

2022-09-27

Polismyndigheten

Via e-post till:

anna.wigren@polisen.se

## **Polismyndighetens förslag till föreskrifter om rapportering och lämnande av uppgifter enligt lagen (2007:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism**

Bankföreningen har inget att invända mot att rapporteringen av misstänkta transaktioner ska ske via en av Polismyndigheten anvisad webbportal och inte heller till att föreskriften utökas till att omfatta fler typer av verksamhetsutövare.

Bankföreningen har dock i samband med tidigare remissförfarande avseende samma föreskrift motsatt sig att Polismyndigheten genom sitt förslag till föreskrift också uppställer krav på vilka uppgifter verksamhetsutövaren ska lämna i rapporten. Bankföreningens uppfattning kvarstår, det vill säga att Polismyndighetens meddelande av föreskrifter vad gäller vilka uppgifter verksamhetsutövare ska lämna i rapportering eller annars till Polismyndigheten inte omfattas av Polismyndighetens föreskriftsrätt enligt 19 §, st. 2 p. 1 förordning (2009:92 om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättsförordningen) och att uppgifter som rör annat än hur uppgifter därför ska lämnas till Polismyndigheten bör tas bort från föreskriften.

Bankföreningen motsätter sig att Polismyndigheten i föreskriften hänvisar till att rapporteringen och lämnande av uppgifter ska göras **enligt de anvisningar som finns på Polismyndighetens webbportal**. Anvisningar för rapportering och lämnande av uppgifter ska enligt det mandat som Polismyndigheten har givits i penningtvättsförordningen ske inom ramen för en **föreskrift**, vilket omfattar rutiner och processer för insyn, transparens och remissförfarande, och inte genom anvisningar på myndighetens webbportal [till den del det avser att reglera *hur* verksamhetsutövare ska rapportera eller lämna uppgifter till Polismyndigheten]. Bankföreningens uppfattning är att hänvisningen till anvisningar som finns på Polismyndighetens webbportal bör tas bort ut föreskriften och att föreskrifter om *hur* uppgifter ska rapporteras eller annars lämnas till Polismyndigheten ges i föreskriften och inte genom hänvisningar till anvisningar på Polismyndighetens webbportal.



I 4 kap. lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (PTL) finns bestämmelser om verksamhetsutövarens skyldighet att rapportera misstänkta transaktioner. Om en verksamhetsutövare har skälig grund att misstänka penningtvätt eller finansiering av terrorism ska verksamhetsutövaren utan dröjsmål rapportera alla uppgifter som kan tyda på detta till Polismyndigheten.

### **Motivering**

Möjligheten att meddela föreskrifter framgår av Regeringsformen, 8 kap. 1§. Regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, har i PTL 8 kap. 1 §, p.12 givits bemyndigande att meddela föreskrifter om hur rapportering till Polismyndigheten enligt 4 kap 3 § ska göras. Regeringen har i penningtvättsförordningen, 19 §, st. 2, p. 2, bestämt att Polismyndigheten ska meddela sådana föreskrifter. PTL innehåller dock inte något bemyndigande om att föreskriva vilka uppgifter som ska lämnas vid rapporteringen. En jämförelse kan göras med de bemyndiganden som lämnats i lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, 16 kap. 1 §, där ett antal bemyndiganden ges. Bemyndigandena avser en mängd olika områden och skiljer tydligt mellan omfattningen av de olika bemyndigandena. T.ex. ges bemyndiganden om att meddela föreskrift om **vilken** information som ska lämnas till kunder (p.1), **vilka** poster som får räknas in i startkapitalet (p.4) och **vilka** åtgärder ett kreditinstitut ska vidta för att uppfylla krav på soliditet etc. I p. 2 avser bemyndigandet **hur** information ska lämnas, men inte vilken information.

Polismyndigheten utöver sitt bemyndigande i föreskriftens 5 §, där det anges att rapportering och lämnande av uppgifter i webbportalen ska göras enligt de anvisningar som finns i användarmanualen i [fipogoaml.polisen.se](http://fipogoaml.polisen.se). Användarmanualen har aldrig varit föremål för något remissförfarande. Den praktiska tillämpningen av föreskriften har visat att användarhandboken och den tekniska kravspecifikationen innebär att åtskilliga av de förspecificerade uppgifterna är **obligatoriska att rapportera vid varje enskild rapport**. Om uppgifterna inte fylls i går det inte att genomföra rapporten.

Polismyndigheten har dock inte bemyndigande att föreskriva om vilka uppgifter som ska lämnas i rapporten. Polismyndigheten kan inte kringgå den i grundlag fastlagda regelgivningsprocessen genom att ställa upp tvingande regler i en användarmanual eller i en teknisk specifikation.

### *Verksamhetsutövarnas bedömning av aktiviteter och transaktioner*

Verksamhetsutövarnas skyldighet att rapportera misstanke om penningtvätt, finansiering av terrorism eller att egendom annars misstänks härröra från brottslig

handling regleras i PTL 4 kap. 3 §. Om verksamhetsutövaren har uppmärksammat avvikelser eller misstänkta aktiviteter eller transaktioner ska det enligt 2 § vidtas skärpta åtgärder för kundkännedom eller andra nödvändiga åtgärder för att kunna bedöma om det finns skälig grund för misstanke. Vad som är skärpta åtgärder för kundkännedom eller andra nödvändiga åtgärder lämnas till verksamhetsutövaren själv att avgöra, utifrån ett riskbaserat perspektiv (Prop. 2016/17:173, sid. 289).

Det ska understrykas att verksamhetsutövaren inte ska tillhandahålla en brottsutredning. I prop. 2016/17:173, sid. 538 anges i specialmotivering till 2 §: *"Begreppet "skälig grund för misstanke" innebär att det inte krävs att verksamhetsutövaren gör någon mera ingående bedömning av transaktioner och aktiviteter. En bedömning bör dock göras i syfte att undvika slentrianmässig rapportering av transaktioner och aktiviteter som vid första anblick verkar misstänkta eller avvikande. Verksamhetsutövarens åtgärder och bedömning bör syfta till att i den mån det är möjligt klargöra om den misstänkta eller avvikande aktiviteten eller transaktionen kan ha en naturlig eller legitim förklaring."*

#### *Innehållet i verksamhetsutövarens rapport*

Om det efter verksamhetsutövarens bedömning finns skälig grund för misstanke ska enligt 3 § alla omständigheter som tyder på penningtvätt, finansiering av terrorism, eller att egendomen härrör från brottslig handling ska rapporteras. Vilka omständigheter det är som ska rapporteras avgörs av vad det är som initierat verksamhetsutövarens interna granskning och vad som framkommit med anledning av de åtgärder verksamhetsutövaren vidtagit med stöd av 2 §.

PTL har i 4 kap. 3 § angivit ett antal uppgifter är obligatoriska och som ska alltid ingå i rapporten, **om de förekommer i det enskilda fallet**. Dessa är:

- Om den egendom som rapporten avser finns kvar hos verksamhetsutövaren
- Vilka tillgodohavande kunden har hos verksamhetsutövaren
- Om verksamhetsutövaren avstått från ett genomföra en misstänkta transaktion
- Vem som är mottagare av en misstänkt transaktion

Utöver dessa obligatoriska uppgifter är det föremålet för verksamhetsutövarens misstanke och granskningen som genomförts baserat på misstanken samt omfattningen av granskningen som avgör vad som ska rapporteras.

Genom denna utformning av lagstiftningen har lagstiftaren gjort en avvägning mellan brottsutredande myndigheters behov av information och av verksamhetsutövarnas kunders behov av integritet. Den misstankegrad som ska vara uppfylld för att verksamhetsutövaren ska vara skyldig att göra en rapport till Polismyndigheten är mycket låg. Som framgår av specialmotiveringen till PTL 4 kap. 3 § räcker det att verksamhetsutövaren inte kan hitta en naturlig eller legitim förklaring. Att varje rapport då ska innehålla en mängd tvingande uppgifter innebär en enorm överrapportering



som inte är proportionerlig och som medför ett alltför stort intrång i den enskildes personliga integritet. Det innebär också en väldigt stor arbetsinsats för verksamhetsutövarna att vid varje rapporteringstillfälle lämna en mängd uppgifter som inte är relevanta för den misstanke som rapporteras. Det är också ett avsteg från lagens grundläggande krav på riskbaserade aktiviteter.

#### *Sekretessregler*

Verksamhetsutövaren måste alltid beakta de sekretessregler som gäller för den bedrivna verksamheten. För att kunna lämna ut uppgifter om kunden och kundens aktiviteter och transaktioner krävs att det finns en regel som bryter sekretessen – i bankers fall banksekretessen i lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, 1 kap. 10 §. Den sekretessbrytande regeln för rapportering av misstänkta aktiviteter och transaktioner utgörs av PTL 4 kap. 3 §. Omfattningen av vad som kan rapporteras utgörs, som redogjorts för ovan, av de obligatoriska uppgifterna, om de förekommer i det enskilda fallet, samt av omständigheter som tyder på penningtvätt, finansiering av terrorism, eller att egendomen härrör från brottslig verksamhet. Det innebär att en verksamhetsutövare inte har rättsligt stöd för att rapportera någonting utöver detta vid en rapport enligt PTL 4 kap. 3 §. Rapportering av ytterligare uppgift innebär ett lagbrott och skulle kunna innebära att skadeståndsanspråk riktas mot verksamhetsutövaren.

Sekretessregler gäller även mellan verksamhetsutövare och en verksamhetsutövare kan därför inte förväntas rapportera sådan information som den inte har och inte heller kan få tillgång till. Verksamhetsutövare har mycket små möjligheter att utbyta information om kunder, aktiviteter och transaktioner sinsemellan.

#### *Verksamhetsutövarnas stöd att hämta in och hantera kundkännedomsuppgifter*

Av PTL 5 kap. 2 § framgår att verksamhetsutövare får behandla personuppgifter i syfte att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt PTL. Krav på att inhämta kundkännedom och omfattningen av åtgärderna för att uppnå kundkännedom framgår i PTL 3 kap. samt för verksamhetsutövare under Finansinspektionens tillsyn av Finansinspektionens föreskrift FFFS 2017:11 om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt av Joint Committee 2017 37 Riktlinjer om riskfaktorer. Av PTL 2 kap. 8 §, st. 3 framgår att innehållet i de rutiner och riktlinjer en verksamhetsutövare ska ha avseende sina åtgärder för kundkännedom, övervakning och rapportering samt för behandling av personuppgifter ska bestämmas av de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som identifierats i verksamhetsutövarens allmänna riskbedömning. Enligt PTL 3 kap 14 § ska åtgärderna för kundkännedom ske i den omfattning det är motiverat med hänsyn till kundens riskprofil.

En verksamhetsutövare har inte möjlighet att hantera kundkännedomsuppgifter i en större omfattning än vad som kan motiveras antingen genom att det är ett uttryckligt krav i lag eller föreskrift eller genom att det kan motiveras riskbaserat, utifrån



verksamhetsutövarens allmänna riskbedömning och den enskilda kundens riskprofil. Det finns inte legala möjligheter att hämta in och hantera kundkännedomsuppgifter enbart för att uppgiften skulle vara en tvingande uppgift, enligt Polismyndighetens handbok, vid rapporteringen till Polismyndigheten. Det skulle också riskera att verksamhetsutövaren hamnar i konflikt med dataskyddsförordningen.

En annan konsekvens av att uppgifter blir tvingande att lämna vid rapporteringen blir att Polismyndighetens uppgiftskrav kommer att bli styrande för vilka kundkännedomsuppgifter som verksamhetsutövaren måste inhämta. Det måste ses som ett totalt avsteg från det riskbaserade synsättet som inte har stöd i PTL, i förarbetena till lagen eller i det bakomliggande direktivet.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Sara Ekstrand