

Remissvar



Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

2023-10-31

FI dnr 23-17476
(Anges alltid vid svar)

Staten och betalningarna (SOU 2023:16)

Ert dnr: Fi2023/01259

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) delar utredningens bedömning att banker i större utsträckning än i nuläget bör erbjuda betalkonton med ett mer begränsat tjänsteutbud, i stället för att säga upp konton – om det finns en förhöjd risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism.¹ Vi stödjer därför förslagen att införa ett nytt lagkrav på att banker ska pröva alternativa åtgärder för att hantera risker för penningtvätt och finansiering av terrorism samt att dokumentera beslut om att vidta sådana alternativa åtgärder.

Den föreslagna bestämmelsen bör dock omformuleras för att säkerställa att syftet med bestämmelsen uppfylls och att den är förenlig med penningtvättsregelverket. Vi anser också att det bör införas motsvarande krav på att pröva alternativa åtgärder till att neka en konsument att öppna betalkonto på grund av förhöjd risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

FI delar utredningens bedömning att i dagsläget inte införa en rätt till betalkonto för juridiska personer. Vi anser att flera faktorer skulle behöva

¹ I remissvaret använder vi termen ”banker” som benämning på kreditinstitut och filialer till kreditinstitut.

beaktas innan en sådan rätt kan införas. Skulle rätten införas, anser FI att det bör göras i lag.

FI håller med om att det finns skäl för staten att vidta ytterligare åtgärder för att göra digitala system mindre sårbara och mer driftsäkra för att öka den civila beredskapen på betalningsområdet. Vi instämmer också i utredningens bedömning att man behöver möjliggöra digitala betalningar för att köpa livsnödvändiga varor i fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, när elektroniska kommunikationer inte fungerar. Detsamma gäller vikten av att säkerställa utbetalningen av sociala förmåner under höjd beredskap, kris eller krig.

FI håller med utredningen om att det är viktigt att säkerställa att statliga utbetalningar till enskilda fungerar, både i normala lägen och vid samhällsstörningar. Det är också viktigt att utbetalningar, i synnerhet i normala lägen, kan göras till låga kostnader. FI anser dock att vissa förslag som läggs fram behöver bearbetas ytterligare. Vi hade till exempel gärna sett att utredningen hade behandlat frågan om huruvida staten bör kunna få uppgifter om enskildas kontonummer från banker.

FI stödjer ett förtydligande av samordningsformer mellan FI och Riksbanken inom beredskapsområdet, och stödjer ökat samarbete mellan myndigheter och departement, samt inom regeringen och Regeringskansliet. Vi anser också att gränsytorerna mellan det geografiska ansvaret hos länsstyrelser och civilområden samt beredskapssektorerna behöver förtydligas.

FI anser inte att det är motiverat att införa en ny skyldighet för myndigheter att acceptera kontanter. Förslaget i den delen avstyrks. Vi motsätter oss också förslaget att införa en generell skyldighet att ta emot betalning i svenska kronor. Däremot stödjer vi utredningens förslag att en översyn av kontanternas ställning och tillgången till kontanttjänster ska göras senast 2025.

Inledning

Betalningsutredningen hade i uppdrag att se över statens roll på betalningsmarknaden och ta ställning till hur den bör se ut i framtiden. Betänkandet av betalningsutredningen innehåller en bred genomgång av ett stort antal frågor på betalningsområdet. Flera viktiga frågor, som kontanternas ställning och ett möjligt införande av en digital centralbanksvaluta, hänvisas till andra framtida utredningar. På några områden lägger utredningen förslag om lagändringar.

I remissvaret kommenterar FI de förslag som har lagts fram och som vi anser är av störst vikt för FI:s ansvarsområden.

Rätt till betalkonto (kapitel 6)

Vi stödjer införandet av ett krav på prövning innan betalkonto sägs upp, men lagförslaget bör formuleras om Att en bank säger upp ett betalkonto har en stor påverkan på den konsument som drabbas. Utan tillgång till ett betalkonto är det svårt att utföra nödvändiga betalningar, få insättningar och i vissa fall behålla sin anställning. Det är därför viktigt att så långt som möjligt undvika att konsumenter genom uppsägning av betalkonto förlorar de mest grundläggande tjänster som behövs för att klara sig i samhället. Samtidigt så är det av yttersta vikt att banker uppfyller sina skyldigheter när det gäller att förhindra utnyttjande av bankens tjänster för penningtvätt eller annan kriminell verksamhet.

FI är positiv till att det införs en lagstadgad skyldighet för banker att i det enskilda fallet pröva om de kan hantera risker för penningtvätt och finansiering av terrorism genom andra åtgärder än att säga upp en kunds betalkonto. FI vill därför se ett tydligare krav än idag på att banker ska bedöma kundens riskprofil individuellt, och inte fatta breda beslut om grupper av konsumenter. Vi delar även utredningens bedömning att banker i större utsträckning än i nuläget bör överväga att erbjuda ett betalkonto med ett mer begränsat tjänsteutbud i stället för att vägra tillgång till ett betalkonto.

Samtidigt som det är viktigt att vara tydlig med att banker bara får säga upp betalkonton under vissa förutsättningar är det också viktigt att säkerställa att

banker motverkar penningtvätt och finansiering av terrorism. Det bör därför framgå tydligt av lagstiftningen att anpassad övervakning inte är en lämplig åtgärd när det i det enskilda fallet finns en misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism. I sådana situationer kan det tvärtom vara så att transaktioner inte får utföras, enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen).² I utredningens lagförslag anges att banken ”om misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism föreligger” (se föreslagna 4 a kap. 9 § andra stycket lagen [2010:751] om betaltjänster) ska pröva om risken i förhållande till den enskilde konsumenten i stället kan hanteras genom att övervakningen av kontoanvändningen anpassas. Detta kan därför komma att strida mot den gällande penningtvättslagstiftningen.

Lagförslaget bör därför formuleras om. Lagen bör vara tydlig med skillnaden mellan en situation där en individs tillgång till ett konto begränsas på grund av en förhöjd allmän risk för penningtvätt och en situation där det finns en konkret misstanke om att en kund har använt kontot i syfte att tvätta pengar eller finansiera terrorism, och där misstanken inte har kunnat avhjälpas med skärpta kundkännedomåtgärder. Ett sådant förhållningssätt är också i linje med Europeiska bankmyndighetens (Ebas) riktlinjer om en effektiv riskhantering och finansiell inkludering samt FI:s tidigare rättsliga ställningstagande om asylsökandes tillgång till finansiella tjänster.³ Ett exempel på förhöjd allmän risk skulle kunna vara att kunden saknar traditionella id-handlingar och att identiteten därför inte kan kontrolleras fullt ut redan vid affärsförbindelsens ingående. Ett exempel där det finns en konkret misstanke skulle kunna vara att en kund tagit emot och vidareförmedlat medel på konto som i efterhand kan konstateras komma från ett bedrägeri.

Det bör också framgå av lagtexten i vilka av de situationer som anges i 4 a kap. 9 § första stycket lagen om betaltjänster som de föreslagna bestämmelserna i andra stycket samma paragraf ska kunna tillämpas. Det kan sannolikt inte bli aktuellt vid överväganden om uppsägning enligt första stycket 1 och 2.

² Se 3 kap. 3 § penningtvättslagen, där det anges att transaktioner inte får utföras om det finns skäligen grund för misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism.

³ Se Ebas riktlinjer om kontroller och riktlinjer för en effektiv hantering av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism vid tillhandahållande av finansiella tjänster (EBA/GL/2023/04) respektive Finansinspektionens rättsliga ställningstagande 2022:1 Asylsökandes tillgång till finansiella tjänster.

FI stödjer förslaget att i den nämnda paragrafen även införa ett krav på att banker ska dokumentera beslut om alternativa åtgärder.

Dokumentationskravet bör dock formuleras så att det även gäller i de fall banken vid en prövning finner att det *inte* är möjligt att vidta alternativa åtgärder. Sådan dokumentation är nödvändig för att FI i efterhand ska kunna kontrollera att banken uppfyller kravet på obligatorisk prövning.

Att vara utan betalkonto har, som framgår ovan, en stor påverkan på individen. Vissa konsumenter får sina konton stängda, men det är sannolikt ännu fler som nekas tillgång till konto vid ansökningstillfället. Vi anser därför att det också bör införas lagbestämmelser som ställer krav på en motsvarande individuell prövning av alternativa åtgärder när kunder nekas betalkonto vid ansökningstillfället.

En rätt till betalkonto för juridiska personer kräver fortsatta överväganden

FI har tidigare uppmärksammat att vissa företag och andra juridiska personer (som intresseorganisationer) har svårt att få tillgång till betalkonto. Om man inför en rätt till betalkonto för juridiska personer ökar dock risken för att det finansiella systemet utnyttjas för penningtvätt. Innan det kan bli aktuellt att införa en sådan rätt måste därför noggranna överväganden göras.

FI analyserar för närvarande omfattningen av bolag som har nekats att öppna eller fått betalkonton avslutade. Vi kommer att rapportera resultatet av analysen till regeringen i slutet av året som del i regeringsuppdraget om insatser för rätt till betalkonto.

Det går att tolka utredningens resonemang som att en rätt till betalkonto för juridiska personer skulle kunna fastslås i föreskrifter som förtydligar FI:s allmänna råd om lagen om insättningsgaranti. Vi delar inte den bedömningen. En rätt till betalkonto för juridiska personer bör regleras genom lagstiftning.

Cybersäkerhet och beredskap (kapitel 11, 12 och 17)

Vi stödjer fortsatt arbete med offline-funktionalitet

FI anser, i linje med utredningens slutsatser, att det är viktigt med en bred palett av tekniker och betalinstrument som ökar förmågan att kunna betala även i kris och krig. Det är inte rimligt att i ett läge av kris och krig skala upp kontanthantering för att ersätta de betalningar som i dag är digitala. Utredningens förslag att arbeta vidare med offline-funktionalitet för att möjliggöra betalningar i betalterminal och uttag i automat är därför rätt väg att gå. Vi stödjer även förslaget att arbeta vidare med frågan om ett statligt arrangemang för att hantera kreditrisk i ett sådant läge.

Mer bör göras för att säkerställa redundans i utbetalningar av sociala förmåner

FI håller med utredningen om att det är viktigt att säkerställa att statliga utbetalningar till enskilda fungerar, både i normala lägen och vid samhällsstörningar. Det är också viktigt att utbetalningar kan göras till låga kostnader, i synnerhet i normala lägen.

Att pengar som huvudregel ska betalas till ett konto är därför givet. För detta ändamål är det viktigt att myndigheterna har tillgång till uppgifter om enskildas konton. Utredningen nämner att Utbetalningsmyndigheten sannolikt kommer att öka andelen statliga utbetalningar direkt till bankkonto med hjälp av ett gemensamt transaktionskontoregister.

Det är ett steg i rätt riktning, men även detta register kommer att bygga på konton som enskilda har anmält. FI hade gärna sett att utredningen hade behandlat frågan om huruvida staten ska kunna få uppgifter om enskildas kontonummer direkt från bankerna. Den tanken har tidigare avvisats med hänvisning till banksekretess. FI bedömer att utvecklingen på betalningsområdet – i synnerhet kontobetalningarnas alltmer dominerande ställning – motiverar en omprövning av den avvägning som tidigare har gjorts i denna fråga. FI föreslår därför att regeringen lämpligen uppdrar åt Riksgäldskontoret, som ansvarig för den statliga betalningsmodellen, att analysera förutsättningarna att komma längre i detta avseende.

Utredningen lyfter fram laddningsbara kort som förstahandsalternativet om överföring till konto inte är möjlig. FI instämmer i det förslaget. Sådana kort finns och används sedan flera år tillbaka.

Vi stödjer även utredningens förslag att myndigheter med stora betalningsvolymerna ska ha avtal med flera ramavtalsbanker. Det ger en form av redundans på myndighetsnivå, men det finns många scenarier där störningarna är så allvarliga att det kommer att vara otillräckligt. Detta är därmed inte ett alternativ till arbetet med att utveckla mer generell redundans på central nivå i betalningssystemet.

Viktigt att förtydliga ansvarsfördelningen mellan myndigheter när det gäller beredskapsfrågor

Etablerade och väl fungerande samordningsformer måste vara på plats för att möjliggöra ett snabbt agerande, både vid fredstida kriser och under höjd beredskap. FI har tidigare efterfrågat en ökad tydlighet när det gäller ansvarsfördelningen mellan FI och Riksbanken.⁴ Vi stödjer därför utredningens bedömning att det krävs ett förtydligande kring samordningsformer mellan de två myndigheterna inom beredskapssektorn. Vi anser också att gränstorna mellan det geografiska ansvaret hos länsstyrelser och civilområden samt beredskapssektorerna behöver förtydligas. Det gäller både vid planering och samverkan i ett normalläge, samt i samband med hanteringen av händelser över hela hotskalan, eftersom behoven troligen ser olika ut på nationell och regional nivå.

Vi stödjer också starkare samarbete mellan departement och myndigheter, liksom inom regeringen och Regeringskansliet i beredskapsfrågor. Vi ser därför fram emot att ta del av kommande förslag om operativ krisledning vid allvarliga driftstörningar i den finansiella sektorn.⁵

⁴ Förstärkt digital motståndskraft hos företag i den finansiella sektorn, Finansinspektionen, 6 maj 2022.

⁵ <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/06/operativ-krisledning-vid-allvarliga-driftstorningar-i-den-finansiella-sektorn-ska-forbattras/>

Lagliga betalningsmedel och kontanter (kapitel 13)

En generell skyldighet att acceptera kontanter bör inte införas, men staten har en viktig roll

FI delar utredningens bedömning att staten i första hand bör hjälpa fler att komma in på den digitala betalningsmarknaden, snarare än att göra det mindre kostsamt och betungande att stå kvar utanför den. En generell skyldighet att acceptera kontanter vore dyr för handlare och till liten nytta för kunderna, som ändå skulle få bära kostnaderna via högre priser. En sådan ordning är därmed ineffektiv för samhället i stort.

Samtidigt är det viktigt att värna om de konsumenter som behöver förlita sig på kontanta betalningar i dag. Det finns många konsumenter som befinner sig i finansiellt utanförskap för att de inte kan använda sig av de digitala betalningssätt som erbjuds.

Kontantanvändningen i Sverige har minskat under många år. Det är viktigt att staten är tydlig med vilken nytta samhället kommer att ha av kontanter i framtiden. Staten behöver också tydliggöra hur långt den vill gå för att skydda kontanternas ställning som betalningsmedel framöver, i en miljö där det är kostsamt för handeln att acceptera dem och där konsumenters efterfrågan på dem fortsätter att minska. Det kan komma en brytpunkt när det inte längre är samhällsekonomiskt försvarbart att upprätthålla en infrastruktur som möjliggör betalning med kontanter.

Vi stödjer därför att en översyn av kontanternas ställning och tillgången till kontanttjänster görs senast 2025. I en sådan översyn bör det läggas särskild vikt på hur och vem som ska tillhandahålla nödvändig infrastruktur samt de samhällsekonomiska effekterna av en sådan ordning. Alternativa sätt att värna konsumenter bör också belysas.

Utredningens motiv för att införa en bred skyldighet för myndigheter att acceptera kontanter är svaga

Få privatpersoner och företag har anledning att göra direktbetalningar till statliga myndigheter. Utredningens analys av förslagen om kontantanvändning är därför kortfattad, både vad gäller innebörd och konsekvenser. Till exempel behandlas risken för penningtvätt över huvud

taget inte av utredningen. Vi avstyrker därför förslaget i den delen, i synnerhet som förslaget måste anses vara ineffektivt som ett medel för att öka kontantanvändningen i samhället.

Det kan framstå som osannolikt att finansiella företag skulle vilja betala kontant hos FI, men utredningens förslag innebär att vi skulle behöva ha rutiner för att ta emot och hantera kontanter även om dessa sällan eller aldrig skulle tas i anspråk. Det skulle leda till kostnader som FI menar inte går att motivera utifrån motivet att värna enskilda personer eller något annat syfte kopplat till det utredningen kallar ”ett bredare samhällsperspektiv”.

FI konstaterar också att utredningen väljer att inte föreslå en skyldighet för privata aktörer att ta emot kontanter för betalning av livsmedel och drivmedel. Här gör utredningen således ett tydligt vägval. Även om det finns skäl att skilja på krav på myndigheter respektive privata aktörer, ställer sig FI frågande till denna prioritering. Samhällsintresset av att enskilda löpande kan få tag på livsmedel och drivmedel måste rimligen vara avsevärt större än att de ska kunna betala med kontanter till alla myndigheter.

FI avstyrker förslaget att införa en skyldighet att ta emot betalning i svenska kronor

Utredningen bygger sina resonemang om hoten mot kronan bland annat på att digitala centralbanksvalutor från andra länder eller privata digitala valutor skulle kunna förmå svenska aktörer att överge kronan som penningenheter. Utredningen beskriver scenariot där kronan förlorar som penningenheter som ”möjligt om än osannolikt”, men för inget resonemang om *hur* ett sådant förlopp skulle gå till och därmed vad som skulle göra det möjligt. Historiska erfarenheter (och införandet av euron) visar att penningenheter är ett slags konvention och som sådan oerhört robust. FI bedömer mot denna bakgrund att det inte finns skäl att vidta särskilda åtgärder för att stärka kronans ställning som penningenheter. Till detta kommer att FI har svårt att se att utredningens förslag till lagregleringen av en sådan skyldighet skulle få några praktiska följder.

Andra frågor

Vi avstyrker förslaget att införa en samrådsskyldighet för FI och IMY kring frågor som rör skydd av personuppgifter

I kap. 8.6.3 föreslår utredningen att det ska införas en samrådsskyldighet mellan FI och Integritetsskyddsmyndigheten (IMY) ”kring frågor som rör skydd av enskildas personuppgifter inom det finansiella området”. FI anser inte att det framkommer några skäl för detta i utredningen.

Att FI ska ha tillsyn över vissa specialbestämmelser i lagen om betaltjänster (2010:751) och lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (2017:630) är i grunden inte självklart. Dessa bestämmelser utgör en del av dataskyddsregelverket. FI har framhållit att det borde vara IMY som har tillsynsansvaret, jfr. prop. 2017/18:77 s.296. FI anser att den här frågan inte är tillräckligt utredd och att den behöver analyseras ytterligare innan det finns skäl att överväga en samrådsskyldighet.

Under alla förhållanden är förslaget otydligt. FI och IMY ska inte samråda med varandra i frågor som rör tillämpningen och tolkningen av myndigheternas respektive lagstiftning. Förslaget kan tolkas som att IMY alltid måste samråda med FI när myndigheten granskar exempelvis en bank, eller som att FI måste samråda med IMY vid tolkningen av bestämmelserna om finansiell sekretess.

Det skulle kunna uppstå behov av samråd i enskilda ärenden. Behovet av ett sådant samråd bör kunna hanteras genom myndighetssamverkan enligt 8 § förvaltningslagen. Om avsikten är att införa en särskild uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen mellan myndigheterna i enskilda ärenden krävs en intresseavvägning och en helt annan analys än den som finns i betänkandet.

Det innebär att förslaget i denna del avstyrks.

Vi avstyrker förslaget att FI:s arbete med finansiell utbildning bör behandlas i en särskild rapport

Vi avstyrker förslaget (kap. 7.5) att införa en ny bestämmelse i FI:s instruktion om att vi i en särskild rapport till regeringen varje år ska redovisa insatser och resultat som gäller arbetet med finansiell folkbildning. Att ta fram särskilda rapporter är resurskrävande, och skulle ta bort resurser

från det praktiska arbetet med finansiell folkbildning. Vi föreslår i stället att vi redovisar arbetet med finansiell folkbildning som del av vår årsredovisning, på samma sätt som i dag.

En fördjupad analys av konkurrensen i betalningssystemet bör genomföras

FI stödjer bedömningen (kap. 9.7.2) att en fördjupad analys av konkurrensen i betalningsekosystemet ska genomföras. Konkurrensverket är sannolikt den bäst lämpade myndigheten att göra en sådan, då de har relevant expertis och erfarenhet från tidigare, liknande analyser.

FINANSINSPEKTIONEN

Sven-Erik Österberg
Styrelseordförande

Charlotte Fried
Senior analytiker

Beslut i detta ärende har fattats av Finansinspektionens styrelse (Sven-Erik Österberg, ordförande, Maria Bredberg Pettersson, vice ordförande, Camilla Asp, Stefan Nyström, Cecilia Renfors, Anna Seim, Charlotte Zackari och Daniel Barr, generaldirektör). Seniora analytikern Charlotte Fried har varit föredragande. I beslutet har även områdeschefen Malin Alpen deltagit.

Kopia till thomas.hagberg@regeringskansliet.se och nils.friberg@regeringskansliet.se.