

2024-10-29

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen

Remissyttrande angående Promemorian Övervaknings- och rapporteringsskyldighet för clearingbolag (Fi2024/01527)

Svenska Bankföreningen har tagit del av författningsförslagen i promemorian Övervaknings- och rapporteringsskyldighet för clearingbolag och vill lämna följande synpunkter.

Sammanfattning

Bankföreningen ställer sig positiv till förslag som förbättrar möjligheten till informationsdelning mellan aktörer i den finansiella sektorn för att bekämpa penningtvätt, bedrägerier och finansiering av terrorism. Förslagen bör dock vara kostnadseffektiva och proportionerliga. För att kunna bedöma om det aktuella förslaget är tillräckligt effektivt och proportionerligt anser Bankföreningen att det behöver göras en mer ingående analys av, om den transaktionsövervakning som clearingbolag kan åstadkomma genom övervakning av transaktioner mellan clearingdeltagare, ökar effektiviteten av den tänkta brottsbekämpningen. Vidare anser Bankföreningen att det bör göras en mer ingående analys av konsekvenserna för bankerna utifrån den roll som förslaget påför bankerna.

Bankföreningen anser att bankerna bör kunna dra större nytta av clearingbolagens kommande analyser av aggregerade flöden. Vi menar att det skulle vara en mer effektiv och värdefull lösning jämfört med den föreslagna modellen, där rapporteringen enbart riktas till de två banker som är involverade i en transaktion. För att ytterligare stärka och effektivisera möjligheten att motverka ekonomisk brottslighet bör möjligheterna till delning av anonymiserad information beaktas i det fortsatta arbetet med övervaknings- och rapporteringsskyldigheten, i enlighet med det arbete bankerna redan har påbörjat.

Därutöver förespråkar Bankföreningen ett samarbete som bygger på en gemensam standard för övervakning och rapportering. Genom att involvera bankerna i

analysarbetet skapas bättre incitament för deltagande och en mer hållbar och effektiv övervakning.

Generella synpunkter

Regeringen förslår i promemorian att ett clearingbolag i sin clearingverksamhet ska övervaka transaktioner mellan clearingdeltagare som är verksamhetsutövare. Övervakningen ska ske i syfte att kunna upptäcka transaktioner som kan antas ingå som led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Till skillnad mot bankerna har clearingbolag tillgång till information om aggregerade betalningsflöden. Sådan information om betalningsflöden kan användas för att se övergripande transaktionsmönster som täcker flera banker.

I promemorian görs bedömningen att "det vore värdefullt för arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism om banker får ta del av uppgifter från clearingbolag som rör misstänkta transaktionsmönster, även om alla omständigheter inte kan delas med samtliga berörda banker". Bestämmelserna om tystnadsplikt innebär att clearingbolag och banker som utgångspunkt är förhindrade att lämna uppgifter om misstänkta transaktioner och aktiviteter till andra aktörer med vissa undantag. Vidare konstateras i promemorian att ett clearingbolag inte bör ges en vidare möjlighet att dela information än en bank har och att det i praktiken innebär att ett clearingbolag som har information om en misstänkt transaktionskedja som går från bank A till bank B och vidare till bank C bör vara begränsat i vilka uppgifter som kan delas med respektive bank. Enligt promemorian bör clearingbolaget kunna dela uppgifter till bank A och bank B om att transaktionen dem emellan utgör led i en misstänkt transaktionskedja. Clearingbolaget bör dock inte kunna dela uppgifter om transaktionen mellan bank A och bank B med bank C.

Bankföreningen håller med om att det vore önskvärt och mycket värdefullt om bankerna ges möjlighet att få ta del av information om misstänkta transaktionsmönster. Enligt promemorians förslag blir dock uppgiftsdelen begränsad till "samma kund samma transaktion" i enlighet med 4 kap. 9 § andra stycket 4 i penningtvättslagen, som anger undantag från tystnadsplikten. Om clearingbolag skulle ges möjlighet att dela uppgifter med t ex bank C om vad som skett i bank A och B skulle bankerna ges bättre förutsättningar för att kunna förebygga och stoppa transaktioner på ett sätt som inte är möjligt idag. Information, som öppnar upp för en helhetsbild över transaktionsflödet, skulle ge ökat värde för bankerna, både för rapportering till polisen och för bankens såväl som för myndigheternas fortsatta utredningar.

Bankföreningen föreslår därför att det förs in ett ytterligare undantag i 4 kap. 9 § andra stycket i penningtvättslagen som undantar den information som clearingbolag ska dela med clearingdeltagare enligt promemorians förslag till en ny paragraf i penningtvättslagen, 4 kap. 3a § andra stycket.

Viktigt är också att ta med de nya bestämmelserna i (EU) 2024/1624, om åtgärder för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism, i beaktande, särskilt avseende artikel 73 och 75. Promemorians förslag om informationsdelning får inte ge verksamhetsutövarna sämre möjligheter till informationsdelning än de nya EU-reglerna som ska börja tillämpas under 2027.

Även med nuvarande lagstiftning anser Bankföreningen att det finns anledning att överväga alternativa lösningar till informationsdelning som kan ge mer värde för alla inblandade inklusive verksamhetsutövarna. Det saknas i promemorian till exempel en analys avseende möjligheterna till delning av anonymiserad information.

I promemorian ges olika exempel på initiativ i Europa där betalningsinfrastruktur används för att analysera risker och misstänkta olagliga betalningsflöden. Inom Bankföreningen pågår för närvarande ett bankgemensamt arbete som utforskar möjligheterna till central transaktionsmonitorering. Hypotesen är att monitoreringen ska utformas så sätt att kunder inte ska kunna identifieras. Tanken är i stället att den centrala monitoreringen ska förmedla en generellt hållen analys utifrån ett poängvärde för risk. På så sätt ges banken bättre förutsättningar att effektivt analysera kunder och transaktioner. Arbetet med monitoreringen är än så länge på idéstadiet, men föreningen menar att en sådan lösning har potential att vara till stor nytta för clearingdeltagarna, bidra till att marknaden på ett mer effektivt sätt kan bidra till att förhindra ekonomisk brottslighet och samtidigt underlätta för clearingbolaget att efterfölja de regler som föreslås i promemorian.

Enligt förslaget ligger det på clearingbolaget att själv bestämma hur övervaknings-skyldigheten ska uppfyllas. Bankföreningen anser att det vore olyckligt om det skulle finnas flera olika modeller för övervakning på marknaden, då detta kan leda till ineffektivitet och varierande kvalitet i rapporteringen. Vi förespråkar därför ett samarbete som bygger på en gemensam standard för övervakning och rapportering. Genom att involvera bankerna i analysarbetet skapas bättre incitament för deltagande och en mer hållbar och effektiv övervakning.

Den modell som föreslås i promemorian, där clearingdeltagarna inte är involverade, riskerar tyvärr att inte tillföra något mervärde för verksamhetsutövarna. I stället kan det leda till en ökad administrativ börda i form av ytterligare analyser och rapporter, vilket motverkar syftet med att skapa en effektiv övervakningsprocess. För att öka/förbättra kvaliteten och precisionen i rapporteringen behöver bankerna ha en mer framträdande roll i arbetet med att utforma scenarier etc. Medverkan kan motiveras genom att bankernas egen riskhantering och rapportering stärks i och med åtgärderna.

I promemorian uppges att clearingdeltagarna, dvs bankerna, ska förse clearingbolaget med uppgifter om tillvägagångssätt för penningtvätt och annan brottslig aktivitet. Bankföreningen saknar en tydlig beskrivning av hur denna process ska gå till i praktiken. Att samla in och överföra sådan information kommer att kräva ett omfattande och välkoordinerat samarbete mellan banker och clearingbolag. Det kräver en klar struktur och riktlinjer för hur ett sådant samarbete ska organiseras. Bankföreningen anser också att det bör övervägas om det i första hand snarare bör vara Samordningsfunktionen som ska tillse att clearingdeltagarna får tillgång till relevant information om tillvägagångssätt för penningtvätt och annan brottslig aktivitet.

Det är sannolikt att fler och fler transaktioner kommer att avvecklas i Riksbanken framöver till följd av att Riksbanken tar över infrastrukturen för omedelbara betalningar. Då övervakningsskyldigheten som nu föreslås inte omfattar Riksbanken finns en risk att bilden av transaktionsmönster inte kommer att bli heltäckande. Bankföreningen föreslår att utredningen beaktar detta i sin analys.

Även om clearingbolagen inte förväntas ha ett fullt fungerande system på plats vid lagens ikraftträdande, är det fråga om en omfattande förändring som kräver längre införandetid än den mycket korta tidsram på ett år som föreslås i promemorian. Eftersom det pågår ett arbete med att uppdatera den finansiella infrastrukturen i Bankgirot är det nödvändigt att införandetiden förlängs med ett år.

Bankföreningen menar att konsekvensbedömningen bör kompletteras så att den ger en mer heltäckande bild av de effekter som den föreslagna lagstiftningen kan få, särskilt för banksektorn. Föreslagen reglering träffar bankerna indirekt genom att det skapas förväntningar på att bankerna ska bidra till clearingbolagens arbete. Utredaren förefaller underskatta den arbetsinsats som behövs för att etablera effektiva processer för rapportering och system för övervakning.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Sara Edholm