



2011-05-09

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Sekretessregler för finansiella företag (Ds 2011:7)

Bankföreningen begränsar sitt svar till det förslag som rör ändrade regler för kreditinstitut, dvs. förslaget till ändringar i 1 kap. 10 § lagen om bank- och finansieringsrörelse.

Sammanfattning

Bankföreningen avstyrker väsentliga delar av förslaget till ändring i 1 kap. 10 § lagen om bank- och finansieringsrörelse. Det gäller dels tillägget "eller utnyttja", dels förslaget att ta bort undantaget för straffansvar för anställda i kreditinstitut. Skrivningen "eller utnyttja" avstyrks därför att den kan innebära en utvidgning av bestämmelsens räckvidd trots att det anförs att någon ändring av praxis inte är avsedd. Förslaget att straffsanktionera brott mot banksekretessen avstyrks eftersom en sådan åtgärd inte är nödvändig för att säkerställa efterlevnaden av sekretessbestämmelsen och det inte påvisas något behov av en kriminalisering.

Bankföreningen vill 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 en kriminalisering 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 en kriminalisering skulle framtvinga mer omfattande sekretessprövningar. Det ska också understrykas att ett skadeståndsansvar för banken liksom arbetsrättsliga åtgärder mot anställda alljämt kan aktualiseras om det sker ett obehörigt utlämnande av uppgifter.

Föreningen kan dock godta förslaget att ändra bestämmelsen i den del som gäller vem bestämmelsen riktar sig till.

Avsnitt 6.1.1 Banksekretess och tystnadsplikt enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse

I promemorian föreslås en ny lydelse av sekretessbestämmelsen i lagen om bank- och finansieringsrörelse samt att undantaget från straffsanktionering tas bort.

Bankföreningen tillstyrker förslaget att tydliggöra vilka bestämmelsen riktar sig till, nämligen anställda och uppdragstagare som i praktiken hanterar frågorna.

Förbud mot utnyttjande av en hemlig uppgift

I lagen om värdepappersmarknaden, där den nya utformningen av sekretessbestämmelsen först infördes, finns skrivningen "obehörigen röja *eller utnyttja*". I promemorian konstateras att ett utnyttjandeförbud korresponderar med motsvarande straffbestämmelse i brottsbalken som innehåller såväl förbud mot röjande som förbud mot olovligt utnyttjande av hemlig uppgift.

Föreningen anser dock att tillägget "*eller utnyttja*" utvidgar bestämmelsens räckvidd och därför inte bör införas i lagen om bank- och finansieringsrörelse. Skälet är att man inte kan utgå från att en domstol vid en bedömning kommer till slutsatsen att lokutionen "obehörigen röja *eller utnyttja*" har samma innebörd som "obehörigen röja", även om det i promemorian uttalas att ändringen av 10 § inte ska innebära någon ny praxis. Ordet "utnyttja" kan betyda "använda". I kommentaren till 20 kap. 3 § brottsbalken om tystnadsplikt framkommer att ordet "utnyttja" där innebär att exempelvis göra ekonomiska dispositioner i eget intresse på grund av uppgiften. Det saknas ett förtydligande i departementspromemorian vilken betydelse som avses. Inom finansiell verksamhet förekommer information som kan komma att tillhandahållas genom gemensamma IT-system beroende på hur koncernen är uppbyggd. Tillhandahållande av information mellan en koncerns olika delar kan normalt anses vara "röjande", men normalt sett inte "utnyttjande". Banksekretessfrågor aktualiseras såväl internt som externt och kan innebära lika svåra avvägningar. I utredningen görs inte någon närmare analys av den interna sekretessens betydelse, vilket borde ha gjorts för att täcka in alla aspekter av banksekretessproblematiken. Föreningen kommenterar intern sekretess ytterligare under avsnittet om straffrättsligt ansvar.

Straffrättsligt ansvar

I promemorian anges som skäl till den föreslagna ändringen att ett straffansvar redan finns infört i lagen om värdepappersmarknaden. Det ifrågasätts därför om det är rimligt att en anställd i kreditinstitut straffritt ska kunna bryta mot tystnadsplikten när anställda i andra finansiella företag kan drabbas av straff. Ett annat skäl är att



övriga nordiska länder har infört straffansvar gällande sekretess för anställda i kreditinstitut.

Bankföreningen vill framhålla att 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 har därför alltid lagt 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. Avsaknad av domstolspraxis 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. Det finns m.a.o. ett omfattande självregleringssystem inom bankerna för hur sekretessfrågor ska hanteras. På Bankföreningens initiativ har dessutom Per-Ola Jansson författat en uppdaterad och utvidgad bok om banksekretess och annan finansiell sekretess i syfte att ge bankerna och andra finansiella företag ytterligare vägledning för tillämpning av banksekretessen. Bankföreningen delar därför inte den syn som framförs i promemorian att ett straffansvar krävs för att säkerställa att uppgifter om kundförhållanden inte obehörigen röjs.

Bankföreningen vill i denna del också hänvisa till proposition 1994/95:23 Ett effektivare brottmålsförfarande där det framhålls att kriminalisering som metod för att hindra överträdelser av olika normer i samhället bör användas med försiktighet. Föreningen vill också erinra om att regeringen nyligen tillsatt en utredning om användningen av straffrätt (dir. 2011:13). Denna utredning ska kartlägga vilka kriterier som bör gälla för kriminalisering av ett beteende. Det framhålls i direktiven att straff ska användas i sista hand och bara när det framstår som den mest effektiva åtgärden för att motverka ett oönskat beteende. Bankföreningen anser att detta måste vara utgångspunkten vid överväganden också av sekretessbestämmelsens utformning. Enligt Bankföreningens uppfattning är en straffsanktionering inte nödvändig för att uppnå en väl fungerande reglering och efterlevnad av den finansiella sekretessen. Att den nyss nämnda utredningen tillsatts gör det än mer olämpligt att nu införa en kriminalisering av banksekretessen.



Som nämnts ovan vill Bankföreningen också framhålla att den interna sekretessen mellan olika enheter i en koncern, omfattande även sekretessen mellan olika medarbetare och avdelningar inom samma juridiska person, är minst lika viktig som sekretessen i förhållande till utomstående och har stor betydelse för bedömningen av hur effektiv tillämpningen av en straffrättslig bestämmelse skulle vara. En mycket komplicerad och ofta förekommande fråga rör förhållandet (och ibland konflikten) mellan det för kunderna bästa sättet att bedriva en effektiv, modern och serviceinriktad bankverksamhet och kundens berättigade krav på att banken hanterar information om kunden i enlighet med gällande sekretessregler.

I utredningen anförs bl.a. som skäl till straffsanktionering för anställda i kreditinstitut att det redan finns en sådan reglering för värdepappersmarknaden och att sekretessfrågorna i finansiell verksamhet bör regleras på ett likartat sätt.

Det måste dock framhållas att det finns stora skillnader när det gäller vilka sekretessfrågor som uppkommer i ett värdepappersbolag jämfört med i en bank. Verksamheten i en bank är betydligt mer diversifierad och det finns ett mer omfattande produktutbud än i ett värdepappersbolag. Sekretessfrågor uppkommer dagligen i kontorsrörelsen, på storföretagsavdelningar och inom värdepappershandeln. Det förekommer därför betydligt fler olika typer av sekretessavvägningar i en bank jämfört med i ett värdepappersbolag. De största bankerna tar till exempel i genomsnitt vardera emot mer än 50 000 förfrågningar per år om kunduppgifter. Den största delen kommer från myndigheter exempelvis från Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan samt från Polis- och Åklagarmyndigheter. Vid många av dessa förfrågningar aktualiseras sekretessbedömningar.

Enligt Bankföreningens uppfattning måste ett förslag om kriminalisering av ett visst beteende baseras på ett konstaterat och påvisat behov och inte av uppfattningen att en princip om harmonisering ska genomföras. Om harmoniseringssträvandena trots allt anses böra prioriteras anser Bankföreningen att brott mot sekretessen inom den finansiella sektorn bör avkriminaliseras.

I utredningen nämns att en anställd i ett kreditinstitut redan idag kan drabbas av straff vid brott mot tystnadsplikten enligt bestämmelserna i brottsbalken om trolöshet mot huvudman. Motsvarande kommentar framförs även i Per-Ola Janssons bok, som nämnts ovan. Mot bakgrund av att en straffbestämmelse redan finns på området menar föreningen att detta också är ett skäl som talar för att det inte behöver införas i lagen om bank- och finansieringsrörelse.

I promemorian påpekas att de övriga nordiska länderna har straffsanktionering rörande tystnadsplikten för anställda i kreditinstitut, dock utvecklas inte närmare hur sekretessregleringen i övriga nordiska länder är utformad och anledningen till att en straffsanktionering införts. Vad föreningen känner till finns det inte heller inte något



uttalat mål om en harmonisering av straffrätten inom Norden. Detta är därför inte ett tillräckligt starkt skäl för att ändra lagstiftningen.

7.3 Konsekvenser för den finansiella företagen

I promemorian framförs att förslagen enbart får konsekvenser för företagen i form av ökat administrativt arbete exempelvis genom att en översyn och omarbetning av olika riktlinjer.

Bankföreningen anser att konsekvenserna av förslaget blir betydligt mer omfattande än de som anges i departementspromemorian. Den konsekvensanalys som gjorts är inte tillräcklig. Om förslaget om straffsanktioner införs kommer detta att skapa stor oro hos de anställda i deras dagliga verksamhet, eftersom de kommer att vara mycket angelägna om att inte riskera att begå en kriminell handling. I alla frågor där banksekretess aktualiseras kommer de anställda därför att kontrollera med ansvarig jurist eller överordnad chef hur frågan ska hanteras. Det kommer att leda till en ökad byråkrati och tidsutdräkt vid hantering av olika bankärenden, vilket kommer att drabba bankens kunder.

Det kan även aktualiseras ett medverkandeansvar. Ett praktiskt exempel är när en banktjänsteman konsulterar en bankjurist i en banksekretessfråga. I detta fall kan banktjänstemannen anses ha gjort vad som kan krävas för att säkerställa en korrekt sekretessbedömning. Vad blir konsekvensen för de inblandade om juristen ger ett felaktigt besked och uppgifter lämnas ut obehörigt: Kan båda komma att drabbas av straffansvar?

Det finns även en risk för att behöriga krav på brytande av banksekretessen, exempelvis från Skatteverket och Kronofogdemyndigheten, inte kommer att kunna tillgodoses eller försenas betydligt om banksekretessen kommer att straffsanktioneras. I Janssons bok framkommer att bankerna alltid måste göra en bedömning även beträffande myndighetsförfrågningar för att inte lämna ut mer uppgifter än vad som följer av skyldigheten. Om brott mot banksekretessen blir straffsanktionerad blir det nödvändigt att i förarbeten eller på annat sätt ange var gränsen går i olika situationer mellan behörigt och obehörigt röjande. Lagstiftningen rörande myndighetsförfrågningar kan behöva ses över och förtydligas. Sådana förtydliganden krävs för att tillgodose rättssäkerheten och förutsebarheten för de bankanställda vid deras prövning av utlämnande av uppgifter om kunder vid myndighetsförfrågningar och i andra situationer. De anställda måste ges förutsättningar att kunna göra korrekta bedömningar och inte ständigt riskera att överträda en oklar gräns för ett straffansvar.



Om en kriminalisering ändå skulle införas, bör i vart fall straffansvar inte komma ifråga vid oaktsamhet utan att det ska krävas grov oaktsamhet utöver uppsåt.

Ikraftträdande

De nya sekretessreglerna föreslås träda ikraft den 1 januari 2012. Bankföreningen anser att om en kriminalisering införs kommer detta att ställa krav på ändring av flera rutiner inom bankerna. Dessutom krävs ytterligare information till och utbildning av de anställda vilket kommer att ta betydande tid att genomföra. Ett ikraftträdande behöver därför flyttas fram till den 30 juni 2012.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Kerstin af Jochnick

Agneta Brandimarti