

2018-12-07

Polismyndigheten

Via e-post till:

elisabeth.borg@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 visa en av Polismyndigheten anvisad webbportal. Bankföreningen motsätter sig dock att Polismyndigheten genom sitt förslag till föreskrift också uppställer krav på vilka uppgifter verksamhetsutövaren ska lämna i rapporten.

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.

Polismyndigheten har fått bemyndigande, 19 §, st. 2 p. 1 förordning (2009:92 om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättsförordningen) att meddela föreskrifter om **hur** denna rapportering ska göras. **Vilka** uppgifter som ska lämnas måste dock hänföras till den misstänkta transaktionen och avgöras utifrån verksamhetsutövarens granskning av den enskilda transaktionen i enlighet med bestämmelserna i PTL 4 kap. 1 §. Att utsträcka bemyndigandet i penningtvättsförordningen till att omfatta även vilka uppgifter som verksamhetsutövaren måste lämna i det enskilda fallet innebär ett avsteg från det grundläggande kravet i PTL att verksamhetsutövarens ska vidta åtgärder som utgår från risken i verksamheten och risken förknippad med kunden, vilket kan resultera i att uppbyggda processer för bedömning av risken i det enskilda fallet urholkas.

Bankföreningen anser därför att förslaget till föreskrifter ska avgränsas till **hur** uppgifter ska lämnas och inte **vilka** uppgifter en sådan rapport ska innehålla i det enskilda fallet.



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.

I den föreslagna föreskriften går Polismyndigheten utöver sitt bemyndigande. I den föreslagna föreskriftens 5 § anger Polismyndigheten att rapportering och lämnande av uppgifter i webbportalen ska göras enligt de anvisningar som finns i användarmanualen i fipogoaml.polisen.se. Användarmanualen är inte bifogad i underlaget för remissen och enligt uppgift är manualen inte färdigställd.

Under införandeprojektet av goAML, där flera av Bankföreningens medlemmar deltagit, har det framkommit att användarhandboken och den tekniska kravspecifikationen förefaller kräva 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 istället 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 Committée 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.

Synpunkter på remissförfarandet

PTL gäller för ett mycket stort antal olika typer av verksamhetsutövare. Polismyndighetens sändlista för att inhämta synpunkter på förslaget är dock mycket kort och innehåller väldigt få representanter för verksamhetsutövare. Bankföreningen noterar särskilt att föreskriftsförslaget inte skickats till samtliga berörda branschföreningar inom finansbranschen vilka har medlemmar som i hög grad berörs av den föreslagna föreskriften.

Bankföreningen kan också notera att remisstiden är alltför kort, endast 12 arbetsdagar. Med hänsyn till att föreskriften föreslås träda i kraft den 1 april 2019, är det svårt att förstå den korta svarstiden.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Sara Ekstrand