

2022-10-05

Finansutskottet

Hemställan

Svenska Bankförening hemställer att Finansutskottet, i beredningen av regeringens förslag om samverkan mot penningtvätt och finansiering av terrorism, prop. 2021/22:251, i sitt betänkande förtydliga att det ska vara möjligt att utbyta information mellan verksamhetsutövare om en misstänkt transaktion även om kunden i fråga inte är kund hos båda verksamhetsutövarna.

Inledning

Regeringen har överlämnat en proposition, prop. 2021/22:251 Samverkan mot penningtvätt och finansiering av terrorism, till riksdagen. I propositionen föreslås bland annat att brottsbekämpande myndigheter, Finansinspektionen och banker ska få samverka i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt. Regeringen har dock inte gått vidare med utredningens förslag att utöka möjligheterna att utbyta information utanför en samverkan. Därmed fortsätter möjligheterna att utbyta information om misstänkta transaktioner att vara begränsade till de möjligheter som finns i lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, 4 kap, 9 § stycke 4. Där krävs att det ska vara fråga om samma kund och samma transaktion för att bankerna ska kunna utbyta information. Detta lagrum implementerar artikel 39 (5) i penningtvättsdirektivet. En motsvarande artikel med samma ordalydelse återfinns även i EU-kommissionens förslag till ny penningtvättsförordning som kommer att behandlas i en kommande trilog.

Det har framkommit indikationer på att EU-kommissionen dock inte avsett att möjligheterna till informationsdelning skulle vara så begränsade. Under våren tillskrev Finansdepartementet EU-kommissionär McGuinness och ställde frågor om tolkningen av artikel 39 (5). Nämnda artikel berör förbud om röjande av uppgifter samt undantag från detta förbud. Bland annat framgår att ”i fall som avser samma kund och samma transaktion som omfattar två eller fler ansvariga enheter” hindrar inte att uppgifter lämnas mellan berörda ansvariga enheter.

Kommissionären McGuinness svarade den 4 juli 2022 att i situationer där det finns ett transaktionssammanband ska det vara möjligt att utbyta information om en misstänkt transaktion, även om kunden inte är kund i båda bankerna.

Att bankerna får bättre möjligheter till informationsdelning är nödvändigt för att åtgärderna mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska bli effektiva. Informationsutbyte kräver dock ett tydligt rättsligt stöd.

Bankföreningen hemställer därför att Finansutskottet i prop. 2021/22:251 förtydligar att det ska vara möjligt att utbyta information mellan verksamhetsutövare om en misstänkt transaktion, även i situationer där kunden i fråga enbart är kund hos den ena verksamhetsutövaren.

Bakgrund

Åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism kommer inte att bli effektiva förrän bankerna får bättre möjligheter att samarbeta i de fall det finns misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism avseende en viss kund eller en viss transaktion. De legala förutsättningarna för banker att dela sådan information är dock mycket små. Situationen omfattas av reglerna om banksekretess i 1 kap. 10 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, som innebär att banken inte obehörigen får röja enskildas förhållande till banken. Röjandet kan vara behörigt om det sker med den enskildes godkännande, med stöd av lag, bestämmelser utfärdade med stöd av lag eller av andra särskilt behöriga skäl.

Regeln om tystnadsplikt i 4 kap. 9 § första stycket penningtvättslagen innebär ytterligare lager av tystnadsplikt. Enligt den bestämmelsen får en bank inte röja för kunden eller för någon utomstående att avvikande eller misstänkta transaktioner eller aktiviteter uppmärksammas, att rapportering gjorts till Polismyndigheten (Finanspolisen) eller att uppgifter har lämnats dit på begäran. Denna tystnadsplikt är straffsanktionerad.

I 4 kap. 9 § andra stycket penningtvättslagen finns undantag från tystnadsplikten; det anges där vad som inte är ett obehörigt röjande. Ett av undantagen (fjärde punkten) innebär att vissa verksamhetsutövare får dela uppgifter med varandra, men endast om uppgifterna rör samma kund och samma transaktion. Detta tolkas som att information bara kan utbytas mellan två verksamhetsutövare om den som är kund hos båda verksamhetsutövaren och under förutsättning att det har skett en transaktion som har gått mellan de två verksamhetsutövaren, dvs. information om kunden och transaktionen i fråga. Den möjlighet till informationsdelning som ges i bestämmelsen är därmed så snäv att den i praktiken inte har någon betydelse, eftersom misstänkta transaktioner sällan görs mellan en kunds konton i olika banker utan mellan olika kunders konton. Bestämmelsen begränsar vidare de typer av verksamhetsutövare som har möjlighet att utbyta sådan information eftersom det krävs att verksamhetsutövaren är av samma verksamhets- eller yrkeskategori. En bank kan alltså utbyta information med en annan bank, men inte med en annan typ av verksamhetsutövare, som ett betaltjänstföretag.

2021 års penningtvättsutredning föreslog i betänkandet SOU 2021:42 "Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism" att undantaget från tystnadsplikten i 4 kap. 9 § andra stycket fjärde punkten i penningtvättslagen skulle utvidgas till att omfatta även uppgifter som rör olika kunder men där det finns ett transaktionssamband samt verksamhetsutövare som tillhör olika verksamhets- eller yrkeskategorier. De banker som har beröringar med en transaktion skulle då kunna utbyta information om transaktionen, oavsett om den som gör transaktionen är kund i båda bankerna. Det skulle också möjliggöra informationsutbyte mellan en bank och ett betaltjänstföretag, till exempel i en situation då en transaktion initierats genom en betaltjänstleverantör.

Utredningen ansåg på sid 336 att "det är sannolikt att möjligheten att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism skulle öka om flera aktörer i en kedja agerar". "Att följa en misstänkt transaktion till en annan verksamhetsutövare skulle t.ex. kunna bidra till en ökad och snabbare förståelse för den enskilda transaktionen men också för helhetsbilden, där transaktionen kan vara en del i en större kedja. Behovet av att kunna utbyta information gäller oavsett om transaktionen har genomförts eller om den nekats p.g.a. misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Att se ett större sammanhang skulle kunna leda till att verksamhetsutövare upptäcker att transaktionen utgjort en del i ett större bedrägligt upplägg eller noterar nya personer och företag som är centrala för en vidare utredning. Verksamhetsutövaren skulle därefter kunna rapportera den del av kedjan som verksamhetsutövaren har information om till Finanspolisen och bidra till en mer träffsäker rapportering samt ge ett bättre underlag för Finanspolisen att arbeta vidare med."

Regeringen valde dock att inte gå vidare med utredningens förslag.

I arbetet med att ta fram effektiva samarbeten mellan banker och finansunderrättelseenheter i flera länder, så kallade Public-Private Partnerships är frågan om möjligheterna till informationsdelning av central betydelse. Kommunikation från kommissionen har indikerat att nationella penningtvättslagstiftningar inte ger den möjlighet till informationsdelning som kommissionen avsett.

I ett brev till kommissionen den 25 maj 2022 ställer Finansdepartementet genom finansmarknadsministern Max Elger, en fråga till kommissionären McGuinness om formuleringen "same customer and the same transaction" i Art 39(5) AMLD, omfattar även den situationen att den kund som initierar transaktionen är kund bara i en av de banker som hanterar transaktionen. Finansmarknadsministern konstaterar också i brevet att om det inte är möjligt för bankerna att dela information i en sådan situation, så försvagas bankernas möjligheter att vidta effektiva åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism betydligt.

Kommissionären McGuinness svarar den 4 juli 2022 att i situationer där det finns ett transaktionssammanband ska det vara möjligt att utbyta information om en misstänkt transaktion, även om kunden inte är kund i båda bankerna.

För att det ska vara möjligt för verksamhetsutövarna att börja utbyta information på det sätt som kommissionen gett uttryck för, krävs att detta tydligt framgår av lag eller förarbetena. Att det räcker med ett transaktionssamband och kunden därmed inte behöver vara kund i båda bankerna måste tydligt anges så att alla som kan komma att bedöma tillämpningen av lagrummet, till exempel tillsynsmyndigheter som Finansinspektionen och Integritetsskyddsmyndigheten, har samma grund för sin bedömning.

Det föreslagna förtydligandet innebär inte att någon ändring införs i den nu gällande lagtexten eller att ett avsteg görs från nu gällande direktiv på penningtvättsområdet. Eftersom EU-kommissionen i sitt förslag till ett nytt penningtvättsregelverk (AML-package) inte föreslår någon ändring av aktuell bestämmelse torde ett förtydligande enligt förslaget ovan inte heller strida mot lojalitetsplikten, enligt vilken medlemsländerna är förpliktade att vidta lämpliga åtgärder för att fullgöra de skyldigheter som följer av fördrag eller av unionens akter.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Bilagor:

Finansdepartementets brev till EU-kommissionen
EU-kommissionens svarsbrev