Svenska Bankföreningen
Finance Sweden

REMISSYTTRANDE
Vår referens: 2026/07/006
Er referens: Fi2026/01654

2026-10-26

Regeringkansliet
fi.remissvar@regeringskansliet.se
johanna.ring@regeringskansliet.se
camilla.landberg@regeringskansliet.se

Bankföreningens synpunkter på promemorian EU:s penningtvättspaket

Svenska Bankföreningen har fått möjligheten att yttra sig över promemorian EU:s penningtvättspaket och vill med anledning av det framföra ett antal synpunkter.

Av de synpunkter som lämnas vill Bankföreningen särskilt lyfta dessa:

Bankföreningen föreslår att regeringen i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet överväger en ändring av förordningen (2026:160) om det statliga personadressregistret, eller annan författningsändring som bedöms lämplig, som innebär att uppgift om svenskt medborgarskap och födelseort/födelsehemort får lämnas ut elektroniskt ur SPAR även till ansvariga enheter enligt den nya penningtvättslagen, för det ändamål som följer av kraven på kundkännedom i penningtvättsförordningen.

Bankföreningen anser att det bör gälla sekretess för uppgiften om vilken ansvarig enhet som har gjort anmälan om avvikelser till Bolagsverkets register över verkliga huvudmän. Utan ett sådant skydd går det att kringgå banksekretessen och annan finansiell sekretess genom att begära ut anmälningar från Bolagsverket för att ta reda på var ett företag är kund. Detta underlättar bedrägerier riktade mot företag och utnyttjande av företag för brottsliga syften.

Dessa och övriga synpunkter redogörs för nedan.

3.4.2 Personuppgiftsbehandling

Bankföreningen tillstyrker inriktningen i avsnitt 3.4.2 men anser att promemorian behöver kompletteras på en central punkt: regeringen bör i den fortsatta beredningen uttryckligen slå fast att bekämpning av penningtvätt och finansiering av

Besök (Visit):
Blasieholmsgatan 4B
Stockholm
Sverige (Sweden)

Post:
Box 7603
SE-103 94 Stockholm
Sverige (Sweden)

+46 (0)8 453 44 00
info@financesweden.se

www.financesweden.se

terrorism inte bara utgör ett allmänt intresse, utan ett **viktigt** allmänt intresse, samt redovisa de rättsliga och praktiska konsekvenserna av den distinktionen för ansvariga enheters personuppgiftsbehandling.

Promemorian konstaterar att den behandling som såväl myndigheter som privata aktörer utför på grundval av penningtvättsregleringen för att bekämpa penningtvätt, förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism i sig anses vara av allmänt intresse, med hänvisning till artikel 43 i fjärde penningtvättsdirektivet och skäl 43 i sjätte penningtvättsdirektivet, som i sin tur hänvisar till EU-domstolens fasta praxis om att bekämpningen av penningtvätt är ett mål av allmänt intresse. Detta ger, tillsammans med 2 kap. 2 § dataskyddslagen, en rättslig grund enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning för behandling av vanliga personuppgifter.

För ansvariga enheters del räcker emellertid inte denna grund när behandlingen gäller känsliga personuppgifter eller uppgifter om lagöverträdelser, vilket i praktiken ofta är fallet i kundkännedoms- och transaktionsövervakningsarbete. Sådan behandling kräver stöd i undantaget i artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen, som förutsätter att behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett **viktigt** allmänt intresse – inte enbart ett allmänt intresse – och att den rättsliga grunden dessutom är förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd samt innehåller bestämmelser om lämpliga och särskilda skyddsåtgärder för den registrerade.

Promemorian redovisar att regeringen i förarbetena till dataskyddslagen bedömt att verksamhet som innefattar myndighetsutövning utgör ett viktigt allmänt intresse, och att det även utanför myndighetsutövning är ett viktigt allmänt intresse att svenska myndigheter kan bedriva sin verksamhet korrekt, rättssäkert och effektivt. Detta uttalande avser dock myndigheters verksamhet. Promemorian innehåller, såvitt Bankföreningen kan utläsa av avsnitt 3.4.2, inget motsvarande, specifikt uttalande om att **ansvariga enheters** behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser i penningtvättsbekämpande syfte vilar på ett **viktigt** allmänt intresse i den mening som avses i artikel 9.2 g. Det konstateras endast att behandlingen "i sig" är av allmänt intresse – en lägre tröskel som inte i sig bär behandling av känsliga personuppgifter.

Samtidigt vill vi peka på att artikel 76 i penningtvättsförordningen ger ansvariga enheter rätt att behandla personuppgifter om lagöverträdelser under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda, bland annat att uppgifterna rör penningtvätt, förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism, vilket förutsätter att EU-lagstiftaren själv utgått från att detta ändamål är tillräckligt tungt vägande för att bära sådan behandling. Den unionsrättsliga regleringen förefaller alltså redan bygga på att ändamålet är av *viktig* innebörd, utan att den svenska promemorian drar den slutsatsen uttryckligen eller för den till sin logiska konsekvens för svensk rätt.

Svenska Bankföreningen
Finance Sweden

Varför distinktionen har praktisk betydelse

Skillnaden mellan "allmänt intresse" och "viktigt allmänt intresse" är inte semantisk utan rättsligt avgörande för ansvariga enheter:

1. **Rättslig grund för känsliga personuppgifter -** utan ett tydligt fastslaget viktigt allmänt intresse riskerar ansvariga enheter att sakna en hållbar rättslig grund enligt artikel 9.2 g för den behandling av känsliga personuppgifter som i praktiken är en oundviklig del av kundkännedom, transaktionsövervakning och rapportering av misstänkta transaktioner – särskilt vid gränsöverskridande kunder, PEP-bedömningar och granskning av verkliga huvudmän.
2. **Proportionalitetsprövning och skyddsåtgärder -** artikel 9.2 g kräver att den rättsliga grunden står i proportion till det eftersträvade syftet och innehåller bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Om regeringen inte uttryckligen slår fast att ändamålet är ett viktigt allmänt intresse riskerar den efterföljande proportionalitetsbedömningen att sakna en tydlig utgångspunkt, vilket skapar osäkerhet både för ansvariga enheter och för tillsynsmyndigheter vid tillämpningen.
3. **Rättssäkerhet och förutsebarhet -** enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen ska den rättsliga grunden vara tydlig och precis och dess tillämpning förutsebar för de registrerade. En otydlig gränsdragning mellan allmänt intresse och viktigt allmänt intresse lämnar ansvariga enheter med rättsosäkerhet om var gränsen går för vilka kategorier av känsliga uppgifter som får behandlas, vilket i sin tur ökar risken för alltför försiktig eller alltför extensiv behandling – båda med regulatoriska konsekvenser.
4. **Enhetlig tillämpning mellan sektorer-** dataskyddslagens 3 kap. 3 § första stycket tillåter myndigheters behandling av känsliga personuppgifter med stöd av artikel 9.2 g bland annat när det är nödvändigt med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. Om regeringen inte klargör att samma viktiga allmänna intresse gäller för den penningtvättsbekämpning som ansvariga enheter (privata aktörer) utför, uppstår en omotiverad skillnad i rättsligt skydd mellan myndigheters och privata aktörers likartade uppgifter inom samma regelverk.

Förslag till ändring

Bankföreningen föreslår att regeringen i den fortsatta beredningen:

- Uttryckligen anger i författningskommentaren eller i den allmänna motiveringen att bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, såsom den bedrivs av ansvariga enheter enligt penningtvättsregelverket, utgör ett **viktigt** allmänt intresse i den mening som avses i artikel 9.2 g i EU:s

dataskyddsförordning, inte endast ett allmänt intresse i den mening som avses i artikel 6.1 e.
- Redovisar en konsekvensanalys av vad detta fastställande innebär för ansvariga enheters möjlighet att behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser enligt 3 kap. 3 och 8 §§ dataskyddslagen, inklusive vilka "lämpliga och särskilda åtgärder" som ska anses tillräckliga för att uppfylla kravet i artikel 9.2 g.
- Klargör hur denna bedömning förhåller sig till artikel 76 i penningtvättsförordningen, så att svensk rätt och unionsrätten ger en samstämmig och förutsebar grund för ansvariga enheters behandling.

Ett sådant förtydligande skulle undanröja den rättsosäkerhet som annars riskerar att kvarstå för ansvariga enheter vid tillämpningen av det nya regelverket, samtidigt som det säkerställer att den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för en effektiv bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism sker på en rättssäker och proportionerlig grund. Eftersom samma fråga om rättslig grund gör sig gällande för ansvariga enheter och deras koncernbolag även i övriga EU-medlemsstater, bör en motsvarande precisering göras även på unionsnivå – annars riskerar gränsöverskridande koncerner att mötas av olika rättsliga förutsättningar för samma typ av personuppgiftsbehandling, trots att det rör sig om samma unionsrättsliga regelverk. Regeringen bör därför verka för att frågan klargörs även på EU-nivå.

5.5 Clearingbolag

I och med att clearingbolag endast omfattas av **vissa** skyldigheter på penningtvättsområdet (att övervaka transaktioner, lämna viss information till clearingdeltagare och anmäla misstänka transaktioner till finansunderrättelseenheter), bör dessa skyldigheter framgå i lagen (2024:114) om clearing och avveckling av betalningar och inte i penningtvättslagen. Att reglerna om clearingbolagens skyldigheter finns och fortsättningsvis föreslås finnas i penningtvättslagen skapar en förväntan från omvärlden på clearingbolag att de ska kunna vida åtgärder som de faktiskt inte kan göra, som att göra riskbedömningar och inhämta kundkännedom. Genom att lägga reglerna om clearingbolag i clearinglagen minskas risken för att clearingbolagen ska utsättas för orimliga förväntningar.

5.6 Ansvariga enheters personuppgiftsbehandling och lagring av uppgifter

På s. 195 behandlar promemorian myndigheters rätt att behandla känsliga personuppgifter enligt 3 kap. 3 § dataskyddslagen, medan ansvariga enheters motsvarande rätt enligt artikel 76 i penningtvättsförordningen först nämns kort inledningsvis av avsnitt 5.6 på s. 196. Framställningen ger därmed intryck av att det huvudsakligen är myndigheter som har en uttrycklig rätt att behandla denna kategori

av personuppgifter, trots att även ansvariga enheter har en sådan rätt direkt enligt förordningen. Vi föreslår att promemorian förtydligas på denna punkt.

Förslagsvis kan följande stycke läggas till före det sista stycket på s. 195:

"Av artikel 76.1 och 76.2 i penningtvättsförordningen framgår att ansvariga enheter har rätt att behandla känsliga personuppgifter när det är nödvändigt för att uppfylla skyldigheter enligt förordningen, under förutsättning att de villkor som anges i artikeln är uppfyllda. Detta innefattar bland annat att kunder och presumtiva kunder informeras om att sådana kategorier av personuppgifter kan komma att behandlas för att uppnå förordningens syften."

Vidare bör det noteras att artikel 75 i penningtvättsförordningen reglerar ansvariga enheters möjlighet att inom ramen för ett partnerskap för informationsutbyte dela information om misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism, under förutsättning att det är absolut nödvändigt för att fullgöra skyldigheterna i fråga om åtgärder för kundkännedom och misstankerapportering, medan det är artikel 76 i penningtvättsförordningen som utgör den centrala rättsliga grunden för ansvariga enheters behandling av personuppgifter, inklusive uppgifter om lagöverträdelser, i syfte att förebygga och upptäcka penningtvätt och finansiering av terrorism.

Det bör i sammanhanget framhållas att denna rättsliga grund enligt penningtvättsförordningen inte omfattar personuppgiftsbehandling som sker för att efterleva EU:s sanktionsförordningar. Medan nyare sanktionsförordningar innehåller egna regler om personuppgiftsbehandling saknas sådana bestämmelser i vissa äldre, alltjämt gällande förordningar. Ett exempel är rådets förordning (EG) nr 147/2003 om restriktiva åtgärder med hänsyn till situationen i Somalia. Vi anser att promemorian bör uppmärksamma denna lucka, eftersom den kan medföra osäkerhet för ansvariga enheter om den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandling som sker för att efterleva sanktionsregelverket i de fall där sanktionsförordningen själv saknar sådana bestämmelser.

5.7 Vissa frågor om kundkännedomsåtgärder

Av penningtvättsförordningen framgår att en ansvarig enhet vid åtgärder för kundkännedom

Bankföreningen föreslår att regeringen i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet överväger en ändring av förordningen (2026:160) om det statliga personadressregistret, eller annan författningsändring som bedöms lämplig, som innebär att uppgift om svenskt medborgarskap och födelseort/födelsehemort får lämnas ut elektroniskt ur SPAR även till ansvariga enheter enligt den nya

penningtvättslagen, för det ändamål som följer av kraven på kundkännedom i penningtvättsförordningen.

Av penningtvättsförordningen framgår att en ansvarig enhet vid identifieringen av kunden bland annat ska hämta in uppgift om kundens medborgarskap samt födelseort/födelsehemort (artikel 22.1). Detta är en del av kundkännedomskraven i artikel 20.1. Om en ansvarig enhet inte kan uppfylla kraven på kundkännedom i art 20.1 ska den avstå från att ingå en affärsförbindelse eller avbryta en redan inledd affärsförbindelse.

Såvitt Bankföreningen vet är pass och nationellt id-kort de enda identitetshandlingar där dessa uppgifter framgår.

Enligt Bankföreningens uppfattning innebär den ordning som promemorian beskriver betydande praktiska svårigheter för ansvariga enheter att fullgöra sin skyldighet enligt penningtvättsförordningen att inventera uppgifter om medborgarskap och födelsort/födelsehemort. Den riskerar dessutom att drabba enskilda kunder på ett sätt som inte varit avsett. Pass och andra identitetshandlingar är inte alltid tillgängliga eller uppdaterade. Många kunder saknar giltigt pass, exempelvis därför att det har gått ut eller aldrig utfärdats, vilket gör att denna kontrollmetod i praktiken inte alltid kan användas.

Uppdateringen av kundkännedom på befintliga kunder utgör en särskild utmaning, där manuell inhämtning av uppgiften från kunden (till exempel med verifierad passkopia) är en särskild utmaning. Erfarenheten från tidigare anpassningar till utökade kundkännedomskrav visar att kunder är obenägna att svara på begäran om uppgifter samt att skicka in nödvändiga underlag. Till detta kommer att många kunder kan ha svårt att fysiskt ta sig till bankkontor för att verifiera sin identitet personligen.

Det finns således en betydande risk för att ett stort antal kunder, särskilt de med särskilda behov, hamnar i en situation där deras bank inte längre får ha kvar dem som kunder, om inte banker får tillgång till automatiska verktyg för att fullgöra sina skyldigheter när det gäller verifiering av identitet.

Ett sådant utfall motverkar såväl syftet med penningtvättsregelverket som grundläggande principer om finansiell inkludering. Penningtvättsregelverkets syfte är att förebygga att det finansiella systemet utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism, inte att utestänga enskilda från grundläggande finansiella tjänster på grund av att en teknisk eller administrativ uppgift inte går att verifiera på ett ändamålsenligt sätt.

Svenska Bankföreningen
Finance Sweden

Regeringen behöver därför ta ansvar och medverka till att processen med att inhämta och uppdatera kundkännedom blir så effektiv som möjligt. Ansvariga enheter behöver få elektronisk tillgång till uppgiften om medborgarskap och födelseort/födelsehemort i SPAR så att uppgiften kan inhämtas därifrån för alla kunder som finns i SPAR.

Till stöd för förslaget vill Bankföreningen särskilt framhålla följande. Uppgifterna är offentliga och ansvariga enheter får med tillämpningen av penningtvättsförordningen ett legalt krav på att inhämta uppgifterna och behandla dem. Att göra uppgifterna elektroniskt tillgänglig för ansvariga enheter i deras lagstadgade kundkännedomsarbete utgör därmed inte något principiellt avsteg från uppgifternas offentliga karaktär och en sådan lösning minskar risken för oproportionerliga konsekvenser för enskilda.

7 Lämplighetskrav och kontroll av kravet

Bankföreningen anser att regeringen bör komplettera kapitel 7 med tydliga legaldefinitioner av vilka roller, funktioner eller personer i en ansvarig enhet som avses med de begrepp som används för att beskriva den krets som omfattas av lämplighetskraven. Utan en sådan definition är bestämmelserna svåra att tillämpa på ett enhetligt och rättssäkert sätt, särskilt för ansvariga enheter som är svenska aktiebolag.

I kapitel 7 används begreppen *företagsledningen, ledningspersoner* och *ledningen* utan att det anges om de avser samma eller olika personkretsar och utan att det klargörs vilka funktioner i ett bolag som träffas. Promemorians allmänna avsnitt om definitioner tar endast upp innebörden av penningtvätt, finansiering av terrorism och riktade ekonomiska sanktioner och lämnar alltså frågan om ledningsbegreppens innebörd öppen.

EU:s rättsakter utgår vanligen från den kontinentaleuropeiska bolagsstyrningsmodellen och dess two-tier boards, som skiljer sig betydligt från den svenska bolagsstyrningsmodellen. Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om lämplighetskrav, som kapitel 7 genomför, utgår från begrepp som "management body" och "persons who effectively direct the business" och är i grunden utformade med sikte på den kontinentaleuropeiska bolagsstyrningsmodellen, som i stor utsträckning bygger på en uppdelning mellan ett tillsynsorgan (supervisory board) och ett verkställande organ (management board) – en s.k. two-tier-struktur. Den svenska aktiebolagsrättsliga modellen använder en enda styrelse med ett kollektivt ansvar samt en verkställande direktör som ansvarar för den löpande förvaltningen enligt styrelsens riktlinjer och anvisningar. Därutöver finns i många bolag en ledningsgrupp eller motsvarande informellt sammansatt krets av

högre befattningshavare som inte har någon bolagsrättslig särställning eller givet ansvar enligt aktiebolagslagen.

Denna strukturella skillnad innebär att EU-rättsakternas begrepp om "ledning" eller "företagsledning" inte kan överföras rakt av till svenska förhållanden. Det krävs därmed alltid en särskild tolkning för att avgöra om ett visst begrepp i den svenska lagtexten avser styrelsen i dess helhet, enskilda styrelseledamöter, verkställande direktören, medlemmar i en ledningsgrupp eller ytterligare personer i bolaget, exempelvis funktionsansvariga som compliance- eller riskansvarig.

Det noteras att promemorian på andra håll, bl.a. i förslaget till bestämmelse om ingripande mot ledningspersoner i en juridisk person, använder en mer preciserad formulering som tar sikte på den som ingår i styrelsen eller är verkställande direktör eller på motsvarande sätt företräder den ansvariga enheten, eller en ersättare för någon av dem. En sådan precisering saknas i kapitel 7 i fråga om lämplighetskraven, trots att konsekvenserna av att omfattas av kravet – bl.a. krav på redbarhet, kunskap och kompetens, kontroll mot belastningsregister och Amlas centrala databas samt möjligheten att bli entledigad eller förbjuden att inneha uppdraget – är minst lika ingripande.

Bristen på en tydlig avgränsning av den personkrets som avses får konkreta tillämpningsproblem för ansvariga enheter och tillsynsorgan, bland annat svårigheten att med säkerhet avgöra vilka anställda eller uppdragstagare som omfattas, risken för att tillsynsorganen tillämpa kraven olika mellan olika sektorer samt att företagsledningen rättssäkerheten för enskilda befattningshavare försvagas.

Bankföreningen föreslår att regeringen i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet inför en tydlig definition, lämpligen i den nya penningtvättslagens inledande bestämmelser, av vilka roller, funktioner eller personer i en ansvarig enhet som avses med uttryck som ledningen, ledningspersoner och företagsledningen. Definitionen bör utgå från svenska bolagsstyrningsförhållanden och ange, för en ansvarig enhet som är ett svenskt aktiebolag, om kravet omfattar

1. styrelsen i dess helhet eller endast enskilda styrelseledamöter,
2. verkställande direktören och eventuell vice verkställande direktör,
3. medlemmar av en ledningsgrupp eller motsvarande informell ledningsfunktion, och
4. ytterligare funktionsansvariga, exempelvis den som ansvarar för regelefterlevnad (compliance) eller riskhantering.

Motsvarande precisering bör göras för andra förekommande företagsformer och verksamhetsformer som kan utgöra ansvariga enheter, till exempel enskild näringsverksamhet, handelsbolag och ekonomiska föreningar, samt för sådana

verksamheter som drivs genom en filial till ett utländskt företag.

En sådan definition bör, i linje med vad promemorian själv anför om behovet av definitioner i avsnitt 4.4, ta sin utgångspunkt i att EU-rättsaktens begrepp ska ges en innebörd som fungerar i den nationella, svenska bolagsstyrningskontexten, på motsvarande sätt som promemorian förutsätter för andra begrepp som kräver nationell anpassning.

Avsnitt 8.4.1 – Tillsynsbestämmelser bör inte brytas ut ur rörelselagarna

Bankföreningen håller inte med utredningen i denna del och anser att tillsynsbestämmelserna för ansvariga enheter som omfattas av rörelselagstiftning – däribland kreditinstitut – även fortsättningsvis bör regleras i respektive rörelselag.

Promemorian konstaterar själv att tillsynen i dag regleras i rörelselagarna för de ansvariga enheter som omfattas av sådan lagstiftning och att regleringen i penningtvättslagen gäller för de enheter som saknar egen rörelselag. Enligt vår uppfattning är denna ordning väl motiverad och bör behållas för de enheter, inklusive banker, som redan står under en sammanhållen rörelsetillsyn. Finansinspektionens tillsyn över kreditinstitut utövas redan i dag inom ramen för en etablerad, samlad tillsynsstruktur enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse, där penningtvättstillsynen är en integrerad del av den löpande rörelsetillsynen och ingripandesystemet.

Efterlevnaden av penningtvättsregelverket ingår i det betydligt vidare begreppet ”intern styrning och kontroll”. Riskerna med penningtvätt, terrorismfinansiering och riktade sanktioner är risker som ska hanteras tillsammans med alla andra risker verksamheten är utsatt för. Att bryta ut penningtvättstillsynen till ett separat regelverk riskerar att skapa en spegelstruktur av tillsynsbefogenheter, föreläggande- och sanktionsmöjligheter vid sidan av den befintliga rörelselagstiftningen, vilket enligt vår bedömning försvårar snarare än förenklar bankernas möjlighet att förstå vilka krav som gäller och vilken reaktion en viss brist kan föranleda. Inget annat riskområde bryts ut ur rörelselagstiftningen på det här sättet.

Promemorian anför att en enhetlig reglering och terminologi för tillsynen är önskvärd oavsett vilken rörelselagstiftning den ansvariga enheten omfattas av och att det blir enklare för tillsynsorganen att anpassa sina åtgärder efter kommande tekniska standarder om penningtvättstillsynen inte också ska tillämpas på annan tillsyn. Vi ifrågasätter inte värdet av enhetlighet mellan olika sektorer som i dag saknar egen rörelselagstiftning. När det gäller kreditinstitut menar vi dock att de fördelar som anges väger lätt i förhållande till nackdelarna med att dela upp tillsynen av en och samma verksamhet, utövad av samma myndighet, i två parallella regelverk med delvis olika terminologi, förfaranden och sanktionsbestämmelser. Den samlade

tillsyn som i dag utövas enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse gör det möjligt för Finansinspektionen att bedöma en banks penningtvättsrelaterade brister i ljuset av institutets samlade riskprofil, styrning och interna kontroll, vilket är svårare att upprätthålla om penningtvättstillsynen regleras och, i förlängningen, utövas som ett fristående spår.

Vi vill också peka på att den anförda EU-rättsliga utvecklingen inte kräver den nu föreslagna lösningen. Artikel 37.1 i sjätte penningtvättsdirektivet ställer krav på att tillsynsorganen effektivt ska övervaka och vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att ansvariga enheter efterlever penningtvättsförordningen och TFR-förordningen, men reglerar inte i vilken nationell lag dessa tillsynsbestämmelser ska placeras. Direktivet ställer alltså krav på funktion och resultat, inte på en viss lagteknisk lösning. Det är därmed fullt möjligt att även fortsättningsvis genomföra artikel 37.1 genom bestämmelser i rörelselagarna för de enheter som omfattas av sådan lagstiftning, på motsvarande sätt som i dag.

Vi noterar vidare att förslaget innebär att befintliga bestämmelser om tillsyn av TFR-förordningens efterlevnad i bland annat lagen om bank- och finansieringsrörelse ska upphävas och ersättas av bestämmelser i den nya penningtvättslagen. Mot bakgrund av ovanstående anser vi att även dessa bestämmelser bör kunna kvarstå i rörelselagstiftningen, med den EU-rättsliga kopplingen mellan TFR-förordningen och penningtvättsregelverket tillgodosedd genom en hänvisning, på samma sätt som promemorian redan föreslår i motsatt riktning.

8.10 Samarbetet mellan Amla och Finansinspektionen – behov av tydlighet för bankerna

Bankföreningen välkomnar promemorians ambition att samla och förtydliga tillsynsreglerna på penningtvättsområdet, men vill lyfta fram ett antal punkter där förutsättningarna för samarbetet mellan Amla och Finansinspektionen, samt konsekvenserna för bankerna, enligt vår mening behöver tydliggöras ytterligare innan förslagen läggs till grund för lagstiftning.

Promemorian konstaterar att hem- och värdmedlemsstaternas finansiella tillsynsorgan ska samarbeta med varandra i största möjliga utsträckning vid tillsyn av koncerner som omfattar kreditinstitut, och att de också ska samarbeta med Amla när Amla agerar som tillsynsorgan, vilket är en ny skyldighet jämfört med gällande rätt. Hur ansvarsfördelningen mellan Finansinspektionen och Amla närmare ska se ut i praktiken överlåts dock till tekniska standarder som Amla ska föreslå och kommissionen anta, vilket promemorian själv konstaterar innebär att frågan inte närmare behandlas i detta lagstiftningsärende. För bankerna, som är direkt berörda av hur tillsynsansvaret fördelas och utövas, innebär detta en påtaglig osäkerhet om

vilken myndighet som i praktiken kommer att vara bankens kontaktpunkt i olika skeden samt vilka krav som kommer att gälla innan de tekniska standarderna är på plats. Vi anser att regeringen i den fortsatta beredningen bör verka för att dessa gränsdragningar klargörs så tidigt som möjligt och att Finansinspektionen ges i uppdrag att informera berörda institut löpande under övergångsperioden.

Vidare noterar vi att möjligheten att hänskjuta frågor till Amla för tvistlösning är central för hur tillsynen i praktiken kommer att fungera för gränsöverskridande bankkoncerner. Promemorian föreslår att Finansinspektionen ska kunna be Amla om hjälp att lösa meningsskiljaktigheter vid tillsynssamarbeten som gäller kreditinstitut och finansiella institut som bedriver gränsöverskridande verksamhet. De situationer som omfattas är bland annat att ett tillsynsorgan inte lämnat uppgifter det är skyldigt att lämna, att en begäran om samarbete avslagits eller inte lett till åtgärd inom rimlig tid, eller att det råder oenighet om identifierade överträdelser eller lämpliga åtgärder. Promemorian reglerar alltså själva möjligheten för Finansinspektionen att vända sig till Amla, men saknar närmare vägledning om hur processen är tänkt att fungera i praktiken, inom vilka tidsramar, och – framför allt – hur och när de institut som berörs av meningsskiljaktigheten ska informeras och höras. Mot bakgrund av att utfallet av en sådan tvistlösning kan få direkt betydelse för en banks verksamhet och eventuella sanktioner, anser vi att det bör tydliggöras vilken information och vilket inflytande det berörda institutet har under ett sådant förfarande.

Behovet av tydlighet kring Finansinspektionens råd och stöd till bankerna

Ett område som enligt Bankföreningens mening inte får tillräcklig uppmärksamhet i promemorian är vad bankerna konkret kan förvänta sig av Finansinspektionen i termer av vägledning, råd och stöd, i en tillsynsstruktur som blir alltmer sammanflätad med Amla. Promemorian framhåller själv att den svenska förvaltningstraditionen bygger på att myndigheter ska samverka för att ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och staten som helhet, och att det anses väsentligt att myndigheterna strävar efter samstämmighet och konsekvens. Detta talar, enligt vår mening, för att även bankernas behov av förutsebarhet bör beaktas när samarbetet med Amla byggs upp.

Redan i dag upplever Bankföreningens medlemmar att Finansinspektionen i stort sett aldrig besvarar frågor eller deltar i löpande dialog med bankerna i penningtvättsrelaterade frågor. På de branschdialogmöten Finansinspektionen bjuder in till 4 gånger per år, lämnas i stort sett bara information som redan är känd. I takt med att alltmer av regelverket kommer att beslutas av Amla och antas av kommissionen, finns det en påtaglig risk att Finansinspektionen använder detta som skäl att inta en ännu mer tillbakadragen roll. Vår oro är att Finansinspektionen i praktiken kommer att hänvisa alltmer till Amla och EU-nivån och därmed i ännu mindre utsträckning svara på frågor eller ge vägledning i enskilda fall, med

hänvisning till att ansvaret eller regleringen "ligger hos Amla". Om denna utveckling får fortgå riskerar svenska banker att hamna i ett sämre läge än banker i andra medlemsstater, där den nationella tillsynsmyndigheten tar ett tydligare ansvar för löpande dialog och vägledning gentemot instituten, trots att den bakomliggande regleringen är gemensam inom EU. En sådan ordning skulle innebära en konkurrensnackdel för svenska banker och undergräva syftet med en harmoniserad tillsyn inom unionen. Vi anser därför att Finansinspektionen – oavsett hur ansvarsfördelningen gentemot Amla i övrigt utformas – bör ges ett uttryckligt uppdrag att aktivt informera och vägleda svenska institut, och att myndigheten inte ska kunna freda sig från denna uppgift enbart genom att hänvisa till att regelverket eller delar av tillsynen har sitt ursprung i eller är kopplat till Amla.

Mot denna bakgrund föreslår Bankföreningen att regeringen i den fortsatta beredningen:

1. tydliggör hur ansvars- och arbetsfördelningen mellan Finansinspektionen och Amla är avsedd att fungera i den löpande tillsynen av banker, särskilt i avvaktan på att relevanta tekniska standarder har beslutats,
2. klargör vilken information och vilket inflytande en bank ges när en meningsskiljaktighet mellan Finansinspektionen och ett annat tillsynsorgan hänskjuts till Amla för tvistlösning, och
3. ger Finansinspektionen ett uttryckligt uppdrag att tillhandahålla råd, vägledning och information till bankerna om hur regelverket ska tolkas och om den nya tillsynsstrukturen, inklusive samarbetet med Amla, påverkar deras verksamhet och efterlevnadsarbete, såväl under implementeringsfasen som löpande därefter.

En tydligare reglering och kommunicerad praxis i dessa avseenden skulle enligt vår mening öka förutsebarheten för bankerna och bidra till att den samlade tillsynsstrukturen blir både effektiv och legitim.

8.4.2 Informationsspridning till ansvariga enheter

Promemorian föreslår att tillsynsorganen ska säkerställa att relevant information om penningtvätt, finansiering av terrorism och riktade ekonomiska sanktioner finns tillgänglig för ansvariga enheter under deras tillsyn, och att tillsynsorganen vid behov ska informera ansvariga enheter om deras skyldigheter. Bankföreningen vill lämna följande synpunkter på förslaget.

Dialog och frågor bör anses ingå i skyldigheten att informera

Enligt artikel 39.3 i sjätte penningtvättsdirektivet, som ligger till grund för förslaget, ska tillsynsorganen när det är lämpligt bedriva informationsspridning för att informera de ansvariga enheter som står under deras tillsyn om deras skyldigheter. Promemorian konstaterar att kravet inte innebär att informationen måste lämnas

direkt av tillsynsorganen, utan att tillsynsorganen ska säkerställa att relevant information finns tillgänglig.

Bankföreningen vill understryka att en ändamålsenlig informationsspridning inte kan stanna vid ensidig publicering av riktlinjer och vägledningar. För att ansvariga enheter faktiskt ska kunna omsätta informationen i sina interna rutiner, riskbedömningar och kontroller krävs att de kan få klarhet i hur reglerna och vägledningarna ska tillämpas, både generellt och i särskilda fall. I skyldigheten att informera ansvariga enheter om deras skyldigheter måste därför anses ingå en skyldighet att delta i dialog med och svara på frågor från de ansvariga enheterna. Utan en sådan dialogfunktion riskerar informationsspridningen att bli alltför abstrakt och svår att tillämpa i praktiken, särskilt för mindre aktörer och aktörer i sektorer med begränsad tidigare erfarenhet av penningtvättsregelverket.

Bankföreningen föreslår att detta förtydligas, antingen i författningskommentaren till den aktuella bestämmelsen eller i de föreskrifter på lägre nivå än lag som promemorian bedömer bör innehålla de närmare specificeringarna av kraven på tillsynsorganens informationsspridning. Ett sådant förtydligande skulle bidra till en mer enhetlig tillämpning hos de olika tillsynsorganen och till att ansvariga enheter kan förlita sig på att få svar på konkreta tillämpningsfrågor, inte bara tillgång till allmänt hållen information.

Hur tillsynsmyndigheterna ska nå ut till verksamhetsutövare utanför branschföreningar

Bankföreningen föreslår att det i förarbetena eller i kommande föreskrifter tydliggörs vilka kompletterande kanaler tillsynsorganen och samordningsfunktionen avser att använda för att säkerställa att information och möjlighet till dialog når samtliga ansvariga enheter under tillsyn, oavsett organisationstillhörighet. Det kan exempelvis röra sig om direktutskick, information via tillsynsmyndigheternas egna digitala kanaler, eller särskilda rutiner för att identifiera och nå ut till verksamhetsutövare som inte är anslutna till en branschorganisation.

Promemorian noterar att informationsspridningen till stor del redan sker genom samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, som bland annat har i uppdrag att ge information till ansvariga enheter i syfte att öka medvetenhet och kunskap. I praktiken sker mycket av informationsspridningen från tillsynsorgan och samordningsfunktionen via branschföreningar och liknande sammanslutningar.

Bankföreningen vill peka på att detta väcker frågan hur tillsynsmyndigheterna avser att nå ut till de verksamhetsutövare som inte är medlemmar i en branschförening. En ordning som i praktiken förutsätter medlemskap i en branschorganisation för att få

del av relevant information riskerar att missgynna mindre aktörer, nyetablerade verksamhetsutövare och sådana som av andra skäl står utanför branschföreningarna, samtidigt som dessa har samma skyldighet att efterleva regelverket. Detta kan i förlängningen innebära en ojämlik tillsynssituation och en ökad risk för bristande regelefterlevnad hos de aktörer som inte nås av informationen.

8.5 Tillsynsorganens verktyg vid tillsyn

Bankföreningen anser att regeringen i den fortsatta beredningen bör överväga och tydligare motivera varför tillsynsorganens befogenheter vid tillsyn över penningtvättsregelverket ska fortsätta att skilja sig åt mellan sektorerna, trots att samtliga ansvariga enheter omfattas av samma materiella krav. Skillnaderna i befogenheter mellan tillsynsorgan som utövar tillsyn över kreditinstitut, finansiella institut och speltjänstleverantörer, å ena sidan, och övriga tillsynsorgan, å andra sidan, riskerar att medföra en omotiverad ojämlikhet mellan ansvariga enheter inom olika sektorer och en bristande förutsebarhet för de enheter som berörs.

Promemorian föreslår att den grundläggande befogenheten att på begäran få upplysningar och tillgång till handlingar som behövs för tillsynen, samt befogenheten att genomföra platsundersökningar enligt grundmodellen, ska gälla för samtliga tillsynsorgan oavsett sektor. Promemorian föreslår emellertid också att vissa väsentligt mer långtgående befogenheter endast ska tillkomma de tillsynsorgan som utövar tillsyn över kreditinstitut, finansiella institut och tillhandahållare av speltjänster, dvs. i praktiken Finansinspektionen och Spelinspektionen. Det gäller bland annat befogenheten att begära upplysningar direkt av personer som är anställda hos den ansvariga enheten eller hos enheter till vilka uppdrag har utkontrakterats, och befogenheten att höra andra personer om föremålet för tillsynen, under förutsättning att det finns skäl för det och den enskilde samtycker.

Övriga tillsynsorgan – dvs. länsstyrelserna, Fastighetsmäklarinspektionen, Revisorsinspektionen och Advokatsamfundet i dess tillsyn över advokater och advokatbolag – föreslås däremot inte få motsvarande befogenheter. Även rätten att göra platsundersökning utan förhandsanmälan föreslås visserligen gälla för samtliga tillsynsorgan, men de mer detaljerade befogenheterna vid en sådan platsundersökning (rätt till skriftliga och muntliga uppgifter från den funktionsansvarige, dennes företrädare eller personal hos utkontrakterade tjänsteleverantörer) är enligt förslaget förbehållna de tillsynsorgan som ansvarar för kreditinstitut, finansiella institut och speltjänstleverantörer.

Promemorian motiverar den begränsade personkretsen för de utökade befogenheterna med att sjätte penningtvättsdirektivet endast ställer krav på sådana

befogenheter för tillsynsorgan med ansvar för kreditinstitut, finansiella institut och speltjänstleverantörer, och att det saknas skäl att gå utöver direktivets minimikrav för övriga tillsynsorgan. Bankföreningen konstaterar att detta synsätt innebär att den svenska regleringens struktur i allt väsentligt kommer att följa direktivets minimikrav för vissa sektorer, samtidigt som andra delar av regleringen – exempelvis möjligheten till platsundersökning utan förhandsanmälan – föreslås gälla generellt och alltså gå utöver direktivets krav för de sektorer som inte omfattas av minimikravet. Promemorian tillämpar alltså skilda principer för när den svenska regleringen ska gå utöver direktivets minimikrav respektive endast genomföra minimikravet, utan att det tydligt framgår varför just dessa gränsdragningar har gjorts.

Att direktivet endast ställer minimikrav för vissa tillsynsorgan utgör i sig inte skäl för att avstå från att ge övriga tillsynsorgan motsvarande befogenheter, om det materiella behovet av sådana befogenheter är detsamma. Penningtvättsregelverket, och i synnerhet penningtvättsförordningen, ställer i allt väsentligt samma materiella krav på samtliga ansvariga enheter oavsett sektor. Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas varför tillsynsorganens möjlighet att effektivt kontrollera efterlevnaden av dessa krav – genom att höra anställda hos den ansvariga enheten, personal hos utkontrakterade tjänsteleverantörer eller andra berörda personer – ska vara beroende av vilken sektor den ansvariga enheten tillhör.

Den föreslagna ordningen för med sig flera konkreta problem.

Tillsynsorgan som inte omfattas av de utökade befogenheterna, exempelvis länsstyrelserna vid tillsyn över kontanthandlare, kryptohandlare och handlare med ädla metaller samt Fastighetsmäklarinspektionen vid tillsyn över fastighetsmäklare, riskerar att sakna de verktyg som i praktiken krävs för att upptäcka överträdelser som sker genom eller med hjälp av anställda eller utkontrakterade tjänsteleverantörer, trots att dessa sektorer enligt promemorians egen riskbedömning i andra sammanhang beskrivs som särskilt utsatta för penningtvätt.

Den rättsliga ställningen för anställda och företrädare för ansvariga enheter – i fråga om i vilken utsträckning de kan bli föremål för direkta förfrågningar från ett tillsynsorgan – blir beroende av vilken sektor arbetsgivaren tillhör, utan att det finns något som tyder på att integritetsintresset gör sig gällande med olika styrka i olika sektorer.

Skillnaden riskerar att cementera en bild av att penningtvättstillsynen är starkare och mer resurssatt inom den finansiella sektorn och spelsektorn än inom övriga sektorer, mot bakgrund av att Riksrevisionen redan har pekat på brister i fråga om

omfattningen och effektiviteten i den tillsyn som länsstyrelserna bedriver på penningtvättsområdet.

Bankföreningen vill även framhålla att den föreslagna ordningen innebär att penningtvättstillsynen i detta avseende skiljer sig från hur befogenheterna är utformade inom annan tillsynslagstiftning som är tillämplig på samma typer av verksamheter, exempelvis inom den finansiella sektorns rörelselagstiftning i övrigt och inom konkurrensrätten, där tillsyns- respektive utredningsbefogenheterna i högre grad är enhetligt utformade oavsett vilken bransch den granskade verksamheten tillhör. Att penningtvättsregelverket, som är sektorsövergripande till sin natur och vilar på gemensamma materiella krav i penningtvättsförordningen, ändå resulterar i sektorsvisa skillnader i tillsynsbefogenheter framstår som en inkonsekvens som är svår att förena med regelverkets syfte att säkerställa en enhetlig och effektiv bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism inom samtliga berörda sektorer.

Bankföreningen föreslår att regeringen i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet

1. överväger att ge samtliga tillsynsorgan enligt den nya penningtvättslagen motsvarande befogenhet att vid tillsyn begära upplysningar av personer som är anställda hos den ansvariga enheten eller hos enheter till vilka uppdrag utkontrakterats, samt att höra andra personer om föremålet för tillsynen med den enskildes samtycke, och inte endast de tillsynsorgan som ansvarar för kreditinstitut, finansiella institut och speltjänstleverantörer,
2. i vart fall tydligare redovisar de sakliga skälen för att behovet av sådana befogenheter skulle vara mindre för övriga sektorer, och
3. i den fortsatta beredningen klargör hur den valda befogenhetsstrukturen förhåller sig till principen om att ansvariga enheter inom olika sektorer, som omfattas av samma materiella krav enligt penningtvättsförordningen, bör mötas av en likvärdig och förutsebar tillsyn.

9.4.2 Ingripande genom förelägganden, rekommendationer och offentliggörande

Bankföreningen anser att promemorian inte i tillräcklig utsträckning klargör vad en rekommendation rättsligt och praktiskt innebär för den ansvariga enheten. Promemorian konstaterar att en rekommendation inte är bindande, men utvecklar inte vilka faktiska eller rättsliga konsekvenser det kan få för en ansvarig enhet att inte följa en rekommendation. Flera frågor lämnas obesvarade. Det gäller bland annat om tillsynsorganet, om en rekommendation inte följs, kan eller bör gå vidare med

mer ingripande åtgärder, till exempel ett föreläggande, enbart på den grunden att rekommendationen inte efterlevts, eller om det krävs att de omständigheter som ursprungligen föranledde rekommendationen i sig utvecklats till en överträdelse. Det är vidare oklart om och i vilken utsträckning en utfärdad rekommendation, eller det förhållandet att den inte har följts, kan komma att beaktas vid en senare sanktionsbedömning, exempelvis vid bedömningen av om en senare överträdelse ska anses vara upprepad eller systematisk, eller vid bedömningen av om tillsynsorganet agerat med tillräcklig skärpa.

Eftersom en rekommendation, enligt promemorian själv, riskerar att uppfattas som bindande av den som mottar den, är det särskilt angeläget att det tydligt framgår vilken rättsverkan en rekommendation har respektive inte har. Otydlighet i detta avseende riskerar att dels medföra att rekommendationer i praktiken tillämpas som om de vore förelägganden utan att de omgärdas av motsvarande rättssäkerhetsgarantier, dels skapa osäkerhet hos ansvariga enheter om hur de bör förhålla sig till en mottagen rekommendation.

Bankföreningen föreslår att regeringen i den fortsatta beredningen tydliggör:

1. vad en rekommendation innebär för den ansvariga enheten i praktiken, utöver att den inte är formellt bindande,
2. vilka konsekvenser det kan få, inom ramen för tillsynsorganets fortsatta tillsyn och vid en eventuell senare sanktionsbedömning, att en ansvarig enhet inte har följt en rekommendation, och
3. hur en rekommendation förhåller sig till tillsynsorganets möjlighet att i stället förelägga den ansvariga enheten att lämna uppgifter för tillsynsorganets uppföljning.

Möjlighet för ansvariga enheter att begära en rekommendation.

Bankföreningen anser att en möjlighet för ansvariga enheter att begära en rekommendation skulle vara ett värdefullt komplement till tillsynsorganets möjlighet att utfärda rekommendationer på eget initiativ. En sådan möjlighet ligger väl i linje med rekommendationens syfte, dvs. att förebygga eller förhindra att en överträdelse uppstår och skulle kunna bidra till ökad regelefterlevnad genom att ansvariga enheter får incitament att proaktivt identifiera och åtgärda brister i samråd med tillsynsorganet, innan en brist utvecklats till en överträdelse. Det skulle också kunna minska antalet fall där en ansvarig enhet, i avsaknad av vägledning, gör en felaktig bedömning av om en viss åtgärd är tillräcklig för att uppfylla regelverkets krav. Bankföreningen föreslår att regeringen i den fortsatta beredningen överväger att ge ansvariga enheter en uttrycklig möjlighet att begära en rekommendation från tillsynsorganet och att det i så fall tydliggörs vilka krav som i så fall bör ställas på en sådan begäran samt inom vilken tid tillsynsorganet bör besvara den.

Svenska Bankföreningen
Finance Sweden

Föreläggande om ändringar i styrningsstrukturen

Bankföreningen konstaterar att promemorians resonemang om förelägganden om ändringar i styrningsstrukturen är kortfattat i förhållande till hur ingripande åtgärden är. Resonemanget stannar i huvudsak vid en allmän beskrivning av att åtgärden sällan är proportionerlig och att den främst är relevant inom den finansiella sektorn, utan att det utvecklas närmare i vilka konkreta situationer åtgärden kan tänkas bli aktuell, vilken typ av ändringar i styrningsstrukturen som avses eller hur avvägningen mot andra hänsyn ska göras.

Det framgår inte av promemorian vilka typer av brister i styrningsstrukturen som avses, utöver den allmänna beskrivningen att styrningen av företaget leder till allvarliga brister i efterlevnaden av penningtvättsregelverket. Det är oklart om det handlar om bristande ansvarsfördelning mellan styrelse och ledning, otillräcklig rapporteringsväg till styrelsen i penningtvättsfrågor, avsaknad av en central funktion med ansvar för regelefterlevnad eller mer grundläggande brister i hur beslut fattas inom den ansvariga enheten.

Det är vidare oklart vilka konkreta ändringar i styrningsstrukturen som tillsynsorganet skulle kunna förelägga om. Till skillnad från det tillfälliga förbudet att inneha en ledningsfunktion, som riktar sig mot en enskild person, tar ett föreläggande om ändring av styrningsstrukturen sikte på enhetens organisation som sådan. Utan vägledning om vilka typer av strukturella ändringar som kan komma i fråga – exempelvis förändringar i beslutsordning, rapporteringslinjer, sammansättning av styrelse eller ledning, eller inrättande av nya funktioner - riskerar bestämmelsen att bli svår att tillämpa förutsebart, både för tillsynsorganen och för de ansvariga enheterna.

Promemorian noterar att åtgärden kan antas ha störst betydelse inom den finansiella sektorn med hänvisning till risken för effekter på den finansiella stabiliteten, men utvecklar inte motsvarande resonemang för den icke-finansiella sektorn, trots att sjätte penningtvättsdirektivet kräver att möjligheten ska finnas för samtliga tillsynsorgan, dvs. även för t.ex. länsstyrelserna, Fastighetsmäklarinspektionen, Revisorsinspektionen och Advokatsamfundet.

För ansvariga enheter inom den icke-finansiella sektorn gör sig andra hänsyn än finansiell stabilitet sig gällande vid ett föreläggande om ändring av styrningsstrukturen, till exempel yrkesetiska regler och oberoendekrav som gäller för advokater och advokatbolag, revisorers oberoende i förhållande till sina uppdrag, eller mer allmänt ägares och styrelseledamöters rätt att organisera sin verksamhet inom ramen för gällande bolags- och föreningsrättslig reglering. Det är oklart hur tillsynsorganet, enligt promemorians förslag, ska väga dessa hänsyn mot behovet av att komma till rätta med allvarliga brister i efterlevnaden av

penningtvättsregelverket och i vilken utsträckning sådana hänsyn kan medföra att ett föreläggande om ändring av styrningsstrukturen inte anses proportionerligt trots att allvarliga brister föreligger. Bankföreningen anser att denna avvägning behöver belysas särskilt för den icke-finansiella sektorn, eftersom tillsynsorganen där saknar den erfarenhet av att hantera krishanteringsrelaterade ingripanden mot styrningsstrukturer som Finansinspektionen redan har i förhållande till kreditinstitut och värdepappersbolag.

Bankföreningen föreslår att regeringen i den fortsatta beredningen

- utvecklar i vilka situationer, utöver den allmänna beskrivningen av allvarliga brister i efterlevnaden av penningtvättsregelverket, ett föreläggande om ändring av styrningsstrukturen kan bli aktuellt,
- klargör vilka typer av ändringar i styrningsstrukturen som kan vara relevanta att förelägga om, och
- utvecklar hur tillsynsorganet ska balansera hänsynen till penningtvättsregelverkets krav mot andra legitima hänsyn, t.ex. yrkesetiska regler, oberoendekrav och bolagsrättsliga ramar, med särskild tonvikt på den icke-finansiella sektorn.

11.1.5 Skyddade kommunikationskanaler

Enligt promemorian saknas det behov av att författningsreglera finansunderrättelseenhetens skyldighet att använda FIU.net eller andra skyddade kommunikationskanaler, och frågan om lämpliga förfaranden för kommunikation bedöms bäst kunna hanteras av Polismyndigheten utan särskild reglering i lag.

Det är värt att påtala att FIU.net och goAML inte är tillräckligt som skyddade kanaler för det bredare informationsutbyte som det nya regelverket möjliggör. Eftersom ökad effektivitet och ett riskbaserat förhållningssätt är grundpelare i regelverket, och partnerskap enligt artikel 75 i penningtvättsförordningen är en förutsättning för effektiv brottsbekämpning, bör Polismyndigheten i stället ges ett tydligare uppdrag i författning att ta fram en modern, skyddad kommunikationskanal för informationsutbyte mellan myndigheter och verksamhetsutövare, med behörighet för samtliga ansvariga aktörer inom penningtvättsregelverket och med förutsättningar för gränsöverskridande informationsutbyte inom EU. I andra hand bör uppdraget kunna ges till en annan myndighet, men detta bör då framgå uttryckligen av promemorian. Om regleringen kan ske på lägre nivå än lag bör vikten av skyndsamhet ändå understrykas, eftersom möjligheten till informationsutbyte enligt artikel 75 i dagsläget inte kan utnyttjas fullt ut. Detta sett i ljuset av att även utvecklingen av informationskanaler med hjälp av den senaste tekniken är tids- och resurskrävande, varför ett dylikt arbete bör inledas så snart som möjligt.

Svenska Bankföreningen
Finance Sweden

11.2.14 Register över ideella organisationer

Sjätte penningtvättsdirektivet uppställer krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till uppgifter i register över ideella organisationer, vilket saknas för svensk del.

Skälen för att införa ett sådant register är flerfaldiga. I förhållande till penningtvättsområdet kan särskilt nämnas kraven på identifiering av verkliga huvudmän/företrädare, vilket är relevant trots att kravbilden på registrering av vissa uppgifter nu ökar. Vidare förutsätter en effektiv sanktionstillämpning bättre och säkrare uppgifter om ideella organisationer.

Mot bakgrund därav efterfrågas införande av ett register över ideella organisationer.

Personuppgifter gällande rapportering till Finanspolisen och Säkerhetspolisen (avsnitt 11.5.4)

Promemorians hänvisning till artikel 14.5 d i EU:s dataskyddsförordning och 5 kap. 1 § dataskyddslagen visar att tystnadsplikt kan begränsa den registrerades rätt till information och tillgång enligt artikel 15 GDPR. Dessa bestämmelser utgör dock inte i sig någon tystnadsplikt, utan förutsätter att det finns en särskild bestämmelse i unionsrätten eller nationell rätt som hindrar utlämnande. De nuvarande bestämmelserna i 5 kap. 7 och 11–13 §§ penningtvättslagen fyller därför en självständig funktion genom att ange vilka uppgifter som inte ska lämnas ut till en registrerad och vilka som omfattas av tystnadsplikt.

Skyddet enligt gällande rätt är dessutom inte begränsat till personuppgifter som behandlas med anledning av Finanspolisens eller Säkerhetspolisens frågerätt, (4 kap. 6 § penningtvättslagen). Det omfattar även uppgifter som behandlas och lämnas inom ramen för utredningsskyldigheten och rapporteringsskyldigheten enligt 4 kap. 2 och 3 §§, och att sådana uppgifter bevaras enligt 5 kap. 3 och 4 §§ penningtvättslagen. Promemorians slutsats att bestämmelserna inte behöver föras över synes därmed främst ta sikte på frågerätten och beaktar inte fullt ut det bredare skydd som den nuvarande regleringen ger.

Om den uttryckliga tystnadsplikten inte förs över till den nya penningtvättslagen finns det därför en risk för att uppgifter som i dag skyddas får ett svagare eller mer oklart skydd. För att säkerställa ett oförändrat och heltäckande skydd föreslår Svenska Bankföreningen att motsvarande undantag från skyldigheten att lämna uppgifter till registrerade i 5 kap. 7 § samt tystnadspliktsbestämmelserna i 5 kap. 11–13 §§ penningtvättslagen förs över till den nya penningtvättslagen.

11.6.1 Underrättelser till ansvariga enheter

Svenska Bankföreningen
Finance Sweden

Föreslagna 8 kap. 2 § innebär att finansunderrättelseenheten, trots sekretess, får underrätta ansvariga enheter om typer av transaktioner, specifika fysiska eller juridiska personer och specifika geografiska områden som utgör betydande risk för penningtvätt, förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism. Informationen ska anses relevant för kundkännedomsåtgärder i högst sex månader från underrättelsen. Promemorian föreslår samtidigt en tystnadsplikt för den ansvariga enheten avseende mottagen information, men avstår uttryckligen från att reglera hur enheten ska hantera informationen vid utförandet av kundkännedomsåtgärder, med hänvisning till att detta följer av penningtvättsförordningen.

Utgångspunkten bör vara att finanspolisen ska underrätta ansvariga enheter om betydande risk, bland annat då en motsvarande skyldighet gäller för finanspolisens vidarebefordran av misstankerapporter till andra länders finansunderrättelseenheter och då den föreslagna sexmånadersperioden är den längsta möjliga enligt promemorians förslag.

Vidare bör förtydligas att det i bestämmelsen angivna kravet att "beakta" informationen innebär en dokumenterad riskbedömning – inte en automatisk skärpt kundkännedom (EDD) – och att en väl underbyggd avvikande bedömning från den ansvariga enheten är förenlig med skyldigheten (jfr. AMLD6 skäl 72). Vidare bör det ställas kvalitetskrav på finanspolisens underrättelse i det enskilda fallet avseende riskens karaktär, förväntad varaktighet inom sexmånadersgränsen, förslag på typ av åtgärd och indikation om ytterligare information kan komma att följa.

Därutöver vore önskvärt från lagstiftaren klargör vad som förväntas ske efter att sexmånadersperioden är till ända. Det kan anmärkas att ett utfall där uppgifterna raderas och inte längre ligga till grund för riskbedömningen av kunden ter sig orimligt och praktiskt svårhanterat.

Den föreslagna tystnadsplikten i nya 2 kap. 6 § saknar ett uttryckligt undantag för koncernintern delning av mottagen information, vilket står i praktisk konflikt med kraven på koncernomfattande riktlinjer, förfaranden och kontroller enligt artikel 16 i penningtvättsförordningen samt möjligheten till delning inom koncern och partnerskap enligt artikel 73 och 75. Det bör klargöras att ett röjande som är nödvändigt för att uppfylla dessa koncernomfattande krav utgör ett behörigt röjande enligt den föreslagna bestämmelsen.

Tillämpningsområdet för 8 kap. 2 § bör utvidgas till att även omfatta betydande risk för sanktionsbrott, innefattande kringgående av unionens restriktiva åtgärder. Sanktionsbrott utgör en självständig brottstyp och därmed ett förbrott till penningtvätt när brottsvinster uppstår, men riskindikatorer för sanktionsbrott är ofta synliga långt innan konkreta brottsvinster kan påvisas. Utan uttryckligt lagstöd riskerar sådana signaler att inte kunna delas på ett tidigt skede.

Promemorian behandlar statens skadeståndsansvar vid eventuellt felaktiga beslut uttryckligen för dispositionsförbud i avsnitt 11.8.8, men gör ingen motsvarande analys för underrättelser enligt 11.6.1 eller övervakningsinstruktioner enligt 11.7, trots att överklaganderätt saknas även i dessa fall och trots att sexmånadersperioden i praktiken kan bli mer ingripande än ett kortvarigt dispositionsförbud. Motsvarande behandling bör göras, så att statens skadeståndsansvar uttryckligen omfattar skada

som uppstår när en ansvarig enhet i god tro agerar på en felaktig underrättelse eller övervakningsinstruktion.

11.7 Instruktioner för övervakning

Enligt promemorian ska finansunderrättelseenheten och Säkerhetspolisen få instruera ansvariga enheter att under en viss tid övervaka transaktioner eller aktiviteter via konton eller andra affärsförbindelser, samt att återrapportera resultatet. Instruktionen ska endast avse personer som bedömts utgöra en betydande risk för penningtvätt, förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Det efterfrågas klarhet kring hur ansvaret förhåller sig till den ansvariga enhetens agerande på myndighetens instruktion – exempelvis om enheten kan ådra sig skadeståndsansvar om de uppgifter som ligger till grund för instruktionen är felaktiga – samt vad som avses med att instruktionen inte ska påverka den ansvariga enhetens övriga skyldigheter. Mot bakgrund av att det åligger ansvariga enheter att verkställa en instruktion om övervakning utan egen materiell prövning förefaller det orimligt att ansvariga enheter skulle kunna åläggas skadeståndsansvar.

Vidare bör övervägas om det ska införas en kostnadsbaserad avgiftsmodell för övervakningen. Detta med hänsyn tagen till den oförutsägbarhet som kravet innebär, med osäkerheter om vilka resurser detta kommer att kräva som följd.

11.8 Dispositionsförbud

Promemorian föreslår att finansunderrättelseenheten och Säkerhetspolisen även fortsättningsvis ska få besluta om dispositionsförbud avseende transaktioner, konton och affärsförbindelser. Enligt avsnitt 11.8.6 ska en ansvarig enhet omedelbart underrättas om att ett dispositionsförbud beslutats eller hävts. Beslut om att underrätta den enskilde kunden fattas av åklagare och ska ske när det kan antas att syftet med åtgärden inte motverkas och den framtida utredningen inte skadas om uppgiften röjs.

Att den enskilde underrättas om ett dispositionsförbud borde anses vara en omständighet som gör det befogat för banken att underrätta kunden. Banken saknar i dagsläget ett eget mandat att förklara situationen för en kund vars affärsförbindelse stoppas, vilket enligt promemorian kan försätta kunden i akuta finansiella svårigheter. Den beslutande myndigheten bör åläggas att kommunicera med banken i de fall det kan antas att syftet med åtgärden inte motverkas och utredningen inte skadas om uppgiften röjs, redan när beslutet med motsvarande innebörd fattas.

Vid ett beslut om att stoppa en hel affärsförbindelse uppstår särskilda svårigheter i kommunikationen med kunden, inklusive risk för hot mot personal. Det bör finnas ett åläggande för de beslutande myndigheterna att upprätthålla en god kontakt med och kontinuerligt informera de ansvariga enheterna under sådana förhållanden. Detta kan förslagsvis ske genom föreskrifter.

Svenska Bankföreningen
Finance Sweden

11.9 Penningtvättsregistret

Promemorian bedömer att det inte finns behov av författningsändringar för att utöka tillgången till penningtvättsregistret för brottsbekämpande myndigheter, bland annat med hänvisning till informationens integritetskänslighet till följd av den låga misstankegrad som krävs för rapportering.

Mot bakgrund av utvecklingen inom datadriven analys, inklusive AI, framtidens plattformar för datadelning och analys samt överhuvudtaget vikten av myndighetsgemensam operativ samverkan med nya legala förutsättningar, bör skälen för bedömningen att endast finanspolisen ska ha tillgång till registret omprövas. I andra hand bör finanspolisen ges ett utökat ansvar att datadrivet och kontinuerligt delge strikt statistisk information om utvecklingen inom samtliga förbrott till penningtvätt och finansiering av terrorism, vilket även skulle gagna polisens nya enhet mot kriminell ekonomi. Uppgiften bör i så fall stärkas i lag, förordning och regleringsbrev.

12.4.1 och 12.4.2 Samverkan

Promemorian föreslår att nuvarande bestämmelser om samverkan i huvudsak förs över till den nya penningtvättslagen, men med den justeringen att endast ett kreditinstitut ska få delta i samverkan enligt lagen, eftersom informationsutbyte mellan flera kreditinstitut numera regleras genom artikel 75 i penningtvättsförordningen (partnerskap för informationsutbyte). Samverkan mellan myndigheter och ett enskilt kreditinstitut ska dock fortsatt kunna regleras nationellt.

Bankföreningen ser positivt på att möjligheten till operativ informationsdelning mellan brottsbekämpande myndigheter och ett kreditinstitut föreslås.

Samtidigt väcker förslaget frågor om hur den nationella samverkansformen, ”nya 4 a-samverkan”, är tänkt att förhålla sig till partnerskap för informationsutbyte enligt artikel 75 i penningtvättsförordningen. Det vore därför värdefullt med en tydligare redogörelse för syftet med den föreslagna regleringen och hur den är avsedd att komplettera artikel 75 i penningtvättsförordningen.

Baserat på promemorians redogörelse är det vidare svårt att se vilka motiv som legat till grund för föreslagen ordning. Det vore därför särskilt värdefullt att få närmare belyst varför lagstiftaren valt en modell som omfattar brottsbekämpande myndigheter och ett kreditinstitut samt hur denna modell är tänkt att komplettera, snarare än överlappa, informationsdelning enligt artikel 75 i penningtvättsförordningen. Fördelarna torde vara ökad snabbhet och flexibilitet i de fall där nya 4 a-samverkan kan tillämpas. Det vore värdefullt för förståelsen om lagstiftaren närmare utvecklade vilka situationer som avses omfattas av regleringen

Svenska Bankföreningen
Finance Sweden

och vilket mervärde den är tänkt att skapa i förhållande till kommande informationsmöjligheter i penningtvättsförordningen.

Värt att notera är att förslaget om nytt 4 a kan medföra vissa svårigheter i förhållande till dels vilken rättslig grund som används för en viss informationsdelning, dels hur deltagarna kan behandla den information som delats inom en viss samverkan. Det finns skäl att närmare analysera hur de båda regelverken förhåller sig till varandra och hur information som delas inom respektive samverkansform ska hanteras.

Samtidigt är det inte självklart att förekomsten av två parallella samverkansformer i sig medför betydande regelefterlevnadsrisker. Den personuppgiftsbehandling som sker inom dagens 4 a-samverkan är redan etablerad och reglerad enligt gällande krav i penningtvättslagen och GDPR, medan artikel 75 i penningtvättsförordningen kommer att omfattas av en särskild EU-rättslig reglering samt kompletterande vägledning från AMLA/EDPB. Ur ett dataskyddsperspektiv framstår det därför inte som givet att parallella regelverk skulle skapa oacceptabla efterlevnadsproblem, även om de kommer att medföra ökade krav på intern styrning och tydliga processer.

Vid bedömningen av behovet av ett fortsatt nationellt regelverk bör även de praktiska erfarenheterna av nuvarande 4 a-samverkan vägas in. Samverkansformen har i vissa situationer möjliggjort snabb och riktad informationsdelning mellan brottsbekämpande myndigheter och kreditinstitut i syfte att förebygga och motverka penningtvätt, dess förbrott och finansiering av terrorism.

En ytterligare aspekt som bör noteras är att parallella interna rutiner och regelverk i samma syfte kan vara kostnadsdrivande att administrera hos ansvariga enheter.

Förslaget om ett nytt 4 a är välkommet men det finns starka skäl att överväga om deltagarkretsen bör utvidgas utöver kreditinstitut som den enda tillåtna deltagaren från privat sektor. Denna begräsning var olycklig redan vid införande av 4 a. Nya 4 a bör i stället framgent korrespondera mot åtminstone deltagarkretsen i artikel 75 i penningtvättsförordningen, dvs. avse samtliga ansvariga enheter.

Som promemorian noterat anser Bankföreningen att en nationell särreglering, om en sådan blir aktuell, skulle kunna utöka deltagarkretsen till aktörer som i förhållande till syftena med penningtvättslagen är att jämställa med ansvariga enheter, som bl.a. clearingbolag. Om en sådan ordning, dvs. en nationell utvidgning av deltagarkretsen utan att förändra kretsen av ansvariga enheter enligt penningtvättsregelverket, står i strid mot vad som kan anses tillåtet enligt penningtvättsförordningen är detta dock inte möjligt. I och för sig uppkommer då frågan om detta även gäller om samverkan ska ske med endast en privat aktör, dvs. i enlighet med det nya förslaget. Den potentiella nyttan, sedd i ljuset av penningtvättsregelverkets motiv, med samverkan med även närliggande aktörer minskar dock om endast en privat aktör kan delta,

Svenska Bankföreningen
Finance Sweden

även om den brottsbekämpande myndigheten anser sig kunna överföra den delade informationen från ett nytt 4 a till ett partnerskap enligt artikel 75 i penningtvättsförordningen.

Sammanfattningsvis i denna del görs bedömningen att harmoniserade regler för informationsdelning inom EU är önskvärda. Samtidigt ser Bankföreningen positivt på att möjligheten till operativ samverkan mellan brottsbekämpande myndigheter och privata aktörer behålls genom den föreslagna regleringen. Erfarenheterna från nuvarande 4 a-samverkan talar för att modellen kan fylla ett viktigt operativt syfte även framöver.

Frågor vid gränsdragningen mot annan lagstiftning

Den synpunkt som redovisas nedan rör inte ett enskilt avsnitt i promemorian, men anknyter sakligt till regleringen i avsnitt 11.6 (underrättelser och sekretess hos finansunderrättelseenheten) respektive avsnitt 11.8 (dispositionsförbud).

Förhållandet mellan finansunderrättelseenhetens sekretess och direkta uppgiftsbegäranden från förundersökningsledare

Det finns i dag två parallella kanaler med helt olika kontrollnivå till SAR- och STR-rapporter. Rapportering till finansunderrättelseenheten är omgärdad av flera skyddslager, eftersom enheten självständigt beslutar om spridning och kan avstå om ett utlämnande skadar pågående utredningar eller är oproportionerligt.

En direkt begäran från en förundersökningsledare (enligt 1:11 LBF) saknar motsvarande skyddsåtgärder, eftersom banken har en ovillkorad skyldighet att utan dröjsmål lämna ut kundinformation utan egen rätt att proportionalitetspröva. En brottsutredande myndighet kan därmed i praktiken kringgå finansunderrättelseenhetens funktion genom att vända sig direkt till banken. Vidare uppkommer härvid risk att den rapporterande enheten röjs. Promemorian behandlar dessa två spåren som separata och adresserar därmed inte denna asymmetri.

14.4 Vilka som omfattas av skyldigheterna

Dödsbon
Bankföreningen delar promemorians bedömning att dödsbon **under den första tiden** efter dödsfallet typiskt sett utgör en lägre penningtvättsrisk och ser positivt på att detta återspeglas i regelverket. Bankföreningen delar däremot inte bedömningen att detta motiverar ett undantag utan tidsbegränsning. I praktiken ligger dödsbon ofta oskiftade under lång tid. Detta bekräftas bland annat av att regelverket för

internationellt informationsutbyte (IDKAL) redan i dag tidsbegränsar undantaget för dödsbons konton till och med det fjärde kalenderåret efter dödsfallsåret – en regel som infördes efter att OECD:s Global Forum vid granskning av Sverige identifierade brister i de svenska reglerna för att få dödsbon skiftade inom rimlig tid.

Riksrevisionen har nyligen (bet. 2025/26:CU42) pekat på strukturella brister i statens hantering av dödsbon. Vidare bedömer Skatteverket, inom ramen för IDKAL, att dödsbodelägare i ett oskiftat bo kan anses ha bestämmande inflytande över boet – en bedömning som ligger nära definitionen av verklig huvudman. Det är svårt att se varför samma bedömning inte ska få genomslag i registreringsplikten för verkligt huvudmannaskap, när det rör samma kund och samma underliggande risk.

Bankföreningen föreslår att regeringen överväger att tidsbegränsa undantaget för dödsbon, så att den lägre risken under den första tiden efter dödsfallet fortsatt återspeglas i regelverket genom att dessa undantas från registreringsplikt samtidigt som ett dödsbo som består under längre tid omfattas av registreringsplikten. Tidsgränsen skulle exempelvis kunna kopplas till den tidpunkt då dödsboet blir ett självständigt skattesubjekt (året efter dödsfallet) eller en längre tidsgräns som bättre speglar hur länge dödsbon i praktiken förblir oskiftade. Bankföreningen föreslår vidare att regeringen klargör förhållandet till Skatteverkets tillämpning av IDKAL i denna del.

Värdepappersfonder
Värdepappersfonder är inte självständiga rättssubjekt och kan därmed inte förvärva rättigheter eller ikläda sig skyldigheter enligt 4 kap. 1 § första stycket lagen om värdepappersfonder. Promemorian gör ändå bedömningen att kontraktsrättsliga fonder ska betraktas som juridiska konstruktioner i penningtvättsregelverket mening, vilket innebär att det är förvaltaren och inte fonden själv som blir skyldig att inneha, lämna ut och för registrering anmäla uppgifter om verkligt huvudmannaskap. Promemorian motiverar detta med att det annars skulle gälla olika regler för svenska kontraktsrättsliga fonder och motsvarande utländska fonder som drivs i associationsrättslig form, och att behovet av att identifiera verkliga huvudmän inte bedöms vara mindre i kontraktsrättsliga fonder än i associationsrättsliga.

Bankföreningen ifrågasätter detta synsätt. En kontraktsrättslig fond saknar, till skillnad från en associationsrättslig fond eller ett bolag, ägare, medlemmar eller andra med bestämmanderätt över fondens förvaltning där förvaltningen uteslutande sköts av fondbolaget enligt fondbestämmelserna, under tillsyn av Finansinspektionen och förvaringsinstitutet. Det finns därmed inte någon naturlig krets av fysiska personer med kontroll över den enskilda fonden på det sätt som bestämmelserna om verkligt huvudmannaskap förutsätter. Att ändå tvinga fram en sådan analys per fond riskerar att bli en formell övning utan reellt informationsvärde för brottsbekämpande myndigheter eller ansvariga enheter som utför kundkännedomsåtgärder.

Att likställa kontraktsrättsliga fonder med truster och andra juridiska konstruktioner får dessutom en oproportionerlig praktisk effekt. Ett fondbolag förvaltar ofta ett stort antal fonder, och konsekvensen av promemorians förslag blir att förvaltaren måste ta fram, hålla uppdaterad och registrera separat dokumentation om verkligt huvudmannaskap för varje enskild fond, trots att kontrollstrukturen i praktiken är densamma oavsett hur många fonder som förvaltas. Detta innebär en betydande administrativ börda som inte motsvaras av en motsvarande ökning av transparens eller minskad risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Bankföreningen anser att kontraktsrättsliga och associationsrättsliga fonder inte bör behandlas på samma sätt i detta avseende, och föreslår att regeringen i det fortsatta arbetet överväger en ordning som bättre återspeglar att en kontraktsrättslig fond saknar den kontrollstruktur som reglerna om verkligt huvudmannaskap är avsedda att fånga upp, exempelvis genom att endast kräva uppgifter på fondbolagsnivå snarare än per fond.

15.4 Skyldigheten att lämna uppgifter för registrering

Kreditinstitut, betalningsinstitut, institut för elektroniska pengar, leverantörer av kryptotillgångstjänster, värdepappersbolag, fondbolag, AIF-förvaltare, värdepapperscentraler med flera föreslås bli skyldiga att till Skatteverket anmäla uppgifter om bland annat konton och värdefack för registrering i registret över konton, värdefack och virtuella IBAN. Skyldigheten föreslås gälla till dess att fem år har förflutit sedan tjänsten avslutades.

Bankföreningen vill lyfta ett tillämpningsfall som bör klargöras: när en kund innehar ett värdepapperskonto (depå) hos ett institut men den underliggande positionen är förvaltarregistrerad hos ett annat institut, uppstår frågan vilket institut som ansvarar för registreringen i registret.

Promemorian anger att ett institut inte ska anmäla uppgifter om konton vars innehavare är ett annat institut, vilket tyder på att avsikten är att undvika dubbelregistrering i flerledade kontostrukturer. Det framgår dock inte uttryckligen av promemorian hur ansvaret fördelas i en situation med förvaltarregistrering, där det är depåkontoinstitutet som har den direkta kundrelationen och kontokopplingen till slutkunden.

Bankföreningen föreslår att regeringen i den fortsatta beredningen förtydligar hur ansvaret för registrering ska fördelas mellan instituten vid förvaltarregistrering, så att osäkerhet och risk för dubbelrapportering eller att uppgifter helt uteblir i flerledade förvaltarstrukturer undanröjs.

14.5.2 Hur verkligt huvudmannaskap ska fastställas

Som framgår av framställningen innehåller penningtvättsförordningen förhållandevis långtgående krav med identifiering bland annat av förmånstagare. Det framstår som att penningtvättsförordningens krav på att alla förmånstagare ska anses vara verkliga huvudmän, som utgångspunkt, innebär att banker måste utföra åtgärder avseende varje enskild person som får en förmån, även från stiftelser som uteslutande har allmännyttiga ändamål. Det bör då exempelvis kunna handla om personer som vinner stipendier eller andra förmåner.

Som också framgår av framställningen finns dock vissa undantag där endast kategorier av förmånstagare och deras kännetecken behöver anges. Ett av undantagen rör bland annat stiftelser som har inrättats utan vinstsyfte eller för välgörande ändamål och där risken för penningtvätt bedöms som låg (se artikel 59.2 c) i penningtvättsförordningen). Detta undantag borde kunna användas för att mildra kraven när det gäller antalet verkliga huvudmän i allmännyttiga stiftelser. En förutsättning för att dessa undantag ska kunna utnyttjas är dock att berörd medlemsstat, i det här fallet Sverige, använder möjligheten att underrätta Kommissionen om att denna kategori av stiftelse ska omfattas av de förenklade kraven. Enligt promemorian ska den typen av anmälan inte anses vara lagstiftningsåtgärder.

Det är angeläget att regeringen använder möjligheten att anmäla kategorier av stiftelser för att undvika onödigt ingripande kundkännedomsåtgärder avseende stiftelser som uteslutande har allmännyttiga ändamål. Detta för att undvika onödig administration både för allmännyttiga stiftelser och för banker.

14.15.2 Rapportering av avvikelser

Bankföreningen anser att det bör gälla sekretess för uppgiften om vilken ansvarig enhet som har gjort anmälan om avvikelser. Utan ett sådant skydd går det att kringgå banksekretessen och annan finansiell sekretess genom att begära ut anmälningar från Bolagsverket, vilket gör det möjligt att kartlägga var ett företag är kund. Det underlättar i sin tur bedrägerier riktade mot företag och utnyttjande av företag för brottsliga syften. Promemorian har i sin bedömning blandat ihop banksekretessens skyddsintresse med dataskyddsförordningens (GDPR) skyddsintresse, vilket lett till en felaktig slutsats. Enligt Bankföreningens uppfattning underskattar promemorian den praktiska konsekvensen av att uppgiften om vilken ansvarig enhet som gjort en anmälan om avvikelse blir en offentlig, utlämningsbar allmän handling hos Bolagsverket.

Banksekretessen och motsvarande tystnadsplikt för andra finansiella företag syftar bland annat till att skydda uppgiften att en viss fysisk eller juridisk person är kund (eller inte är kund) hos ett visst institut. Det är denna grundläggande uppgift – var ett

Svenska Bankföreningen
Finance Sweden

företag har sina bankförbindelser och andra finansiella relationer – som banksekretessen är avsedd att skydda, oavsett om det därutöver också finns känsligare uppgifter, såsom kontobehållning, att skydda.

Det förhållandet att den registreringsskyldiga personen är en juridisk person, och därmed enligt promemorian saknar personlig integritet att skydda, förändrar inte detta. Banksekretessen skyddar inte i första hand den registreringsskyldiga personens personliga integritet, utan har ett bredare syfte, bland annat att skydda företag och dess ägare mot att utomstående kan kartlägga företagets finansiella relationer. Att en uppgift inte är integritetskänslig i GDPR:s mening innebär inte att den saknar skyddsvärde i detta avseende. Banksekretessen vilar inte på samma skyddsintresse som GDPR. Banksekretessen, som i stället är en del av det finansiella regelverket, skyddar förtroendet för det finansiella systemet och enskildas – såväl fysiska som juridiska personers – berättigade intresse av att deras affärsförbindelser med finansiella företag inte röjs för utomstående. Att en uppgift om en juridisk person inte omfattas av GDPR:s skydd för personuppgifter innebär därför inte att uppgiften saknar skyddsvärde enligt banksekretessen eller att den bör kunna röjas fritt av en annan myndighet, som Bolagsverket, utan föregående sekretessprövning.

Om uppgiften om vilken ansvarig enhet som har gjort en anmälan om avvikelse inte omfattas av sekretess hos Bolagsverket, kan vem som helst – exempelvis en konkurrent, en bedragare eller en aktör med brottsligt syfte – begära ut anmälan och därigenom få reda på att ett visst företag är eller överväger att bli kund hos en viss bank eller ett annat finansiellt företag. Detta sker alltså helt vid sidan av de ordinarie reglerna om banksekretess, som annars hade krävt att den som begär ut uppgiften vänder sig direkt till det finansiella företaget, vilket institutet då kan neka med hänvisning till sin tystnadsplikt.

Kunskap om var ett visst företag är kund är i sig en känslig uppgift som kan missbrukas på flera sätt. Den som vet vilken bank eller vilket finansiellt institut ett företag anlitar får ett betydande försprång vid planering av bedrägerier riktade mot företaget, till exempel s.k. vd-bedrägerier eller bedrägerier där förövaren utger sig för att vara företagets bank eller en leverantör med en falsk betalningsinstruktion. Sådana bedrägerier bygger ofta just på att förövaren kan uppträda trovärdigt gentemot företaget eller dess motparter genom att redan känna till företagets faktiska bankförbindelser.

Uppgiften kan på motsvarande sätt utnyttjas av den som vill använda ett företag för brottsliga syften, exempelvis för penningtvätt, genom att denne kan kartlägga vilka finansiella institut som redan har accepterat företaget som kund och därmed bedömt att företaget uppfyller kraven på kundkännedom. En sådan kartläggning kan användas för att rikta vidare brottslig verksamhet mot just de institut eller just det

företag där sårbarheter kan antas finnas.

Bankföreningen föreslår att regeringen i den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet omprövar promemorians bedömning och i stället inför en sekretessbestämmelse som skyddar åtminstone uppgiften om vilken ansvarig enhet som har gjort en anmälan om avvikelse till Bolagsverket enligt artikel 24 i penningtvättsförordningen. En sådan sekretessbestämmelse bör utformas så att den tar sikte på det särskilda skyddsintresse som banksekretessen och motsvarande tystnadsplikt för andra ansvariga enheter avser att tillgodose, snarare än att – som promemorian gör – pröva frågan enbart utifrån om den registreringsskyldiga personen är en fysisk eller juridisk person i GDPR:s mening.

16.3 Den nya lagen om register över konton, värdefack och virtuella IBAN

Promemorian föreslår att lagen om register över konton, värdefack och virtuella IBAN träder i kraft den 10 juli 2027, varvid den nuvarande lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem upphävs. Enligt övergångsbestämmelsens punkt 2 gäller dock den upphävda lagen fortsatt till och med den 9 juli 2032 för institut som redan före ikraftträdandet är anslutna till det nuvarande systemet, och detta i den utsträckning "motsvarande uppgifter" inte har registrerats i det nya registret.

Bankföreningen vill fästa uppmärksamheten på att formuleringen "motsvarande uppgifter" inte entydigt klargör vilka uppgifter som avses. Det nuvarande konto- och värdefackssystemet omfattar en begränsad uppsättning uppgifter enligt 2 § i den upphävda lagen. Den nya lagen omfattar helt nya uppgiftstyper, såsom konton för kryptotillgångar och virtuella IBAN. Det framgår inte uttryckligen av promemorian om institut som under övergångsperioden fortsatt lämnar uppgifter enligt den upphävda lagen enbart behöver vidmakthålla de uppgifter som redan i dag omfattas av datasöksystemet, eller om det även finns en förväntan om att nya uppgiftstyper som endast följer av den nya lagen ska tillgängliggöras genom det gamla systemet under övergångsperioden.

Frågan har direkt påverkan på institutens planering av den tekniska utvecklingen. Om en sådan utökad leverans till det gamla systemet skulle krävas, även om bara under en kortare övergångsperiod, innebär det betydande och i praktiken onödiga kostnader för teknisk anpassning av ett system som ändå är under avveckling. Det framgår av promemorians egen konsekvensanalys att behovet av eventuell parallell drift av både register och datasöksystem under en övergångsperiod har identifierats som en kostnadsrisk, utan att denna närmare kvantifierats eller avgränsats.

Bankföreningen föreslår att regeringen i den fortsatta beredningen förtydligar att institutens skyldighet enligt övergångsbestämmelsens punkt 2 att fortsatt lämna uppgifter enligt den upphävda lagen är begränsad till de uppgifter omfattades av 2 § i

Svenska Bankföreningen
Finance Sweden

den upphävda lagen, och att skyldigheten inte utsträcks till sådana nya uppgiftstyper som följer av den nya lagen om register över konton, värdefack och virtuella IBAN. Ett sådant förtydligande bör lämpligen tas in i författningskommentaren till övergångsbestämmelsen.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg Sara Ekstrand Erik Wendeby