

Svenska Bankföreningen

REMISSYTTRANDE
2007-07-19

Finansdepartementet
Bankenheten
103 33 STOCKHOLM

Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet (SOU 2007:23) (Fi2007/2472)

Svenska Bankföreningen vill anföra följande med anledning av förslaget till implementering av det tredje penningtvättsdirektivet.

Sammanfattning

Svenska Bankföreningen anser

- att statsmakter och myndigheter måste tydligare än vad som hittills skett klargöra för allmänheten och bankkunderna att de kontrollåtgärder som bankerna vidtar görs i enlighet med politiska beslut, informationsinsatser till allmänheten bör genomföras i detta syfte,
- att rätten att behandla personuppgifter för kundkännedom bör regleras i penningtvättslagen på ett tydligare sätt än vad utredningen har föreslagit,
- att en ändring bör genomföras i lagen om insättningsgaranti som innebär att banker (och andra företag som tar emot insättningar) har rätt att avsluta en viss kunds konton om företaget inte kan fullgöra penningtvättslagens krav på kundkännedom eller företaget anmält kunden som misstänkt för penningtvätt eller terrorismfinansiering,
- att det är angeläget att nu införa en möjlighet för åklagare att stoppa (frysa) misstänkta transaktioner,
- att meddelandeförbudet (dvs. förbudet för anställda att upplysa kunder om att granskning eller anmälan skett av misstänkt penningtvätt) behöver ses över och inte längre vara straffsanktionerat,
- att återrapporteringen från Finanspolisen bör förbättras och att den elektroniska kommunikationen med Finanspolisen bör utvecklas,
- att anställda som anmält misstänkt penningtvätt ges ett bättre integritetsskydd genom att uppgifter om dem begränsas i förundersökningar, åtal och domstolsförhandlingar,
- att tillsynen över alla företag som omfattas av penningtvättslagen måste ligga på samma nivå och att alla företag ska bidra till kostnaderna för tillsynen,

G:\Övrigt\REMIS\S\Departementen-Regeringen\2007\penningtvätt SOU 2007_23.doc

Postadress	Gatuadress	Telefon	Telefax	Bankgiro	Postgiro
Box 7603 SE-103 94 STOCKHOLM www.bankforeningen.se	Regeringsgatan 38	08-453 44 00	08-796 93 95	700-1779	505-8

- att det behöver etableras ett nära samarbete mellan företag och myndigheter för bl.a. analyser av trender, hotbilder och den internationella utvecklingen,
- att det bör införas tillståndskrav för valutaväxlingsföretag, betalningsförmedlare och inlåningsföretag,
- att det inte ska införas någon central databas för transaktioner över ett visst belopp,
- att ikraftträdandet behöver senareläggas till våren 2008 för att företagen ska hinna göra nödvändiga anpassningar till de nya lagkraven.

Inledning

Svenska Bankföreningen och dess medlemmar anser att bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering är av hög prioritet. Bankerna och föreningen har under årens lopp vidtagit en rad åtgärder för att hindra att banksystemet används för olagliga transaktioner. Bankerna vidtar dessa åtgärder både i eget intresse för att skydda sig och sina kunder mot bedrägerier och andra former av förluster och för att vara goda samhällsmedborgare och delta i den internationella kampen mot denna typ av brottslighet.

Samtidigt ska det framhållas att det i första hand är en uppgift för de rättsvårdande instanserna att svara för denna brottsbekämpning. Besluten om vilka åtgärder som ska vidtas fattas inom ramen för det politiska systemet i EU och Sverige. Dessa beslut innebär i många fall långtgående krav på bankerna att kontrollera och övervaka sina kunder. Dessa krav skärps genom det tredje penningtvättsdirektivet som nu ska genomföras i Sverige. Enligt Bankföreningens uppfattning måste statsmakter och myndigheter betydligt klarare än vad som hittills skett klargöra för allmänheten och bankkunderna att de kontrollåtgärder som bankerna vidtar är något som görs i enlighet med politiska beslut. Många kunder känner inte till bakgrunden och antar att det är bankerna själva som inför allt fler kontroller av kunder och transaktioner. Det politiska systemet måste utåt ta ansvar för de beslut som påverkar integriteten för många invånare.

Utöver att tydliggöra bakgrunden till och ansvaret för penningtvättsregleringen måste det politiska systemet också se till dels att bankerna och andra företag som omfattas av regelverket kan fullgöra de skyldigheter som åläggs dem och inte hindras av annan lagstiftning (t.ex. personuppgiftslagen), dels att myndigheterna har tillgång till tillräckliga resurser och effektiva åtgärder (t.ex. frysning av transaktioner).

Penningtvätsutredningen har tyvärr inte lagt fram förslag till åtgärder som tillgodoser dessa synpunkter fullt ut. Bankföreningen återkommer till detta i det följande.

Yttrandets disposition

Bankföreningens huvudsynpunkter på betänkandet sammanfaller med de som framförs i det särskilda yttrandet av Tomas Tetzell, som företrädde föreningen som sakkunnig i utredningen. Dessa punkter är personuppgiftsbehandling för kundkännedom, kontraheringsplikten och frysning av tillgångar.

Föreningen tar också upp en del andra principiella frågor såsom förändringar av meddelandeförbudet, tydligare krav på återkoppling från myndigheternas sida, finansiering av tillsynen och tillståndskrav för vissa finansiella institut. Föreningen väcker också frågan om inte Sverige bör införa ytterligare ett par av bestämmelserna i direktivet (undantag för öppnande av bankkonto och införande av förbud mot anonyma konton).

Därutöver har föreningen en rad förslag till ändringar i förslagen till lagtext och förordning.

Med penningtvätt avses i det följande i flertalet fall också finansiering av terrorism, eftersom regelverken för dessa i huvudsak sammanfaller.

Personuppgiftsbehandling för kundkännedom

Som framgår av betänkandet förutsätter penningtvättslagen en omfattande behandling av personuppgifter för att de krav som lagen ställer ska kunna uppfyllas. Särskilt gäller detta bestämmelserna om kundkännedom. För bankernas del har det varit en av de mest angelägna frågorna under utredningsarbetet att få det klarlagt att denna personuppgiftsbehandling är tillåten enligt personuppgiftslagen. Utredningen har i viss utsträckning tillgodosett dessa önskemål genom att föreslå särskild reglering av för det första den personuppgiftsbehandling som förutsätts för identifiering av politiskt utsatta personer och för det andra den behandling som innefattar uppgifter om nationalitet m.m. eftersom sådana uppgifter kan vara känsliga i personuppgiftslagens mening.

Bankföreningen anser emellertid att det måste tydliggöras att även den personuppgiftsbehandling i övrigt som fordras för att kraven på kundkännedom ska kunna uppfyllas är tillåten enligt personuppgiftslagen. I och för sig talar mycket för att en intresseavvägning skulle medföra att behandlingen är tillåten, men eftersom utgången av en sådan bedömning inte kan förutses skapar det osäkerhet för företagen att förlita sig på en intresseavvägning. Detta kan leda till att företagen avstår från investeringar i systemstöd och inte behandlar en del kunduppgifter även om dessa skulle vara värdefulla från riskbedömningssynpunkt. Följden kan alltså bli att företagen inte väljer de mest effektiva systemen för att kunna tillämpa penningtvättslagen. Detta kan vara till nackdel för Sverige som land vid FATF:s granskning av effektiviteten i vårt regelverk mot penningtvätt och för enskilda företag vid förfrågningar från utländska samarbetsparter om vilka åtgärder man vidtar mot penningtvätt.

Behandling av personuppgifter aktualiseras vid inledandet av en affärsförbindelse, vid den fortlöpande övervakningen och vid rapporteringen till Finanspolisen. Det finns dessutom krav på att uppgifterna ska lagras under viss tid. Vid inledandet av en affärsförbindelse ska uppgifter inhämtas om kundens identitet och bakgrund samt beroende på omständigheterna uppgifter om ägarförhållanden, tillgångarnas ursprung, affärsförbindelsens syfte och den tänkta användningen av produkter och tjänster. Till uppgifterna om kundens bakgrund hör information om skötsamheten i ekonomiskt hänseende.

Det kan inträffa att ett företag avstår från att inleda en kundförbindelse beroende på att den aktuella personen eller företaget inte lämnar tillräckliga uppgifter för att kravet på kundkännedom ska anses vara uppfyllt. Det finns i sådana fall ett berättigat behov av att, framför allt i större företag, spara uppgifter om dessa personer i syfte att undvika att personen återkommer till företaget via en annan kanal där man inte känner till att ett första kundmöte ägt rum och vad som förevarit vid detta. Det bör klart framgå att detta är förenligt med den nya lagen.

Av kraven på att affärsförbindelsen ska övervakas följer att uppgifter om kundens användning av olika produkter och tjänster får behandlas. Rätten till personuppgiftsbehandling innefattar även sådan behandling som innebär att kontroller görs mot databaser med uppgifter om PEP och personer som omfattas av sanktioner. Direktivet och lagstiftningen förutsätter en riskbaserad tillämpning, vilket innebär att omfattningen av de åtgärder som vidtas mot penningtvätten ska baseras på en riskbedömning av kunder, produkter m.m. Av detta får anses följa att de nämnda personuppgifterna även får behandlas som ett underlag för en riskbedömning. Av

kommande lagstiftning och förarbeten bör det framgå att denna personuppgiftsbehandling kan göras med stöd av lagen.

Mot den beskrivna bakgrunden och för att uppnå klarhet beträffande behandlingen av personuppgifter i samband med åtgärder mot penningtvätt anser Bankföreningen att rätten att behandla personuppgifter bör regleras i penningtvättslagen på ett tydligare sätt än vad utredningen föreslagit. Detta kan förslagsvis ske genom att det anges att personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att uppfylla kraven i 4 a § (kundkännedom), 6 § (skärpta krav på kundkännedom), 8 § (bevarande av handlingar) och 9 § andra stycket (anmälningsskyldighet) är tillåten.

Härutöver torde det som utredningen har föreslagit finnas behov av ett uttryckligt undantag från 13 § personuppgiftslagen beträffande känsliga uppgifter. Detta undantag har dock gjorts alltför snävt då det t.ex. är tveksamt om det ger utrymme för att mellan koncernbolag överföra kunduppgifter som innefattar känsliga uppgifter. Det måste vara möjligt att en kopia av en identitetshandling, t.ex. ett pass som utvisar etniskt ursprung, ska kunna föras till ett annat bolag inom samma koncern om personen önskar bli kund också där. Denna möjlighet måste också finnas för att bestämmelserna om identifiering av tredje part ska kunna tillämpas. Där förutsätts enligt förslaget till 4 c § att informationen som inhämtats för kundkännedom kan överlämnas. Vidare är begränsningen till bevarande av handlingar enligt 8 § första stycket alltför snäv, eftersom det inte kan uteslutas att känsliga uppgifter lämnas också i samband med att affärsförbindelsens syfte undersöks.

Den av utredningen föreslagna bestämmelsen om personuppgiftsbehandling syftar som tidigare nämnts också till att möjliggöra kontroll av om en person är en PEP. I betänkandet pekas på (sidan 124 f.) de risker som det finansiella systemet kan möta genom förbindelser med personer från länder med utbredd korruption. Detta innebär att banker m.fl. företag därför, för att uppfylla sin skyldighet att ha system för att identifiera PEP, kan behöva rikta särskild uppmärksamhet mot personer som kommer från länder som är kända för utbredd korruption. Det är angeläget att det i kommande förarbetsuttalanden klargörs att ett sådant förfarande inte utgör olaga diskriminering. Det får tvärtom anses vara en följd av uttalanden i betänkandet och i direktivets preambel.

I anslutning till resonemang om OFAC-listan och PEP-databaser uttalar utredningen (sidan 156) att det i flertalet fall inte torde föreligga några hinder att inhämta samtycke. Samtidigt konstateras att det kan ifrågasättas om det är en realistisk metod. Bankföreningen vill framhålla att inga banker i Sverige använder sig av samtycke i samband med behandling av personuppgifter. Det går nämligen inte att bygga upp system för denna behandling där kunder från en dag till en annan kan ändra ett tidigare lämnat samtycke. I stället har bankerna tydlig information om behandlingen av personuppgifter i informationsmaterial om olika produkter och i villkor, så att kunden i förväg är medveten om hur uppgifterna om honom/henne kommer att behandlas.

Om lagstiftaren trots vad Bankföreningen nu anfört inte föreslår en tydligare rätt till behandling av personuppgifter är det mycket angeläget att det i stället görs tydliga uttalanden till ledning för den intresseavvägning som annars måste göras mellan kundens integritet och kraven på bankerna (och andra företag) i penningtvättslagen. Utgångspunkten bör därvid vara att i rimlig utsträckning säkerställa att de som omfattas av kraven i regelverket kan införa de rutiner som utifrån verksamhetens art och omfattning är effektivast, framför allt från ett penning-

tvättsbekämpningsperspektiv, men även från ett kostnadsperspektiv. För större institut, t.ex. inom den finansiella sektorn, som har stora kundbaser och verksamhet i flera länder bör alltså ett betydande utrymme finnas, om det befinns vara det mest effektiva, att införa IT-lösningar som innefattar behandling av personuppgifter för att uppfylla kraven. Vid intresseavvägningen bör på verksamhetsutövarens sida kunna vägas in hur starkt kravet att utföra personuppgiftsbehandlingen kan anses vara utifrån lydelse och ändamål med lag och förordning samt utifrån Finansinspektionens krav t.ex. i allmänna råd och föreskrifter. Även internationell ”best practice” bör kunna vägas in. Den beskrivning av behandling av olika typer av personuppgifter som lämnats ovan bör återspeglas i de kommande förarbetena. Detta fordras för att såväl företagen som deras kunder ska kunna bedöma vilken typ av personuppgiftsbehandling som är tillåten.

Mot verksamhetsutövarens intresse ska vägas den registrerades intresse av skydd mot kränkning av den personliga integriteten.

Kontraheringsplikten enligt lagen om insättningsgaranti

Vissa av de företag som omfattas av penningtvättslagen har en kontraheringsplikt. Exempelvis är enligt 11 b § lagen om insättningsgaranti de kreditinstitut som erbjuder insättningsgarantiskyddat sparande skyldiga att erbjuda detta till var och en. Från denna huvudregel kan undantag göras endast om det finns särskilda skäl. Det kan vara att en kund tidigare varit oheldig mot en bank eller att det föreligger misstanke om penningtvätt eller om den anställde i institutet genom att ta emot medlen främjar brott (prop. 2002/03:139 s. 598). Finansinspektionen har i sina allmänna råd om inlåningskonton och tillhörande banktjänster (FFFS 2001:8) också angett denna s.k. inlåningsskyldighet. Dessa allmänna råd baserar sig på äldre bestämmelser, men gäller alltså. De går på vissa punkter längre än förarbetena till lagen om insättningsgaranti.

Denna kontraheringsplikt, tidigare benämnd inlåningsskyldighet, har funnits under lång tid och reglerades tidigare i 2 kap. 1 § bankrörelselagen, där det stadgades ”En bank är skyldig att ta emot inlåning på räkning från allmänheten”. Såväl den tidigare som den nuvarande bestämmelsen tar sikte på situationen när en kundförbindelse inleds. Det är då som de angivna omständigheterna kan åberopas mot att öppna ett kundförhållande (inlåningskonto). Vad som gäller under ett pågående kundförhållande, dvs. under vilka omständigheter som ett kreditinstitut kan säga upp en kundförbindelse (ett insättningsgarantiskyddat konto) är oreglerat. Det finns heller ingen rättspraxis på området.

I förarbetsuttalandena till lagen om insättningsgaranti har uttalats att det inte bör accepteras att ett institut vägrar vissa personer tillgång till konton som omfattas av garantin. Detta tillsammans med Finansinspektionens allmänna råd uppfattas av bankerna som ett mycket starkt tryck på att alla ska ha rätt till ett konto. Detta har medfört att bankerna inte anser sig kunna ta steget att avsluta konton även i de fall då kunder använder kontona på ett sätt som väcker misstankar om oegentligheter. Bankerna torde i allmänhet inte heller avsluta konton för en kund när denne anmälts till Finanspolisen misstänkt för penningtvätt. I dessa fall begränsar man sig till att avböja de enskilda transaktioner som anses misstänkta. Bankerna upplever det som mycket frustrerande att behöva ha kvar kunder som man misstänker för brottslig verksamhet. Bankföreningen påtalade detta i en promemoria till FATF i samband med dess utvärdering av Sverige hösten 2005. Detta föranledde FATF att i sin utvärderingsrapport (s. 69) uttala: ”There are certain characteristics of Swedish law as regards financial institutions, like strong presumption that basic financial services must normally be made available to every per-

son, that when coupled with a developing AML/CFT regime, may make implementing the FATF 40+9 more challenging”. Bankföreningen har i en skrivelse till utredningen framfört detta och framhållit att bankerna uppfattar de angivna reglerna som ett betydande hinder för sina åtgärder mot penningtvätt och annan brottslighet.

Anledningen till att bankerna inte avslutar konton i de nämnda situationerna är – utöver att det inte finns något författningsmässigt stöd för det – risken för skadeståndstalan eller ingripande från Finansinspektionen efter anmälan från kunden. Även om banken skulle sakligt sett ha rätt innebär anmälan i sig risk för en betydande ryktesförlust för banken. En ytterligare starkt avhållande faktor är att banken inte vid fall av misstänkt penningtvätt kan upplysa kunden om anledningen till att kontot avslutas, eftersom banken då bryter mot penningtvättslagens meddelandeförbud. Att säga upp ett kundförhållande utan angivande av skäl har bankerna inte ansett vara ett godtagbart agerande.

Det ska här erinras om att den nya lagen innebär krav på en löpande övervakning av affärsförbindelsen. Om en bank inte får tillfredsställande svar på frågor om syftet med olika transaktioner och gör bedömningen att transaktionen eller utnyttjandet av en viss tjänst inte kan ha något rimligt affärsmässigt syfte och inte stämmer överens med den bild av syftet med affärsförbindelsen som angavs när förbindelsen inleddes, kan banken inte uppfylla kraven i bestämmelsen om kundkännedom. Det framstår därvid som naturligt att banken inte längre ska vara skyldig att tillhandahålla den aktuella kontoformen till kunden. Banken riskerar annars att medverka till transaktioner som man inte förstår syftet med och som i vissa fall kan ingå i ett brottsligt förfarande. Banken kan också anses bryta mot medverkansförbudet. I de angivna situationerna bör banken därför ha rätt att säga upp kundens konton som omfattas av insättningsgarantin. Motsvarande bör också kunna ske i samband med att kunden anmäls till Finanspolisen för misstänkt penningtvätt.

Enligt Bankföreningens uppfattning bör en ändring genomföras i 11 b § lagen om insättningsgaranti innebärande att kreditinstitut (och övriga institut som tar emot insättningar) har rätt att avsluta en viss kunds konton om institutet inte kan skaffa sig sådan erforderlig kännedom om kunden som avses i penningtvättslagens bestämmelser om kundkännedom eller institutet anmält kunden som misstänkt för penningtvätt eller terrorismfinansiering.

Frysning av misstänkta transaktioner

Utredningens direktiv har tyvärr varit begränsade och därmed inte möjliggjort för utredningen att ta ett helhetsgrepp på penningtvättsregleringen. Straffrättsliga frågor och frågor om tvångsmedel har fallit utanför utredningens område.

Bankföreningen anser dock att det är angeläget att nu införa en möjlighet till frysning av misstänkta transaktioner. Detta föreslogs redan år 1997 av en tidigare penningtvättsutredning (SOU 1997:36). Tyvärr har det inte lett till lagstiftning. Frysningensinstitutet skulle innebära att en åklagare kan fatta beslut om frysning på anmälan av Finanspolisen efter det att en anmälan om misstänkt penningtvätt gjorts från en bank eller annat företag som omfattas av lagen. Frysningen skulle gälla under högst två dygn. Under denna tid får avgöras om grund finns för att inleda en förundersökning och besluta om andra tvångsmedel eller om transaktionen kan tillåtas.

Frysninginstitut finns i många länder och torde vara ett verkningsfullt medel mot penningtvätt eftersom det ger förutsättningar att ingripa under pågående penningtvätt och komma åt de aktuella medlen.

När misstankar mot en transaktion uppkommer måste företaget som ombetts utföra transaktionen först göra en egen bedömning av om det finns någon grund för misstanken (handläggande personal kan behöva kontakta företagets penningtvättsansvarige). Företaget kan då behöva fördröja transaktionen under en begränsad tid, men löper risken att kunden väcker skadeståndstalan t.ex. för att en planerad affär inte kunnat genomföras. Risken för att mötas av skadeståndsanspråk begränsar naturligtvis benägenheten hos företagen att genomföra mer tidskrävande utredningar av misstänkta transaktioner. Det är heller egentligen inte en uppgift för privata företag att göra sådana utredningar. Man kan endast sammanställa de uppgifter som finns hos det egna företaget. Så snart det finns en misstanke bör en anmälan göras till Finanspolisen som efter en snabb bedömning får avgöra om ärendet ska föras vidare till åklagare. Genom en sådan ordning görs det också klart att det är en myndighet som ska fatta beslut om att stoppa misstänkta transaktioner eftersom det är en åtgärd som kan få ingripande åtgärder för den enskilde.

Bankföreningen anser därför att införandet av ett frysninginstitut baserat på den tidigare penningtvättsutredningens förslag på nytt måste övervägas.

Öppnande av bankkonto

I artikel 9.4 i direktivet görs ett undantag från det generella kravet att identitetskontroll måste vara klar innan en affärsförbindelse inleds. Enligt nämnda punkt får medlemsstaterna tillåta att ett bankkonto öppnas om det finns tillräckliga garantier för att säkerställa att transaktioner inte kan genomföras av kunden eller för kundens räkning innan ett slutligt klarläggande erhållits om kundens identitet.

Utredningen har inte föreslagit införande av detta undantag med motiveringen att det får anses falla under undantaget i artikel 9.2

Bankföreningen anser i motsats till utredningen att det angivna undantaget för bankkonton också måste införas i svensk rätt. Eftersom författarna till direktivet har ansett det motiverat med ett särskilt undantag för öppnande av bankkonton och dessutom i inledningen till den punkten skriver ”med avvikelse från punkt 1 och punkt 2” i artikel 9 kan det knappast vara en riktig tolkning av direktivet att punkt 4 omfattas av punkt 2. För att säkerställa att de svenska bankerna och dess kunder får tillgång till denna undantagsmöjlighet som godkänts av EU anser föreningen att undantaget ska införas i penningtvättslagen. Som framgår ovan är undantaget så restriktivt utformat att ett införande inte torde påverka risken för penningtvätt.

Förbud mot anonyma konton

I artikel 6 föreskrivs att medlemsstaterna ska förbjuda sina kreditinstitut att föra anonyma konton eller utfärda anonyma motböcker.

Utredningen bedömer att ett uttryckligt förbud inte bör införas eftersom det inte behövs.

Bankföreningen tolkar direktivet så att det ålägger medlemsstaterna att införa förbud mot anonyma konton. Endast det förhållandet att sådana konton för närvarande inte förekommer i Sverige kan inte vara ett skäl mot att införa förbudet. Ett sådant ställningstagande öppnar i

vard fall teoretiskt för att det framöver kan komma att erbjudas sådana kontoformer, särskilt om förbudet införs i övriga EU-länder.

Meddelandeförbudet

I 11 § penningtvättslagen finns ett förbud för den juridiska personen m.fl. att röja för kunden eller någon utomstående att en granskning eller en anmälan skett av en transaktion på grund av misstänkt penningtvätt (betänkandet sidan 132 f).

Utredningen konstaterar att den inte har haft i uppdrag att se över straffbestämmelserna, men anför att förbudet vållar svårigheter vid den praktiska tillämpningen. Utredningen ifrågasätter om det är verkningfullt att straffsanktionera meddelandeförbudet, eftersom tillämpningsområdet utanför området för rent uppsåtliga röjanden är oklart.

Bankföreningen instämmer i utredningens kritik mot meddelandeförbudet, som försätter personal med kundkontakter i mycket svåra situationer. Det ska naturligtvis framhållas att det för bankerna är självklart att man inte ska informera kunden i de fall misstankar har uppkommit. Men personalen ställs i praktiken ofta inför alternativen att ljuga för kunden eller att bryta mot meddelandeförbudet, eftersom kunden med anledning av tidigare frågor om bakgrunden till transaktionen kan ana att banken fattat misstankar. Genom förbudet har lagstiftaren alltså försatt personalen i de företag som omfattas av penningtvättslagen i en obehaglig valsituation, som inte har någon bra utväg. Ett undanlidande svar från den anställdes sida kan leda till obehag i form av hotelser. Bankföreningen anser därför att det är angeläget att förbudets utformning ses över och att det därvid görs uttalanden om dess tillämpning och det beskrivs vilka typer av agerande som bör träffas av förbudet och vilka som kan godtas. Bankföreningen vill i likhet med utredningen ifrågasätta om bestämmelsen bör vara straffsanktionerad.

Rapportering och återrapportering

Utredningen anför att anmälningar nu kan göras elektroniskt till Finanspolisen och nämner att en kvalitetshöjande åtgärd skulle vara att ställa krav på hur rapporteringen ska ske. Utredningen avstår dock från att lämna några konkreta förslag.

Bankföreningen välkomnar en ökad användning av elektronisk kommunikation med Finanspolisen, eftersom det skulle rationalisera arbetet hos såväl Finanspolisen som bankerna. Enligt föreningens uppfattning bör Finanspolisen ta initiativ till en fortsatt utveckling av elektroniska lösningar i nära samarbete med uppgiftslämnarna.

I artikel 35 (3) anges att medlemsstaterna ska se till att det i de fall det är möjligt lämnas lämplig feedback avseende rapporter om misstänkt penningtvätt.

Utredningen bedömer att det inte finns anledning att ha en särskild lagregel om detta. Bristande feedback kan enligt utredningen ibland bero på svårigheter att följa ärendets vidare hantering.

Bankföreningen vill understryka att långsiktigt effektiva åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering är beroende av en vaksam personal som rapporterar misstänkta transaktioner. För att personalens uppmärksamhet ska upprätthållas är det nödvändigt att det löpande lämnas feedback om vad anmälningarna leder till. Finanspolisen har goda ambitioner när det gäller feedbacken, men det är viktigt att den förbättras. Enligt föreningens uppfattning är det inte acceptabelt att som förklaring till bristande feedback ange att det är svårigheter att följa ett

ärendes vidare hantering. Här måste myndigheterna (polis- och åklagarväsendet) få i uppdrag att se till att det går att spåra vad olika anmälningar om misstänkta transaktioner leder till, så att man kan ge en relevant återrapportering till det berörda företaget.

De anställdas skydd

Direktivet ålägger medlemsstaterna att vidta åtgärder för att skydda anställda från att utsättas för hot till följd av att man anmält misstänkt penningtvätt.

Utredningen har inte funnit det möjligt att föreslå att anställda i företag som omfattas av penningtvättslagen ska ha ett särskilt skydd inom rättsväsendet.

Bankföreningen kan i och för sig dela denna bedömning, men anser att personal inom polis- och åklagarväsendet samt domstolar i större omfattning än vad som nu är fallet i samband med utredningar, förundersökningar och domstolsförhandlingar måste beakta den hotbild som de anställda kan ställas inför. Därför är det angeläget att de möjligheter som finns att skydda enskilda anställdas identitet utnyttjas, t.ex. genom att namn, personnummer och bostadsadress inte tas in i handlingar som kan bli offentliga. Kontaktuppgifter bör endast avse företaget och den säkerhetsansvarige där.

Bankföreningen ansluter sig också till utredningens uppfattning att ökade informationsinsatser till allmänheten måste göras från myndighetshåll. Detta hänger samman med vad föreningen inledningsvis anförde, nämligen att statsmakter och myndigheter utåt måste ta ett ansvar för de krav man ställer på företag och allmänhet i penningtvättslagen. Personalens arbete och kontakter med kunderna underlättas väsentligt om alla är medvetna att frågor om identitet och bakgrunden till olika transaktioner beror på att detta är lagkrav och inte något som den anställda eller banken själv hittar på. I samband med att den nya lagstiftningen träder i kraft måste därför regeringen initiera en informationskampanj om vad penningtvättslagstiftningen innebär för den enskilde.

Tillsynen utanför den finansiella sektorn

Utredningen föreslår att Finansinspektionen åläggs tillsynsuppgifter beträffande flera typer av företag som bedriver icke-finansiell verksamhet.

Bankföreningen vill – utan att ta ställning till vilken myndighet som ska ha tillsynsansvaret – markera att tillsynen över alla företag som omfattas av penningtvättslagen i princip bör ligga på samma nivå. I annat fall är risken stor att de oegentliga transaktionerna söker sig till de sektorer där tillsynen är svagast. Detta förutsätter att tillsynsmyndigheten ges tillräckligt författningsmässigt stöd både för tillsynen och för ingripanden. Föreningen vill dessutom framhålla att tillsynen över de aktuella företagen måste bekostas av dessa eller av skattemedel. Om tillsynen i enlighet med utredningens förslag åläggs Finansinspektionen måste det säkerställas att de finansiella företagen inte kommer att bekosta denna tillkommande uppgift. Särskilda medel måste alltså tillföras. Detta gäller också kostnaderna för inspektionens föreslagna roll att ha ett samordnings- och informationsansvar i förhållande till övriga tillsynsmyndigheter på området.

Samarbete mellan myndigheter och branscher

Utredningen föreslår att det etableras ett samarbete mellan myndigheter och branscher när det gäller åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Bankföreningen ansluter sig till utredningens uppfattning och anser att en effektiv penningtvättsbekämpning förutsätter ett nära samarbete mellan företag och myndigheter. För företagens del är det väsentligt att löpande få aktuella sammanställningar och analyser av trender och hotbilder så att åtgärder kan sättas in där det behövs. Inom ramen för ett sådant samarbete kan också diskuteras exempelvis informationsinsatser, utbildningsfrågor samt tolkning och tillämpning av lagar och förordningar på området. Ett sådant forum kan också behandla den internationella utvecklingen när det gäller såväl brottsliga förfaranden som förslag till nya regler. En tidig medverkan från företag och praktiker i detta sammanhang är viktig, vilket visas inte minst av de stora svårigheter som uppstått i samband med implementeringen av en del av FATF:s specialrekommendationer, som togs fram under stor tidspress och utan tillräckliga konsultationer.

Regleringen av finansiella institut

Utredningen föreslår att lagen om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet kompletteras med bestämmelser om möjlighet till platsbesök för att möjliggöra en effektivare tillsyn. En motsvarande bestämmelse föreslås bli införd i lagen om inlåningsverksamhet.

Bankföreningen välkomnar utredningens förslag på dessa punkter. Därigenom tillgodoses delvis ett krav som Bankföreningen tidigare framfört att betalningsförmedlare, valutaväxlare och inlåningsföretag ska sättas under full tillsyn av Finansinspektionen. Bankföreningen har därutöver krävt att det införs tillståndsplikt för att bedriva de nämnda typerna av verksamhet. En sådan tillståndsprövning skulle kunna omfatta granskning av bolagsordningen och den planerade rörelsen samt en mer omfattande ägar- och ledningsprövning. Av betänkandet framgår (sidan 190) att utredningen övervägt att föreslå tillståndskrav och funnit att det i och för sig skulle kunna finnas skäl att föreslå det beträffande verksamhetsutövare med betalningstjänster. Bankföreningen anser alltså att det finns behov av en tillståndsprövning. Detta understryks bl.a. genom de under senare tid vunna erfarenheterna av inträffad misstänkt penningtvätt inom denna typ av företag.

Central databas för transaktioner

Utredningen gör bedömningen att det inte finns tillräckliga skäl att föreslå en central databas för transaktioner över ett visst belopp.

Bankföreningen instämmer i denna bedömning. Erfarenheterna av en liknande databas i Norge är enligt Bankföreningens uppfattning negativa.

Förslag till ändringar i författningstexten

Penningtvättslagen

4 a § 6 stycket

Vid enstaka transaktioner enligt 4 § 2 tillämpas reglerna om kännedom om kundens identitet i [tredje stycket 1] i denna bestämmelse. Texten inom klammer föreslås tillagd för att det ska tydligt framgå att det är den nämnda punkten i paragrafen som avses, vilket innebär att det vid enstaka transaktioner är tillräckligt att kundens identitet fastställs.

4 b § andra stycket

Ordet ”samtidigt” föreslås bli ersatt av ”under det att”, därmed uppnås en överensstämmelse med direktivtexten. Den av utredningen föreslagna lydelsen medför en snävare avgränsning av tiden för när identitetskontrollen ska vara utförd än vad direktivet ger uttryck för.

8 § andra stycket

Ordet ”enstaka” bör läggas till före ”transaktionen”. Paragrafen reglerar skyldigheten att bevara uppgifter som inhämtas i samband med att 4 a § om kundkännedom fullgörs. Den nuvarande skyldigheten att bevara uppgifter som använts vid identitetskontrollen behålls och utökas med motsvarande bevarandekrav för uppgifter om affärsförbindelsens syfte (4 a § tredje stycket 2) och för transaktionen. Med ”transaktionen” måste här avses sådan enstaka transaktion som anges i 4 a § tredje stycket 3. Detta behöver tydligt framgå av lagtexten.

9 § tredje stycket

I första meningen bör orden ”till dess att åtgärderna i andra stycket har vidtagits” utgå. Meningen skulle därvid sluta med ordet ”terrorism”. Den nuvarande ordalydelsen anger att så snart anmälan gjorts till Finanspolisen är det tillåtet att utföra transaktioner även om företaget känner till eller misstänker att de utgör penningtvätt. Detta skapar tveksamhet till hur företagen ska agera, eftersom det tycks öppna för ett agerande som liknar medverkan till penningtvätt. Det är tydligare att ange att företagen i normalfallet ska avstå från sådana transaktioner. Enligt Bankföreningens mening ges tillräcklig handlingsmöjlighet genom den följande meningen i paragrafen, som innebär att en transaktion kan genomföras om den inte kan hindras eller om ett hindrande skulle försvåra utredningen.

16 §

Bland de personuppgifter som får behandlas bör läggas till ”släktskap”, eftersom detta behövs för att kunna bedöma om en potentiell kund är en person i politiskt utsatt ställning (PEP). Med PEP avses nämligen bl.a. de närmaste familjemedlemmarna till personer som har eller har innehaft de högsta offentliga funktionerna i ett land. Bankföreningen har i ett särskilt avsnitt föreslagit en större omarbetning av denna paragraf.

19 §

Hänvisningen bör vara till register som avses i 15 §.

21 §

Paragrafen innebär i sin föreslagna lydelse att en juridisk persons penningtvättsregister inte får samköras med motsvarande register hos någon annan. Enligt sin ordalydelse omöjliggör detta att bolag inom samma koncern samkör sina penningtvättsregister och det torde också omöjliggöra ett gemensamt penningtvättsregister för en koncern. Detta skulle allvarligt försämra effektiviteten i en koncerns åtgärder mot penningtvätt och går dessutom stick i stäv mot kraven i direktivet på en enhetlig koncernpolicy när det gäller penningtvättsbekämpning. Detta kommer till uttryck bl.a. i utredarens förslag till 2 § sista stycket där det sägs att en juridisk person ska tillämpa reglerna om kundkännedom beträffande filialer och dotterföretag i tredje land (jfr direktivets recit punkt 35). Det får anses underförstått att inom EU ska samma regler tillämpas. I linje med detta måste en koncern kunna ha koncernövergripande riktlinjer och system.

Mot denna bakgrund föreslås att paragrafen får följande lydelse:

En fysisk eller juridisk persons register som avses i 15 § får endast samköras med motsvarande register hos annan person som ingår i samma koncern.

Förordningen

7 §

I andra stycket föreslås införande av ordet ”lämplig” före ”kombination”. Därmed fås en överensstämmelse med nu gällande föreskrift från Finansinspektionen. Bestämmelsen i övrigt är i stort sett en avskrift av föreskrifterna på denna punkt (9 § FFFS 2005:5) och en ändrad formulering kan därför väcka fråga om någon saklig ändring är avsedd.

8 §

I denna bestämmelse anges att ”ledningen” för en juridisk person ska godkänna nya korrespondentbanksförbindelser. Det är dock inte preciserat vad som avses med ledningen. För att möjliggöra en flexibilitet och anpassning till skilda förhållanden i olika företag bör väljas samma formulering som används i 10 §. Där föreskrivs att godkännande av PEP som kund ska inhämtas från ”ledningen eller den nivå som i förekommande fall fastställts genom interna regler.”

11 §

I andra stycket föreslås att ordet ”enstaka” ska läggas till före ”transaktion” för att tydliggöra att det är transaktion som anges i 4 § första stycket 2 penningtvättslagen som bevarandekravet ska träffa och inte varje transaktion.

12 §

I näst sista stycket åläggs tillsynsmyndigheterna att genom vägledning, information och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att ändamålet med penningtvättslagen m.fl. lagar ska tillgodoses.

Bankföreningen är kritisk till att myndigheterna på detta sätt ges ett generellt åläggande att utfärda vägledningar m.m. I praktiken torde det bli en utvidgning av bemyndigandet att meddela föreskrifter, eftersom vägledningar från myndigheternas sida får en mycket styrande effekt. Det kan ifrågasättas om en sådan skyldighet bör finnas och vilken författningsmässig grund bestämmelsen vilar på. Om myndigheterna ska ges en skyldighet i detta avseende måste det preciseras på vilka områden den ska gälla.

14 § första stycket 3

Finansinspektionen ges här en rätt att meddela föreskrifter även för företag som ingår i koncernförhållanden. Bankföreningen ifrågasätter om inte denna rätt ska begränsas till att avse koncernföretag som står under inspektionens tillsyn.

Ikraftträdande

Utredningen föreslår att ändringarna i penningtvättslagen och i övriga författningar ska träda i kraft den 15 december 2007 i enlighet med vad som föreskrivits i direktivet. Enligt en särskild övergångsbestämmelse föreslås att identitetskontroll och inhämtning av uppgifter om affärsförbindelsens syfte inte behöver ske beträffande befintliga kunder.

Bankföreningen tvingas konstatera att den återstående beredningen av lagstiftningsärendet kommer att innebära att ett riksdagsbeslut kan väntas först i nära anslutning till det föreslagna ikraftträdandet. Därefter ska förordning och föreskrifter utfärdas. Detta medför att företagen i praktiken inte kommer att få någon tid för anpassningar till den slutliga utformningen av det nya regelverket. En stor del av förberedelsearbetet kan i och för sig göras på grundval av direktivet och lagförslaget, men vissa åtgärder i företagen kan vara beroende av ändringsförslag

som inte beslutas förrän i slutskedet. I de fall dessa beslut påverkar utformningen av IT-systemen i företagen krävs erfarenhetsmässigt minst några månader i genomförandetid. Tids-schemat för lagstiftningsprocessen försätter alltså företagen i en oacceptabel situation. Bankföreningen anser därför att ikraftträdandet bör senareläggas så att det går åtminstone tre månader mellan riksdagsbeslutet och ikraftträdandet. Om så inte blir fallet anser föreningen att det i vart fall klart bör uttalas att några åtgärder mot företag med anledning av bristande följsamhet till de nya bestämmelserna i lagen inte kommer att ske under motsvarande tidsperiod.

Beträffande punkten 2 i övergångsbestämmelserna, dvs. graden av kontroll av befintliga kunder, välkomnar Bankföreningen att utredningen därmed införlivar direktivets artikel 9.6. Enligt denna bestämmelse behöver kraven om kundkontroll tillämpas på befintliga kunder endast om det efter en riskbedömning anses lämpligt. Bankföreningen vill emellertid här understryka att en riskbedömning av kunderna i finansiella företag, där kundstocken kan innehålla flera miljoner personer och företag, är komplicerad och tidskrävande och innefattar många känsliga ställningstaganden. Företagen måste därför ges ytterligare tidsmässigt utrymme – utöver vad som anförts i föregående stycke – för att genomföra en sådan riskbedömning. Riskbedömningen utgör en väsentlig grund för den övervakning som ingår som ett led i kundkännedomen. Mot denna bakgrund är det enligt Bankföreningens uppfattning nödvändigt att det antingen direkt i övergångsbestämmelsen eller i författningskommentaren anges att en riskbedömning av kundstocken behöver ha genomförts först sex månader efter lagens ikraftträdande.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Ulla Lundquist

Tomas Tetzell