

2022-03-18

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

fi.fma.b@regeringskansliet.se

Utkast till lagrådsremiss - Samverkan mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Med anledning av regeringens utkast till lagrådsremiss om samverkan mot penningtvätt och finansiering av terrorism vill Bankföreningen lämna följande synpunkter.

6.2 Ändamål för och deltagare i samverkan

Verksamhetsutövares deltagande i samverkan

Regeringen föreslår att begränsa verksamhetsutövares deltagare i en samverkan till enbart kreditinstitut, till skillnad från utredningen som föreslog att alla typer av verksamhetsutövare skulle kunna ha möjlighet att delta. För kreditinstitutens del spelar det mindre roll att andra typer av verksamhetsutövare inte har möjlighet att ingå. En fråga är dock om den föreslagna avgränsningen verkligen ger de bästa möjligheterna att vidta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt om avgränsningen tar höjd för den framtida utvecklingen?

Regeringen motiverat avgränsningen med att kreditinstitut har särskild erfarenhet att hantera känsliga uppgifter, omfattas av långtgående krav på intern styrning och kontroll samt regler om kundskydd, vilket skulle innebära att kreditinstitut har förmågan att hantera sådana känsliga uppgifter som kan komma att delas i en samverkan. Andra typer av verksamhetsutövare är inte föremål för samma regelverkskrav och skulle därmed inte kunna hantera deltagandet i en samverkan. Detta skulle kunna vara en indikation på att vissa andra typer av verksamhetsutövare är för svagt reglerade, givet den risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som de medför.

Regeringen hänvisar också till den nationella riskbedömningen och att det är i banksektorns om penningtvätt har störst samhällsekonomiska effekter. Det finns dock stora möjligheter att tvätta stora summor pengar utan att utnyttja banker, något som blir väldigt tydligt i samband med det stora penningtvättsupplägget i växlingsbolaget Wold Exchange. Det sker också en omfattande och snabb



utveckling på andra områden, till exempel vad avser kryptotillgångar, som ger stora möjligheter till att tvätta pengar utan att använda sig av banker. De allt hårdare kraven på banker med avseende på åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, samtidigt som banker är den enda typen av verksamhetsutövare som ska kunna ingå i en samverkan, blir ett incitament för kriminella att söka sig till andra typer av verksamhetsutövare. Dessa är föremål för mindre omfattande lagstiftning än banker, är föremål för väldigt litet tillsynsåtgärder och deras rapportering av misstänkta transaktioner och beteenden är försumbar. Det finns en risk för att regeringen, genom den föreslagna avgränsningen, ytterligare understödjer skuggbanksektorn.

Finansinspektionens deltagande i samverkan

Regeringen föreslår en samverkan ska kunna ingås mellan brottsutredande myndigheter, verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Eftersom kreditinstitut är den enda typen av verksamhets utövare som föreslås kunna ingå i en samverkan antar Bankföreningen att den enda tillsynsmyndighet som kan ingå i en samverkan tillsammans med banker är Finansinspektionen. Regeringen motiverar Finansinspektionens deltagande med att det skulle kunna ha fördelar vad gäller verksamhetsutövarnas förebyggande arbete och Finansinspektionens tillsyn av detta. Det skulle ge Finansinspektionen bättre möjligheter att göra riskbaserade prioriteringar och rikta in sina resurser där det behövs som mest.

Bankföreningen anser att de angivna skälen till Finansinspektionens deltagande passar mycket dåligt in i syftet med en samverkan mellan brottsutredande myndigheter och banker. Bankföreningen motsätter sig därför förslaget att Finansinspektionen ska kunna ingå i en samverkan tillsammans med bankerna. Finansinspektionens deltagande skulle medföra en mycket stor risk för att samverkan mer skulle komma att handla om bankernas regelefterlevnad än den faktiska underrättelseverksamheten som är bankernas drivkraft för att engagera sig i en samverkan, till exempel av Samlit:s slag. När information byts i en samverkan är det ofrånkomligt att bankerna kan komma att blotta tidigare och nuvarande brister i sina åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Samarbetet i en samverkan måste kunna ske i en förtroendefull miljö, där banken inte ska behöva överväga om lämnandet av vissa uppgifter i syfte att bidra till brottsutredande myndigheters arbete samtidigt får negativa konsekvenser för banken själv i form av tillsynsaktiviteter. Detta skulle kunna påverka bankernas vilja att delta i en samverkan negativt.

En särskilt känslig situation skulle uppstå om en bank är föremål för tillsynsaktiviteter avseende åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism från Finansinspektionens och samtidigt deltar i en samverkan där Finansinspektionen också ingår.

Det bara är en typ av verksamhetsutövare, banker, som föreslås kunna delta i en samverkan och i praktiken kommer det antagligen bara att bli ett fåtal av dessa som kommer att få möjligheten att delta i en samverkan. De banker som brottsutredande myndigheter främst vill samverka med är antagligen de som redan ingår i Samlit och kanske några till. Dessa banker är redan föremål för mest penningtvättstillsyn av alla verksamhetsutövare. De är också föremål för väldigt mycket andra tillsynsaktiviteter. Finansinspektionens deltagande skulle därför ge information om ett mycket litet antal verksamhetsutövare och knappast ge en holistisk översyn till stöd för riskbaserade beslut om myndighetens åtgärder.

Finansinspektionen har redan tillgång till en mycket stor mängd information om verksamhetsutövarens åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt deras riskexponering genom de uppgifter Finansinspektionen begär in i den årliga penningtvättsrapporteringen. Bankföreningen anser att Finansinspektionens behov av information för förståelse av risker och för att kunna göra riskbaserade prioriteringar täcks av möjligheten välja vilka uppgifter man behöver i den årliga penningtvättsrapporteringen, av Finansinspektionens deltagande i Samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt av den föreslagna möjligheten att kunna delta i en samverkan med brottsutredande myndigheter, där bankerna inte ingår.

Reglerna om samverkan föreslås tas in i penningtvättslagen och kommer därför att omfattas av Finansinspektionens tillsyn. Det skulle innebära att Finansinspektionen ska utöva tillsyn över en banks medverkan i en samverkan där Finansinspektionen också deltagit. I en sådan situation måste Finansinspektionen anses vara jävig och detta är ytterligare ett skäl till att det är djupt olämpligt att Finansinspektionen deltar i en samverkan tillsammans med banker.

Bankföreningen anser att det är tillräckligt att Finansinspektionen kan få ta del av de särskilda möjligheter till informationsutbyte som uppstår inom en samverkan genom att Finansinspektionen kan ingå i en samverkan tillsammans med brottsutredande myndigheter.

6.3 Förutsättningar för samverkan

Regeringen föreslår att samverkan ska få ske för att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan penningtvätt eller finansiering av terrorism som till sin karaktär, komplexitet eller omfattning är allvarlig. Bankföreningen anser att det måste vara de deltagande myndigheternas ansvar att göra den bedömningen. En enskild bank har inte det faktaunderlag som krävs för att göra den bedömningen. Om en bank bjuds in att delta i en samverkan måste den kunna utgå ifrån att förutsättningarna för att kunna bilda en samverkan är uppfyllda. Det samma gäller kravet på att en samverkan bör vara proportionerlig.

Förutsättningarna för samverkan och proportionalitetsbedömningen kan inte vara en del av Finansinspektionens tillsyn av den deltagande banken, utan får omfattas av kontrollen av de deltagande myndigheterna.

6.5 Beslut om samverkan

I avsnittet om beslutets utformning anges inte hur man ska hantera en situation då det uppstår behov av att bjuda in ytterligare deltagare i en befintlig samverkan. Bankföreningen tolkar det som att om det blir aktuellt att bjuda in fler deltagare så måste det fattas ett nytt beslut som ersätter det tidigare. Detta bör tydliggöras i lagtexten.

Det anges i avsnittet om samverkans begränsande i tiden att en deltagare kan lämna en beslutad samverkan när som helst. En samverkan kan dock inte bestå av enbart banker, vilket innebär att om den eller de myndigheter som ingår i samverkan lämnar denna, så upphör den automatiskt. Detta bör tydliggöras i lagtexten.

6.6 Tystnadsplikt

Regeringen föreslår att ett kreditinstitut, dess styrelseledamöter eller dess anställda inte obehörigen ska få röja för en kund eller en utomstående innehållet i ett beslut om samverkan eller en uppgift som tagits emot i samverkan. Bankföreningen tolkar det som att det inte råder tystnadsplikt angående den omständigheten att en bank delar i en samverkan. Detta är en viktig distinktion, eftersom bankernas åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism är föremål för mycket intresse från omvärlden, bland annat från media. När lagstiftningen trätt i kraft kommer banker att få frågor från media om eventuellt deltagande i en samverkan.

8. Informationsutbyte mellan verksamhetsutövare utanför samverkan

Bankföreningen beklagar att regeringen inte föreslår att utvidga möjligheterna för att utbyta information om misstänkta transaktioner.

Bankföreningen konstaterar att regeringens tolkning inte överensstämmer med den som EU-kommissionen nyligen kommunicerat till Finance Denmark, som ställt frågor om tolkningen av art 39(5) i AMLD, med anledning av det pågående arbetet i Danmark med ett informationsutbyte i form av ett public-private partnership. Raluca Pruna, Head of Financial Crime Unit, DG FISMA, skriver:

“We would first like to clarify that Article 39(5) AMLD covers the conditions under which obliged entities that are not part of the same group or same structure, such as

a network, with common ownership, management or compliance controls can exchange information on possible money laundering or terrorist financing cases.

The situation covered under Article 39(5) is that of two or more obliged entities involved in the same transaction which concerns the same customer. On this basis, please find below our replies to your questions.

1) It is not a requirement for the customer to be a customer in all of the involved credit institutions for these to be able to share information under article 39(5) with regard to the notion of 'same customer' in article 39(5), if they are involved in the same transaction/flow of potentially illicit money.

While the person needs not be a client of both credit institutions, the transaction must take place between the two institutions and the exchange of data be limited to that transaction. It is not possible to interpret the conditions of Article 39(5) to extend the exchange of information to the entire flow of transactions. Article 39(5) might cover both situations where obliged entities service the same customer in the context of a given transaction (i.e. real estate acquisition involving the services of a bank and a notary), and situations where a transfer involves the same customer and another person.

2) The requirements of 'same customer and the same transaction' can be met in situations where the customer is only a customer in one credit institution and carries out one or more transactions to other customers in other credit institutions.

Yes, with the conditions quoted under point 1) that the exchange of information must be limited to the transaction at hand and cannot concern the entire flow of transactions. In other words, if a customer of credit institution A were to carry out a transaction with credit institution B where credit institution A is not involved, credit institution A is not entitled to receive information about that transaction and the customer.

3) The requirement of 'same transaction' includes transactions where two or more credit institutions are involved, even though the flow of potentially illicit money is not between the same customer/person in all of the involved credit institutions.

No, the requirements of same customer and same transaction cannot be read separately. Article 39(5) does not allow credit institutions to recreate the flow of transactions and exchange data on persons that are not their customers. The notion of transaction needs to be interpreted as one specific transfer or one specific activity, not a series of transactions across credit institutions potentially involving persons who were not parties to the original transaction or activity."

Kommissionens svar visar att man vid den svenska implementeringen av 39(5) AMLD gjort en för snäv tolkning av möjligheterna att dela information. Detta medför att svenska verksamhetsutövare inte har de möjligheter att vidta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism som EU-kommissionen avsett och därmed inte kan vara så effektiva som EU-kommissionen förväntar sig.

11. Bolagsverkets register över verkliga huvudmän

Regeringen går inte vidare med utredningens förslag om att juridiska personer årligen ska bekräfta uppgifterna om sina verkliga huvudmän till registret och inte heller att verksamhetsutövare vid anmälan till registret om att uppgifter är felaktiga ska lämna nödvändiga uppgifter om de omständigheter som ligger till grund för anmälan.

För att ett statligt register om verkliga huvudmän ska vara trovärdigt och relevant är det fundamentalt att uppgifterna i registret är korrekta och uppdaterade. Det nuvarande svenska registret är bristfälligt; något som givetvis utnyttjas av organiserad brottslighet.

Argumentet mot att juridiska personer årligen ska bekräfta att uppgifterna i registret fortfarande stämmer tycks vara att de i så fall kanske inte anmäler ändrade verkliga huvudmän direkt, så som de är skyldiga att göra. Det är bankernas erfarenhet att åtskilliga juridiska personer i dag inte anmäler in ändrade förhållanden i anslutning till att ändringar sker, något som orsakar bankerna extra arbete när de gör sina uppföljningar av kunderna och då får uppgifter som inte stämmer överens med de som finns i registret. En årlig bekräftelse skulle också underlätta bankernas arbete med den uppföljande kundkännedomen och frigöra resurser som kan koncentreras till de verkliga riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism, i stället för att behöva läggas på tvingande administrativa göromål som inte bidrar till bankens egen riskhantering.

Det är intressant att regeringen noterat att det i stort sett bara är banker som uppfyller den lagstadgade skyldigheten för verksamhetsutövare att anmäla in misstankor om felaktiga uppgifter till registret. Det innebär ju att åtskilliga andra verksamhetsutövare inte fullgör sina legala skyldigheter och därmed bidrar till åtgärderna mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Bankerna har fått mycket kritik av både Bolagsverket och kunder för sina anmälningar av misstänkta felaktiga uppgifter till registret. När banken ska göra sin anmälan måste man förhålla sig även till andra regler och beakta bland annat reglerna om banksekretess. Många banker har ansett att banksekretessen hindrar bankerna för att lämna ut det bakgrundsmaterial som behövs för att kunna motivera anmälan om den misstänkta felaktigheten. Bakgrundsmaterialet består vanligtvis av



bankens egen utredning om kundens verkliga huvudmän, en utredning som kan vara mycket omfattande och innehålla många personuppgifter. Ett tydligt lagstöd för att lämna uppgifterna skulle ge Bolagsverket ett bättre underlag för det vidare arbetet med uppgifterna och undanröja konflikten med reglerna om banksekretess.

Registret om verkliga huvudmän i sin nuvarande form bidrar inte i tillräcklig omfattning till den transparens kring ägande och kontroll av juridiska personer som ännu syftet med registret. I slutändan handlar dessa åtgärder om att försvåra för brottslingar att använda juridiska personer som brottsverktyg. Att skjuta upp nödvändiga ändringar ytterligare ger kriminella ytterligare möjligheter att utnyttja svagheter i systemet.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg