

2021-09-15

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

markus.forsman@regeringskansliet.se

Betänkandet Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (SOU 2021:42)

Svenska Bankföreningen ser mycket positivt på utredningens betänkande, särskilt vad gäller förslagen om utökade möjligheter till informationsdelning. Bankföreningen vill lämna följande synpunkter.

Del B Finansinspektionens tillsyn

8.1 Finansinspektionens kompetensförsörjning är en utmaning

Vid hög personalomsättning är det viktigt att värna om myndighetens institutionella minne så att information och erfarenheter inte försvinner med dem som lämnar myndigheten. Det kräver att ordentliga överlämningar sker från de som lämnar myndigheten till dem som ska ta över frågor och arbetsuppgifter, att information finns dokumenterad och att nyanställda får ta del av den informationen. Bankföreningen har noterat att när FI bytt personal på penningtvättsområdet har frågor ofta återgått till ruta ett", då nyanställda inte informerats om tidigare aktiviteter på myndigheten, bland annat i form av kommunikation med verksamhetsutövare, och att det heller inte skett någon dokumentation av till exempel möten med branschorganisationer. Detta är en viktig del i arbetet med att skapa förtroende för myndigheten: att det myndigheten kommunicerar gäller fram till dess att det finns sakliga skäl för myndigheten att ändra uppfattning, inte att myndigheten ändrar uppfattning för att nyanställda på myndigheten inte har kunskap om vad som förevarit tidigare och inte heller kan hitta någon dokumentation om det.

8.2 Systemet för tillsynsavgifter är ändamålsenligt

FI:s modell för att fastställa avgifter är inte helt transparent, något som åtskilliga gånger påpekats av till exempel Näringslivets Regelnämnd. Avgiften för ett tillståndsärende bestäms utifrån en uppskattning av hur lång tid ett ärende i

genomsnitt beräknas ta att handlägga. Det är dock oklart hur den beräkningen görs, exempelvis vilka underlag som samlas in inför beräkningen. Det är också oklart vilken uppföljning som görs om huruvida beräkningen överensstämmer med det verkliga utfallet, d.v.s. hur lång handläggningstiden för en viss ärendetyp i genomsnitt faktiskt har varit under året. Vad gäller tillsynsavgifterna för banker fastställs de genom att myndighetens kostnader för samtliga banker fördelas ut på kollektivet i proportion till bland annat bankens balansomslutning. Det innebär att tillsynsavgiften inte korrelerar särskilt bra med den faktiska tillsynen för de banker som inte varit föremål för tillsyn. Ur denna synpunkt skulle en bättre kommunikation med branschen som helhet motivera tillsynsavgifterna för de banker som inte varit föremål för tillsyn och då inte heller fått del av den kommunikation som sker inom ramen för tillsynen.

Bankföreningen har egentligen inga särskilda synpunkter på avgiftsmodellen. Att avgifter för penningtvättstillsyn inte särredovisas är i dag inget problem. Detta kan dock komma att ändras när Kommissionens förslag om en penningtvättstillsynsmyndighet på EU-nivå införs och ska finansieras med tillsynsavgifter.

8.4 Hållbarhetsaspekten av arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism bör tydliggöras i styrningen av Finansinspektionens verksamhet

Historiskt har FI:s penningtvättstillsyn till stor del fokuserat på stora banker med anledning av den stabilitetsrisk som dessa medför. Myndigheten har fokuserat penningtvättstillsynen främst på de största bankerna. Penningtvättstillsynen förefaller också ha varit ganska reaktiv och mediadriven. Eftersom media är mer intresserade av stora välkända företag och mindre intresserade av små och mindre kända resulterar detta också i en fokusering på de största bankerna. Andra typer av verksamhetsutövare kan dock också utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism, något som det senaste årets avslöjanden om valutaväxlingsföretaget World Exchange på Södermalm i Stockholm visar. Där misstänks 16 kriminella nätverk ha tvättat en kvarts miljard kronor i brottsvinster.

Om kopplingen till FI:s hållbarhetsmål resulterar i mer tillsyn gällande åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism hos fler typer av verksamhetsutövare och också av mindre verksamhetsutövare, är detta mycket positivt.

8.9 Bristen på vägledande information

Utredaren anser att FI bör arbeta för att verksamhetsutövarna lättare ska få tillgång till olika typer av vägledning. Bankföreningen instämmer i att tillgång till vägledande information utgör en central parameter för att verksamhetsutövarna ska kunna agera effektivt. Det är därför viktigt att FI prioriterar möjligheten att utöka samarbetet med



finansbranschen, exempelvis genom Simpt, för att klarare belysa och tolka delar av regelverket. Samarbete och samverkan kan enligt Bankföreningens mening ske på flera olika sätt. Förutom en utvecklad branschdialog om frågor som lyfts i Simpts vägledningen eller i myndigheternas vägledningar, kan gemensamma "workshops" för att diskutera tolkningsfrågor utgöra exempel på samverkan.

Utredaren anser på sid. 133 i betänkandet att FI inte bör medverka vid framtagandet av Simpts dokument eller godkänna dem, men Bankföreningen anser dock att det vore önskvärt med en dialog kring frågor som branschen har och som hanteras inom ramen för Simpt. Det vore också önskvärt med FI:s återkoppling för det fall FI inte skulle dela den uppfattning kring hur regelverket bör tolkas och tillämpas som beskrivs i vägledningen.

Bankföreningen vill understryka att det inte har funnits en förväntan på att FI ska kunna presentera ett svar på varje enskild fråga, utan att FI ska ta emot informationen om problematiken, delta i diskussionen och vara medveten om att problemet finns. I t.ex. en tillsynssituation är det viktigt att tillsynsmyndigheten är medveten om att vissa företeelser är ett branschgemensamt problem som en enskild verksamhetsutövare inte kan förväntas ha hittat en egen lösning för.

FI publicerade i juni i år rapporten Erfarenheter från penningtvättsrapporteringen vilket är mycket positivt. Bankföreningen hoppas att detta kommer att bli en årlig återkommande rapportering som kan utvecklas och förbättras så att den kan bli ett underlag till verksamhetsutövarnas egna riskbedömningar.

På sid. 132 i utredningen framgår att det finns utrymme för FI att tydligare kommunicera vilka överväganden FI gör vad gäller hur regelverket om penningtvätt och finansiering av terrorism ska tolkas. Det anges att det är positivt att FI börjat publicera motiverade avskrivningsbeslut, som vid behov kan kompletteras med slutskrivelser. Bankföreningen håller med om att det finns ett stort utrymme för FI att kommunicera sina överväganden och att en utveckling där FI publicerar motiverade avskrivningsbeslut är bra. De beslut relaterade till penningtvättsregelverket som publicerats på FI:s hemsida hittills sedan FI införde rutinen vid årsskiftet har dock tyvärr inte innehållit någon information alls. Se till exempel det senaste beslutet från den 24 mars 2021: [Penningtvättsundersökning | Finansinspektionen](#)

På samma sida skriver utredaren att det inte borde finnas något hinder för verksamhetsutövare att inbördes dela information i slutskrivelser och liknande som är av principiellt intresse. Detta har också skett inom ramen för Bankföreningens arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Ett sådant utbyte kan dock bara ske inom ramen för vad som är legalt möjligt och får inte bryta mot banksekretessen. Flera banker är dessutom noterade företag och måste beakta att information i en slutskrivelse skulle kunna vara kurspåverkande. Det kan också finnas åtskilligt i en slutskrivelse som utgör sådana affärshemligheter som kan

åsamka banken skada om de kommer ut. Det måste också påpekas att det informationsutbyte som sker i Bankföreningens arbete bara kommer Bankföreningens medlemmar till godo. Andra banker och andra typer av verksamhetsutövare nås inte av informationen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att branschen på flera plan har bidragit till att effektivisera arbetet med att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism genom olika aktiviteter för informationsdelning, dels genom arbetet med Simpts vägledning, men också genom att ta initiativ till, och delta i, SAMLIT.

Del C Informationsutbyte

15.1.1 Särskilt beslutad samverkan

Bankföreningen tror att ett närmare samarbete mellan verksamhetsutövare och myndigheter är det nästa steg i åtgärderna mot penningtvätt och finansiering av terrorism som behövs för att åstadkomma den effektivitet som eftersträvas. Det kräver dock att både verksamhetsutövare och myndigheter har möjlighet att dela information mellan sig i tillräcklig omfattning. Det är också viktigt att svenska verksamhetsutövare och myndigheter har minst lika bra möjligheter att dela information som verksamhetsutövare och myndigheter i andra länder så att Sverige inte framstår som mer attraktivt än andra länder för den som vill tvätta pengar eller finansiera terrorism. Utredningens förslag till informationsbyte vid en särskilt beslutad samverkan kommer, enligt vår bedömning, att möjliggöra det nödvändiga samarbetet.

Förslaget möjliggör samverkan både av mer permanent natur och av mer tillfällig karaktär, vilket ger bra möjligheter att anpassa samarbeten efter behovet. Vi anser dock att den viktigaste faktorn till framgång består av en permanent samverkan mellan Finanspolisen och relevanta verksamhetsutövare, något som utredningen också resonerat om. Ett sådant samarbete pågår redan i form av SAMLIT och ett genomförande av utredningens förslag medför att SAMLIT kan ombildas till en särskilt beslutad samverkan. Det redan goda resultatet av SAMLIT:s arbete skulle då kunna förbättras ytterligare genom möjligheterna till informationsdelning. Ett permanent samarbete kräver dock att deltagarna, både verksamhetsutövare och myndigheter, har möjlighet att skjuta till de resurser som krävs för samarbetet. Utredaren har valt att inte lämna några förslag om verksamhetsmodeller för samverkan eller hur det praktiska arbetet i en samverkan ska bedrivas. Det lämnas inte heller några förslag på hur arbetet i en samverkan ska kunna finansieras. De föreslagna lagändringarna öppnar upp stora möjligheter att kunna bygga upp sofistikerade samverkansformer med adekvat IT-stöd, något som skulle kunna bli ett

mycket effektivt verktyg i kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Även i de fall en samverkan bedrivs på enklast möjliga sätt i form av personer som sitter runt ett bord och delar information, så kräver det vissa resurser.

Bankföreningen har tidigare lämnat ett förslag om finansieringslösning, där den myndighet som beslutar om en samverkan får ta ut en avgift från den som deltar. Detta underströks ytterligare i det särskilda yttrande som Bankföreningens expert i utredningen lämnade. Vi vill därför återigen lyfta behovet av myndigheter har tillräckliga resurser för att inrätta samverkansformer och att våra medlemmar ser positivt på en avgiftsmodell.

Återkoppling till myndigheter och verksamhetsutövare som inte ingår i en samverkan

Majoriteten av verksamhetsutövare kommer antagligen aldrig att få möjlighet att delta i en samverkan, vilket innebär att de inte kommer att få del av den information som kan delas där. Sådan information blir en viktig återkoppling till de deltagande verksamhetsutövarna och kan vara användbar för att uppdatera och förbättra interna riskbedömningar, åtgärder och rutiner och på så vis bidra till att förbättra verksamhetsutövarens åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. För att även andra verksamhetsutövare ska kunna få del av sådan information är det viktigt att kunskaper och erfarenheter från en samverkan på ett lämpligt sätt kommer alla verksamhetsutövare till del. Myndigheter som har uppgifter som bidrar till arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism har troligen samma behov. Återkopplingen kan avse metoder, trender och typologier, men också annan information som kan vara relevant. Återkoppling kan ske på flera olika sätt, till exempel genom den nationella riskbedömningen eller i form av rapporter. De myndigheter som kan ingå i en särskilt beslutad samverkan är de som ingår i den nationella samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Det kan därför vara lämpligt att ge samordningsfunktionen i uppgift att sammanställa och kommunicera sådan information.

Bankföreningen förslår att utredningens förslag om ett nytt kapitel 4a i PTL kompletteras med en ytterligare paragraf:

6 § Den eller de myndigheter som deltar i en särskilt beslutad samverkan ska sammanställa sådan information som framkommit vid samverkans arbete och som är relevant att kommunicera till andra verksamhetsutövare och myndigheter. Informationen ska kommuniceras av den nationella samordningen mot penningtvätt och finansiering av terrorism på det sätt som är lämpligt.

16.3.1 Uppgifter när det inte finns ett transaktionssammanband



Utredaren ansåg att möjligheterna att utbyta information i situationer där det inte finns något transaktionssammanband inte skulle utvidgas. Detta motiverades med att det skulle medföra ett för stort intrång i den personliga integriteten, något som utredaren ansåg väga tyngre än möjligheterna att förebygga, upptäcka och förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Utredaren konstaterar på sid. 328 att penningtvättslagen har ålagt verksamhetsutövare en speciell roll för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism, något som inneburit en förskjutning av myndigheters skyldigheter till verksamhetsutövarna, till exempel genom skyldigheten att övervaka kunder. Med anledning av det vill Bankföreningen kommentera att det förefaller saknas en vilja att ge verksamhetsutövarna de verktyg som skulle behövas för att kunna utföra denna speciella roll effektivt.

Utredaren tog också upp risken för att en sådan informationsdelning skulle kunna ge upphov till svartlistning av kunder. Det beaktades dock inte att en informationsdelning av uppgifter om kunder också skulle kunna medföra fördelar för kunder, såsom att misstankar mot en kund skulle kunna avskrivas baserat på information från en annan verksamhetsutövare. Det skulle också i vissa fall kunna medföra att konton kan öppnas för en kund, med hjälp av kompletterande information från ett annat institut, i en situation där banken annars hade varit tvungen att neka kunden konto i enlighet med PTL 3 kap 1§. Tillgång till sådan information skulle också kunna innebära att kundförhållanden inte alltid behöver avslutas i situationer då kundkännedomen inte kan kompletteras eller uppdateras så att verksamhetsutövaren har tillräcklig kundkännedom för att kunna hantera den risk som kunden bedöms medföra eller för att kunna övervaka kundens transaktioner.

På sid 330-331 för utredaren ett intressant resonemang om konto- och värdefackssystemet: *Finanspolisen har, till skillnad från verksamhetsutövare, ett allmänt brottsförebyggande uppdrag. I det fall Finanspolisen bedömer att det finns en risk för att en person fortsätter att tvätta pengar eller finansiera terrorism genom att utnyttja verksamhetsutövare ligger det alltså i myndighetens uppdrag att göra vad den kan för att förhindra att så sker. Genom tillgång till uppgifter i konto- och värdefackssystemet har Finanspolisen möjlighet att snabbt och enkelt få uppgift om de verksamhetsutövare som står i affärsförbindelse med personen i fråga och att bevaka om nya affärsförbindelser inleds. Tillgången till konto- och värdefackssystemet förbättrar därmed Finanspolisens möjligheter att uppfylla sitt brottsförebyggande uppdrag. Om den fortsatta risk som bedöms vara förknippad med en person föranleder en utredning hos Finanspolisen är det möjligt för myndigheten att i samband med att frågerätten i 4 kap. 6 § penningtvättslagen utnyttjas lämna vissa uppgifter till en verksamhetsutövare som personen inlett en affärsförbindelse med. (...) På så sätt har Finanspolisen viss möjlighet att säkerställa så att en ny verksamhetsutövare inte utnyttjas.*



Bankföreningen anser att det vore mycket bra om konto- och värdefackssystemet kunde användas på detta sätt. Det skulle innebära mycket effektiva åtgärder riktade mot precis de personer som utnyttjar det finansiella systemet för att tvätta pengar eller finansiera terrorism. Bankföreningen har dock ingen information om att Finanspolisen avser att vidta sådana åtgärder: att genom konto- och värdefackssystemet övervaka var misstänka personer öppnar nya konton och kontakta dessa banker, alternativt ta reda på i vilka fler banker en misstänkt person har konton och varna dessa banker. Det skulle ju också kräva att Finanspolisen har resurser för ett sådant arbete.

16.3.2 Uppgifter när det finns ett transaktionssamband

Alla verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättsregelverket kommer inte att få möjligheten att ingå i en särskilt beslutad samverkan och kommer då inte heller att kunna dela den information som är möjlig inom ramen för en samverkan. Det innebär också att de inte kommer att få ta del av den information som delas i en samverkan och att de därmed kommer att informationsmässigt befinna sig i ett sämre läge än de verksamhetsutövare som bjuds in till en samverkan. Detta påverkar deras möjligheter att vidta effektiva riskbegränsande åtgärder, något som kommer att utnyttjas av kriminella. Att möjligheterna till informationsdelning utökas generellt är därför viktigt. Den föreslagna ändringen i PTL 4 kap 9 §, att det inte skulle vara ett obehörig röjande att uppgifter som rör samma transaktion delas mellan de verksamhetsutövare som omfattas av transaktionen, är mycket positiv.

22.3.3 Bolagsverkes register över verkliga huvudmän

Bankföreningen och enskilda banker har haft omfattande kommunikation och samarbete med Bolagsverket i frågor som rör registret över verkliga huvudmän. Bankföreningen instämmer i de problembeskrivningar som Bolagsverket lyfte i "Slutrapport regeringsuppdrag Registret över verkliga huvudmän" från maj 2020 och är också positiv till de förslag till förbättrande åtgärder som utredaren lämnar. Vad gäller förslaget om anmälan om felaktiga uppgifter vill Bankföreningen understryka vikten av att det i bemyndigandet till Bolagsverket att meddela föreskrift även ingår bemyndigande att föreskriva om vad för slags felaktigheter det är som ska anmälas.

17.5 Underrättelse- och uppgiftsskyldighet för vissa tjänsteleverantörer

Bankföreningen ser generellt positivt på att förutsättningarna för Finanspolisen och Säkerhetspolisen att utföra sina uppdrag görs så goda som möjligt. De aktörer som kommer att påverkas om förslagen genomförs ingår bland remissinstanserna och de kan bäst analysera förslagen och lämna den relevanta återkopplingen. Bankföreningen lämnar därför endast några övergripande kommentarer och vårt svar i denna del ska därför inte ses som uttömmande.

Verksamhetsutövarnas åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, så som de formulerats i penningtvättslagen, utgörs av en serie av aktiviteter som alla hänger ihop. Verksamhetsutövaren ska göra bedömningar över risken att utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Baserat på dessa riskbedömningar ska verksamhetsutövaren ta fram rutiner för att hantera dessa risker.

Kundkännedom ska hämtas in om samtliga kunder och hållas uppdaterad. Samtliga kunder ska riskbedömas. Kundernas transaktioner och aktiviteter ska övervakas. Avvikelse som skulle kunna tyda på penningtvätt eller finansiering av terrorism ska utredas och om avvikelsen inte kan avfärdas ska den rapporteras till Finanspolisen. Att några aktörer åläggs **vissa** uppgifter enligt penningtvättslagen förefaller litet märkligt. Det väcker frågor om det finns verksamhetsutövare som i dag har att utföra samtliga krav i penningtvättslagen utan att det bidrar till en bättre riskhantering och där enbart vissa uppgifter hade varit tillräckligt.

Att de föreslagna aktörerna åläggs en uppgiftsskyldighet på begäran kan vara rimligt. Det finns dock risk för att förväntansbilden på en sådan uppgiftsskyldighet är överdriven och att den inte kommer att ge särskilt mycket mer information än vad som lämnas i dag från verksamhetsutövare. Istället vill Bankföreningen återigen lyfta bankernas behov av att kunna ta kredituppgifter som en del i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Vi hänvisar i denna del till de argument som Upplysningscentralen UC anför i sitt remissvar.

Förväntansbilden kan också bli felaktig just på grund av att dessa aktörer inte skulle omfattas av samtliga krav i penningtvättslagen, bland annat kraven på att bevara uppgifter i 5 kap 3 §. Ett kreditupplysningsföretag omfattas av gallringsreglerna i kreditupplysningslagens (1973:1173) 8 §, vilket innebär att uppgifter om en fysisk person som inte är näringsidkare i de flesta fall ska gallras 3 år efter den dag då den omständighet inträffade eller det förhållande upphörde som uppgiften avser. Det innebär att ett kreditupplysningsföretag inte kan tillhandahålla uppgifter lika långt bak i tiden som till exempel en bank kan.

Ska dessa aktörer åläggas skyldigheter enligt penningtvättslagen är det viktigt att även ändringar i relevant rörelselagstiftning görs, så att det är tydligt vad som gäller. Till exempel bör kreditupplysningslagen 11 §, 4 st. kompletteras med en skrivning om att ett omfrågandemeddelande enligt första stycket inte ska skickas ut när kreditupplysningsföretaget fullgör sin upplysningsskyldighet enligt den föreslagna ändringen i PTL 4 kap 6 §. Detta är inte minst ett viktigt tydliggörande för den omfrågade personen.

Det är tveksamt hur mycket nytta den föreslagna skyldigheten för den med tillstånd enligt 19 kap. lagen om värdepappersmarknaden att rapportera en omständighet som kan antas ha samband med eller utgöra penningtvätt eller finansiering av



terrorism skulle medföra. Aktören åläggs inte att övervaka transaktioner för att hitta avvikelser som skulle kunna utgöra tecken på penningtvätt eller finansiering av terrorism, något som också skulle vara svårt då aktören inte har någon kundkännedom. Att bland alla de tusentals transaktioner som hanteras dygnet runt hitta omständigheter att rapportera förefaller omöjligt, om man inte övervakar transaktionerna och systematiskt letar efter vissa företeelser.

Transaktionsövervakning är mycket resurskrävande och det är inte troligt att en aktör skulle lägga de resurser som krävs på en aktivitet som den faktiskt inte är skyldig att genomföra. Möjligtvis kan det föreslagna rapporteringskravet fylla en funktion i samband med uppgiftsskyldigheten: om aktören fått en förfrågan från Finanspolisen om en viss transaktion eller företeelse kan aktören se liknande transaktioner och företeelser. Det är då rimligt att aktören har en legal möjlighet att rapportera det man hittat. Eftersom aktören dock fortfarande inte har en skyldighet att aktivt leta är frågan om förslaget skulle leda till så mycket.

Frågor med anledning av detta remissvar besvaras av Sara Ekstrand,
sara.ekstrand@swedishbankers.se. 070-5508170

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg