

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.

Polismyndigheten

Yttrande över Polismyndighetens föreskrifter om hur kreditinstitut ska lämna uppgifter till brottsutredande myndigheter enligt rörelselagstiftningen

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till Polismyndighetens föreskrifter om hur kreditinstitut ska lämna uppgifter till brottsutredande myndigheter enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Förslaget innebär att uppgifter ska lämnas enligt kravställd meddelandestruktur och i det XML-format (Extensible markup language) som följer av den internationella standarden ISO 20022 UNIFI (Universal financial industry message scheme).

Uppgifter får dock lämnas manuellt i de fall där den brottsutredande myndigheten bedömt att det är lämpligt.

Uppgifter ska överföras med det kryptografiska kommunikationsprotokoll som Polismyndigheten anvisar.

Föreskrifterna träder i kraft den 1 april 2023 och behöver inte tillämpas förrän den 1 januari 2024.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen uppges att uppgifter från kreditinstitut om enskildas förhållanden till företagen ofta är av stor betydelse för utredningar om brottslighet i allmänhet och om ekonomisk brottslighet i synnerhet. Banker och andra kreditinstitut har därför en skyldighet att lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till institutet, om det under en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål begärs av undersökningsledare eller om det i ett ärende om rättslig hjälp i brottmål på framställning av en annan stat eller mellanfolklig domstol begärs av åklagare, eller i ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder (1 kap. 11 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse).

Vidare uppges att årligen görs cirka 200 000 framställningar till kreditinstitut om utlämnande av uppgifter av det aktuella slaget. Det finns för närvarande inte något enhetligt sätt vare sig för de brottsutredande myndigheterna att begära in uppgifter eller för kreditinstitutet att lämna dem. Följden av detta är att hanteringen av framställningarna varierar hos såväl de brottsutredande myndigheterna som kreditinstitutet i fråga om uppgifternas struktur och format samt vad gäller överföringssätt och innebörden av använda begrepp.

Vidare uppges att i de fall uppgifterna inte lämnas ut i elektronisk form riskerar enbart den manuella bearbetningen av materialet att ta stora resurser i anspråk hos såväl de kreditinstitutet som de brottsutredande myndigheterna. Till detta kommer att svarstiden hos de olika instituten varierar kraftigt. Oregelbundenheten i svarstider försvårar för de brottsutredande myndigheterna att bedriva utredningar på ett effektivt sätt.

Det uppges att Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten i en skrivelse den 23 maj 2016 föreslagit att de uppgifter som finansiella företag lämnar ut till brottsutredande myndigheter enligt rörelselagstiftningen skulle lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form (Fi2016/02020/B).

Framställan uppges gett upphov till det lagstiftningsärende som trädde i kraft den 1 september 2019 i lagen (2004:297) om bank och finansieringsrörelse. Ändringarna innebar att det infördes en skyldighet för kreditinstitut som ska lämna uppgifter till brottsutredande myndigheter att dessa ska lämna uppgifterna utan dröjsmål och i elektronisk form. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur uppgifterna ska lämnas. I respektive förordning till lagarna ges Polismyndigheten bemyndigande att besluta om dessa föreskrifter.

Det uppges att Polismyndigheten i oktober 2018 beslutat om ett tilläggsdirektiv till det pågående projektet *Elektroniska kontoutdrag*. Tilläggsdirektivet innebar att projektet fick i uppdrag att ta fram förslag till föreskrifter enligt det nya regelverket om hur finansiella företag ska lämna uppgifter till brottsutredande myndigheter enligt rörelselagstiftningen som skulle träda i kraft 1 september 2019. Uppdraget omfattade att ta fram förslag om informationsplattform, säkerhetslösningar och informationsstruktur. Förslagen skulle tas fram i samråd med övriga brottsutredande myndigheter, banker och svenska bankföreningen.

Det uppges att det under våren 2019 har hållits möten mellan Polismyndigheten, andra brottsutredande myndigheter och bankföreningen. Syftet med mötena var att diskutera hur regler i föreskrifterna bör formuleras för att fungera väl. Slutsatsen vid mötena var att det på kort sikt är lämpligast att uppgifter lämnas i s.k. XML1-format. Detta format framgår av standarden ISO 20022 som används av de europeiska bankerna och euroområdetets clearing- och settlementsystem. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 260/2012 om antagande av tekniska och affärsmässiga krav för betalningar och autogireringar i euro innebär att ISO 20022-standarderna blir obligatorisk att använda också mellan kunder och banker.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Det uppges i konsekvensutredningen att det saknas mindre ingripande alternativ för att åstadkomma den önskade förändringen. Det är nödvändigt att Polismyndigheten beslutar om

föreskrifter för att syftet med de författningsändringar som trädde i kraft den 1 september 2019 ska få avsedd effekt.

Vidare uppges att om tvingande regler inte beslutas finns en stor risk att de uppgifter som lämnas kommer att skilja sig åt mellan olika uppgiftslämnare i fråga om struktur och format. Detta kommer att kräva en omfattande manuell bearbetning hos de mottagande myndigheterna för att uppgifterna ska blir enhetliga och kunna användas och rapporteras. Många av de problem som finns idag kommer därmed att kvarstå.

Det uppges vidare att Polismyndigheten har övervägt några alternativ när det gäller hur uppgifterna ska lämnas. Ett alternativ har varit att Polismyndigheten och övriga brottsutredande myndigheter själva, eventuellt med hjälp av extern kompetens, tar fram en informationsstruktur i form av ett XML-schema som blir en del av föreskrifterna. Det uppges finnas flera fördelar med en sådan lösning, framför allt att myndigheten äger innehållet och kostnadsfritt kan erbjuda andra att ta del av det. Det är också myndigheten som bedömer när reglerna bör revideras, tar initiativ till detta och resurs sätter arbetet efter behov. Myndigheten har med andra ord kontroll över reglerna. En nackdel uppges vara att det är mycket resurskrävande att ta fram en sådan förhållandevis komplex struktur, särskilt om myndigheten inte har anställda med nödvändig kompetens. För att lösningen ska fungera krävs inte bara kompetens när strukturen tas fram, utan även framgent för att förvalta den. Tappar myndigheten kompetensen finns risk att det inte uppmärksammas att strukturen inte längre svarar mot styrningsbehovet. Ytterligare en nackdel anges vara att det kan innebära effektivitetsförluster att en myndighet tar fram en egen struktur när det finns lösningar på samma eller liknande problem, vilka tagits fram av branschen.

Det andra alternativet uppges ha varit att använda goAML, som är en informationsstruktur och it-lösning som är utvecklad av FN-organet UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime). Det är skraddarsytt för att stödja finansiell underrättelseverksamhet. I goAML finns regler för hur misstänkta transaktioner ska inrapporteras. Information som lämnas som en fil ska vara i filformatet XML. Skulle Polismyndigheten välja att använda systemet skulle det vara förenat med höga licenskostnader. Mot bakgrund av det ovan anförda och det faktum att ISO 20022 inom en snar framtid kommer att bli obligatorisk mellan bank och kund samt att standarden bedömts svara mot de brottsutredande myndigheternas styrningsbehov har Polismyndigheten bedömt att uppgifter ska lämnas i enlighet med XMLformatet i ISO 20022.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av alternativa lösningar och effekterna av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det uppges i konsekvensutredningen att banker och andra kreditinstitut har en skyldighet att lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till institutet, om det under en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål begärs av undersökningsledare eller om det i ett ärende om rättslig hjälp i brottmål på framställning av en annan stat eller mellanfolklig domstol begärs av åklagare, eller i ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder (1 kap. 11 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse).

Vidare uppges att de europeiska bankerna, Europeiska centralbanken och de nationella centralbankerna samt Europeiska kommissionen och betalningstjänstanvändarna har tagit fram ett enhetligt eurobetalningsområde (Single Euro Payments Area, SEPA). Målet är att konsumenter, företag och sammanslutningar ska kunna betala och ta emot betalningar i euro

med samma villkor, rättigheter och skyldigheter oavsett om betalningen skickas inom landet eller mellan olika länder. SEPA skapar gemensamma förfaranden för grundtjänster och en standardnivå som bankerna, om de så vill, kan komplettera med tilläggstjänster. ISO 20022 används av de europeiska bankerna och euroområdet clearing och settlementsystem. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 260/2012 om antagande av tekniska och affärsmässiga krav för betalningar och autogireringar i euro innebär att ISO 20022-standarden blir obligatorisk att använda också mellan kunder och banker.

Förslagsställaren uppger att förslagen står i överensstämmelse med unionsrätten.

Regelrådet finner ingen anledning att ifrågasätta förslagsställarens uppgifter.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen uppges att Polismyndigheten sedan 2019 haft löpande dialog med bankernas intresseorganisation Svenska Bankföreningen. Informationsinsatserna intensifierades under slutet av 2021 då samtliga kreditinstitut vid den tidpunkten kontaktades via brev. Polismyndigheten har även en sida på www.polisen.se där kreditinstituten kan följa införandet. Polismyndigheten kommer fortsätta informera via www.polisen.se samt via riktade e-postutskick till utsedda kontaktpersoner på kreditinstituten om innebörden av de föreslagna lagändringarna. Förslagen uppges därför inte medföra behov av speciella informationsinsatser.

Vidare uppges rimlig tidpunkt beräknas till den 1 april 2023. Av övergångsbestämmelse i förslaget till föreskrifterna framgår att kreditinstituten får fram till årsskiftet 2023 på sig innan de behöver börja rapportera och överföra uppgifterna i enlighet med förslaget. Detta uppges borde vara tillräckligt med tid för kreditinstituten att hinna implementera föreslagna uppgiftslämning.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser och är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen uppges att de företag som berörs är kreditinstitut enligt definitionen i 1 kap. 5 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Vidare uppges att förslaget berör ca 130 kreditinstitut av varierande storlek. Det är bolag med bolagstyperna: Kreditmarknadsbolag, Bankaktiebolag, Sparbank och Medlemsbank. Förslagsställaren redovisar 10% av de berörda bolagen i tabellformat, för att ge en uppskattning av kreditinstitutionernas storlek. Det uppges att informationen är hämtad från respektive kreditinstituts årsredovisning för 2020. Av redovisningen framgår vilken bolagstyp det handlar om, nettoomsättning och antal anställda. Bland de redovisade bolagen i tabellen finns både kreditmarknadsbolag, bankaktiebolag, en medlemsbank och flera sparbanker. Det framgår att nettoomsättningen omspannar från drygt 29 miljoner kronor till drygt 45 miljarder kronor och att antal anställda ligger mellan 11 och 15 335.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställaren bedömer att kostnaderna för uppgiftslämnandet blir högre för de mindre företagen utslaget per kund samt att

förslagsställaren också övervägt om de små företagen ska undantas från kraven. Såvitt Regelrådet förstår kan storleksskillnaden mellan berörda företag vara avsevärd. Regelrådet anser med anledning av detta att det hade höjt konsekvensutredningens kvalitet om redovisningen av storleken på berörda företag hade varit mer detaljerad.

Regelrådet finner trots detta att förslagsställarens redovisning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen uppges att företagen redan i dag har en skyldighet att lämna uppgifter till de brottsutredande myndigheterna. Föreskriften innebär en reglering av hur uppgifter ska lämnas. Merparten av de uppgifterna finns redan i dag tillgängliga i elektronisk form och bör, enligt förslagsställaren, därför inte kräva några mer omfattande digitaliseringsåtgärder från företagets sida.

Vidare uppges att förslaget bedöms medföra en begränsad ökning av de administrativa kostnaderna för de företag som träffas av förslaget sett över tid. På kort sikt kan förslaget komma att medföra en viss ökning av de administrativa kostnaderna för företagen, eftersom visst material kan behöva digitaliseras samt gemensamma standarder och rutiner utarbetas. Den närmare kostnaden, tidsåtgången och påverkan på företagets övriga verksamhet är i hög grad beroende av de olika företagens organisation och befintliga rutiner. Att uppgiftslämnandet med förslaget kommer att ske på ett standardiserat och förutsebart sätt bedöms emellertid öka möjligheterna till automatiserad hantering. Detta bör, enligt förslagsställaren, på sikt kunna medföra en stor minskning av de administrativa kostnaderna för flertalet aktörer, även för mindre företag.

Regelrådet kan konstatera att det av redovisningen framgår att merparten av uppgifterna redan finns tillgängliga i elektronisk form idag. Regelrådet anser att förslagsställaren borde ha förklarat vad som avses med "merparten" och vilka uppgifter som inte finns tillgängliga. Därutöver hade förslagsställaren behövt uppge tidsåtgång för uppgiftslämnandet och beräknat de kostnader som uppstår till följd av den tidsåtgången. I det fall förslagsställaren skulle anse att kostnaden för detta är begränsad och inte betydande för berörda företag skulle detta ha behövt uppges och motiveras.

Regelrådet kan vidare konstatera att förslaget på kort sikt bedöms kunna medföra en viss ökning av de administrativa kostnaderna för företagen till följd av material som ska digitaliseras och standarder och rutiner som ska utarbetas. Regelrådet anser att för att förstå den verkliga ökningen för företagen, inte minst för de allra minsta företagen, hade uppgifterna behövts förklaras närmare. Regelrådet anser det inte vara tillräckligt att ange att kostnaderna kan variera. I stället borde det framgått vad kostnaderna skulle kunna uppskattas till genom att exempelvis ange ett kostnadsspann alternativt att förslagsställaren redovisar exempelberäkningar för några typiska fall.

Regelrådet anser att för att det ska kunna gå att förstå vilka administrativa kostnader som förslaget medför skulle redovisningen ha behövt vara mer detaljerad och bedömningar borde ha motiverats.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

I konsekvensutredningen uppges att företagets it-system behöver anpassas enligt en struktur och form som överensstämmer med den internationella standarden ISO 20022. Kostnaderna för detta uppges variera kraftigt beroende på om företagen har äldre eller modernare it-system.

Vidare uppges att kostnaden för hela standarden ISO 20022 med alla dess delar kostar ca 13 000 sek. Delar av standarden finns tillgänglig gratis att ladda ner på internet.

Polismyndigheten gör bedömningen att de tekniska underlag som myndigheten själv tillgodoser kreditinstituten samt de meddelanden i XML-format med tillhörande dokumentation som går att ladda ner gratis är tillräckliga för att förstå den finansiella terminologin i ISO 20022. Därmed uppstår, enligt förslagsställaren, ingen kostnad för kreditinstituten i denna del.

I de första etapperna uppges att TLS-kryptering ska kopplas in för tillförlitlig säkerhetsnivå vid överföring av uppgifter med e-post. Kostnaden för detta bedöms som ringa, ca 1 000 kr.

Polismyndigheten uppges bedöma att valfri openPGP-mjukvara kan användas för kryptering. Det finns openPGP-lösningar på marknaden som är gratis.

E-postlösningen uppges på sikt fasas ut mot en integrationslösning vilket innebär en kostnad med ca 20 000 kr för varje kreditinstitut.

Vidare uppges att företagens kostnader dock blir högre för de mindre företagen utslaget per kund.

Förslagsställaren uppger att anslutningen till standarden och automatisering uppges leda till lägre personalkostnader för de aktuella företagen.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av andra kostnader och förslagets påverkan på företagens verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen uppges att förslaget inte bedöms påverka konkurrensförhållandena för de berörda företagen.

Regelrådet finner inte anledning att ifrågasätta bedömningen.

Regelrådet finner att förslagsställarens redovisning av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen uppges att regleringen inte bedöms påverka företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner ingen anledning att ifrågasätta bedömningen.

Regelrådet finner redovisning av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden i detta ärende är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

I konsekvensutredningen uppges att förslagsställaren inledningsvis övervägde om små kreditinstitut skulle undantas från föreskriften och därmed inte behöva ansluta sig till Polismyndighetens it-lösning som bygger på ISO20022 då det är förenat med kostnader. Förslagsställaren uppger att för de mindre företagen blir kostnaden per kund proportionellt större. Låg omsättning skulle i så fall varit det lämpligaste kriteriet för definitionen av vad som utgör ett litet kreditinstitut. Det uppges emellertid leda till gränsdragningsproblem beträffande vilka kreditinstitut som ska betraktas som små och därmed undantas. Vidare skulle omsättningen för undantagna kreditinstituts behöva kontrolleras årligen då företagens omsättning skiftar över tid.

Det uppges att det enligt Skatteverket finnas en trend att allt fler kriminella lämnar storbankerna och övergår till de mindre bankerna som de anser säkrare för att ägna sig åt sin kriminella verksamhet.

Mot bakgrund av detta, anser förslagsställaren, att samtliga kreditinstitut bör omfattas, oavsett storlek.

Regelrådet kan konstatera att förslagsställarens bedömning är att de mindre företagen träffas hårdare av förslaget kostnader. Det finns vidare redovisning av vilka överväganden som har gjorts om att de mindre företagen ska undantas från kraven samt motivering till varför det, enligt förslagsställaren, inte bedömts möjligt.

Regelrådet finner därför att redovisningen av särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet kan konstatera att redovisningen i det flesta avseenden är tydlig och kan betraktas som godtagbar. Regelrådet finner dock beräkning av tidsåtgång och faktiska administrativa kostnader bristfällig. Regelrådet anser även att det hade varit önskvärt med en tydligare redovisning förslaget kostnadsmässiga effekter för de minsta företagen. Regelrådet finner likväl att bristen inte påverkar den sammantagna bedömningen på ett avgörande sätt.

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

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

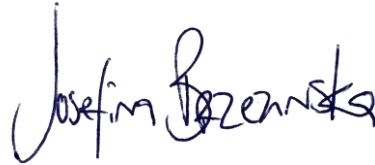
Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 25 januari 2023.

I beslutet deltog: Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Lennart Renbjör och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av: Josefina Brzezinska.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Josefina Brzezinska
Föredragande