

# Lagrådsremiss

## Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet

---

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 9 oktober 2008

*Mats Odell*

*Tord Gransbo*  
(Finansdepartementet)

## Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås två nya lagar; lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) och lagen om tillsyn över vissa verksamhetsutövare som omfattas av den lagen. Den nu gällande penningtvättslagen föreslås upphävd. Lagförslagen har i huvudsak sin grund i det s.k. tredje penningtvättsdirektivet (2005/60/EG).

Det tredje penningtvättsdirektivet omfattar även åtgärder mot finansiering av terrorism. Samma åtgärder som används för att bekämpa penningtvätt ska även nyttjas för att bekämpa terrorismfinansiering. Den nya penningtvättslagen föreslås därför även omfatta sådan finansiering.

Den nya penningtvättslagen föreslås dessutom bli tillämplig på fler aktörer än enligt nu gällande bestämmelser, bl.a. kommer registrerade revisionsbolag och annan verksamhet som består i att yrkesmässigt erbjuda bokföringstjänster eller revisionstjänster att omfattas. Även yrkesmässig verksamhet som 1) består i bildande av bolag eller andra juridiska personer, 2) innebär försäljning av nybildade aktiebolag och förmedling av svenska eller utländska juridiska personer, 3) består i att erbjuda ett registrerat kontor eller en postadress och därmed sammanhängande tjänster, eller 4) innebär förvaltning av en trust eller liknande juridisk konstruktion, kommer att omfattas. Likaså kommer den nu gällande bestämmelsen om att fysiska och juridiska personer som driver yrkesmässig handel eller auktionsförsäljning, där kontant betalning sker med ett belopp motsvarande 15 000 euro, att utsträckas till att avse alla varor. Vissa begränsningar i jämförelse med nu gällande regler införs däremot beträffande lagens tillämpning på försäkringsförmedlare och fastighetsmäklare.

Det tredje penningtvättsdirektivet har en riskbaserad utgångspunkt. Det innebär att direktivet i grunden utgår från att riskerna skiljer sig åt mellan olika länder, kunder och verksamhetsområden samt att förändringar i olika hänseenden kan ske över tiden. Det är således tänkt att resurserna ska användas där behoven finns. Kraven på de aktörer som omfattas av bestämmelserna innebär att de ska ha tillräckliga rutiner och tillräcklig kunskap för att kunna bedöma om en situation innebär en risk för penningtvätt eller terrorismfinansiering, för att sedan kunna agera därefter. I linje med denna utgångspunkt införs i den nya penningtvättslagen vissa grundläggande krav på kundkännedom, som även kompletteras med bestämmelser om situationer där undantag från dessa grundläggande krav kan göras och situationer där skärpta krav ska tillämpas. Även tidpunkten för kundkontrollen författningsregleras.

Huvuddragen i utformningen av rapporteringsskyldigheten kvarstår från gällande penningtvättslagstiftning. Däremot undantas även vissa andra grupper än advokater och biträdande jurister från rapporteringsskyldighet när de bedömer en klients rättsliga situation. Det tidsbegränsade undantaget från förbudet att meddela att granskning har genomförts, eller att uppgifter har lämnats till behöriga myndigheter, som tidigare har gällt för advokater och biträdande jurister, tas bort.

I lagrådsremissen föreslås även att samtliga aktörer som omfattas av det tredje penningtvättsdirektivet ska stå under tillsyn avseende penningtvätt och terrorismfinansiering. Huvudprincipen är att nuvarande tillsynsmyndigheter och självreglerande organ även fortsättningsvis ska ha det operativa tillsynsansvaret över detta. För de aktörer som omfattas av gällande regler om penningtvätt men inte står under någon form av tillsyn, samt för aktörer som tillkommer enligt det tredje penningtvättsdirektivet, ska ansvaret för tillsyn över penningtvättslagen läggas på en av tre utvalda länsstyrelser. Ett särskilt organ inrättas inom Finansinspektionen för att samordna tillsynen över de aktörer som omfattas av det nya regelverket. Nya och skärpta ingripanderegler införs för vissa av tillsynsmyndigheterna.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 mars 2009.

# Innehållsförteckning

1	Beslut .....	6
2	Lagtext .....	7
2.1	Förslag till lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.....	7
2.2	Förslag till lag om tillsyn över vissa verksamhetsutövare som omfattas av lagen (000:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.....	18
2.3	Förslag till lag om ändring i fastighetsmäklarlagen (1995:400) .....	21
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1006) om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet .....	22
2.5	Förslag till lag om ändring i kasinolagen (1999:355).....	24
2.6	Förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. ....	26
2.7	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet .....	27
2.8	Förslag till lag om ändring i lagen (2005:405) om försäkringsförmedling .....	29
2.9	Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551) .....	31
3	Ärendet och dess beredning .....	33
4	Bakgrund.....	34
4.1	Internationellt arbete för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism .....	34
4.2	Det tredje penningtvättsdirektivet .....	35
4.3	Kommissionens genomförandedirektiv .....	39
4.4	FATF:s utvärdering av Sverige .....	39
4.5	Nuvarande svensk rättslig reglering .....	40
5	Allmänna utgångspunkter .....	42
6	Överväganden och förslag.....	44
6.1	Lagteknisk lösning och tillämpningsområdet.....	44
6.1.1	Tillämpningsområdet.....	45
6.2	Kundkännedom .....	56
6.2.1	Krav på riskbaserad kundkännedom.....	56
6.2.2	Åtgärder utförda av tredje parter .....	73
6.2.3	Undantag från bestämmelser om grundläggande åtgärder för kundkännedom .....	78
6.2.4	Skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom .....	86
6.2.5	Filialer och majoritetsägda dotterföretag utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet .....	95
6.3	Rapporteringskrav .....	98

6.3.1	Uppgifts- och granskningskyldighet.....	98
6.3.2	Meddelandeförbudet .....	109
6.3.3	Finansunderrättelseenhetens roll och ansvar 115	
6.3.4	De anställda ska skyddas från hot vid rapportering.....	117
6.3.5	Rutiner och utbildning av anställda.....	119
6.4	Registerfrågor, bevarande av uppgifter, statistik och informationsutbyte .....	121
6.4.1	Personuppgiftsbehandling .....	121
6.4.2	Elektroniska systemstöd och förenligheten med personuppgiftslagen .....	122
6.4.3	Undantag från personuppgiftslagen regleras i den nya penningtvättslagen .....	131
6.4.4	Gallring av uppgifter .....	134
6.4.5	Övriga registerfrågor .....	136
6.4.6	Bevarande av handlingar och uppgifter.....	139
6.4.7	System för besvarande av förfrågningar .....	140
6.4.8	Uppgiftslämnande och statistik .....	141
6.5	Tillsyn .....	147
6.5.1	Övergripande om organisation av tillsyn över penningtvätt och finansiering av terrorism .....	147
6.5.2	Kompletterande regler om tillsyn över de aktörer som omfattas av allmänna tillsynskrav i penningtvättslagen .....	154
6.5.3	Tillsynen över nya aktörer som föreslås omfattas av penningtvättstillsyn samt över aktörer som inte omfattas av allmänna tillsynskrav enligt gällande penningtvättslag .....	156
6.6	Bör en central databas inrättas i enlighet med FATF:s rekommendation nr 19? .....	160
7	Konsekvensutredning .....	164
7.1	Varför behövs en ny reglering om penningtvätt? .....	164
7.2	Budgetära konsekvenser för berörda myndigheter och organ.....	164
7.2.1	Finansinspektionen.....	165
7.2.2	Länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götaland.....	165
7.2.3	Bolagsverket.....	166
7.2.4	Övriga berörda myndigheter och organ.....	166
7.3	Ekonomiska konsekvenser för berörda företag .....	167
8	Författningskommentar.....	169
8.1	Förslaget till lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism .....	169
8.2	Förslaget till lag om tillsyn över vissa verksamhetsutövare som omfattas av lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism .....	189

8.3	Förslaget till lag om ändring i fastighetsmäklarlagen (1995:400).....	191
8.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet ...	192
8.5	Förslaget till lag om ändring i kasinolagen (1999:355).....	192
8.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. ....	193
8.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet.....	193
8.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (2005: 405) om försäkringsförmedling .....	193
8.9	Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551).....	194
Bilaga 1	Bilaga 1 Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism.....	195
Bilaga 2	Bilaga 2. Europaparlamentets direktiv 2006/70/EG av den 1 augusti 2006 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG med avseende på definitionen av "person i politiskt utsatt ställning", samt tekniska kriterier för att kunna tillämpa lägre krav på kundkontroll och göra undantag på grund av finansiell verksamhet som drivs tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning. ....	196
Bilaga 3	Remissinstanser som yttrat sig över betänkandet Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet (SOU 2007:23).....	197
Bilaga 4	Remissinstanser som yttrat sig över Statskontorets rapport Tredje penningtvättsdirektivet – tillsyn och organisation.....	198

# 1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism
- 2 lag om tillsyn över vissa verksamhetsutövare som omfattas av lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism,
3. lag om ändring i fastighetsmäklarlagen (1995:400),
4. lag om ändring i lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet,
5. lag om ändring i kasinolagen (1999:355),
6. lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m.,
7. lag om ändring i lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet,
8. lag om ändring i lagen (2005:405) om försäkringsförmedling,
9. lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551).

## 2 Lagtext

### 2.1 Förslag till lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Härigenom föreskrivs<sup>1</sup> följande.

#### **1 kap. Tillämpningsområde och definitioner**

##### **Lagens tillämpningsområde**

**1 §** Denna lag innehåller bestämmelser som syftar till att förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Lagen gäller bara för verksamhet som är inriktad mot kunder.

**2 §** Bestämmelserna i denna lag gäller för fysiska och juridiska personer som driver

1. bank- eller finansieringsrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,

2. livförsäkringsrörelse,

3. verksamhet av det slag som beskrivs i 2 kap. 1 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,

4. verksamhet som kräver anmälan till eller ansökan hos Finansinspektionen enligt lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet eller lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet,

5. försäkringsförmedling enligt lagen (2005:405) om försäkringsförmedling, ifråga om sådan verksamhet rörande livförsäkring, bedriven av andra än anknutna försäkringsförmedlare,

6. verksamhet för utgivning av elektroniska pengar enligt lagen (2002:149) om utgivning av elektroniska pengar,

7. fondverksamhet enligt lagen (2004:46) om investeringsfonder,

8. verksamhet som fastighetsmäklare med fullständig registrering enligt fastighetsmäklarlagen (1995:400),

9. verksamhet för kasinospel enligt kasinolagen (1999:355),

10. verksamhet som godkänd eller auktoriserad revisor, registrerat revisionsbolag eller annan verksamhet som består i att yrkesmässigt erbjuda bokföringstjänster eller revisionstjänster,

11. yrkesmässig verksamhet som består i att lämna råd i avsikt att påverka storleken på en skatt eller avgift (skatterådgivare),

12. yrkesmässig verksamhet som består i bildande av juridiska personer, försäljning av nybildade aktiebolag och förmedling av svenska eller utländska juridiska personer,

<sup>1</sup> Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (EUT L 309, 25.11.2005, s. 15, Celex 32005L0060).

13. yrkesmässig verksamhet som består i att erbjuda ett registrerat kontor eller en postadress och därmed sammanhängande tjänster till företag, eller

14. yrkesmässig verksamhet som innebär förvaltning av en trust eller liknande juridisk konstruktion.

I fråga om verksamheter som avses i första stycket 1–7 gäller lagen även filialer i Sverige till utländska juridiska personer med huvudkontor i utlandet.

**3 §** Bestämmelserna i denna lag gäller även för advokater och biträdande jurister på advokatbyrå samt andra oberoende jurister som driver yrkesmässig verksamhet när de

1. hjälper till vid planering eller genomförande av transaktioner för en klients räkning vid

- a) köp och försäljning av fastigheter eller företag,
- b) förvaltning av klientens pengar, värdepapper eller andra tillgångar,
- c) öppnande eller förvaltning av bank-, spar- eller värdepapperskonton,
- d) anskaffande av nödvändigt kapital för bildande, drift eller ledning av företag,
- e) bildande, drift eller ledning av bolag, föreningar och stiftelser, eller

2. handlar i en klients namn för dennes räkning vid finansiella transaktioner eller transaktioner med fastigheter.

**4 §** Bestämmelserna i denna lag gäller även för fysiska och juridiska personer som driver yrkesmässig handel med eller auktionsförsäljning av varor i de fall betalning görs kontant med ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer.

## Definitioner

**5 §** I denna lag betyder

1. *penningtvätt*: sådana åtgärder

a) med brottsligt förvärvat egendom, som kan medföra att egendomens samband med brott döljs, att den brottslige får möjlighet att undandra sig rättsliga påföljder eller att återskaffandet av egendomen försvåras, samt sådana åtgärder som innefattar förfogande över och förvärv, innehav eller brukande av egendomen,

b) med annan egendom än som avses i a, om åtgärderna är ägnade att dölja att någon har berikat sig genom brottslig gärning,

2. *finansiering av terrorism*: insamling, tillhandahållande eller mottagande av tillgångar i syfte att de ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå sådan särskilt allvarlig brottslighet som avses i 2 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m.,

3. *verklig huvudman*: en fysisk person för vars räkning någon annan person handlar, eller om kunden är en juridisk person, den som utövar ett bestämmande inflytande över kunden,

4. *EES*: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,



### 5. tredje part:

a) fysiska eller juridiska personer med verksamhet som anges i 2 § första stycket 1–3 och 5–7, godkända eller auktoriserade revisorer och advokater med hemvist inom EES, som har tillstånd eller är registrerade i ett särskilt yrkesregister, eller

b) fysiska eller juridiska personer med verksamhet som anges i 2 § första stycket 1–3 och 5–7, godkända eller auktoriserade revisorer med hemvist utanför EES, som har tillstånd eller är registrerade i ett särskilt yrkesregister, om de tillämpar bestämmelser rörande kundkännedom och bevarande av handlingar som motsvarar kraven i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism<sup>2</sup> och om det finns tillsyn över att dessa bestämmelser följs,

6. *person i politiskt utsatt ställning*: utomlands bosatta personer som har eller tidigare har haft viktiga offentliga funktioner och sådana personers närmaste familjemedlemmar och kända medarbetare,

7. *brevlådebank*: ett utländskt institut som är registrerat inom en jurisdiktion inom vilken det saknar verklig etablering och ledning och där institutet inte heller ingår i en finansiell grupp som omfattas av tillsyn,

8. *affärsförbindelse*: en affärsmässig förbindelse som när kontakten etableras förväntas ha en viss varaktighet, och

9. *verksamhetsutövare*: en fysisk eller juridisk person som utför verksamhet som omfattas av denna lag.

## 2 kap. Kundkännedom

### Krav på riskbaserad kundkännedom

1 § En verksamhetsutövare ska vidta åtgärder för att uppnå kundkännedom. Omfattningen av dessa åtgärder ska anpassas efter risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

I 4 och 5 §§ kasinolagen (1999:355) finns särskilda bestämmelser om identitetskontroll för kasinon.

### Situationer som kräver kundkännedom

2 § En verksamhetsutövare ska vidta grundläggande åtgärder för att uppnå kundkännedom enligt 3 §

1. vid etableringen av en affärsförbindelse,

2. vid enstaka transaktioner som uppgår till ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer,

3. vid transaktioner som understiger 15 000 euro men kan antas ha samband med en eller flera andra transaktioner och som tillsammans uppgår till minst detta belopp, och

<sup>2</sup> EUT L 309, 25.11.2005, s. 15 (Celex 32005L0060).

4. vid osäkerhet om tillförlitligheten eller tillräckligheten av tidigare mottagna uppgifter om kundens identitet.

### **Grundläggande åtgärder för kundkännedom**

**3 §** Med grundläggande åtgärder för kundkännedom avses

1. kontroll av kundens identitet genom identitetshandling, registerutdrag eller på annat tillförlitligt sätt,
2. kontroll av den verkliga huvudmannens identitet, och
3. inhämtande av information om affärsförbindelsens syfte och art.

Verksamhetsutövare ska vid tillämpning av första stycket 2 utreda kundens ägarförhållanden och kontrollstruktur.

Verksamhetsutövare får förlita sig på åtgärder som har utförts av en tredje part för att uppnå kundkännedom enligt första stycket, om verksamhetsutövaren på begäran, och utan dröjsmål, kan få del av de uppgifter om kunden som den tredje parten har inhämtat.

### **Skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom**

**4 §** En verksamhetsutövare ska alltid vidta skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom om risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är hög. Sådana åtgärder ska vara mer omfattande än åtgärderna i 3 §.

Vid bedömning enligt första stycket ska särskild uppmärksamhet riktas mot de risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan uppstå när det gäller produkter eller transaktioner som skulle kunna underlätta anonymitet.

Om omständigheterna i det enskilda fallet inte visar motsatsen ska hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism anses finnas

1. när en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs med någon på distans,
2. när en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs med en person i politiskt utsatt ställning, och
3. vid förbindelser mellan ett svenskt kreditinstitut och ett kreditinstitut med hemvist utanför EES.

**5 §** Med skärpta åtgärder enligt 4 § tredje stycket 2 avses alltid

1. lämpliga åtgärder för att ta reda på varifrån de tillgångar som hanteras inom ramen för affärsförbindelsen eller den enstaka transaktionen kommer,
2. skärpt fortlöpande uppföljning av affärsförbindelsen, och
3. att inhämta godkännande från behörig beslutsfattare.

**6 §** Med skärpta åtgärder enligt 4 § andra stycket 3 avses alltid

1. att inhämta tillräckligt med information om motparten för att kunna förstå verksamheten, dess anseende och tillsynens kvalitet,
2. att bedöma motpartens kontroller för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism,
3. att dokumentera respektive instituts ansvar att vidta kontrollåtgärder,
4. att inhämta godkännande från behörig beslutsfattare, och
5. att förvissa sig om att motparten har kontrollerat identiteten på kunder som har direkt tillgång till konton hos kreditinstitutet och

fortlöpande följer upp dessa kunder samt på begäran kan lämna relevanta kunduppgifter.

## **Undantag från bestämmelser om grundläggande åtgärder för kundkännedom**

7 § Bestämmelserna om grundläggande kundkännedom i 2 och 3 §§ gäller inte för

1. svenska myndigheter,  
2. verksamhetsutövare som anges i 1 kap. 2 § första stycket 1–7, och som har hemvist

a) inom EES,

b) i en stat utanför EES om staten har bestämmelser om åtgärder mot penningtvätt som motsvarar dem som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism<sup>3</sup> och om det finns tillsyn över att dessa bestämmelser följs,

c) inom EES och vars överlåtbara värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument<sup>4</sup> och om ändring av rådets direktiv 85/611/EG och 93/6/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG samt upphävande av rådets direktiv 93/22/EEG, eller,

d) utanför EES och vars överlåtbara värdepapper är upptagna till motsvarande handel och omfattas av motsvarande informationsskyldighet som företag under c,

3. livförsäkringar, om den årliga premien uppgår till ett belopp motsvarande högst 1 000 euro eller engångspremien uppgår till ett belopp motsvarande högst 2 500 euro,

4. pensionsförsäkringar enligt 58 kap. inkomstskattelagen (1999:1229),

5. pensionsavtal för anställda eller i den försäkrades förvärvsverksamhet, om inbetalning sker i form av avdrag på lön och överlåtelse av rättigheter inte är tillåten, eller

6. elektroniska pengar enligt lagen (2002:149) om utgivning av elektroniska pengar

a) om det penningvärde som kan lagras på ett elektroniskt medium som inte kan laddas uppgår till högst 150 euro, eller

b) när det gäller elektroniska medier som kan laddas, det penningvärde som omsätts under ett kalenderår inte överstiger 2 500 euro och högst 1 000 euro kan lösas in under samma period,

7. när det gäller verkliga huvudmän bakom gemensamma konton som förvaltas av advokater eller andra oberoende jurister som har hemvist

a) inom EES, om uppgifter om de verkliga huvudmännens identitet kan göras tillgängliga på verksamhetsutövarens begäran, eller

b) i en stat utanför EES, om uppgifter om de verkliga huvudmännens identitet kan göras tillgängliga på verksamhetsutövarens begäran och

<sup>3</sup> EUT L 309, 25.11.2005, s. 15 (Celex 32005L0060).

<sup>4</sup> EUT L 145, 30.4.2004, s. 1 (Celex 32004L0039).

advokaten eller den oberoende juristen omfattas av skyldigheter som motsvarar dem som föreskrivs i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism<sup>5</sup> och om det finns tillsyn över att dessa skyldigheter uppfylls.

### **Tidpunkt för kundkännedom**

**8 §** Kontroll av kunden och den verkliga huvudmannens identitet ska slutföras innan en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs.

Om det är nödvändigt för att inte avbryta verksamhetens normala gång och risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism är låg, får åtgärder enligt första stycket slutföras i nära anslutning till att en affärsförbindelse har etablerats.

I livförsäkringsverksamhet får identitetskontrollen av förmånstagaren utföras vid första utbetalningen av försäkringsersättning eller när rättigheter i övrigt enligt försäkringsavtalet utövas.

### **Fortlöpande uppföljning av affärsförbindelser**

**9 §** En verksamhetsutövare ska fortlöpande följa pågående affärsförbindelser genom att kontrollera att de transaktioner som utförs stämmer överens med den kunskap om kundens verksamhet som finns. Om det kan anses nödvändigt ska det även kontrolleras varifrån en kunds ekonomiska medel kommer.

### **Konsekvenser av att kundkännedom inte uppnås**

**10 §** En verksamhetsutövare får inte etablera affärsförbindelser eller utföra enstaka transaktioner om kundkännedom inte uppnås. Om affärsförbindelsen redan har etablerats enligt 8 § andra eller tredje stycket ska den avslutas.

Om förhållandena är sådana att penningtvätt eller finansiering av terrorism kan misstänkas, ska verksamhetsutövaren lämna uppgifter enligt 3 kap. 1 §.

Första och andra stycket tillämpas inte i de situationer som anges i 3 kap. 2 och 3 §§.

### **Filialer och dotterföretag med hemvist utanför EES**

**11 §** Verksamhetsutövare som avses i 1 kap. 2 § första stycket 1–7 ska tillämpa bestämmelserna om kundkännedom och bevarande av handlingar enligt 2 kap. i denna lag även för sina filialer och majoritetsägda dotterföretag med hemvist utanför EES, om inte hemvistlandets lag hindrar detta.

En verksamhetsutövare ska vidta åtgärder för att effektivt hantera risken för penningtvätt och finansiering av terrorism om bestämmelserna

<sup>5</sup> EUT L 309, 25.11.2005, s. 15 (Celex 32005L0060).

som anges i första stycket inte kan tillämpas samt skriftligen underrätta Finansinspektionen om detta.

### **Bevarande av handlingar eller uppgifter**

**12 §** En verksamhetsutövare ska bevara handlingar och uppgifter som använts vid åtgärder för att uppnå kundkännedom i minst fem år. Tiden ska räknas från det att åtgärderna utfördes eller, i de fall då en affärsförbindelse har etablerats, affärsförbindelsen upphörde.

### **Förbud mot anonyma konton**

**13 §** Verksamhetsutövare som avses i 1 kap. 2 § första stycket 1–7 får inte föra anonyma konton eller anonyma motböcker.

## **3 kap. Rapporteringskrav**

### **Uppgifts- och granskningsskyldighet**

**1 §** En verksamhetsutövare ska granska transaktioner för att kunna upptäcka sådana som den misstänker eller har skälig grund att misstänka utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Om misstanke efter närmare analys kvarstår, ska uppgifter om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt eller finansiering av terrorism utan dröjsmål lämnas till Rikspolisstyrelsen.

En verksamhetsutövare ska avstå från att utföra transaktioner som den misstänker eller har skälig grund att misstänka utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Om det inte är möjligt att låta bli att utföra en misstänkt transaktion, eller om den vidare utredningen annars skulle kunna försvåras, får transaktioner utföras och uppgifter lämnas omedelbart i efterhand.

På begäran av Rikspolisstyrelsen ska verksamhetsutövaren utan dröjsmål lämna alla uppgifter som behövs för en utredning om penningtvätt eller finansiering av terrorism.

När uppgifter har lämnats enligt andra stycket, ska även andra fysiska eller juridiska personer som avses i 1 kap. 2 § första stycket samt 1 kap. 3 och 4 §§ lämna de uppgifter för utredningen om penningtvätt som myndigheten begär.

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet för vissa andra fysiska och juridiska personer finns i 14 a § kasinolagen (1999:355).

**2 §** Advokater, biträdande jurister på advokatbyrå och andra oberoende jurister, godkända och auktoriserade revisorer samt skatterådgivare är inte skyldiga att lämna uppgifter enligt 1 § om vad som anförtrots dem då de försvarar eller företräder en klient i eller i fråga om ett rättsligt förfarande, inklusive rådgivning för att inleda eller undvika ett rättsligt förfarande. Detta gäller oavsett om de har fått informationen före, under eller efter ett sådant förfarande.

**3 §** Advokater och biträdande jurister på advokatbyrå, andra oberoende jurister, godkända och auktoriserade revisorer samt skatterådgivare är inte skyldiga att lämna uppgifter enligt 1 § när det gäller information som avser en klient och som de har fått medan de bedömer klientens rättsliga situation.

### **Meddelandeförbud**

**4 §** Den fysiska personen, den juridiska personen, dess styrelseledamöter eller anställda får inte röja för kunden eller för någon utomstående att en granskning har genomförts eller att uppgifter har lämnats enligt 1 eller 7 § eller att en undersökning utförs eller kan komma att utföras.

Första stycket hindrar inte att en sådan uppgift lämnas till en tillsynsmyndighet i ett disciplinärende eller annat ärende som motiverar att en sådan uppgift lämnas.

**5 §** En fysisk eller juridisk person som lämnar uppgifter med stöd av 1 § får inte göras ansvarig för att ha åsidosatt tystnadsplikt, om den fysiska eller juridiska personen hade anledning att räkna med att uppgiften borde lämnas. Den som lämnar uppgifter med stöd av 7 § får inte heller göras ansvarig för att ha åsidosatt tystnadsplikt. Detsamma gäller en styrelseledamot eller en anställd som lämnar uppgifter för den fysiska eller juridiska personens räkning.

I fråga om europabolag och europakooperativ som har ett sådant förvaltningsystem som avses i artiklarna 39–42 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 av den 8 oktober 2001 om stadga för europabolag<sup>6</sup> eller artiklarna 37–41 i rådets förordning (EG) nr 1435/2003 av den 22 juli 2003 om stadga för europeiska kooperativa föreningar (SCE-föreningar)<sup>7</sup> tillämpas bestämmelsen om styrelseledamot i första stycket på ledamot i tillsynsorganet. Detsamma gäller bestämmelsen om styrelseledamöter i 4 § om meddelandeförbud.

Av 16 § andra stycket och 22 § lagen (2004:575) om europabolag samt 21 § andra stycket och 26 § lagen (2006:595) om europakooperativ framgår att bestämmelserna i andra stycket ska tillämpas också på ledamöter i ett europabolags eller ett europakooperativs lednings- eller förvaltningsorgan.

I 29 kap. 2 § aktiebolagslagen (2005:551), 13 kap. 2 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, 5 kap. 2 § stiftelselagen (1994:1220) och 37 § revisionslagen (1999:1079) finns särskilda bestämmelser om ansvar för revisorer i aktiebolag, ekonomiska föreningar, stiftelser och vissa andra företag.

### **Tillsynsmyndigheters underrättelseskyldighet**

**6 §** Om behöriga tillsynsmyndigheter vid en inspektion av en fysisk eller juridisk person eller på annat sätt har upptäckt omständigheter som kan antas ha samband med eller utgöra penningtvätt eller finansiering av

<sup>6</sup> EGT L 294, 10.11.2001, s. 1 (Celex 32004R0885).

<sup>7</sup> EUT L 207, 18.8.2003, s. 1 (Celex 32003R1435).

terrorism, ska myndigheten utan dröjsmål underrätta Rikspolisstyrelsen om transaktionerna.

## **System för att besvara förfrågningar**

7 § Verksamhetsutövare som avses i 1 kap. 2 § första stycket 1–7 ska inrätta system för att snabbt och fullständigt kunna lämna upplysningar om huruvida de under de senaste fem åren har haft en affärsförbindelse med en viss person och, om så skulle vara fallet, om förbindelsens art.

## **4 kap. Registerfrågor**

### **Tillämpningsområde**

1 § Verksamhetsutövare får när det gäller penningtvätt och finansiering av terrorism behandla personuppgifter och föra register enligt bestämmelserna i 2–9 §§, vilka gäller utöver personuppgiftslagen (1998:204).

### **Personuppgiftsbehandling**

2 § Personuppgifter som framgår av en kunds pass eller identitetshandling och som avser identitet, nationalitet, medborgarskap, bostadsort, annan vistelseort samt offentlig funktion får behandlas om det är nödvändigt för att

1. bedöma om kunden omfattas av bestämmelserna i 2 kap. 4 § tredje stycket 2,
2. bevara handlingar eller uppgifter enligt 2 kap. 12 §, eller
3. uppfylla uppgifts- och granskningskyldigheten enligt 3 kap. 1 §.

### **Ändamål för register**

3 § Register får föras av en fysisk eller juridisk person som avses i 1 kap. 2–4 §§

1. för att förhindra medverkan vid transaktioner som utgör penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt denna lag, och
2. för att kunna uppfylla uppgiftsskyldigheten i 3 kap. 1 och 7 §§.

### **Innehåll**

4 § Ett register som avses i 3 § får endast innehålla

1. namn, person-, samordnings- eller organisationsnummer och adress,
2. kontonummer eller motsvarande, samt
3. de övriga uppgifter som lämnats med stöd av 3 kap. 1 och 7 §§.

### **Information till den registrerade**

5 § Uppgifter ur ett register som avses i 3 § får inte lämnas ut till den registrerade.

## **Gallring**

**6 §** En uppgift i ett register som avses i 3 § ska gallras

1. om den myndighet som avses i 3 kap. 1 § beslutar att inte inleda eller att lägga ned utredningen om penningtvätt eller finansiering av terrorism,

2. om en förundersökning har avslutats utan att åtal väckts med anledning av de lämnade uppgifterna,

3. om en domstol har meddelat dom eller beslut som vunnit laga kraft med anledning av de lämnade uppgifterna, eller

4. senast tre år efter det att uppgifter lämnats med stöd av 3 kap. 1 §.

## **Samkörning**

**7 §** En verksamhetsutövers register som avses i 3 § får inte samköras med motsvarande register hos någon annan.

## **Rättelse och skadestånd**

**8 §** Bestämmelserna i 28 och 48 §§ personuppgiftslagen (1998:204) om rättelse och skadestånd gäller vid behandling av personuppgifter enligt denna lag.

## **Tystnadsplikt**

**9 §** Den som är verksam hos en verksamhetsutövare får inte obehörigen röja uppgift i ett register som avses i 3 §.

Ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken ska inte följa för den som bryter mot förbudet i första stycket.

## **5 kap. Riskbaserade rutiner, utbildning och skydd av anställda samt förbud mot förbindelser med brevlådebanks**

### **Riskbaserade rutiner och utbildning**

**1 §** Verksamhetsutövare ska ha riskbaserade rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism och ska svara för att de anställda fortlöpande får den information som behövs och utbildning för ändamålet. Om en fysisk person som omfattas av 1 kap. 2–4 §§, driver sin verksamhet som anställd hos en juridisk person, ska skyldigheten att upprätthålla rutiner gälla den juridiska personen.

### **Skydd av anställda**

**2 §** Verksamhetsutövare ska vidta nödvändiga åtgärder och ha rutiner för att skydda anställda från hot eller fientliga åtgärder till följd av att de granskar eller rapporterar misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism.



## Förbindelser med brevlådebanker

3 § Kreditinstitut får inte etablera eller upprätthålla förbindelser med brevlådebanker. Dessutom ska lämpliga åtgärder vidtas för att se till att sådana förbindelser inte etableras eller upprätthålls med kreditinstitut som tillåter att deras konton används av brevlådebanker.

## 6 kap. Ansvarsbestämmelse

1 § Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

1. åsidosätter gransknings- eller uppgiftsskyldigheten enligt 3 kap. 1 §, eller
2. bryter mot meddelandeförbudet i 3 kap. 4 §.

## 7 kap. Bemyndiganden

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. riskbedömningen enligt 2 kap. 1 §,
2. grundläggande åtgärder för kundkännedom enligt 2 kap. 3 §,
3. skärpta åtgärder för kundkännedom och vad som avses med personer i politiskt utsatt ställning enligt 2 kap. 4 §,
4. undantag från bestämmelser om grundläggande åtgärder för kundkännedom enligt 2 kap. 7 §,
5. vilka stater utanför EES som uppfyller villkoren i 2 kap. 7 § 2 b och d, 7 b samt uppfyller villkor för tillämpning av bestämmelserna om tredje part enligt 2 kap. 3 § tredje stycket,
6. åtgärder för fortlöpande uppföljning av affärsförbindelsen enligt 2 kap. 9 § och hur dessa ska dokumenteras,
7. hur handlingar eller uppgifter som använts för att uppnå kundkännedom ska bevaras enligt 2 kap. 12 §,
8. granskning och uppgiftslämnande enligt 3 kap. 1 §,
9. rutiner som ska följas samt vilken information och utbildning som ska tillhandahållas anställda enligt 5 kap. 1 §, och
10. om nödvändiga åtgärder och rutiner för att skydda anställda enligt 5 kap. 2 §.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 mars 2009, då lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och lagen (1999:163) om penningtvättsregister ska upphöra att gälla.

2. Verksamhetsutövare ska vidta åtgärder för att uppnå kundkännedom när det gäller affärsförbindelser som har etablerats före ikraftträdandet, när det kan anses lämpligt utifrån en bedömning av risken för penningtvätt och finansiering av terrorism.

## 2.2 Förslag till lag om tillsyn över vissa verksamhetsutövare som omfattas av lagen (000:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Härigenom föreskrivs<sup>8</sup> följande.

### Lagens tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser för vissa fysiska och juridiska personer som enligt följande bestämmelser i lagen (000:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism yrkesmässigt driver

1. verksamhet som består i att erbjuda bokföringstjänster eller revisionstjänster, enligt 1 kap. 2 § första stycket 10, dock utan att vara godkända eller auktoriserade revisorer eller registrerade revisionsbolag,

2. verksamhet som skatterådgivare, enligt 1 kap. 2 § första stycket 11,

3. verksamhet som, utan att omfattas av annan verksamhet i den lagen, består i bildande av juridiska personer, försäljning av nybildade aktiebolag och förmedling av svenska eller utländska juridiska personer, enligt 1 kap. 2 § första stycket 12,

4. verksamhet som består i att erbjuda ett registrerat kontor eller en postadress och därmed sammanhängande tjänster till företag, enligt 1 kap. 2 § första stycket 13,

5. verksamhet som innebär förvaltning av trust eller liknande juridisk konstruktion, enligt 1 kap. 2 § första stycket 14,

6. verksamhet som annan oberoende jurist än advokat och biträdande jurist, enligt 1 kap. 3 §, eller

7. handel med eller auktionsförsäljning av varor i de fall betalning görs kontant med ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer, enligt 1 kap. 4 §.

### Anmälningsskyldighet

2 § En fysisk eller juridisk person som avser att bedriva verksamhet enligt denna lag ska anmäla verksamheten till Bolagsverket.

Bolagsverket ska föra register över personer som har gjort anmälan enligt första stycket.

### Krav på ägare och ledning i visst fall

3 § Den som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet får inte ägna sig åt verksamhet som är anmälningsskyldig enligt 1 §

<sup>8</sup> Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (EUT L 309, 25.11.2005, s. 15, Celex 32005L0060).

3. För juridiska personer gäller detta krav den som har ett kvalificerat innehav i företaget eller ingår i dess ledning.

Med kvalificerat innehav avses ett direkt eller indirekt ägande i företaget, om innehavet representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget.

När en fysisk eller juridisk person som avses i 1 § 3 får kännedom om att förändringar har skett i den krets som har ett kvalificerat innehav i företaget eller ingår i dess ledning, ska anmälan om förändringen ges in till tillsynsmyndigheten.

## **Tillsyn**

**4 §** Regeringen meddelar föreskrifter om vilken myndighet som är tillsynsmyndighet. En fysisk eller juridisk person som omfattas av denna lag står under tillsyn av den myndigheten.

**5 §** Tillsynen omfattar att verksamheten drivs enligt denna lag samt lagen (000:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

För verksamhetsutövare som avses i 1 § 3 omfattar tillsynen även att denna lag följs.

**6 §** Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen och får när den anser det nödvändigt genomföra en undersökning hos den som har anmält sin verksamhet enligt 2 § första stycket.

**7 §** Om en fysisk eller juridisk person driver sådan verksamhet som avses i denna lag utan att ha gjort anmälan enligt 2 §, ska tillsynsmyndigheten förelägga personen att upphöra med verksamheten.

Är det osäkert om anmälningsskyldighet finns, får tillsynsmyndigheten förelägga den som driver verksamheten att lämna de upplysningar om verksamheten som behövs för att bedöma om så är fallet.

**8 §** Tillsynsmyndigheten får förelägga den som driver verksamhet som avses i 1 § 3 att göra rättelse om kravet i 3 § första stycket inte uppfylls.

Om rättelse inte görs, ska Bolagsverket avföra den fysiska eller juridiska personen ur registret. Detsamma gäller om den fysiska eller juridiska personen anmäler att den inte längre driver verksamhet enligt denna lag, eller om det på annat sätt framgår att verksamheten har upphört.

**9 §** Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag ska följas.

**10 §** Förelägganden och förbud enligt denna lag får förenas med vite.

## **Överklagande**

**11 §** Beslut enligt 7 § andra stycket får inte överklagas.

Beslut i övrigt enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I sådana ärenden får tillsynsmyndigheten bestämma att beslutet ska gälla omedelbart.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2009.

## 2.3 Förslag till lag om ändring i fastighetsmäklarlagen (1995:400)

Härigenom föreskrivs<sup>9</sup> i fråga om fastighetsmäklarlagen (1995:400)

dels att 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 4 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

4 a §

*Bestämmelser om vissa skyldigheter för den som driver verksamhet enligt denna lag finns i lagen (000:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.*

7 §

Tillsyn över de fastighetsmäklare som är registrerade enligt 5 § utövas av Fastighetsmäklarnämnden. Nämnden ska se till att fastighetsmäklarna i sin verksamhet iakttar sina skyldigheter enligt denna lag.

Tillsyn över de fastighetsmäklare som är registrerade enligt 5 § utövas av Fastighetsmäklarnämnden. Nämnden ska se till att fastighetsmäklarna i sin verksamhet iakttar sina skyldigheter enligt denna lag. *Nämnden ska även inom sitt verksamhetsområde utöva tillsyn enligt lagen (000:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.*

En registrerad mäklare är skyldig att låta Fastighetsmäklarnämnden granska akter, bokföring och övriga handlingar som hör till verksamheten samt att lämna de uppgifter som begärs för tillsynen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2009.

<sup>9</sup> Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (EUT L 309, 25.11.2005, s. 15, Celex 32005L0060).

## 2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1006) om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet

Härigenom föreskrivs<sup>10</sup> att 4, 7 och 10 §§ samt rubriken närmast före 4 § lagen (1996:1006) om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

4 §<sup>11</sup>

### **Åtgärder mot penningtvätt**

Bestämmelser om skyldighet för fysiska eller juridiska personer som ägnar sig åt valutaväxling i väsentlig omfattning, penningöverföring eller annan finansiell verksamhet att medverka till att förhindra penningtvätt finns i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt.

### **Åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism**

Bestämmelser om skyldighet för fysiska eller juridiska personer som ägnar sig åt valutaväxling i väsentlig omfattning, penningöverföring eller annan finansiell verksamhet att medverka till att förhindra penningtvätt eller finansiering av terrorism finns i lagen (000:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

7 §<sup>12</sup>

Finansiella institut som har anmält sin verksamhet enligt 2 § första stycket ska på begäran lämna Finansinspektionen de upplysningar om verksamheten som behövs för att inspektionen ska kunna kontrollera att instituten följer lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt, lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. och förordningen (EG) nr 1781/2006 om information om betalaren som skall åtfölja överföringar av medel.

Finansiella institut som har anmält sin verksamhet enligt 2 § första stycket ska på begäran lämna Finansinspektionen de upplysningar om verksamheten som behövs för att inspektionen ska kunna kontrollera att instituten följer lagen (000:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m. och förordningen (EG) nr 1781/2006 om information om betalaren som skall åtfölja överföringar av medel.

<sup>10</sup> Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (EUT L 309, 25.11.2005, s. 15, Celex 32005L0060).

<sup>11</sup> Senaste lydelse 2008:1000.

<sup>12</sup> Senaste lydelse 2008:1000.

10 §<sup>13</sup>

Finansinspektionen får förelägga ett finansiellt institut att göra rättelse om

1. upplysningar enligt 7 § inte lämnas, eller
2. institut efter en anmälan enligt 2 § första stycket överträder en bestämmelse i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt eller en föreskrift som meddelats med stöd av den lagen eller en bestämmelse i förordningen (EG) nr 1781/2006 om information om betalaren som ska åtfölja överföringar av medel.
2. institut efter en anmälan enligt 2 § första stycket överträder en bestämmelse i lagen (000:000) om åtgärder mot penningtvätt *och finansiering av terrorism* eller en föreskrift som *har* meddelats med stöd av den lagen eller en bestämmelse i förordningen (EG) nr 1781/2006 om information om betalaren som ska åtfölja överföringen av medel.

Om rättelse inte görs, får inspektionen förelägga institutet att upphöra med verksamheten.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2009.

<sup>13</sup> Senaste lydelse 2008:1000.

## 2.5 Förslag till lag om ändring i kasinolagen (1999:355)

Härigenom föreskrivs<sup>14</sup> i fråga om kasinolagen (1999:355) dels att 2, 14 och 17 §§ och rubriken närmast före 17 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 14 a–14 c §§, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §

Kasinospel får inte anordnas utan tillstånd.

Tillstånd till kasinospel får även omfatta spel på penningautomater och andra automatspel som avses i 6 § lotterilagen (1994:1000).

*Bestämmelser om vissa skyldigheter för den som driver verksamhet enligt denna lag finns i lagen (000:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.*

### 14 §

Lotteriinspektionen ska utöva tillsyn över att denna lag och de villkor och bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen följs.

*Inspektionen ska vidare inom sitt verksamhetsområde utöva tillsyn enligt lagen (000:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.*

### 14 a §

*Lotteriinspektionen har rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.*

*Lotteriinspektionen får, när den anser det nödvändigt, genomföra en undersökning hos ett kasino.*

### 14 b §

*Lotteriinspektionen får meddela de förelägganden och förbud som*

<sup>14</sup> Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (EUT L 309, 25.11.2005, s. 15, Celex 32005L0060).



*behövs för efterlevnaden av denna lag, av föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag, eller med stöd av lagen (000:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.*

14 c §

*Förelägganden och förbud enligt denna lag får förenas med vite.*

17 §

**Förbud mot överklagande**

**Överklagande**

Beslut som meddelats med stöd av denna lag får inte överklagas.

*Beslut i ärenden om tillsyn i fråga om penningtvätt och finansiering av terrorism enligt denna lag eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I sådana ärenden får Lotteriinspektionen bestämma att beslutet ska gälla omedelbart.*

*Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.*

*Övriga beslut som har meddelats med stöd av denna lag får inte överklagas.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2009.

## 2.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.

Härigenom föreskrivs<sup>15</sup> i fråga om lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.

*dels* att 8–22 §§ ska upphöra att gälla,

*dels* att 1 § ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 1 §

Denna lag innehåller bestämmelser för genomförande av den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 9 december 1999 (54/109).

Denna lag innehåller *straffrättsliga* bestämmelser för genomförande av den internationella konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 9 december 1999 (54/109).

*I lagen (000:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism finns ytterligare bestämmelser för genomförandet som avser åtgärder som den som bedriver finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet är skyldig att vidta för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2009.

<sup>15</sup> Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (EUT L 309, 25.11.2005, s. 15, Celex 32005L0060).

## 2.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet

Härigenom föreskrivs<sup>16</sup> att 10 och 18 §§ samt rubriken närmast före 10 § lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 10 §

#### **Åtgärder mot penningtvätt**

#### **Åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism**

Bestämmelser om skyldighet för företag som driver inlåningsverksamhet enligt denna lag att medverka till att förhindra penningtvätt finns i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt.

Bestämmelser om skyldighet för företag som driver inlåningsverksamhet enligt denna lag att medverka till att förhindra penningtvätt finns i lagen (000:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Ett företag som är registrerat enligt 7 § *skall* på begäran lämna Finansinspektionen de upplysningar om verksamheten som behövs för att inspektionen *skall* kunna kontrollera att lagen om åtgärder mot penningtvätt följs.

Ett företag som är registrerat enligt 7 § *ska* på begäran lämna Finansinspektionen de upplysningar om verksamheten som behövs för att inspektionen *ska* kunna kontrollera att lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism följs.

*Finansinspektionen får, när den anser det nödvändigt, genomföra en undersökning hos företaget.*

### 18 §

Finansinspektionen får förelägga ett företag som driver inlåningsverksamhet att göra rättelse om företaget

1. inte uppfyller kravet i 5 § första stycket eller 6 § första stycket,
2. överträder en bestämmelse i 9 §, 10 § andra stycket, 11 §, 12 § eller 14 § andra stycket,
3. överträder en bestämmelse i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt eller en föreskrift som har meddelats med stöd av den lagen, eller
3. överträder en bestämmelse i lagen (000:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller en föreskrift som har meddelats med stöd av den lagen, eller

<sup>16</sup> Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (EUT L 309, 25.11.2005, s. 15, Celex 32005L0060).

4. överträder någon annan bestämmelse i en författning som reglerar företagets inlåningsverksamhet.

Om en innehavare som avses i 6 § andra stycket inte uppfyller kravet i 6 § första stycket, får inspektionen förelägga denne att avyttra så stor del av aktierna eller andelarna att innehavet därefter inte är kvalificerat eller, om innehavaren är en juridisk person, att byta ut den i dess ledning diskvalificerade personen.

Om ett företag inte gör rättelse får inspektionen avföra det ut registret. Ett företag ska också avföras ur registret om det anmäler att det inte längre driver inlåningsverksamhet eller om det på annat sätt framgår att inlåningsverksamheten har upphört.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2009.

## 2.8 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:405) om försäkringsförmedling

Härigenom föreskrivs<sup>17</sup> att 7 kap. 3 § samt 8 kap. 1 och 10 §§ lagen (2005:405) om försäkringsförmedling ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **7 kap.**

#### 3 §

Finansinspektionen har tillsyn över att denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen *följs*.

Finansinspektionen har tillsyn över att *den som utövar försäkringsförmedling följer* denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen *och andra författningar som reglerar försäkringsförmedlarens verksamhet*.

### **8 kap.**

#### 1 §

Om en försäkringsförmedlare har åsidosatt sina skyldigheter enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, skall Finansinspektionen ingripa.

Om en försäkringsförmedlare har åsidosatt sina skyldigheter enligt denna lag, *enligt* föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, *eller enligt andra författningar som reglerar försäkringsförmedlarens verksamhet*, ska Finansinspektionen ingripa.

Finansinspektionen ska då utfärda ett föreläggande att vidta åtgärd inom viss tid, ett förbud att verkställa beslut eller en anmärkning. Om överträdelsen är allvarlig ska försäkringsförmedlarens tillstånd återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas.

Finansinspektionen får avstå från ingripande om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om försäkringsförmedlaren gör rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot försäkringsförmedlaren och dessa åtgärder bedöms tillräckliga.

#### 10 §

Om en utländsk försäkringsförmedlare som utövar försäkr-

Finansinspektionen får förelägga en utländsk försäkringsförmedlare

<sup>17</sup> Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (EUT L 309, 25.11.2005, s. 15, Celex 32005L0060).

ingsförmedling i Sverige enligt 3 kap. 1 § bryter mot denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen eller på annat sätt visar sig olämplig att utöva försäkringsförmedling, får Finansinspektionen förelägga försäkringsförmedlaren att göra rättelse.

som utövar försäkringsförmedling i Sverige enligt 3 kap. 1 § att göra rättelse om försäkringsförmedlaren

1. har brutit mot denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen,

2. har brutit mot andra författningar som reglerar försäkringsförmedlarens verksamhet, eller

3. på annat sätt visat sig olämplig att utöva försäkringsförmedling.

Om rättelse inte sker, får inspektionen förbjuda försäkringsförmedlaren att utöva försäkringsförmedling här i landet.

Finansinspektionen ska underrätta behörig myndighet i försäkringsförmedlarens hemland om åtgärder som har vidtagits med stöd av denna paragraf.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2009.

## 2.9 Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)

Härigenom föreskrivs<sup>18</sup> att 9 kap. 42 och 43 §§ aktiebolagslagen (2005:551) ska ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **9 kap.**

#### **42 §**

En revisor *skall* vidta de åtgärder som anges i 43 och 44 §§, om han eller hon finner att det kan misstänkas att en styrelseledamot eller den verkställande direktören inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till brott enligt någon av följande bestämmelser:

1. 9 kap. 1, 3, 6 a och 9 §§, 10 kap. 1, 3, 4 och 5 §§, 11 kap. 1, 2, 4 och 5 §§, 17 kap. 7 § samt 20 kap. 2 § brottsbalken, och

2. 2, 4, 5 och 10 §§ skattebrottslagen (1971:69).

*Om revisorn finner att en misstanke av det slag som avses i första stycket bör föranleda honom eller henne att lämna uppgifter enligt 3 kap. 1 § lagen (000:000) om åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering, ska dock åtgärder enligt 43 och 44 §§ inte vidtas.*

#### **43 §**

En revisor som finner att det föreligger sådan brottsmisstanke som avses i 42 § *skall* utan oskäligt dröjsmål underrätta styrelsen om sina iakttagelser. *Om revisorn finner att en misstanke om brott bör föranleda honom eller henne att lämna uppgifter enligt 9 § lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt, skall dock den i 11 § andra stycket samma lag angivna*

En revisor som finner att det föreligger sådan brottsmisstanke som avses i 42 § *ska* utan oskäligt dröjsmål underrätta styrelsen om sina iakttagelser.

<sup>18</sup> Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (EUT L 309, 25.11.2005, s. 15, Celex 32005L0060).

*tidsfristen iakttas.*

Någon underrättelse behöver dock inte lämnas, om det kan antas att styrelsen inte skulle vidta några skadeförebyggande åtgärder med anledning av underrättelsen eller en underrättelse av annat skäl framstår som meningslös eller stridande mot syftet med underrättelseskyldigheten.

---

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2009.



### 3 Ärendet och dess beredning

Europaparlamentet och Europeiska unionens råd har antagit direktivet 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism<sup>19</sup> (*tredje penningtvättsdirektivet*), se *bilaga 1*. Därefter har Europeiska kommissionen i enlighet med ett i det tredje penningtvättsdirektivet föreskrivet kommittéförfarande antagit en rättsakt som kompletterar direktivet. Denna rättsakt är kommissionens direktiv 2006/70/EG av den 1 augusti 2006 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG med avseende på definitionen av person i politiskt utsatt ställning, samt tekniska kriterier för att kunna tillämpa lägre krav på kundkontroll och göra undantag på grund av finansiell verksamhet som drivs tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning<sup>20</sup> (*genomförandedirektivet*), se *bilaga 2*.

Regeringen uppdrog den 16 mars 2006 åt en särskild utredare att se över frågor om vilka åtgärder som behöver vidtas för att ytterligare effektivisera bekämpningen av penningtvätt och terrorismfinansiering. Utredningen antog namnet Utredningen om åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering. Regeringen beslutade om tilläggsdirektiv till utredningen den 21 december 2006.

Utredningen överlämnade i mars 2007 betänkandet *Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet* (SOU 2007:23). Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och de som på eget initiativ har yttrat sig finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2007/2472).

Förslagen i betänkandet när det gäller tillsynsfrågor fick stark remisskritik. Regeringen bedömde det därför som nödvändigt att komplettera beredningsunderlaget innan ett förslag om hur tillsynen på området bör organiseras skulle kunna läggas fram för riksdagen. Statskontoret gavs därför i januari 2008 i uppdrag att utreda saken. Statskontoret överlämnade i mars 2008 rapporten *Tredje Penningtvättsdirektivet – tillsyn och organisation* (2008:2). Rapporten har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2007/2472).

<sup>19</sup> EUT L 309, 25.11.2005, s. 15 (Celex 32005L0060).

<sup>20</sup> EUT L 214, 4.8.2006, s. 29 (Celex 32006L0070).

## 4 Bakgrund

### 4.1 Internationellt arbete för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism

Brottslighet genererar vinster. Penningtvätt syftar till att på olika sätt dölja ursprunget till dessa illegala tillgångar och det finns därför en stark drivkraft hos vissa aktörer att regelmässigt använda det finansiella systemet för att föra in medlen i den legala ekonomin via investeringar eller konsumtion. Det finns skäl att vidta åtgärder mot detta förfarings-sätt, främst för att hindra organiserad brottslighet, men även för att skydda stabiliteten hos det finansiella systemet. Dessa åtgärder mot penningtvätt är således brottsförebyggande till sitt syfte men regelverket är av administrativ art. Penningtvätt kan emellertid även angripas med straffrättsliga metoder.

Åtgärderna inriktades inledningsvis på penningtvätt där förbrottet som genererar vinster var narkotikabrott. Det har sedan skett en utveckling mot en vidare definition av penningtvätt som grundas på flera typer av underliggande brott. Utvecklingen avspeglas i regelverket på internationell nivå genom det arbete som bedrivs i Financial Action Task Force (FATF) och har fått efterföljd på EU-nivå genom antagande av flera penningtvättsdirektiv.

År 1991 antogs det första penningtvättsdirektivet (91/308/EEG). Syftet med direktivet var att samordna insatserna för att förhindra att friheten för kapitalrörelser och friheten att tillhandahålla finansiella tjänster utnyttjas för penningtvätt. Direktivet omfattade kreditinstitut och finansiella institut som de definierades i direktivet. Dessa institut ålades en skyldighet att kontrollera sina kunders identitet och att anmäla alla förhållanden som kunde tyda på penningtvätt till myndigheter samt att bevara handlingar och uppgifter från identitetskontrollen. Krav fanns också på att underlåta att utföra misstänkta transaktioner, att införa rutiner för att hindra att den egna verksamheten utnyttjas för penningtvätt och att de anställda får information och utbildning i frågor som rör transaktioner av medel som härrör från brott.

År 2001 beslutades om ändringar i det första penningtvättsdirektivet genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/97/EG av den 4 december 2001 om ändring av rådets direktiv 91/308/EEG om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar (andra penningtvättsdirektivet). Genom det direktivet utvidgades tillämpningsområdet till att omfatta även vissa verksamheter utanför den finansiella sektorn: revisorer, skatterådgivare, fastighetsmäklare, s.k. oberoende jurister, vissa handlare när betalning görs kontant och med höga belopp samt kasinoverksamhet. Kretsen av förbrott utökades till att omfatta även andra brott än narkotikabrott. Detta direktiv genomfördes i svensk lagstiftning med ikraftträdande från den 1 januari 2005. Båda direktiven var minimidirektiv, dvs. möjligheten fanns att nationellt besluta om strängare regler.

Dessa två direktiv på området har ersatts genom det nu aktuella Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism ( tredje penningtvättsdirektivet).

#### *FATF:s rekommendationer*

FATF är ett mellanstatligt organ med ansvar för frågor kring bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Det har för närvarande 34 medlemmar från olika delar av världen. Dess arbete har haft stort inflytande på övriga internationella regelverk, inte minst EU:s direktiv om penningtvätt.

Arbetet utförs på flera områden; sättande av standarder för bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering, utvärdering av medlemsländer samt analys och studier av metoder och trender på aktuella områden. Vidare tillämpar FATF sanktioner för de länder och territorier som inte har tillräckligt effektiva system för bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering. En av sanktionerna innebär en möjlighet att svartlista länder. För närvarande förekommer inget land på FATF:s svarta lista.

FATF har antagit 40 rekommendationer för bekämpning av penningtvätt, vilka reviderats under årens lopp. Rekommendationerna innehåller krav på ländernas legala system, såväl i straffrättsligt hänseende som beträffande administrativa regler. Grundläggande och centrala är de rekommendationer som handlar om kraven på kundkänedom för framförallt finansiella företag, men även för andra aktörer. Vidare finns krav på organisation av myndigheter, att det ska finnas en finansunderrättelseenhet för att motta rapporter om misstänkta transaktioner och att tillräckliga resurser ska finnas. Internationellt samarbete betonas och krav finns på tillträde till vissa FN-konventioner på området.

FATF:s mandat utvidgades år 2001 till att omfatta även bekämpning av terrorismfinansiering. I anledning härav har FATF antagit nio specialrekommendationer. FATF:s 40 rekommendationer omfattar sedan år 2003 även bekämpning av finansiering av terrorism.

## 4.2 Det tredje penningtvättsdirektivet

Det tredje penningtvättsdirektivet bygger, liksom de tidigare direktiven, i huvudsak på de 40 rekommendationer som har utfärdats av FATF. Det har således tillkommit som en följd av utvecklingen på det internationella området och ett önskemål om att regleringen på gemenskapsnivå ska stå i samklang med utvecklingen inom FATF, där rekommendationerna under år 2003 blev föremål för en omfattande revidering, bl.a. utvidgades tillämpningsområdet. Detta var i sin tur en del av händelseutvecklingen efter den 11 september 2001.

Ett annat önskemål var att konsolidera de två tidigare direktiven på området. De tidigare direktiven har därför upphävts och ersatts av det tredje penningtvättsdirektivet, som i vissa delar helt bygger på de

tidigare. Definitionen av penningtvätt är numera bredare genom att den grundas på en vidare krets av förbrott. I direktivet betonas att de förebyggande åtgärderna ska täcka inte bara vinning av brott, utan även insamling av medel som kan användas för terrorismändamål. En viktig förändring utgörs således av att direktivet nu omfattar även åtgärder mot finansiering av terrorism. Detta förhållande avspeglas bl.a. i direktivets rubrik.

På samma sätt som tidigare direktiv bygger det tredje penningtvättsdirektivet på hörnstenarna identitetskontroll, gransknings- och rapporteringsskyldighet som åligger vissa verksamhetsutövare, främst inom den finansiella sektorn. När det gäller skyldigheten att identifiera kunden, kundkontrollen, har kravet funnits tidigare medan sätten hur detta ska göras inte varit föremål för reglering på internationell nivå.

*Artikel 1* innehåller, förutom en definition av penningtvätt, en definition av begreppet finansiering av terrorism, vilken hänvisar till rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism. Med finansiering av terrorism avses tillhandahållande av medel, oavsett tillvägagångssätt, direkt eller indirekt, i uppsåt att dessa ska användas, eller med vetskap om att dessa, helt eller delvis, kommer att användas för att genomföra något av de brott som anges i nämnda rambeslut. De fall där lagligt åtkomna tillgångar överförs för terrorismfinansiering omfattas därmed av direktivet. *Artikel 2* anger vilka verksamhetsutövare som omfattas av bestämmelserna. Vissa kompletteringar har skett sedan tidigare direktiv, bl.a. har tillhandahållare av tjänster till trustar och bolag tillkommit. Definitioner återfinns i *artikel 3*. Nya definitioner har tillkommit beträffande s.k. verklig förmånstagare, person i politiskt utsatt ställning, affärsförbindelse och brevlådebanks. Beträffande dessa definitioner har kommissionen möjlighet att, med stöd av artikel 40, anta tillämpningsbestämmelser i form av ”förtydligande av de tekniska aspekterna”. Detta har redan skett i viss utsträckning.

Genom *artikel 4* åläggs medlemsstaterna en skyldighet att utvidga bestämmelserna till att omfatta även andra yrken och kategorier av verksamhetsutövare, om sannolikheten är särskilt stor för penningtvätt eller finansiering av terrorism för dessa. *Artikel 5* innebär att strängare regler än de som direktivet stadgar får införas eller behållas inom det område som direktivet omfattar.

I *artikel 6–10*, under rubriken Krav på kundkontroll, anges de åtgärder som verksamhetsutövaren måste vidta för att säkerställa att de har kännedom om sina kunder och förstår vilken verksamhet dessa ägnar sig åt. Bestämmelserna skiljer sig från de tidigare genom att mer detaljerat ange vilka förfaranden som erfordras. En grundläggande utgångspunkt är att omfattningen av dessa kontroller ska bygga på en ”riskbaserad analys”. *Artikel 6* innehåller ett uttryckligt förbud mot att föra anonyma konton. I *artikel 7* beskrivs vilka situationer som kräver kundkontroller. Detta ska ske vid vid etableringen av en affärsförbindelse, vid enstaka transaktioner uppgående till minst 15 000 euro, vid misstanke om penningtvätt och terrorismfinansiering och vid osäkerhet om huruvida tidigare kunduppgifter är korrekta. *Artikel 8* innehåller de specificerade kraven på identitetskontroll, informationsinhämtning och övervakning av affärsförbindelsen. Relevanta tidpunkter för framför allt identitetskontrollen framgår av *artikel 9*, liksom vissa undantag och konsekvenser

av att erforderlig kontroll inte kan utföras. Affärsförbindelsen ska i dessa situationer inte inledas, alternativt avbrytas och rapport till finansunderrättelseenheten övervägas. Denna bestämmelse behöver dock inte tillämpas på vissa yrkesgrupper, bl.a. oberoende jurister och revisorer under vissa angivna förutsättningar. Huvudregeln är att kundkontroll bör genomföras innan affärsförbindelsen ingås, men bestämmelsen öppnar för att en affärsförbindelse kan inledas medan identifieringsprocessen fortfarande pågår. I *artikel 10* behandlas regler för kasinon.

I *artikel 11* anges för vilka aktörer lägre krav på kundkontroll kan tillämpas, eftersom de kännetecknas av en låg risk för penningtvätt och terrorismfinansiering. Det är fråga om kunder av visst slag (t.ex. myndigheter), vissa produkter och transaktioner (t.ex. vissa livförsäkringar) och vissa fall där, efter beslut från kommissionen, vissa tekniska kriterier kan sägas vara uppfyllda. Om kommissionen beslutar att ett tredje land inte uppfyller villkoren för undantag med avseende på låg risk och viss rapportering, ska medlemsstaterna förbjuda tillämpning av lägre krav på kundkontroll beträffande institut och börsnoterade företag i det landet. Detta framgår av *artikel 12*.

I *artikel 13* beskrivs de situationer där riskerna för penningtvätt generellt är större och där kraven därmed är hårdare. I artikeln anges tre olika fall, nämligen de fall när kunden inte är närvarande fysiskt, vid korrespondentbankförbindelser över gränserna och förbindelser med personer i politiskt utsatt ställning. För sistnämnda fall har kommissionen genom det ovan nämnda tillämpningsdirektivet fastställt ytterligare kriterier.

*Artikel 14–19* finns under rubriken Utförande genom tredje part. Dessa bestämmelser kan sägas ha till syfte att undvika onödig överlappning av kundidentifiering, något som kan verka hämmande på närings- och yrkesverksamhet. De som omfattas av direktivet har således, även om det slutliga ansvaret ligger kvar på dem, möjlighet att i vissa fall förlita sig på en tredje part för att uppfylla kraven på identifikation av kunden och syftet med en affärsförbindelse. Den tredje parten har å sin sida en skyldighet att tillhandahålla den information som den fått i dessa hänseenden (*artikel 18*). Vid s.k. outsourcing eller vid agenturförhållanden anses leverantören eller agenten som en del av den person som omfattas av direktivet (*artikel 19*).

I direktivet behandlas vidare rapporteringsskyldighet. Artiklarna 1 20–27 innehåller de allmänna bestämmelserna. *Artikel 20* fastslår att medlemsstaterna ska kräva att de som omfattas av direktivet ägnar särskild uppmärksamhet åt verksamhet som på grund av sin natur innebär en särskild risk för penningtvätt och finansiering av terrorism, i synnerhet komplicerade eller ovanligt omfattande transaktionsmönster utan ekonomiskt eller påvisbart lagligt syfte. Finansunderrättelseenhetens uppgifter beskrivs i *artikel 21*. I dessa uppgifter ingår att ta emot, analysera och till behöriga myndigheter sprida information. I den mån det är tillåtet enligt inhemsk lagstiftning får den också begära uppgifter. Rapporteringsbestämmelserna beträffande dem som omfattas av direktivet är huvudsakligen desamma som i tidigare direktiv (*artikel 22*). Oberoende jurister, revisorer och skatterådgivare omfattas enligt *artikel 23* som tidigare inte av rapporteringsskyldighet när de analyserar sin klients rättsliga situation eller vid rättsliga förfaranden.

Huvudregeln i direktivet (*artikel 24*) är att de institut och personer som omfattas av direktivet ska avstå från att utföra transaktioner som de vet har eller misstänker har samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism till dess att rapportering har skett till finansunderrättelseenheten. Om det inte går att underlåta att utföra en transaktion, eller om underlåtenheten skulle försvåra utredningen får dock transaktionen utföras. När transaktionen väl är genomförd ska uppgifter om detta omedelbart lämnas till finansunderrättelseenheten.

I *artikel 25* behandlas de behöriga myndigheternas underrättelseskyldighet till finansunderrättelseenheten och i *artikel 26* att fullgörande av underrättelseskyldighet i god tro inte ska innebära överträdelse av tystnadsplikt.

Medlemsstaternas möjlighet att låta vissa yrkesutövare underrätta sina klienter om rapportering har tagits bort. Röjande av uppgiften att rapport lämnats eller att en undersökning pågår, till kunden eller till någon tredje person, är förbjudet (*artikel 28*). Undantag gäller för behöriga myndigheter och uppgifter mellan personer eller institut. Som röjande av uppgift avses inte ett fall där revisorer, skatterådgivare och oberoende jurister försöker avråda en kund från att ge sig in på olaglig verksamhet.

*Artikel 27* stadgar att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att skydda anställda hos dem som omfattas av direktivet mot hot eller fientliga åtgärder till följd av de rapporterat misstankar. Bestämmelsen är ny och har införts på grund av frågans stora betydelse för direktivets effektivitet. Avsikten är dock inte att direktivet ska påverka medlemsstaternas rättsskipande verksamhet.

Under rubriken Bevarande och statistik återfinns *artikel 30–33*. Den tidigare gällande bestämmelsen att handlingar och uppgifter ska bevaras under fem år kvarstår enligt *artikel 30*. Kreditinstitut och finansiella institut som de definieras i direktivet ska så långt möjligt tillämpa direktivets bestämmelser om kundidentifiering även vid filialer och dotterbolag utanför EU (*artikel 31*). System ska, enligt *artikel 32*, inrättas så att förfrågningar från myndigheter till vissa finansiella företag om deras affärsförbindelser kan besvaras snabbt och fullständigt. *Artikel 33* innehåller krav på att omfattande statistik ska föras, både beträffande antalet rapporter och uppföljningen av dessa. Dessa statistiska rapporter ska dessutom offentliggöras.

Under rubriken Tillämpningsföreskrifter återfinns regler om interna förfaranden, utbildning och feedback, tillsyn, samarbete och sanktioner (*artikel 34–39*). Växlingskontor och tillhandahållare av tjänster till trustar och bolag ska omfattas av tillståndsplikt eller vara registrerade och kasinon ska inneha tillstånd. Möjlighet ska finnas att vägra licensiering eller registrering i de fall då de personer som styr verksamheten inte är lämpade för detta (*artikel 36*). Myndigheterna som övervakar att direktivets krav följs ska enligt *artikel 37* ha erforderliga befogenheter och resurser härför. För vissa företag – kreditinstitut, finansinstitut och kasinon – ska möjlighet till inspektioner på plats finnas. *Artikel 38* anger att kommissionen ska lämna hjälp för att underlätta samordning, bl.a. informationsutbyte mellan finansunderrättelseenheterna. I *artikel 39* återfinns bestämmelserna om sanktioner, vilka, i likhet med de administrativa åtgärderna, ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. I samma artikel behandlas juridiska personers ansvar.

När det gäller genomförande av direktivet får kommissionen enligt *artikel 40*, i enlighet med ett förfarande som beskrivs i *artikel 41*, förtydliga och fastställa vissa tekniska kriterier, bl.a. med avseende på vilka kriterier som konstituerar låg eller hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. En särskild kommitté skapas med ändamålet att biträda kommissionen. I slutbestämmelserna anges att kommissionen vart tredje år ska utarbeta en rapport om genomförandet. Medlemsstaterna åläggs att senast den 15 december 2007 vidta nödvändiga författningsändringar (*artikel 45*).

#### 4.3 Kommissionens genomförandedirektiv

Kommissionen har beslutat om tillämpningsföreskrifter avseende det tredje penningtvättsdirektivet: kommissionens direktiv 2006/70/EG av den 1 augusti 2006 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG med avseende på definitionen av ”person i politiskt utsatt ställning”, samt tekniska kriterier för att kunna tillämpa lägre krav på kundkontroll och göra undantag på grund av finansiell verksamhet som drivs tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning.

De föreskrifter som finns i kommissionens direktiv grundar sig på delegation i artikel 40 i direktivet 2005/60/EG. Möjlighet finns också för kommissionen att med stöd av den artikeln fastställa t. ex. kriterier för huruvida en situation innebär en hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, förtydligande av vissa definitioner och förtydligande av artiklarna som rör kundkontroll. Kommissionen har också getts mandat att justera vissa belopp som anges i direktivet och att fatta beslut huruvida tredjeländer uppfyller villkor. I nu nämnda hänseenden har kommissionen dock ännu inte fattat några beslut.

Genomförandedirektivet innehåller i huvudsak följande i de inledande skälen. Kommissionen anser att möjligheterna att tillämpa lägre krav på kundkontroll bör inskränkas till ett begränsat antal fall. Dessutom ska den fortlöpande kontrollen över affärsförbindelsen bestå. Viss exemplifiering görs i direktivet av faktorer hänförliga antingen till de varor eller tjänster som tillhandahålls (vissa försäkringar), till om verksamheten är begränsad eller tillfällig (valutaväxling på hotell) eller till kunden som sådan (Europeiska centralbanken). Generellt gäller att detaljerade kriterier ska uppfyllas för att lägre krav ska kunna tillämpas. Viss finansiell verksamhet, betalningsförmedlingstjänster, anses särskilt sannolika att användas för penningtvätt eller för att finansiera terrorism och ska inte undantas från tillämpningsområdet.

Även detta direktiv ska vara genomfört senast den 15 december 2007.

#### 4.4 FATF:s utvärdering av Sverige

FATF utvärderade Sveriges uppfyllande av organisationens rekommendationer i februari 2006 och besökte under hösten 2005 företrädare för myndigheter, organisationer och berörda sektorer. Rapporten innehåller en beskrivning av det svenska rättsliga systemet, myndigheters arbete, faktisk tillämpning av relevant lagstiftning, om resurser är

tillräckliga etc.;§ Utvärderingen summeras i en sammanställning, vari betygssättning genomförs genom en värdering av graden av genomförande för var och en av rekommendationerna, tillsammans med en redovisning av de faktorer som ligger till grund för betygen. Betygsskalan består av fyra steg - uppfyller inte, uppfyller delvis, uppfyller huvudsakligen och uppfyller helt.

Några viktiga punkter i kritiken avsåg att gällande penningtvättsregler inte omfattar alla de aktörer som rekommendationerna avser, samt att tillsynen är för svag över de flesta aktörerna – förutom över den grupp som står under Finansinspektionens tillsyn, dvs. huvudsakligen tillståndspliktiga finansiella institut. När det gäller tillsynen över icke-finansiella företag kritiserar FATF särskilt att ingen ansvarig tillsynsmyndighet tydligt utsetts, men ansåg ändå att rekommendationerna på detta område var delvis uppfyllda. Vidare ansågs Finanspolisen och Finansinspektionen ha för lite personella resurser avseende penningtvättsfrågor samtidigt som polisen och Ekobrottsmyndigheten ansågs behöva kompetenshöjande åtgärder avseende penningtvättsproblematik. Även här menade dock FATF att Sverige delvis uppfyller rekommendationerna.

FATF pekade också i sin utvärdering på att penningtvättslagstiftningen inte omfattar personer i politiskt utsatt ställning samt att den inte tar hand om gränsöverskridande korrespondentbankförbindelser, rekommendationer som FATF ansåg att Sverige inte uppfyller alls. Vidare ansågs Sverige inte ha säkerställt att icke vinstdrivande organisationer – en grupp som framför allt omfattar vissa typer av ideella och ekonomiska föreningar samt vissa stiftelser – inte ska kunna utnyttjas för penningtvätt. Andra områden där Sverige bara delvis uppfyllde rekommendationerna var statistik, rapportering av misstänkta transaktioner, uppmärksamhet på högriskländer, utländska filialer, krav på information om personer i ledande ställning och frysning av tillgångar.

#### 4.5 Nuvarande svensk rättslig reglering

De grundläggande straffrättsliga bestämmelserna finns i 9 kap. 6–7 a §§ brottsbalken. Penningtvätt är kriminaliserat som penninghäleri eller penninghäleriförseelse. Enligt svensk lag straffas inte den som begått även förbrottet särskilt för penninghäleri eller annat brott som innebär penningtvätt. Det bör noteras att Sverige, till skillnad från vissa andra länder således inte kriminaliserat ”självtvätt”.

Finansiering av terrorism är för närvarande kriminaliserat genom lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i viss fall m.m. Lagen genomför FN-konventionen om bekämpning av finansiering av terrorism. Förutom straffrättsliga bestämmelser innehåller lagen även bestämmelser för verksamhetsutövare inom den finansiella sektorn, motsvarande dem som finns i penningtvättslagen, rörande gransknings- och rapporteringsplikt m.m.

Det första penningtvättsdirektivet (91/308/EEG) genomfördes i svensk rätt genom lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt. Den lagen har bestått i sina huvuddrag, men ändringar har gjorts vid ett antal tillfällen. De senaste trädde i kraft den 1 januari 2005 i samband med



genomförandet av det andra penningtvättsdirektivet (prop. 2003/04:156, bet. 2004/05:JuU07, rskr. 2004/05:70). Genom lagstiftningen genomfördes således de administrativa, förebyggande åtgärder som åvilar vissa verksamhetsutövare inom främst den finansiella sektorn.

Lagen innehåller i huvudsak följande. Första paragrafen definierar penningtvätt. Med penningtvätt avses sådana åtgärder med avseende på egendom som har förvärvats genom brott, som kan medföra att denna egenskap fördöljs, att den brottslige får möjlighet att undandra sig rättsliga påföljder eller att återskaffandet av egendomen försvåras, samt sådana åtgärder som innefattar förfogande över och förvärv, innehav eller brukande av egendomen. Med penningtvätt avses även åtgärder med annan egendom, om åtgärderna är ägnade att dölja att någon har berikat sig genom brottslig gärning.

Lagens tillämpningsområde anges i 2 § vari anges de fysiska och juridiska personer (verksamhetsutövare) som bedriver verksamhet av uppräknat slag enligt hänvisning till den lagstiftning som, i förekommande fall, reglerar verksamheten. Lagen gäller endast verksamhet riktad mot kunder och även filialer i Sverige till vissa utländska juridiska personer. Vissa personer är enbart uppgiftsskyldiga enligt 9 §.

De verksamhetsutövare som omfattas av lagen får inte medvetet medverka vid transaktioner som kan antas utgöra penningtvätt. Skyldigheterna innebär att de ska identifiera kunden genom att denne legitimerar sig när en affärsförbindelse inleds (4 §). Detsamma gäller vid transaktioner som uppgår till motsvarande 15 000 euro eller mer. S.k. distanskunder föranleder ytterligare åtgärder. Vissa undantag finns från kravet på identitetskontroll, vilka anges i 4 a § och 5 §. Om det kan antas att kunden inte handlar för egen räkning, ska verksamhetsutövaren på lämpligt sätt söka skaffa sig kännedom om identiteten (6 §). Om det kan antas att en transaktion innebär penningtvätt, ska kontroll alltid utföras (7 §). Handlingar ska bevaras under fem års tid (8 §). Gransknings- och rapporteringsskyldigheten, liksom vissa undantag härifrån, regleras i 9–9 c §§. Undantag gäller för bl.a. advokat under vissa förhållanden. När uppgifter har lämnats till Finanspolisen ska även annan person lämna uppgifter för utredningen som myndigheten begär. Polisens begäran måste alltså omfatta frågor i ett pågående ärende. Förhållandet till eventuell tystnadsplikt regleras i 10 §. Uppgifter som lämnas i tro att de bör lämnas innebär inte ansvar för åsidosatt tystnadsplikt. Den fysiska eller juridiska personen får inte röja för kunden eller för någon utomstående att granskning eller rapportering ägt rum.

Finansinspektionen, som är tillsynsmyndighet, ska enligt 12 § underätta Finanspolisen om myndigheten får kännedom om transaktioner som kan antas utgöra penningtvätt. Krav på rutiner, information och utbildning för anställda regleras i 13 §. Innehållet i 14 § är ansvarsbestämmelser. Genom förordningen (2002:552) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall har Finansinspektionen bemyndigats att utfärda föreskrifter. Så har skett genom FFFS 2005:5 som även innehåller allmänna råd.

## 5 Allmänna utgångspunkter

En viktig utgångspunkt vid genomförandet av det tredje penningtvättsdirektivet är givetvis att åstadkomma en effektiv bekämpning av penningtvätt. Ett finansiellt system där det förekommer stora flöden av illegalt åtkomna medel kan riskera att destabilisera finansmarknaden, med stora negativa konsekvenser som följd. Att bevara tilltron till den finansiella sektorn genom att skapa ett regelverk som ger förutsättningar för sunda och stabila institut är därför mycket angeläget.

Det är även av vikt att motverka att det finansiella systemet utnyttjas för att finansiera terrorismverksamhet. Genom det tredje penningtvättsdirektivet utvidgas tillämpningsområdet till att även avse terrorismfinansiering. Samma åtgärder som ska förhindra penningtvätt ska således även förhindra finansiering av terrorism.

I förhållande till nuvarande bestämmelser införs en väsentlig förändring i det tredje penningtvättsdirektivet genom att ett riskbaserat förhållningssätt introduceras. Det innebär att direktivet i grunden utgår från att riskerna skiljer sig åt mellan olika länder, kunder och verksamhetsområden samt att förändringar i detta hänseende kan ske över tiden. Mer detaljerade krav ställs också på vad aktörer som omfattas av direktivet ska ta reda på om sina kunder. Identitetskontroll, vetskap om affärsförbindelsens syfte och art samt en kontinuerlig uppföljning är grundläggande delar. Resurserna ska därför användas där behoven finns. Regelverket kan därigenom göras mer flexibelt och tillämpningen anpassas efter riskerna. Det underlättar även en aktiv tillämpningen av reglerna, snarare än ett rutinmässigt förhållningssätt.

En ytterligare förändring är att fler aktörer kommer att omfattas av det nya direktivet. Utöver de som omfattas i dag ska i huvudsak även registrerade revisionsbolag, fysiska och juridiska personer som yrkesmässigt bedriver revisionsverksamhet, tillhandahåller bokföringstjänster eller tjänsten bolagsbildning samt all yrkesmässig verksamhet som innebär handel med varor där kontantbetalning sker med belopp på 15 000 euro eller mer omfattas.

Det tredje penningtvättsdirektivet är i vissa delar ett minimidirektiv. Medlemsstaterna har således möjlighet att i dessa delar välja om de vill införa skärpta krav i förhållande till direktivet. De kan även i vissa andra delar välja om de ska vidta åtgärder, s.k. nationella val. Sådana val finns bl.a. för att kunna anpassa regleringen till särskilda nationella förhållanden.

Vid genomförandet av ett enskilt direktiv är det givetvis viktigt att ta hänsyn till de aktuella reglernas syfte, i det här fallet en effektiv bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering. En utgångspunkt för genomförandet av direktivet är således att hitta lösningar som på bästa sätt uppfyller detta syfte. En annan, delvis motstridig utgångspunkt, är att inte införa regler som riskerar att hämma en väl fungerande inre marknad för finansiella tjänster, där en viktig förutsättning är ett harmoniserat regelverk. Dessutom bör inte strängare regler än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med regleringen införas för att inte i onödan förstöra möjligheterna till att driva en effektiv näringsverksamhet inom de områden som omfattas av reglerna om penningtvätt och

terrorismfinansiering. Vid införlivandet av direktivet får därför en avvägning göras mellan dessa båda utgångspunkter.

Sammanfattningsvis bör således dessa utgångspunkter ligga till grund för bedömningen om strängare regler än de som stadgas enligt direktivet är att föredra på vissa områden och om möjligheterna till nationella val ska utnyttjas.

## 6 Överväganden och förslag

### 6.1 Lagteknisk lösning och tillämpningsområdet

**Regeringens förslag:** En ny lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism införs. Den nu gällande penningtvättslagen upphävs.

Med finansiering av terrorism avses den brottslighet som anges i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m.. m.m..

**Utredningens förslag:** Penningtvättslagen behålls i sin nuvarande struktur, med det utökade syftet att förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för finansiering av terrorism.

**Remissinstanserna:** Inte någon av remissinstanserna yttrar sig över utredningens förslag i denna del.

**Skälen för regeringens förslag:** Det tredje penningtvättsdirektivet innehåller även krav på åtgärder på gemenskapsnivå för att förhindra finansiering av terrorism och har därmed ett utvidgat syfte i förhållande till tidigare direktiv på området. Direktivet syftar således till att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism, för att på så sätt skydda det finansiella systemets stabilitet – ett system som kan användas såväl för att dölja vinning av brott som för att överföra medel för terrorismändamål. Det innehåller som nämnts även en stor mängd andra ändringar och tillägg i jämförelse med tidigare direktiv på området. Denna mängd nyheter kan svårigen införas i nuvarande lagstruktur. Vid genomförande av direktivet bör därför en ny lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism införas.

Definitionen av penningtvätt i direktivet motsvarar den tidigare gällande och det saknas skäl att ändra den nu gällande definition i penningtvättslagen.

Med finansiering av terrorism avses i tredje penningtvättsdirektivdirektivet tillhandahållande eller insamling av medel (artikel 1.4). Detta oavsett tillvägagångssätt och om det sker direkt eller indirekt. Det krävs dessutom uppsåt eller vetskap om att medlen helt eller delvis kommer att användas för att genomföra något av de brott som anges i artiklarna 1–4 i rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (EGT L 164, 22.6.2002, s. 3). Detta beslut har genomförts genom lagen (2003:148) om straff för terroristbrott – en lag som innehåller straffbestämmelser och regler om förverkande. I lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m. m.m. (finansieringslagen) finns en katalog av brott som omfattas av lagen, bl.a. terroristbrott enligt 2003 års lag.

Den katalog av brott som återfinns i finansieringslagen är således något vidare än den som omfattas av tredje penningtvättsdirektivet.

Finansieringslagen infördes ursprungligen för att Sverige skulle tillträda FN-konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism. De finansiella företag som då (år 2002) omfattades av penningtvättslagen ålades i stort sett samma skyldigheter enligt finansieringslagen i form av gransknings- och rapporteringsskyldighet, meddelandeförbud etc. som i penningtvättslagen. Denna koppling gjordes genom en hänvisning i 8 § finansieringslagen. Genom att den paragrafen nu har flyttats över till nya penningtvättslagen försvinner kopplingen. Detta får som konsekvens att om direktivets brottskatalog skulle tillämpas i nya penningtvättslagen skulle gransknings- och uppgiftsskyldigheten med avseende på finansiering av terrorism omfatta färre brott än enligt gällande rätt. Eftersom detta inte är önskvärt införs en ny koppling mellan de två lagarna genom att finansiering av terrorism i stället definieras genom en hänvisning till brottskatalogen i finansieringslagen.

I det nya direktivet omfattas samtliga rapporteringsskyldiga av de krav på åtgärder som ska vidtas. För bekämpning av finansiering av terrorism ska samma verktyg användas som vid åtgärder mot penningtvätt. Samma åtgärder som ska förhindra penningtvätt ska således förhindra finansiering av terrorism, framför allt genom identifiering av kunderna och en riskbaserad analys. Mot denna bakgrund finns det anledning att även fortsättningsvis låta penningtvättslagens koppling till finansieringslagen bestå. Finansiering av terrorism bör således definieras på det sätt som anges i finansieringslagen – trots att denna definition är något vidare i jämförelse med rambeslutet – och den nyapeningtvättslagen bör innehålla en hänvisning till denna lag. I finansieringslagen kan å andra sidan en hänvisning göras till de verksamhetsutövare och till de förfaranden som anges i penningtvättslagen, eftersom det är samma verksamhetsutövare som omfattas av båda lagarna när det gäller administrativa åtgärder.

Penningtvättslagen saknar för närvarande en inledande ”portalparagraf” om syftet med lagstiftningen. Sådana paragrafer brukar beskriva det övergripande syftet med lagen och inom vilket område den ska verka. Den lägger normalt fast en lämplig ram för att leda läsaren på rätt spår om var lagstiftningen befinner sig i det rättsliga systemet. I detta fall bör det ha ett värde att särskilja penningtvättslagen, som handlar om administrativa kontrollåtgärder som vissa företag har att vidta, från den straffrättsliga regleringen som återfinns på annat håll. Det finns således anledning att införa en sådan paragraf i den nya lagen om penningtvätt och finansiering av terrorism.

### 6.1.1 Tillämpningsområdet

**Regeringens förslag:** Tillämpningsområdet för den nya penningtvättslagen ändras i jämförelse med tidigare lagstiftning på följande sätt. Den nya lagen ska, utöver godkända och auktoriserade revisorer, även omfatta registrerade revisionsbolag. Den ska också omfatta andra fysiska och juridiska personer som yrkesmässigt driver revisionsverksamhet eller erbjuder bokföringstjänster samt den som

erbjuder tjänsterna bolagsbildning, försäljning av nybildade bolag och förmedling av svenska eller utländska juridiska personer.

Erbjudande av ett registrerat kontor eller en postadress och därmed sammanhängande tjänster till företag, liksom förvaltning av trustar eller liknande juridisk konstruktion är också verksamheter för vilka lagen ska tillämpas. Dessutom ska all yrkesmässig verksamhet som innebär handel med eller auktionsförsäljning av varor där kontantbetalning sker med belopp på motsvarande 15 000 euro eller mer omfattas. Detsamma gäller förmedling av livförsäkringar av andra än anknutna försäkringsförmedlare. Fastighetsmäklare med enbart registrering för hyresförmedlare ska dock undantas från lagens tillämpning.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** *Finansinspektionen* anser att utredningen inte i tillräcklig omfattning har utrett vilka tjänster som finns eller inom en snar framtid kan komma att etableras i Sverige och som bör omfattas av det nya regelverket. Detta gäller enligt inspektionens uppfattning särskilt s.k. kontorshotell. *Rikspolisstyrelsen (RPS)* föreslår att ytterligare aktörer bör omfattas av lagen såsom företag som tillhandahåller konto- eller kreditkortstjänster, företag som bedriver factoringverksamhet och uppräkningsverksamhet samt ideella organisationer. *Skatteverket* påpekar att det är lämpligt att förmedlare av utländska juridiska personer också omfattas av lagen. Beträffande verksamhet som innebär tillhandahållande av kontor, postadress eller liknande administrativa funktioner visar såväl skattekontroller som brottsutredande verksamhet att sådan verksamhet används i Sverige, bl.a. för penningtvättsändamål. *RPS* ifrågasätter även om inte all spelverksamhet som tillhandahålls av Svenska Spel borde omfattas av lagen, eftersom spelkonton och ATG-verksamheten enligt styrelsens uppfattning används för penningtvätt. *Svenska Spel AB* delar däremot utredningens bedömning att reglerna även fortsättningsvis ska begränsas till kasinospel och menar att kasinoverksamheten omgärdas av ett regelverk som bl.a. innebär att säkerhetsrutinerna är sådana att möjligheterna till penningtvätt i praktiken är mycket begränsade. Motsvarande rutiner gäller inte i övrig spelverksamhet i landet. Andra former av spelverksamhet kan visserligen – enligt Svenska Spel – innebära kontantbetalning, där det inte helt kan uteslutas att verksamheten skulle kunna användas till penningtvätt, men betalningarna uppgår i dessa fall, till skillnad mot kasinospel, sällan till belopp på 15 15 000 euro eller mer. *Mäklarsamfundet Bransch i Sverige AB* instämmer i utredningens bedömning att hyresförmedlare bör undantas från penningtvättsreglerna. Skälen till detta är enligt Mäklarsamfundet att risken för att verksamheten ska utnyttjas för penningtvätt och terrorismfinansiering är mycket liten med hänsyn till det begränsade arvode som tilläts i den förmedlingsverksamheten. *FAR SRS* anser att företagsmäklare bör omfattas av lagen och – beträffande advokater och biträdande jurister – att även överlåtelse av andelslägenheter och bostadsrätter bör omfattas.

## Skälen för regeringens förslag

### *Inledning*

Vid genomförandet av det andra penningtvättsdirektivet utvidgades lagens tillämpningsområde till att omfatta företag som driver fondverksamhet samt till oberoende jurister, godkända och auktoriserade revisorer, skatterådgivare, fastighetsmäklare, kasinon samt till personer som yrkesmässigt handlar med varor av högt värde, såsom antikviteter, konst, ädelstenar, metaller och transportmedel. Oberoende jurister omfattas av penningtvättslagens bestämmelser bara när de deltar i vissa finansiella transaktioner och företagstransaktioner för en klients räkning.

Den svenska lagstiftningen omfattar i dag således aktörer inom följande områden: bank- eller finansieringsrörelse, livförsäkringsrörelse, värdepappersrörelse, verksamhet som kräver anmälan eller ansökan hos Finansinspektionen enligt lagen (1996:1006) om anmälningsplikt och lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet – dvs. penningöverföring, valutaväxling och annan finansiell verksamhet samt inlåningsverksamhet – försäkringsförmedling, verksamhet för utgivning av elektroniska pengar, fondverksamhet, verksamhet som fastighetsmäklare, verksamhet för kasinospel, verksamhet som godkänd eller auktoriserad revisor, eller skatterådgivare. Bestämmelserna gäller även för advokater och andra oberoende jurister när de bedriver verksamhet av visst angivet slag, samt för den som driver yrkesmässig handel med eller auktionsförsäljning av antikviteter, konst, ädelstenar, metaller, skrot eller transportmedel i de fall betalning görs kontant med ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer.

Det tredje penningtvättsdirektivet innebär vissa nyheter när det gäller vilka aktörer som omfattas, se artikel 2. Det ska även tillämpas på tillhandahållare av tjänster till truster eller bolag utöver de som utförs av revisorer, skatterådgivare och oberoende jurister. Det omfattar vidare all yrkesmässig verksamhet som innebär handel med eller auktionsförsäljning av varor där kontantbetalning sker med belopp på 15 000 euro eller mer.

Till detta kommer att direktivet är tillämpligt även på andra revisorer än de som är godkända eller auktoriserade, om de yrkesmässigt driver revisionsverksamhet. Vidare ska fysiska och juridiska personer som yrkesmässigt tillhandahåller bokföringstjänster omfattas, jfr ”external accountants” i direktivets engelska version. Det innehåller vidare ett krav på att medlemsstaterna ska överväga om även annan verksamhet bör omfattas av den nationella lagstiftningen (artikel 4). Av ingressats 34 till direktivet framgår dessutom att det inte ska tillämpas på personer som endast omvandlar pappersdokument till elektronisk form på grundval av ett underliggande kontrakt med ett kreditinstitut eller ett finansiellt institut.

### *Fastighetsmäklare*

Med fastighetsmäklare avses i fastighetsmäklarlagen (1995:400) fysiska personer som yrkesmässigt förmedlar fastigheter, delar av fastigheter,

byggnader på annans mark, tomträtter, bostadsrätter, andelsrätter avseende lägenhet, arrenderätter eller hyresrätter. För att kunna verka som fastighetsmäklare krävs registrering, vilket förutsätter att fastställda krav såsom tillfredsställande utbildning och redbarhet är uppfyllda. En registrering ska avse antingen yrkesmässig förmedling av samtliga förmedlingsobjekt (fullständig registrering) eller av enbart hyresrätter (registrering för hyresförmedlare). Personer i sistnämnd kategori är inte fastighetsmäklare i direktivets mening och bör därför inte omfattas inte av penningtvättslagstiftningen.

#### *Revisorer m.fl.*

För närvarande omfattar penningtvättslagen de revisorer som anges i revisorslagen (2001:883) och som därmed står under tillsyn av Revisorsnämnden, dvs. godkända och auktoriserade revisorer. Även andra personer och företag utför emellertid revision och därmed närliggande verksamhet. Vid genomförandet av det andra penningtvättsdirektivet framhölls dock som rimligt och tillräckligt för aktuellt syfte, att begränsa omfattningen till att avse godkända och auktoriserade revisorer. Även om någon språklig ändring inte gjorts i det tredje penningtvättsdirektivet framstår det emellertid som klart att gruppen personer som ska omfattas av den nya lagen bör utökas. Detta visar inte minst den kritik som FATF framförde i den utvärdering av Sverige som gjordes under år 2006. Kritiken avsåg det faktum att den svenska lagstiftningen inte omfattar vissa typer av konsulter. Av FATF:s rekommendationer nr 12 och 16 framgår att personer som utför revisionstjänster eller bokföringstjänster, även när dessa personer inte är kvalificerade revisorer, omfattas. I detta sammanhang bör även noteras att de personer som i den svenska översättningen av direktivet benämns ”revisorer” i stället benämns ”auditors” och ”external accountants” i den engelska översättningen. Sistnämnda begrepp torde omfatta både revisorer och personer som tillhandahåller bokföringstjänster, dvs. en vidare krets. Med hänsyn till direktivets syfte får en sådan vidare definition anses ge bäst uttryck för vilka grupper som lämpligen bör omfattas av penningtvättslagstiftningen. Även verksamhet som består i att yrkesmässigt erbjuda bokföringstjänster eller revisionstjänster bör således omfattas av den penningtvättslagstiftningen.

Utöver godkända och auktoriserade revisorer bör även registrerade revisionsbolag omfattas av den nya penningtvättslagen, vilket har förordats av *Skatteverket*. Sammantaget innebär detta att lagens tillämpningsområde utsträcks till att gälla ett stort antal redovisningskonsulter, redovisningsbyråer och liknande. Däremot kommer inte personer som är anställda hos ett företag för att utföra det företagets bokföring, såsom personal på företagets ekonomiavdelning, att omfattas.

#### *Försäkringsförmedling*

Viss osäkerhet har rått huruvida *all* försäkringsförmedling omfattas av penningtvättslagstiftningen, dvs. såväl skadeförsäkrings- som



livförsäkringsförmedling (se 2 § p 5 penningtvättslagen, som innehåller en generell hänvisning till lagen om försäkringsförmedling). Att särskilt uppmärksamma är att direktivet endast omfattar försäkringsförmedling av livförsäkringar eller andra investeringsrelaterade tjänster – dock med undantag för s.k. anknutna försäkringsförmedlare (se artikel 2 och definitionen av finansiellt institut i artikel 3.2 e).

Enligt lagstiftningen om försäkringsförmedling tar försäkringsföretaget det fulla ansvaret för anknutna försäkringsförmedlare. Det är därför rimligt att – som penningtvättsdirektivet föreskriver – undanta denna kategori försäkringsförmedlare från penningtvätsreglerna. Anknutna försäkringsförmedlare definieras i art. 2.7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/92/EG av den 9 december 2002 om försäkringsförmedling. Av definitionen följer att ansvaret att följa penningtvättslagstiftningen ligger på försäkringsföretaget när detta använder sig av anknutna försäkringsmäklare.

En annan fråga är om skadeförsäkringsverksamhet generellt bör omfattas (jfr artikel 4). Det kan konstateras att missbruk av skadeförsäkringar främst sker genom bedrägerier och att missbruket lämpligen angrips genom beivrande av den typen av brottslighet. Skäl saknas därför att närmare utreda förutsättningarna för att låta sådan försäkringsverksamhet omfattas av regelverket. Penningtvättslagens tillämpningsområde bör således i detta hänseende avgränsas till förmedling av livförsäkringar enligt lagen om försäkringsförmedling. Undantag bör dock göras för den försäkringsförmedling som utförs av anknutna försäkringsförmedlare enligt den lagen.

#### *Tillhandahållare av tjänster till trustar eller företag*

Artikel 2.3 c anger att direktivet är tillämpligt på tillhandahållare av tjänster till trustar och bolag utöver dem som anges i leden a och b (revisorer, skatterådgivare och oberoende jurister när dessa utför vissa åtgärder). I artikel 3.7 definieras sedan begreppet: en fysisk eller juridisk person som affärsmässigt tillhandahåller någon av följande tjänster till tredje part: a) Bildande av företag eller andra typer av juridiska personer. b) Fullgörande av funktion som styrelseledamot eller bolagsrättsligt ansvarig ("Company Secretary"), som bolagsman i ett handels- eller kommanditbolag eller i någon liknande ställning i förhållande till andra juridiska personer eller åtgärder för att någon annan person ska kunna utföra sådana funktioner. c) Tillhandahållande av ett registrerat kontor eller en tillfällig postadress, korrespondensadress eller administrativ adress och andra därmed sammanhängande tjänster för ett aktiebolag, ett handelsbolag eller någon annan form av juridisk person eller juridisk konstruktion. d) Förvaltning av en klassisk trust eller liknande juridisk konstruktion eller åtgärder för att någon annan person ska kunna utföra en sådan funktion. e) Funktion som nominell aktieägare för en verklig förmånstagares räkning eller åtgärder för att någon annan person, som inte är ett företag som är noterat på en reglerad marknad som omfattas av informationsskyldighet i överensstämmelse med gemenskapslagstiftningen eller som är underkastad motsvarande internationella normer, ska kunna utföra en sådan funktion. Motsvarande innehåll har

FATF:s rekommendationer med den definition som finns upptagen i FATF:s "Glossary".

Uppräkningen är uttömmande. Svårare är att avgöra vad det egentligen är för tjänster som avses och om sådana alls erbjuds i Sverige. *Finansinspektionen* anser att utredningen inte i tillräcklig omfattning utrett vilka tjänster som finns på marknaden i dag eller vilka som beräknas finnas där inom en snar framtid. Detta är dock något som inte enkelt låter sig göras. Det är särskilt svårt att få grepp om de verksamheter som inte är underställd någon särskild registrering eller tillsyn. Vad som kan konstateras är att det förekommer företag som har specialiserat sig på att erbjuda lagerbolag och att bilda bolag. Dessa tjänster kan erbjudas även av skatterådgivare och ekonomiska konsulter av olika slag. Det får anses att även försäljning av ett lagerbolag omfattas av definitionen i direktivets artikel 3.7 a. Allmänt talar ändamålsskäl för att låta verksamheter som innefattar handel med lagerbolag omfattas av penningtvättslagstiftningen (se t.ex. Ekobrottsmyndighetens rapport Lagerbolag och ekonomisk brottslighet, december 2000). Genomförandet av punkten a föranleder således inte några större problem.

Större osäkerhet vållar punkterna b–e. Flera av dem är uppenbarligen avsedda för en annan rättslig miljö än den svenska. En trust bildas när en fysisk eller juridisk person avsätter fast eller lös egendom eller rättigheter för ett visst ändamål och överlåter egendomen med besittningsrätt till en annan person (trustee) som har uppdraget att förvalta egendomen. Trusten är inte en juridisk person men torde i svensk rätt närmast kunna jämföras med en stiftelse. Truster (punkt d) och nominella aktieägare (punkt e) förekommer inte i Sverige. Dock kan en person i Sverige förvalta egendom för en trust.

Punkten b omfattar funktioner som inte förekommer inom svensk bolagsrätt. Bestämmelsen torde avse en slags ställföreträdarfunktion med ansvar att företräda bolaget i bl.a. kontakter med myndigheter och tjänsterna som uppräknas i nämnda punkt ska erbjudas till tredje part. Sådana tjänster är emellertid vanligt förekommande i andra medlemsländer som t.ex. i Storbritannien. Följande kan sägas om närliggande funktioner på den svenska marknaden – detta i perspektivet av att direktivet anger minimiregler (jfr artikel 4).

Enligt svensk aktiebolagsrätt får det inte utan godtagbara skäl till utses någon till styrelseledamot inte utan godtagbara skäl utse någon som inte avser att ta del i sådan verksamhet som enligt aktiebolagslagen ankommer på styrelsen (se 8 kap. 12 § aktiebolagslagen [2005:551]). Det förekommer att den som planerar att begå ekonomisk brottslighet genom ett bolag sätter in vad som i dagligt tal kallas en "målvakt". Med en sådan avses i detta sammanhang en person som aldrig har haft för avsikt att seriöst delta i bolagets verksamhet utan enbart lånar ut sitt namn för att därmed uppfylla lagens formella krav (se vidare prop. 2000/01:150 s. 77). De saknar som regel kännedom om den verksamhet som de företräder men är beredda att mot ersättning bära det formella ansvaret för bolagets handlande. Det råder ingen tvekan om att användandet av sådana personer är ägnat att försvåra de brottsbekämpande myndigheternas arbete, eftersom det blir svårare att identifiera de ansvariga och det finns därför skäl att söka förhindra användandet av

dessa. Ett sådant förfarande är emellertid inte tillåtet enligt nyss nämnda bestämmelse i aktiebolagslagen.

Konstruktionen påminner också om bulvanförhållanden som innebär att någon (bulvanen) utåt framstår som ägare av viss egendom eller rättighet men i verkligheten har innehavet för annans räkning. Eftersom inte någon av nu beskrivna verksamheter lagligen kan förekomma på den svenska marknaden finns det – mot bakgrund av direktivets syfte, att förhindra penningtvätt och terrorismfinansiering – inte skäl att tillämpa penningtvättsreglerna på dessa funktioner.

Punkten c avser verksamhet som innebär tillhandahållande av ett registrerat kontor eller av tjänster som postadress eller liknande administrativa funktioner. Både *Finansinspektionen* och *Skatteverket* anser att sådan verksamhet förekommer i Sverige i dag och att den kan vara förknippad med oseriös verksamhet. Punkten d avser förvaltning av en trust vilket, såsom nämnts ovan, kan förekomma genom att en svensk person förvaltar en utländsk trust. Verksamhet som avses under punkterna c och d bör således omfattas av penningtvättslagstiftningen. Den verksamhet som bedrivs av ”tillhandahållaren”, som kan vara en fysisk eller juridisk person, ska innebära att tjänsten affärsmässigt tillhandahålls till tredje part. Avgränsningen torde bäst kunna göras genom införande av rekvisitet yrkesmässighet i lagen.

Eftersom nominella aktieägare inte förekommer i Sverige bör verksamhet som avses under punkten e däremot inte omfattas av penningtvättslagstiftningen.

### *Varuhandel till högt värde och valutaväxling*

Sedan den 1 januari 2005 omfattas fysiska och juridiska personer som yrkesmässigt bedriver handel med, eller auktionsförsäljning av, antikviteter, konst, ädelstenar, metaller, skrot eller transportmedel av penningtvättslagen, då betalning görs kontant med ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer. Före den nämnda tidpunkten gällde att denna grupp endast hade att tillämpa en omfattades av en bestämmelse om uppgiftsskyldighet. Rättssäkerhetsskäl motiverade att det i lagen angavs vilka kategorier av handlare som omfattades (se prop. 2003/04:156 s. 50).

Enligt det nya direktivet ska all yrkesmässig handel med varor till höga värden omfattas (artikel 2.3 e). Framför allt är det fråga om sådan verksamhet som redan finns uppräknad i lagen men därutöver kan även annan verksamhet – där det förekommer kontantbetalningar motsvarande 15 000 euro eller mer – komma att omfattas. Som tidigare innebär lagstiftningen framförallt en skyldighet att identifiera kunden och rapportera misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism i dessa fall. Omfattningen av denna handel är emellertid mycket svår att bedöma, se vidare avsnitt 6.5.

Beträffande valutaväxlingsverksamhet är det, mot bakgrund av bestämmelsen i kommissionens genomförandetillämpningsdirektivet 2006/70/EG om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG, med avseende på definitionen av person i politiskt utsatt ställning, samt tekniska kriterier för att kunna tillämpa

lägre krav på kundkontroll och göra undantag på grund av finansiell verksamhet som drivs tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning (genomförandedirektivet) oklart hur stor omfattningen av verksamheten måste vara för att den ska omfattas av lagen. Frågan aktualiseras också för annan finansiell verksamhet som innebär yrkesmässig verksamhet som huvudsakligen består i att utföra en eller flera av de verksamheter som anges i 7 kap. 1 § andra stycket 2, 3 och 5–12 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. I artikel 4 i genomförandetillämpningsdirektivet anges kriterier för vad som avses med verksamhet som drivs tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning. Dessa begränsningar bör synkroniseras med de avgränsningar som finns i nationella regler, vilket för svenskt vidkommande är lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet. Då denna lag sannolikt kommer att revideras med anledning av genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/64/EG om betaltjänster på den inre marknaden finns inte skäl att i detta lagstiftningsarbete föregå en sådan översyn.

#### *Ska ytterligare aktörer omfattas lagen?*

Direktivet innehåller ett krav på att medlemsstaterna ska överväga om även annan verksamhet än sådan som anges i direktivet helt eller delvis bör omfattas av den nationella lagstiftningen på området. Detta i de fall då sannolikheten är särskilt stor att den används för penningtvätt eller terrorismfinansiering (artikel 4). Utgångspunkten för genomförandet av direktivet är – som nämnts i avsnitt 5 – att inte införa strängare krav och fler regler än vad som är nödvändigt. En avvägning bör således göras mellan direktivets syfte och ändamål samt den fysiska eller juridiska personens intresse av att driva en effektiv verksamhet. Mot denna bakgrund bör följande verksamheter belysas och analyseras särskilt.

Målet vid penningtvätt är att kunna utnyttja vinningen från den brottsliga verksamheten utan att dess brottsliga ursprung upptäcks. Detta kan ske genom konsumtion som betalas med konto- eller kreditkort. Konto- eller kreditkortstjänster tillhandahålls av företag såsom exempelvis American Express. Korten ger möjligheter att konsumera vinningen från verksamhet i ett land medan medlen finns i ett annat land, vilket givetvis försvårar utredningen om tillgångarnas ursprung. FATF ifrågasatte vid utvärderingen av Sverige behandlingen av kreditkortsföretag och varför inte dessa omfattades av den svenska lagen. Även *Rikspolisstyrelsen (RPS)* har anfört att dessa företag bör omfattas av penningtvättslagstiftningen. Det får dock anses att kreditkortsföretagen driver betalningsförmedling och inte kreditgivning (se prop. 2002/03:139). Detta innebär att det vid sådan betalningsförmedling föreligger anmälningskyldighet enligt lagen om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet. Dessa företag får således anses omfattas av bestämmelserna redan enligt gällande regler. Finansinspektionen har utrett frågan särskilt och kommit fram till samma slutsats. Ytterligare åtgärder bedöms därför inte vara nödvändiga när det gäller kreditkortsföretagen.

*RPS Rikspolisstyrelsen* har vidare föreslagit att factoringverksamhet och ideella organisationer ska omfattas av penningtvättslagstiftningen.

När det gäller factoringverksamhet omfattas den redan i dag av lagen om anmälningsskydd avseende viss finansiell verksamhet och därmed också av penningtvättslagstiftningen (se definitionen av annan finansiell verksamhet i 1 § i nyss nämnd lag som hänvisar bl.a. till 7 kap. 1 § andra stycket 3 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse).

När det sedan gäller ideella organisationer pågår för närvarande ett arbete inom regeringskansliet med anledning av FATF:s specialrekommendation VIII. Rekommendationen behandlar Non-Profit Organisations (NPO) och ålägger medlemsländerna att se över lagstiftning och övrig rättslig reglering som berör organisationer och andra juridiska personer som kan missbrukas för finansiering av terrorism. Under våren 2009 ska Sverige redovisa för FATF vilka åtgärder som vidtagits mot bakgrund av specialrekommendationen och FATF:s utvärdering av Sverige under hösten 2005. Det kan inte nu föregripas vilka ställningstaganden som kan komma att göras mot bakgrund av detta. Inom ramen för detta arbete analyseras och definieras vilka typer av ideella föreningar och andra juridiska personer som omfattas av FATF:s definition av NPO, samtidigt undersöks hur effektiv den svenska lagstiftningen är för att motverka att de aktuella organisationerna utnyttjas för penningtvätt och terrorismfinansiering. Det är inte lämpligt att nu föregripa de ställningstaganden som kan komma att göras inom ramen för arbetet med att genomföra specialrekommendationen. Ett ställningstagande till huruvida ideella organisationer bör omfattas av penningtvättslagstiftningen bör således anstå till en senare tidpunkt.

*RPS* har vidare anfört att uppräkningsverksamhet av kontanter används för penningtvätt och att verksamheten därför bör omfattas av penningtvättslagstiftningen. Tillräcklig utredning finns dock inte för att kunna hävda att det föreligger en särskilt stor risk för att uppräkningsverksamhet används i detta syfte. En viktig fråga i sammanhanget är i vilken mån bankerna, som har många berörda företag som kunder, har möjlighet att kontrollera insättningar från uppräkningscentraler. Frågan kräver således en djupare analys än vad det finns utrymme för i detta lagstiftningsarbete. Dessutom torde den fortsatta tillsynen av de finansiella marknaderna kunna utvisa i vilken omfattning denna verksamhet är involverad i brottsliga sammanhang och föranleder behov av reglering.

Nu gällande penningtvättslagstiftning omfattar köp och försäljning av fastigheter eller företag som advokater eller biträdande jurister utför. *FAR SRS* menar att även advokaters och juristers överlåtelse av andelslägenheter och bostadsrätter bör omfattas av lagen. Frågan om huruvida köp och försäljning av bostadsrätter också skulle omfattas av lagen har behandlats i ett tidigare lagstiftningsärende (se prop. 2003/04:156 s. 49). Det ställningstagande som gjordes då var att det inte fanns skäl att gå utöver direktivets ram som i detta sammanhang innebär att endast vissa angivna transaktioner där risken för penningtvätt bedöms vara som störst omfattas. Direktivets bestämmelser beträffande vilka typer av transaktioner som utförs av advokater och jurister som omfattas har inte ändrats. Skäl saknas att nu göra en annan bedömning. Advokaters och biträdande juristers medverkan vid köp och försäljning

av bostadsrätter och andelslägenheter ska således inte omfattas av lagstiftningen.

*FAR SRS* anser att även företagsmäklare bör omfattas av lagens tillämpningsområde. Synpunkten får stöd av *RPS* (Finanspolisen) som uppger att personer involverade i grov brottslig verksamhet i flera fall har direkt eller indirekt koppling till företagsmäklarverksamhet och då särskilt kontantintensiv verksamhet såsom restauranger, hår- och hudvård, flyttfirmor, åkeriverksamhet och livsmedelsgrossister. Det får därför anses klarlagt att sannolikheten är särskilt stor att företagsmäklarverksamhet användas för penningtvätt eller terrorismfinansiering. Den bör därför omfattas av penningtvättslagstiftningen.

*Skatteverket* har hävdad att även förmedlare av utländska juridiska personer bör omfattas. Anledningen är att det förekommer att brittiska "ettpundsbolag" med filialregistrering i Sverige tillhandahålls på den svenska marknaden. I dessa bolag ges t.ex. möjlighet för personer med näringsförbud att driva näringsverksamhet. Även företagsmäklarverksamhet med denna inriktning bör således omfattas av reglerna.

Sverige har också fått kritik av FATF för att "investment companies" inte omfattas av den gransknings- och uppgiftsskyldighet avseende terrorismfinansiering, som i nuvarande reglering återfinns i 8 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. Det förslås nuhär att dessa företag (fondföretag) i framtiden ska omfattas av sådana skyldigheter.

Spelverksamhet slutligen, är en fråga som har berörts i remissvaren av både *Svenska Spel AB* och *RPS*. Frågan har behandlats i tidigare lagstiftningsärenden på penningtvättsområdet och har lett fram till att det finns en upplysningsskyldighet (svarsplikt) i lagen för den som yrkesmässigt driver lotteri- och spelverksamhet att på begäran lämna Finanspolisen de uppgifter som myndigheten begär (se 9 c § och prop. 2003/04:156 s. 52). *Svenska Spel AB* instämmer i utredningens bedömning att reglerna även fortsättningsvis bör begränsas till kasinospel och inte omfatta övrig spelverksamhet medan *RPS* å sin sida anser att all spelverksamhet bör omfattas, då den kan misstänkas innebära risk för penningtvätt.

Det finns all anledning att överväga om även annan spelverksamhet än kasinospel fullt ut bör omfattas av penningtvättslagstiftningen. För ett sådant ställningstagande krävs emellertid att det görs en djupare riskbaserad analys av spelområdet. På så sätt kan klarläggas om verksamheten innebär särskilt stor risk för att användas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. En huvudfråga i denna analys är hur stor och vilken del av spelverksamheten som i så fall ska omfattas. Eftersom utredningen En stärkt och moderniserad spelreglering (dir. 2007:79) bl.a. ska analysera och lämna förslag på om fler aktörer än de nu verkamma bör ges möjlighet att verka på den reglerade svenska marknaden, finns det skäl att avvakta denna utredning innan ett ställningstagande i frågan görs. Utredningen ska komma med sitt betänkande senast den 15 december 2008.

Avslutningsvis bör anmärkas att den fortsatta utvecklingen på området får utvisa om även annan verksamhet, där sannolikheten är särskilt stor

att den används för penningtvätt eller terrorismfinansiering, ska omfattas av lagen. En sådan verksamhet skulle kunna vara inkassoverksamhet.

## 6.2 Kundkännedom

### 6.2.1 Krav på riskbaserad kundkännedom

**Regeringens förslag:** Krav på ett riskbaserat förhållningssätt införs i den nya penningtvättslagen. Innebörden av detta är att risker ska bedömas och situationer ska hanteras olika beroende på de specifika riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. I lagen fastställs när det åligger en verksamhetsutövare att vidta grundläggande åtgärder för kundkännedom. Med sådana åtgärder avses att kundens identitet ska kontrolleras och information om affärsförbindelsens syfte och art ska inhämtas. I förekommande fall ska den verkliga huvudmannens identitet kontrolleras. Affärsförbindelser ska fortlöpande följas upp. Tidpunkten för identitetskontroll författningsregleras liksom konsekvenser av att kundkännedom inte uppnås.

Verksamhetsutövare ska vidta åtgärder för att uppnå kundkännedom beträffande sådana affärsförbindelser som har etablerats före den 1 mars 2009, vid tillfällen när det kan anses lämpligt utifrån en bedömning av risken för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Ett uttryckligt förbud för kreditinstitut och finansiella institut att föra anonyma konton införs.

Regeringen eller de myndigheter som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de åtgärder som krävs för att uppnå grundläggande kundkännedom.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens, men saknar en bestämmelse med förbud mot anonyma konton.

**Remissinstanserna:** *Juridiska Fakulteten vid Lunds universitet* anser att svåra bedömningar läggs över på verksamhetsutövare, eftersom det saknas klara riktlinjer för det riskbaserade förhållningssätt som införs i penningtvättslagen. Det bör därför föras en integritets- och rättssäkerhetsdiskussion i detta sammanhang. Fakulteten menar vidare att det är oklart hur långt skyldigheten att sätta sig in i ägarskapsförhållanden och kontrollstruktur går. *Mäklarsamfundet Bransch i Sverige AB* har liknande synpunkter och anser vidare att de rättsliga konsekvenserna av att fastighetsmäklare kan bli skyldiga att avsluta förmedlingsuppdrag inte i tillräcklig utsträckning har belysts av utredningen. Vidare menar *Mäklarsamfundet*, i likhet med *Finansbolagens förening*, att det kan finnas beaktansvärda skäl för att tillåta temporära handlingar vid identitetskontroller, exempelvis då en asylsökande inte kan eller endast med svårigheter kan erhålla identitetshandlingar från hemlandet. *Sveriges Advokatsamfund* föreslår att det införs en generell regel om att identitetskontroll i form av dokumentation av pass och körkort inte erfordras när det uppenbarligen är obehövligt. *Advokatsamfundet* pekar vidare på att det av utredningen behandlade fallet med en asylsökande illustrerar att det kan finnas fall då en person, som saknar identitetshandlingar, inte redan på denna grund bör nekas rätten till



biträde av en advokat i en rättsstat. Advokatsamfundet anser mot denna bakgrund att det bör, såsom hittills, ankomma på samfundet att utforma tillämpningsföreskrifter för sina ledamöter. Advokatsamfundet påpekar vidare att fall där en transaktion påbörjats eller genomförts med stöd av en undantagsregel och senare måste avslutas knappast torde generellt föranleda krav på återgång av prestationer och att det i många fall inte ens är praktiskt möjligt. Inte ens vid rättshandlingar i strid mot legala förbud är det säkert att rättshandlingar blir civilrättsligt ogiltiga och ska återgå. Det får enligt allmänna civilrättsliga principer prövas från fall till fall. Detta bör även gälla beträffande avbrutna kundförbindelser. Vidare menar Advokatsamfundet att det faktum att paragrafen hänvisar till en bestämmelse som inte anger vilka ytterligare åtgärder som ska vidtas (se 6 a §) utgör en otydlighet i lagstiftningen. *Svenska Bankföreningen* anser att undantaget i artikel 9.4 i penningtvättsdirektivet beträffande öppnande av bankkonto innan kontroller har slutförts bör införas i penningtvättslagen. Bankföreningen välkomnar vidare en övergångsbestämmelse av det slag som utredningen har föreslagit, men understryker att en riskbedömning av kunder i finansiella företag är komplicerad och innefattar många känsliga ställningstaganden. Enligt Bankföreningens mening är det därför nödvändigt att det direkt i övergångsbestämmelsen eller i författningskommentaren anges att en riskbedömning av kundstocken behöver ha genomförts först sex månader efter lagens ikraftträdande. Bankföreningen menar vidare att 11 b § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti bör ändras så att det framgår att bl.a. kreditinstitut har rätt att avsluta en viss kunds konto om institutet inte kan skaffa sig sådan erforderlig kännedom om kunden som avses i penningtvättslagen eller om institutet anmält kunden som misstänkt för penningtvätt eller finansiering av terrorism. *Sveriges Försäkringsförbund* har en liknande synpunkt beträffande 3 kap. 1 § försäkringsavtalslagen (2005:104). *Fondbolagens Förening* anser att det råder oklarhet om bestämmelser rörande identitetskontroll i penningtvättslagen går före skyldigheten att ta emot betalning och utfärda andelar enligt 4 kap. 10 § lagen (2004:46) om investeringsfonder. *Finansbolagens Förening* framhåller praktiska svårigheter med att uppdelat kunder i olika riskklasser. Kundstocken i finansiella företag innehåller inte sällan flera tusen personer. En allmän vaksamhet och en god inblick i kundens affärsverksamhet inom ramen för ”känn din kund principen” borde därför enligt föreningen anses vara tillräcklig.

## Skälen för regeringens förslag

### *Inledning*

I artiklarna 6–19 i penningtvättsdirektivet återfinns bestämmelser rörande kundkontroll. Tidigare penningtvättsdirektiv och gällande svensk lagstiftning innehåller krav på kontroll av kunders identitet, men saknar regler om hur dessa kontroller ska utföras. Bestämmelser om identitetskontroll finns i 4–6 §§ i den nu gällande lagen. I Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2005:5) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa

fall finns föreskrifter rörande identitetskontroller för den finansiella sektorn.

Krav på grundläggande kundkännedom finns i artikel 8.1 i penningtvättsdirektivet. Med detta uttryck avses, förenklat, kontroll av kundens identitet och, i förekommande fall, den verkliga huvudmannens identitet. Information om affärsförbindelsens syfte och avsedda form ska inhämtas och förbindelsen fortlöpande följas upp så att de transaktioner som utförs överensstämmer med vad som är känt om kunden, dennes affärs- och riskprofil och, i nödvändiga fall, källan till medlen. Enligt artikel 8.2 i direktivet ska verksamhetsutövare vidta samtliga nämnda åtgärder för att uppnå kundkännedom, men får själva avgöra hur omfattande sådana åtgärder ska vara utifrån en riskbaserad analys av typen av kund, affärsförbindelse, produkt eller transaktion. Något som kan ses som ett utslag av direktivets riskbaserade förhållningssätt. Utöver krav på riskbaserad kundkännedom finns i direktivet bestämmelser om skärpta krav på kundkännedom när risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism är hög. Direktivet medger också vissa undantag från kravet på grundläggande kundkännedom. Dessa behandlas i avsnitt 6.2.3 och 6.2.4.

Huvuddragen i artiklarna 6–19 i penningtvättsdirektivet föreslås föras in i den nya penningtvättslagen, som därmed får ett utökat och mer detaljerat innehåll i jämförelse med tidigare gällande regler. En av hörnstenarna i bekämpandet av penningtvätt och finansiering av terrorism är principen om kundkontroll som tillämpas inom den finansiella sektorn. Vad denna princip innebär framgår bl.a. i allmänna råd i nyss nämnda föreskrifter och allmänna råd utfärdade av Finansinspektionen. Där anges att företag bör i relevant utsträckning inhämta uppgifter om kundens bakgrund, pengars eller andra tillgångars ursprung, kundrelationens syfte och tänkta användning av produkter och tjänster. Vidare anges att företag bör löpande följa upp kundförhållandet när det gäller till exempel förändringar i kundens verksamhet och dennes användning av företagets produkter och tjänster.

Artikel 8 i penningtvättsdirektivet avspeglar principen om kundkontroll som tidigare redogjorts för. Någon särskild inledande portalbestämmelse beträffande detta begrepp – på sätt utredningen har föreslagit (se 4 a § första stycket i utredningens förslag) – bedöms dock inte vara nödvändig. När det gäller terminologi anser vi att uttrycket kundkontroll är mindre lämpligt att använda. Uttrycket kundkännedom används därför fortsättningsvis i stället för kundkontroll.

### *Ett riskbaserat förhållningssätt*

I artikel 8.2 i penningtvättsdirektivet anges att verksamhetsutövare ska tillämpa vart och ett av kraven på kundkännedom som anges i artikel 8.1 a–d i penningtvättsdirektivet, men får själva avgöra hur omfattande sådana åtgärder ska vara utifrån en riskbaserad analys av typen av kund, affärsförbindelse, produkt eller transaktion. Där anges vidare att verksamhetsutövare ska kunna bevisa för behöriga myndigheter att åtgärdernas omfattning är lämplig med hänsyn till risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Dessa bestämmelser är nya. Tillsammans med kravet på fortlöpande uppföljning av affärsförbindelser är nämligen

det riskbaserade förhållningssättet en av de större nyheterna i penningtvättsdirektivet. För att ytterligare lyfta fram detta anser vi att innehållet i artikel 8.2 i penningtvättsdirektivet bör placeras i en separat bestämmelse.

*Juridiska Fakulteten vid Lunds universitet* har framfört att svåra bedömningar läggs över på verksamhetsutövaren eftersom klara riktlinjer för det riskbaserade förhållningssättet inte ges och att det av detta skäl bör föras en integritets- och rättssäkerhetsdiskussion i detta sammanhang. Liknande synpunkt har *Mäklarsamfundet Bransch i Sverige AB*. Vi har förståelse för remissinstansernas synpunkter. Det ligger emellertid i sakens natur att ett riskbaserat förhållningssätt är förenat med viss osäkerhet rörande, exempelvis, vad som kan anses vara tillräckliga åtgärder för att uppnå kundkännedom i enskilda fall. Det faktum att det riskbaserade förhållningssättet kan skilja sig åt mellan olika verksamhetsutövare beroende på typ av verksamhet, kundkrets, storlek etc. gör emellertid att det inte är möjligt att närmare precisera hur tillämpningen i enskilda fall kommer att se ut eller vilka åtgärder som kan anses utgöra erforderliga åtgärder för att uppnå kundkännedom i enskilda fall. Den frågan får därför lämpligen hanteras av de behöriga tillsynsmyndigheterna., t. ex. genom utfärdande av föreskrifter. Den integritetsproblematik som följer av penningtvättslagen behandlas i avsnitt 6.4.

I ett riskbaserat förhållningssätt ingår erforderliga riskbaserade rutiner för att hantera olika situationer och en beredskap för de risker som påvisats. Resurserna ska användas där riskerna är störst. För att detta ska vara möjligt erfordras en kontinuerlig bedömning av var riskerna finns och hur metoderna för penningtvätt och finansiering av terrorism utvecklas och en analys av vilka åtgärder som är verksamma mot dessa företeelser. En allmän vaksamhet och god inblick i kundens affärsverksamhet utgör därför normalt inte, som *Finansbolagens Förening* förespråkar, en erforderlig nivå av kundkännedom. Tillämpat på ett fall där en kund önskar etablera en affärsförbindelse med en verksamhetsutövare ska således, i ett första steg, en bedömning av risken för penningtvätt och finansiering av terrorism göras. Detta för att kunna avgöra vilken grad av kundkännedom som erfordras; grundläggande åtgärder eller skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom. Därefter fordras en bedömning av hur omfattande de aktuella åtgärderna ska vara och, såvitt avser skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom, även vilka ytterligare åtgärder som ska vidtas på grundval av den aktuella risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Vad som avses med grundläggande åtgärder för kundkännedom behandlas nedan.

När väl affärsförbindelsen har etablerats ska förbindelsen, med beaktande av risken för penningtvätt och finansiering av terrorism, fortlöpande följas upp. Hur denna process i praktiken ser ut kommer sannolikt att skilja sig åt mellan olika verksamhetsutövare beroende på typ av verksamhet, kundkrets, storlek etc. *Juridiska fakulteten vid Lunds universitet* har framfört att det inte framgår hur det riskbaserade förhållningssättet kan sanktioneras. Enligt artikel 8.2 i penningtvättsdirektivet ska verksamhetsutövare kunna bevisa för tillsynsmyndigheter att de åtgärder som har vidtagits har varit lämpliga med hänsyn till risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism. En bestämmelse av detta slag bör övervägas för att markera verksamhetsutövares skyldigheter i

förhållande till behöriga myndigheter. En sådan bestämmelse skulle kunna förtydliga på vilka grunder en verksamhetsutövare kan sanktioneras. Vi anser emellertid att det inte är nödvändigt med en bestämmelse av detta slag, eftersom den möjligheten redan i dag finns genom den föreliggande tillsynsstrukturen. En tillsynsmyndighet, såsom exempelvis Finansinspektionen, kan således vidta åtgärder med stöd av bestämmelser i rörelselagstiftningen i förhållande till en verksamhetsutövare som inte kan visa att de åtgärder som har vidtagits varit anpassade till den aktuella risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Regeringen eller den eller de myndigheter som regeringen bestämmer ges dessutom rätt att i föreskrifter närmare precisera hur riskbedömningen ska gå till och dokumenteras.

### *Situationer som kräver kundkännedom*

Av artikel 7 i penningtvättsdirektivet framgår att verksamhetsutövare ska vidta åtgärder för att uppnå kundkännedom vid etableringen av en affärsförbindelse, vid icke regelbundet återkommande transaktioner som uppgår till 15 000 euro eller mer, oavsett om transaktionen genomförs på en gång eller i flera led som verkar ha samband, om det finns misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism, oavsett eventuella undantag, befrielser eller tröskelbelopp, och om det råder osäkerhet om tidigare erhållna kunduppgifters tillförlitlighet eller tillräcklighet. Uttrycket "etablering av affärsförbindelser" föreslås användas genomgående i den nya penningtvättslagen. Det är en nyhet i förhållande till den nu gällande penningtvättslagen och till utredningens förslag, men syftar främst till att undvika vissa oklarheter avseende när kontroller ska ske. Någon skillnad i sak är inte avsedd.

Med affärsförbindelse avses, enligt artikel 3.9 i penningtvättsdirektivet, en affärsmässig, yrkesmässig eller handelsmässig förbindelse som hänger samman med den yrkesmässiga verksamheten och som när kontakten etableras förväntas ha en viss varaktighet. Någon uttrycklig definition av affärsförbindelse finns inte i tidigare penningtvättsdirektiv och inte heller i gällande svensk lagstiftning. I tidigare lagstiftningsärenden har uttalats att uttrycket affärsförbindelse för svenskt vidkommande avser en förbindelse av mer stadigvarande slag och exempelvis inte att en person vid ett enstaka tillfälle växlar sedlar eller mynt (se prop. 1992/93:207 s. 16). Detta bedöms motsvara penningtvättsdirektivets definition av affärsförbindelse. *Finansbolagens Förening* har efterfrågat ett förtydligande avseende när en affärsförbindelse anses ha etablerats. Det är dock beroende av vilken tjänst eller produkt som förbindelsen rör, varför det inte är möjligt att närmare förtydliga detta begrepp. Såsom *Mäklarsamfundet Bransch i Sverige AB* har uppgett föreligger normalt dock en affärsförbindelse vid mellanhavanden som grundas på ett avtal. Den närmare innebörden av uttrycket får överlämnas till rättstillämpningen.

Artikel 7 i penningtvättsdirektivet motsvaras närmast av 4 och 7 §§ i den nu gällande penningtvättslagen. En nyhet är dock att åtgärder för att uppnå kundkännedom ska vidtas när det råder osäkerhet om tidigare

erhållna kunduppgifters tillförlitlighet eller tillräcklighet. Detta regleras i artikel 7 d i penningtvättsdirektivet. En bestämmelse av detta slag är därför nödvändigt att införa i den nya penningtvättslagen.

### *Grundläggande åtgärder för kundkännedom – kontroll av kundens identitet*

I artikel 8.1 a i penningtvättsdirektivet anges att verksamhetsutövare ska identifiera kunden och styrka kundens identitet på grundval av handlingar, uppgifter eller upplysningar från tillförlitliga och oberoende källor. Ovan har framgått att den nu gällande penningtvättslagen innehåller bestämmelser om att kunders identitet ska kontrolleras. Någon omedelbar förändring av dessa krav innebär inte penningtvättsdirektivet. Tillgången till personnummer och den utbredda förekomsten av identitetshandlingar innebär i praktiken att kontrollen av fysiska personers identitet, för svenskt vidkommande, inte utgör något större problem. När det gäller juridiska personer ska identiteten liksom tidigare kontrolleras genom registerutdrag och andra behörighetshandlingar. Svårigheter kan dock uppstå när det gäller såväl utländska fysiska personer som utländska juridiska personer. Något som utredningen, även om det skedde i ett annat sammanhang, har exemplifierat med fall rörande kontroll av asylsökandes identitet. Den bedömning som gjordes av utredningen var att temporära handlingar i dessa fall kunde godtas för att kontrollera identiteten, och att riskbedömningen i stället kunde föranleda en mer aktiv uppföljning av kundförhållandet.

*Finansinspektionen* har dock framfört att regeringen bör avvakta förslagen från utredningen om identitetskort för personer som inte har svenskt medborgarskap (IJ 2007:03) innan sådant undantag från identitetskontroll införs. *Sveriges Advokatsamfund* anser att den av utredningen behandlade fallet med en asylsökande (se s.114) illustrerar att det kan finnas fall då en person, som saknar identitetshandlingar, inte redan på denna grund bör nekas rätten till biträde av en advokat i en rättsstat. Både *Finansbolagens Förening* och *Mäklarsamfundet Bransch i Sverige AB* delar utredningens bedömning att det kan finnas skäl att i dessa fall godta temporära handlingar. De handlingar som sannolikt åsyftats av utredningen är de s. k. LMA-kort som Migrationsverket utfärdar. Identitetskort (id-kort) för personer som är folkbokförda i Sverige har, såsom ovan framgått, nyligen varit föremål för utredning (ID-kort för folkbokförda i Sverige, SOU 2007:100). I betänkandet utreddes bl.a. hur det kan säkerställas att det finns möjlighet för personer som inte är svenska medborgare, men som har rätt att vara bosatta i Sverige att få id-kort. I detta syfte behandlades även de ovan nämnda LMA-korten (se s. 49 f.). Av denna behandling har framgått att kortens ändamål är att sökanden ska kunna bevisa att han eller hon är asylsökande i landet. Kortet anges inte kunna användas som id-handling allmänt i samhället. De kan dock användas vid kontakter med kommuner och landsting, men det ansågs oklart om korten kan godtas även i andra sammanhang. Banker angavs exempelvis inte godta LMA-kort som id-handling.

Kraven i penningtvättsdirektivet innebär att kundens identitet ska styrkas på grundval av handlingar, uppgifter eller upplysningar från tillförlitliga och oberoende källor. En källa är oberoende om uppgifterna verifieras av annan person än kunden, som dock kan tillhandahålla de relevanta uppgifterna och handlingarna. Det avgörande är att verifikationen har gjorts av någon annan. Svårigheter kan uppstå att bedöma huruvida en källa är tillförlitlig. I sådana fall kan flera källor användas. Kontroll av identitet endast på grundval av temporära handlingar, såsom exempelvis LMA-kort, kan enligt vår bedömning inte anses vara tillräckligt för att verifiera identiteten enligt kraven i penningtvättsdirektivet. Däremot kan sådana temporära handlingar i förening med andra handlingar eller uppgifter vara godtagbart, under förutsättning att tillräcklig grad av verifiering uppnås. En bedömning som verksamhetsutövare själva har utföra. Det är således inte fråga om något undantag från identitetskontroll på sätt Finansinspektionen framfört. Flera källor kan även användas för att kontrollera identiteten. När temporära handlingar på detta sätt används torde riskbedömningen även föranleda en mer aktiv uppföljning av kundförhållandet.

Liksom i dag får regeringen eller de myndigheter regeringen bestämmer meddela föreskrifter om identitetskontroll och andra åtgärder som krävs för att uppnå kundkännedom. *Sveriges Advokatsamfund* anser att det i advokatverksamhet finns starka skäl att underlåta identitetskontroll genom infordrande av pass eller körkort när det i förhållande till kända klienter är obehövt och har därför föreslagit att det införs en generell regel om att identitetskontroll i form av dokumentation av pass eller körkort inte erfordras när det uppenbarligen är obehövt. Vi delar inte den bedömningen. Enligt artikel 8.1 a i penningtvättsdirektivet ska identiteten, såsom ovan framgått, verifieras. Något generellt undantag från detta finns inte (se dock reglerna om undantag från de grundläggande åtgärderna för kundkännedom, avsnitt 6.2.3). En bestämmelse med det innehåll Advokatsamfundet har föreslagit kan därför inte anses vara förenligt med penningtvättsdirektivet. Det förhållandet att kunden är "känd" i nu angiven mening är dock något som kan beaktas inom ramen för riskbedömningen, varför de åtgärder som vidtas för att verifiera kundens identitet i dessa fall inte behöver vara särskilt omfattande.

I normalfallet utgår lagstiftningen från att kunden är fysiskt närvarande för kontroll av identiteten. Om så inte är fallet ska skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom tillämpas. Det behandlas i avsnitt 6.2.4.

### *Grundläggande åtgärder för kundkännedom – den verkliga huvudmannens identitet ska kontrolleras*

Av artikel 8.1 b i penningtvättsdirektivet framgår att verksamhetsutövare i förekommande fall ska identifiera den verkliga huvudmannen och vidta riskbaserade och lämpliga åtgärder för att kontrollera dennes identitet, så att verksamhetsutövaren är förvissad om att den känner till vem den verkliga förmånstagaren är och även, när det gäller juridiska personer, trustar och liknande juridiska konstruktioner, vidta riskbaserade och lämpliga åtgärder för att sätta sig in i kundens ägarskapsförhållanden och kontrollstruktur. Tidigare penningtvättsdirektiv innehåller en bestäm-

melse som i viss utsträckning svarar mot innehållet i artikel 8.1 b i penningtvättsdirektivet. Detsamma gäller den nu gällande penningtvättslagen (se 6 §). Av sistnämnd bestämmelse framgår att verksamhetsutövare ska, om det kan antas att den som vill inleda en affärsförbindelse eller utföra enstaka transaktion inte handlar för egen räkning, på lämpligt sätt söka skaffa sig kännedom om identiteten hos den för vars räkning han handlar. Något krav på att verksamhetsutövare ska vägra att verkställa viss transaktion enbart på den grunden att uppdragsgivarens identitet inte har kunnat fastställas ställdes dock inte upp i lagen, även om det konstaterades att en icke fastställd identitet normalt borde innebära att viss försiktighet iakttogs (se prop. 1992/93:207 s. 18). I Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2005:5) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet har i ett allmänt råd beskrivits omständigheter som kan tyda på att en kund inte handlar för egen räkning. Användande av generalfullmakt, en komplex ägarstruktur som det inte går att få en klar bild av eller plötsligt ändrad verksamhetsinriktning anges vara exempel på omständigheter som kan tyda på att en kund inte handlar för egen räkning.

Enligt utredningens förslag (se 4 § femte stycket) ska verksamhetsutövare i förekommande fall förvissa sig om vem som är den verkliga huvudmannen (se 4 § femte stycket). I betänkandets allmänna motivering och författningskommentar anges bl.a. att kundens ägarförhållanden ska klargöras. Vi anser emellertid att skyldigheten att kontrollera den verkliga huvudmannen bör utformas närmare i enlighet med lydelsen i artikel 8.1 b i penningtvättsdirektivet. Av detta skäl föreslås i den nya penningtvättslagen en bestämmelse om att verksamhetsutövare ska kontrollera den verkliga huvudmannens identitet. Även skyldigheten att sätta sig in i kundens ägarförhållanden och kontrollstruktur bör framgå direkt av penningtvättslagen. Uttrycket ”i förekommande fall” som utredningen föreslår är överflödigt eftersom det får anses ligga i sakens natur att den verkliga huvudmannens identitet inte kontrolleras om någon sådan inte finns.

Beträffande frågan hur den verkliga huvudmannens identitet ska kunna kontrolleras kan följande anges. Av ingressen till penningtvättsdirektivet (se ingressats 10) framgår att verksamhetsutövare för att uppfylla kraven i nu aktuellt hänseende själva får avgöra om de vill använda offentliga register över verkliga huvudmän, be sina kunder om relevanta uppgifter eller erhålla uppgifterna på annat sätt med beaktande av att omfattningen av sådana krav är relaterad till risken för penningtvätt och finansiering av terrorism, vilken beror på typen av kund, affärsförbindelse, produkt eller transaktion. Frågan om tillgängliga register för ändamålet behandlas i avsnitt 6.4.

En inledande åtgärd för att kontrollera den verkliga huvudmannens identitet kan vara att helt enkelt fråga kunden om den verkliga huvudmannen, om det inte omedelbart framgår. Beroende på svaret kan verksamhetsutövaren nöja sig eller gå vidare i sin undersökning. Finns det anledning att ifrågasätta uppgifterna kan ytterligare kontrollåtgärder behöva vidtas, exempelvis genom kontroll av olika register. En kund som varken kan eller vill redogöra för ägarförhållanden eller kontrollstruktur kan motivera en utökad kontroll. En komplicerad ägarstruktur behöver

inte i sig innebära potentiell brottslighet, men ökar behovet av närmare undersökning. *Juridiska Fakulteten vid Lunds Universitet* har ifrågasatt hur långt skyldigheten att sätta sig in i ägarförhållanden sträcker sig. Hur omfattande åtgärder som ska vidtas i enskilda fall beror på risken för penningtvätt och finansiering av terrorism. Exempelvis kan det förutsättas att en kund som driver i detta avseende särskilt riskfylld verksamhet bör föranleda mer långtgående åtgärder för att klargöra ägarförhållanden och kontrollstruktur än andra kunder. Detsamma gäller kunder vars verkliga huvudman utgör en politiskt utsatt person. Detta eftersom risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism i dessa fall normalt är högre. Något som även innebär att skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom ska vidtas. Det behandlas i avsnitt 6.2.4.

Definitionen av verklig huvudman återfinns i artikel 3.6 i penningtvättsdirektivet. Med verklig huvudman avses den fysiska person som ytterst äger eller kontrollerar kunden och/eller den fysiska person för vars räkning en transaktion eller en verksamhet utförs. I artikeln (a och b) anges därefter vad detta innebär för juridiska personer och vissa juridiska konstruktioner. När det gäller juridiska personer framgår att innehav, direkt eller indirekt, av minst 25 procent av kapital eller röster innefattas i definitionen av verklig huvudman. Dock inte innehav i företag vars överlåtbara värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad och omfattas av informationsskyldighet som överensstämmer med gemenskapslagstiftningen eller motsvarande internationella normer. Även kontroll på annat sätt över förvaltningen av en juridisk person innefattas i definitionen av verklig huvudman. När det gäller juridiska personer som förvaltar och fördelar medel, t.ex. stiftelser, och juridiska konstruktioner med samma syfte, exempelvis truster, så omfattas den fysiska person som är framtida förmånstagare till tillgångarna hos den juridiska person eller juridiska konstruktion som förvaltar och fördelar medel. Förutsättningen är att de framtida förmånstagarna är innehavare av 25 procent eller mer av tillgångarna i en sådan juridisk person eller juridisk konstruktion. Om det inte har fastställts vilka personer som är framtida förmånstagare ska fastställas den grupp av personer i vars främsta intresse den juridiska personen eller juridiska konstruktionen har inrättats eller bedriver verksamhet för. Till sist omfattar definitionen av verklig huvudman den eller de fysiska personer som utövar betydande kontroll över 25 procent eller mer av tillgångarna i en sådan juridisk person eller juridisk konstruktion. Utredningen har föreslagit att det närmare innehållet i artiklarna 3.6 a och 3.6 b bör återfinnas i författning av lägre valör. *Finansinspektionen* menar att den föreslagna definitionen av verklig huvudman i förslaget till penningtvättslag och förordning om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (se 1 kap. 7 § 1) inte överensstämmer med varandra.

I den nya penningtvättslagen tas nu in en grundläggande definition av begreppet verklig huvudman (se även närmare om denna fråga i författningskommentaren till 1 kap. 5 § i denna del).



### *Grundläggande åtgärder för kundkännedom – information om affärsförbindelsens syfte och art ska inhämtas*

Av artikel 8.1 c i penningtvättsdirektivet framgår att verksamhetsutövare ska skaffa information om affärsförbindelsens syfte och avsedda form. Varken tidigare penningtvättsdirektiv eller gällande svensk lagstiftning innehåller krav på att verksamhetsutövare ska införskaffa sådan information. En bestämmelse av det slag som återfinns i artikel 8.1 c i penningtvättsdirektivet bör därför införas i penningtvättslagen, varvid det mer heltäckande uttrycket ”affärsförbindelsens syfte och art” bör användas. Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2005:5) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall innehåller allmänna råd rörande den s.k. känn din kund-principen. Ett led i principens tillämpning enligt de allmänna råden är att inhämta uppgifter om kundens bakgrund, pengars eller andra tillgångars ursprung, kundrelationens syfte och tänkta användning av produkter och tjänster. Innebörden av bestämmelsen i penningtvättslagen är att verksamhetsutövaren bör få en klar bild av hur det egna företagens produkter och tjänster ska användas av kunden och vad motpartens affärsverksamhet går ut på. I flertalet fall torde affärsförbindelsens syfte och art framgå redan vid etableringen av förbindelsen. Den information som inhämtas med stöd av förevarande bestämmelse har betydelse för den riskbedömning som görs.

### *Tidpunkten för kundkännedom*

Av artikel 9.1 i penningtvättsdirektivet framgår att verksamhetsutövare ska kontrollera kundens och den verkliga huvudmannens identitet innan en affärsförbindelse etableras eller en transaktion utförs. Varken i tidigare penningtvättsdirektiv eller i gällande svensk lagstiftning är tidpunkten för identitetskontroll uttryckligen reglerad. Denna tidpunkt bör författningsregleras. Särskilt eftersom vissa undantag från denna aktualiseras. Utredningens föreslagna bestämmelse (se 4 b § första stycket) bör dock justeras eftersom det inte framgår att även den verkliga huvudmannens identitet ska kontrolleras före viss tidpunkt.

När det gäller undantagen återfinns dessa i artiklarna 9.2–9.4. i penningtvättsdirektivet. I likhet med utredningen anser vi att undantagen i artiklarna 9.2 och 9.3 bör införas i den nya penningtvättslagen. Innehållet i dessa artiklar samt artikel 9.4 behandlas nedan.

Av artikel 9.2 i penningtvättsdirektivet framgår att kontrollen av kundens eller den verkliga huvudmannens identitet får fullgöras under det att en affärsförbindelse etableras, om detta är nödvändigt för att inte avbryta den normala verksamheten och om risken för att penningtvätt eller finansiering av terrorism ska ske är liten. Syftet med bestämmelsen, även om det inte uttryckligen anges i penningtvättsdirektivet, torde vara att en kundkännedomsprocess i ett normalfall där riskerna typiskt sett är låga inte ska behöva fördröja verksamhetens normala gång. För att underlätta verksamhetsutövarers kontroller av kund anser vi att undantaget i artikel 9.2 i penningtvättsdirektivet bör införas i den nya penningtvättslagen. Vad som avses med uttrycket ”under det att en affärsförbindelse etableras” är dock oklart, varför det finns skäl att

närmare granska bestämmelsen. En inledande fråga är härvidlag om en verksamhetsutövare får, med stöd av undantaget i artikel 9.2 i penningtvättsdirektivet, utföra transaktioner eller motsvarande innan erforderliga kontroller har slutförts. Svaret på den frågan är i allra högsta grad beroende av "när i tiden" en affärsförbindelse etableras. Såsom framgått tidigare anser vi att det beror på vilken produkt eller tjänst som förbindelsen rör. Under alla omständigheter etableras dock en affärsförbindelse när verksamhetsutövaren och kunden kommer överens om att utföra en viss transaktion eller motsvarande. Utförs transaktionen eller motsvarande efter denna tidpunkt, så innebär det att åtgärder vidtas efter det att affärsförbindelsen har etablerats. Något som inte stämmer överens med ordalydelsen i artikel 9.2 i penningtvättsdirektivet ("under det att en affärsförbindelse etableras"). I motsats till utredningen anser vi därför att artikel 9.2 i penningtvättsdirektivet måste tolkas som att verksamhetsutövare kan slutföra vissa kontroller i nära anslutning till att en affärsförbindelse har etablerats. Dock, får inte transaktioner eller motsvarande utföras innan kontrollerna har slutförts.

De civilrättsliga följderna som *Sveriges Advokatsamfund* pekar på, bl.a. om transaktioner måste återgå på grund av att kundkännedom inte uppnås, uppkommer inte heller på samma sätt med denna tolkning. Vi bedömer att bestämmelsens föreslagna utformning ger verksamhetsutövare tillräcklig flexibilitet att genomföra kontroller under vad som kan betecknas som en kundkännedomsprocess. För att tydliggöra att det närmast är fråga om att avbryta en process anser vi att uttrycket "verksamhetens normala gång" är lämpligt att använda. Någon skillnad i sak i förhållande till utredningens förslag är dock inte avsedd.

När det gäller frågan huruvida undantaget i artikel 9.2 i penningtvättsdirektivet även kan tillämpas beträffande affärsförbindelser som etableras på distans gör vi följande bedömning. En förutsättning för att undantaget ska kunna tillämpas är, som ovan framgått, att risken för att penningtvätt eller finansiering av terrorism ska ske är låg. Fall där kunden inte är fysiskt närvarande för identifiering omfattas av skärpta åtgärder för kundkännedom med anledning av att risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism typiskt sett anses vara hög. En strikt tolkning av ordalydelsen talar därför för att undantaget inte kan tillämpas beträffande distanskunder. Det finns dock skäl som talar mot den tolkningen. Bland annat uttalanden i ingressen till penningtvättsdirektivet (se ingressats 27) att en affärsverksamhet inte ska behöva drabbas av förseningar och ineffektivitet. Även om uttalandet skedde i samband med förfaranden där identiteten kontrollerats av en tredje part, har det viss bäring på önskemålet om en fungerande marknad. Det finns dessutom skäl att skilja på den abstrakta risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism – distanskunder innebär per se en hög risk – och den konkreta risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism. I flertalet fall torde en kund inte innebära en konkret risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, även om kundförhållandet etableras på distans. Vi bedömer, i likhet med utredningen, att sistnämnda skäl i föreliggande fall väger tyngre. En inställning som delas av *Finansinspektionen*, *Fondbolagens Förening* och *Mäklarsamfundet Bransch i Sverige AB*. En motsatt bedömning skulle, såsom *Mäklarsamfundet* anmärker, medföra praktiska problem för verksamheter där ett stort antal affärsförbindelser

etableras på distans. Riskbedömningen får avgöra huruvida en affärsförbindelse som etableras på distans i konkreta fall är förenad med hög eller låg risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Såsom *Finansinspektionen* betonar kan undantaget givetvis inte tillämpas generellt på en verksamhetsutövares samtliga distanskunder utan endast efter en bedömning av risken för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Av artikel 9.3 i penningtvättsdirektivet framgår vidare att när det gäller livförsäkringsverksamhet får identitetskontrollen av den som enligt försäkringsbrevet är förmånstagare utföras efter det att affärsförbindelsen har etablerats. Kontrollen av förmånstagarens identitet kan äga rum i samband med eller före utbetalningen av försäkringsersättning eller vid det tillfälle då eller innan förmånstagaren avser att utöva de rättigheter som försäkringsavtalet medför.

Av artikel 9.4 i penningtvättsdirektivet framgår att ett bankkonto får öppnas om det finns tillräckliga garantier för att säkerställa att transaktioner inte kan genomföras av kunden eller för kundens räkning innan ett slutgiltigt klarläggande erhållits om att ovan nämnda bestämmelser fullständigt uppfylls. Bestämmelsen tar sikte på fall där kontroller utförs efter det att affärsförbindelsen etableras, dvs. själva öppnandet av bankkontot. Utredningen har gjort bedömningen att det inte är nödvändigt att införa den undantagssituation som nu redogjorts för eftersom den får anses falla under tillämpningsområdet för artikel 9.2 i penningtvättsdirektivet. *Svenska Bankföreningen* anser dock att undantaget som finns i artikel 9.4 i penningtvättsdirektivet bör införas i penningtvättslagen. Enligt Bankföreningen är undantaget så restriktivt utformat att ett införande i penningtvättslagen inte torde påverka risken för penningtvätt. I motsats till utredningen anser vi att undantagen i artiklarna 9.2 och 9.4 i penningtvättsdirektivet delvis rör olika situationer. Trots detta är vi inte beredda att föreslå att en bestämmelse av detta slag införs i den nya penningtvättslagen eftersom något uttryckligt behov av en sådan bestämmelse inte torde finnas.

#### *Fortlöpande uppföljning av affärsförbindelsen*

Av artikel 8.1 d i penningtvättsdirektivet framgår att verksamhetsutövare ska utöva fortlöpande övervakning av affärsförbindelsen och därvid kontrollera att de transaktioner som utförs överensstämmer med kunskaperna om kunden, dennes affärs- och riskprofil och, i nödvändiga fall, källan till medlen, och se till att handlingar, uppgifter och upplysningar hålls uppdaterade. Varken tidigare penningtvättsdirektiv eller gällande svensk lagstiftning innehåller krav på att affärsförbindelsen fortlöpande ska övervakas. En bestämmelse av detta slag behöver därför införas i den nya penningtvättslagen. I förhållande till tidigare regler innebär det att det inte längre är tillräckligt att kontrollera kundens identitet när en affärsförbindelse etableras.

Det faktum att affärsförbindelser fortlöpande ska övervakas är en av de större nyheterna i penningtvättsdirektivet. Mot denna bakgrund anser vi att skyldigheten att fortlöpande övervaka affärsförbindelser bör placeras i en separat bestämmelse. I bestämmelsen bör tydliggöras vad

skyldigheterna i nu aktuellt hänseende består av, dvs. kontroll att de transaktioner som utförs stämmer överens med den kunskap om kundens verksamhet som finns. Om det kan anses nödvändigt ska det även kontrolleras varifrån en kunds ekonomiska medel kommer.

Kravet på att fortlöpande följa upp affärsförbindelser syftar till att finna avvikelser i förhållande till vad som är känt om kunden samt dennes affärs- och riskprofil. Det kan exempelvis under affärsförbindelsens gång inträffa händelser eller uppkomma frågetecken kring vem som handlar i kundens namn. Kundens verksamhet kan komma att ändras eller kunden kan börja använda produkter och tjänster på ett nytt sätt. Av penningtvättsdirektivet framgår inte närmare hur kravet på fortlöpande uppföljning av affärsförbindelser ska fullgöras. Något som *Mäklarsamfundet Bransch i Sverige AB* efterfrågat. Vissa verksamhetsutövare, framförallt en del stora internationellt verksamma banker, har installerat elektroniska övervakningssystem. Genom dessa system jämförs genomförda transaktioner med ett antal kundprofiler. Dessa innefattar ett antal kriterier för vad som är normalt för olika typer av kunder, t.ex. vad beträffar antal transaktioner, belopp, avsändare, mottagare, geografiska destinationer m.m. Om en kund utför transaktioner som avviker från vad som är normalt för denne avges en rapport som granskas. Därefter undersöks närmare om transaktionen överensstämmer med kunskaperna om kunden och vad denne uppgett rörande syftet med affärsförbindelsen. Penningtvättslagstiftningens förhållande till personuppgiftslagen behandlas i avsnitt 6.4.

Huvuddelen av verksamhetsutövarna torde emellertid alltjämt välja att sköta uppföljningen utan hjälp av särskilda elektroniska systemstöd. Hur detta ska fullgöras får avgöras utifrån de förutsättningar som föreligger för enskilda verksamhetsutövare, med beaktande av att syftet med den fortlöpande uppföljningen av affärsförbindelser är att finna avvikelser i förhållande till vad som är känt om kunden samt dennes affärs- och riskprofil. Rutiner erfordras för att uppmärksamma att kundens agerande är sådant att det avviker från det förväntade och en beredskap för hur detta ska hanteras krävs. Kravet på fortlöpande uppföljning av affärsförbindelser kan inte heller fullgöras utan tillräcklig dokumentation om affärsförbindelsen. Frågan hur omfattande den fortlöpande uppföljningen av affärsförbindelsen i enskilda fall kommer att vara beror på risken för penningtvätt och finansiering av terrorism, vilken i sin tur är avhängigt av typen av kund, affärsförbindelse, produkt eller transaktion.

#### *Konsekvenser av att kundkännedom inte uppnås*

Av artikel 9.5 i penningtvättsdirektivet framgår att en verksamhetsutövare som inte kan kontrollera identiteten tillfredsställande eller inhämta information om affärsförbindelsens syfte och art, inte ska tillåta en kund att utföra en transaktion via ett bankkonto, etablera en affärsförbindelse eller utföra en transaktion. Om en affärsförbindelse redan har etablerats ska den avbrytas och verksamhetsutövaren ska dessutom överväga att lämna en rapport om kunden till finansunderrättelsenheten. En bestämmelse bör därför införas i den nya penningtvättslagen som reglerar konsekvenserna av att vissa åtgärder för

kundkännedom inte kan utföras. Innebörden av bestämmelsen bör dock analyseras närmare. En fråga är i vilka situationer som redan etablerade affärsförbindelser ska avslutas. Enligt vår mening kräver inte penningtvättsdirektivet generellt att etablerade och sedan länge giltiga affärsförbindelser ska avslutas. I stället syftar skyldigheten att avsluta etablerade affärsförbindelser främst till de situationer som beskrivs närmare i artiklarna 9.2–9.4 i direktivet. Om en affärsförbindelse följs upp och det inom ramen för denna exempelvis uppkommer osäkerhet rörande kundens identitet, ska förnyade kontroller utföras. Om dessa kontroller misslyckas ska verksamhetsutövaren överväga att lämna uppgifter till Finanspolisen. Någon skyldighet att avsluta sådana etablerade affärsförbindelser bedöms dock inte följa av penningtvättsdirektivet.

*Mäklarsamfundet Bransch i Sverige AB* anser att de rättsliga konsekvenserna av att fastighetsmäklare kan bli skyldiga att avsluta förmedlingsuppdrag inte har belysts i tillräcklig omfattning av utredningen. Konsekvenser av att olika verksamhetsutövare tvingas avbryta etablerade affärsförbindelser får emellertid besvaras utifrån allmänna avtalsrättsliga principer.

#### *Särskilt om s.k. kontraheringsplikt*

Enligt 11 b § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti är institut som erbjuder sig att ta emot vissa insättningar skyldiga att ta emot sådana insättningar av var och en, om det inte finns särskilda skäl. I propositionen om reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse framgår att bestämmelsen ger uttryck för att ett institut som erbjuder sig att ta emot garanterade insättningar inte får neka någon möjlighet att sätta in sådana medel, dvs. alla oavsett medborgarskap ska ha en möjlighet att placera sina pengar på ett säkert sätt (se prop. 2002/03:139 s. 598). Särskilda skäl som kan motivera undantag från huvudregeln kan enligt nämnda proposition vara att en kund tidigare varit ohederlig mot en bank eller ett annat institut, att det föreligger misstanke om penningtvätt eller att det finns risk för att en företrädare för ett institut genom att ta emot garanterade medel på något sätt främjar brott. I 3 kap. 1 § försäkringsavtalslagen (2005:104) finns en bestämmelse liknande den i lagen om insättningsgaranti. *Svenska Bankföreningen* anser att 11 b § lagen om insättningsgaranti bör ändras så att det framgår att bl.a. kreditinstitut har rätt att avsluta en viss kunds konto om institutet inte kan skaffa sig sådan erforderlig kännedom om kunden som avses i penningtvättslagen eller institutet anmält kunden som misstänkt för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

En fråga att ta ställning till är om institutet är skyldigt att utföra en identitetskontroll enligt penningtvättslagstiftningen och, om denna misslyckas, har rätt att vägra ingå avtal i strid med kontraheringsplikten. I nyss nämnd proposition anges avseende kontraheringsplikten i lagen om insättningsgaranti att ett institut under alla omständigheter enligt penningtvättslagstiftningen måste kontrollera identiteten hos den som vill etablera en affärsförbindelse med institutet. En följd av detta torde bli att om dessa kontroller misslyckas ska en affärsförbindelse inte etableras,

oavsett den föreliggande kontraheringsplikten. Någon annan tolkning skulle innebära att penningtvättslagstiftningens regler om identitetskontroll avsevärt urholkas. När det gäller frågan om misstankar om penningtvätt utgör sådana särskilda skäl som medger avsteg från kontraheringsplikten så påpekas detta särskilt i förarbetena till lagen (prop. 2002/03:139 s. 598).

För det fall åtgärderna om kundkontroll genomförs på avsett vis men misstanke om penningtvätt uppstår på annat sätt uppstår frågan om instituten är skyldiga enligt art. 9.5 att vägra ingå affärsförbindelsen. Artikeln är enligt vår bedömning inte tillämplig i detta fall eftersom det inte avser en situation där en person eller institution inte kan uppfylla kraven på kundkännedom enligt art. 8.1 a–c.. Reglerna om rapporterings-skyldighet och förbud mot att genomföra transaktioner tills sådan rapportering har skett enligt art. 22 och 24 blir i stället aktuella.

Samma synsätt bör kunna tillämpas på skyldigheten att avsluta affärsförbindelser. Om kundkännedom inte uppnås ska förbindelserna, utan hinder av kontraheringsplikt, avslutas. Någon skyldighet att avsluta etablerade affärsförbindelser på grundval av den fortlöpande övervakningen av affärsförbindelsen finns inte. Inte heller för det fall då uppgifter lämnas till Finanspolisen.

*Sveriges Försäkringsförbund* har anfört att lagstiftaren även bör beakta frågan om kontraheringsplikt i försäkringsavtalslagen (2005:104) eftersom förarbetena inte beaktar situationer då penningtvätt misstänks från försäkringsbolagets sida. Enligt 3 kap. 1 § försäkringsavtalslagen får ett försäkringsbolag inte vägra en konsument att teckna en sådan försäkring som bolaget normalt tillhandahåller allmänheten när det har fått de uppgifter som behövs, om det inte finns särskilda skäl för vägran med hänsyn till risken för framtida försäkringsfall, den befarade skadans omfattning, den avsedda försäkringens art eller någon annan omständighet. En likartad bestämmelse om personförsäkring finns i 11 kap. 1 § samma lag. Ingenting nämns i förarbetena till försäkringsavtalslagen om kontraheringspliktens förhållande till penningtvättslagstiftningen.

Samma resonemang som förs avseende kontraheringsplikten i lagen om insättningsgaranti bör dock även kunna tillämpas här. Det innebär att försäkringsbolaget har en skyldighet enligt penningtvättslagstiftningen att utföra en identitetskontroll hos den som vill etablera en affärsförbindelse med bolaget och, oaktat kontraheringsplikt, avstå från att ingå en sådan avtalsförbindelse om kontrollen misslyckas. Det ligger även i linje med kravet i såväl 3 kap. 1 § som 11 kap. 1 § försäkringsavtalslagen att det som en förutsättning för att rätten att ingå försäkring ska kvarstå krävs att ”försäkringsbolaget har fått de uppgifter som behövs”. I detta ligger enligt propositionen om ny försäkringsavtalslag att försäkringsbolaget, när det gäller t. ex. personförsäkringar, ska kunna begära att få in, och kunna verifiera, uppgifter om personens hälsa, vilket i sin tur torde omöjliggöras om försäkringsbolaget misslyckas med att kontrollera identiteten hos den som ansöker (se prop. 2003/04:150 s. 498 och vidare i avsnitt ovan om vilka krav som ställs på identifikation).

I förarbetena till försäkringsavtalslagen, till skillnad mot förarbetena till insättningsgarantilagen, nämns inte om misstankar om penningtvätt

kan utgöra särskilda skäl för vägran att ingå avtal. I propositionen till ny försäkringsavtalslag (se a. prop. s. 245) anges emellertid att ”socialförsäkring och kollektiva försäkringar av olika slag kan ge ett otillräckligt skydd i det enskilda fallet, och utbudet och behovet av olika sorters personförsäkringar har ökat markant under senare år. Det är av vikt att en försäkringssökande kan få ett kompletterande försäkringsskydd som är anpassat efter hans behov”. Syftet med kontraheringsplikten i denna lag är således, i likhet med motsvarande kontraheringsplikt i lagen om insättningsgaranti, att garantera medborgarna tillgång till en viktig tjänst i samhället. Det ska således inte förekomma att en försäkringsansökan, som enligt en försäkringsmässig bedömning kunnat beviljas, avslås på osakliga grunder. Som särskilda skäl för att frångå denna huvudregel anförs i propositionen bl.a. omständigheter där det finns en uttalad s.k. moralisk risk. Med detta avses enligt propositionen att försäkringstagaren riskerar att utnyttja försäkringen på ett ohederligt sätt. Vår bedömning är att syftet med lagstiftningen mot penningtvätt, att förhindra allvarlig brottslighet, måste anses ligga väl i linje med det som åsyftas i lagrummet och således utgör sådana särskilda skäl som gör att kontraheringsplikten viker. Mot denna bakgrund anser vi inte att en ändring av lagen om insättningsgaranti eller försäkringsavtalslagen är nödvändig.

Enligt *Fondbolagens Förening* råder vidare oklarhet om bestämmelserna i penningtvättslagen går före skyldigheten att ta emot betalning och utfärda andelar enligt 4 kap. 10 § lagen (2004:46) om investeringsfonder och fondbestämmelser. Av bestämmelsen i lagen om investeringsfonder, som grundas på det s.k. UCITS-direktivet (85/611/EEG), framgår att andelarna i en investeringsfond ska vara lika stora och medföra lika rätt till den egendom som ingår i fonden och att en fondandel inte får utfärdas innan betalning för andelen har tillförts fonden. Någon skyldighet för fondbolag att utfärda fondandelar omedelbart när betalning inkommit kan dock inte utläsas ur den bestämmelsen. På samma sätt som gäller i dag ska följaktligen kontroller enligt penningtvättslagen slutföras, oavsett att betalning för andelen har skett innan denna tidpunkt.

### *Anonyma konton och motböcker*

Av artikel 6 i penningtvättsdirektivet framgår att medlemsstaterna ska förbjuda sådana verksamhetsutövare som avses i 1 kap. 2 § första stycket 1–7 att föra anonyma konton eller utfärda anonyma motböcker. Tidigare regler om detta i direktiv eller gällande svensk lagstiftning saknas. Det bör därför övervägas om en bestämmelse av detta slag bör införas i den nya penningtvättslagen.

Enligt penningtvättsdirektivet krävs, som ovan framgått, att verksamhetsutövare vidtar omfattande åtgärder för att uppnå kundkännedom. Kundens och den verkliga huvudmannens identitet ska kontrolleras. Information rörande affärsförbindelsens syfte och art ska inhämtas. Handlingar och uppgifter ska bevaras viss tid. Om kundkännedom inte uppnås ska en affärsförbindelse inte etableras och i vissa fall krävs att etablerade affärsförbindelser måste avslutas. En affärsförbindelse etableras normalt vid mellanhavanden som grundas på avtal, exempelvis

tillhandahållande av bankkonto. Redan av kraven i penningtvättsdirektivet följer således att verksamhetsutövare inte kan tillhandahålla anonyma konton eller motböcker. Något som även gäller beträffande sådana kunder som omfattas av undantag från kravet på grundläggande åtgärder för att uppnå kundkännedom eftersom, såsom framgått i avsnitt 6.2.2, kontroller i dessa fall inte helt kan utelämnas.

Det finns även bestämmelser i andra sammanhang som förhindrar anonymitet. I lagen (2001:1227) om självdeklarationer och kontrolluppgifter finns bestämmelser om kontrolluppgifter som lämnas till ledning för bl.a. taxering, bestämmande av underlag för olika skatter och avgifter och beskattning utomlands. Kontrolluppgifter är uppgifter som lämnas om annan än uppgiftslämnaren själv. Banker och andra finansiella företag lämnar i dag vissa uppgifter om kunder till Skatteverket. Enligt bestämmelser i 8–12 kap. lagen om självdeklarationer och kontrolluppgifter ska kontrolluppgifter normalt lämnas för bl.a. ränteinkomster, avkastning och avyttring av delägarätter. Vidare finns kontrolluppgiftsskyldighet för pensionsförsäkringar och pensionssparkonton, kapitalförsäkringar samt vid vissa betalningar till och från utlandet. Enligt 14 kap. 8 § lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter ska kontrolluppgiften bl.a. innehålla identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och den som kontrolluppgiften har lämnats för. I 8 kap.1 § förordningen (2001:1244) om självdeklarationer och kontrolluppgifter framgår att kontrolluppgifter ska innehålla identifikationsuppgifter för den uppgiftsskyldige och för den kontrolluppgiften har lämnats för såsom namn, postadress och om sådant nummer finns personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer. För det fall personnummer eller samordningsnummer saknas ska kontrolluppgiften i vissa fall i stället innehålla uppgift om födelsedatum och födelseort. Andra förfaranden som försvårar anonymitet behandlas i avsnitt 6.2.4.

Vad som nu sagts torde innebära att kraven i penningtvättslagen och andra lagar medför att tillhandahållandet av anonyma konton eller motböcker förhindras. I likhet med *Svenska Bankföreningen* anser vi emellertid att ett uttryckligt förbud är nödvändigt för att på ett tydligt sätt uppfylla kravet i direktivet.

#### *Affärsförbindelser som har etablerats före den 1 januari 2009*

Enligt artikel 9.6 i penningtvättsdirektivet ska verksamhetsutövare tillämpa krav på kundkännedom inte endast på nya kunder, utan även på befintliga kunder om det efter en riskbedömning kan anses lämpligt. En bestämmelse av detta slag är nödvändig att införa i den nya penningtvättslagen. I likhet med utredningen anser vi att innehållet i artikel 9.6 i penningtvättsdirektivet bör genomföras i en övergångsbestämmelse till den lagen. Utredningen har föreslagit att verksamhetsutövare ska tillämpa krav på fortlöpande uppföljning beträffande affärsförbindelser som har etablerats före lagens ikraftträdande. Någon skyldighet att vidta övriga åtgärder för att uppnå kundkännedom, som beskrivits ovan, finns med utredningens förslag därmed inte. Det kan inte anses vara förenligt med artikel 9.6 i penningtvättsdirektivet. Kraven i artikel 9.6 i penning-



tvättsdirektivet kan enligt vår mening inte tolkas på annat sätt än att kundens och den verkliga huvudmannens identitet ska kontrolleras samt information om affärsförbindelsens syfte och art inhämtas. Det bedöms inte vara nödvändigt att, på sätt utredningen föreslagit, reglera vad som gäller för den fortlöpande uppföljningen av affärsförbindelser. Detta eftersom skyldigheterna härom inte är beroende av när affärsförbindelsen i tiden etablerades.

*Svenska Bankföreningen* understryker att en riskbedömning av kunder i finansiella företag är komplicerad och innefattar många känsliga ställningstaganden. Företagen måste därför ges ytterligare tidsmässigt utrymme för att genomföra en sådan bedömning. Enligt Bankföreningens mening är det därför nödvändigt att direkt i övergångsbestämmelsen eller i författningskommentaren ange att en riskbedömning av kundstocken behöver ha genomförts först sex månader efter lagens ikraftträdande. *Finansbolagens Förening* har liknande synpunkter. I artikel 9.6 i penningtvättsdirektivet anges inte när åtgärder för att uppnå kundkännedom beträffande befintliga kunder senast ska uppnås. Detta innebär att skyldigheten att vidta åtgärder i förhållande till befintliga kunder inträder redan vid genomförandet av penningtvättsdirektivet. En övergångsperiod av det slag som Svenska Bankföreningen och Finansbolagens Förening har föreslagit kan därför inte anses vara förenligt med artikel 9.6 i penningtvättsdirektivet. I den svenska versionen av penningtvättsdirektivet är det dock något oklart när åtgärder ska vidtas beträffande befintliga kunder. I både den engelska och den danska versionen av artikel 9.6 i penningtvättsdirektivet framgår tydligare att verksamhetsutövare ska vidta åtgärder vid tillfällen *när* det kan anses lämpligt och att detta ska ske utifrån en bedömning av risken för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det bör framgå direkt av den aktuella övergångsbestämmelsen. Något som ger verksamhetsutövare tillräcklig flexibilitet att utföra kompletterade åtgärder för att uppnå kundkännedom. Om de åtgärder beträffande befintliga kunder som tidigare har vidtagits bedöms uppfylla kraven på kundkännedom i penningtvättslagen behöver naturligtvis inte ytterligare åtgärder i nu aktuellt hänseende vidtas. De åtgärder som har vidtagits bör dokumenteras.

### 6.2.2 Åtgärder utförda av tredje parter

**Regeringens förslag:** Verksamhetsutövare får förlita sig på åtgärder för att uppnå kundkännedom som utförts av en tredje part. Sådan information som tredje part har inhämtat ska finnas tillgänglig och på begäran kunna vidarebefordras utan dröjsmål till verksamhetsutövaren.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka stater utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet som uppfyller villkoren enligt denna lag.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Finansinspektionen* anser att utredningens förslag om att vissa åtgärder för kundkännedom kan utföras av tredje part är i linje med strävan att minska ineffektiviteten med upprepade

identifieringsförfaranden, men avstyrker förslaget om att den tredje parten skulle kunna utgöras av annan än de finansiella aktörer som uppräknas. Inspektionen menar att de företag som står under inspektionens tillsyn endast ska kunna använda sig av andra finansiella företag under tillsyn som tredje parter. Vidare menar Finansinspektionen att myndigheten bör ges bemyndigande att meddela föreskrifter gällande rutiner och kontrollsystem vid användande av tredje part. Enligt *Fastighetsmäklarnämnden* skulle det vara önskvärt att verksamhetsutövaren får förlita sig på identitetskontroller och vissa andra åtgärder som utförts av tredje part utan att kunden direkt har hänvisats till verksamhetsutövaren från den tredje parten. *Motorbranschens Riksförbund* betonar att bilhandelsföretag såvitt avser bilaffärer som görs med köpare utanför landets gränser knappast kommer att kunna hantera kundkännedomskraven i penningtvättslagen på egen hand. Något som i praktiken innebär att exportaffärer med nya kunder måste gå genom en tredje part. Riksförbundet menar därför att det är av största vikt att bilhandelsföretag när behov uppstår ska ha möjlighet att på ett enkelt sätt skaffa sig information om t.ex. vilka banker eller finansbolag i köparens hemland som kan verka som tredje part.

**Skälen för regeringens förslag** I artiklarna 14–19 i penningtvättsdirektivet finns bestämmelser rörande tredje parter som medlemsstaterna har möjlighet att införa. Med stöd av dessa regler får verksamhetsutövare förlita sig på åtgärder för att uppnå kundkännedom som utförts av en annan part, en s.k. tredje part. Regler om tredje parter finns varken i tidigare penningtvättsdirektiv eller i gällande svensk rätt. I artikel 14 i penningtvättsdirektivet framgår att medlemsstaterna får tillåta att verksamhetsutövare anlitar tredje part för uppfyllandet av de krav på kundkännedom som föreskrivs i artikel 8.1 a–c i penningtvättsdirektivet (om grundläggande åtgärder för att uppnå kundkännedom, se avsnitt 6.2.1). Förenklat så ger regelverket möjlighet för verksamhetsutövare att förlita sig på en tredje parts kontroll av kundens och den verkliga huvudmannens identitet samt att skaffa information om affärsförbindelsens syfte och art. Artikel 14 i penningtvättsdirektivet hänvisar, som ovan framgått, inte till artiklarna 8.1 d eller 8.2 i penningtvättsdirektivet. Det innebär bl.a. att verksamhetsutövare som förlitar sig på åtgärder utförda av en tredje part, alltså är skyldiga att fortlöpande följa upp affärsförbindelsen samt i övrigt kan behöva anpassa kontrollåtgärder till den aktuella risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det slutliga ansvaret för uppfyllandet av kraven ska, enligt artikel 14 i penningtvättsdirektivet, även fortsättningsvis ligga hos den verksamhetsutövare som har förlitat sig på tredje part.

Av ingressen till penningtvättsdirektivet (se ingressats 27) framgår att syftet med regelverket rörande tredje parter är att undvika att upprepade kundidentifieringsförfaranden leder till att affärsverksamheten drabbas av förseningar och ineffektivitet. Det betonas även att ansvaret för verksamhetsutövaren och den tredje parten kvarstår fullt ut, dvs. även kravet på att rapportera misstänkta transaktioner och bevara uppgifter. Av artikel 19 i penningtvättsdirektivet framgår att reglerna rörande tredje parter inte ska tillämpas på fall av s.k. outsourcing eller vissa agenturförhållanden, vilka i detta avseende anses vara en del av verksamhetsutövaren.

Inledningsvis bör ställning tas till om regler beträffande tredje parter bör införas i penningtvättslagen och i så fall vilka verksamhetsutövare som bör ges möjlighet att förlita sig på åtgärder utförda av en tredje part. Utredningen har gjort bedömningen att regler som möjliggör att verksamhetsutövare får förlita sig på tredje parter bör utnyttjas i de fall det finns ett praktiskt användbart tillämpningsområde och där det kan ske utan att regelverkets syfte förfelas. *Finansinspektionen* anser att utredningens förslag om att vissa åtgärder för kundkännedom kan utföras av tredje part är i linje med strävan att minska ineffektiviteten med upprepade identifieringsförfaranden. Vi anser inte att det finns skäl att ifrågasätta den bedömningen och anser därför att regler av detta slag bör införas i penningtvättslagen. När det gäller kretsen av verksamhetsutövare som ges möjlighet att förlita sig på åtgärder utförda av en tredje part gör vi följande bedömning.

Av artikel 15.1 i penningtvättsdirektivet framgår att en medlemsstat som tillåter kreditinstitut eller finansiella institut att bli betrodda som tredje parter, i enlighet med artikel 14 i penningtvättsdirektivet, ska tillåta motsvarande verksamhetsutövare som är belägna på dess territorium att erkänna och godta resultatet av de åtgärder för att uppnå kundkännedom som har utförts av ett institut i en annan medlemsstat. Detta oavsett om de handlingar eller uppgifter på vilka dessa krav grundar sig är annorlunda än dem som krävs i den medlemsstat till vilken kunden hänvisas. Motsvarande gäller, enligt artikel 15.1 i penningtvättsdirektivet, för valutaväxlings- och betalningsöverföringsverksamhet samt även vissa verksamhetsutövare som driver icke-finansiell verksamhet, såsom revisorer, skatterådgivare och oberoende jurister. Enligt utredningens förslag bör kretsen av möjliga tredje parter begränsas till att gälla verksamhetsutövare med verksamhet som anges i 1 kap. 2 § första stycket 1–3 och 5–7 penningtvättslagen samt advokater och godkända och auktoriserade revisorer.

*Finansinspektionen* har emellertid avstyrkt förslaget om att vissa icke-finansiella aktörer ska kunna bli betrodda som tredje parter. Enligt inspektionen skulle en avgränsning till ovan angivna finansiella aktörer möjliggöra en bättre kontroll över användandet av tredje parter. Inspektionen anser dessutom att en god internationell samverkan mellan EU:s tillsynsmyndigheter möjliggör en god kontroll över tredje parter som finns utanför Sveriges gränser. Vi delar inte *Finansinspektionens* bedömning. Ovan har framgått att ansvaret kvarstår fullt ut för den verksamhetsutövare som förlitar sig på en tredje part. I den mån tredje part har brustit i de åtgärder som krävs för att uppnå kundkännedom, kan tillsynsmyndigheten på sedvanligt vis ingripa gentemot verksamhetsutövare under inspektionens tillsyn med stöd av bestämmelser i den tillämpliga rörelselagstiftningen. När en verksamhetsutövare under *Finansinspektionens* tillsyn förlitar sig på åtgärder för kundkännedom som utförs av en icke-finansiell aktör såsom en godkänd eller auktoriserad revisor ligger det i sakens natur att verksamhetsutövaren säkerställer att de åtgärder som tredje part vidtar för att uppnå kundkännedom är i överensstämmelse med kraven i penningtvättslagen. Det sistnämnda behandlas nedan. Vi anser därför att användandet av regler beträffande tredje parter är självreglerande i så måtto att det ligger i verksamhetsutövarens intresse att säkerställa att de rutiner som en tredje

part har vidtagit är tillfredsställande. Till detta kommer att advokater och godkända och auktoriserade revisorer omfattas av tillsyn. Vad Finansinspektionen i övrigt framfört är inte av det slaget att en annan bedömning avseende kretsen av möjliga tredje parter kan göras.

Finansinspektionen har vidare efterfrågat bemyndigande att meddela föreskrifter gällande rutiner och kontrollsystem vid användande av tredje part. Något som enligt inspektionen bör innefatta vilka verksamhetsutövare som kan accepteras som tredje parter och hur rutiner för detta ska se ut. Såsom framgått anser vi att utredningens föreslagna krets av möjliga tredje parter inte bör ändras. Något bemyndigande för Finansinspektionen att meddela avgränsningar från denna krets är därför inte aktuellt att införa. På samma sätt som i dag har inspektionen möjlighet att meddela föreskrifter rörande rutiner. Något som även kan innefatta användandet av tredje parter. I övrigt kan Finansinspektionen meddela föreskrifter med stöd av rörelselagstiftningen. Det måste anses vara tillräckligt för att tillse att användandet av tredje parter hanteras på ett för inspektionen godtagbart vis.

En verksamhetsutövare kan även förlita sig på åtgärder utförda av en tredje part utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Vilka krav som ställs på sådana tredje parter regleras i artikel 16.1 i penningtvättsdirektivet. Av artikeln framgår att de enligt lag ska vara registreringsskyldiga, tillämpa bestämmelser om krav på kundkännedom och bevarande av uppgifter i enlighet med eller motsvarande dem som föreskrivs i penningtvättsdirektivet och kontrollen av att de verkligen uppfyller penningtvättsdirektivets krav sker i enlighet med vad som följer av vissa bestämmelser i penningtvättsdirektivet (avsnitt 2 kapitel V) eller de är verksamma i ett tredje land vars krav motsvarar kraven i penningtvättsdirektivet. Enligt artikel 16.2 i penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna underrätta varandra och kommissionen om fall där de anser att ett tredjeland tillämpar krav motsvarande dem som återfinns i penningtvättsdirektivet. Av artikel 17 i penningtvättsdirektivet framgår att kommissionen med stöd av artikel 40.4 i penningtvättsdirektivet kan fatta beslut om att ett tredje land inte uppfyller erforderliga krav. Kommissionen har däremot inte befogenhet att fatta beslut om en lista över länder som anses tillämpa krav motsvarande dem i penningtvättsdirektivet. Kommissionen har emellertid bistått medlemsstaterna att sammanställa en gemensam lista över länder som uppfyller erforderliga krav. Listan är inte bindande, men kan på frivillig väg genomföras av medlemsstaterna. Vi anser emellertid inte att det är lämpligt att direkt i penningtvättslagen ange vilka länder som i detta hänseende uppfyller erforderliga krav. Ytterligare länder kan exempelvis efter viss tid tillkomma. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör därför bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka stater utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet som uppfyller villkoren beträffande sådana stater i penningtvättslagen.

*Motorbranschens Riksförbund* har i detta sammanhang betonat att bilhandelsföretag ska ha möjlighet att på ett enkelt sätt skaffa sig information om t.ex. vilka banker eller finansbolag i köparens hemland som kan verka som tredje part. Det är knappast möjligt inom ramen för detta lagstiftningsärende att ange vilka utländska verksamhetsutövare som kan verka som tredje parter. Det ankommer därför på

verksamhetsutövaren själv att skaffa sådan information. Den behöriga utländska tillsynsmyndigheten bör dock kunna vara behjälplig med information om, exempelvis, penningtvättslagstiftning i den utländska staten.

#### *Förutsättningar för att använda en tredje part m.m.*

Vilka förutsättningar som gäller för att kunna tillämpa regler beträffande tredje part återfinns i artikel 18 i penningtvättsdirektivet. Av artikel 18.1 i direktivet framgår att tredje part är skyldig att ha den information om kunden som har begärts in, i enlighet med kraven i artikel 8.1 a–c i penningtvättsdirektivet, omedelbart tillgänglig för den verksamhetsutövare som kunden hänvisats till. Enligt artikel 18.2 i penningtvättsdirektivet ska berörd tredje part på begäran och utan dröjsmål vidarebefordra kopior av identifierings- och kontrolluppgifter och annan relevant dokumentation rörande kunden eller den verkliga huvudmannen till den verksamhetsutövare som kunden hänvisats.

Ovan har framgått att artikel 18 i penningtvättsdirektivet är utformad som ett krav på tredje part att tillhandahålla vissa uppgifter beträffande kunden. Det torde emellertid vara tämligen verkningsslöst att rikta ett sådant krav mot en tredje part som finns i ett annat land. Innehållet i artikel 18 i penningtvättsdirektivet får därför närmast ses som villkor för att kunna utnyttja en tredje part. Detta betyder inte alltid att dokument måste sändas över. För att kunna fullfölja skyldigheter i förhållande till exempelvis tillsynsmyndigheter, men även för eget behov, måste dessa upplysningar emellertid kunna vidarebefordras utan dröjsmål. Det regleras i artikel 18.2 i penningtvättsdirektivet. Enligt *Fastighetsmäklarnämnden* skulle det vara önskvärt att verksamhetsutövaren får förlita sig på identitetskontroller och vissa andra åtgärder som utförts av tredje part utan att kunden direkt har hänvisats till verksamhetsutövaren från den tredje parten. Detta skulle enligt *Fastighetsmäklarnämnden* exempelvis innebära att fastighetsmäklare i vissa fall gavs möjlighet att förlita sig på bankernas identitetskontroll av en köpare. En sådan modell skulle enligt *Fastighetsmäklarnämnden* vara att föredra, särskilt som de flesta köpare redan innan undertecknandet av köpekontraktet har trätt i affärsförbindelse med en bank i anledning av överlåtelsetransaktionen. Mäklarens verksamhet skulle genom detta kunna effektiviseras eftersom identifieringsförfaranden i vissa fall inte skulle behöva upprepas. Såsom framgått av artikel 18 i penningtvättsdirektivet ska tredje part tillhandahålla vissa uppgifter för den verksamhetsutövare som kunden hänvisats till. *Fastighetsmäklarnämndens* förslag synes därvid gå utöver innebörden i artikel 18 i penningtvättsdirektivet. Det är därför inte aktuellt att justera bestämmelsen på sätt *Fastighetsmäklarnämnden* förespråkar.

### 6.2.3 Undantag från bestämmelser om grundläggande åtgärder för kundkännedom

**Regeringens förslag:** Bestämmelserna om grundläggande åtgärder för kundkännedom behöver inte tillämpas beträffande vissa kunder, produkter och transaktioner som är förenade med låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Undantag i nuvarande lagstiftning som saknar motsvarighet i penningtvättsdirektivet införs inte i den nya penningtvättslagen. Detta gäller bl.a. en bestämmelse om att identitetskontroll inte behöver göras med anledning av betalningar som görs från ett konto som har öppnats hos ett kreditinstitut som hör hemma inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ytterligare fall där bestämmelserna om kundkännedom inte behöver tillämpas beträffande sådana kunder, produkter, och transaktioner som uppfyller de tekniska kriterier som fastställs av kommissionen i enlighet med art. 40 i penningtvättsdirektivet. Sådana kriterier har fastställts av kommissionen genom genomförandedirektivet.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens, men saknar dels en bestämmelse om att undantag från bestämmelser om grundläggande åtgärder för kundkännedom kan tillämpas beträffande verkliga huvudmän bakom gemensamma konton som förvaltas av advokater eller andra oberoende jurister, dels en bestämmelse om att sådana undantag kan tillämpas beträffande kunder, produkter och transaktioner som utgör låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om regeringen eller de myndigheter regeringen bestämmer har meddelat föreskrifter rörande detta.

**Remissinstanserna:** *Sveriges Försäkringsförbund* tillstyrker utredningens förslag rörande de produkter som omfattas av lägre krav på kundkännedom, men önskar ett förtydligande beträffande förhållandet mellan de försäkringsprodukter som omfattas av lägre krav på kundkännedom och skärpta krav på kundkännedom. *Riksgäldskontoret* är positiv till att svenska myndigheter omfattas av lägre krav på kundkännedom eftersom det tydliggör en fråga som tidigare varit oklar. *Svenska Bankföreningen* anser att artikel 11.2 b i penningtvättsdirektivet rörande lägre krav på kundkännedom beträffande verkliga huvudmän bakom klientmedelskonton som tillhandahålls av advokater, revisorer och fastighetsmäklare bör införas i penningtvättslagen. *Finansbolagens Förening* har hänvisat till att Finanstilsynet i Danmark remitterat ett utkast till förslag som under vissa förutsättningar bl.a. undantar vissa produkter från det nya penningtvättsregelverkets tillämpningsområde. *Mäklarsamfundet Bransch i Sverige AB* menar att det tydligt bör framgå av penningtvättslagen att lägre krav på kundkännedom inte innebär att kontroll helt kan utelämnas. *FAR SRS* menar att den krets av företag som omfattas av lägre krav på kundkännedom har gjorts för snäv.

## Skälen för regeringens förslag

### *Inledning*

I artikel 11 i penningtvättsdirektivet fastställs att undantag från kravet på att vidta grundläggande åtgärder för att uppnå kundkännedom får göras beträffande vissa kunder, produkter och transaktioner. Tidigare penningtvättsdirektiv innehåller vissa undantag som har införts i den nu gällande penningtvättslagen (se 4 a § och 5 §). Bestämmelserna rörande undantag från kravet att vidta grundläggande åtgärder för att uppnå kundkännedom är förhållandevis detaljerade i penningtvättsdirektivet. Det är dock inte en uttömmande beskrivning, utan medlemsstaterna kan efter det att kommissionen fastställt tekniska kriterier i enlighet med artikel 40.1 b i penningtvättsdirektivet fastställa ytterligare situationer där det kan ställas lägre krav på kundkännedom. Detta har skett genom kommissionens genomförandedirektiv (2006/70/EG). I direktivet fastställs tillämpningsföreskrifter beträffande de tekniska aspekterna av definitionen av personer i politiskt utsatt ställning, tekniska kriterier för att bedöma huruvida en situation utgör en låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism samt tekniska kriterier för att kunna tillämpa lägre krav på kundkontroll och göra undantag på grund av finansiell verksamhet som drivs tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning.

Tredje penningtvättsdirektivet medger således att undantag kan göras från kravet på åtgärder för grundläggande kundkännedom i fall där risk typiskt sätt är lägre. Om omständigheterna i det enskilda fallet pekar på hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism ska emellertid skärpta krav på kundkännedom vidtas även i dessa situationer.

En första fråga är om man i dessa situationer helt kan avstå från att vidta åtgärder för att uppnå kundkännedom. Av artiklarna 11.1 och 11.2 i penningtvättsdirektivet framgår att man i vissa fall inte behöver tillämpa bestämmelserna om åtgärder för att uppnå grundläggande kundkännedom, dvs. artikel 7 punkterna a, b och d samt artiklarna 8 och 9.1 i penningtvättsdirektivet. Det innebär avvikelser från centrala delar av de åtgärder som erfordras för att uppnå kundkännedom. Det rör sig om åtgärder som kontroll av kunden och den verkliga huvudmannens identitet, inhämtande av information om affärsförbindelsens syfte och art och skyldigheten att fortlöpande följa upp förbindelsen. Det bör dock betonas att regelverket ändå ställer vissa krav på kundkännedom. Till att börja med måste tillräcklig information samlas in för att fastställa om en undantagssituation föreligger. Något som framgår av artikel 11.3 i penningtvättsdirektivet. Vid kundförhållanden bör identiteten därmed kontrolleras. Såsom framgått ger artiklarna 11.1 och 11.2 i penningtvättsdirektivet inte möjlighet till undantag från artikel 7 c som stadgar att verksamhetsutövare ska vidta åtgärder för att uppnå kundkännedom, om det finns misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism, oavsett eventuella undantag befrielser eller tröskelbelopp.

Artiklarna 11.1 och 11.2 i penningtvättsdirektivet hänvisar inte heller till artikel 22 i penningtvättsdirektivet som bl.a. stadgar att verksamhetsutövare på begäran ska förse finansunderrättelsenheten med erforderliga uppgifter. Detsamma gäller skyldigheten i artikel 32 i penning-

tvättsdirektivet att inrätta system som gör det möjligt att snabbt och fullständigt lämna upplysningar om huruvida de har eller under de senaste fem åren har haft en affärsförbindelse med en viss fysisk eller juridisk person och, om så skulle vara fallet, om förbindelsens natur. Något som implicit innebär att verksamhetsutövare dels bör kontrollera identiteten på ifrågasvarande kund, dels bevara uppgifter om kunden.

*Mäklarsamfundet Bransch i Sverige AB* anser att det bör framgå direkt i penningtvättslagen att kontroller i dessa fall inte helt kan utelämnas. Vi anser dock inte att det är nödvändigt. Det får ändå anses stå klart att institut och personer som omfattas av den nya penningtvättslagen ska samla tillräckligt med information för att kunna fastställa om kunden är berättigad till ett undantag samt tillräckligt med information för att uppfylla penningtvättslagens övriga bestämmelser. Av vad som nu sagts följer således att verksamhetsutövare, även om de är undantagna bestämmelserna om kundkännedom, inte helt undantas ifrån kraven på att vidta åtgärder för att uppnå viss sådan kännedom om kunden. När risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är låg behöver dock inte kontrollerna vara särskilt omfattande.

#### *Undantag beträffande vissa kunder*

Av artikel 11.1 i penningtvättsdirektivet framgår att lägre krav på kundkännedom kan ställas om kunden är en sådan verksamhetsutövare som avses i 1 kap. 2 § första stycket 1–7 i den nya penningtvättslagen eller motsvarande institut i ett tredje land som fastställer krav som motsvarar dem som fastställs i penningtvättsdirektivet och vars överensstämmelse med dessa krav är föremål för tillsyn. Den enda nyheten i artikel 11.1 i penningtvättsdirektivet är att det uttryckligen anges att institut utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ska omfattas av tillsyn beträffande fullgörandet av motsvarande krav som föreskrivs i penningtvättsdirektivet. Även detta bör givetvis beaktas vid genomförandet av direktivet i denna del.

Enligt artikel 11.2 a i penningtvättsdirektivet behöver åtgärder inte vidtas för att uppnå kundkännedom beträffande börsnoterade företag vars aktier handlas på en reglerad marknad i den mening som avses i direktiv 2004/39/EG i en eller flera medlemsstater och börsnoterade företag från tredje land som omfattas av insyns krav som överensstämmer med gemenskapslagstiftningen.

I likhet med utredningen anser vi att innehållet i artikel 11.2 a bör författningsregleras. Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med ordalydelsen i artikeln. För att bättre överensstämja med den terminologi som används i bl.a. lagen (2007:528) om värdepappersmarknad anser vi dock att den föreslagna bestämmelsen behöver justeras i flera avseenden. I stället för uttrycket ”börsnoterat företag” används exempelvis uttrycket ”företag vars [...] handlas på en reglerad marknad”. Någon skillnad i sak är inte avsedd. I den svenska versionen av penningtvättsdirektivet framgår att det är aktier som ska handlas på en reglerad marknad. I den engelska versionen av penningtvättsdirektivet anges dock att det är värdepapper (”securities”) som ska vara upptagna till handel på en reglerad marknad. Den danska versionen av



penningtvättsdirektivet har en liknande utformning. Därmed har den svenska versionen av artikel 11.2 i penningtvättsdirektivet getts en snävare utformning. Det kan inte ha varit avsikten. Bestämmelsen bör därför justeras på detta sätt. Uttrycket ”överlåtbara värdepapper” används i direktiv 2004/39/EG, till vilken artikel 11.2 a i penningtvättsdirektivet hänvisar, och bedöms därför kunna användas i detta sammanhang. Även företag som hör hemma utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet vars överlåtbara värdepapper är upptagna till motsvarande handel och omfattas av motsvarande informationsskyldighet som företag inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet omfattas av lägre krav på kundkännedom.

Enligt artikel 11.2 b i penningtvättsdirektivet omfattas verkliga huvudmän bakom gemensamma konton (”pooled accounts”) som förvaltas av notarius publicus eller oberoende jurister av undantaget att uppnå kundkännedom enligt artiklarna 7 a, 7 b, 7 d, 8 och 9.1. Regler om detta saknas i tidigare direktiv och i gällande svensk lagstiftning. Utredningen har gjort bedömningen att bestämmelsen inte är relevant för svenska förhållanden och har därför inte föreslagit att en bestämmelse av detta slag införs i penningtvättslagen. *Svenska Bankföreningen* anser emellertid att innehållet i artikel 11.2 b i penningtvättsdirektivet bör införas i penningtvättslagen eftersom bestämmelsen tar sikte på klientmedelskonton hos advokater som omfattas av tystnadsplikt. Bankföreningen har även framfört att ett motsvarande undantag bör införas för revisorer och fastighetsmäklare. Det finns bl.a. mot denna bakgrund skäl att närmare analysera den nu aktuella bestämmelsen.

Enligt den svenska versionen av artikel 11.2 b i penningtvättsdirektivet undantas verkliga huvudmän till notarius publicus. I både den engelska och den danska versionen av penningtvättsdirektivet undantas emellertid notarier (eng. notaries). I propositionen skärpta regler mot penningtvätt diskuterades bl.a. innebörden av uttrycket ”notarie” i tidigare penningtvättsdirektiv (se prop. 2003/04:156 s. 48). Härvid angavs att sådana notarier som avses i detta sammanhang kan ha myndighetsliknande uppgifter samt viss självständig rådgivande verksamhet. Med det använda begreppet notarier avses inte svenska tings-, läns- eller överrättsnotarier. I ingressen till penningtvättsdirektivet (se ingressats 23) framgår att undantaget som gäller identifieringen av verkliga huvudmän bakom gemensamma konton som förvaltas av notarius publicus eller andra oberoende jurister inte bör påverka de skyldigheter som åvilar dessa notarius publicus eller andra oberoende jurister enligt direktivet. Detta inbegriper skyldigheten för dessa notarius publicus eller andra oberoende jurister att själva identifiera huvudmännen till de gemensamma konton som de förvaltar.

I likhet med Bankföreningen anser vi att artikel 11.2 b i penningtvättsdirektivet för svenskt vidkommande främst rör advokaters klientmedelskonton. Omfattningen av advokaters tystnadsplikt bör därför närmare analyseras. Enligt 8 kap. 4 § rättegångsbalken är en advokat skyldig att förtiga vad han får kännedom om i sin yrkesutövning när god advokatsed kräver detta. I 34 § advokatsamfundets stadgar återfinns en i huvudsak likalydande bestämmelse. Advokaters tystnadsplikt är straffsanktionerat genom 20 kap. 3 § brottsbalken. En advokat som bryter mot nämnda tystnadsplikt kan även bli föremål för disciplinära åtgärder

enligt 8 kap. 7 § rättegångsbalken. I advokatsamfundets stadgar finns även bestämmelser rörande förvaltning av klienters medel. Om en advokat öppnar ett konto i klientens namn kan banken genom de uppgifter som lämnas av advokaten normalt kontrollera kundens identitet, dvs. den verkliga huvudmannen. Däremot kan motsvarande kontroll av identiteten normalt inte göras beträffande de klienter vars medel förvaltas på advokatens eller advokatbyråns klientmedelskonto, vilka är att anse som verkliga huvudmän. I likhet med Bankföreningen anser vi därför att ett undantag motsvarande artikel 11.2 b i penningtvättsdirektivet bör införas i den nya penningtvättslagen, åtminstone vad gäller advokater.

När det gäller frågan huruvida andra än advokater bör undantas på samma sätt gör vi följande bedömning. Endast advokater omfattas i Sverige av lagstadgad tystnadsplikt. Det är något som talar för att undantaget bör begränsas till advokater. Det finns emellertid skäl som talar för att lägre krav på kundkännedom ska tillämpas beträffande andra oberoende jurister än advokater. I riskhänseende förefaller det exempelvis inte vara någon skillnad att låta även biträdande jurister på advokatbyrå och andra oberoende jurister omfattas. Det kan heller inte anses vara lämpligt om biträdande jurister på advokatbyrå och advokat, som kan använda samma klientmedelskonto, omfattas av skilda regler i kontrollhänseende. Mot denna bakgrund anser vi att bestämmelsen bör gälla advokater, biträdande jurister på advokatbyrå och andra oberoende jurister. Däremot anser vi inte att ovan nämnda undantag även bör gälla verkliga huvudmän till fastighetsmäklare och revisorer, på sätt Bankföreningen framfört. Det är något som går utöver undantaget i penningtvättsdirektivet och som fordrar ytterligare analys, vilket inte är möjligt inom ramen för detta lagstiftningsärende.

En förutsättning för att bestämmelsen ska kunna tillämpas är att uppgifter rörande den verkliga huvudmannens identitet kan göras tillgängliga på begäran. Klientmedelskonton tillhandahålls normalt av en bank. Med stöd av denna bestämmelse kan en advokat utan hinder av tystnadsplikt lämna uppgifter rörande en klient till exempelvis en bank. Undantaget ska även kunna tillämpas beträffande verkliga huvudmän till advokater och andra oberoende jurister som hör hemma utanför EES. En förutsättning är att dessa omfattas av krav motsvarande dem som föreskrivs i penningtvättsdirektivet och vars fullgörande av dessa bestämmelser är föremål för tillsyn. Det bör noteras att advokater och andra oberoende jurister som omfattas av nu aktuellt undantag på sedvanligt vis har att utföra kontrollåtgärder enligt kraven i penningtvättslagen av sina kunder.

Enligt artikel 11.2 c i penningtvättsdirektivet omfattas nationella myndigheter av undantaget. Med myndigheter avses alla typer av myndigheter, oavsett nivå eller storlek. Samtliga myndigheter på lokal, regional och nationell nivå omfattas därmed. Däremot omfattas inte några statliga eller kommunala bolag, även om de tillhandahåller nyttigheter som vatten eller liknande. Sådana får i stället hanteras inom det normala regelverket, även om omfattningen av åtgärderna naturligtvis kan anpassas till riskerna – vilka får bedömas som i och för sig låga.

### *Undantag beträffande vissa produkter och transaktioner*

I artikel 11.5 i penningtvättsdirektivet finns även ett motsvarande undantag för ett antal produkter. Av artikel 11.5 a i penningtvättsdirektivet framgår att man kan ställa lägre krav på kundkännedom avseende livförsäkringar, med vissa beloppsmässiga begränsningar. Tidigare penningtvättsdirektiv innehåller en motsvarande bestämmelse, liksom den nu gällande penningtvättslagen (se 5 §). Någon saklig skillnad i detta avseende innebär inte penningtvättsdirektivet. En bestämmelse med detta innehåll bör således införas i den nya penningtvättslagen.

I artikel 11.5 b och c behandlas undantagen för pensionsförsäkringar respektive pensioner och pensionsrätter. För pensionsförsäkringar anges som förutsättning att försäkringen inte får innehålla någon återköpsklausul och inte användas som säkerhet för lån. För pensioner eller motsvarande pensionsförmåner för anställda gäller att inbetalning ska göras i form av avdrag på lön; någon överlåtelse av rättigheter tillåts inte heller. Regler med detta innehåll har tidigare inte funnits, varken i direktiv eller i gällande svensk lagstiftning. Bestämmelserna bedöms vara relevanta för svenska förhållanden och bör därför införas i den nya penningtvättslagen. Den flytträtt för pensionsförsäkringar som finns i Sverige är att bedöma som en överföring av försäkringens värde mellan försäkringsbolag. Detta innebär dock inte något utflöde av kapital till kunden. Bestämmelsen att inbetalning skall ske som avdrag på lön skulle också i teorin kunna begränsa användningsområdet och enbart omfatta s.k. lönevaxling. Pensionsavtal regleras för svenskt vidkommande dock normalt i kollektivavtal. En pensionsförsäkring kan, under vissa förhållanden, vilka anges i 58 kap. inkomstskattelagen, överlåtas (i fall av ändrade tjänsteförhållanden, på grund av utmätning, ackord eller konkurs, eller genom bodelning). Pensionsavtal är emellertid utformade på olika sätt i olika länder. Nu aktuella bestämmelser i penningtvättsdirektivet torde kunna läsas så att de är att bedöma som produkter förknippade med låg risk med hänsyn till avtalens karaktär, till de institut som hanterar avtalen och i viss mån, till kopplingen till förvärvsverksamhet. Att en inbetalning ska ske i form av avdrag på lön bör således inte tas alltför bokstavligt – det står klart att även om den anställde själv skulle verkställa betalning så är det avgörande kriteriet kopplingen till ett anställningsförhållande. Förhållandena i Sverige bedöms således inte utesluta en tillämpning av penningtvättsdirektivets undantagsmöjligheter vare sig för pensionsförsäkringar eller tjänstepensioner.

*Sveriges Försäkringsförbund* har efterlyst ett förtydligande rörande förhållandet mellan de försäkringsprodukter som omfattas av lägre krav på kundkännedom och situationer där affärsförbindelsen etableras på distans innebärandes skärpta krav på kundkännedom. Sveriges Försäkringsförbund anser att utredningens föreslagna lagtext medger att en produkts riskprofil i penningtvättshänseende väger tyngre än det sätt som avtal tecknats på. Därmed skulle t.ex. pensionsförsäkringar som tecknas via Internet vara undantagna från kraven på kundkännedom enligt 4 a §. Vi delar den uppfattningen. Det faktum att affärsförbindelsen etableras

på distans medför inte att skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom behöver vidtas, om inte omständigheterna föranleder det.

I artikel 11.5 d i penningtvättsdirektivet finns en bestämmelse rörande elektroniska pengar. Med detta avses enligt 1 kap. 2 § lagen (2002:149) om utgivning av elektroniska pengar ett penningvärde som representerar en fordran på utgivaren och som, utan att finnas på ett individualiserat konto, är lagrat på ett elektroniskt medium och godkänns som betalningsmedel av andra företag än utgivaren. För att undantaget skall kunna tillämpas krävs att begränsade summor kan lagras eller lösas ut. Elektroniska pengar förekommer i begränsad omfattning i Sverige. För att bättre överensstämma med den terminologi som används i lagen om utgivning av elektroniska pengar bör det av utredningen föreslagna undantaget justeras i viss utsträckning. Beträffande elektroniska medier som kan laddas tydliggörs att summan 2 500 euro avser belopp som sammanlagt omsätts på det elektroniska mediet.

### *Något om genomförandedirektivet*

Ovan har framgått att kommissionen i genomförandedirektivet fastställt tekniska kriterier för att bedöma om vissa kunder, produkter och transaktioner utgör låg risk för penningtvätt och finansiering av terrorism och därmed kan omfattas av lägre krav kundkännedom. Enligt artikel 3.1 i genomförandedirektivet får medlemsstater anse att kunder som är offentliga myndigheter eller offentliga organ och som uppfyller vissa kriterier omfattas av låg risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det krävs att kunden ifråga har tilldelats offentliga funktioner genom fördraget om Europeiska unionen, fördragen om gemenskaperna eller sekundärlagstiftning, kundens identitet är allmänt öppen och säker, kundens verksamhet och redovisningsmetoder medger insyn och kunden är ansvarig inför en gemenskapsinstitution eller en medlemsstats myndigheter, eller det finns lämpliga kontrollsystem för att övervaka kunden.

Vidare får medlemsstater enligt artikel 3.2 i genomförandedirektivet anse att kunder som är juridiska personer, men inte offentliga myndigheter eller organ, utgör låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Förutsättningarna är att kunden ifråga driver finansiell verksamhet som ligger utanför tillämpningsområdet för artikel 2 i penningtvättsdirektivet, men som genom nationell lagstiftning omfattas av skyldigheterna i det direktivet, kundens identitet är allmänt öppen, tillgänglig och säker, kunden omfattas av ett allmänt obligatoriskt auktorisationskrav enligt bestämmelser i nationell lag som är tillämpliga på företag som driver finansiell verksamhet och auktorisation kan nekas av myndigheter om dessa inte är övertygade om att de personer som styr eller kommer att styra ett sådant företags verksamhet är redbara eller lämpliga personer, kunden står under övervakning i den mening som avses i artikel 37.3 i penningtvättsdirektivet och underlåtenhet från kundens sida att uppfylla vissa krav omfattas av effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner.

Enligt artikel 3.3 i genomförandedirektivet får medlemsstaterna, vid tillämpning av artikel 11.5 i penningtvättsdirektivet, tillåta verksamhets-

utövare att anse att produkter som uppfyller vissa villkor innebär låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Utmärkande för de produkter som anses utgöra låg risk är att de anknutna transaktionerna sker via konto i ett kreditinstitut, är baserade på skrivna avtal, inte är anonyma och kan jämföras med ett månatligt sparande. Vidare kan produkten inte realiseras med en tredje part som förmånstagare, utom vid vissa fastställda händelser (dödsfall, uppnådd ålder etc.) och förmånerna kan bara realiseras på längre sikt. Det anges även att produkten inte ska kunna användas som säkerhet för lån, inte heller får finnas återköpsklausuler eller liknande.

Enligt artikel 3.4 i genomförandedirektivet ska medlemsstaterna vid bedömningen av huruvida kunder, produkter eller transaktioner enligt ovan innebär låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, vara särskilt uppmärksamma på all verksamhet som dessa kunder bedriver eller alla typer av produkter eller transaktioner som genom sin art innebär att det finns stor sannolikhet för att de kan användas eller missbrukas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Enligt artikel 4 finns möjlighet för medlemsstaterna att anse att vissa verksamhetsutövare som driver finansiell verksamhet tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning inte omfattas av tillämpningsområdet för artiklarna 3.1 och 3.2. Om det finns information som tyder på att risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism är hög, kan undantaget från bestämmelserna om kundkännedom inte tillämpas ifråga om de kunder, produkter eller transaktioner som avses i artiklarna 3.1–3.3 i penningtvättsdirektivet.

*FAR SRS* har framfört att kretsen av kunder som omfattas av undantaget från bestämmelserna om kundkännedom har gjorts för snäv och menar att detta t.ex. innebär att bestämmelserna om kundkännedom ska tillämpas på t.ex. IKEA eller beträffande statliga företag. *FAR SRS* anser att sannolikheten för att dessa företag skulle tvätta pengar eller finansiera terrorism förefaller vara mycket ringa. *Finansbolagens Förening* har hänvisat till att Finanstilsynet i Danmark remitterat ett utkast till förslag som under vissa förutsättningar bl.a. undantar vissa produkter från det nya penningtvättsregelverkets tillämpningsområde. Utredningen har dock inte identifierat någon produkt, förutom de i penningtvättsdirektivet angivna, som uppfyller kraven i genomförandedirektivet och därmed generellt ska anses innebära låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Något utrymme inom ramen för detta lagstiftningsärende att göra överväganden rörande ytterligare kunder, produkter eller transaktioner finns inte. Det är i stället lämpligt att bemyndiga regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter rörande ytterligare undantag från bestämmelser om grundläggande åtgärder för kundkännedom som kan komma ifråga för verksamhetsutövare att tillämpa, med beaktande av ovan nämnda tekniska kriterier i genomförandedirektivet.

## 6.2.4 Skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom

**Regeringens förslag:** Skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom införs i den nya penningtvättslagen. Det innebär att i situationer som till sin natur kan innebära hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, ska verksamhetsutövare med beaktande av denna risk vidta mer omfattande åtgärder för att uppnå kundkännedom. Vid denna bedömning ska särskild uppmärksamhet riktas mot de eventuella risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan uppstå med avseende på produkter eller transaktioner som skulle kunna underlätta anonymitet.

Om omständigheterna i det enskilda fallet inte visar motsatsen ska hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism anses finnas i de fall; där kunden inte är fysiskt närvarande för identifiering (distanskunder), affärsförbindelser med eller enstaka transaktioner för personer i politiskt utsatt ställning och vid förbindelser med institut som hör hemma utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Förbud mot förbindelser med s.k. brevlådebanks införs. Lämpliga åtgärder ska dessutom vidtas för att tillse att förbindelser inte etableras eller upprätthålls med institut som tillåter att dess konton används av brevlådebanks.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom samt vad som avses med personer i politiskt utsatt ställning.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Skatteverket* ifrågasätter utredningens bedömning om att det inte finns anledning att generellt bedöma vissa juridiska personer som högrisk kunder, när de kommer från lågskatteländer (skatteparadis). *Svenska Spel AB* anser att förslaget rörande kontroll av personer i politiskt utsatt ställning bör utgå, då det skulle vara mycket svårt att tillämpa i praktiken. *Svenska Spel* menar vidare att det även kan innebära en kränkning av den personliga integriteten för det fall kasinogästerna ska behöva lämna uppgifter om familjeförhållanden i samband med kasinobesök. *Ekobrottsmyndigheten* pekar på att det i utredningens förslag finns en tillsynes uttömmande bestämmelse (se 6 §) beträffande när ytterligare, skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom ska vidtas, men att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ändå får meddela föreskrifter om ytterligare fall av lägre krav på kundkännedom. *Svenska Bankföreningen* betonar att verksamhetsutövare för att kontrollera om någon är en person i politiskt utsatt ställning kan behöva rikta särskild uppmärksamhet mot personer som kommer från länder som är kända för att ha en utbredd korruption. Bankföreningen anser att det är angeläget att det klagas om att ett sådant förfarande inte utgör olaga diskriminering. Enligt *Sveriges Försäkringsförbund* bör det tydligt framgå av lagtexten att politiskt utsatta personer och dess familjemedlemmar ska vara bosatta utomlands. Försäkringsförbundet efterlyser en författningsreglering som gör det möjligt att, utan hinder av banksekretessen, kontrollera från vems bankkonto en insättning gjorts och om en förmånstagares konto verkligen är dennes. Liknande synpunkter framförs av *Fondbolagens Förening* och *Finansbolagens*

*Förening. Mäklarsamfundet Bransch i Sverige AB* påpekar att det inte är praktiskt genomförbart i fastighetsmäklarnas verksamhet att handlägga ett kundärende på en högre nivå. Detta eftersom fastighetsmäklare ofta bedriver egen verksamhet och är personligen ansvariga för förmedlingsuppdraget. Vidare menar Mäklarsamfundet att det framstår som en nästintill omöjlig uppgift för fastighetsmäklare att fastställa ursprunget till en politiskt utsatt persons medel.

## **Skälen för regeringens förslag**

### *Inledning*

I avsnitt 6.2.1 har redogjorts för krav på riskbaserad kundkännedom. I situationer som innebär en högre risk för penningtvätt och finansiering av terrorism fordras att ytterligare, skärpta åtgärder vidtas för att uppnå kundkännedom. Dessa skärpta krav på kundkännedom behandlas i artiklarna 13.1–13.6. Av artikel 13.1 framgår att verksamhetsutövare ska, utifrån en riskbedömning, uppfylla skärpta krav på kundkännedom, utöver de åtgärder som anges i artiklarna 7, 8 och artikel 9.6, i situationer som genom sin natur kan medföra högre risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Vissa situationer har emellertid på förhand bedömts typiskt sett innebära högre risker i detta avseende. Dessa regleras i artiklarna 13.2–13.4 och innebär att ytterligare, skärpta åtgärder för att kundkännedom ska vidtas vid fall där kunden inte är fysiskt närvarande för identifiering (artikel 13.2), vid gränsöverskridande korrespondentbankförbindelser med motpart som hör hemma utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (artikel 13.3) och vid affärsförbindelser med eller enstaka transaktioner för personer i politiskt utsatt ställning (artikel 13.4).

De åtgärder som beskrivs i artiklarna utgör minimikrav, dvs. åtminstone de beskrivna åtgärderna måste utföras. I tidigare penningtvättsdirektiv finns krav på att särskilda och lämpliga åtgärder ska vidtas för att bemöta den större risk för penningtvätt som uppstår när affärsförbindelser upprättas eller en transaktion inleds med en kund som inte varit fysiskt närvarande för identifiering. Bestämmelsen har genomförts i den nu gällande penningtvättslagen (se 4 §). För den finansiella sektorn finns i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2005:5) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall bestämmelser avseende hur kontroller av detta slag ska utföras. Krav på att ytterligare, skärpta åtgärder ska vidtas saknas dock såväl i tidigare direktiv som i nu gällande svensk lagstiftning. De bestämmelser som finns i artiklarna 13.1–13.4 i penningtvättsdirektivet bör införas i den nya penningtvättslagen. Utöver detta inför penningtvättsdirektivet förbud mot att etablera eller upprätthålla korrespondentbankförbindelser (artikel 13.5) med brevlådebanks samt krav på att verksamhetsutövare riktar särskild uppmärksamhet mot förfaranden som underlättar anonymitet (artikel 13.6). Innehållet i dessa artiklar behandlas nedan.

Utredningen har föreslagit att det i penningtvättslagen anges att ovanstående situationer fordrar skärpta åtgärder för kundkännedom,

medan det i författning av lägre valör regleras vilka åtgärder som ska vidtas. Av tydlighetsskäl anser vi dock att de skärpta åtgärder som ska vidtas för att uppnå kundkännedom bör framgå direkt av den nya penningtvättslagen. Det innebär att i situationer som till sin natur kan innebära hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, ska verksamhetsutövaren med beaktande av denna risk vidta mer omfattande åtgärder för att uppnå kundkännedom. Vilka konkreta åtgärder som vidtas i sådana fall får avgöras med beaktande av den aktuella risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Vid denna bedömning ska särskild uppmärksamhet riktas mot de eventuella risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan uppstå med avseende på produkter eller transaktioner som skulle kunna underlätta anonymitet.

Om omständigheterna i det enskilda fallet inte visar motsatsen ska hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism anses finnas när det är fråga om distanskunder, personer i politiskt utsatt ställning och gränsöverskridande förbindelser med kreditinstitut med hemvist utanför EES.

#### *Särskild uppmärksamhet ska riktas mot förfaranden som underlättar anonymitet*

Av artikel 13.6 i penningtvättsdirektivet framgår att medlemsstaterna ska se till att verksamhetsutövare riktar särskild uppmärksamhet på de eventuella risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan uppstå med avseende på produkter eller transaktioner som skulle kunna underlätta anonymitet och vid behov vidta åtgärder för att förebygga att dessa används för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Varken tidigare direktiv eller gällande svensk lagstiftning innehåller bestämmelser av detta slag. Artikel 13.6 i penningtvättsdirektivet motsvaras närmast av FATF:s rekommendation nr.8, som dock uttryckligen anger att det är ny teknologi som bör uppmärksammas. Såsom tidigare har angetts har penningtvättsdirektivet ett riskbaserat förhållningssätt. Utvecklingen är sådan att risker kan uppstå när nya produkter införs på marknaden. Befintliga tjänster kan komma att användas på ett icke avsett sätt. Internetbetalningar och användning av kort av olika slag utgör exempel, liksom betalningar via mobiltelefon (se bl.a. FATF:s Report on new payments methods från oktober 2006). Sverige fick, i den utvärdering som gjordes av FATF i början av år 2006, viss kritik för att det inte fanns några klara riktlinjer beträffande den tekniska utvecklingen. Artikel 13.6 i penningtvättsdirektivet kan sägas innebära ett specificerat krav på den riskbaserade analys som ska göras av den egna verksamhetens risker i penningtvättshänseende. Det finns därför skäl att införa en bestämmelse av detta slag. Utredningen har föreslagit att skyldigheterna härom bör placeras i författning av lägre valör än lag (se 2 § förslag till förordning om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism m.m.). Vi delar inte den bedömningen. Skyldigheterna att rikta särskild uppmärksamhet mot de eventuella risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan uppstå med avseende på produkter eller transaktioner som skulle kunna underlätta



anonymitet är av central betydelse för riskbedömningen och bör därför framgå direkt av den nya penningtvättslagen.

### *Distanskunder*

Av artikel 13.2 i penningtvättsdirektivet framgår att verksamhetsutövare, i sådana fall där kunden inte är fysiskt närvarande för identifiering, ska vidta särskilda och lämpliga åtgärder för att kompensera för den högre risken. I artikeln anges därefter vilka åtgärder som kan vidtas. Till exempel kan ytterligare handlingar, uppgifter eller information behöva inhämtas och andra kompletterande åtgärder behöva vidtas för att kontrollera eller verifiera handlingarnas innehåll eller äkthet. Ett annat kreditinstitut kan t.ex. bekräfta dessa handlingars äkthet eller bekräfta att en betalning görs från ett konto öppnat i kundens namn hos kreditinstitutet. *Fondbolagens Förening* och *Sveriges Försäkringsförbund* anser att det bör införas ett författningsreglerat undantag från den s.k. banksekretessen i 1 kap. 10 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse som banker omfattas av. Detta för att bl.a. kunna kontrollera från vems bankkonto en insättning har gjorts. Under alla omständigheter önskar *Fondbolagens förening* ett förtydligande uttalande. *Finansbolagens Förening* har beklagat att utredningen stannat vid att konstatera att banker på grund av banksekretessen inte anser sig kunna besvara frågor om en betalning sker från en viss persons konto. Detta kan enligt *Föreningen* försvåra penningtvättskontrollen i de fall det skulle krävas ytterligare kontrollåtgärder.

Av artikel 13.2 i penningtvättsdirektivet kan inte utläsas någon skyldighet att vidta kontrollåtgärd på så sätt att ett kreditinstitut bekräftar att en betalning görs från ett konto hos kreditinstitutet, öppnat i kundens namn. Åtgärderna i artikeln är endast exemplifierande. Något utrymme för överväganden av de slag som remissinstanserna framfört finns inte. Innebörden av kraven i artikel 13.2 i penningtvättsdirektivet är att ytterligare handlingar inhämtas eller ytterligare åtgärder vidtas för att kontrollera de handlingar och uppgifter som finns. Identitetskontrollen kan exempelvis göras på grundval av skriftliga underlag och uppgifter som inhämtas från kunden eller tillförlitliga externa källor, såsom register som finns tillgängliga hos myndigheter eller kreditupplysningsföretag. Valet av särskilda och lämpliga åtgärder bör anpassas efter den särskilda situation som råder, och ingår i den riskbedömning som ska göras. Det grundläggande är att verksamhetsutövaren har sådana rutiner på plats att distansfallen uppmärksammas särskilt. Ytterligare handlingar ska inhämtas och kompletterande åtgärder ska vidtas om omständigheterna så kräver.

Som nämns föreslås i detta sammanhang en presumtionsregel – om omständigheterna i det enskilda fallet inte visar motsatsen ska hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism anses finnas när det är fråga om distanskunder. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom. I detta bemyndigande ingår möjligheten att meddela föreskrifter om hur kontroller av distanskunder ska utföras. De kontrollåtgärder som den finansiella sektorn i nu aktuellt hänseende

tillämpar, genom Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2005:5) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, bedöms i huvudsak motsvara kraven på ytterligare, skärpta åtgärder som fordras enligt penningtvättsdirektivet.

### *Affärsförbindelser med eller enstaka transaktioner för personer i politiskt utsatt ställning*

Av artikel 13.4 i penningtvättsdirektivet framgår att verksamhetsutövare när det gäller transaktioner eller affärsförbindelser med personer i politiskt utsatt ställning som är bosatta i ett annat medlemsland eller i en stat utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet ska vidta ytterligare, skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom. Med personer i politiskt utsatt ställning avses, enligt artikel 3.8 i penningtvättsdirektivet, fysiska personer som har eller tidigare har haft viktiga offentliga funktioner och sådana personers närmaste familjemedlemmar och kända medarbetare. Vad som avses med en politiskt utsatt person behandlas nedan.

Enligt artikel 13.4 i penningtvättsdirektivet ska verksamhetsutövaren ha de riskbaserade förfaranden som behövs för att avgöra om kunden i fråga är en person i politiskt utsatt ställning. Verksamhetsutövaren ska även enligt den artikeln inhämta ledningens godkännande innan affärsförbindelser etableras med sådana kunder, vidta lämpliga åtgärder för att fastställa källan till förmögenheten och medlen som hänger samman med affärsförbindelsen eller affärstransaktionen och bedriva skärpt fortlöpande uppföljning övervakning av affärsförbindelsen. Syftet med att införa regler rörande personer i politiskt utsatt ställning i penningtvättsdirektivet torde främst ha att göra med kampen mot korruption. I ingressen till direktivet (se ingressats 25) anges exempelvis att affärsförbindelser med enskilda som innehar, eller har innehaft, viktiga offentliga positioner, särskilt när det är fråga om personer från länder med utbredd korruption kan göra den finansiella sektorn sårbar för angrepp på renommé och/eller rättsliga risker samt att internationella insatser för att bekämpa korruption motiverar också ett behov av att ge särskild uppmärksamhet åt sådana fall. Givet relevanta uppgifter består svårigheterna inte i att bedöma vem som är en politiskt utsatt person utan snarare i att bedöma vilka förfaranden som åläggs verksamhetsutövaren.

Ingressen (se ingressats 1 och 2) till kommissionens genomföranddirektiv (2006/ 70/EG) ger viss vägledning till vilka krav som åläggs verksamhetsutövaren. Där anges att verksamhetsutövare utifrån en riskbaserad analys ska uppfylla skärpta krav på kundkännedom när det gäller transaktioner eller affärsförbindelser med personer i politiskt utsatt ställning som är bosatta i en annan medlemsstat eller i ett tredje land och att det är lämpligt att resurser koncentreras på sådana produkter och transaktioner som kännetecknas av att de innebär en hög risk för penningtvätt. Vidare anges att det kan förekomma att verksamhetsutövare inte lyckas identifiera en kund som tillhörande en av de kategorier som definieras som personer i politiskt utsatt ställning, även om de har vidtagit rimliga och lämpliga åtgärder för detta ändamål. Under sådana omständigheter anges att medlemsstaterna bör ta

vederbörlig hänsyn till behovet av att undvika att verksamhetsutövarna automatiskt ådrar sig ansvar för detta misslyckande. Av denna beskrivning framgår bl.a. att verksamhetsutövaren ska utifrån en bedömning av risken för penningtvätt och finansiering av terrorism uppfylla skärpta krav på kundkännedom och att vederbörlig hänsyn bör tas till svårigheterna, under förutsättning att rimliga och lämpliga åtgärder har vidtagits. De skyldigheter som åligger verksamhetsutövare består därför närmast i att ha rutiner grundade på en riskbedömning, en beredskap för hur tänkbara fall ska hanteras och utbildning av anställda.

Det förhållandet att en verksamhetsutövare inte lyckas fastställa en politiskt utsatt person som sådan kan vara godtagbart, under förutsättning att de åtgärder som har vidtagits kan anses vara tillräckliga. I praktiken torde en politiskt utsatt person kunna identifieras av en verksamhetsutövare redan genom de grundläggande åtgärder för kundkännedom, som behandlats i avsnitt 6.2.1. En inledande åtgärd för att identifiera sådana personer kan exempelvis vara att tillfråga kunden – om vederbörande är bosatt utomlands – om denne är en politiskt utsatt person, antingen själv eller genom sin ställning av närstående. Om svaret är nekande finns normalt ingen anledning att gå vidare, om inte andra omständigheter talar för att ytterligare undersökningar är påkallade. Sannolikt torde typfallet innebära att personen i fråga kommer från ett land med utbredd korruption och/eller att det är fråga om en transaktion som till sitt belopp är omfattande och att dessa faktorer leder till en utökad kontroll.

*Svenska Bankföreningen* anser att det är angeläget att det klargörs att ett sådant förfarande inte utgör olaga diskriminering. Det är att märka att alla som i och för sig bedöms vara personer i politiskt utsatt ställning – vederbörande må komma från ett land som inte är känt för sin utbredda korruption – omfattas av regelverket med dess utökade krav. Det faktum att uppmärksamhet kan behöva riktas mot länder med omfattande korruption utgör därför inte diskriminering. En annan praktisk inledande åtgärd för att identifiera politiskt utsatta personer kan vara att tillfråga kunden om dess yrke. *Svenska Spel AB* anser att utredningens förslag beträffande kontroll av personer i politiskt utsatt ställning bör utgå eftersom det kommer att innebära stora praktiska problem i kasinoverksamheten att bedöma vilka kasinogäster som är att betrakta som politiskt utsatta personer. I praktiken anser Svenska Spel att kasinogäster kommer att behöva tillfrågas om deras yrke eller familjeförhållanden. Det sistnämnda anser Svenska Spel kan komma att innebära en kränkning av den personliga integriteten för kasinogäster. I avsnitt 6.2.1 har redogjorts för att penningtvättsdirektivet med dess riskbaserade förhållningssätt medför att svåra överväganden måste tas beträffande, exempelvis, omfattning av de åtgärder som krävs för att uppnå kundkännedom. Vi har därför förståelse för de synpunkter som Svenska Spel framför. Emellertid är kravet rörande kontroller av politiskt utsatta personer betingade av ett EG-direktiv som Sverige har att genomföra. Det faktum att kunder tillfrågas om yrke och huruvida de är närstående till en politiskt utsatt person kan enligt vår mening inte anses vara en kränkning av den personliga integriteten. Detsamma gäller de övriga åtgärder som en verksamhetsutövare har att utföra för att uppnå kundkännedom.

Av artikel 2.1 i genomförandedirektivet framgår att en person i politiskt utsatt ställning innefattar fysiska personer med vissa offentliga funktioner, som preciseras närmare däri, samt dess familjemedlemmar och kända medarbetare. Familjemedlemmar och kända medarbetare i Sverige till en utomlands bosatt person med viktiga offentliga funktioner omfattas därför inte av definitionen av politiskt utsatt person. En annan tolkning av penningtvättsdirektivet skulle i praktiken innebära en skyldighet för verksamhetsutövare att rutinmässigt kontrollera kunder utifrån denna aspekt. Något förtydligande i penningtvättslagen om att även familjemedlemmar ska vara bosatta utomlands, på sätt *Sveriges Försäkringsförbund* önskat, behövs inte eftersom det framgår av den närmare definitionen (se nedan). Det kan i detta sammanhang konstateras att FATF:s rekommendation nr. 6 har en något annorlunda utformning av definitionen av politiskt utsatt person. I FATF:s rekommendation anknyter inte reglerna till att personen ifråga ska ha sin bosättning utomlands. Istället är det avgörande att vederbörande har en viss offentlig funktion i ett annat land. Denna skillnad får konsekvenser. En person som har offentliga funktioner i ett annat land, men under en period har sin bosättning i Sverige omfattas exempelvis för svensk vidkommande inte av definitionen av politiskt utsatt person i penningtvättsdirektivet. Det ligger emellertid i sakens natur att en sådan person måste anses vara förenad med hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism på samma sätt.

Som nämnts föreslås nu införas en presumptionsregel även för dessa fall – om omständigheterna i det enskilda fallet inte visar motsatsen ska hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism anses finnas när en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs med en person i politiskt utsatt ställning.

Om hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism anses finnas ska de skärpta åtgärderna för att uppnå kundkännedom alltid avse lämpliga åtgärder för att ta reda på varifrån tillgångarna kommer, skärpt fortlöpande uppföljning av affärsförbindelsen och att inhämta godkännande från behörig beslutsfattare (se närmare i författningskommentaren till 2 kap. 4 och 5 §§).

Något krav på teknisk lösning för att kontrollera politiskt utsatta personer följer inte av penningtvättsdirektivet. Huruvida en sådan är lämplig att införa får därför avgöras av den enskilde verksamhetsutövaren. Den tekniska lösningen måste naturligtvis även vara förenlig med bl.a. personuppgiftslagen (1998:204). Vad som gäller i detta avseende utvecklas i avsnitt 6.4.

#### *Närmare om definitionen av politiskt utsatt person*

Med personer i politiskt utsatt ställning avses, enligt artikel 3.8 i penningtvättsdirektivet, fysiska personer som har eller tidigare har haft viktiga offentliga funktioner och sådana personers närmaste familjemedlemmar och kända medarbetare. I artikel 2 i genomförandedirektivet återfinns en utvidgad definition av politiskt utsatt person. Det är genomgående fråga om de högsta nivåerna i ett land (stats- och regeringschefer, ministrar, domare i högsta domstolen, höga officerare

etc.). Inga tjänstemän på mellannivå eller lägre omfattas. Däremot omfattas personer med höga befattningar på europeisk och internationell nivå. I artiklarna 2.2 och 2.3 i genomförandedirektivet definieras vad som avses med ”närmaste familjemedlemmar” respektive ”kända medarbetare”. Med närmaste familjemedlemmar avses enligt artikel 2.2 i genomförandedirektivet maka/make, partner som enligt nationell lag jämföras med maka/make, barn och deras makar eller partner, samt föräldrar. Med kända medarbetare avses enligt artikel 2.3 i genomförandedirektivet fysiska personer om vilka det är känt att de gemensamt med den person som avses i punkt 1 är verkliga huvudmän till juridiska personer eller juridiska konstruktioner, eller som på annat sätt haft nära affärsförbindelser med en politiskt utsatt person eller fysiska personer som är ensamma förmånstagare till juridiska enheter eller juridiska konstruktioner om vilka det är känt att de egentligen har upprättats till förmån för en politiskt utsatt person. Av ingressen till genomförandedirektivet (se ingressats 5) framgår att en politiskt utsatt person betraktas som en sådan under en övergångsperiod efter det att denne lämnat sin offentliga funktion. Av artikel 2.4 i penningtvättsdirektivet framgår att verksamhetsutövare ska, utan att det påverkar tillämpningen av skärpta krav på kundkännedom, utifrån en riskbaserad analys inte längre vara skyldiga att anse att en person har en politiskt utsatt ställning om personer i fråga sedan minst ett år har upphört att utöva viktiga offentliga funktioner.

#### *Gränsöverskridande förbindelser med kreditinstitut med hemvist utanför EES*

Av artikel 13.3 i penningtvättsdirektivet framgår att kreditinstitut i fråga om gränsöverskridande korrespondentbankförbindelser med motpart i ett tredjeland ska se till att ytterligare, skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom vidtas. Begreppet korrespondentbankförbindelse är inte definierat i penningtvättsdirektivet eller i FATF:s rekommendationer. Normalt torde dock avses en sådan förbindelse som ett kreditinstitut har med en annan, utländsk bank i syfte att sköta framförallt betalningsförmedling för de egna kunderna. Även andra tjänster är dock tänkbara (se FATF:s Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations s. 75). En anledning till att korrespondentbankförbindelser med motpart i tredje land anses vara förenad med hög risk är att det institut som utför betalningen oftast saknar direktkontakt med de parter som är involverade i transaktionen, och därmed saknar kunskap om vad transaktionen rör. De allra högsta riskerna utgörs av fall där motparten inte har någon fysisk närvaro i något land. Sådana institut benämns brevlådebanks och behandlas nedan.

Enligt artikel 13.3 i penningtvättsdirektivet ska kreditinstitut samla in tillräckligt med information om motparten för att fullt ut kunna förstå dennes affärsverksamhet och utifrån offentligt tillgänglig information bedöma det berörda institutets renommé och kvaliteten i tillsynen, göra en bedömning av motpartens kontroller för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism, inhämta godkännande från sin ledning innan de

ingår nya korrespondentbankförbindelser, dokumentera varje instituts respektive ansvarsråden, och ifråga om så kallade ”payable through”-konton förvissa sig om att korrespondentkreditinstitutet har kontrollerat kundernas identitet och fortlöpande övervakar kunder som har direkt tillgång till det institutets konton, och att de på begäran kan förse det andra kreditinstitutet med relevanta uppgifter som behövs för att uppfylla kravet på kundkontroll.

Ovan har framgått att artikel 13.3 i penningtvättsdirektivet ska tillämpas av kreditinstitut, vilka är definierade som sådana som omfattas av artikel 1.1 i direktivet 2000/12/EG (numera ändrat genom direktiv 2006/48/EG). I utredningens förslag framgår inte vilka verksamhetsutövare som ska tillämpa den nu aktuella bestämmelsen. I betänkandet (s. 123) anges kortfattat att den svenska lagstiftningen i huvudsak träffar verksamhet i form av bank- eller finansieringsrörelse. Oklarheten är enligt vår mening en brist. Kreditinstitut definieras i artikel 4 i direktiv 2006/48/EG såsom dels företag vars verksamhet består i att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel och att bevilja krediter för egen räkning, dels institut för elektroniska pengar i enlighet med direktiv 2000/46/EG. För svenskt vidkommande omfattas därför banker, kreditmarknadsföretag och institut för elektroniska pengar av krav på att vidta särskilda åtgärder beträffande förbindelser av detta slag. Det bör framgå direkt av den aktuella bestämmelsen. Andra verksamhetsutövare än banker, kreditmarknadsföretag och institut för elektroniska pengar undantas emellertid inte direkt från skyldigheter att vidta åtgärder för förbindelser av liknande karaktär. Huruvida åtgärder i dessa fall ska vidtas får avgöras inom ramen för den riskbedömning som ska göras.

Även i detta fall föreslås nu införas en presumtionsregel – om omständigheterna inte visar motsatsen ska hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism anses finnas vid förbindelser mellan ett svenskt kreditinstitut och ett kreditinstitut med hemvist utanför EES.

Om hög risk i dessa avseenden anses finnas ska de skärpta åtgärderna för att uppnå kundkännedom alltid avse att inhämta tillräckligt med information om motparten för att kunna förstå verksamheten, dess anseende och tillsynens kvalitet, att bedöma motpartens kontroller för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism, att dokumentera respektive instituts ansvar att vidta kontrollåtgärder, att inhämta godkännande från behörig beslutsfattare och att förvissa sig om att motparten har kontrollerat identiteten på kunder som har direkt tillgång till konton hos kreditinstitutet och fortlöpande följer upp dessa kunder samt på begäran kan lämna relevanta kunduppgifter.

#### *Förbud mot förbindelser med brevlådebanks*

Enligt artikel 13.5 i penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna förbjuda kreditinstitut att etablera eller upprätthålla förbindelser med brevlådebanks och ska begära att kreditinstitutet vidtar lämpliga åtgärder för att se till att de inte etablerar eller fortsätter att upprätthålla korrespondentbankförbindelser med en bank som tillåter att dess konton används av brevlådebanks. Varken i tidigare direktiv eller i gällande svensk

lagstiftning finns förbud mot brevlådebanks. En bestämmelse av detta slag behöver därför införas i den nya penningtvättslagen. I Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2005:5) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall finns dock ett allmänt råd rörande brevlådebanks. I det allmänna rådet anges att ett kundförhållande inte bör etableras om det kan antas att kunden utgör en s.k. brevlådebank (shellbank).

I likhet med bestämmelsen beträffande gränsöverskridande förbindelser mellan kreditinstitut ska förbudet tillämpas av banker, kreditmarknadsföretag och institut för elektroniska pengar. Något som följer av ordalydelsen till artikel 13.5 i penningtvättsdirektivet. När det gäller förbindelser med en bank som tillåter att dess konton används av en brevlådebank har utredningen föreslagit ett förbud mot detta i penningtvättslagen. Enligt artikel 13.5 i penningtvättsdirektivet krävs dock endast att åtgärder vidtas för att tillse att sådana förbindelser inte etableras eller upprätthålls. Det bör framgå direkt av bestämmelsen i den nya penningtvättslagen. Av artikel 13.5 i den engelska versionen av penningtvättsdirektivet framgår vidare att bestämmelsen riktar sig mot banker som är kända för att tillåta att brevlådebanks använder dess konton. Den danska versionen av penningtvättsdirektivet har en liknande utformning. Det faktum att banken i fråga ska vara känd för att tillåta nu aktuella förbindelser återfinns dock inte i den svenska versionen av penningtvättsdirektivet. Något som inte kan vara avsikten. Utredningens förslag till bestämmelse justeras därför i detta avseende.

## 6.2.5 Filialer och majoritetsägda dotterföretag utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet

**Regeringens förslag:** Verksamhetsutövare som anges i 1 kap. 2 § första stycket 1–7 i den nya penningtvättslagen ska tillämpa bestämmelserna om kundkännedom och bevarande av handlingar enligt den lagen även vid sina filialer och majoritetsägda dotterföretag med hemvist utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Om detta inte kan ske, ska verksamhetsutövaren vidta åtgärder för att effektivt hantera risken för penningtvätt och finansiering av terrorism samt skriftligen underrätta Finansinspektionen om detta.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens, men saknar en bestämmelse om vad verksamhetsutövaren ska vidta för åtgärder om bestämmelserna om kundkännedom och bevarande av handlingar enligt den nya penningtvättslagen inte kan tillämpas.

**Remissinstanserna:** *Finansinspektionen* anser att det bör tydliggöras att inspektionen ska underrättas även i de fall när verksamhetsutövaren inte kan få inblick i en filials interna regler på grund av värdlandets sekretessregler.

**Skälen för regeringens förslag:** Av artikel 31.1 i penningtvättsdirektivet framgår att medlemsstaterna ska kräva att verksamhetsutövare som anges i 1 kap. 2 § första stycket 1–7 i den nya penningtvättslagen vid sina filialer och majoritetsägda dotterbolag i tredjeländer i förekommande fall tillämpar åtgärder som är minst likvärdiga med dem

som anges i penningtvättsdirektivet i fråga om kundkännedom och bevarande av uppgifter. Om tredjelandets lagstiftning inte tillåter tillämpning av sådana likvärdiga åtgärder, ska medlemsstaterna enligt andra stycket ställa som krav att berörda institut underrättar behöriga myndigheter i de hemmedlemsstaten om detta. Enligt artikel 31.3 i penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna kräva att sådana verksamhetsutövare som nämnts ovan vidtar ytterligare åtgärder för att på ett effektivt sätt hantera risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism då tredjelandets lagstiftning inte tillåter tillämpning av de åtgärder som krävs enligt punkt 31.1 första stycket. Varken tidigare direktiv eller nuvarande svensk lagstiftning innehåller regler av detta slag. I Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2005:5) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m. finns emellertid allmänna råd rörande koncernförhållanden. Härvid anges att styrelsen eller verkställande moderbolaget för ett moderbolag i en koncern bör verka för etablering av en koncernövergripande policy för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet, gemensamma interna principer vid utformningen av vissa rutiner och gemensamma interna principer för utförande av riskanalys och tillämpning av principen om kundkännedom. Vidare anges att Finansinspektionen omgående bör informeras om en koncern bedriver verksamhet genom utländska filialer eller dotterbolag och företaget finner att dess interna regler mot penningtvätt eller finansiering av särskilt allvarlig brottslighet inte kan tillämpas på grund av brister i det landets reglering inom detta område. FATF:s utvärdering av Sverige innehöll viss kritik (se s. 96 f.) i nu aktuellt hänseende eftersom bindande reglering saknades. Enligt ordalydelsen i artikel 31.1 i penningtvättsdirektivet rör bestämmelsen majoritetsägda dotterbolag i tredjeland (majority-owned subsidiary enligt den engelska versionen av penningtvättsdirektivet. Därmed undantas verksamhetsutövare från skyldigheten att vidta åtgärder i förhållande till andra juridiska personer än bolag. Det kan inte vara avsikten. För att tydliggöra detta används, i likhet med utredningen, uttrycket majoritetsägt dotterföretag.

Enligt utredningens förslag bör en bestämmelse om att filialer och dotterbolag ska tillämpa motsvarande regler som föreskrivs i penningtvättsdirektivet rörande kundkännedom och bevarande av uppgifter föras till penningtvättslagen, vari nu anges att lagen även gäller filialer i Sverige till utländska juridiska personer med huvudkontor i utlandet. I förslaget till förordning om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m. (se 15 §) har utredningen vidare föreslagit en bestämmelse om att Finansinspektionen bör informeras om företaget finner att dess interna regler inte kan tillämpas på grund av tredje lands reglering på området. Vi delar utredningens bedömning att regler av det slag som återfinns i artikel 31.1 bör författningsregleras. Däremot anser vi inte att regler av detta slag bör föras till en paragraf som behandlar lagens tillämpningsområde. Inte heller anser vi att verksamhetsutövares underrättelseskyldighet bör återfinnas i författning av lägre valör.

*Finansinspektionen* anser att det bör tydliggöras att inspektionen ska underrättas även i de fall när verksamhetsutövaren inte kan få inblick i en



filials interna regler på grund av värdlandets sekretessregler. Inspektionens förslag utgör enligt vår bedömning en utvidgning av artikel 31.3 i penningtvättsdirektivet. I avsaknad av beredningsunderlag är vi inte beredda att föreslå en ändring av utredningens förslag på sätt Finansinspektionen förordar. Det är heller inte ett krav i penningtvättsdirektivet att ta del av interna regler för att sedan underrätta inspektionen, även om det naturligtvis är önskvärt. Det avgörande är att verksamhetsutövaren försäkras sig om att motsvarande åtgärder för kundkännedom och bevarande av handlingar som föreskrivs i penningtvättslagen tillämpas. Rutiner för att säkerställa intern rapportering av detta slag fordras dock. När det gäller ytterligare åtgärder för att effektivt hantera risken i de fall åtgärder inte kan vidtas på grund av tredjelandets lagstiftning har utredningen inte föreslagit en bestämmelse av detta slag. Det är en brist. Vi föreslår därför att en bestämmelse av detta slag införs i den nya penningtvättslagen.

## 6.3 Rapporteringskrav

### 6.3.1 Uppgifts- och granskningsskyldighet

**Regeringens förslag:** Huvuddragen i bestämmelserna i den nu gällande penningtvättslagen om granskning, uppgiftsskyldighet och meddelandeförbud införs i den nya lagen.

Det ska således finnas rutiner för hanteringen av särskilt riskfylld verksamhet och ovanliga transaktioner ska granskas. Om misstanke efter närmare analys kvarstår, ska uppgifter utan dröjsmål lämnas till Rikspolisstyrelsen (Finanspolisen). Detta ska ske vid misstanke om, eller då skälig grund att misstänka penningtvätt eller finansiering av terrorism finns. En misstänkt transaktion ska inte genomföras förrän rapportering har skett. Om det inte är möjligt att underlåta att utföra en misstänkt transaktion, eller om underlåtenheten skulle försvåra den fortsatta utredningen, får transaktionen utföras och uppgifter lämnas omedelbart i efterhand.

På begäran från Finanspolisen ska alla erforderliga uppgifter som behövs för deras utredning lämnas utan dröjsmål, även om föregående rapportering inte har skett. Om en behörig tillsynsmyndighet vid en inspektion eller på annat sätt har upptäckt omständigheter som kan antas ha samband med eller utgöra penningtvätt eller finansiering av terrorism, ska myndigheten utan dröjsmål underrätta Finanspolisen om transaktionerna.

Genom ett bemyndigande ges regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, möjlighet att utforma mer detaljerade bestämmelser angående uppgifts- och granskningsskyldigheten.

En skyldighet införs för alla tillsynsmyndigheter att utan dröjsmål rapportera till Finanspolisen, om de vid en inspektion av en aktör eller på annat sätt har upptäckt omständigheter som kan antas ha samband med eller utgöra penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Även andra oberoende jurister än advokater och biträdande jurister, samt godkända eller auktoriserade revisorer och skatterådgivare undantas från uppgiftsskyldigheten när de bedömer en klients rättsliga situation.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Rikspolisstyrelsen (RPS)* anser att det är bra att det i lagförslaget förtydligas att uppgifter ska lämnas utan dröjsmål, då det hittills i många fall tagit allt för lång tid innan Finanspolisen erhållit uppgifterna från rapportörerna och att det är önskvärt med viss vägledning när det gäller vad som avses med detta begrepp. RPS hävdar vidare att en effektiv hantering och analys av penningtvätsrapporterna förutsätter att informationen överförs i elektronisk form, vilket bör vara det normala förfarandet. Elektroniskt informationsflöde är avgörande för kvaliteten och möjligheten för finansunderrättelseenhetens arbete. RPS anser dessutom att det finns behov av att även de myndigheter som i sin verksamhet kontrollerar, övervakar eller utreder transaktioner, rapporterar transaktioner som skäligen kan antas härröra från penning-

tvätt eller terrorismfinansiering. Nuvarande sekretessbestämmelser hindrar enligt RPS myndigheter från att rapportera transaktioner som de upptäcker genom sin verksamhet och som de bedömer vara avvikande eller som skäligen antagen penningtvätt. *Finansinspektionen* ser positivt på förslaget att uppgifter till Finanspolisen ska lämnas utan dröjsmål efter granskning. Det kan ifrågasättas – menar inspektionen – om inte företag ska lämna uppgifter utan dröjsmål även då Finanspolisen begär det. *FAR SRS* anser att omfattningen av revisorers gransknings-skyldighet enligt penningtvättslagen är oklar och att inget klagande heller av utredningen. Dessutom införs en ny reglering avseende löpande övervakning av affärsförhållandet som är utformad för den finansiella sektorn. *FAR SRS* önskar därför ett förtydliganden om att granskningen inte ska gå utöver vad som följer av god revisions-sed. *Fastighet-smäklarnämnden* ser positivt på utredningens förslag att en uttrycklig bestämmelse om att meddelandeförbudet inte omfattar uppgifter som lämnas till tillsynsmyndigheten förs in i lagen, men hävdar att den föreslagna ändringen torde kräva ytterligare sekretessbestämmelser för nämndens vidkommande. *Sveriges Advokatsamfund* anser att det inte framgår vilken grad av misstanke som krävs för att en skyldighet att rapportera ska inträda. En bättre lösning är enligt samfundet att utforma rapporteringsskyldigheten på samma sätt som i direktivet. *Svenska Bankföreningen* välkomnar en ökad användning av elektronisk kommunikation och anser att Finanspolisen bör ta initiativ till en fortsatt utveckling av elektroniska lösningar i nära samarbete med uppgiftslämnarna. *Svenska Försäkringsförmedlares Förening* påtalar olägenheten med att under vissa förhållanden inte kunna utföra vissa transaktioner och samtidigt inte kunna berätta om skälet. Risk för felkällor i bedömningen som måste göras är enligt föreningen större för en fysisk person än för ett större institut som har tillgång till stödssystem för övervakning m.m. *Kronofogdemyndigheten*, som hanterar stora penningbelopp i samband med auktionsförsäljning, anser att det bör klargöras om myndigheten ska anses omfattas av rapporteringsskyldigheten.

### **Skälen för regeringens förslag:**

#### *Granskning av transaktioner*

Artikel 20 i direktivet anger de allmänna förutsättningarna för rapporteringsskyldigheten. Detta innebär att de rapporteringsskyldiga ska ägna särskild uppmärksamhet åt verksamhet som de på grund av dess natur anser kunna innebära särskild risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, i synnerhet komplicerade eller ovanligt omfattande transaktioner eller alla ovanliga transaktionsmönster som inte förefaller ha något ekonomiskt eller påvisbart ekonomiskt syfte. Det senare ledet är nytt, men i övrigt motsvaras artikel 20 av artikel 5 i tidigare penningtvättsdirektiv, vilken lett till det krav på granskning av transaktioner som skäligen kan antas utgöra penningtvätt i nuvarande lagstiftning. Artikel 20 är generellt utformad och motsvarar strängt taget ett krav på förhöjd uppmärksamhet, med exemplifiering av situationer

som typiskt sett kan innebära en förhöjd risk. Den kan med andra ord ses som ett led i den bedömning av kunder och verksamhet som ska göras enligt reglerna om kundkänedom. Särskilt i elektroniska övervakningssystem kan vissa transaktioner detekteras och ”flaggas” med användande av riskindikatorer för att därefter sällas ut efter närmare undersökning.

Den nuvarande bestämmelsen i penningtvättslagens 9 § är utformad som ett krav på en granskning av alla transaktioner som skäligen kan utgöra penningtvätt. Det är nu lämpligt att göra en språklig förändring av vilka transaktioner som ska granskas, för att på så sätt uppnå en närmare överensstämmelse med direktivets ordalydelse. Någon ändring i sak är inte avsedd. Granskning ska ske av alla transaktioner då misstanke om, eller skälig grund för misstänkt penningtvätt eller terrorismfinansiering föreligger. I och med att bestämmelsen knyts till direktivets utformning, medför det såsom *Advokatsamfundet* påpekat, att gransknings-skyldigheten får en viss begränsning. Av motiven till nu gällande bestämmelse (prop. 1992/93:207 s. 20) framgår att de flesta transaktioner i det finansiella systemet utförs på elektronisk väg. Någon reell möjlighet att granska enskilda transaktioner föreligger inte, utan det får i praktiken bli fråga om att granska transaktioner som redan har genomförts. Vid en sådan granskning kan t.ex. samband mellan transaktioner visa att de härröra från brottslig verksamhet. För att en gransknings-skyldighet ska föreligga nämns vidare att det ska finnas skäl att anta att transaktionen avser medel som härrör från brottsligt förvärv finns. Det som ska bedömas är i första hand arten och omfattningen av transaktionen men också andra omständigheter som till exempel kundens uppträdande.

*FAR SRS* har hävdad att gransknings-skyldigheten för revisorer bör vara begränsad till transaktioner som klienten genomför med revisorn och inte transaktioner i klientens redovisning gentemot omvärlden. Regeringen anser dock att det är olämpligt att på förhand klart ange var gränsen för gransknings- och rapporteringsskyldigheten går. Gransknings-skyldigheten får i stället bedömas utifrån rapportörens verksamhet och ansvaret inom verksamhetsutövningen. För en revisor bör utgångspunkten vara hur ett revisionsuppdrag normalt sett ska utövas. Om revisorn inom uppdragets ram upptäcker omständigheter som kan ge upphov till misstanke om penningtvätt eller terrorismfinansiering, bör detta rapporteras till Finanspolisen. Ytterst torde en bedömning av den aktuella situationen och vad som förevarit göras av tillsynsmyndigheten, som i efterhand får avgöra om rapportören har följt de krav som lagen och tillsynsmyndigheten ställer.

Eftersom en granskning, som medfört att en misstänkt transaktion upptäckts, senare ska analyseras och rapporteras torde detta medföra något slag av dokumentation av den misstänkta transaktionen för vidare rapportering. Analysen av en upptäckt transaktion kan medföra att den aktuella transaktionen inte längre är misstänkt. Då bortfaller givetvis skyldigheten att rapportera. Det är därför viktigt att påtala att en viss analys måste göras innan en rapportering sker, för att därigenom utföra i vart fall en översiktlig sällning av uppgifter som sedan ska hanteras av Finanspolisen. Vid osäkerhet om ”graden” av misstanke bör rapportering ske. Med hänsyn till att begreppet granskning är vedertaget och till att stadgandet dessutom är straffsanktionerat, avstår vi från att, såsom

utredningen, föreslå någon genomgripande förändring av innehållet i bestämmelsen.

### *Rapporteringskyldigheten*

I direktivet anges att de institut och personer som omfattas av detta på eget initiativ och utan dröjsmål ska rapportera en transaktion när vetskap, misstanke eller skäligen grund att misstänka penningtvätt eller finansiering av terrorism föreligger (artikel 22.1 a). Detta regleras nu i lagens 9 § andra stycke som anger att rapportering ska ske till RPS eller den myndighet som regeringen bestämmer. Rapporteringsskyldig är varje aktör som omfattas av lagens rapporteringskrav. Normalt sett är den faktiskt ansvarige den som utsetts som ansvarig i enlighet med artikel 34, dvs. den som ansvarar för företagets interna rutiner. Finansinspektionen har i sina föreskrifter (FFFS 2005:5) närmare reglerat beslutsfunktionen "central funktionsansvarig" – detta med anledning bl.a. av FATFs rekommendationer. Denna centralt beslutsansvarige ska ha en ledande befattning i företaget och vara direkt underställd den verkställande direktören samt utgöra ett centralt stöd i frågor om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet.

Transaktionerna ska således såsom tidigare angetts granskas och vid misstanke analyseras vidare. Hur lång den interna s.k. observationstiden ska vara varierar från situation till situation och ska följa den kontinuerliga kundkontroll då misstänkt penningtvätt och terrorismfinansiering ska upptäckas i system hos rapportören. Om misstanke därefter kvarstår ska rapportering ske till Finanspolisen.

En av de punkter som FATF kritiserade Sverige för i sin utvärdering år 2006 var att det inte finns bestämmelser om när rapportering ska göras. Uppgifterna ska enligt tredje penningtvättsdirektivet lämnas på eget initiativ och utan dröjsmål, vilket innebär att ansvaret för att rapportera ligger på den rapporteringsskyldige. En sådan skyldighet tas nu in i den nya lagen. I skyldigheten att rapportera utan dröjsmål ligger också att sådan rapportering ska ske på eget initiativ, vilket därför inte påtalas särskilt i lagen.

RPS har i sitt remissvar efterfrågat en vägledning av vad som avses med "utan dröjsmål". Rapporteringen bör enligt vår bedömning ske skyndsamt och så fort det är möjligt ur ett objektiva perspektiv. De interna rutinerna för rapporteringen ska vara effektiva och de utgör förutsättningen för hur lång tid som får förflyta innan rapportering sker. En bestämmelse om krav på sådana interna rutiner för att förhindra penningtvätt och terrorismfinansiering bör införas på en lägre författningshierarkisk nivå.

Närmare kan sägas att rapporteringstiden är beroende av vilken typ av rapportör som avses och ibland också på vilken grad av misstanke som transaktionen vilar. För enklare transaktioner som t.ex. valutaväxling och penningöverföring bör rapportering kunna ske samma dag som transaktionen genomförs eller senast dagen efter. För mer komplicerade transaktioner och transaktioner i flera led kan förhållandena vara sådana att det krävs flera dagars bearbetning eller utredning innan rapportering kan genomföras. Rapporteringen av misstänkta transaktioner som ändå

genomförs ska göras snarast efter det att transaktionen genomförts eftersom misstanke finns. Om rapportering inte sker skyndsamt ska det finnas särskilda omständigheter som föranlett fördröjningen. Syftet med de rapporterade uppgifterna är att polisen så snabbt som möjligt ska kunna ta del av uppgifterna, bearbeta dessa och göra den utredning som krävs. I utredningar och analysarbete är snabbheten givetvis en viktig och ofta avgörande faktor för möjligheten att klara upp brott. RPS pekar i sitt remissvar på vikten av att rapportering sker snabbt och på att det hittills många gånger tagit allt för lång tid. De rutiner som finns för rapportering ska emellertid säkerställa en effektiv och ändamålsenlig hantering av rapporteringsprocessen.

RPS har även framfört önskemål om att få ta del av de uppgifter avseende utlandsöverföringar på över 150 000 kronor som årligen lämnas in av bankerna till Skatteverket. Det är visserligen vår bedömning att ett sådant informationsutbyte skulle vara värdefullt i Finanspolisens analysarbete, men frågan kräver en övergripande analys byggd på en noggrann avvägning av vilka uppgifter polisen i stort ska ha rätt att ta del av. En sådan omfattande analys ryms inte inom ramen för denna lagrådsremiss.

#### *Utökad rapporteringsskyldighet för myndigheter?*

Behöriga myndigheter ska, enligt artikel 25 i direktivet, utan dröjsmål underrätta finansunderrättelseenheten (Finanspolisen i Sverige) om de upptäcker omständigheter som kan ha samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism. Behöriga myndigheter är tillsynsmyndigheterna på området, se art. 37. Andra myndigheter omfattas således inte av direktivet eller av rapporteringsskyldigheten.

I den nu gällande penningtvättslagen regleras rapporteringsskyldigheten för dessa myndigheter i 12 §. Enligt den bestämmelsen åligger det Finansinspektionen att rapportera relevanta uppgifter med koppling till penningtvätt till Finanspolisen.

RPS anser att det finns behov av att även övriga myndigheter som i sin verksamhet kontrollerar, övervakar eller utreder transaktioner, dessutom rapporterar de transaktioner som skäligen kan antas härröra från penningtvätt eller terrorismfinansiering. Nuvarande sekretessbestämmelser hindrar enligt RPS (Finanspolisen) myndigheter från att rapportera. Liknande synpunkter har även framförts av FATF vid den utvärdering av Sverige som gjordes år 2006. I detta sammanhang togs bl.a. frågan om rapporteringsskyldighet upp av FATF-delegationen som pekade på bristen i att Sverige har myndigheter som kommer i kontakt med penningtvätt och terrorismfinansiering men som inte har en rapporteringsskyldighet och därför rekommenderar FATF att sådan skyldighet bör införas<sup>21</sup>.

Vi delar Finanspolisens bedömning att det är viktigt att även berörda myndigheter som kommer i kontakt med omständigheter som tyder på penningtvätt och terrorismfinansiering lämnar rapporter om uppgifter

<sup>21</sup> Se Table 2: Recommended Action Plan to Improve the AML/CFT System, punkt 4 rek 16.

som utvisar misstanke eller skälig grund för misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism. Därigenom kan ett effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte mellan berörda myndigheter säkerställas. En regelmässig rapportering skulle underlätta arbetet hos Finanspolisen och dessutom efterlevs de rekommendationer som FATF har lämnat beträffande upplysningsskyldiga i Sverige. Den rapporteringsskyldighet som nu endast avser Finansinspektionen bör därför nu i den nya penningtvättslagen utökas till att omfatta alla övriga tillsynsmyndigheter, dvs. även Fastighetsmäklarnämnden, Revisorsnämnden, Lotteriinspektionen och aktuella länsstyrelser. Regeln bör utformas som en skyldighet för de behöriga tillsynsmyndigheterna att utan dröjsmål rapportera till Finanspolisen, om de vid en inspektion av en aktör eller på annat sätt har upptäckt omständigheter som kan antas ha samband med eller utgöra penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Det kan dock förekomma att även andra myndigheter i sin verksamhet att kontrollera, övervaka eller utreda transaktioner upptäcker transaktioner som skäligen kan antas utgöra en del av penningtvätt eller terrorismfinansiering. Även dessa myndigheter bör ha möjlighet att rapportera misstänkta transaktioner till Finanspolisen.

Frågan om myndigheters uppgiftsskyldighet påverkas av de sekretessregler som gäller för de uppgiftsskyldiga företagen och myndigheterna. Sekretessproblematiken berördes i tidigare lagstiftningsärende (prop. 1998/99:19 s. 49 ff.) om ändringar i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt, m.m. I propositionen hänvisas till förarbetena till den ursprungliga penningtvättslagen (prop. 1992/93:207 s. 22) där det bl.a. anges att en underrättelse som lämnas med stöd av en författning aldrig kan anses vara obehörig, men att det däremot krävs att de i lagen uppställda förutsättningarna för underrättelse föreligger. Vidare påpekas där att inledandet av en förundersökning anses bryta sekretessen medan situationen fram till dess är annorlunda. Hos Finanspolisen gäller samma sekretessbestämmelser som inom polisväsendet i övrigt. Endast behörig personal hos Finanspolisen får gå in i registret med rapporterade uppgifter. Ett företag kan således inte vända sig till Finanspolisen och få information om huruvida en kund är känd i penningtvättsammanhang. För uppgifterna gäller omvänt skaderekvisit till skydd för den enskilde, dvs. uppgifter får lämnas ut endast om det står klart att ett utlämnande inte förorsakar skada eller men för den berörda personen eller någon anhörig till denne.

Finanspolisen har påtalat problematiken med att berörda myndigheter av sekretessskäl anser sig vara förhindrade att avlämna rapporter om misstänkta transaktioner och även att besvara de följdfrågor som Finanspolisen kan behöva ställa efter erhållen rapport.

Myndigheterna har redan i dag en skyldighet att samarbeta (6 § förvaltningslagen [1986:223] och myndighetsförordningen [2007:515]). Myndigheter ska verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Myndigheten ska vidare tillhandahålla information om dess verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för denna. Eftersom sekretess som huvudregel inte bara gäller gentemot enskilda, utan även mellan myndigheter och i vissa fall även inom en myndighet, se 1 kap. 2 § och 3 § första och andra styckena

sekretesslagen, kan dock sekretess utgöra hinder för en myndighet att lämna en annan myndighet information. Enligt 15 kap. 5 § sekretesslagen ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgifter som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelser om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Denna bestämmelse anses utgöra en precisering av den allmänna samverkansskyldighet myndigheter emellan som gäller enligt 6 § förvaltningslagen (Sekretesslagen – En kommentar Regner m.fl. s. 15:15). Myndigheters skyldighet att lämna information till andra myndigheter är vidare mer vidsträckt än myndigheters skyldighet att lämna uppgifter till allmänheten, eftersom den förstnämnda skyldigheten omfattar varje uppgift myndigheten förfogar över, alltså inte bara uppgifter ur allmänna handlingar (jfr 15 kap. 4 § sekretesslagen).

Även om huvudregeln är att det gäller sekretess mellan myndigheter finns det vissa s.k. sekretessbrytande bestämmelser i sekretesslagen.

Av 14 kap. 1 § sekretesslagen följer att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till bl.a. annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. För att en bestämmelse om uppgiftsskyldighet ska ha sekretessbrytande effekt krävs det att den har viss konkretion. (Sekretesslagen – En kommentar Regner m.fl. s. 15:15). Den uppgiftsskyldighet som finns i 12 § penningtvättslagen utgör en sådan sekretessbrytande uppgiftsskyldighet. Detta gäller givetvis även bestämmelsen om tillsynsmyndigheters underrättelseskyldighet i den nya penningtvättslagen som föreslås omfatta alla tillsynsmyndigheter.

I 14 kap. 2 § har det införts sekretessbrytande bestämmelser som innebär att myndigheter har *möjlighet* att rapportera brottsmisstankar under vissa förutsättningar. Enligt paragrafens andra stycke hindrar sekretess inte att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till bl.a. polismyndighet om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter. Beträffande vissa typer av sekretess finns det specialbestämmelser i 14 kap. 2 § femte till nionde styckena sekretesslagen.

När det gäller frågan vilken grad av misstanke som krävs för att en myndighet ska få lämna uppgifter om misstänkt brottslighet med stöd av 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen uttalades i förarbetena att det är angeläget att de uppgifter som lämnas ut är så tillförlitliga och konkreta som möjligt samt att uppgifter om brott bara får lämnas ut med stöd av bestämmelsen om de är av viss kvalitet. I den promemoria som låg till grund för regeringens förslag hade det föreslagits att en förutsättning för uppgiftslämnande skulle vara att det "skäligen kunde antas" att brott hade begåtts. Föredragande statsrådet ansåg att uttrycket i och för sig rätt väl beskrev vad som kunde krävas. Uttrycket hade emellertid kritiserats av remissinstanserna för att vara oklart och kunna leda tankarna till "skäligen misstanke", "sannolika skäl" etc. som var etablerade i andra sammanhang. Föredraganden ansåg att det var svårt att välja ett uttryck som från alla synpunkter tedde sig som det lämpligaste och att bedömningen av i vilka fall misstankarna var av sådan styrka att uppgift borde lämnas därför borde överlåtas åt myndigheterna själva. Han underströk att den omständigheten att regeringen inte hade föreslagit någon generell skyldighet för myndigheter att rapportera misstankar om brott inte innebar att myndigheterna skulle vara passiva när det uppkom



sådana misstankar. Han ansåg tvärtom att det var önskvärt att myndigheterna utnyttjade de möjligheter att lämna uppgifter om brott som den nya bestämmelsen innebar. Han erinrade också om att en myndighet, när den har rätt att lämna ut en uppgift, också ska lämna ut den om den begärs av en annan myndighet (prop. 1983/84:142 s. 23 ff, jfr även prop. 2001/02:191 s. 46 ff).

Myndigheter har vidare möjligheter att lämna uppgifter om misstankar om bötesbrott i vissa fall, se 1 kap. 5 § och 14 kap. 3 § sekretesslagen, och uppgifter om förestående brott i vissa fall, se bl.a. 14 kap. 3 § sekretesslagen och prop. 2001/02:191 s. 48

Det sagda innebär att även andra myndigheter än de som föreslås bli uppgiftsskyldiga i den nya penningtvättslagen har vissa möjligheter att lämna uppgifter om misstänkt brottslighet till Finanspolisen enligt gällande rätt. Sådan information är som nämnts en viktig pusselbit i Finanspolisens analysarbete. Som nämnts tidigare bör myndigheter inte vara passiva när de misstänker brott utan utnyttja de möjligheter till uppgiftslämnande som 14 kap. 2 § fjärde stycket och vissa andra sekretessbrytande bestämmelser erbjuder. Det finns inte utrymme att inom ramen för detta lagstiftningsärende göra en översyn av om det, utöver de möjligheter till uppgiftslämnande som redan finns, finns skäl att även införa en uppgiftsskyldighet för andra myndigheter än de som föreslås omfattas av uppgiftsskyldighet i den nya lagen.

Vad slutligen gäller Finanspolisens synpunkt att Svenska Spel AB bör omfattas av rapporteringsskyldigheten hänvisas till vad som tidigare anförts om spelverksamhet, dvs. att frågor om spelverksamhet bör hanteras inom ramen för det EG-rättsliga samarbetet på området.

### *Uppgiftsskyldighet utan föregående rapportering*

En viktig fråga vid genomförandet av det tredje penningtvättsdirektivet rör Finanspolisens frågerätt. Denna frågerätt motsvaras av en skyldighet att lämna upplysningar för den som omfattas av rapporteringskravet. I direktivet anges att den som omfattas av rapporteringskravet på begäran av finansunderrättelseenheten utan dröjsmål ska förse denna med alla erforderliga uppgifter (artikel 22.1 b). Frågeställningen regleras i nuvarande penningtvättslag i 9–9 c §§. Där framgår att sedan uppgifter (rapport) lämnats ska rapportören på begäran av myndigheten lämna de ytterligare uppgifter som behövs för utredningen. Denna uppgiftsskyldighet infördes i samband med de ändringar i penningtvättslagen som föranleddes av Penningtvättsutredningens betänkande (SOU 1997:36). Genom detta lagstiftningsärende (prop. 1998/99:19) infördes en skyldighet för de aktörer som omfattas av lagen att besvara frågor från Finanspolisen. Bakgrunden till bestämmelsen var att bristen på frågerätt från Finanspolisen ansågs utgöra ett hinder mot ökad effektivitet i kampen mot penningtvätt och att det därför kunde finnas anledning att skärpa kontrollen genom att införa en skyldighet att på begäran lämna uppgifter till Finanspolisen.

Utformningen av nuvarande bestämmelse innebär att det föreligger en skyldighet för de rapporteringsskyldiga att efter avlämnad rapport på

förfrågan från Finanspolisen lämna de upplysningar som behövs för utredningen om penningtvätt. Det är alltså inte en självständig skyldighet som avses utan den inträder först sedan initiativ tagits från rapportören att lämna information. En motsvarande bestämmelse om upplysnings-skyldighet, dock utan föregående rapportering, gäller för den som yrkesmässigt driver lotteri- och spelverksamhet (9 c §). Denna grupp omfattas dock inte av direktivets övriga regler utan endast av rapporteringsskyldigheten. Det är dock viktigt att notera att ett krav på föregående rapportering för att upplysningsskyldighet ska föreligga varken finns i gällande direktiv eller i tidigare penningtvättsdirektiv. I arbetet med genomförandet av gällande direktiv har den aktuella diskrepansen mellan det gamla direktivet och nuvarande lag uppmärksammas. För att överensstämmelse med direktivet ska föreligga måste den svenska bestämmelsen ändras så att det inte krävs en föregående rapportering för att frågerätt eller upplysningsskyldighet ska uppkomma för berörda objekt.

Enligt Finanspolisen innebär dessutom den begränsning av upplysningsskyldigheten som finns idag, med krav på föregående rapportering, att Finanspolisen är förhindrad att i ett tidigt skede i en brottsutredning hämta in relevanta uppgifter från rapportörerna. Detta kan givetvis utgöra ett hinder i arbetet. Dessutom hindrar den nuvarande bestämmelsen Finanspolisen att besvara de internationella förfrågningar som de får med begäran att lämna information om brott med internationell anknytning, om det inte föreligger en tidigare rapport i ärendet. Detta innebär ineffektivitet och sämre internationellt samarbete på området penningtvätt och finansiering av terrorism enligt Finanspolisen.

Vid utformningen av en reviderad frågerätt bör följande beaktas. En upplysningsskyldighet och motsvarande frågerätt för Finanspolisen förutsätter att det är befogat att göra en förfrågan. Såsom påpekas i prop. 1998/99:19 förutsätter en frågerätt att det finns en konkret misstanke om att penningtvätt eller finansiering av terrorism förekommer. Innan en förfrågan ställs måste polisen exempelvis genom tips eller i anslutning till en annan brottsutredning ha fått information av någorlunda konkret art. Det räcker således inte med en allmän insikt om att illegala medel brukar vara i omlopp i branschen. Detta innebär att polisens frågor måste vara specificerade. Sådana krav på stöd eller skäl för en åtgärd är dessutom sedvanliga krav vid myndighetsutövning. I och med dessa krav får förutsättas att frågor ställs när skäl för detta finns.

Mot bakgrund av vad som nu sagts bör det, i enlighet med direktivets krav, införas en upplysningsskyldighet utan krav på föregående rapportering. Därigenom ges Finanspolisen bättre verktyg att bekämpa penningtvätt och terrorismfinansiering och det ger den dessutom möjlighet till att effektivt samarbeta med internationell polis i dessa frågor. Som nämnts har Finanspolisen ansvaret för att inte fråga utan giltig grund för detta.

#### *Ytterligare undantag från rapporteringsskyldighet*

Bestämmelsen om undantag från rapporteringsskyldigheten i direktivet (artikel 23) omfattade tidigare endast advokater och biträdande jurister.

Även andra oberoende jurister, revisorer och skatterådgivare är numera undantagna från rapporteringskravet när de bedömer en klients rättsliga situation, eftersom direkt jämförbara tjänster måste behandlas på samma sätt när de utförs av någon av de yrkeskategorier som omfattas av direktivet. Bakgrunden till utvidgningen av direktivets regler är att även revisorer och skatterådgivare kan utföra dessa tjänster i vissa medlemsländer. En bestämmelse med detta innehåll bör således införas i den nya penningtvättslagen.

Undantaget innefattar information som de inhämtar om en klient i samband med att de analyserar den rättsliga situation som en klient befinner sig i, i samband med att de försvarar eller företräder klienten eller erhåller i anslutning till rättsliga förfaranden. Även rådgivning om talan ska väckas eller rättegång ska undvikas omfattas. Bestämmelsen gäller oavsett om informationen erhålls eller inhämtas före, under eller efter det rättsliga förfarandet. Så har bestämmelsen också tillämpats. Någon avgörande skillnad jämfört med dagens regelverk är det således inte fråga om.

Undantaget avser även information som de nämnda verksamhetsutövarna har fått ta del av medan de bedömer en klients rättsliga situation. Att bedöma en klients rättsliga situation är inte synonymt med rådgivning. All rådgivning undantas inte från rapporteringsplikten, inte ens all juridisk rådgivning. Finansiell rådgivning eller allmänt hållen juridisk rådgivning som inte är kopplad till en konkret situation omfattas inte av undantaget.

### *Rätt att utföra vissa transaktioner*

Huvudregeln i direktivet (artikel 24) är att de institut och personer som omfattas av direktivet ska avstå från att utföra transaktioner som de vet om eller misstänker har samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism till dess att rapportering har skett till Finanspolisen. Anledningen till det är att dessa personer och institut inte ska medverka, bidra eller underlätta otillåten verksamhet som penningtvätt eller terrorismfinansiering. Bestämmelsen berör till viss del den s.k. kontraheringsplikten som vissa aktörer omfattas av. För bedömning av kontraheringspliktens betydelse i samband med skyldigheten för rapportörer att avstå från att utföra en misstänkt transaktion, se avsnitt 6.2.1. Det bör i sammanhanget dock betonas att även transaktioner som inte utförs på grund av misstanke om samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism ska rapporteras.

Om det inte går att underlåta att utföra en transaktion, eller om underlåtenheten skulle försvåra utredningen, får dock transaktionen utföras, se artikel 24.2. Det kan exempelvis vara så att om transaktionen inte genomförs skulle detta motverka försök att få tag i dem som gynnas av en misstänkt transaktion. I dessa fall är det möjligt att genomföra transaktionen trots att misstanke finns om penningtvätt eller finansiering av terrorism. I direktivet anges inga närmare förutsättningar för möjligheten att under dessa omständigheter utföra transaktionen.

Ansvarig person får helt enkelt göra en bedömning av under vilka förutsättningar det ska vara möjligt.

En bestämmelse med detta innehåll bör införas i den nya lagstiftningen. Härigenom ges berörda aktörer möjlighet att under nämnda förutsättningar hantera en oklar situation med en misstänkt transaktion på ett smidigt sätt. När transaktionen väl är genomförd ska uppgifter om detta lämnas till Finanspolisen omedelbart och på eget initiativ. Det är givetvis viktigt att informationen lämnas direkt efter det att transaktionen genomförts eftersom det rör sig om en misstänkt transaktion.

### *Elektroniska rapporter*

Beträffande kvaliteten på rapporterna och hanteringen av dessa så tillhandahåller Finanspolisen i dag en blankett för att underlätta rapporteringen. Rapportörerna faxar oftast in uppgifterna med bilagor i pappersform. Dessa uppgifter hanteras sedan manuellt i Finanspolisens analysdatabas. Hanteringen är enligt Finanspolisen mycket resurskrävande och svårarbetad. En utveckling pågår dock på området för att kunna hantera elektronisk rapportering, något som skulle underlätta både för de rapporterade och för Finanspolisen. Elektronisk rapportering får också betydelse för den återkoppling som nämns nedan eftersom även denna underlättas genom att en sådan möjlighet ges.

Fördelarna med elektronisk hantering är många. Dels går det fortare att lämna en rapport på elektronisk väg, dels blir det kommande analysarbetet enklare och smidigare om det kan genomföras elektroniskt. En kvalitetshöjande åtgärd skulle vara att ställa krav på hur rapporteringen ska genomföras, något som skulle främja tillgängligheten av uppgifterna och uppföljningen av arbetet. Det är därför lämpligt att ge ett bemyndigande till berörda tillsynsmyndigheter så att dessa får möjlighet att utforma detaljerade bestämmelser i detta avseende, dvs. ställa de krav på rapportören som behövs för att dessa ska lämnas på ett sådant sätt att det underlättar analysarbetet.

Krav på t.ex. elektronisk anmälan av samtliga rapporterade uppgifter bör möjliggöra tidigare upptäckt av i sammanhanget värdefulla uppgifter och ett bättre analysarbete. Kraven kan se olika ut för olika rapportörer och bör vara anpassade till den berörda verksamheten utifrån verksamhetens art och risk. Genom att ansvarig myndighet ges möjlighet att utforma kraven på hur rapporterna med tillhörande uppgifter ska redovisas, bör effektiviteten av bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering öka. Införande av krav på rapportering förutsätter naturligtvis att de krav på skydds- och säkerhetsåtgärder som följer av annan lagstiftning, t.ex. personuppgiftslagen, beaktas. Inga författningsändringar av annat materiellt innehåll föreslås därför nu. En ändring bör kunna öka effektiviteten i Finanspolisens analysarbete, vilket FATF efterfrågade vid utvärderingen av Sverige.

### 6.3.2 Meddelandeförbudet

**Regeringens bedömning och förslag:** Huvuddragen i penningtvättslagens bestämmelser om meddelandeförbud införs i den nya lagen. Meddelandeförbudet ska inte hindra att information ges till en behörig tillsynsmyndighet om det finns behov av informationen. Förbudet att medverka till penningtvätt vållar problem vid tillämpningen och upphävs. Det s.k. 24-timmarsundantaget för advokater och revisorer tas bort.

**Utredningens förslag:** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Ekobrottsmyndigheten* anser att utredningens förslag att upphäva förbudet att medverka till penningtvätt är svårt att förstå och anser att det förhållandet att det i vissa fall kan uppstå gränsdragningsproblem inte rimligtvis bör leda till att förbudet helt tas bort. Vidare framförs att en fråga som inte tas upp är hur en revisor ska förfara i situationer där brottsmisstankarna omfattar flera typer av brott men där inte alla brott föranleder revisorn att lämna rapport. *Svenska Bankföreningen* instämmer i utredningens kritik mot meddelandeförbudet som försätter personal med kundkontakter i mycket svåra situationer. För bankerna är det självklart att man inte ska informera kunden i de fall misstankar har uppkommit men i praktiken ställs personalen ofta inför alternativen att ljuga för kunden eller att bryta mot meddelandeförbudet. Bankföreningen anser därför att det är angeläget att förbudets utformning ses över och att det därvid görs uttalanden om dess tillämpning. Bankföreningen ifrågasätter i likhet med utredningen om bestämmelsen bör vara straffsanktionerad. *FAR SRS* anser bl.a. att brottet penninghäleri enligt 9 kap. 6 a § Brottsbalken bör strykas ur brottskatalogen i 9 kap. 42 § Aktiebolagslagen. I annat fall kan detta ge upphov till missförstånd eftersom penninghäleri alltid är penningtvätt och således innebär att revisorn inte får agera enligt 43 och 44 §§ Aktiebolagslagen.. *Sveriges Advokatsamfund* uppger att en advokat till följd av de advokatetiska reglerna måste frånträda sitt uppdrag när advokaten rapporterar misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism. I ett sådant fall måste advokaten, precis som utredningen framhåller, som skäl för sitt frånträdande kunna åberopa att han eller hon misstänker att klienten främjar orätt, d.v.s. vidtar åtgärder som innefattar penningtvätt (eller finansiering av terrorism). En sådan åtgärd står inte i strid med meddelandeförbudet, enligt samfundet. *Fastighetsmäklarnämnden* ser positivt på en uttrycklig bestämmelse om att meddelandeförbudet inte omfattar uppgifter som lämnas till tillsynsmyndigheten. Nämnden pekar dock på att den föreslagna ändringen torde kräva ytterligare sekretessbestämmelser för nämnden. *Mäklarsamfundet Bransch i Sverige AB* ser positivt på förslaget att meddelandeförbudet inte omfattar uppgiftslämnande till tillsynsmyndighet i disciplinärende. Förbundet är emellertid starkt kritisk till att den kvarstående regeln om straffrättsligt ansvar för den som bryter mot meddelandeförbudet.

**Skälen för regeringens bedömning och förslag:** Bestämmelsen i 11 § första stycket penningtvättslagen innebär att den fysiska eller juridiska personen, dess styrelseledamöter eller anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att en granskning har genomförts eller att

uppgifter lämnats eller att polisen genomför en undersökning (jfr 3 kap. 4 § i den nya penningtvättslagen). Bestämmelsen är straffsanktionerad. Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet bryter mot meddelandeförbudet döms till böter enligt 14 § 2 penningtvättslagen (jfr 6 kap. 1 § i den nya penningtvättslagen). Såvitt känt har ingen dömts för detta brott. Meddelandeförbudet är inte undantagslöst. I sammanhanget måste understrykas att frågor som ställs till en kund i syfte att bringa klarhet i t.ex. ägarförhållanden naturligtvis inte innebär att den anställda bryter mot förbudet att berätta att rapportering skett eller kan komma att ske, s.k. ”tipping off”.

I artikel 28 i penningtvättsdirektivet finns regler om förbud mot röjande av uppgifter. Där beskrivs även ett antal situationer som inte träffas av förbudet. Detta har inte reglerats i tidigare direktiv. Till att börja med gäller röjandeförbudet inte i förhållande till behöriga myndigheter, dvs. tillsynsmyndigheter och eventuella självreglerande organ. Det har rätt tveksamhet huruvida meddelandeförbudet enligt nu gällande lagstiftning har medgett att sådan information lämnas till en myndighet. Det kan förekomma att t.ex. en revisor eller en fastighetsmäklare som gjort en anmälan om penningtvätt blir föremål för tillsynsärende hos Revisorsnämnden respektive Fastighetsmäklarnämnden. Han eller hon bör då kunna förklara sitt handlande med att rapportering skett enligt penningtvättslagen. Det är således lämpligt att i den nya lagen införa en uttrycklig bestämmelse om att meddelandeförbudet inte omfattar uppgifter som lämnas till tillsynsmyndighet.

Detta kan i sin tur naturligtvis föranleda frågor om sekretess hos myndigheten och huruvida sekretessen kan kvarstå. Regeringen avstår från konkreta förslag i denna del pga. den översyn som pågår om bl.a. sekretessbestämmelser för revisorer (direktiv 2006:96). Frågan kan komma att omfattas i nämnda översynsarbete. Beträffande påpekandet från *Fastighetsmäklarnämnden* om behovet av en ändring i sekretessbestämmelserna för fastighetsmäklare gör vi bedömningen att den sekretessbestämmelse som finns i sekretesslagen 8 kap. 6 § är tillräcklig i sammanhanget. Bestämmelsen innebär att sekretess råder för uppgifter hos myndighet beträffande verksamhet som består av bl.a. tillståndsgivning och tillsyn. Ordet tillsyn bör inte ges en alltför snäv tolkning utan får anses omfatta alla de fall där en myndighet har en övervakande eller styrande funktion i förhållande till näringslivet, se prop. 1979/80:2 del A s. 235. Den tillsyn som Fastighetsmäklarnämnden utövar regleras i Fastighetsmäklarlagen (1995:400) och den tillsyn som den nya penningtvättslagen innebär för Fastighetsmäklarnämnden torde ingå i begreppet tillsyn och därmed omfattas av sekretess.

Övriga undantag i direktivet behandlar fall där förbudet inte hindrar att uppgifter lämnas mellan olika institut i olika fall. Utredningen menar att det kan diskuteras om dessa bestämmelser är att se som lättnader eller anvisningar för tillämpning i förhållande till förbudet, eller om de är att betrakta som påbud i syfte att effektivisera penningtvättbekämpningen genom att underlätta informationsflödet. I förstnämnda fall kan det finnas andra regler som förhindrar att uppgifter lämnas inom koncerner, rättsliga enheter eller ett nätverk med gemensamt ägande eller gemensam ledning. För den tolkningen talar vad som anges i ingressats 33, nämligen att röjande av uppgifter enligt artikel 28 till tredjeland bör göras i

enlighet med det s.k. dataskyddsdirektivet (95/46/EG). Bestämmelserna får vidare inte inkräkta på nationell lagstiftning om skydd av personuppgifter och tystnadsplikt.

Vi delar den bedömning som utredningen har gjort att direktivet bör tolkas som att det kan finnas legitima behov av att informera om att rapportering skett utan att det införs några uttryckliga krav på lättnader. En generell lättnad består i att det inte anses som ett röjande att försöka avråda en kund från att ge sig in på olaglig verksamhet (art. 8.6). Detta kan framstå som självklart och motsatt ståndpunkt skulle få märkliga konsekvenser. På samma sätt är det inte ett röjande att ställa frågor till kunden inom ramen för de grundläggande kraven om kundkännedom. Som anges i direktivet finns situationer då uppgifter bör lämnas av innebörden att en anmälan har skett. Det skulle föra alltför långt att lagreglera dessa undantag. Meddelandeförbudet bör i stället främst träffa direkta, uppsåtliga röjanden till den anmälda kunden. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om det är verkningsfullt att straffsanktionera bestämmelsen om meddelandeförbud utanför området för rent uppsåtliga röjanden. Straffbestämmelserna är dock inte aktuella att se över i detta lagstiftningsärende.

#### *Medverkansförbudet*

Meddelandeförbudet i den svenska lagen vållar således svårigheter vid tillämpningen. Å ena sidan får man inte medverka till penningtvätt och ska agera vid misstanke, å andra sidan skulle anmälan och åtgärder som verksamhetsutövaren önskar vidta i samband med anmälan kunna innebära ett röjande i strid med meddelandeförbudet. Efter en anmälan kan fråga, såvida inte affärsförbindelsen brutits, uppstå om verksamhetsutövaren i något avseende medverkar till penningtvätt genom att förhålla sig passiv. Ordalydelsen i 3 § i den nuvarande penningtvättslagen har bidragit till denna tvekan. I 3 § första stycket hänvisas till att förfaranden i 1 § kan vara straffbara som penninghäleri eller penninghäleriförseelse enligt brottsbalken. Andra stycket anger att ”Fysiska och juridiska personer... får inte heller annars medvetet medverka vid transaktioner som kan antas utgöra penningtvätt”.

Penningtvätt innefattar inget förfarande som utgör brott enligt en egen straffbestämmelse. Dessa brottsliga handlingar bedöms utifrån rekvisiten i det lagrum som kan vara aktuellt, t.ex. medhjälp till skattebrott och enligt de objektiva och subjektiva rekvisit som gäller. Bestämmelsen i 3 § första stycket avses endast utgöra en hänvisning till förfaranden som kan utgöra brottslig handling och som beskrivs såväl i brottsbalken som i specialstraffrättslig lagstiftning. Det finns därför anledning att ta bort bestämmelsen, eftersom den knappast fyller någon funktion. Den straffrättsliga regleringen påverkas naturligtvis inte av förslaget. Alternativet, att tydligare hänvisa till den lagstiftning som kan innefatta förfaranden som innebär penningtvätt, innebär svårigheter när det gäller möjligheterna att vara heltäckande och bidrar knappast till att underlätta tillämpningen för berörda verksamhetsutövare. Vad gäller finansiering av terrorism föreslås dock att definitionen utgår från den straffrättsliga

regleringen enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m.

#### *Det s.k. 24-timmarsundantaget*

Ett undantag från meddelandeförbudet finns för närvarande i 11 § andra stycket penningtvättslagen. För advokater, biträdande jurister, godkända eller auktoriserade revisorer gäller röjandeförbudet under 24 timmar från det att granskning har inletts, uppgifter har lämnats till polisen eller polisen inlett en undersökning. Efter 24 timmar anses således advokaten kunna avträda sitt uppdrag och samtidigt meddela sin klient orsakerna härför. Före den tidpunkten måste ett eventuellt avträdande göras på ett sådant sätt så att det inte avslöjas att rapportering skett.

Vissa yrkesutövare står i en speciell relation till sina klienter, med avseende på yrkesetik och frånträdandekrav. Det gäller advokater (oberoende jurister), revisorer och i vissa hänseenden fastighetsmäklare. Det tredje penningtvättdirektivet medger dock inte några särlösningar för nämnda yrkesgrupper. Därmed måste lagen ändras så att meddelandeförbudet gäller lika för alla verksamhetsutövare.

#### *Konsekvenser för advokaters och andra oberoende juristers verksamhet*

När det gäller advokater innebär en anmälan enligt penningtvättslagen att dessa av advokatetiska skäl bör avsäga sig uppdraget. En ohållbar situation skulle uppstå om advokaten skulle göra en anmälan och avsäga sig uppdraget utan att kunna meddela sin klient varför. Samma situation kan sägas vara för handen beträffande t.ex. revisorer och fastighetsmäklare, men advokatens särskilda lojalitetsplikt mot klienten intar en särställning, vilket Advokatsamfundet också har påpekat.

Ett undantag från rapporteringsskyldigheten gäller då advokater eller andra oberoende jurister uppträder som försvarare eller företrädare en klient vid ett rättsligt förfarande eller bedömer en klients rättsliga situation, naturligtvis under förutsättning att det inte är fråga om en medverkanssituation. Som tidigare framgått är undantaget nu utsträckt även till revisorer och skatterådgivare (artikel 23.2) när dessa företräder en klient i denna situation.

Såsom tidigare måste därför bedömas hur bestämmelserna om undantag ska tolkas och hur omfattande rapporteringsskyldigheten för en oberoende jurist egentligen är. Någon nationell praxis finns inte, även om den diskuterats i doktrinen (se framförallt Skärpta regler mot penningtvätt; advokater i en ny och oprövad roll som angivare av klienter, Axel Calissendorf, Juridisk tidskrift 2004-05 nr 3 s 553 ff.). En belgisk domstol begärde emellertid förhandsavgörande såvitt gäller advokater och deras rapporteringsskyldighet. EG-domstolen tog i en dom den 26 juni 2007 ställning till frågan om artikel 1.2 i det andra penningtvättdirektivet (2001/97/EG) strider mot rätten till en rättvis rättegång i enlighet med art. 6 i Europakonventionen med hänsyn till att även advokater omfattas (mål C-305/05). Domstolen framhöll att den i direktivet föreskrivna skyldigheten för en advokat att lämna uppgifter och samarbeta med myndigheter gällde i den mån advokaten hjälpte till



vid planering eller genomförande av vissa typer av transaktioner. Domstolen konstaterade att sådana uppdrag i allmänhet saknade koppling till ett rättsligt förfarande, och föll utanför tillämpningsområdet för rätten till en rättvis rättegång. Domstolen fann också att eftersom direktivet gjorde ett undantag i skyldigheten för advokaten att rapportera när denne hjälpt till vid en transaktion som omfattades av direktivet och anlitas för att försvara eller företräda klienten i ett rättsligt förfarande eller för rådgivning beträffande inledande eller undvikande av ett rättsligt förfarande, upprätthölls rätten till en rättvis rättegång.

I princip är detta vad som anges i ingressen till såväl det andra som tredje penningtvättdirektivet. Enligt dessa omfattas juridisk rådgivning fortfarande av kravet på tystnadsplikt, såvida inte den juridiska rådgivningen ges i penningtvätts syfte eller juristen känner till eller har skäl att tro att klienten begär juridisk rådgivning i ett sådant syfte. EU-kommissionen har i enlighet med vad som angetts i direktivet utfört en utvärdering av det andra penningtvättsdirektivet och den särskilda behandlingen av advokater och oberoende jurister. The Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE), liksom International Bar Association (IBA) är aktiva i frågan och har framfört kritik rörande det förhållandet att framförallt advokater alls omfattas av regelverket.

Den fråga som i hög grad aktualiseras för advokater är hur de ska förfara när de anser sig ha anledning att göra en anmälan enligt penningtvättslagen. Enligt de advokatetiska reglerna måste en advokat i denna situation frånträda sitt uppdrag och dessutom upplysa klienten om skälen härför. Situationen innebär onekligen en viss konflikt mellan regelverk och är en svårhanterlig situation rent praktiskt. Till att börja med måste en utgångspunkt vara att regelverket för åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering inte har till syfte att ändra det grundläggande förhållandet mellan advokat och klient. I sammanhanget kan återigen påpekas att den advokat (eller revisor) som försöker avråda en klient från att ge sig in på olaglig verksamhet, inte bryter mot något röjandeförbud. Detta anges särskilt i direktivets artikel 28.6. Den advokat som befinner sig i en anmälningssituation och som kanske tidigare avrått klienten från vissa förfaranden bör rimligen kunna avträda med förklaringen att han eller hon som advokat inte kan främja orätt, dvs. transaktioner som innebär penningtvätt eller terrorismfinansiering. En annan sak är att den klient som är insatt i penningtvättslagstiftningen då kan dra slutsatsen att en anmälan kan ha gjorts. Advokaten kan dock knappast anses ha åsidosatt meddelandeförbudet i 11 § i denna situation.

#### *Konsekvenser för revisorers verksamhet*

För revisorer har på samma sätt som för advokater gällt ett undantag från det generella meddelandeförbudet genom 24-timmarsregeln. Tack vare detta undantag från meddelandeförbudet kunde en samordning med reglerna i aktiebolagslagen om revisorns skyldigheter att underrätta styrelsen vid misstanke om brott komma till stånd (se aktiebolagslagen 9 kap. 42–44 §§ och prop. 2003/04:156 s. 77–79). Penningtvättslagens meddelandeförbud skulle annars vara oförenligt med aktiebolagslagens bestämmelser om att revisorn ska underrätta bolagets styrelse om

misstänkt brottslighet. Den lagtekniska lösning som valdes lanserades av Lagrådet. Enligt lagrådsremissens förslag skulle, då revisorn fann anledning att lämna uppgifter enligt penningtvättslagen, åtgärder enligt aktiebolagslagen inte vidtas. Lagrådet ifrågasatte att aktiebolagslagen helt sätts ur spel i fall då revisorn blir skyldig att lämna uppgifter om misstänkt penningtvätt. Lagrådet pekade vidare på att den föreslagna lösningen kan medföra tveksamhet. Lagrådets förslag, som alltså genomfördes, innebär i stället att aktiebolagslagens regler ska gälla fullt ut även när en anmälan om penningtvätt har gjorts, men att penningtvättslagens tjugofyratimmarsregel ska iakttas.

Lagstiftaren har nyligen gjort bedömningen att aktiebolagslagens regler om revisorns skyldighet att anmäla misstänkt brottslighet i allt väsentligt ska kvarstå oförändrade (se prop. 2004/05:85 s. 325 f.). En annan bedömning görs dock av Utredningen om revisorer och revision, (se SOU 2008:32 s. 203 f.). Enligt Lagrådets bedömning bör aktiebolagslagens regler så långt möjligt gälla fullt ut. Den slopade möjligheten att undanta revisorer från meddelandeförbudet omöjliggör dock i praktiken Lagrådets ändamålsenliga lösning. Bestämmelsen om att revisorn måste avgå från uppdraget kan ju inte gärna tillämpas om syftet med meddelandeförbudet ska uppnås och en särskild anmälan till åklagare tillför knappast något om en anmälan enligt penningtvättslagen redan har gjorts. Det torde då återstå att genomföra något av de två huvudalternativ som diskuteras i prop. 2003/04:156 (s. 79). Det ena är att i aktiebolagslagen införa särskilda regler för revisorns skyldigheter vid misstanke om brott och som tar sikte på fall där revisorn också anser sig föranledd att lämna uppgifter enligt penningtvättslagen. Det andra alternativet, som valdes i lagrådsremissen, är att för denna situation helt eller delvis undanta aktiebolagslagens regler från tillämpning. Det finns inte nu anledning att göra någon annan bedömning i sak än den som gjordes i lagrådsremissen, dvs. att det andra alternativet bör väljas. Lagtekniskt borde detta enligt lagrådsremissen först och främst föranleda att brottet penninghäleri utgår i uppräknningen av brott i 9 kap. 42 § aktiebolagslagen. Tanken är att en misstanke om penninghäleri undantagslöst torde leda till att revisorn blir skyldig att lämna uppgifter enligt penningtvättslagen. Det är dock inte alldeles uteslutet att det kan förekomma fall av penninghäleri som inte träffas av penningtvättslagens regelverk. Av det skälet, och för att så långt möjligt beakta Lagrådets synpunkter, bör brottet penninghäleri vara kvar i uppräknningen.

Med denna justering innebär lösningen att det i aktiebolagslagen införs en ny bestämmelse om att revisorn inte ska tillämpa aktiebolagslagens regler om han eller hon har gjort en anmälan enligt penningtvättslagen. En sådan bestämmelse behövs oavsett om penninghäleri är med i uppräknningen av brott eller inte eftersom penningtvätt kan innefatta annat slag av brott. Visserligen går det inte att bortse från att bestämmelserna blir komplicerade. En svårighet för revisorn i vissa fall är att avgöra hur de oegentligheter som han eller hon har upptäckt i bolaget ska bedömas straffrättsligt. Att i det enskilda fallet, och kanske med kunskap om enbart vissa faktiska omständigheter, avgöra om ett misstänkt skattebrott eller bokföringsbrott innefattar ett förfarande som omfattas av penningtvättslagen kan säkerligen vara svårt. Denna svårighet har dock

inte, om den här förordade lösningen väljs, bäring på tillämpningen av aktiebolagslagen.

En annan svårighet med lösningen omtalas i prop. 2003/04:156 s. 79. Revisorn har enligt god revisionssed, en skyldighet att vidta de åtgärder som krävs för att rätta till felaktigheter och missförhållanden i bolagets bokföring och redovisning (se 9 kap. 6 § aktiebolagslagen). Detta låter sig enligt propositionen knappast göras om inte revisorn tillåts röja för klientens ledningsorgan att han eller hon har genomfört en granskning enligt penningtvättslagen. 9 kap. 6 § aktiebolagslagen har emellertid säkerligen sin motsvarighet i andra medlemsstater och penningtvättsdirektivet måste rimligen kunna förenas med den typen av bestämmelse.

I de internationella revisionsstandarder, som om några år kan antas vara antagna inom hela EU, finns också regler om att revisorn ska berätta för företagsledningen om "audit matters of governance interest" (International Standards on Auditing, ISA 260–11). Det sägs vidare att detta uppgiftslämnande inte får stå i strid med lagstiftning (ISA 260-20; för övrigt konstateras i denna bestämmelse att "the potential conflicts with the auditor's ethical and legal obligations of confidentiality and reporting may be complex" och att "the auditor may wish to consult with legal counsel").

Sammanfattningsvis bör såsom utredningen föreslår 9 kap. 6 § aktiebolagslagen även fortsättningsvis tolkas mot bakgrund av att det följer av penningtvättslagen att revisorn inte ska göra erinringar och påpekanden som avslöjar att uppgifter enligt penningtvättslagen har lämnats. Däremot ska revisorn vara oförhindrad att för ledningen påtala att det finns tecken på oegentligheter eller fel i redovisningen. En närallgande fråga är vilka upplysningar som revisorn ska lämna i revisionsberättelsen om förhållanden som kan ha samband med penningtvätt (jfr 9 kap. 31–35 §§ aktiebolagslagen, 8 kap. 13 § lagen om ekonomiska föreningar m.fl. lagbestämmelser). På motsvarande sätt som när det gäller revisorns påpekanden till företagsledningen, bör revisorn kunna anmärka på missförhållanden utan att explicit röja för ledningen att han eller hon har genomfört en granskning enligt penningtvättslagen.

### 6.3.3 Finansunderrättelseenhetens roll och ansvar

**Regeringens bedömning:** Rikspolisstyrelsen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör ge lämplig återkoppling till rapportörerna om uppföljningen av inkomna uppgifter när så är möjligt. Dessutom bör information och uppgifter om metoder och tillvägagångssätt m.m. lämnas för att ge rapportörerna större möjlighet att upptäcka misstänkta transaktioner.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Svenska Bankföreningen anser det vara viktigt och nödvändigt att Finanspolisen och andra berörda ger återkoppling till rapportörerna om vad de lämnade uppgifterna leder till. RPS vill understryka att återrapporering till verksamhetsutövarna är betydelsefull för att dessa ska kunna förbättra och utveckla sitt förebyggande arbete kring penningtvätt och terrorismfinansiering. Även om detta av

sekretesskäl svårligen kan göras i enskilda ärenden är det viktigt med en mer generell återkoppling till rapportörerna. Denna bör bl.a. omfatta eventuella synpunkter på rapportörens uppgiftslämnande. Härutöver är det viktigt att rapportörerna kontinuerligt får information om rådande trender och metoder m.m. inom området för penningtvätt och terrorismfinansiering.

**Skälen för regeringens förslag:** De krav som ställs på medlemsstaterna är enligt artikel 21 i penningtvättsdirektivet att det ska finnas en särskild central finansunderrättelseenhet. Enheten ska centralt ansvara för att ta emot, begära, analysera samt till behöriga myndigheter sprida uppgifter som gäller möjlig penningtvätt eller terrorismfinansiering. Den ska ges tillräckliga resurser och ha direkt eller indirekt tillgång till de finansiella och administrativa uppgifter som behövs. Vidare framgår av artikel 35.2 och 3 att de aktörer som omfattas av direktivet ska ha tillgång till aktuell information om tillvägagångssätt vid penningtvätt och finansiering av terrorism samt till uppgifter som gör det möjligt att upptäcka misstänkta transaktioner. I de fall det är möjligt ska lämplig återkoppling avseende effektiviteten och uppföljningen av ingivna rapporter om misstänkta transaktioner ges.

Vi gör liksom utredningen bedömningen att bestämmelserna redan genom dagens regelverk i huvudsak är uppfyllda. Sedan tidigare fullgör Finanspolisen rollen som finansunderrättelseenhet i Sverige. Finanspolisen har till uppgift att centralt ta emot de rapporter som ges in samt att bearbeta dessa uppgifter för vidarebefordran till berörda myndigheter. Beträffande uppgiften att sprida information till andra myndigheter torde en särskild reglering om detta inte krävas. Den följer av allmänna bestämmelser om myndigheters skyldigheter.

Bestämmelserna om tillgång till finansiella och administrativa uppgifter samt uppgifter om brottsbekämpning är inte av den karaktären att den självständigt ålägger medlemsstaterna några förpliktelser. Bestämmelserna bör ses som en uppmaning att se över eventuella hinder för informationsinhämtning för en finansunderrättelseenhet, oavsett hur den administrativt är organiserad, något som kan skilja sig mellan olika medlemsstater. I första hand torde avses hinder mellan myndigheter. Några direkta sådana har inte uppmärksammats.

Direktivets bestämmelser om tillgång till aktuell information och återkoppling när så är lämpligt är självfallet regler av värde för rapportörerna. Eftersom mönster och metoder inom området penningtvätt och finansiering av terrorism ofta är komplicerade är det viktigt att sprida information om dessa för att öka möjligheterna att förebygga, upptäcka och förhindra dessa aktiviteter. Incitamentet att rapportera misstänkta transaktioner ökar troligen om det leder till resultat. Återkopplingen kan också ge indikationer på om rapporteringen ligger på rätt nivå generellt sett. Det finns således många fördelar för berörda parter om det finns fungerande rutiner för återkopplingen, vilket också har framförts av finansbranschen. Bestämmelsen är av den karaktären att den inte kräver en uttrycklig lagreglering.

Redan i dag tillhandahåller Finanspolisen viss information, men återkopplar endast i begränsad utsträckning till de rapporterade. Bestämmelser om förundersökningssekretess och liknande kan också göra att det inte är möjligt att återrapportera i enskilda fall. Ibland kan det

bero på svårigheter att följa ärendets vidare hantering, vilket beror på att Finanspolisen kan ha svårt att få besked. Av större betydelse är förmodligen återkoppling av mer allmänt slag om rådande trender och metoder inom området och liknande. Genom en sådan återkoppling effektiviseras informationsutbytet mellan rapportörerna och Finanspolisen. Inte heller angående detta är det nödvändigt att införa en särskild bestämmelse. Däremot är det av stor vikt att Finanspolisen i möjligaste mån gör den återkoppling som behövs för att rapportörerna ska få den kunskap och information de behöver för att leva upp till lagstadgade krav.

#### 6.3.4 De anställda ska skyddas från hot vid rapportering

**Regeringens förslag:** En ny bestämmelse införs i den nya penningtvättslagen som innebär en skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder för att skydda anställda från hot eller fientliga åtgärder i samband med rapporteringsskyldigheten.

**Utredningens förslag:** Utredningen avstår från att lämna förslag i saken.

**Remissinstanserna:** *Svenska Bankföreningen* pekar på hotbilden mot de anställda och att det är angeläget att de möjligheter som finns för att skydda deras identitet utnyttjas. *Finansförbundet* poängterar att hotbilden mot anställda är en viktig fråga och att det finns en risk för att hotbilden kvarstår även efter själva rapporteringstillfället.

**Skälen för regeringens förslag:** Det tredje penningtvättsdirektivet (artikel 27) ålägger medlemsstaterna att vidta alla nödvändiga åtgärder för att skydda anställda från att utsättas för hot eller fientliga åtgärder till följd av att de rapporterat misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism, internt eller till underrättelseenheten. De anställdas beredvillighet att anmäla när det finns skäl till det är central för en effektiv bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering. Systemet blir inte effektivt om reglerna om rapportering inte följs på grund av rädsla för hot och repressalier. Bestämmelserna om rapporteringskrav är i huvudsak utformade som rutiner för tillvägagångssätt och lämnar åt den berörde att göra egna bedömningar och ställningstaganden utifrån fastställda interna regler. Dessa interna regler följs vanligtvis på ett bra sätt, men det finns yttre omständigheter som påverkar efterlevnaden. En sådan omständighet är risken för hot och påtryckningar. Arbetsgivaren har ansvar för att tillhandahålla rutiner och riktlinjer åt sina anställda samt att ge tillräcklig utbildning och stöd.

Utän att innebära ett hot i egentlig mening medför utfrågandet och ifrågasättandet som bankpersonalen måste göra av kunders beteende ofta ett visst obehag för dem. Kunderna å sin sida kan känna sig ifrågasatta och misstänkliggjorda. Utan att vara ett uttalat hot kan kundens agerande upplevas som obehagligt eller hotfullt av den anställda. Detta kan innebära ett hinder för den anställda som kan känna sig tvungen att underlåta att ställa frågor eller att agera på ett adekvat sätt eller kanske på ett mer subtilt sätt undvika att vara uppmärksam på misstänkt beteende

hos kunder eller på att upptäcka misstänkta transaktioner. Detta är naturligtvis oacceptabelt. Finansförbundet har i enkäter tillfrågat sina medlemmar hur de uppfattar kraven på att ställa frågor till kunderna. Av svaren framgår att hot eller hotfulla situationer upplevs som ett reellt problem. Anställda efterfrågar stöd i organisationen genom exempelvis information och utbildning.

Hot riktade mot anställda är straffbelagt som olaga hot, något som omfattas av rättsväsendet åtgärder. Frågan kan också behandlas som en arbetsmiljöfråga, för vilken arbetsgivaren har ansvaret. Ingetdera angreppssättet räcker för att fullt ut följa kravet på att de anställda ska skyddas. De anställda kan påverkas av en hotfull situation dels i samband med att frågor ställs till kunden, dels i samband med underrättelse till Finanspolisen samt slutligen när underrättelsen når förundersökningsstadiet. Därutöver kan en hotfull situation uppkomma eller fortgå även efter det rättsliga förfarandet och få en långsiktig effekt såsom Finansförbundet påpekat.

Artikel 27 i direktivet är inte avsedd att styra rättsskipningen i medlemsländerna. Det finns heller inte skäl till att se över reglerna som berör straffrätten i vid mening. De regler som normalt gäller för vittnen och andra aktörer är tillämpliga. Ett visst skydd finns numera för uppgifter om vittnens personuppgifter och adresser m.m. Detta förhållande hindrar dock inte att det är befogat att se över det tidigare skedet i processen och överväga om det finns åtgärder att vidta.

När det gäller själva kundmötet kan följande noteras. Samtliga verksamhetsutövare har en skyldighet att identifiera kunden genom att någon form av identitetshandling kontrolleras och dokumenteras men också genom att ställa frågor om affärsförbindelsens syfte och art. Självfallet kan många kunder uppfatta detta som störande och kanske stötande. I takt med att denna typ av kontroller blir vanligare kommer troligen acceptansen och medvetenheten om kontrollskyldigheten att öka vilket kan minska risken för ifrågasättande. Redan i dag finns förmodligen en ökande förståelse för skyldigheten att identifiera sig i olika sammanhang. Den acceptans som redan finns kan dock förstärkas genom informationsinsatser av olika slag som särskilt inriktas på information om penningtvätt och terrorismfinansiering. Så har t.ex. Bankföreningen tagit fram en informationsbroschyr som förklarar varför frågor ställs och syftet med dessa. En ökad informationsinsats riktad mot allmänheten kan erfordras även från myndighetshåll liksom informationsinsatser riktade mot vissa verksamhetsutövare. Fastighetsmäklar-nämnden har sedan 1 april 2006 i sin tillsyn haft en särskild granskningspolicy såvitt avser penningtvätt. Även sådana åtgärder är av betydelse för att öka medvetenheten om regelverket.

Rutiner innebär i sig ett skydd för de anställda genom att det kan vara lättare att hänvisa till att alla kunder genomgår samma rutiner som i sin tur följer av lag. Dessutom omfattas alla aktörer i berörda branscher av samma krav och regler vilket gör att inte särskilda grupper av anställda pekas ut. Det har framförts att ett sätt att skydda de anställda skulle vara att införa en regel om att alla transaktioner över ett visst tröskelbelopp automatiskt rapporteras. Ett sådant förfarande skulle dock knappast vara ändamålsenligt. Ett högt belopp är ett av flera möjliga kriterier för penningtvätt och skulle innebära informationssamlade som sedan ändå

måste bedömas. Förfarandet kan bara delvis avlasta den enskilde tjänstemannen. Direktivet bygger trots allt på vissa grundstenar i form av kundkännedom som i sin tur bygger på en personlig kontakt när det gäller identifiering av kunden, dennes bakgrund, syftet med affärsförbindelsen etc. Kravet på kundkännedom kan helt enkelt inte alltid uppfyllas utan denna personliga kontakt. I det inledande skedet är de medel som står till buds för att minska risken för hot; bättre information, bättre utbildning, genomförande av likartade rutiner hos samtliga verksamhetsutövare och en ökad medvetenhet hos allmänheten.

I det efterföljande skedet då en anmälan eventuellt är aktuell är förfarandet redan idag hos t.ex. större banker sådant att det är en särskilt utsedd person som är penningtvättsansvarig. Vederbörande gör också ofta anmälan och detta innebär ett skydd för den anställde som själv inte är ansvarig för anmälan. Det är inte alltid nödvändigt att ange namnet på den anställde som handlagt ärendet förutsatt att andra relevanta uppgifter finns tillgängliga. Däremot kan anonyma anmälningar inte accepteras.

Även om det redan i dag finns vissa rutiner som kan utgöra ett stöd för den anställde i hotfulla situationer finns det skäl att ytterligare förbättra och utveckla åtgärderna vid risk för hot och påtryckningar mot anställda. Frågan är viktig och vi anser att det finns skäl att införa en särskild bestämmelse som innebär en uttrycklig skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder för att skydda anställda från hot eller fientliga åtgärder i samband med rapporteringsskyldigheten. Det innebär att arbetsgivaren ska se till att det finns tillräckliga rutiner för detta. Därigenom säkerställs ett grundläggande skydd för anställda i form av rutiner och handlingsregler anpassade till respektive verksamhet utifrån behov och hotbild. Arbetsgivaren ska sträva efter att i möjligaste mån minimera riskerna och med hjälp av styrdokument och processer skapa en rimlig arbetsform för de anställda som berörs. Detta kommer självfallet att bygga på en bedömning av risk, hotbild, verksamhetens art och liknande omständigheter.

### 6.3.5 Rutiner och utbildning av anställda

<p><b>Regeringens förslag:</b> Det ska finnas interna regler för verksamheten som syftar till att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Anställda ska fortlöpande ges den information och utbildning som behövs.</p>
--

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** RPS anser att det bör finnas en informations-skyldighet för rapportörerna i förhållande till tillsynsmyndigheterna när det gäller deras arbete med rutiner samt information och utbildning till anställda. Ett effektivt och kvalitativt förebyggande och bekämpande arbete hos verksamhetsutövarna ställer krav på att dessa måste ha väl fungerande rutiner samt erbjuda kontinuerlig utbildning av sina anställda avseende penningtvätt och terrorismfinansiering. Enligt Finanspolisens erfarenheter förekommer dock vissa brister på detta område.

**Skälen för regeringens förslag:** Ett generellt krav på att verksamhetsutövaren ska ha rutiner för att förhindra att verksamheten

utnyttjas för penningtvätt finns redan idag, liksom att de anställda ska erhålla behövlig information och utbildning för ändamålet. Sedan tidigare gäller att det kravet åvilar den juridiska personen om en fysisk person driver sin verksamhet som anställd hos en juridisk person. Det nya direktivet innebär inga förändringar i detta hänseende. Det är däremot något mer detaljerat när det gäller i vilka avseenden det ska finnas rutiner och riktlinjer för det interna arbetet med att förebygga och förhindra transaktioner som har samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism, se artikel 34. Det ska således finnas tillfredsställande och lämpliga rutiner för kundkontroll, rapportering, bevarande av uppgifter, internkontroll, riskbedömning, riskhantering, efterlevnadskontroll och kommunikation. Omfattningen av dessa rutiner måste självfallet bero på typen av verksamhet och hur omfattande den är. Det är stor skillnad på banker med anställda i flera länder och det lilla företaget med ett fåtal anställda som bedriver fastighetsmäklarverksamhet.

Av artikel 35.1 framgår att anställda som berörs av regelverket ska delta i fortlöpande utbildningsprogram för att lära sig känna igen transaktionsmönster som har samband med penningtvätt och finansiering av terrorism samt få vägledning om hur de ska handla i sådana fall. När det gäller krav på anställda framfördes vid FATF:s utvärdering av Sverige att anställda i vissa hänseende borde vara föremål för "screening procedures". Det finns dock inte någon anledning att närmare gå in på den frågan. Vilka undersökningar en arbetsgivare får göra av arbetstagare styrs i viss utsträckning av kollektivavtal. Flertalet verksamheter under Finansinspektionens tillsyn innebär krav på ledningen i ett antal hänseenden bland annat att dessa inte ska ha begått vissa brott under senare tid.

På grund av ett påpekande från FATF bör en mindre ändring göras bestående i att det särskilt anges i lagen att utbildningen ska ske fortlöpande. Därmed markeras vikten av att följa utvecklingen på området. Det är annars tillsynsmyndigheternas uppgift att finna en lämplig nivå för vad kravet på rutiner ska innebära i olika branscher. Genom ett bemyndigande ges möjlighet till regeringen, eller den myndighet regeringen bestämmer, att utforma mer preciserade bestämmelser om vilka nödvändiga åtgärder och rutiner för att skydda anställda som kan vara lämpliga.



## 6.4 Registerfrågor, bevarande av uppgifter, statistik och informationsutbyte

### 6.4.1 Personuppgiftsbehandling

#### *Inledning*

Av ingressen till penningtvättsdirektivet (se ingressats 33) framgår att det röjande av uppgifter som föreskrivs i artikel 28, som rör meddelandeförbudet, bör göras i enlighet med bestämmelserna för överföring av personuppgifter till ett tredje land i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (personuppgiftsdirektivet). Vidare framgår också att bestämmelserna enligt artikel 28 i penningtvättsdirektivet inte får inkräkta på nationell lagstiftning om skydd av personuppgifter och tystnadsplikt. I övrigt har inte integritetsskyddsfrågor särskilt uppmärksamats i penningtvättsdirektivet. Det är en brist eftersom kraven angränsar till myndigheters brottsutredande arbete och bygger på att verksamhetsutövare så långt det är möjligt ska känna sina kunder. Nedan behandlas vissa frågor rörande kraven på kundkännedom i penningtvättslagen och deras förenligheten med personuppgiftslagen (1998:204).

#### *Personuppgiftslagen*

Personuppgiftslagen trädde i kraft den 24 oktober 1998 och bygger på Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana personuppgifter. Syftet med personuppgiftslagen är att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Av 5 § personuppgiftslagen framgår att lagen gäller för sådan behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad. Lagen gäller även för annan behandling av personuppgifter, om uppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier (s.k. manuella register). Grundläggande krav på behandling av personuppgifter återfinns i 9 § personuppgiftslagen. Härav framgår bl.a. att den personuppgiftsansvarige ska tillse att personuppgifter får behandlas endast om det är lagligt, att personuppgifter alltid behandlas på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed, att personuppgifter bara får samlas in för särskilda uttryckligt angivna och berättigade ändamål, att de personuppgifter som behandlas är adekvata och relevanta i förhållande till ändamålen med behandlingen och att de personuppgifter som behandlas är riktiga och om det är nödvändigt aktuella.

I 10 § personuppgiftslagen anges när behandling av personuppgifter är tillåten. Enligt paragrafen får personuppgifter behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig för att bl.a. den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig skyldighet, vitala intressen för den registrerade ska kunna skyddas, en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna utföras eller ett ändamål som rör ett berättigat intresse hos den personuppgiftsansvarige ska kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd mot den personliga integriteten. Enligt 13 § personuppgiftslagen är det förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening. Det är också förbjudet att behandla sådana personuppgifter som rör hälsa eller sexualliv. Undantag från detta förbud att behandla s k. känsliga personuppgifter finns, bl.a. för den situationen att den registrerade har lämnat sitt uttryckliga samtycke till behandlingen eller på ett tydligt sätt offentliggjort uppgifterna.

Personuppgiftslagen innehåller ett förbud för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden (21 §). Datainspektionen får meddela föreskrifter om undantag från förbudet eller i enskilda fall besluta om undantag från förbudet. Enligt personuppgiftslagen har den registrerade rätt till information på sätt som regleras i 23–27 §§. Den personuppgiftsansvarige ska självständigt lämna information om behandlingen av uppgifterna. I vissa fall behöver inte information lämnas. När det gäller uppgifter som samlats in från annan källa än den registrerade själv behöver information inte lämnas om det finns bestämmelser om registrerandet eller utlämnandet av personuppgifterna i annan författning eller om det skulle visa sig omöjligt eller innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats att lämna informationen. Rätt till registerutdrag regleras i 26 §. Vissa undantag – exempelvis 5 § lagen (1999:163) om penningtvättsregister – från den bestämmelsen finns.

#### 6.4.2 Elektroniska systemstöd och förenligheten med personuppgiftslagen

**Regeringens bedömning och förslag:** Något generellt krav på att använda elektroniska systemstöd vid kontroller enligt penningtvättslagen föreslås inte. Undantag från personuppgiftslagen (1998:204) införs för att kunna bedöma om en person omfattas av skärpta krav på kundkännedom enligt penningtvättslagen och för elektronisk lagring av identitetshandlingar som innehåller känsliga uppgifter.

**Utredningens bedömning och förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Ekobrottsmyndigheten* betonar att effektiviteten i bekämpningen av penningtvätt ökar genom tillgång till elektroniskt överförbar information. Det bör därför enligt *Ekobrottsmyndigheten*

övervägas om inte ett krav bör införas om att t.ex. inrapporteringar till Finanspolisen i framtiden ska ske elektroniskt. *Datainspektionen* delar utredningens uppfattning att det är nödvändigt med en författningsbestämmelse rörande behandlingen av personuppgifter om personer i politiskt utsatt ställning. *Datainspektionen* har emellertid vissa invändningar mot att det är enskilda företag som tillhandahåller uppgifterna för de aktuella kontrollerna. Enligt *Datainspektionen* bör det därför tydliggöras i vilken omfattning det är tillåtet för verksamhetsutövare att kontrollera kunduppgifter i nu aktuellt hänseende. *Datainspektionen* anser vidare att kontroll av personer mot den s.k. OFAC-listan ska regleras genom lag eller förordning. *Datainspektionen* har inget att erinra mot att personuppgifter som framgår av en kunds pass eller identitetshandling och personuppgifter som avser identitet, nationalitet, medborgarskap, bostadsort, annan vistelseort samt offentlig funktion får behandlas för de ändamål som föreslagits av utredningen. *Svenska Spel AB* instämmer i utredningens förslag beträffande kontroll av personer i politiskt utsatt ställning genomförs, att det uttryckligen bör framgå av penningtvättslagen att personuppgifter får behandlas för att kunna bedöma om en kund är en person i politiskt utsatt ställning, för att kunna bevara handlingar eller uppgifter i samband med identitetskontroll och för att kunna tillhandahålla uppgifter till Rikspolisstyrelsen. *Mäklarsamfundet Bransch i Sverige* delar utredningens förslag om avvikelser från personuppgiftslagen för användande av särskilda databaser för visst ändamål och att identitetshandlingar ska kunna lagras elektroniskt. *Svenska Bankföreningen* anser att rätten att behandla personuppgifter för kundkännedom måste regleras på ett tydligare sätt än vad utredningen har föreslagit. Om lagstiftaren inte föreslår en tydligare rätt till behandling av personuppgifter är det mycket angeläget att det istället görs tydliga uttalanden till ledning för den intresseavvägning som annars måste göras mellan kundens integritet och kraven på verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättslagen. Vidare menar *Bankföreningen* att det finns ett berättigat intresse att behandla uppgifter om tidigare brottslighet eftersom det i dessa fall finns en förhöjd risk för penningtvätt. *Bankföreningen* har även pekat på att det även kan införas en möjlighet för Finansinspektionen eller annan myndighet att, efter ansökan meddela tillstånd att behandla uppgifter om lagöverträdelser. Därvid bör begränsning ske till de brottstyper som anses relevanta i sammanhanget. *Bankföreningen* har vidare framfört att bestämmelsen som möjliggör elektronisk lagring av identitetshandlingar som innehåller känsliga uppgifter enligt 13 § personuppgiftslagen har gjorts för snäv. Vidare menar *Bankföreningen* att uttrycket "släktskap" bör tilläggas utredningens föreslagna bestämmelse rörande kontroll av personer i politiskt utsatt ställning (se 16 §) eftersom en sådan person även innefattar närmaste familjemedlemmar.

## Skälen för regeringens bedömning och förslag

### *Situationer som kan föranleda personuppgiftsbehandling*

I tidigare avsnitt har framgått att penningtvättsdirektivet ställer långtgående krav på att verksamhetsutövare vidtar åtgärder för att kontrollera kunden. För verksamhetsutövare med en stor kundkrets innebär detta särskilda utmaningar beträffande hur detta ska hanteras på ett praktiskt och lagenligt sätt. I ingressen till penningtvättsdirektivet (se ingressats 36) framgår att i synnerhet kreditinstitut och större finansiella institut bör ha tillgång till elektroniska system. Det uttalandet i ingressen syftar främst på inrättande av system för besvarande av förfrågningar enligt artikel 32 i penningtvättsdirektivet, men visar ändå på behovet av elektroniska systemstöd vid tillämpning av kraven i penningtvättsdirektivet. I Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2005:5) och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall finns ett allmänt råd som anger att den ökade automatiseringen i det finansiella systemet, såväl i Sverige som utomlands, gör att det finns skäl att överväga användandet av elektroniska system vid granskningen av ärenden.

Vid åtminstone tre skeden kan det vara aktuellt att behandla personuppgifter; då kunden kontrolleras vid etableringen av en affärsförbindelse eller utförande av en enstaka transaktion, vid uppföljningen av förbindelsen och slutligen vid en gransknings- och rapporteringssituation. I dessa situationer kan frågor om förenligheten med personuppgiftslagen uppkomma. Vad som gäller om detta behandlas nedan.

Vid etableringen av en affärsförbindelse eller utförande av en enstaka transaktion kan det finnas behov av att utföra kontroller mot vissa listor eller databaser, som innehåller namn på personer och organisationer. Kontroll av sanktionslistor vars användning särskilt regleras genom EG-förordningar är ett exempel på fall där kontroller erfordras vid etableringen av en affärsförbindelse eller utförande av enstaka transaktion. För finansiella företag, främst banker, aktualiseras även behov av att utföra kontroller mot den s k. OFAC-listan. Datainspektionen har i beslut av den 24 april 2006 och den 17 september 2007 gett vissa banker tidsbegränsade tillstånd att behandla personuppgifter om lagöverträdelse i enlighet med deras ansökan. Bakgrunden till besluten är följande. USA har ekonomiska sanktioner mot flera länder, företag och personer vars tillgångar man försöker blockera eller frysa. Dessa sanktioner administreras av Office of Foreign Assets Control (OFAC), en myndighet under amerikanska Finansdepartementet. OFAC ger ut en lista med dessa länder, företag och personer som även är tillgänglig på myndighetens hemsida. Grunderna för uppförandet på listan anges inte, men det torde vanligen vara på grund av misstanke om brottslig verksamhet såsom terrorism, handel med narkotika eller vapen etc. Sanktionerna innebär, för svenskt vidkommande, att transaktioner som görs till eller via USA, eller via finansiella företag i andra länder som använder sig av OFAC-listan, riskerar att frysas. Det finns därför ett behov att kunna kontrollera om betalningsavsändaren eller mottagaren

finns på listan. Kontroll erfordras vid alla utlandsbetalningar oavsett valuta och mottagarland eftersom utlandsbetalningar ofta genomförs i en kedja av finansiella företag i olika länder som använder sig av listan. Motivet till att kontrollera OFAC-listan är i huvudsak betingad av svenska bankers affärsrelationer med amerikanska banker. För att accepteras som samarbetspartners krävs, enligt uppgift, att svenska banker kan utföra kontroller mot OFAC-listan. I Datainspektionens beslut av den 24 februari 2006 gjordes bedömningen att nedladdning av OFAC-listan och den kontroll mot listan som bankerna i ansökan önskade göra var en sådan förbjuden personuppgiftsbehandling som avses i 21 § personuppgiftslagen och att möjligheterna till undantag ska utnyttjas restriktivt. Sammanfattningsvis ansågs kontroller mot listan innebära risker för intrång i den personliga integriteten, men att skälen för att få utföra personuppgiftsbehandlingen vägde tyngre än det integritetsintrång som bankernas behandling av personuppgifter kan komma att innebära. I Datainspektionens beslut av den 17 september 2007 bedömdes dessa skäl kvarstå.

I det inledande skedet kan det vidare finnas behov av att kontrollera personer i politiskt utsatt ställning genom särskilda databaser. Dessa personer kan sökas med hjälp av listor, som dock inte tillhandahålls av någon myndighet. Det finns utländska företag vars affärsidé är att tillhandahålla särskilda databaser som innehåller uppgifter om bland annat politiskt utsatta personer. Enligt uppgift kan olika tjänster och olika delar av databasen tillhandahållas beroende på önskemål. Den som är abonnent kan kontrollera en person genom en förfrågan om vederbörande är registrerad. Ett särskilt problem kan vara att bedöma kvaliteten på uppgifterna i databasen. Abonnenten kan i stället välja att ladda ner uppgifterna från databasen, eller samköra sitt kundregister mot uppgifterna. En förutsättning är att en sådan behandling är tillåten enligt tillämplig lagstiftning.

För vissa verksamhetsutövare kan det vidare finnas behov av att med hjälp av elektroniska systemstöd följa upp sina affärsförbindelser. Av penningtvättsdirektivet framgår inte hur detta ska fullgöras. Flertalet företag, framförallt större internationellt verksamma banker, har installerat elektroniska övervakningssystem. Genom dessa system jämförs genomförda transaktioner med ett antal kundprofiler. Dessa innefattar ett antal kriterier för vad som är normalt för olika typer av kunder, exempelvis när det gäller transaktionernas antal, belopp, avsändare, mottagare, geografiska destinationer m. m. Om en kund utför transaktioner som avviker från vad som är normalt för dennes vidkommande avges en rapport som granskas manuellt. Beroende på hur granskningen utfaller kan en rapport till Rikspolisstyrelsen enligt penningtvättslagen aktualiseras.

Enligt artikel 32 i penningtvättsdirektivet finns vidare krav på att verksamhetsutövare ska inrätta system som gör det möjligt att bl.a. snabbt lämna upplysningar om huruvida affärsförbindelse har funnits med viss person. Redan i dag ställer Finansinspektionen krav (se 14 § FFFS 2005:5) på att kopior av vissa identitetshandlingar ska bevaras. För en snabb åtkomst av en sådan handling kan det finnas behov av att skanna handlingen för att ha den elektroniskt tillgänglig vid uppföljning av kundförhållandet.

I penningtvättsdirektivet finns som nämnts inte något krav på att verksamhetsutövare ska inrätta elektroniska system för att fullgöra kraven på kundkännedom, även om det i ingressen till penningtvättsdirektivet (se ingressats 36), i ett annat sammanhang, konstateras att i synnerhet kreditinstitut och större finansiella institut bör ha tillgång till system av detta slag. Innehållet i penningtvättsdirektivet ska tillämpas av olika verksamhetsutövare, av olika storlek och med skilda verksamheter. Något *Svenska Försäkringsförmedlares Förening* pekar på. Det finns därför inte tillräckliga skäl för att Sverige ska införa krav på elektroniska systemstöd i lagstiftningen. *Ekobrottsmyndigheten* har dock betonat att effektiviteten i bekämpningen av penningtvätt ökar genom tillgång till elektroniskt överförbar information. En ökad användning av handlingar i elektronisk form vid inrapporteringar och annan informationsöverföring skulle sannolikt öka effektiviteten betydligt hos bl.a. Finanspolisen. Det bör därför enligt *Ekobrottsmyndigheten* övervägas om inte ett krav bör införas om att t.ex. inrapporteringar till Finanspolisen i framtiden ska ske elektroniskt. Vi delar *Ekobrottsmyndighetens* bedömning och har därför föreslagit att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur rapportering ska gå till. Oavsett det faktum att lagkrav för användande av elektroniska systemstöd inte införs kan det, särskilt för verksamhetsutövare med en stor kundkrets, vara kostnadseffektivt att använda sig av elektroniska system. En förutsättning är emellertid att detta är förenligt med personuppgiftslagen. Vad som gäller om detta behandlas nedan.

Enligt 10 § personuppgiftslagen får personuppgifter behandlas bara om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller om behandlingen kan hänföras till ett sådant fall av tillåten behandling som anges i punkt a – f samma paragraf. Enligt 10 § b får personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig skyldighet. Vad som avses med det sistnämnda har behandlats i Datalagskommitténs betänkande (SOU 1997:39 s. 361). Härvid har angetts att lagar och förordningar samt författningar av lägre valör kan grunda rättsliga skyldigheter. Detsamma gäller förpliktelser som har ålagts genom myndighetsbeslut. Av penningtvättsdirektivet framgår inte hur kraven på kundkännedom ska fullgöras. Något hinder mot att inhämta kundens samtycke föreligger inte vid nu aktuella kontroller. Ett samtycke kan ges på flera sätt. Det är vid tvist den personuppgiftsansvarige som har bevisbördan för att den registrerade har lämnat sitt samtycke till att uppgifterna används för att vidta åtgärder.

*Svenska Bankföreningen* har framhållit att inga banker använder sig av samtycke i samband med behandling av personuppgifter eftersom det inte går att bygga upp system för personuppgiftsbehandling av detta slag. Om samtliga banker uppställer krav på samtycke i samband med sådana kontroller kan giltigheten av samtycket även ifrågasättas eftersom ett sådant måste vara frivilligt. Det kan därför ifrågasättas om inhämtande av kundens samtycke i dessa fall är ett realistiskt förfaringsätt. Ett automatiserat förfarande bör, för verksamhetsutövare med en stor kundkrets, medföra påtagliga förenklingar och även vara kostnads-

effektivt. Det är normalt tillräckligt för att personuppgiftsbehandlingen kan anses vara nödvändig i den mening som avses i 10 § personuppgiftslagen. Det fordras dock dessutom att den personuppgiftsansvarige fullgör en rättslig skyldighet genom behandlingen av personuppgifter för att denna ska vara tillåten enligt den aktuella bestämmelsen. Skyldigheten att kontrollera politiskt utsatta personer består bl.a. i att ha rutiner för att kontrollera kunden och fortlöpande följa upp affärsförbindelsen. Det kan i vissa fall göras helt utan ett automatiserat förfaringssätt. En automatiserad behandling av för ändamålet relevanta uppgifter kan dock påtagligt förenkla och effektivisera hanteringen och kan därför vara nödvändig i den mening som avses i personuppgiftslagen. Eftersom det rör sig om en rättslig skyldighet att vidta kontrollåtgärder som följer av penningtvättslagen är det i sådana fall fråga om en tillåten behandling av personuppgifter i den mening som avses i 10 § b personuppgiftslagen. Något utrymme, på det sätt som *Svenska Bankföreningen* har anfört, att ytterligare tydliggöra tillåtligheten av den personuppgiftsbehandling som följer av penningtvättslagen finns inte inom ramen för detta lagstiftningsärende. Det ankommer därför på verksamhetsutövaren att tillse att personuppgifter behandlas enligt kraven i personuppgiftslagen. Något som bl.a. innebär att uppgifterna ska behandlas enligt de grundläggande förutsättningar som anges i 9 § personuppgiftslagen, exempelvis att uppgifterna behandlas på ett korrekt sätt, att inte fler personuppgifter behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen e t c. I detta sammanhang kan även konstateras att Datainspektionen kan ge närmare vägledning i fråga om intresseavvägningen i 10 § f personuppgiftslagen. Datainspektionen har bl.a. gett ut en informationsskrift rörande denna intresseavvägning..

#### *Användande av särskilda databaser för kontroll av personer i politiskt utsatt ställning och hantering av OFAC-listan*

En verksamhetsutövare som etablerar en affärsförbindelse med en kund eller utför en enstaka transaktion kan, som ovan framgått, ha ett behov av att utföra kontroller genom användande av särskilda databaser eller listor som innehåller namn på personer eller organisationer. En databas som endast innehåller uppgifter om namn, nationalitet och offentlig funktion är inte omfattade av förbudet mot att behandla personuppgifter om lagöverträdelse m m. i 21 § personuppgiftslagen. Inte heller behöver behandling av uppgifter från en databas med ett så begränsat innehåll träffas av förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter i 13 § personuppgiftslagen. Personer i politiskt utsatt ställning är registrerade i kraft av att de innehar eller har innehaft en viktig offentlig funktion, och inte för sina politiska åsikter. Möjligheten finns att genom en förfrågan kontrollera om en person innehar viktiga offentliga funktioner. I den mån uppgifterna laddas ner till det egna systemet eller om de samkörs med det egna kundregistret får personuppgifterna endast behandlas enligt vad som följer av personuppgiftslagen. Eftersom det rör sig om en rättslig skyldighet att vidta kontrollåtgärder ger 10 § f personuppgiftslagen stöd för att behandla för ändamålet nödvändiga och relevanta personuppgifter.

För att behandla känsliga personuppgifter gäller ytterligare krav. En sådan behandling måste ha stöd i 15–19 §§ personuppgiftslagen. Vi bedömer dock att det endast undantagsvis behöver bli fråga om att behandla känsliga personuppgifter i den mening som avses i 13 § personuppgiftslagen. I sådana fall torde det inte föreligga hinder mot att inhämta kundens uttryckliga samtycke till att behandla uppgiften. I likhet med *Datainspektionen* anser vi emellertid att kravet på tydlighet och förutsebarhet i lagstiftningen motiverar en författningsbestämmelse rörande den personuppgiftsbehandling som behövs för att kontrollera politiskt utsatta personer genom användande av särskilda databaser. Datainspektionen har dock haft vissa invändningar mot det faktum att uppgifterna i en databas av nu aktuellt slag tillhandahålls av enskilda företag. Något som enligt inspektionens mening kan innebära risker för intrång i den enskildes personliga integritet. Registrering kommer inte att ske med de registrerades samtycke. Det är vidare svårt att säkerställa att uppgifterna i en databas av nu aktuellt slag är t.ex. riktiga och aktuella och i övrigt att leva upp till personuppgiftslagens och dataskyddsdirektivets krav på information till de registrerade. Till detta kommer att en utländsk kommersiell databas av nu aktuellt slag kan tänkas innehålla fler slags uppgifter än identitets- och relationsuppgifter, exempelvis kreditupplysningsinformation och uppgifter om tidigare ekonomisk brottslighet. Det bör därför enligt Datainspektionen tydliggöras i vilken omfattning det är tillåtet för verksamhetsutövare att kontrollera kunduppgifter i nu aktuellt hänseende. En sådan reglering bör klarlägga att kontroll av personer i politiskt utsatt ställning endast får ske mot listor som innehåller uppgifter om den registrerades identitet.

Ovan har angetts att det ankommer på verksamhetsutövaren att tillse att personuppgifter behandlas enligt kraven i personuppgiftslagen och att detta bl.a. innebär att uppgifterna ska behandlas enligt de grundläggande förutsättningarna som anges i 9 § samma lag. Något som bl.a. innebär att uppgifterna ska behandlas på ett korrekt sätt, att inte fler personuppgifter behandlas än som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen e t c. Motsvarande gäller även i det förevarande fallet. Verksamhetsutövare ska således i egenskap av personuppgiftsansvariga se till att endast behandla uppgifter i en databas av nu aktuellt slag som uppfyller de krav på behandling av personuppgifter i personuppgiftslagen som gäller för verksamhetsutövarens egen behandling av uppgifterna. Det kan göras genom att verksamhetsutövaren förvissar sig om att de uppgifter som tillhandahålls av leverantören är av sådan kvalitet. Mot den bakgrunden anser vi inte att det är nödvändigt att införa ett sådant förtydligande i lagstiftningen såsom Datainspektionen efterlyst.

När det gäller kontroller via OFAC-listan är dessa som framgått av betydelse främst för banker. Enligt 21 § personuppgiftslagen är det förbjudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden. Den personuppgiftsbehandling som kontroller via OFAC-listan aktualiserar omfattas, enligt vår bedömning, av förbudet mot att behandla uppgifter om lagöverträdelse m.m. i 21 § personuppgiftslagen. Behandling av det slaget är därför i princip förbehållen myndigheter. Enligt 9 § personuppgiftsförordningen kan Datainspektionen dels meddela föreskrifter



rörande undantaget från förbudet i 21 § personuppgiftslagen, dels i enskilda fall besluta om undantag från förbudet. Datainspektionen har som nämnts vid två tillfällen beslutat om sådana undantag (beslut av den 24 februari 2006 och den 17 september 2007).

Frånvaro av kontroller i nu aktuellt hänseende skulle enligt *Svenska Bankföreningen* (enligt skäl i Datainspektionens beslut) kunna medföra att affärsrelationer måste avvecklas. *Datainspektionen* anser att kontroller i nu aktuellt hänseende bör regleras genom författning i lag eller förordning. Följderna av ett avslagsbeslut medför enligt inspektionen att det finns risk att inspektionens beslut inte grundas på en bedömning av eventuella risker för den personliga integriteten utan istället grundas på ett allmänt intresse som det inte kan ankomma på Datainspektionen att ta ställning till. Utredningen har (se s. 156) avstått från författningsförslag beträffande nu aktuella kontroller utan konstaterat att frågan kan prövas genom ett förnyat tillståndsförfarande hos Datainspektionen. Vi anser mot denna bakgrund att det finns skäl att närmare granska frågan om kontroller via OFAC-listan bör författningsregleras på sätt Datainspektionen önskar.

Ovan har framgått att Datainspektionen har bemyndigats att meddela föreskrifter eller i enskilda fall besluta om undantag från 21 § personuppgiftslagen. Innebörden av bemyndigandet har behandlats i Datalagskommitténs betänkande (SOU 1997:39 s. 320 ff. och 378 ff.) och av regeringen (se prop. 1997/98:44 s. 56 ff). Bemyndigandet i 50 § personuppgiftslagen överensstämmer med Datalagskommitténs förslag. Enligt Datalagskommittén (s. 319f.) innehåller personuppgiftsdirektivet generella regler som behöver preciseras och konkretiseras för att ge vägledning för de personuppgiftsansvariga och andra som har att tillämpa reglerna. En ordning som innebär att varje liten justering i regelverket kräver en sedvanlig lagstiftningsprocess via regering och riksdag framstod därför för kommittén som onödigt omständlig och ohanterlig. Kommittén betonade även att den avvägning och konkretisering som kan göras i dag naturligen måste omprövas i takt med samhällsutvecklingen och när nya typer av behandlingar uppträder. Det ansågs, bl.a. av dessa skäl, inte finnas någon annan möjlighet än att lita till att regeringen och Datainspektionen inom den ram som den föreslagna persondatalagen drar upp preciserar och konkretiserar regleringen. Flera remissinstanser ansåg dock att delegationen av normgivningsmakt gick alltför långt och förordade att flera bestämmelser i stället gavs i lag. Regeringen gjorde dock i prop. 1997/98:44 s. 56f. bedömningen att en generell lag som i princip avser att reglera all icke-privat användning av personuppgifter i datorer och manuella register inte gärna kan innehålla annat än generella principer och de allra viktigaste undantagen från dessa. Lagen skulle annars bli alldeles för otymplig. De generella principer som lagen innehåller och som bygger på personuppgiftsdirektivet ansågs vidare vara tämligen beständiga, medan behov av närmare preciseringar och undantag av naturliga skäl kommer att växla över tiden och kan uppkomma hastigt. Det beror bl.a. på den snabba tekniska utvecklingen, framväxten av nya, i dag oförutsägbara sätt att samla in och utnyttja personuppgifter och värderingsförändringar. Regeringen ansåg mot denna bakgrund att det fanns ett behov av att delegera normgivningskompetens på området. Av det anförda framgår således att

regeringen, genom bemyndigande till Datainspektionen att meddela föreskrifter eller beslut om undantag i enskilda fall, beaktat det faktum att ytterligare behov av precisering och konkretisering framledes kan komma att uppstå.

De skäl som framfördes av regeringen i prop. 1997/98:44 kan även appliceras beträffande de kontroller via OFAC-listan som främst banker önskar att utföra. I likhet med utredningen anser vi därför att frågan om kontroller via OFAC-listan får hanteras av Datainspektionen enligt den ordning som finns i dag. Det innebär att Datainspektionen får meddela föreskrifter om undantag från förbudet att behandla personuppgifter om lagöverträdelse eller i enskilda fall besluta om undantag från förbudet. Vi avstår därför i likhet med utredningen från författningsförslag beträffande kontroller via OFAC-listan. För svenskt vidkommande vore det även främmande att direkt i lag eller förordning reglera kontroller av en sanktionslista, såsom OFAC-listan, som tillhandahålls av en annan stat.

### *Elektronisk lagring av vissa identitetshandlingar*

Vid uppföljningen av affärsförbindelsen samt vid förfrågan från myndigheter kan det, som framgått ovan, finnas behov för verksamhetsutövare att elektroniskt lagra identitetshandlingar. I 13 § personuppgiftslagen finns ett förbud mot att behandla känsliga personuppgifter, bl.a. sådana som avslöjar ras eller etniskt ursprung. Passhandlingar innehåller bild som i förening med namn och uppgift om nationalitet kan avslöja såväl ras som etniskt ursprung. Därmed är den förbjuden enligt 13 § personuppgiftslagen. För en snabb åtkomst av sådana passhandlingar och andra identitetshandlingar som innehåller känsliga uppgifter i personuppgiftslagens mening, och för att kunna lämna uppgifter till myndigheter anser vi att det finns behov av att elektroniskt kunna lagra dessa handlingar för att ha tillgängliga. En elektronisk hantering är också i praktiken av stort värde hos verksamhetsutövare med ett stort antal kunder och i de fall då krav på kundkännedom fullgörs av tredje part. Mot bakgrund av det anförda bör undantag från personuppgiftslagens förbud mot behandling av känsliga personuppgifter införas i den nya penningtvättslagen.

*Svenska Bankföreningen* har framfört att det med bestämmelsens utformning är tveksamt om utrymme finns att överföra uppgifter till ett annat företag i samma koncern om ifrågavarande person även önskar bli kund i detta företag. Vidare menar Bankföreningen att begränsningen till bevarande av handlingar enligt utredningens förslag (se 8 § första stycket) gjorts alltför snäv eftersom det inte kan uteslutas att känsliga uppgifter lämnas också i samband med att affärsförbindelsens syfte undersöks. Såsom angetts ovan förutsätts dock att kundens samtycke inhämtas när bestämmelser rörande tredje part används. Någon justering av bestämmelsen på sätt Bankföreningen anför bedöms därför inte vara nödvändigt. När det gäller begränsningen till bevarande av handlingar anser vi inte heller att det finns skäl att göra en ändring av utredningens föreslagna bestämmelse. Tidigare har angetts att innebörden av skyldigheten att inhämta uppgifter rörande affärsförbindelsens syfte och

art är att verksamhetsutövaren bör få en bild av hur det egna företags produkter och tjänster ska användas av kunden och vad motpartens affärsverksamhet går ut på. Något ytterligare behov av undantag från 13 § personuppgiftslagen bedöms därför inte aktualiseras.

### *Övrigt om personuppgiftsbehandling*

Verksamhetsutövare är skyldiga att fortlöpande följa upp sina affärsförbindelser och därvid kontrollera att de transaktioner som utförs överensstämmer med kunskaper om kunden och dennes affärs- och riskprofil och, i nödvändiga fall, källan till medlen. *Svenska Bankföreningen* har i sitt remissvar gjort gällande att det finns ett berättigat intresse att behandla uppgifter om tidigare brottslighet eftersom det i dessa fall finns en förhöjd risk för penningtvätt. Bankföreningen har även pekat på att det även kan införas en möjlighet för Finansinspektionen eller annan myndighet att, efter ansökan, meddela tillstånd att behandla uppgifter om lagöverträdelse. Enligt 21 § personuppgiftslagen är det förbjudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden. Den personuppgiftsbehandling som Bankföreningen efterfrågar omfattas således av förbudet mot att behandla uppgifter om lagöverträdelse m.m. i den bestämmelsen. Vi delar Bankföreningens bedömning att viss tidigare brottslighet kan utgöra en omständighet som i sig föranleder högre risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det Bankföreningen efterfrågar måste dock anses utgöra ett betydande ingrepp i enskildas personliga integritet, varför förslaget knappast låter sig bedömas inom ramen för detta lagstiftningsärende. Som tidigare framgått kan Datainspektionen meddela föreskrifter eller, i enskilda fall, besluta om undantag från förbudet i 21 § personuppgiftslagen.

### **6.4.3 Undantag från personuppgiftslagen regleras i den nya penningtvättslagen**

**Regeringens förslag:** Lagen (1999:163) om penningtvätsregister upphävs. Detsamma gäller motsvarande bestämmelser i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m. I huvudsak likalydande bestämmelser tas in i den nya penningtvättslagen.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Datainspektionen* anser att det bör tydliggöras om det inom ramen för ändamålet att behandla personuppgifter ingår att behandla personuppgifter innan uppgifter lämnats till Rikspolisstyrelsen. Datainspektionen har även liknande synpunkt beträffande registrets innehåll. Vidare delar Datainspektionen utredningens bedömning att olika verksamhetsutövare inte ska få samköra penningtvätsregister. *Finansinspektionen* betonar att det finns företag som för register utan särskilda sökkriterier och att personuppgiftslagen därmed inte omfattar

sådana register. I stället menar Finansinspektionen att penningtvättslagen bör stadga att verksamhetsutövare ska ha ett centralt penningtvättsregister, men att det får föras på det sätt som anges i personuppgiftslagen om det är ett sådant register som avses i denna. Om inte lagen ändras i detta hänseende anser Finansinspektionen att bemyndigande bör ges på detta område. *Svenska Bankföreningen* menar att banker bör ges möjlighet att ta del av varandras anmälningar om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism till Rikspolisstyrelsen. Bankföreningen har även synpunkter på utredningens föreslagna utformning av bestämmelsen (se 21 §). Enligt Bankföreningen omöjliggör utformningen att företag inom samma koncern samkör sina penningtvättsregister och det torde även omöjliggöra ett gemensamt penningtvättsregister för en koncern. Något som Bankföreningen menar allvarligt skulle försämra effektiviteten i en koncerns åtgärder mot penningtvätt och går dessutom stick i stäv mot kraven i penningtvättsdirektivet på en enhetlig koncernpolicy när det gäller penningtvättsbekämpning. Bankföreningen har vidare pekat på att det kan inträffa att verksamhetsutövare avstår från att etablera affärsförbindelse med viss person om krav på kundkännedom inte uppnås. Det bör enligt Bankföreningen anges i penningtvättslagen att denna typ av uppgifter får bevaras. *Svenska Spel AB* instämmer med utredningens bedömning att det uttryckligen bör framgå av penningtvättslagen att behandling av personuppgifter får ske.

**Skälen för regeringens förslag:** Lagen (1999:163) om penningtvättsregister gäller utöver personuppgiftslagen vid behandling av personuppgifter i fråga om sådan penningtvätt som avses i 1 § i den nu gällande penningtvättslagen. Med stöd av den nu gällande lagen om penningtvättsregister får verksamhetsutövare föra register över sådana uppgifter som de har lämnat till Finanspolisen. Ändamålet ska, enligt 3 § samma lag, vara att förhindra medverkan vid transaktioner som utgör penningtvätt och för att kunna uppfylla uppgiftsskyldigheten till Rikspolisstyrelsen. I lagen om penningtvättsregister finns även bestämmelser rörande bl.a. vad registret får innehålla och om förbud mot samkörning av penningtvättsregister. Lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. innehåller även registerfrågor som i materiellt hänseende motsvarar vad som finns i lagen om penningtvättsregister. I likhet med utredningen anser vi att undantag från personuppgiftslagen i nu aktuellt hänseende bör regleras i penningtvättslagen. Lagen om penningtvättsregister och 15-22 §§ lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall föreslås därför upphävas. I materiellt hänseende föreslås emellertid inte några ändringar, med undantag för bestämmelsen om gallring som behandlas separat nedan.

*Datainspektionen* anser att det bör tydliggöras om det inom ramen för registrets ändamål ingår att behandla personuppgifter innan uppgifter lämnats till Rikspolisstyrelsen. På samma sätt anser *Datainspektionen* att det bör tydliggöras om ett register av detta slag får innehålla uppgifter som är nödvändiga under granskningsstadiet. När det gäller ändamålsbestämmelsen i 4 kap. 3 § penningtvättslagen så reglerar den inte tillåtligheten av den personuppgiftsbehandling som kan förekomma innan anmälan gjorts till Rikspolisstyrelsen. Någon ändring i detta avseende bedöms därför inte nödvändig. Tillåtligheten av den person-

uppgiftsbehandlingen får bedömas enligt förutsättningarna i personuppgiftslagen, som tidigare har behandlats. Någon ändring på sätt Datainspektionen betonat är därför inte nödvändig. Vilka uppgifter som får ingå i ett register av nu aktuellt slag återfinns i 4 kap. 4 § i förslaget till penningtvättslag. Av bestämmelsen som i huvudsak överensstämmer med gällande rätt, framgår att registret endast får innehålla namn, personsamordnings- eller organisationsnummer och adress, kontonummer eller motsvarande, samt de övriga uppgifter som lämnats med stöd av 3 kap. 1 och 7 §§ andra stycket penningtvättslagen. I den sistnämnda bestämmelsen anges att verksamhetsutövare ska lämna uppgifter till Rikspolisstyrelsen om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt eller finansiering av terrorism. Innehållet i ett register av nu aktuellt slag bedöms inte föranleda några ändringar på grundval av den ökande personuppgiftshandlingen. Liksom tidigare ska samtliga omständigheter som kan tyda på penningtvätt rapporteras till Rikspolisstyrelsen och dessa uppgifter kan även bevaras oavsett om de härrör från tid innan rapportering till Rikspolisstyrelsen gjordes. En annan sak är att de uppgifter som registreras ska vara adekvata och relevanta för ändamålet. Något som i sig medför en avgränsning av uppgifter. De överväganden som gjordes i tidigare lagstiftningsärendet rörande innehåll bedöms alltså kunna ligga till grund för ett registers ändamål och innehåll (se prop. 1998/99:19).

När det gäller förbudet mot samkörning av uppgifter i registret har *Svenska Bankföreningen* framfört att banker bör ges möjlighet att ta del av varandras anmälningar till Rikspolisstyrelsen rörande misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism. Utbyte av denna information är enligt *Bankföreningen* motiverad eftersom det är vanligt att en transaktion endast utgör ett led i en lång kedja av transaktioner som berör flera finansiella företag. Ofta utnyttjar de aktuella personerna flera olika företag i sin verksamhet just för att minska möjligheterna att kartlägga och komma åt betalningsströmmarna. Samkörning ökar enligt *Bankföreningen* möjligheten att se mönster i transaktioner som syftar till penningtvätt. Vidare har *Bankföreningen* synpunkter på utredningens föreslagna utformning av bestämmelsen (se 21 §). Enligt *Bankföreningen* omöjliggör utformningen att företag inom samma koncern samkör sina penningtvättsregister och det torde även omöjliggöra ett gemensamt penningtvättsregister för en koncern. Något som *Bankföreningen* menar allvarligt skulle försämra effektiviteten i en koncerns åtgärder mot penningtvätt och går dessutom stick i stäv mot kraven i penningtvättsdirektivet på en enhetlig koncernpolicy när det gäller penningtvättsbekämpning. Motivet till att införa en bestämmelse rörande förbud mot samkörning av uppgifter grundar sig i skydd för den personliga integriteten (se prop. 1998/99:19 s. 78). Även om vi har förståelse för de synpunkter som *Bankföreningen* framfört anser vi, i likhet med *Datainspektionen*, att tillräckliga skäl inte finns för att ändra tidigare gjorda bedömning rörande förbudet mot samkörning av uppgifter. Något krav på ett gemensamt register för en koncern kan, på sätt *Bankföreningen*, framfört inte heller utläsas av penningtvättsdirektivet. Vad som gäller för filialer och majoritetsägda dotterföretag har tidigare behandlats i avsnitt 6.2.5.

Bankföreningen har vidare anfört att det kan inträffa att verksamhetsutövare avstår från att etablera en affärsförbindelse med en kund beroende på att tillräckliga uppgifter inte ges för att kravet på kundkännedom ska anses vara uppfyllt. Det finns enligt Bankföreningen i sådana fall ett berättigat behov av att, framförallt hos större verksamhetsutövare, spara uppgifter om sådana kunder i syfte att undvika att kunden återkommer till verksamhetsutövaren via en annan kanal där kännedom att den första kontakten saknas. Vi har förståelse för Bankföreningens synpunkter. Emellertid kan det finnas fullt godtagbara skäl till varför kundkännedom inte uppnås, exempelvis kan asylsökande (som redogjorts för i avsnitt 6.2.1) ha svårigheter att verifiera sin identitet. Det saknas därför tillräckliga skäl att införa en möjlighet att föra register över sådana uppgifter som Bankföreningen efterfrågar.

*Finansinspektionen* har betonat att det finns företag som för register utan särskilda sökkriterier och att personuppgiftslagen inte omfattar sådana register. Inspektionen menar därför att penningtvättslagen bör ändras så att sådana register även ska omfattas av bestämmelserna i 16-21 och 23 §§ i utredningens förslag. Regeringen ser emellertid inte att något sådant behov föreligger. Sådana register som inte faller inom ramen för personuppgiftslagens tillämpningsområde har av lagstiftaren bedömts som mindre allvarliga ingrepp i den personliga integriteten. Några särskilda restriktioner har därför inte ålagts sådana i lag. Eftersom dessa bestämmelser i den nya penningtvättslagen är undantag från det generella förbudet mot att registrera personuppgifter som finns i 13 § personuppgiftslagen blir där en sådant tillägg därför onödigt.

*Finansinspektionen* har dessutom föreslagit att penningtvättslagen bör stadga att verksamhetsutövare ska ha ett centralt penningtvättsregister, men att det får föras på det sätt som anges i lagen om det är ett sådant register som avses i denna. Om inte lagen ändras i detta hänseende anser *Finansinspektionen* att bemyndigande bör ges på detta område. Vad *Finansinspektionen* efterfrågar är inte ett direkt krav som följer av penningtvättsdirektivet. Inte heller är det något som utredningen har behandlat. I avsaknad av beredningsunderlag är vi därför inte beredda att föreslå att verksamhetsutövare generellt ska ha ett sådant centralt penningtvättsregister som *Finansinspektionen* avser.

#### 6.4.4 Gallring av uppgifter

**Regeringens förslag:** Uppgifter i ett sådant register som avses i 4 kap. 3 § i den nya penningtvättslagen ska gallras senast tre år efter det att uppgifter lämnats till Rikspolisstyrelsen med stöd av 3 kap. 1 § den lagen.

**Utredningens förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Finansinspektionen* tillstyrker utredningens förslag, men betonar betydelsen av att gallringsfristen överensstämmer med vad som gäller enligt polisdatalagen (1998:622), som för närvarande är under översyn. Det sistnämnda pekar även *Finansbolagens Förening* på. *Datainspektionen* har ingen erinran mot att gallringsfristen förlängs

till tre år. *Mäklarsamfundet Bransch i Sverige AB* delar utredningens bedömning att gallringsfristen förlängs.

**Skälen för regeringens förslag:** Av 6 § 4 lagen (1999:163) om penningtvättsregister framgår att en uppgift i penningtvättsregistret ska gallras senast ett år efter det att uppgifter lämnats till Rikspolisstyrelsen enligt 9 § andra stycket nuvarande penningtvättslagen. Detta förutsatt att inte någon annan i bestämmelsen angivna händelser dessförinnan inträffat (nedlagd utredning, förundersökning eller dom eller beslut som vunnit laga kraft). Denna tidsrymd har av FATF kritiserats som alltför kort (se s. 86 i utvärderingsrapporten av Sverige). Frågor med anknytning till lagen om penningtvättsregister har bl.a. behandlats i prop. 1998/99:19. I detta lagstiftningsarbete (se s. 55) betonades att integritetsfrågor måste ställas i förgrunden vid bedömningen av huruvida personuppgifter ska få hanteras med hjälp av automatiserad databehandling. Regeringen ansåg då att en gallringstid om ett år var rimligt. Regeringen har vid andra tillfällen övervägt gallringsfristen (se prop. 2001/02:149 och prop. 2003/04:156). Tillräckliga skäl att frågå den bedömning som gjordes i samband med penningtvättslagens ikraftträdande ansågs emellertid inte föreligga.

Det finns skäl att inom ramen för detta lagstiftningsärende närmare granska huruvida gallringsfristen alltjämt kan anses vara rimlig. Liksom tidigare måste integritetsfrågor ställas i förgrunden. De skäl som förts fram i tidigare lagstiftningsärenden har gått ut på att en gallringsfrist om ett år utgör en lämplig avvägning i förhållande till intresset att värna den enskildes personliga integritet. Detta skäl är fortfarande giltigt. Penningtvätt och finansiering av terrorism utgör emellertid ofta ett led i en omfattande brottslighet där aktivitet kan pågå under flera år. En gallringsfrist om ett år är därvid ofta för kort för att effektivt bekämpa dessa företeelser. Något som FATF i sin utvärderingsrapport av Sverige, såsom ovan framgått, konstaterat. I likhet med utredningen anser vi att tre år kan anses vara en lämplig avvägning i förhållande till intresset att värna den enskildes personliga integritet.

*Finansinspektionen* har tillstyrkt utredningens förslag rörande gallringsfrist i penningtvättslagen, men betonar betydelsen av att denna överensstämmer med vad som gäller enligt polisdatalagen (1998:622). Enligt 21 § polisdatalagen ska uppgifter i ett kriminalunderrättelsesregister om en registrerad person gallras senast tre år efter det att uppgifter om att denne skäligen kan misstänkas för att ha utövat eller komma att utöva allvarlig brottslig verksamhet senast infördes. Denna tidsperiod kritiserades av FATF (se s. 57 i utvärderingsrapporten av Sverige) för att vara alltför kort för att möjliggöra en effektiv bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Polisdatalagen är för närvarande under översyn. En promemoria lades fram i december 2007 (Ds 2007:43 *Behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet*). Promemorian innehåller förslag till en ny lag om behandling av personuppgifter i polisens brottsbekämpande verksamhet. Lagen föreslås ersätta polisdatalagen. I promemorian föreslås särskilda bestämmelser för penningtvättsregister som förs av Rikspolisstyrelsen. Uppgifter i ett sådant register ska enligt förslaget i promemorian gallras senast fem år efter utgången av det kalenderår då den senaste registreringen avseende personen gjordes. Promemorian

bereds för närvarande inom Regeringskansliet. Det faktum att promemorian är under beredning medför även att det knappast är möjligt att inom ramen för detta lagstiftningsärende, på sätt bl.a. Finansinspektionen framfört, göra överväganden beträffande överensstämelsen av de gallringsfrister som nu har behandlats.

#### 6.4.5 Övriga registerfrågor

**Regeringens bedömning:** Penningtvättsdirektivet föranleder inte några ändringar av den associationsrättsliga eller stiftelserättsliga lagstiftningen om offentliga register.

**Utredningens bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Rikspolisstyrelsen* och *Kronofogdemyndigheten* anser att ett aktieägarregister bör införas. Rikspolisstyrelsen understryker att uppgifter om ägarförhållanden i aktiebolag är betydelsefulla för det förebyggande och brottsbekämpande arbetet när det gäller penningtvätt och finansiering av terrorism. Rikspolisstyrelsen påpekar vidare att det är möjligt att verka anonymt genom ideella organisationer, vilket innebär att det finns risk för att denna organisationsform utnyttjas för att bedriva penningtvätt och finansiering av terrorism. Rikspolisstyrelsen betonar därför att det av brottsbekämpande skäl är önskvärt att sådana organisationer omfattas av en registreringsplikt. *Skatteverket* påpekar att identifiering av den verkliga huvudmannen är av betydelse vid bekämpning av penningtvätt och skattebrott. Detta eftersom det vid dessa företeelser sker omfattande åtgärder från brottslingars sida för att skapa anonymitet. Skatteverket anser därför att det är viktigt att pågående arbeten som rör register slutförs. Vidare ifrågasätter Skatteverket utredningens bedömning om att det inte finns anledning att generellt bedöma vissa juridiska personer som högriskkunder, när de juridiska personer kommer från lågskatteländer (skatteparadis).

**Skälen för regeringens bedömning:** De kontroller som en verksamhetsutövare har att utföra bygger i hög grad på att uppgifter verifieras mot olika offentliga register. Penningtvättsdirektivet innehåller inte något uttryckligt krav på att medlemsstaterna ska upprätthålla en viss standard på de register som tillhandahålls. Det är emellertid av vikt att registren så långt möjligt täcker behovet av verifikation av lämnade uppgifter och att kvaliteten är hög vad gäller innehållet. Såvitt avser fysiska personer som är bosatta i Sverige finns, exempelvis genom statens personadressregister (SPAR), goda möjligheter till detta. Beträffande juridiska personer kan kontroller bl.a. göras genom de register som Bolagsverket för. I aktiebolag ska det dessutom finnas en aktiebok som bl.a. innehåller uppgift om aktieägarnas namn och personnummer. För bolag, som inte är avstämningsbolag, ska aktieboken enligt 5 kap. 10 § aktiebolagslagen (2005:551) hållas tillgänglig för alla som vill ta del av den. En aktieägare i ett avstämningsbolag som lämnat sina aktier till någon annan för förvaltning kan, enligt 5 kap. 14 § aktiebolagslagen, på aktieägarens uppdrag föras in i aktieboken i stället för aktieägaren. Det ska i aktieboken anmärkas att aktien innehas för



någon annans räkning. Beträffande förvaltaren antecknas i aktieboken samma uppgifter som för aktieägare.

I lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument finns bestämmelser om bl.a. förvaltarregistrering av aktier i avstämningsbolag. Av 3 kap. 12 § den lagen framgår att en förvaltare ska, på begäran av den centrala värdepappersförvararen, lämna uppgift till värdepappersförvararen om de aktieägare vars aktier han förvaltar. Uppgifterna ska bl.a. avse aktieägarnas namn och personnummer. Hos den centrala värdepappersförvararen ska det vidare, enligt 3 kap. 13 § den, för varje avstämningsbolag finnas en sammanställning över aktieägare med mer än 500 förvaltarregistrerade aktier i bolaget. Var och en har rätt att mot ersättning för kostnaderna få en utskrift av sammanställningen från den centrala värdepappersförvararen. Det förekommer enligt utredningen (se s. 147) att en registrerad förvaltares kund inte själv är ägare till aktierna utan en förvaltare som i sin tur har anlåtats antingen av den slutliga ägaren eller av ytterligare en förvaltare. I regel anges dessa vara banker och värdepappersföretag. Svårigheterna att kontrollera ägarkretsen består enligt utredningen i att den som är registrerad förvaltare inte har och ofta inte kan få någon uppgift om den bakomliggande innehavskedjan under sin kund. Av ingressen till penningtvättsdirektivet (se ingressats 10) framgår att verksamhetsutövare själva får avgöra om de vill använda offentliga register över verkliga huvudmän eller om kontroll ska ske på annat sätt, exempelvis genom att be kunden om relevanta uppgifter. Kontroller i nu aktuellt hänseende behandlas i avsnitt 6.2.1.

*Rikspolisstyrelsen* och *Kronofogdemyndigheten* anser att ett aktieägarregister bör införas. Frågan om inrättandet av ett aktieägarregister har nyligen utretts. Aktiebolagskommittén fick i tilläggsdirektiv i uppdrag att lägga fram ett förslag som innebär att samtliga aktieägare i alla bolag utom avstämningsbolag ska finnas antecknade i ett centralt register (SOU 2001:1 bilaga Aktieägarregister). Aktiebolagskommitténs förslag innebär dock endast att dagens avstämningsregister utökas till att omfatta samtliga aktiebolag. Någon ytterligare information om den bakomliggande innehavskedjan föreslås inte föras in. Beredning av förslaget pågår fortfarande inom Regeringskansliet.

### *Något om stiftelser*

Stiftelser ska enligt 10 kap. 1 § stiftelselagen (1994:1220) registreras i stiftelserregistret. Registreringsmyndighet för en stiftelse är den länsstyrelse som ska vara tillsynsmyndighet för stiftelsen. Stiftelser som har tillgångar värda mindre än tio prisbasbelopp behöver dock inte registreras annat än om en registreringsskyldighet följer av stiftelseförordnandet. I den utvärdering som FATF gjorde av Sverige (se bl.a. s. 140) kritiserades bl.a. det faktum att vissa mindre stiftelser helt var undantagna från registreringsplikt. Registrering av stiftelser och huvudmannaskap för registren har varit föremål för utredning. Utredaren redovisade uppdraget i februari 2007 (Ds 2007:7 Vissa frågor i stiftelselagen m.m.). I promemorian föreslås att alla stiftelser ska vara registrerade och tilldelas organisationsnummer. Med registreringen följer att stiftelsens styrelse eller förvaltare införs i stiftelserregistret. Det

föreslås också att tillsynen koncentreras till färre länsstyrelser. Förslag lämnas vidare om bokföring och revision av stiftelser. Vissa ytterligare krav föreslås för s.k. insamlingsstiftelser. Promemorian har remiss-handlats och förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

### *Något om ideella organisationer*

Enligt FATF:s specialrekommendation VIII ska medlemsländerna se över lagstiftning och övrig rättslig reglering som berör organisationer och andra juridiska personer (Non-Profit Organisations) som kan missbrukas för finansiering av terrorism. Ideella organisationer som ägnar sig helt eller delvis åt insamlingsverksamhet, bistånd eller välgörenhet utpekats som särskilt sårbara i detta hänseende. Uttrycket "Non-Profit Organisation" i rekommendationen innebär för svenskt vidkommande att bl.a. ideella eller ekonomiska föreningar, stiftelser eller olika bolagsformer kan omfattas av definitionen. I den utvärdering som FATF gjorde av Sverige (se bl.a. s. 139 f.) kritiserades bl.a. det faktum att ideella organisationer inte omfattades av en registreringsplikt. Utredningen gjorde bedömningen att det inte var möjligt att föreslå förändringar med bäring endast på registrering för ideella organisationer. Tidsskäl ansågs även tala emot ett sådant arbete. Rikspolisstyrelsen har påpekat att det är möjligt att verka anonymt genom ideella organisationer och att det av brottsbekämpande skäl är önskvärt att sådana organisationer omfattas av registreringsplikt. För närvarande är genomförandet av FATF:s specialrekommendation VIII under beredning inom Regeringskansliet.

### *Slutsatser*

Det kan konstateras att fysiska personers identitet i hög grad kan verifieras genom de offentliga register som finns tillgängliga i Sverige. Uppgifter om vem som i realiteten äger eller kontrollerar en juridisk person kan emellertid i vissa fall vara svårare att verifiera, även om skyldigheten att föra aktiebok är till mycket god hjälp. För dessa fall kan dock kundens egna uppgifter eller ytterligare uppgifter och handlingar användas om det bedöms vara nödvändigt. Till skillnad från kontroll av fysiska kunders identitet är det tillräckligt att verksamhetsutövaren är förvissad om att den känner till vem den verkliga huvudmannen är. De svårigheter som en verksamhetsutövare har vid kontroll av kund eller verkliga huvudmän får sedan beaktas inom ramen för den riskbedömning som görs. Mot denna bakgrund avstår vi i nuläget från att lägga fram några egna förslag i nu aktuellt hänseende.

## 6.4.6 Bevarande av handlingar och uppgifter

**Regeringens förslag:** Handlingar och uppgifter som använts vid åtgärder för att uppnå kundkännedom ska bevaras i fem år. Tiden ska räknas på samma sätt som i dag.

Regeringen eller de myndigheter regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om i vilken utsträckning handlingar eller uppgifter som använts vid åtgärder för att uppnå kundkännedom ska bevaras.

**Utredningens förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Finansinspektionen* anser att utredningens föreslagna bemyndigande bör förtydligas så att den inte enbart innefattar handlingar eller uppgifter från identitetskontroll. *Skatteverket* anser att skyldigheten att bevara uppgifter bör omfattas av ansvarsbestämmelsen i 14 § penningtvättslagen. FAR SRS pekar på att skyldigheten att bevara handlingar eller uppgifter uppgår till minst fem år från den tidpunkten affärsförbindelsen upphörde. Något som innebär att revisionsföretag kan komma att behöva bevara handlingar i över femtio år eftersom det förekommer att familjeföretag i flera generationer anlitar samma revisionsföretag. Ett arkiveringskrav på över tio år kan inte anses vara nödvändigt, varför lagtexten bör justeras så att tiden begränsas till högst tio år. *Svenska Bankföreningen* understryker att det är angeläget att skyldigheten att bevara uppgifter inte leder till en administrativt betungande ordning för verksamhetsutövare. Enligt Bankföreningen måste det framgå att bevarande av uppgifter kan ske elektroniskt. *Finansbolagens Förening* anser det vara oklart vilka handlingar och uppgifter som ska bevaras. *Mäklarsamfundet Bransch i Sverige AB* är positiv till att penningtvättslagen kompletteras med en uttrycklig bestämmelse om att även andra handlingar och uppgifter som legat till grund för affärsförbindelsen eller transaktionen ska arkiveras i fem år.

**Skälen för regeringens förslag:** Artikel 30 i penningtvättsdirektivet behandlar skyldigheterna för verksamhetsutövare att bevara vissa handlingar och uppgifter. I artikel 30 a i penningtvättsdirektivet anges att verksamhetsutövare när det gäller krav på kundkännedom, ska bevara en kopia av eller uppgifter om den bevisning som krävs under minst fem år efter det att affärsförbindelsen med kunden upphörde. Skyldigheten att bevara vissa uppgifter har funnits med i tidigare penningtvättsdirektiv och motsvaras av 8 § i den nu gällande penningtvättslagen. Av den nämnda paragrafen framgår att handlingar eller uppgifter som använts vid identitetskontroll ska bevaras i minst fem år och att tiden ska räknas från det att identitetskontrollen utfördes eller, i de fall då en affärsförbindelse etablerats, affärsförbindelsen upphörde.

Tidigare har framgått att kraven på kundkännedom utökats. Mot bakgrund härav har skyldigheterna att bevara handlingar och uppgifter utökats i penningtvättsdirektivet till att omfatta även annat än sådana handlingar och uppgifter som använts vid identitetskontroll. Utredningen har med anledning härav föreslagit att 8 § i den nu gällande penningtvättslagen behålls oförändrad, men kompletteras med ett nytt stycke vari det anges att handlingar och uppgifter som legat till grund för affärsförbindelsen eller transaktionen ska bevaras. Det bedöms emellertid

inte nödvändigt på sätt utredningen föreslagit att göra en åtskillnad mellan vilka handlingar och uppgifter verksamhetsutövare ska bevara. Vidare är det med utredningens förslag oklart om verksamhetsutövare är skyldig att bevara exempelvis handlingar eller uppgifter som har införskaffats i syfte att kontrollera den verkliga huvudmannen eller uppgifter rörande affärsförbindelsens syfte och art. Mot denna bakgrund anser vi att det i en bestämmelse i den nya penningtvättslagen uttryckligen bör anges att handlingar och uppgifter som har använts vid åtgärder för att uppnå kundkännedom ska bevaras i fem år. Tiden ska räknas från det att åtgärderna utfördes eller, i de fall då en affärsförbindelse har etablerats, affärsförbindelsen upphörde. Det sistnämnda motsvarar i huvudsak gällande rätt. FAR SRS pekar på att skyldigheten att bevara handlingar eller uppgifter uppgår till minst fem år från den tidpunkten affärsförbindelsen upphörde. Något som innebär att revisionsföretag kan komma att behöva bevara handlingar i över femtio år eftersom det förekommer att familjeföretag i flera generationer anlitar samma revisionsföretag. Ett arkiveringskrav på över tio år kan enligt FAR SRS inte anses vara nödvändigt, varför lagtexten bör justeras så att tiden begränsas till högst tio år. Vi delar inte FAR SRS bedömning. Skyldigheten att bevara handlingar eller uppgifter i penningtvättslagen viss tid följer direkt av artikel 30 i penningtvättsdirektivet. Något undantag från denna tidpunkt finns inte.

*Svenska Bankföreningen* betonar vikten av att bestämmelsen inte leder till en administrativt betungande ordning samt att handlingar kan bevaras elektroniskt och att det inte finns en skyldighet att bevara originalhandlingarna i pappersform. *Finansbolagens Förening* anser det vara oklart vilka handlingar och uppgifter som ska bevaras. I likhet med vad som gäller i dag är avsikten att regeringen eller de myndigheter regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka handlingar eller uppgifter som ska bevaras enligt bestämmelsen. Vad Bankföreningen och Finansbolagens Förening anfört får därför övervägas i ett annat sammanhang. *Finansinspektionen* anser att utredningens föreslagna bemyndigande bör förtydligas så att den inte enbart innefattar handlingar eller uppgifter från identitetskontroll. Vi delar den bedömningen. Bemyndigandet bör av detta skäl utformas i överensstämmelse med den ändring som nu föreslås i den nya penningtvättslagen. Något utrymme inom ramen för detta lagstiftningsärende att överväga en liknande ansvarsbestämmelse som finns i 14 § i den nu gällande penningtvättslagen beträffande åsidosättande av gransknings- eller uppgiftsskyldigheten eller meddelandeförbudet, på sätt *Skatteverket* anfört, finns inte. Det är heller inte ett krav i penningtvättsdirektivet.

#### 6.4.7 System för besvarande av förfrågningar

**Regeringens förslag:** Fysiska eller juridiska personer som anges i 1 kap. 2 § första stycket 1–7 ska inrätta system som gör det möjligt att snabbt och fullständigt kunna lämna upplysningar om huruvida de under de senaste fem åren har haft en affärsförbindelse med viss person och, om så skulle vara fallet, om förbindelsens natur.

**Utredningens förslag** överensstämmer delvis med regeringens.

**Remissinstanserna** kommenterar inte utredningens särskilt.

**Skälen för regeringens förslag:** Enligt artikel 32 i penningtvättsdirektivet ska verksamhetsutövare som anges i 1 kap. 4 § första stycket 1–7 i den nya penningtvättslagen inrätta system som gör det möjligt för dem att på förfrågningar från finansunderrättelsenheten eller från andra myndigheter, snabbt och fullständigt lämna upplysningar om huruvida de har eller under de senaste fem åren har haft en affärsförbindelse med specificerade fysiska eller juridiska personer och, om så skulle vara fallet, om förbindelsens natur. Varken i tidigare penningtvättsdirektiv eller i nu gällande lagstiftning finns någon motsvarighet. I Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2005:5) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m. finns emellertid ett allmänt råd om att företaget bör ha system och rutiner så att handlingar som bevaras kan tas fram inom en skälig tid. I likhet med utredningen anser vi att en bestämmelse av detta slag bör författningsregleras. Enligt utredningens förslag (se 11 § andra stycket i förslag till förordning om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism m.m.) ska handlingar och uppgifter som legat till grund för identitetskontroll, affärsförbindelser eller transaktioner sparas så att de snabbt och fullständigt kan tillhandahållas tillsynsmyndigheter och brottsutredande myndigheter. I motsats till utredningen anser vi dock att bestämmelsen bör utformas såsom ett krav på att inrätta ett system för besvarande av förfrågningar. Det följer av ordalydelsen i artikel 32 i penningtvättsdirektivet. Hur detta system ser ut och vilka rutiner som tillämpas kan anpassas av verksamhetsutövarna själva. Något krav på att inrätta elektroniska system följer, som ovan framgått, emellertid inte av artikel 32 i penningtvättsdirektivet. Bestämmelsen bör placeras i den nya penningtvättslagen. Det framstår även som mindre lämpligt, på sätt utredningen föreslagit, att låta andra än verksamhetsutövare som anges i 1 kap. 4 § första stycket 1–7 i penningtvättslagen omfattas av en tämligen långt gående skyldighet att inrätta system för att snabbt tillhandahålla upplysningar. Det är heller inte något som följer av artikel 32 i penningtvättsdirektivet. Vi anser därför, mot denna bakgrund, att den föreslagna bestämmelsen bör begränsas till att gälla dessa verksamhetsutövare .

#### 6.4.8 Uppgiftslämnande och statistik

**Regeringens bedömning:** Det pågår ett flertal utvecklingsprojekt inom rättsväsendet. Dessa erbjuder goda möjligheter att ta fram statistikuppgifter av högre kvalitet än vad som för närvarande är fallet. Finanspolisen kan i dag redovisa den statistik som erfordras för att uppfylla kraven på statistik enligt penningtvättsdirektivet och FATF:s rekommendationer. Förbättring av redovisning av statistikuppgifter har skett i och med att penninghäleri och penninghäleriförseelse har tilldelats särskilda brottskoder. I de fall brottsmisstanken gäller annat brott än penninghäleri eller penninghäleriförseelse saknas dock möjlighet att i

myndigheternas ärendehanteringssystem registrera att det ursprungliga underrättelseuppslaget avsett penningtvätt. Det saknas för närvarande också rutiner för hur information om att förbrottet misstänkts utgöra ett led i penningtvätt ska vidarebefordras från Finanspolisen till andra myndigheter.

Regeringen har gett Brottsförebyggande rådet (Brå) i uppdrag att, i samverkan med Rikspolisstyrelsen, analysera behovet av och föreslå nödvändiga förändringar i myndigheters rutiner och system för att Sverige ska kunna uppfylla kraven på statistik enligt artikel 33 i penningtvättsdirektivet och FATF:s rekommendation nr. 32. Uppdraget utgör ett viktigt komplement till de utvecklingsprojekt som pågår inom rättsväsendet och skapar förutsättningar för att system och rutiner ska utvecklas så att statistikkraven i anledning av penningtvättsdirektivet kan uppfyllas.

**Utredningens bedömning och förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** *Ekobrottsmyndigheten* delar inte utredningens bedömning om att det inte är meningsfullt att ställa nya krav på systemutveckling innan resultat av den pågående utveckling kan ses. Vid den utvärdering av Sveriges som gjordes av FATF i början av år 2006 framfördes allvarlig kritik i den här delen. Behovet av bättre statistik är enligt Ekobrottsmyndigheten påtagligt och en förbättring är nödvändig för att Sverige ska kunna uppfylla de krav som ställs internationellt. Att invänta de långsiktiga projekt som i dag bedrivs inom rättsväsendet skulle ta alltför lång tid. *Rikspolisstyrelsen* betonar att nuvarande datasystem inom rättsväsendet ger begränsade eller obefintliga möjligheter att följa den av Finanspolisen delgivna informationen vidare hos andra myndigheter. För en förbättrad statistik krävs enligt Rikspolisstyrelsen att rapportering, finansiell information och delgivning av information sker elektroniskt, varav det sistnämnda bör kunna spåras hos de samverkande myndigheterna. *Brottsförebyggande Rådet* upplyser om att brottskoder för penninghäleri och penninghäleriförseelse som tas upp av utredningen infördes i maj 2007.

## **Skälen för regeringens bedömning**

### *Inledning*

Penningtvättsdirektivet innehåller under rubriken Bevarande och statistik vad som krävs av medlemsstaterna i statistikhänseende. Enligt artikel 33.1 i penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna se över effektiviteten i sina system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism genom att föra omfattande statistik över frågor av betydelse för dessa systems effektivitet. Enligt artikel 33.2 i penningtvättsdirektivet ska sådan statistik åtminstone omfatta antalet rapporter om misstänkta transaktioner som lämnats till finansunderrättelsenheten och uppföljningen av dessa rapporter samt på årsbasis ange antalet fall som undersökts, antalet personer som åtalats, antalet personer som dömts för brott som rör penningtvätt eller finansiering av terrorism samt

omfattningen av frysta, beslagtagna eller förverkade tillgångar. Slutligen ska, enligt artikel 33.3 i penningtvättsdirektivet, medlemsstaterna tillse att en konsoliderad översyn av dessa statistiska rapporter offentliggörs. I FATF:s rekommendation nr. 32 finns en liknande bestämmelse rörande krav på viss statistik. Vid den utvärdering som gjordes av FATF (se s. 171) ansågs att Sverige inte löpande utvärderade systemets effektivitet och det pekades bl.a. på brister i underlaget.

Frågor om effektivitet är svåra. Begreppet är inte entydigt. Antalet anmälningar är i sig knappast ett uttömmande mått på effektivitet. Väl fungerande rutiner för att kontrollera kunder förhindrar penningtvätt och finansiering av terrorism och torde medföra ett färre antal anmälningar. En förklaring till svårigheterna att uppfylla kravet på statistik står att finna i det faktum att s. k. ”självtvätt” inte är kriminaliserat i svensk rätt. En person som genererat pengar på illegal väg och som sedan för in dessa medel i den legala ekonomin genom t.ex. ett fastighetsförvärv straffas inte särskilt för det senare förfarandet. Antalet penninghäleribrott i Sverige är förhållandevis få till antalet, sett till antalet åtal och fällande domar. Redan av det skälet kan det förefalla som Sverige inte är effektivt i sin brottsbekämpning. De siffror som kan presenteras blir under dessa förhållanden missvisande sett utifrån ett effektivitetsperspektiv. En annan viktig förklaring till att Sverige inte har kunnat uppfylla kraven på statistik är hänförlig till svårigheterna att identifiera brott och misstankar rörande penningtvätt i myndigheternas ärendehanteringssystem och att det saknas rutiner för hur information om att förbrottet misstänkts utgöra ett led i penningtvätt ska vidarebefordras i samband med att ärenden lämnas till Finanspolisen till annan myndighet.

Sverige måste på ett tillgängligt sätt måste kunna presentera siffror som kan relateras till penningtvätt och finansiering av terrorism utifrån vårt sätt att brottsbekämpa. Vidare analys blir annars omöjlig och det blir svårt att påvisa att brottsbekämpningen är effektiv. Vilka åtgärder som kan vidtas i detta syfte återges nedan.

### *En förbättrad statistik behövs*

Ett flertal myndigheter är involverade i rättskedjan. Sammanställningen i statistikhänseende blir därmed komplicerad. Ett samlat grepp på den svenska offentliga statistiken och/eller kriminalstatistiken blir därvid, såsom utredningen betonar, svårt att ta. Därtill finns det många andra ändamål och önskemål som styr vad som ingår i en sådan statistik. Utgångspunkten bör därvid vara att inom ramen för befintlig statistik, myndighetsstruktur och arbetssätt ta vara på de möjligheter som finns. Löpande statistik inom det aktuella området finns dels inom den officiella kriminalstatistiken, dels som verksamhetsuppföljning hos myndigheter. I sistnämnda fall används ofta verksamhetsstöd i form av ärendehanteringssystem som rymmer exempelvis brottskod eller lagrumskod. Brottskoder för penninghäleri och penninghäleriförselse infördes nyligen och dessutom finns en kod för brottet finansiering av terrorism. Brottsförebyggande rådet (Brå) har i en promemoria som bilagts utredningen analyserat vilka frågor om statistik och effektivitets-

uppföljning som Sverige måste lösa för att genomföra artikel 33 i penningtvättsdirektivet och FATF:s rekommendation nr. 32.

Genom ett nytt ärendehanteringssystem som har införts under 2006 tillsammans med det webbrapporteringssystem som är under utveckling inom Finanspolisen ökar kvaliteten i Finanspolisens underlag. Ett projektdirektiv för verksamhetsanpassning av Finanspolisens register har överlämnats till Rikspolisstyrelsen för beslut om vidareutveckling av systemet. Projektdirektivet omfattar bl.a. webbrapportering av misstänkt penningtvätt, färdigställande av statistikfunktion och elektronisk överföring av information från Tullverket angående deklaration av kontanta medel. Webbrapporteringen är en förutsättning för att få strukturerad information elektroniskt istället för via fax. Detta är en förutsättning för att kunna ta ut en mer detaljerad statistik. Andra fördelar finns som inte direkt har att göra med statistik, bl.a. bättre resursutnyttjande. Elektronisk överföring från Tullverket över deklarationer av kontanta medel skulle också kunna ge bättre statistik. I dag sker detta genom en manuell hantering, vilket kräver resurser och innebär lång tid för att överföra informationen. När systemet är färdigutvecklat kommer mer detaljerad information kunna rapporteras in och Finanspolisen kommer därmed att uppfylla den detaljeringsgrad som FATF:s rekommendation nr. 32 ställer.

*Rikspolisstyrelsen* har betonat att nuvarande datasystem inom rättsväsendet ger begränsade eller obefintliga möjligheter att följa den av Finanspolisen delgivna informationen vidare till andra myndigheter i rättskedjan eller hos andra icke brottsbekämpande myndigheter, t.ex. Skatteverket, Tullverket och Finansinspektionen. För en förbättrad statistik kring de uppgifter som Finanspolisen förfogar över bör enligt Rikspolisstyrelsen rapporteringen ske elektroniskt och den finansiella informationen överförs på samma sätt. Dessutom bör Finanspolisen kunna delge informationen elektroniskt till samverkande myndigheter och delgiven information bör kunna spåras hos dessa myndigheter. Det finns i dag, såsom ovan framgått, svårigheter att följa den av Finanspolisen delgivna informationen vidare till andra myndigheter i rättskedjan. En bättre uppföljning skulle, såsom Rikspolisstyrelsen betonar, kunna ske om den kunde göras på elektronisk väg. Idag saknas möjlighet att i den fortsatta hanteringen identifiera ärenden som bygger på underrättelseinformation i aktuellt hänseende. Åklagarväsendets nya IT-stöd Cäbra, som har införts under år 2007, har dock öppnat möjligheter för att göra markeringar i systemet som visar att ärenden är baserat på en penningtvättsanmälan.

I artikel 33.2 i penningtvättsdirektivet ställs även krav på statistik över förundersökningar, åtal och fällande domar. En svårighet att ta fram en fullständig statistik över gärningar som innebär penningtvätt beror på det sätt Sverige har valt att kriminalisera penningtvätt. För brotten penninghäleri och penninghäleriförseelse saknades det även enligt utredningen särskilda brottskoder. *Brå* har emellertid uppgett att sådana brottskoder infördes i maj 2007, varför möjligheterna att ta fram statistik i enlighet med artikel 33.2 i penningtvättsdirektivet har förbättrats sedan utredningen överlämnades. Dock saknas fortfarande möjlighet att få fram information om vilka brott med andra brottskoder som har begåtts som ett led i penningtvätt.



I syfte att tillgodose de behov av bättre information som finns inom rättsväsendet och samhället i övrigt om brott pågår det inom samarbetet för Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) ett gemensamt projekt - STUK. Ett viktigt mål är att bidra till ett utvidgat underlag för kriminalstatistiken. STUK kan beskrivas som en informationsmodell för elektronisk registrering och kommunikation om brott i rättsväsendets myndigheter. I STUK kan flera utvecklingsspår noteras som ger möjlighet att identifiera och följa upp ärenden som rör penningtvätt. Det är dock avgörande att behovet av att kunna registrera information om penningtvätt tillgodoses i STUK. Utvecklingsarbetet tar tid och det kan komma att dröja flera år innan ett helt tillfredsställande statistikunderlag över penningtvättärenden kan tas fram.

Enligt artikel 33.2 i penningtvättsdirektivet fordras även statistik rörande uppgifter om frysta, beslagtagna och förverkade tillgångar. Det finns idag små möjligheter att sammanställa statistik över straffprocessuella tvångsmedel liksom över beslut om förverkanden i domstol. Det beror bland annat på att dokumentationen i huvudsak sker genom manuella rutiner. I domstolsväsendets ärendehanteringssystem Vera kommer sannolikt utsökningen av beslut om kvarstad och förverkanden i framtiden att förbättras. Förbättringar även på detta område kan förväntas i och med att Cåbra har tagits i bruk. Det är i dag t.ex. lättare att ta fram uppgifter om inledda förundersökningar, antalet misstänkta transaktioner, förekomsten av tvångsmedelsanvändning, antalet väckta åtal och hur stora värden som förverkats även om en del av uppgifterna alltjämt måste sammanställas manuellt. Cåbra gör det även möjligt att särskilt registrera penningtväts- och brottsutbytesåtgärder. För tillfället pågår diskussioner mellan Rikspolisstyrelsen och Ekobrottsmyndigheten som syftar till att ta fram rutiner för att sådana uppgifter ska kunna föras över från polismyndigheterna till Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. De sistnämnda myndigheterna har även för avsikt att använda den särskilda registreringsfunktionen i Cåbra även för registrering av ärenden om utlämning och internationell rättslig hjälp som innefattar misstanke om penningtvätt. I syfte att förbättra och förenkla ärendehantering och dokumentationen av straffprocessuella tvångsmedel för berörda myndigheter inleddes 2005 utvecklingsprojektet SPRÅNG, etapp II. Tanken är att projektet ska leverera en generell tjänst för hantering av de straffprocessuella tvångsmedlen som också kommer att fungera som ett gemensamt datalager för de rättsvårdande myndigheterna. Flertalet utvecklingsprojekt inom rättsväsendet, däribland STUK och SPRÅNG, erbjuder på sikt goda möjligheter att ta fram statistikuppgifter enligt de krav som ställs i tredje penningtvättsdirektivet och i FATF:s rekommendationer. Ett problem att uppfylla statistikkraven föreligger i tidshänseende. Flera av projekten är under utveckling och det tar tid innan allt är på plats. I sammanhanget måste också beaktas att aktuellt utvecklingsarbete i vissa avseenden kräver förändringar i lagstiftningen. Det kan dock inte ses som meningsfullt att ställa nya krav på systemutveckling innan man sett resultaten av den nu pågående utvecklingen. Som framgår ovan har klara förbättringar skett på området sedan utredningen överlämnades sitt betänkande, bl.a. finns numera särskilda brottskoder för redovisning av penninghäleri och penninghäleriförseelse.

### *Uppdrag till Brottsförebyggande rådet*

Enligt artikel 33.3 i penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna se till att en konsoliderad översyn av ovanstående statistiska rapporter offentliggörs. Utredningen har inte föreslagit några åtgärder för att omhänderta nu aktuell artikel utan endast konstaterat att Brottsförebyggande rådet generellt sett har ansvar för den officiella statistiken som rymmer förundersökningar, åtal och domar. Kriminalstatistiken innehåller uppgifter om såväl anmälnings- som lagföringsstatistik. I anmälningsstatistiken ingår uppgifter om antal inledda och avslutade förundersökningar. Nedläggningsgrunder redovisas särskilt. Statistiken innehåller också uppgift om typ av lagföring (antal åtal, strafförelägganden och åtalsunderlåtelse). Ur lagföringsstatistiken kan även utläsas påföljder och tid för utdömda fängelsestraff. Det sätt som kriminalstatistiken är uppbyggt på möjliggör således den statistikföring av de uppgifter rörande kriminalstatistiken som efterfrågas. Statistiken bygger på inrapportering av uppgifter som registreras av myndigheter inom rättsväsendet. Dessa rapporteras till Brå på elektronisk väg. Detta är en förutsättning för att kunna följa delgivna underrättelser vidare genom rättskedjan. Av vad som sagts tidigare har framgått att det pågår ett antal utvecklingsprojekt inom rättsväsendet som på sikt erbjuder möjligheter att ta fram statistikuppgifter av högre kvalitet än vad som för närvarande är fallet. För att kunna ta fram dessa uppgifter är det av vikt att rutiner och tillräckligt väl utvecklade ärendehanteringssystem finns för inrapportering, sammanställning och statistikföring av uppgifter och underrättelseinformation rörande penningtvätt och finansiering av terrorism samt för att kunna följa uppgifter mellan olika myndigheters system. Utan tillräckliga rutiner och system spelar det mindre roll att vissa myndigheter kan ta fram uppgifter av visst slag. För att omhänderta detta och i övrigt för att möjliggöra genomförande av artikel 33.3 i penningtvättsdirektivet har Brottsförebyggande rådet getts ett uppdrag att, i samverkan med Rikspolisstyrelsen, bl.a. analysera behovet av och föreslå nödvändiga förändringar i myndigheters rutiner eller system för att utveckla statistiken om penningtvätt och finansiering av terrorism. Uppdraget ska redovisas den 31 december 2008.

## 6.5 Tillsyn

### 6.5.1 Övergripande om organisation av tillsyn över penningtvätt och finansiering av terrorism

**Regeringens förslag:** Samtliga aktörer som omfattas av tredje penningtvättsdirektivet ska stå under tillsyn avseende penningtvätt och terrorismfinansiering. Huvudprincipen är att nuvarande tillsynsmyndigheter även fortsättningsvis ska ha det operativa tillsynsansvaret. De aktörer som omfattas av nu gällande penningtvätsregler och står under tillsyn, om än inte uttryckligen avseende penningtvätt, ska fortsättningsvis stå under tillsyn avseende penningtvätt och terrorismfinansiering hos de myndigheter som har det allmänna tillsynsansvaret över dessa verksamhetsutövare. För de aktörer som omfattas av gällande regler om penningtvätt men inte står under någon form av tillsyn, samt för aktörer som tillkommer enligt tredje penningtvättsdirektivet, ska ansvaret för penningtvättstillsynen läggas på en av tre länsstyrelser. Ett särskilt organ ska inrättas inom Finansinspektionen för att samordna tillsynen över de aktörer som omfattas av det nya regelverket.

**Statskontorets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Statskontoret föreslår dock att en särskild nämndmyndighet inrättas för samordning av tillsynen över efterlevnad av regler om penningtvätt och terrorismfinansiering.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser ställer sig positiva till förslaget att låta det operativa ansvaret för tillsyn över aktörerna som omfattas av den nya lagen ligga kvar hos de tillsynsmyndigheter som har motsvarande ansvar enligt gällande regelverk, att ansvaret för tillsynen över resterande aktörer läggs på tre länsstyrelser och att samtidigt inrätta ett nytt samordningsorgan. Ingen remissinstans vill samla tillsynen på en enda nyinrättad myndighet. Endast *Rikspolisstyrelsen* motsätter sig att tillsynen över i huvudsak tillkommande aktörer läggs på länsstyrelserna.

#### *Nuvarande regler*

Nu gällande penningtvättslag omfattar ett antal kategorier av finansiella aktörer som står under Finansinspektionens tillsyn avseende efterlevnad av regler om penningtvätt. Därutöver omfattar lagen dels aktörer som visserligen står under någon form av tillsyn, men inte uttryckligen avseende penningtvätt, dels en grupp aktörer som inte står under någon form av tillsyn, bl.a. de så kallade handlarna.

Ett vedertaget sätt att beskriva olika former och omfattning av tillsyn är att skilja på direkt och indirekt tillsyn (det senare även kallat systemtillsyn). Direkt tillsyn innebär att tillsynsorganet självt utför tillsynen, vilket bland annat sker igenom inspekterande kontroller. Den indirekta tillsynen innebär i stället att myndigheten granskar internkontrollsystem hos företagen under tillsyn för att se att dessa har vidtagit tillräckliga åtgärder för att uppnå regelefterlevnad. Tillsynen enligt penningtvättslagen kan sägas innehålla inslag av både direkt och indirekt

tillsyn, men huvudprincipen är indirekt tillsyn i samtliga fall utom för de företag som står under Finansinspektionens tillsyn, där myndighetens ansvar är något mer omfattande.

Enligt penningtvättslagen ska aktörerna under tillsyn kontrollera identiteten hos den som vill inleda en affärsförbindelse. Vidare ska de granska alla transaktioner som skäligen kan antas utgöra penningtvätt. För att kunna åstadkomma detta ska de ha rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och de ska se till att de anställda får behövlig information och utbildning för ändamålet. Det är verksamhetsutövaren under tillsyn som svarar för att rapportera misstänkt penningtvätt till Finanspolisen och för att den har tillräckliga rutiner och system för sådan inrapportering.

Tillsynsuppdraget hos samtliga myndigheter och självreglerande organ som har någon form av tillsyn över att reglerna om penningtvätt följs – Fastighetsmäklarnämnden, Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Revisorsnämnden och Sveriges Advokatsamfund – innebär således ett säkerställande av att aktörerna under tillsyn har rutiner för att kontrollera identiteten hos personer som vill inleda en affärsförbindelse och att dessa personer inte utnyttjar verksamheten för penningtvätt. Finansinspektionens tillsynsuppdrag är dock som nämnts mer långtgående än övriga tillsynsmyndigheters på en punkt. Finansinspektionen ska, utöver kontrollen över de interna rutinerna hos tillsynsobjekten, underrätta Finanspolisen om den, i samband med en inspektion, får kännedom om transaktioner som kan antas utgöra penningtvätt. Effekten av den gällande ordningen är att alla tillsynsobjekt utom de som ligger under Finansinspektionen står under en indirekt tillsyn där myndigheten således inte direkt granskar om penningtvätt förekommer i den dagliga verksamheten. Till detta kommer en grupp aktörer som omfattas av penningtvättsreglerna men som inte står under någon form av tillsyn. Detta har lett till att Sverige fått hård kritik från FATF för bristande kontroll över huruvida det finansiella systemet och annan näringsverksamhet i samhället utnyttjas för penningtvätt eller brott kopplade till penningtvätt.

### *FATFs utvärdering av Sverige*

FATF gör utvärderingar av hur olika länder uppfyller de 40 rekommendationerna och de nio specialrekommendationerna mot penningtvätt och terrorismfinansiering. FATF rapporterar också de brister som finns i ländernas finansiella system. Under slutet av 2005 och början av 2006 genomförde FATF en utvärdering av Sverige. Resultatet av granskningen presenterades i rapporten Third Mutual Evaluation / Detailed Assessment Report Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism (17 February 2006), se även avsnitt 4.4.

I utvärderingsrapporten understryks behov av förbättringar av penningtvättsbekämpningen i Sverige. Det framhålls bl.a. att Sverige saknar en övergripande riskanalys vad gäller penningtvätt och terrorismfinansiering. När det gäller tillsyn och samordning mellan förebyggande, granskande och lagförande åtgärder konstaterar FATF att samordning sker mellan de berörda myndigheterna, men att detta arbete i

större utsträckning kan fokuseras på penningtvätt och terrorismfinansiering. Det konstateras också att det finns förbättringspotential när det gäller policykoordinering mellan de myndigheter som arbetar med bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering. I rapporten efterlyses även en översyn av effektiviteten i den svenska penningtvättsbekämpningen.

När det gäller lagstiftning och tillsyn kritiseras Sverige för bristande genomförande av FATF:s rekommendationer 23 och 24. Kritiken avseende rekommendation 23 om lagstiftning och tillsyn över finansiella företag, innebär att Sverige delvis anses följa rekommendationen. Huvudpunkterna i kritiken är att investeringsföretag och vissa kreditkortsföretag inte omfattas av penningtvättslagstiftningen samt att omfattningen av ledningsprövningen för tillståndspliktiga företag avser en alltför snäv krets. När det gäller penningöverförare och valutaväxlare anses tillsynen i Sverige allmänt otillräcklig, eftersom bolagen endast har anmälningsplikt och tillsynsmyndigheten inte har rätt att göra platsbesök.

När det gäller rekommendation 24 om tillsyn över icke-finansiella företag som omfattas av FATFs regelverk anses Sverige över huvud taget inte uppfylla kraven. Kritiken bottnar i att penningtvättslagen innebär att icke-finansiella företag visserligen omfattas av den svenska lagstiftningen, men bara står under begränsad tillsyn, eller i flera fall, inte står under tillsyn alls. Det sistnämnda gäller för så kallade handlare, dvs. fysiska och juridiska personer som driver yrkesmässig handel med eller auktionsförsäljning av antikviteter, konst, ädelstenar, metaller, skrot eller transportmedel i de fall betalning görs kontant med ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer samt för tillhandahållare av tjänster till truster eller företag (se avsnitt 6.1.1). Vidare kritiserar FATF att oberoende jurister, revisionsbolag och icke auktoriserade revisorer inte specifikt står under tillsyn avseende penningtvätt, samt att Lotteriinspektionen har alltför begränsade befogenheter.

### *Tredje penningtvättsdirektivet*

I syfte att bekämpa finansiering av terrorism har EU genom EG-förordningar genomfört ett par av de nio specialrekommendationer som FATF har antagit. Dessutom bygger EU:s tredje penningtvättsdirektiv i huvudsak på de rekommendationer som utfärdats av FATF och önskemålen om att gemenskapsregleringen ska harmoniera med FATF:s globala arbete.

Vad gäller tillsynen över att reglerna om penningtvätt efterlevs innebär det tredje penningtvättsdirektivet i viss mån ett förtydligande av bestämmelserna i första och andra penningtvättsdirektivet. Under rubriken Tillämpningsföreskrifter återfinns regler om interna förfaranden, utbildning och feedback, tillsyn, samarbete och sanktioner, artikel 34–39. Artikel 36 och 37 avser enbart tillsyn. Växlingskontor och tillhandahållare av tjänster till truster eller företag ska omfattas av tillståndsplikt eller vara registrerade och kasinon ska inneha tillstånd. Möjlighet ska finnas att vägra licensiering eller registrering i de fall då de personer som styr verksamheten inte är lämpade för detta (artikel 36). Myndigheterna som övervakar att direktivets krav följs ska enligt artikel

37 ha erforderliga befogenheter och resurser härför. För vissa företag – kreditinstitut, finansinstitut och kasinon – ska möjlighet till inspektioner på plats finnas. Enligt samma artikel slås fast att när det gäller tillsynen över icke-finansiella företag får medlemsstaterna införliva bestämmelsen så att tillsynen bedrivs med ett riskbaserat förhållningssätt beträffande alla aktörer utom kasinon. Det riskbaserade förhållningssättet återkommer i flera artiklar i direktivet. När det gäller tillsynen kan detta förhållningssätt tolkas som att de ansvariga myndigheterna ska kunna göra en bedömning av risken för att en viss kategori av tillsynsobjekt används för penningtvätt och särskilt inriktade tillsynsinsatserna på dessa kategorier. Artikel 38 anger att kommissionen ska lämna hjälp för att underlätta samordning, bl.a. informationsutbyte, mellan finansunder rättelseenheter.

### **Skälen för regeringens förslag**

*Nuvarande tillsynsmyndigheter ska även fortsättningsvis ha det operativa tillsynsansvaret för penningtvätt och terrorismfinansiering*

Både Statskontoret och utredningen har övervägt alternativet att ålägga en enda myndighet ansvaret för all penningtvättstillsyn. En sådan lösning förkastas dock av båda instanser – ett ställningstagande som delas av samtliga remissinstanser. Skälen för detta ställningstagande har sin grund i den viktiga organisatoriska aspekten att en helt ny myndighet skulle bli liten, och därmed sårbar. Vidare finns principiella invändningar – antalet statliga myndigheter ska minska snarare än öka över tiden – och kostnadsaspekten. Det kan också ifrågasättas om det vore effektivt att bryta ut ansvaret över just penningtvättstillsyn och samla det på en myndighet. Effektiv tillsyn bygger på att företaget under tillsyn har förtroende för myndigheternas arbete. Sådant förtroende skapas genom att tillsynen har god kännedom om verksamheten och förstår förutsättningarna för denna. Den penningtvättrelaterade kunskapen får anses vara underordnad kunskap om affärsmodeller, organisation och interna rutiner i företaget under tillsyn. Behovet att känna företaget under tillsyn får således anses vara överordnat kravet på kompetens och erfarenhet som specifikt rör penningtvättens former och utveckling. Regeringens förslag bör därför utgå ifrån att det skulle vara mer effektivt att låta redan väl fungerande tillsyn hos de myndigheter som har tillsynsansvar kvarstå och låta den omfatta även penningtväftsfrågor.

Den bilden förstärks dessutom av att penningtvätt är en föränderlig företeelse som kräver en anpassningsbar tillsynsorganisation. Statskontorets undersökningar hos de brottsutredande och lagförande myndigheterna bekräftar den bilden. Formerna för penningtvätt varierar över tiden, något som även framhålls i det tredje penningtvättsdirektivet. I penningtvättsdirektiven pekades ett antal sektorer ut där risken för penningtvätt bedöms som störst och det kan komma att ske förändringar i penningtvättsmönstren allteftersom bekämpningen blir mer effektiv. Förändrade sådana mönster skulle i sin tur innebära ett behov av att engagera nya myndigheter i tillsynsarbetet. Att vid ett givet tillfälle bryta ut tillsynen ur de fyra nu aktuella myndigheterna riskerar därför att på

sikt försvåra en anpassning av tillsynen till nya former för penningtvätt inom andra sektorer. Snarare talar även förändrade penningtvättsmönster för en flexibel organisationslösning där det finns möjlighet att engagera olika myndigheter utifrån penningtvättens utveckling och omfattning.

Mot denna bakgrund bör det operativa tillsynsansvaret ligga kvar på de myndigheter och självreglerande organ som har ett allmänt tillsynsansvar över aktörer som omfattas av förslaget – Fastighetsmäklarnämnden, Revisorsnämnden, Finansinspektionen, Lotteriinspektionen och Sveriges Advokatsamfund.

### *Tillsynen över tillkommande aktörer läggs på tre länsstyrelser*

I utredningen dryftas alternativet att Finansinspektionen skulle kunna bli tillsynsmyndighet för de tillkommande branscher som i och med tredje penningtvättsdirektivet kommer att omfattas av den nya penningtvättslagen. Statskontoret bedömer dock att det finns flera argument mot detta förslag. Ett är risken för att mindre seriösa företag drar nytta av att de i allmänhetens ögon uppfattas vara föremål för Finansinspektionens åtgärder, trots att ingen aktiv tillsyn sannolikt skulle kunna bedrivas av Finansinspektionen. Detta skulle vara vilseledande eftersom Finansinspektionen endast skulle utöva en tillsyn som inskränker sig till att kontrollera om företagen har rutiner för att förhindra att deras verksamhet används för penningtvätt. Ett ännu tyngre argument mot att göra Finansinspektionen till tillsynsmyndighet även för denna grupp är att inspektionen saknar grundläggande kunskap om dessa aktörers branschstruktur, rutiner och förutsättningar. Att föra in omfattande nya grupper av företeelser och företag under Finansinspektionens ansvarområde skulle också riskera att ta fokus från inspektionens nuvarande kärnuppgift att svara för den finansiella tillsynen.

Detta resonemang leder till följdfrågan om det finns någon annan myndighet som har, eller har förutsättningar att bygga upp, kunskap om så disparata verksamheter som skatterådgivare, icke auktoriserade eller godkända revisorer, oberoende jurister, tillhandahållare av tjänster till truster eller företag, fysiska och juridiska personer som handlar med värdefull lös egendom där betalning sker kontant till belopp som överstiger 15 000 euro?

Bolagsverket och Skatteverket skulle kunna vara möjliga alternativ. Bolagsverkets register gör att de har viss kännedom om verksamheten i det berörda företaget under tillsyn i de fall det drivs som juridisk person. Det finns dock flera argument mot att låta myndigheten hantera tillsyn över tillkommande aktörer. Inledningsvis är tillsynsuppgiften artfrämmande i förhållande till myndighetens övriga uppdrag som delvis kan beskrivas som näringsfrämjande. Myndigheten har i dag inga tillsynsuppgifter som liknar tillsynsupdraget vid de fyra myndigheterna Fastighetsmäklarnämnden, Finansinspektionen, Lotteriinspektionen och Revisorsnämnden. Även om Bolagsverket förvaltar register som innefattar flera av de tillkommande företagen som ska ställas under tillsyn avseende penningtvätt saknas nödvändig kunskap om de aktuella branschernas funktionssätt.

Skatteverket är förvaltningsmyndighet för skatt, folkbokföring och bouppteckningar. Det kan vara likartade transaktioner som syftar till skattefusk och penningtvätt. Det är också samma önskan att dölja den verkliga innebörden av en affär, samma rådgivare och likartat användande av t.ex. bolag i skatteparadis. Skatteverket samverkar på det nationella och internationella planet med andra myndigheter kring bl.a. penningtvätsfrågor. Ett argument som skulle tala för Skatteverket som tillsynsmyndighet för tillkommande verksamheter är således att skattefusk kan vara nära besläktat med penningtvätt, och att de fysiska och juridiska personer som är benägna att skattefuska också har en benägenhet att begå penninghäleribrott. Det finns också en rad praktiska argument för Skatteverket. En minsta gemensamma nämnare för samtliga företag under tillsyn är att deras verksamhet förutsätter en F-skattesedel. Skatteverket har vidare en landsomfattande organisation, vilket skulle ge förutsättningar för en regional tillsynsorganisation. Men motargumenten väger, enligt regeringens bedömning, tyngre. Skatteverket har framhållit att deras uppdrag inte är av tillsynskaraktär utan snarare handlar om att säkerställa skatteuppbörden på grundval av frivilligt inlämnade uppgifter. Det är endast på förekommen anledning som Skatteverket begär in kompletterande uppgifter. Ett tillsynsuppdrag avseende penningtvätt skulle enligt Skatteverket innebära att myndigheten i grunden tvingades förändra sin organisation och sitt arbetssätt. Det förändrade arbetssättet skulle inte minst gälla hur olika uppgifter som Skatteverket samlar in ska hanteras utifrån ett sekretessperspektiv.

Regeringen föreslår i stället att tre länsstyrelser kan ta sig an de tillkommande verksamheter som ska stå under tillsyn enligt tredje penningtvätsdirektivet. Länsstyrelsen ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Vidare ska den utifrån ett statligt helhetsperspektiv samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde. Länsstyrelserna är även engagerade i Ekorådets myndighetssamverkan mot ekonomisk brottlighet. Även om länsstyrelserna inte har något tillsynsuppdrag enligt nu gällande penningtvättslag så finns vid de 21 länsstyrelserna god kännedom om generell tillsynsmetodik. Flera av länsstyrelsernas tillsynsuppdrag bär likheter med penningtvättstillsynen, såsom till exempel uppdraget att utöva tillsyn över stiftelser med egen förvaltning enligt stiftelselagen (1994:1220). Karaktären i länsstyrelsens uppdrag, erfarenheten av tillsynsarbete, om än inte på penningtvättsområdet, samt den djupa lokalkännedomen är argument som stöder länsstyrelsen som tillsynsmyndighet även avseende penningtvätt. Av praktiska skäl torde det dock inte vara möjligt att sprida penningtvättstillsynen på alla länsstyrelser, varför den föreslås koncentreras till de tre största länen. Förslaget att utse tre länsstyrelser – i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län – till tillsynsmyndigheter för de aktörer som idag inte står under någon form av tillsyn ligger i linje med Statskontorets förslag, som i stort fått remissinstansernas stöd.



*Ett särskilt organ inom Finansinspektionen inrättas för att samordna tillsynen inom området.*

Utredningen föreslår att Finansinspektionen ges huvudansvaret för samordningen av penningtvättstillsynen. Regeringen anser dock, liksom Statskontoret, att det finns ett antal invändningar mot en sådan lösning. Visserligen har Finansinspektionen mest erfarenhet av tillsyn enligt nu gällande penningtvättslag och är sannolikt även den myndighet som i dag genomför de mest omfattande tillsynsinsatserna som kan kopplas till denna. Men att helt överlåta samordningsansvaret till Finansinspektionen kan ge en bild av att förekomsten av penningtvätt är knuten främst till de finansiella systemen. För att lyfta betydelsen av penningtvättsbekämpning i de övriga tillsynsorganisationernas operativa verksamhet krävs ett arbetssätt som bygger på deltagande från samtliga berörda myndigheters ledning, inte att Finansinspektionen vid behov får uppgiften att förse de berörda myndigheterna med relevant information och råd.

Av FATF:s utvärdering av Sverige framgår att det finns ett ökat behov av policykoordinering mellan de myndigheter som arbetar med bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering – ett ställningstagande som delas av regeringen. En förutsättning för att tillsynsmyndigheterna ska kunna utöva effektiv tillsyn är givetvis en god kännedom om formerna för och förekomsten av penningtvätt och terrorismfinansiering. Övergripande och samlad kännedom saknas i dag vid de berörda myndigheterna. Flera av myndigheterna saknar även metoder för att analysera behovet av tillsynsinsatser och kännedom om penningtvätts nationella och internationella utveckling. Bland myndigheterna finns dock en insikt om att utvecklad kunskap om penningtvätt och terrorismfinansiering är nödvändigt för att kunna svara mot det förslag till ny penningtvättslag som följer av tredje penningtvättsdirektivet. Myndigheterna ser även behov av erfarenhetsutbyte och närmare samverkan då det gäller förekomsten och omfattningen av penningtvätt inom respektive tillsynsområde.

Statskontorets föreslår att en ny nämndmyndighet inrättas med ansvar för samordning av den övergripande tillsynen över penningtvätt och terrorismfinansiering. Regeringens generella riktlinjer på förvaltningsområdet anger emellertid att nämndmyndighetsformen endast bör användas i begränsad omfattning och att antalet nämndmyndigheter ska minska. När det är möjligt bör denna form av myndighet i stället ersättas med särskilda beslutsfunktioner inom andra myndigheter.

Mot denna bakgrund föreslås därför att det i stället för en ny nämndmyndighet inrättas ett särskilt organ inom Finansinspektionen med ansvar för samordning av penningtvättstillsyn och med motsvarande arbetsuppgifter som de som Statskontoret föreslår för en ny nämndmyndighet. Ett sådant beslutsorgan bedöms kunna uppnå samma resultat som en ny nämndmyndighet, men till en lägre kostnad.

I samordningsorganet under Finansinspektionen föreslås ledningen för de berörda tillsynsorganisationerna - Fastighetsmäklarnämnden, Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Revisorsnämnden och Sveriges Advokatsamfund - finnas representerad, i Advokatsamfundets fall på frivillig grund. Samordningsorganet ska fungera som informationsnav, men även vara en brygga och återkoppla kunskap från respektive

tillsynsområde. Förmågan att se likheter och skillnader inom respektive tillsynsområde och att betrakta tillsynsuppgifterna som delar av en sammanhållen tillsynsprocess saknas i dag, men torde – som nämnts – vara en förutsättning för en effektiv penningtvättsbekämpning. Till följd av förslaget att göra länsstyrelserna till tillsynsmyndigheter för de i huvudsak tillkommande verksamheterna i tredje penningtvättsdirektivet, bör även representanter för länsstyrelserna ingå i beslutsorganet.

Samordningsorganet ska till huvudsaklig uppgift 1) ha en initiativskyldighet att väcka frågor hos regeringen, 2) samråda innan tillsynsmyndigheterna utfärdar föreskrifter och allmänna råd, 3) utarbeta metodstöd till berörda myndigheter, 4) utbilda tillsynsmyndigheter och branschaktörer, 5) vara kontaktyta mellan Finanspolisen och tillsynsmyndigheterna samt 6) utgöra stöd till regeringskansliet i sakfrågor samt i det internationella samarbetet kring penningtvätt.

### **6.5.2 Kompletterande regler om tillsyn över de aktörer som omfattas av allmänna tillsynskrav i penningtvättslagen**

**Regeringens förslag:** Den lagstiftning som omfattar fastighetsmäklare, kasinon och försäkringsförmedlare förtydligas så att respektive tillsynsmyndighet ges ett uttryckligt stöd för att utöva tillsyn enligt den nya penningtvättslagen. Finansinspektionen får rätt att genomföra undersökningar hos företag som driver inlåningsverksamhet. En motsvarande rätt till undersökning på plats ges till Lotteriinspektionen vad gäller kasinon. Lotteriinspektionen får även rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen över kasinon, samtidigt som inspektionen även ges vissa ingripandemöjligheter.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna** lämnar förslagen i huvudsak utan erinran.

**Skälen för regeringens förslag:** Som utvecklats i avsnitt 6.5.1 ska de aktörer som tidigare omfattas av allmänna tillsynskrav fortsättningsvis stå under penningtvättstillsyn hos samma myndigheter som har det operativa ansvaret för den allmänna tillsynen. Detta gäller exempelvis advokater, revisorer, fastighetsmäklare och kasinon. I tidigare lagstiftningsärendet har konstaterats att det för dessa kategorier får förutsättas att respektive tillsynsorgan kommer att bevaka att de skyldigheter som penningtvättslagen uppställer efterlevs (prop. 2003/04:156 s. 81–82). Vid den utvärdering som gjordes av FATF framhölls det emellertid som en brist att ingen myndighet direkt utpekats som behörig. I förtydligande syfte bör därför Fastighetsmäklarnämnden och Lotteriinspektionen ges ett uttryckligt lagstöd för att utöva tillsyn enligt penningtvättslagen. Även lagen (2005:405) om försäkringsförmedling bör förtydligas så att det uttryckligen framgår att Finansinspektionens tillsyn enligt den lagen även innefattar åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Skäl att införa ett motsvarande förtydligande i revisorslagen (2001:883) saknas emellertid, eftersom den är mer allmänt hållen när det gäller Revisorsnämndens tillsyn. Det följer nämligen av god revisorssed att

revisorer ska göra en anmälan vid misstanke om att en klient vidtagit penningtvättsåtgärder. Av detta följer att det ingår i Revisorsnämndens tillsynsuppdrag att se till att revisorer har rutiner för att rapportera om förekomsten av penningtvätt hos klienter och att nämnden enligt gällande bestämmelser får meddela föreskrifter om hur revisorer ska förhålla sig till regelverket om penningtvätt. Därför torde ingen ändring i revisorslagen vara nödvändig.

När det gäller kreditinstitut, finansiella institut och kasinon ska de behöriga myndigheterna, enligt penningtvättsdirektivet art. 37.3, ha förstärkta övervakningsbefogenheter, i synnerhet möjligheter att utföra inspektioner på plats.

För att genomföra direktivet på denna punkt bör den lagstiftning som reglerar bank och kreditmarknad kompletteras. Finansinspektionen ska således ges rätt att genomföra platsundersökningar hos företag som enligt lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet bedriver sådan rörelse.

Vad gäller kasinon kan följande sägas. I det senaste lagstiftningsärendet rörande genomförande av det andra penningtvättsdirektivet (se prop. 2003/04:156) konstaterades att de bestämmelser om tillträde till kasinon och den registrering som görs av besökare begränsar möjligheterna till penningtvätt. Den bedömningen kvarstår. De materiella bestämmelserna i kasinolagen (1999:355) uppfyller kravet i artikel 10, som innebär att alla kasinokunder ska identifieras och identiteten kontrolleras om de köper eller växlar spelmarker till ett värde av 2 000 euro eller mer. Enligt 4 § kasinolagen får inte den som inte är känd och inte heller legitimerar sig ges tillträde till ett kasino. Vidare förs ett register över besökarna i brottsbekämpande syfte (5–8 §§). För att ordna kasinospel krävs tillstånd av regeringen. Tillståndskravet i artikel 36 är därmed tillgodosett. När det gäller tillsyn har Lotteriinspektionen enligt kasinolagen uppgiften att utöva tillsyn över att de villkor och bestämmelser som meddelats med stöd av lagen följs. Som nämnts föreslås nu att Lotteriinspektionen ges ett uttryckligt lagstöd för att utöva penningtvättstillsyn.

Vad som trots detta kan ifrågasättas är om tillsynen i Sverige är anordnad på ett sådant sätt att direktivet och FATF:s rekommendationer följs. Den statliga kasinoverksamheten har nyligen varit föremål för utredning genom Internationella kasinon i Sverige – En utvärdering (SOU 2006:64). Såväl frågor om befarad penningtvätt på kasinona som Lotteriinspektionens tillsyn granskades. Utredaren konstaterade bland annat att reglerna om tillsyn, till skillnad mot vad som vanligen är fallet, är allmänt formulerade och därmed svåra att lägga till grund för tillsyn och att Lotteriinspektionens ingripandeformer är svaga och skulle kunna göras effektivare. Med hänsyn till bland annat penningtvätsutredningens arbete avstod dock kasinoutvärderingsutredningen från förslag (s. 106 f). Utredningen redovisade dock den tillsyn som de facto bedrivs av Lotteriinspektionen, vilken bland annat inkluderar platsbesök och vissa ingripanden (s 48 ff).

Det är av vikt att Lotteriinspektionens tillsyn regleras på ett tydligare sätt i kasinolagen. Lotteriinspektionen bör få rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen över kasinon samt rätt att genomföra undersökningar hos kasinon. Dessutom bör Lotteriinspektionen ges vissa ingripandemöjligheter. Bestäm-

melsema bör, med hänsyn även till avgränsningssvårigheter, göras generellt tillämpliga, dvs. inte begränsas till tillsynsåtgärder som enbart för penningtvättslagen.

För Lotteriinspektionens vidkommande bör de föreslagna förändringarna inte innebära någon egentlig förändring av verksamheten. De tillsynsbeslut som fattas med stöd av bestämmelserna bör dock vara överklagbara, till skillnad mot vad som gäller idag.

### **6.5.3 Tillsynen över nya aktörer som föreslås omfattas av penningtvättstillsyn samt över aktörer som inte omfattas av allmänna tillsynskrav enligt gällande penningtvättslag**

**Regeringens förslag:** Alla nya aktörer som föreslås omfattas av penningtvättstillsyn enligt tredje penningtvättsdirektivet samt de aktörer som inte sedan tidigare omfattas av allmänna tillsynskrav ska underkastas anmälningsplikt. Bolagsverket ska föra register över de personer som har gjort anmälan. Dessa förhållanden regleras i en ny lag. I lagen ges även vissa regler om tillsyn och ingripanden.

**Utredningens förslag:** Utredningen anser inte att de nya tillsynsobjekten, med undantag för gruppen tillhandahållare av tjänster till truster eller företag, ska underkastas någon tillstånds- eller anmälningsplikt.

**Remissinstansernas synpunkter på utredningens förslag:** Flertalet remissinstanser har inte särskilt kommenterat frågan om anmälningsplikt för tillkommande aktörer. *Ekobrottsmyndigheten* är dock positiva till en generell anmälningsplikt för tillkommande aktörer och betonar samtidigt vikten av att den ansvariga tillsynsmyndigheten i fråga har vederbörliga sanktionsmöjligheter. *Skatteverket* anser att exempelvis kontanthandlare ska åläggas någon form av registreringskyldighet. *Rikspolisstyrelsen* pekar på behovet av en helhetssyn och att någon form av åtgärder är nödvändiga för att fånga in de tillsynsobjekt som det i dag saknas kännedom om. *Svenska Bankföreningen* betonar vikten av att tillsynen över alla företag som omfattas av penningtvättslagen i princip bör ligga på samma nivå, eftersom det annars finns risk för att de oegentliga transaktionerna söker sig till de sektorer där tillsynen är svagast.

**Statskontorets förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Statskontoret menar att en kartläggning av företagen under tillsyn, och då särskilt av tillkommande aktörer, är en viktig utgångspunkt för att kunna utöva den tillsyn som anges i tredje penningtvättsdirektivet. Statskontoret föreslår att ett register först upprättas och att överväganden kring sanktioner m.m. först därefter görs.

**Remissinstanserna** lämnar Statskontorets förslag i huvudsak utan erinran.

**Skälen för regeringens förslag:** Penningtvättstillsyn förutsätter god kunskap och förståelse för de marknader och verksamheter som aktörer under tillsyn verkar inom. En effektiv tillsyn kräver dessutom att de berörda myndigheterna har kännedom om vilka aktörerna under tillsyn är samt att de ges möjlighet att på begäran få de upplysningar och ta del av

de handlingar som behövs för tillsynen. I det sammanhanget är det även av vikt att tillsynsmyndigheten har rätt att utföra platsundersökningar och att den ges vissa ingripandemöjligheter. Här skiljer sig förutsättningarna åt mellan de tillsynsmyndigheter som i dag utövar penningtvättstillsyn. Lotteriinspektionen har till exempel endast tillsyn över fyra kasinon medan Revisorsnämnden utövar tillsyn över fler än 4 000 godkända och auktoriserade revisorer samt registrerade revisionsbolag. Gemensamt för dessa tillsynsmyndigheter är ändå att de har tillsynsansvar över en begränsad krets objekt, vilkas verksamhet i samtliga fall kräver någon form av registrering eller tillståndsplikt som gör dem kända för respektive tillsynsmyndighet.

När det gäller tillsynen över de nya aktörer som föreslås omfattas av penningtvättstillsyn och över de penningtväftsaktörer som inte sedan tidigare omfattas av allmänna tillsynskrav saknas denna kännedom. Dessa grupper är revisorer som inte är auktoriserade eller godkända, skatterådgivare, tillhandahållare av tjänster till företag rörande bl.a. bolagsbildning och företagsförmedling, verksamhet som består i att erbjuda ett registrerat kontor eller en postadress och därmed sammanhängande tjänster till företag, förvaltning av en trust eller liknande juridisk konstruktion, oberoende jurister i vissa situationer och handel med eller auktionsförsäljning av varor i de fall betalning görs kontant med ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer. Antalet fysiska och juridiska personer som nu kommer att omfattas av tillsyn är sannolikt stort. Penningtväftsutredningen uppskattar exempelvis antalet oberoende jurister till 2000 och antalet redovisningskonsulter till omkring 5000.

I FATF:s utvärderingsrapport av Sverige kritiseras svensk lagstiftning och tillsyn bl.a. mot bakgrunden att det finns grupper av aktörer som omfattas av penningtväftsregler, men som faller utanför de existerande systemen för tillsyn. Det påpekas att det inte utsett någon myndighet att övervaka icke-finansiella aktörers efterlevnad av penningtväftsregler, samt att ingen myndighet utsetts som kan vidta åtgärder om det upptäcks att dessa aktörer bryter mot regler om penningtvätt eller terrorismfinansiering. FATF underkänner också att Finansinspektionen är den enda myndighet som ges föreskriftsrätt avseende penningtvätt.

Som nämnts innebär det tredje penningtvättsdirektivet att medlemsstaternas behöriga myndigheter ska effektivt övervaka och vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de institut och personer som omfattas av direktivet uppfyller dess krav. En av förutsättningarna för en sådan effektiv övervakning är att tillsynsmyndigheten får kännedom om vilka dessa aktörer är.

Den nu gällande penningtvättslagen omfattar även skatterådgivare, oberoende jurister i vissa situationer och handlare av vissa varor i de fall betalning görs kontant med ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer. Någon tillsyn över att dessa aktörer följer penningtväftsregleringen finns inte och det förekommer endast någon enstaka rapportering till Finanspolisen från dessa grupper. Dessa aktörer ställs nu under tillsyn tillsammans med en rad nya aktörer. Regeringen delar i det sammanhanget *Rikspolisstyrelsens* uppfattning att en bättre helhetssyn behövs och att någon form av åtgärder är nödvändiga för att fänga in tillsynsobjekt som det i dag saknas kännedom om. Direktivet kräver visserligen inte uttryckligen att anmälningsplikt införs för alla dessa

aktörer, men kravet på effektiv övervakning i direktivet och från FATF:s sida måste tillgodoses. Dessa problem kan svårigen lösas på annat sätt än att anmälningsplikt införs för alla nya aktörer som nu föreslås omfattas av penningtvättstillsyn och de penningtvätsaktörer som inte sedan tidigare omfattas av allmänna tillsynskrav.

Denna effektivitetsaspekt måste emellertid vägas mot integritetsintressen, men även mot intresset av att inte införa nya regler som lägger en onödigt stor administrativ börda på företagen. Det bör därför i sammanhanget påtalas att de flesta aktörerna sannolikt förekommer i Bolagsverkets register över företag, främst aktiebolagsregistret och handelsregistret. Införs nu anmälningsplikt bör Bolagsverket åläggas att föra register över de aktörer som har gjort anmälan. För att inte lägga för stor administrativ börda på de företag som redan är registrerade, bör penningtvätsregistret i dessa fall endast innehålla grundläggande uppgifter om organisationsnummer, namn och tillsynsmyndighet.

Ur ett integritetsperspektiv kan sägas att det huvudsakligen kommer att röra sig om registrering av juridiska personer, där integritetshänsyn inte lika tydligt gör sig gällande. När det gäller fysiska personer rör det sig dessutom om personer som registreras p.g.a. att de utövar näringsverksamhet inom områden där det anses finnas förhöjd risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Viktigt att betona i sammanhanget är dessutom att det inte föreslås att några känsliga personuppgifter registreras. Mot bakgrund av vad som nu har sagts bör intresset av en effektiv penningtvättsbekämpning ges företräde framför nu redovisade integritetsintressen. En registrering av nu beskrivet omfång innebär heller inte en onödigt stor administrativ börda för företagen.

Regeringen anser därför, i likhet med *Ekobrottsmyndigheten* och *Skatteverket*, att en anmälningsplikt med nu aktuellt omfång bör införas. Denna ståndpunkt ligger även i linje med *Svenska Bankföreningens* åsikt att alla företag som omfattas av penningtvättslagen bör omfattas av lika omfattande tillsyn – detta bl.a. för att försvåra kringgåenden och för att undvika att oseriös verksamhet söker sig till de branscher där tillsynen inte är lika omfattande.

Bolagsverket bör föra register över de personer som har gjort anmälan. Av effektivitets- och kostnadsskäl bör anmälan ske till Bolagsverket, som sedan kan meddela aktuell tillsynsmyndighet att registrering har skett. Den vandelsprövning som tillsynsmyndigheten åläggs beträffande gruppen tillhandahållare av tjänster till trustar eller företag får ske i efterhand.

Kännedom om vilka aktörer som omfattas av penningtvätsreglerna är givetvis inte nog. Samarbetet och erfarenhetsutbytet inom det nya samordningsorganet inom Finansinspektionen som nu föreslås – beträffande bl.a. analys och metoder för tillsyn – torde dock vara avgörande för att skapa den helhetsbild över aktörerna som krävs för att länsstyrelserna i dessa fall ska kunna effektivt övervaka och bidra till att bekämpa förekomsten av penningtvätt.

Avslutningsvis kan sägas att de tre länsstyrelserna som åläggs tillsynsansvaret för denna restgrupp visserligen får en stor grupp att övervaka. I sammanhanget bör dock framhållas att det rör sig om effektiv övervakning enligt direktivet, och inte om direkt tillsyn på det sätt som t.ex. Finansinspektionen utövar över tillståndspliktiga finansiella institut

(se resonemang om skillnaden mellan direkt och indirekt tillsyn under avsnitt 6.5.1). Således bör anmälningsplikten inte heller i detta avseende innebära någon avsevärd administrativ börda för de tillkommande aktörerna. Dessutom bör länsstyrelserna tillämpa ett riskkänsligt förhållningssätt. Den lokalkännedom om aktörerna som finns hos länsstyrelserna, och som är ett av skälen varför tillsynsansvaret läggs på just dessa, kan komma till nytta vid bedömningen av risken för att enskilda aktörer eller grupper av aktörer inte har vederbörliga rutiner för t.ex. identitetskontroll eller andra förpliktelser enligt regelverket. Det riskkänsliga förhållningssättet borde bidra till att tillsynsupdraget blir hanterligt trots mängden tillkommande aktörer som ska stå under tillsyn.

Tillsynen över de nya aktörer som föreslås omfattas av penningtvättstillsyn och över de penningtvättsaktörer som inte redan tidigare omfattas av allmänna tillsynskrav bör regleras i en ny lag. Lagen bör innehålla regler om anmälningsplikt och registrering för de aktörer som omfattas, krav på ägare och ledning för verksamhetsutövare som tillhandahåller tjänster till bolag samt tillsyns- och ingripanderegler.

## 6.6 Bör en central databas inrättas i enlighet med FATF:s rekommendation nr 19?

**Regeringens bedömning:** En central databas i enlighet med FATF:s rekommendation nr 19 bör inte inrättas.

**Utredningens bedömning:** Utredningen har gjort bedömningen att det inte för närvarande finns tillräckliga skäl för att föreslå att en central databas som samlar transaktioner över ett visst belopp inrättas.

**Remissinstanserna:** *Ekobrottsmyndigheten* ifrågasätter utredningens bedömning att det för närvarande inte finns tillräckliga skäl att föreslå en central databas som samlar transaktioner över ett visst belopp. *Ekobrottsmyndigheten* menar att utredningen borde ha gjort en närmare analys över hur en databas skulle kunna användas och anser att frågan bör prioriteras av regeringen. *Rikspolisstyrelsen* förespråkar inrättandet av en central databas med uppgifter om större transaktioner som sker elektroniskt. Genom en samlad information om sådana transaktioner skulle möjligheterna att bedriva effektivt förebyggande och bekämpande arbete på det aktuella området förbättras. *Tullverket* menar att en central databas med uppgifter om gränsöverskridande valutatransaktioner skulle vara ett effektivt verktyg för bekämpandet av grov organiserad brottslighet, men även i det dagliga kontrollarbetet. *Tullverket* anser det därför vara olyckligt att utredningen inte funnit skäl att närmare utreda en nationell databas för informationsöverföring. *Svenska Bankföreningen* delar utredningens bedömning att det inte finns tillräckliga skäl att föreslå en central databas för transaktioner över ett visst belopp.

*Bakgrund – FATF:s rekommendation nr 19.*

FATF:s rekommendation nr 19 lyder i sin helhet:

Countries should consider the feasibility and utility of a system where banks and other financial institutions and intermediaries would report all domestic and international currency transactions above a fixed amount, to a national central agency with a computerised data base, available to competent authorities for use in money laundering or terrorist financing cases, subject to strict safeguards to ensure proper use of the information.

Någon bestämmelse, motsvarande FATF:s rekommendation nr 19, finns inte i penningtvättsdirektivet. Kravet i FATF:s rekommendation nr 19 gäller att överväga huruvida en central databas ska inrättas. Om detta bedöms lämpligt får inrättandet av databasen ske i ett annat sammanhang. Vid den utvärdering av Sverige som FATF gjorde i början av år 2006 konstaterades (se s. 90 f i utvärderingen) att Sverige inte på ett adekvat sätt övervägt inrättandet av en central databas i enlighet med FATF:s rekommendation nr. 19. I utvärderingen hänvisades till det arbete som gjorts i rapporten ”internationella ekobrott” (Ds 1997:51). I rapporten redovisades det amerikanska systemet FINCen (Financial



Crimes Enforcement Network). I korthet framgick följande. FinCen tillämpas sedan 1996. Tidigare fanns ett system som blandade rutinmässiga rapporter med misstänkta transaktioner. Flödet ansågs betungande och svåröverskådligt. Ordningen bygger på en kombination av formella kriterier (t.ex. belopp) och en subjektiv bedömning av transaktionen från penningtvättsynpunkt. FinCen har ingen funktion som filter eller sortering. De registrerade rapporterna är tillgängliga för ett antal anslutna myndigheter, som t. ex. kan använda dem vid brottsutredning. I vissa fall utför FinCen, på begäran, vissa analysuppgifter samt analyser av övergripande karaktär om utvecklingslinjer etc. Även vissa strategiska bedömningar kan förekomma.

Resultatet av verksamheten anges som svår att mäta. Det saknas ett tolkningsuttalande ("interpretative note") till FATF:s rekommendation nr 19. I metodologin till FATF:s rekommendationer (Methodology for assessing compliance with the FATF 40 recommendations and the FATF 9 special recommendations) finns beskrivet vissa ytterligare önskvärda kriterier för uppfyllelse av rekommendationen. Den närmare innebörden av rekommendationen har dock inte beskrivits. Olika länder har olika system för rapportering av transaktioner. I vissa länder ska verksamhetsutövare dels rapportera vid misstanke om penningtvätt eller terrorismfinansiering, dels vid transaktioner överstigande ett visst belopp. I andra länder, såsom Sverige, ska verksamhetsutövare endast rapportera vid misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Ingendera lösning är fel utifrån innehållet i FATF:s rekommendation nr 19.

Ingenting i rekommendationen hindrar att ett land använder sig av databaser med ett innehåll som kan användas även för andra, vidare ändamål än enbart penningtvättsbekämpning. I Norge finns t.ex. ett valutaregister. I detta registreras gränsöverskridande transaktioner, växling och kontantdeklarationer. Ett antal myndigheter har tillgång till registret.

### *Utformningen och omfattningen av en central databas*

Utredningen har gjort följande bedömning beträffande utformningen och omfattningen av en central databas. Ett system som innebär att ett antal myndigheter får tillgång till registrerade uppgifter kan naturligtvis användas i ett bredare sammanhang än bara för bekämpning av penningtvätt eller finansiering av terrorism. Något som aktualiserar grundläggande frågor om skyddet för den personliga integriteten och kanske även i grunden förhållandet till hur brottsbekämpning ska gå till. Det väcker betänkligheter att inrätta ett system där information kan "fiskas" av ett flertal myndigheter. Vad som bör övervägas är därför en databas som används av Finanspolisens och Ekobrottsmyndighetens underrättelsetjänst för underrättelseändamål. Aktuella belopp bör i sådana fall ligga betydligt lägre än 15 000 euro eller motsvarande. Det bör vara så pass lågt att det innebär svårigheter att dela upp transaktionerna för att undvika upptäckt, och bör därför ligga på 30 000 kr – 50 000 kr. Informationen i databasen bör lämpligen behandlas såsom underrättelseinformation och kan hanteras inom ramen för

penningtvättsregistret. Uppgiftsskyldigheten bör begränsas till banker och andra aktörer inom det finansiella området.

### *Effekterna av att inrätta en central databas*

Utredningen har gjort följande bedömning av effekterna av att inrätta en central databas. Den samlade informationsmängden skulle kunna användas i förebyggande arbete på så sätt att möjligheterna att skaffa sig överblick över transaktionsmönster skulle vara betydande. Transaktionskedjor skulle kunna följas upp och deras förgreningar kunna utredas på ett annat sätt jämfört med dagens förhållanden. Därmed skulle möjligheterna till strategiskt användbar information öka och ge svar på frågor om vilken typ av företag eller vilka metoder som används för att tvätta pengar eller finansiera terrorism. Denna information kan sedan användas för att öka kunskapen hos de rapporteringsskyldiga företagen. Databasen kan också användas för effektivisering vid den initiala bedömningen av de uppgifter som lämnas, liksom för den efterföljande utredningen. Möjligheterna att upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism skulle sannolikt öka. Jämfört med dagens manuella hantering i pappersformat vid anmälan och efterföljande förfrågningar skulle tidsåtgången kunna minska väsentligt. En minskad tidsåtgång för utredning kan antas ha betydelse även beträffande möjligheten att återta vinning från brott. En viktig omständighet som talar mot att upprätta en central databas enligt vad som ovan framförts består i kostnaderna. Redan i dag får banker och andra företag inom den finansiella sektorn lägga ner stora belopp på att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Ytterligare krav genererar ytterligare kostnader. En databas som enbart skulle användas för underrättelseändamål måste, mot bakgrund av de stora kostnader den skulle innebära, anses som begränsad i förhållande till nyttan.

**Skälen för regeringens bedömning:** *Ekobrottsmyndigheten och Rikspolisstyrelsen* anser att en central databas bör inrättas eftersom det skulle effektivisera bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism. Ekobrottsmyndigheten hänvisar till att erfarenheter från USA och resten av Europa visar att effektiviteten i bekämpningen av penningtvätt ökar genom tillgång till elektroniskt överförbar information och databaser där de brottsbekämpande myndigheterna har möjlighet att inhämta erforderlig information. Ekobrottsmyndigheten menar därför att utredningen borde ha gjort en närmare analys över hur en databas skulle kunna användas och anser att frågan bör prioriteras av regeringen. *Tullverket* menar att en central databas med uppgifter om gränsöverskridande valutatransaktioner skulle vara ett effektivt verktyg för bekämpandet av grov organiserad brottslighet, men även i det dagliga kontrollarbetet.

I likhet med vad *Ekobrottsmyndigheten* och *Rikspolisstyrelsen* har framfört finns det enligt regeringen skäl som talar för att en central databas, där samtliga transaktioner över ett visst belopp ingår, skulle kunna öka effektiviteten i bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism. Något underlag som ger en bredare analys av nyttan finns dock inte att tillgå i utredningen och är inte möjligt att ta

fram inom ramen för detta lagstiftningsarbete. Vidare saknas en närmare analys av vilket intrång i den personliga integriteten som inrättandet av en central databas skulle innebära. Det kan dock ifrågasättas om rapportering över ett visst belopp är den effektivaste metoden att bekämpa penningtvätt eller finansiering av terrorism. Beträffande det sistnämnda kan det vara fråga om mindre belopp som samlas in och förmedlas vidare. Dessa skulle knappast upptäckas med förevarande databas.

Att inrätta en sådan central databas skulle dessutom sannolikt, såsom utredningen har funnit, vara förenad med stora kostnader. En betydande del av kostnaderna skulle hamna på staten för ett systembygge av en central databas enligt vad som framförts ovan. Även kostnader för förvaltning och metodutveckling för analysverktyg uppkommer. För banker och andra finansiella företag som skulle omfattas av en sådan rapporteringsskyldighet skulle kostnaderna öka, bl.a. eftersom skyldigheten att anmäla misstänkta transaktioner består. I sammanhanget bör också beaktas att genomförandet av penningtvättsdirektivet i svensk rätt förväntas få positiva effekter på bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism. Även andra initiativ ökar transaktioners spårbarhet, exempelvis Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1781/2006 om information om betalaren som ska åtfölja överföringar av medel.

Innan effekterna av dessa åtgärder har utvärderats anser regeringen att det inte finns skäl att föreslå att en central databas i enlighet med FATF:s rekommendation nr 19 inrättas. Detta utesluter givetvis inte att en sådan databas kan komma att inrättas vid en senare tidpunkt.

## 7 Konsekvensutredning

### 7.1 Varför behövs en ny reglering om penningtvätt?

Brottslighet genererar vinster. Penningtvätt syftar som tidigare nämnts till att på olika sätt dölja ursprunget till dessa illegala tillgångar och det finns därför en stark drivkraft hos vissa aktörer att regelmässigt använda det finansiella systemet för att föra in medlen i den legala ekonomin via investeringar eller konsumtion. Det finns således skäl – som närmare utvecklats i avsnitt 5 – att vidta åtgärder mot detta förfaringssätt, främst för att hindra organiserad brottslighet, men även för att skydda stabiliteten hos det finansiella systemet.

Internationella åtgärder mot penningtvätt inriktades inledningsvis på de fall där förbrottet var narkotikabrott. Det har sedan skett en utveckling mot en vidare definition av penningtvätt som grundas på flera typer av underliggande brott. Utvecklingen avspeglas i regelverket på internationell nivå genom det arbete som bedrivs i Financial Action Task Force (FATF) och har fått efterföljd på EU-nivå genom antagande av penningtvättsdirektiv. År 1991 antogs det första penningtvättsdirektivet (91/308/EEG). Syftet med direktivet var att samordna insatserna för att förhindra att friheten för kapitalrörelser och friheten att tillhandahålla finansiella tjänster utnyttjas för penningtvätt. År 2001 beslutades genom ett nytt direktiv om ändringar i det första penningtvättsdirektivet (det andra penningtvättsdirektivet). Detta infördes i svensk lag med ikraftträdande från 1 januari 2005. Det är detta regelverk som nu gäller i Sverige för penningtvätt. Båda direktiven var minimidirektiv, dvs. möjligheten fanns att nationellt besluta om strängare regler. De två direktiven har nu ersatts genom det nu aktuella tredje penningtvättsdirektivet.

Även det tredje penningtvättsdirektivet är i vissa delar ett minimidirektiv, vilket innebär att medlemsstaterna kan välja att genomföra strängare regler i de fall det rör sig om minimibestämmelser i direktivet. Ett syfte med genomförandet är att uppnå en harmonisering inom EU avseende bekämpningen av förekomsten av penningtvätt och terrorismfinansiering. Men en annan viktig faktor för regleringen på finansmarknadsområdet är att inte införa strängare regler än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med regleringen – detta för att inte i onödan hämma möjligheterna till att driva en effektiv näringsverksamhet inom de områden som omfattas av reglerna om penningtvätt och terrorismfinansiering.

### 7.2 Budgetära konsekvenser för berörda myndigheter och organ

I dag sker tillsynen över de aktörer som omfattas av penningtvättslagen av Fastighetsmäklarnämnden, Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Revisorsnämnden och Sveriges Advokatsamfund. Fastighetsmäklarnämnden har tillsynen över fastighetsmäklare, Finansinspektionen över

finansiella aktörer, Lotteriinspektionen över kasinoverksamhet, Revisorsnämnden över auktoriserade och godkända revisorer och Sveriges Advokatsamfund över advokater och biträdande jurister. I och med genomförandet av det tredje penningtvättstillsynen kommer nu fler grupper av aktörer att omfattas av penningtvättstillsyn. Enligt lagrådsremissens förslag ska nuvarande tillsynsmyndigheter även fortsättningsvis ha det operativa tillsynsansvaret för sina respektive områden. Tillsynen över tillkommande aktörer föreslås däremot läggas på tre länsstyrelser, nämligen länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götaland. Vidare föreslås att ett samordningsorgan för penningtvättstillsyn inrättas inom Finansinspektionen. Nedan redogörs för de budgetära konsekvenserna för de myndigheter som berörs av förslaget.

Tredje penningtvättstillsynen ställer också krav på statistik om penningtvätt som får konsekvenser för berörda myndigheter och organ. Regeringen har uppdragit åt Brottsförebyggande rådet att i samverkan med Rikspolisstyrelsen analysera behovet av och föreslå nödvändiga förändringar i myndigheters rutiner eller system för att utveckla statistiken om penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta är nödvändigt för att Sverige ska uppfylla dels kraven på statistik enligt artikel 33 i tredje penningtvättstillsynen, dels FATF:s rekommendation 32. De kostnadsmässiga konsekvenserna för berörda myndigheter kan först bedömas när utredningens kartlagt eventuella förändringsbehov i statistikinsamlingen kring penningtvätt (se avsnitt 6.4.6 om uppgiftslämnande och statistik).

### **7.2.1 Finansinspektionen**

Finansinspektionen ansvarar i dag för penningtvättstillsynen över den finansiella sektorn, en grupp aktörer som i dag uppgår till omkring 3 700. Förslaget i remissen medför inga förändringar för Finansinspektionen i det avseendet, utan inspektionen ska även i fortsättningen ha det operativa tillsynsansvaret för dessa aktörer. Denna tillsynsverksamhet ska också fortsättningsvis finansieras via anslag på statsbudgeten och genom att Finansinspektionen därefter tar ut motsvarande belopp från företagen under tillsyn vilka förs till statsbudgeten.

Enligt förslaget ska den samordnande funktionen av penningtvättstillsynen förläggas på ett särskilt nyinrättat samordningsorgan inom Finansinspektionen. Samordningsorganet tillförs medel via Finansinspektionens anslag och denna tillkommande del ska inte debiteras företagen som görs för övrigt, utan ska i helhet belasta statsbudgeten. Kostnaderna för det nya samordningsorganet beräknas till 4,5 miljoner kr per år, bl.a. utifrån bedömningen att det nya samordningsorganet ska ha tre årsarbetskrafter I budgetpropositionen för 2009 föreslås att detta belopp tillförs Finansinspektionen.

### **7.2.2 Länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götaland**

Enligt lagförslaget ska länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götaland utöva tillsyn över de nya aktörer som nu föreslås omfattas av

penningtvättstillsyn och som inte sedan tidigare omfattas av allmänna tillsynskrav. Eftersom det inte finns någon kännedom om det exakta antalet tillkommande aktörer har det varit svårt att uppskatta länsstyrelsernas ökade resursbehov. Sannolikt finns vissa stordriftsfördelar med länsstyrelsernas övriga tillsynsverksamhet, men enligt Statskontorets bedömning bör ytterligare totalt två till tre årsarbetskrafter avsättas under 2009 för tillsyn avseende penningtvätt hos de tre berörda länsstyrelserna. Denna tillsynsverksamhet ska finansieras via de tre länsstyrelsernas anslag och beräknas kosta 1,8 miljoner kr. I budgetpropositionen för 2009 föreslås att detta belopp tillförs till de utpekade länsstyrelserna. Med hänsyn till svårigheten att initialt beräkna omfattningen av länsstyrelsernas tillsynsuppdrag ämnar dock regeringen noga följa kostnadsutvecklingen.

### **7.2.3 Bolagsverket**

Enligt lagförslaget ska Bolagsverket bygga upp ett register över de tillkommande aktörerna som nu föreslås omfattas av tillsyn. Eftersom det är oklart hur många aktörer som ingår i denna grupp är det svårt att göra en exakt skattning av hur stora kostnaderna blir för att bygga upp detta register. Verksamheten ska emellertid anslagsfinansieras i uppstarts-skedet och startkostnaderna och kostnaden för det första årets drift av registret beräknas uppgå till maximalt 1 miljon kr. Medel för detta ändamål föreslås tillföras Finansinspektionens anslag från budgetåret 2009 och Bolagsverket ska kunna rekvirera medel från inspektionen för att kunna fullgöra sina uppgifter med att upprätta penningtvättsregistret.

### **7.2.4 Övriga berörda myndigheter och organ**

Enligt gällande regler ansvarar Finansinspektionen för penningtvättstillsynen avseende tillståndspliktiga finansiella institut, medan Fastighetsmäklarnämnden, Lotteriinspektionen, Revisorsnämnden och Sveriges Advokatsamfund ansvarar för aktörerna inom sina respektive områden. Gällande regler innebär att dessa inom ramen för den allmänna tillsynen över de aktörer de har ansvar för ser till att aktörerna även följer regler om penningtvätt. Enligt den nya lagen förtydligas tillsynsansvaret för Fastighetsmäklarnämnden och Lotteriinspektionen jämfört med gällande ordning, på så sätt att de utpekade som särskilt ansvariga för penningtvättstillsyn. Dessa myndigheter föreslås dessutom få föreskriftsrätt och blir underrättelseskyldiga till Finanspolisen i de fall de i samband med en inspektion får kännedom om transaktioner som kan tänkas utgöra penningtvätt. En viss ökad arbetsbörda kommer att uppstå, men förväntas rymmas inom befintliga ramar. Den skärpta tillsynen kan sannolikt också leda till att Finanspolisen får fler rapporter att bedöma.

### 7.3 Ekonomiska konsekvenser för berörda företag

De svenska penningtvättslagstiftningen omfattar i dag bank- och finansieringsrörelse, livförsäkringsrörelse, värdepappersrörelse, verksamhet som kräver anmälan till eller ansökan hos Finansinspektionen enligt lagen (1996:1006) om anmälningsplikt och lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet, försäkringsförmedling, verksamhet för utgivande av elektroniska pengar, fondverksamhet, fastighetsmäklare, kasinon samt verksamhet som godkänd eller auktoriserad revisor. Den omfattar även skatterådgivare, oberoende jurister och fysiska och juridiska personer som driver handel med vissa typer av varor om kontant betalning sker med ett belopp över 15 000 euro.

Tillsynen avseende penningtvätt för de som omfattas av gällande regler är i praktiken inte enhetlig. Finansinspektionen utövar en aktiv tillsyn avseende penningtvätt, medan andra ovan nämnda ansvariga tillsynsmyndigheter och självreglerande organ utövar en mer allmän tillsyn över objekten. Vissa grupper står inte under någon tillsyn, trots att de omfattas av gällande regelverk, bl.a. skatterådgivare, oberoende jurister, och vissa handlare som tar emot kontant betalning över 15 000 euro. I och med det förslag i remissen utökas gruppen som ställs under tillsyn till att omfatta även dessa grupper. Dessutom tillkommer enligt förslaget en rad nya aktörer under tillsyn. Utöver de som omfattas i dag ska även registrerade revisionsbolag, fysiska och juridiska personer som yrkesmässigt bedriver revisionsverksamhet, tillhandahåller bokföringstjänster eller tjänsten bolagsbildning samt all yrkesmässig verksamhet som innebär handel med varor där kontantbetalning sker med belopp på 15 000 euro eller mer omfattas. Detta följer av tredje penningtvättsdirektivet.

Det är svårt att uppskatta de eventuellt ökade kostnaderna för de tillkommande aktörerna att uppfylla de nya regler som föreslås. Dels saknas kännedom om det exakta antalet nya aktörer som kommer att omfattas, dels är det svårt att kvantifiera dessa aktörers tidsåtgång eller kostnad som skulle kunna följa av de nya reglerna. För vissa aktörer, såsom icke auktoriserade revisorer, tillhandahållare av vissa bolags-tjänster och oberoende jurister torde konsekvenserna i praktiken vara mer långtgående än för exempelvis handlarna, eftersom de sistnämnda har valet att inte ta emot kontant betalning över beloppsgränsen. Det bör dock i sammanhanget betonas att nu föreslaget tillämpningsområde endast i en mycket liten del går utöver penningtvättsdirektivets omfattning.

Tillsynen ska enligt tredje penningtvättsdirektivet och enligt förslaget ske med utgångspunkt i ett riskbaserat förhållningssätt, vilket innebär att tillsynsinsatserna kan särskilt riktas in på de grupper av aktörer där risken för förekomsten av penningtvätt är högre. Utgångspunkten är att riskerna skiljer sig åt mellan olika länder, kunder och verksamhetsområden samt att förändringar i transaktionstyper kan ske över tiden. Förslaget utgår ifrån att resurserna för att bekämpa penningtvätt bör användas där behoven finns. Det riskbaserade förhållningssättet ger därför den nödvändiga flexibiliteten i tillsynssystemet. På så sätt undviks en onödig börda för aktörer som visserligen faller in under tillämpningsområdet, men där risken för förekomsten av penningtvätt bedöms som låg. Det riskbaserade förhållningssättet innebär däremot inte att olika aktörer

inom en och samma grupp kan behandlas olika eller har olika krav att uppfylla enligt förslaget, varför förslaget bedöms vara konkurrensneutralt.



## 8 Författningskommentar

### 8.1 Förslaget till lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

#### 1 kap. Tillämpningsområde och definitioner

##### 1 §

I en ny portalparagraf slås lagens syfte fast. Genom bestämmelsen markeras att lagen innehåller administrativa regler.

*Andra stycket* motsvarar i sak 2 § andra stycket i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt (1993 års penningtvättslag) – se prop. 1992/93:207 s. 12 och prop. 2003/04:156 s. 87. Bestämmelsen har placerats så att det tydligt ska framgå att den omfattar alla verksamhetsutövare.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.1.1.

##### 2 §

Bestämmelsen motsvarar delvis 2 § i 1993 års penningtvättslag (se prop. 1992/93:207 s. 12 och prop. 2003/04:156 s. 87). Bestämmelsens *första stycke* innehåller en uppräknig av de verksamheter som omfattas av penningtvättslagen. Ändringen i *punkten 3* har ingen materiell betydelse, utan innebär endast att hänvisningen görs till ny reglering av värdepappersrörelse. Vad gäller försäkringsförmedling i *punkten 5* inskränks omfattningen – i enlighet med direktivet – till sådan verksamhet rörande livförsäkring, som drivs av andra än anknutna försäkringsförmedlare. Även omfattningen beträffande fastighetsmäklare i *punkten 8* inskränks. Innebörden av att endast fastighetsmäklare med fullständig registrering omfattas är att hyresförmedlare faller utanför penningtvättslagen. *Punkten 10* har hittills endast omfattat godkända och auktoriserade revisorer. Till detta läggs nu registrerade revisionsbolag. Direktivet får dock anses kräva att även andra personer ska omfattas i de fall de yrkesmässigt erbjuder bokförings- eller revisionstjänster. Bestämmelsen kompletteras därför även med denna grupp. Det innebär att nya yrkesgrupper såsom redovisningskonsulter träffas av regelverket. Kravet på yrkesmässighet innebär att den som på ideell basis utför revisionstjänster åt ideella föreningar och motsvarande dock inte omfattas.

Ytterligare en grupp av verksamhetsutövare – ”tillhandahållare av tjänster till trustar eller bolag” (artikel 2.1.3 c) – har tillkommit i direktivet. Det är här fråga om sådana verksamhetsutövare som utan att vara revisorer, skatterådgivare eller oberoende jurister yrkesmässigt erbjuder en tjänst som består i bildande av juridiska personer, försäljning av nybildade aktiebolag och förmedling av svenska eller utländska juridiska personer. Bestämmelsen placeras i en ny *punkt 12*. Innehållet i den nya *punkten 13* styrs av direktivets krav på att även tillhandahållande av ett registrerat kontor eller tillfällig postadress och liknande tjänster ska omfattas (jfr definitionen av ”tillhandahållare av tjänster till trustar och

företag” i direktivets artikel 3.7). Även den nya *punkten 14* som avser att reglera förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion bygger på direktivets krav. Truster förekommer inte i Sverige men däremot kan en utländsk trust förvaltas av en verksamhetsutövare i Sverige. Om detta sker som en yrkesmässig verksamhet omfattas verksamhetsutövaren av bestämmelsen.

I *andra stycket* klargörs att lagen, i fråga om verksamheter som avses i 1–7, även ska tillämpas på filialer i Sverige till utländska juridiska personer med huvudkontor i utlandet. Bestämmelserna motsvaras av 2 § andra stycket, andra meningen i 1993 års penningtvättslag.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 6.1.1.

### 3 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse motsvarande den i 2 a § i 1993 års penningtvättslag (se prop. 2003/04:156 s. 87 f.).

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.1.1.

### 4 §

Bestämmelsen motsvarar delvis 2 b § i 1993 års penningtvättslag. Bestämmelsen genomför artikel 2.1 e i direktivet. Bestämmelsen gällde tidigare fysiska och juridiska personer som driver yrkesmässig handel med eller auktionsförsäljning av visst utpekad slag, i de fall betalning görs kontant med ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer. Begränsningen till vissa verksamhetsområden är nu borttagen. All yrkesmässig kontanthandel med eller auktionsförsäljning av varor till angivet belopp omfattas således. Förutom tidigare i paragrafen nämnda verksamheter omfattas exempelvis handel med rotposter av skog och handel med smycken.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.

### 5 §

Bestämmelsen, som är ny, innehåller ett antal definitioner som är grundläggande för förståelsen av bestämmelserna i lagen. *Punkten 1* innehåller en definition av penningtvätt motsvarande den i 1 § i 1993 års penningtvättslag (se prop. 1992/93:207 s. 12.)

*Punkten 2* innehåller en definition av begreppet finansiering av terrorism. Definitionen hänvisar till den uppräknade av brott som finns i 2 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet m.m. (finansieringslagen). Begreppet finansiering av terrorism är något utvidgat i förhållande till definitionen i art. 1.4. i tredje penningtvättsdirektivet. I 8 § finansieringslagen fanns tidigare en koppling till 1993 års penningtvättslag genom en skyldighet för verksamhetsutövare enligt 2 § första stycket 1–6 att granska alla transaktioner som skäligen kunde antas avse tillgångar som var föremål för brott enligt finansieringslagen. Genom att det sakliga innehållet i 8–22 §§ i finansieringslagen nu har flyttats till nya penningtvättslagen, efter att tillämpningsområdet har utökats till finansiering av terrorism, försvinner den kopplingen. Det finns emellertid inte någonting som talar för att omfattningen av begreppet finansiering av terrorism nu skulle göras snävare, genom att ansluta mer till ordalydelsen till direktivet. En

koppling mellan de båda lagarna görs i stället här i definitionen genom hänvisningen till 2 § finansieringslagen.

I *punkten 3* definieras verklig huvudman. Med detta avses en fysisk person för vars räkning någon annan handlar eller, om kunden är en juridisk person, en fysisk person som utövar ett bestämmande inflytande över kunden. Den första situationen avser fall där kunden utför en transaktion eller driver en verksamhet i eget namn, men för annans räkning. I enlighet med artikel 3.6 i penningtvättsdirektivet täcker paragrafen även förmånstagare till den egendom som stiftelser förvaltar och som finns avsatt i en trust. Truster finns inte i svensk rätt, men är vanligen förekommande i common law länder. En person i Sverige kan dock förvalta egendom för en trusts räkning. Mot denna bakgrund bör verksamhetsutövare även kontrollera identiteten på förmånstagarna till trustegendomen.

På motsvarande sätt kan egendom avsättas i en stiftelse för att användas i enlighet med den upprättade stiftelseurkunden. För såväl förmånstagare till trustoregendom som förmånstagare till egendom förvaltat av stiftelser aktualiseras artikel 3.6 i penningtvättsdirektivet när en fysisk person är förmånstagare till 25 procent eller mera av egendomen. Om sådana förmånstagare inte har fastställts räcker det att fastställa den eller de fysiska personer som är avsedda att vara stiftelsens eller trustens förmånstagare. Paragrafen innefattar även den eller de fysiska personer som på annat sätt utövar betydande kontroll över 25 procent eller mer av egendomen.

Den andra situationen avser fall där den fysiska personen utövar ett bestämmande inflytande över en kund och är tillämplig på samtliga övriga associationsformer som kunden kan ha, förutsatt att det är en juridisk person. En fysisk person anses ha ett bestämmande inflytande över en kund, som är en juridisk person, om den fysiska personen ytterst, direkt eller indirekt, innehar 25 procent eller mer av andelarna eller rösterna i den juridiska personen eller på annat sätt kontrollerar förvaltningen av den juridiska personen. Det sistnämnda avser exempelvis fall där en fysisk person har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i den juridiska personens styrelse eller motsvarande förvaltningsorgan, t ex. genom ett aktieägaravtal.

I *punkten 4* definieras EES (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) och i *punkten 5* definieras tredje part. Med tredje part avses enligt 5 a fysiska eller juridiska personer med verksamhet som anges i 1 kap. 2 § första stycket 1–3 och 5–7, godkänd eller auktoriserad revisor och advokat inom EES som har tillstånd eller är registrerade i ett särskilt yrkesregister. Tredje part ska således ha tillstånd för att driva den ifrågakvarande verksamheten eller vara registrerad i ett särskilt yrkesregister. Det sistnämnda syftar på den registrering av vissa yrkeskategorier som krävs för att utöva yrket, exempelvis de register som Advokatsamfundet eller Revisorsnämnden för. För det andra avses enligt 5 b motsvarande verksamhet som i 5 a, men där den fysiska eller juridiska personen har hemvist utanför EES, och har tillstånd eller är registrerad i ett särskilt yrkesregister, om dessa tillämpar bestämmelser rörande kundkännedom och bevarande av handlingar som motsvarar kraven i penningtvättsdirektivet och vars fullgörande av dessa bestämmelser är föremål för tillsyn.

I *punkten 6* definieras person i politiskt utsatt ställning. Med detta avses utomlands bosatta personer som har eller tidigare har haft viktiga offentliga funktioner och sådana personers närmare familjemedlemmar och kända medarbetare. Det är fråga om fysiska personer som har eller tidigare har haft de högsta ämbetena i ett land och deras närmaste familjemedlemmar. Även dessa ska vara bosatta utomlands för att omfattas av regelverket. I artikel 3.8 i kommissionens direktiv 2006/70/EG av den 1 augusti 2006 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG med avseende på definitionen av "person i politiskt utsatt ställning", samt tekniska kriterier för att kunna tillämpa lägre krav på kundkontroll och göra undantag på grund av finansiell verksamhet som drivs tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning (genomförandedirektivet) finns en närmare beskrivning av vilka personer som omfattas av definitionen (se artikel 2). Där framgår att det är de allra högsta nivåerna som träffas av bestämmelsen, stats- och regeringschefer, ministrar, parlamentsledamöter, domare i högsta instans, styrelseledamöter i centralbanker, ambassadörer och vissa personer som innehar de högsta posterna i statsägda företag, etc. Med "närmaste familjemedlemmar" avses make/maka eller partner med motsvarande ställning, barn och deras makar eller partner och föräldrar. Med "kända medarbetare" avses fysiska personer som tillsammans med en politiskt utsatt person är verklig huvudman till en juridisk person eller juridisk konstruktion (se avsnitt 6.2.1 om truster) eller på annat sätt har nära affärsförbindelser med en politiskt med en politiskt utsatt person. Sistnämnda kategori behöver dock inte särskilt efterforskas utan i den delen gäller kravet om förbindelsen är allmänt känd. I uttrycket "känd medarbetare" omfattas även fysiska personer som ensamma är verkliga huvudmän till juridiska personer eller juridiska konstruktioner, om vilka det är känt att de egentligen har upprättats till förmån för en politiskt utsatt person. I normalfallet ska en person i politiskt utsatt ställning behandlas som sådan under ett år efter det att vederbörande har lämnat sitt uppdrag. En bedömning av risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism krävs dock. Om risken bedöms vara fortsatt hög omfattas vederbörande alltså av regelverket.

I *punkten 7* definieras brevlådebank. Med detta avses ett utländskt institut som är registrerat inom en jurisdiktion inom vilken det saknar verklig etablering och ledning och där institutet inte heller ingår i en finansiell grupp som omfattas av tillsyn. Det sistnämnda avser grupper av finansiella företag som omfattas av konsoliderad tillsyn, exempelvis finansiella konglomerat.

I *punkten 8* definieras affärsförbindelse som en affärsässig förbindelse med viss varaktighet. Från detta ska således skiljas enstaka transaktioner som har engångskaraktär.

I *punkten 9* definieras en verksamhetsutövare som en fysiskt eller juridisk person som utför verksamhet som omfattas av denna lag, dvs. de aktörer som omfattas av 1 kap. 2–4 §§.

## 2 kap. Kundkännedom

### 1 §

Rubriken före paragrafen lyder Krav på riskbaserad kundkännedom. Den föreslagna bestämmelsen genomför artikel 8.2 i tredje penningtvättsdirektivet.

Av paragrafen framgår att omfattningen av de åtgärder för att uppnå kundkännedom som vidtas ska anpassas efter risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism. För att återspegla detta har paragrafen placerats först i kapitlet. En bedömning av risken för penningtvätt krävs således alltid. Utgångspunkten för denna bedömning är bl.a. typen av kund, affärsförbindelse, produkt och transaktion. En riskbaserad bedömning kan t.ex. leda till att verksamhetsutövaren anser att risken i ett enskilt fall är hög och att skärpta åtgärder enligt 4 § därför ska vidtas. Bedömningen kan också leda till att de grundläggande åtgärder enligt 3 § som verksamhetsutövaren ska utföra kan göras mindre omfattande, därför att risken bedöms vara låg. Däremot krävs det att förutsättningarna för ett undantag i 7 § är uppfyllda för att en verksamhetsutövare helt ska kunna avstå från att utföra grundläggande åtgärder för kundkännedom. Viss information om sin kund måste verksamhetsutövaren alltid inhämta för att kunna uppfylla lagens övriga krav (se t.ex. 12 §). Det är även värt att notera att om risken i det enskilda fallet bedöms vara hög ska alltid skärpta åtgärder enligt 4 § vidtas, även om situationen omfattas av undantag enligt 7 §. Detsamma gäller om misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism föreligger, eftersom det i sådana situationer alltid måste anses föreligga hög risk.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.1.

### 2 §

Bestämmelsen motsvarar delvis 4 § i 1993 års penningtvättslag. Rubriken före paragrafen lyder Situationer som kräver kundkännedom. Den föreslagna bestämmelsen genomför artikel 7 punkterna a, b, och d i direktivet. I paragrafen anges vilka tillfällen som kräver att grundläggande åtgärder för att uppnå kundkännedom vidtas.

*Punkterna 1 och 2* anger att åtgärder för att uppnå grundläggande kundkännedom ska vidtas vid etableringen av en affärsförbindelse respektive vid enstaka transaktioner motsvarande 15 000 euro eller mer. Ordet ”enstaka” har i förtydligande syfte lagts till under punkten 2. Av *punkten 3* framkommer att även flera andra transaktioner, som kan antas ha samband med varandra, och som tillsammans uppgår till minst 15 000 euro, träffas av bestämmelsen. Begreppen affärsförbindelse och transaktion har samma betydelse som tidigare. Medan affärsförbindelsen avser en affärsmässig förbindelse med viss förväntad varaktighet utgör transaktionen en enstaka händelse. Liksom tidigare används begreppet transaktion även beträffande de händelser som äger rum inom ramen för en affärsförbindelse. Om en affärsförbindelse etableras och avtal om ytterligare produkter eller tjänster träffas inom ramen för denna förbindelse, behöver kontroller normalt inte utföras på nytt. Detsamma gäller vid transaktioner överstigande 15 000 euro som sker inom ramen

för en pågående affärsförbindelse. Båda dessa förhållanden ingår däremot som ett led i den fortlöpande uppföljningen av affärsförbindelsen som en verksamhetsutövare har att utföra (se 9 §).

Under *punkten 4* finns angivet en situation som saknar motsvarighet i 4 § i 1993 års penningtvättslag. Om osäkerhet om tillförlitligheten eller tillräckligheten av tidigare mottagna kunduppgifter uppkommer, ska åtgärder för att uppnå grundläggande kundkännedom enligt 3 § göras. Den bristande tillförlitligheten kan vara hänförlig till identiteten som sådan samt dokumentationens kvalitet. Identiteten kan i sådana fall behöva verifieras genom att ytterligare handlingar begärs in och granskas. Med kund avses i detta sammanhang motparten, oavsett gängse terminologi inom olika branscher (klient, uppdragsgivare etc.).

Bestämmelsen i 4 § tredje stycket i 1993 års penningtvättslag om de särskilda åtgärder som krävs för att säkerställa identiteten i de fall när en affärsförbindelse eller en transaktion sker med någon på distans placeras i 4 §. Hänvisningen till kasinolagen i 4 § fjärde stycket i 1993 års penningtvättslag har placerats i 1 § andra stycket.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.1.

### 3 §

Bestämmelsen motsvarar till viss del 4 § i 1993 års penningtvättslag. Rubriken före paragrafen lyder Grundläggande åtgärder för kundkännedom. Den föreslagna bestämmelsen genomför artiklarna 3.6 och 8.1 a–c i direktivet.

I *första* och *andra stycket* regleras vad som avses med grundläggande åtgärder för kundkännedom. Enligt *punkten 1* i första stycket ska kundens identitet kontrolleras med hjälp av identitetshandling, registerutdrag eller på annat tillförlitligt sätt. Identiteten ska kunna verifieras. I artikel 8.1 a i penningtvätsdirektivet uttrycks identitetskravet på så sätt att kunden ska identifieras och identiteten verifieras på grundval av handlingar, uppgifter eller upplysningar från tillförlitliga och oberoende källor. Enbart kundens egna uppgifter är inte tillräckliga. Juridiska personer förutsätts kontrolleras på sätt som sker i dag. De legala företrädarna får kontrolleras på samma sätt som fysiska personer. Normalt torde sedvanliga identitetshandlingar kunna användas, liksom utdrag ur olika register.

*Punkten 2* rör kontrollen av den verkliga huvudmannens identitet. Verksamhetsutövare ska kontrollera dennes identitet vara förvissad om att den känner till vem som är den verkliga huvudmannen. En bedömning av risken för penningtvätt och finansiering av terrorism krävs för att utröna hur omfattande och hur långtgående åtgärderna bör vara. Till skillnad från sådana fall som avses i *punkten 1* anges inte i paragrafen hur kontroll ska ske. Verksamhetsutövare får själva avgöra om de vill använda offentliga register över verkliga huvudmän, be sina kunder om relevanta uppgifter eller erhålla uppgifterna på annat sätt. Finns det offentliga uppgifter att tillgå bör dock sådana normalt användas. Det innebär att kraven på kontroll inte är lika långtgående som skyldigheten att kontrollera en kunds identitet.

I *punkten 3* anges att verksamhetsutövare ska inhämta information om affärsförbindelsens syfte och art. Innebörden av bestämmelsen är att verksamhetsutövare ska inhämta tillräckligt med information för att

bedöma hur det egna företagens produkter eller tjänster ska användas av kunden och vad motpartens affärsverksamhet går ut på; hur den bedrivs och vilken omfattning den har. I vissa fall framgår detta redan vid etableringen av förbindelsen, medan det i andra fall krävs mer ingående efterforskningar.

Av *andra stycket* framgår att verksamhetsutövare vid kontrollen av den verkliga huvudmannens identitet även ska utreda kundens ägarförhållanden och kontrollstruktur. Skyldigheterna består i att analysera hur kunden ägs eller kontrolleras. Något som träffar både juridiska personer och juridiska konstruktioner, såsom exempelvis trustförhållanden.

Av *tredje stycket framgår* att verksamhetsutövare får förlita sig på åtgärder för att uppnå grundläggande kundkänedom som har utförts av en tredje part. Det avser en tredje parts kontroller rörande kundens och den verkliga huvudmannens identitet samt inhämtande av information om affärsförbindelsens syfte och art. Verksamhetsutövarens skyldigheter enligt penningtvättslagen kvarstår emellertid. Det innebär exempelvis att omfattningen av de åtgärder som tredje part har vidtagit kan behöva ändras för att motsvara den aktuella risken för penningtvätt och finansiering av terrorism. För att bestämmelsen ska kunna utnyttjas krävs att den information som tredje part har inhämtat kan göras tillgänglig och att tredje part på begäran kan vidarebefordra denna utan dröjsmål till verksamhetsutövaren. Verksamhetsutövaren ska innan affärsförbindelsen etableras ha tillgång till erforderliga kundkännedomsuppgifter. Kopior av de relevanta kunduppgifterna behöver emellertid endast vidarebefordras på begäran. Det innebär att verksamhetsutövaren, innan affärsförbindelsen etableras, måste säkerställa att de uppgifter som inhämtats av tredje part är tillräckliga för att uppnå kundkänedom i det enskilda fallet. Om inte, måste kompletterande åtgärder vidtas. Vidare måste verksamhetsutövaren säkerställa att tredje part utan hinder av, exempelvis sekretess eller tillämplig personuppgiftsreglering, kan överlämna uppgifterna. Något som för svenskt vidkommande förutsätts ske med hjälp av kundens samtycke. Bestämmelsen tar inte sikte på rent kontraaktuella arrangemang, där någon köper en tjänst, bestående i att utföra identitetskontroller åt huvudmannen. I sådana fall svarar verksamhetsutövaren som om åtgärden utförts av honom själv.

Det bör betonas att det slutliga ansvaret för uppfyllandet av kraven i penningtvättslagen kvarstår hos den verksamhetsutövare som har förlitat sig på åtgärder utförda av tredje part

Bestämmelsen behandlas i avsnitten 6.2.1 och 6.2.2.

#### 4 §

Bestämmelsen motsvarar till viss del 4 § tredje stycket i 1993 års penningtvättslag. Rubriken före paragrafen lyder Skärpta krav för att uppnå kundkänedom. Den föreslagna bestämmelsen genomför artikel 13.1 i penningtvättsdirektivet.

I *första stycket* anges att verksamhetsutövaren alltid ska vidta skärpta åtgärder för att uppnå kundkänedom om risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism är hög samt att sådana åtgärder ska vara mer omfattande än de grundläggande åtgärderna i 3 §. En sådan ökad risk kan t.ex. ha identifierats genom verksamhetsutövarens rutiner för risk-

bedömning enligt 1 § eller i föreskrifter som meddelats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Även vid valet av vilka skärpta åtgärder som ska vidtas ska den riskbedömning som verksamhetsutövaren har gjort vara vägledande, vilket innebär att ju högre risken bedöms vara, desto mer omfattande åtgärder ska vidtas. Exempel på skärpta åtgärder är att identitetskontrollen görs på grundval av både skriftliga underlag och uppgifter som inhämtas från kunden eller tillförlitliga externa källor, såsom register som finns tillgängliga hos myndigheter eller kreditupplysningsföretag. Kompletteringar kan vidare göras av handlingar och uppgifter. Handlingar kan exempelvis bestyrkas. Även elektroniska metoder är tänkbara, genom användande av s.k. e-legitimation eller andra legitimationsmetoder.

I *andra stycket* anges att särskild uppmärksamhet ska riktas mot de risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan uppstå när det gäller produkter eller transaktioner som skulle kunna underlätta anonymitet. Användandet av ny teknik utgör exempel på risker som i detta hänseende särskilt bör uppmärksammas.

*Tredje stycket* pekar ut tre tillfällen där skärpta åtgärder alltid ska vidtas, om inte riskbedömningen i det enskilda fallet ger vid handen att risken är låg. Verksamhetsutövaren ska således utgå från att hög risk föreligger, om inte konkret information visar på motsatsen. Dessa situationer är till sin natur sådana som innebär hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism vilket motiverar att verksamhetsutövaren ska vidta skärpta åtgärder för att uppnå kundkänedom, dvs. åtgärder utöver de som stadgas i 3 §.

Enligt *punkten 1* ska skärpta åtgärder vidtas när en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs med någon på distans. Det faktum att kunden inte är fysiskt närvarande för identifiering motiverar att utgångspunkten bör vara att det föreligger hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Exempel på skärpta åtgärder som kan vidtas är att ytterligare handlingar, uppgifter eller information inhämtas, att kompletterande åtgärder för att kontrollera eller bestyrka de uppvisade handlingarnas innehåll vidtas. Ett annat kreditinstitut kan t.ex. bekräfta dessa handlingars äkthet eller bekräfta att en betalning görs från ett konto öppnat i kundens namn hos kreditinstitutet.

Enligt *punkten 2* ska särskilda åtgärder vidtas när en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs av en person i politiskt utsatt ställning. Att så är fallet kan fastställas genom att kunden i ett första skede tillfrågas om yrke och om han eller hon är att bedöma som en person i politiskt utsatt ställning. Kommersiella databaser finns tillgängliga i vilka politiskt utsatta personer anges. Hur personuppgiftslagen (1998:204) förhåller sig till detta behandlas i avsnitt 6.4.1. Av 5 § framgår vilka skärpta åtgärder som alltid ska vidtas i denna situation. Även andra åtgärder kan dock komma i fråga.

Enligt *punkten 3* ska särskilda åtgärder vidtas vid förbindelser mellan ett svenskt kreditinstitut och ett kreditinstitut med hemvist utanför EES. Av 6 § framgår vilka skärpta åtgärder som alltid ska vidtas i denna situation. Även här kan andra åtgärder komma i fråga.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.4.



Bestämmelsen är ny och genomför artikel 13.4 i tredje penningtvättsdirektivet. Av bestämmelsen framgår vilka skärpta åtgärder som ska vidtas vid utförande av enstaka transaktioner eller affärsförbindelser med en politiskt utsatt person. Enligt *punkten 1* ska lämpliga åtgärder vidtas för att fastställa varifrån de tillgångar som hanteras inom ramen för affärsförbindelsen eller den enstaka transaktionen kommer. Det får i praktiken ske genom att kunden ombeds lämna en redogörelse där dessa uppgifter framgår. I *punkten 2* framgår att verksamhetsutövaren ska bedriva skärpt fortlöpande uppföljning av affärsförbindelsen. Med detta avses den fortlöpande uppföljning som stadgas i 9 §. Uppföljningen förutsätts därmed göras noggrannare. Det kan, exempelvis, innebära att ett ärende handläggs på en högre hierarkisk nivå inom ett företag än vad som annars skulle vara fallet eller att varje transaktion som utförs inom ramen för affärsförbindelsen granskas särskilt. Under alla omständigheter bör särskild uppmärksamhet fästas vid transaktioner till och från länder med utbredd korrupktion. Innan en affärsförbindelse får etableras krävs, enligt *punkten 3* godkännande från en hos verksamhetsutövaren behörig beslutsfattare. Med detta avses en person från en hierarkisk nivå ovanför den person som begär att sådant godkännande. Vilken nivå detta innebär för enskilda verksamhetsutövare bör framgå av interna regler.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2.4.

## 6 §

Bestämmelsen är ny och genomför artikel 13.3 i penningtvättsdirektivet. De skärpta åtgärder för att uppnå kundkänedom som krävs vid förbindelser mellan ett svenskt kreditinstitut och ett kreditinstitut med hemvist utanför EES innefattar ett antal åtgärder som ska utföras innan förbindelsen etableras. Information ska enligt *punkten 1* inhämtas för att kunna förstå motpartens verksamhet och bedöma dess anseende och tillsynens kvalitet. Bedömningen kan göras med hjälp av offentligt tillgängliga uppgifter. Kvaliteten på tillsynen kan anses fullgod om motparten omfattas av motsvarande tillsyn som kreditinstitutet. Enligt *punkten 2* ska en bedömning göras av motpartens kontroller för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Dessutom ska respektive instituts ansvarsområden dokumenteras enligt *punkten 3*. Det är fråga om dokumentation av främst de olika kontrollåtgärder som ska vidtas av respektive institut för att förhindra penningtvätt eller finansiering av terrorism. Information rörande förbindelser med brev-lådebanks enligt 5 kap. 3 § penningtvättslagen omfattas. Liksom uppgifter som i övrigt är nödvändiga för att säkerställa att respektive institut vidtar tillräckliga åtgärder för att förhindra penningtvätt eller finansiering av terrorism. Kravet på dokumentation bestäms ytterst av affärsförbindelsens omfattning och art. För att en förbindelse mellan ett svenskt kreditinstitut och ett kreditinstitut med hemvist utanför EES ska kunna etableras krävs enligt *punkten 4* att kreditinstitutet inhämtar godkännande från sin behöriga beslutsfattare. Med detta avses en person från en hierarkisk nivå ovanför den person som begär att sådant godkännande. Vilken nivå detta innebär för enskilda verksamhetsutövare bör framgå av interna regler. *Punkten 5* gäller endast för sådana kreditinstitut som har gett motpartens kunder direkt tillgång till konton ("payable-through accounts") hos kreditinstitutet.

Paragrafen behandlas vidare i avsnitt 6.2.4.

## 7 §

Bestämmelsen motsvarar delvis 4 a och 5 §§ i 1993 års penningtvättslag. Rubriken före paragrafen lyder Undantag från bestämmelser om grundläggande åtgärder för kundkännedom. Den föreslagna bestämmelsen genomför artiklarna 11.1, 11.2 a–c och 11.5 a–d i direktivet.

I praktiken är det fråga om ett förenklat förfarande i situationer som karakteriseras av att låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism finns. De åtgärder för att uppnå grundläggande kundkännedom enligt 3 § behöver därför inte utföras.

Enligt bestämmelsens *första stycke* behöver åtgärder för att uppnå grundläggande kundkännedom inte vidtas beträffande svenska myndigheter. Med svenska myndigheter avses samtliga svenska myndigheter, oavsett om de finns på statlig, kommunal eller regional nivå, och oavsett storlek eller något annat förhållande. Nationella statliga eller kommunala bolag, räknas inte till myndigheter, oavsett eventuellt allmännyttigt verksamhetsområde. Andra länders myndigheter omfattas inte. Inte heller gemenskapens institutioner eller organ. De är dock att bedöma som lågrisk kunder enligt genomförandedirektivet. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om fall av lägre krav på kundkännedom enligt genomförandedirektivet.

Enligt *punkten 2 a* kan undantaget tillämpas på verksamhetsutövare enligt 1 kap. 2 § första stycket 1–7 som har hemvist inom EES. I *punkten 2 b* tilläggs att verksamhetsutövare enligt 2 a som är hemmahörande utanför EES ska omfattas av tillsyn för fullgörande av krav motsvarande dem som föreskrivs i tredje penningtvättsdirektivet för att omfattas av undantaget.

Bestämmelsen i *punkten 2 c* avser fall där verksamhetsutövaren enligt ovan är ett företag som har överlåtbara värdepapper upptagna till handel på en reglerad marknad i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument och om ändring av rådets direktiv 85/611/EG och 93/6/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG samt upphävande av rådets direktiv 93/22/EEG. Överlåtbara värdepapper definieras i 1 kap. 4 § 2 lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden såsom sådana värdepapper, utom betalningsmedel, som kan bli föremål för handel på kapitalmarknaden.

Bestämmelsen i *punkten 2 d* avser fall där verksamhetsutövaren är ett företag som hör hemma utanför EES och vars överlåtbara värdepapper är upptagna till motsvarande handel och omfattas av motsvarande informationsskyldighet som företag under punkten 2 c. Uttrycket ”motsvarande informationsskyldighet” syftar till de skyldigheter att offentliggöra information som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/109/EG av den 15 december 2004 om harmonisering av insynskraven angående upplysningar om emittenter vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad och om ändring av direktiv 2001/34/EG (öppenhetsdirektivet). Tredjelandsfrågor i öppenhetsdirektivet (se artikel 23) behandlas i prop. 2006/07:65 s. 281 ff.

Enligt *punkten 3* omfattas livförsäkringar under i bestämmelsen angivna förutsättningar och enligt *punkten 4* omfattar bestämmelsen pensionsförsäkringar enligt 58 kap. inkomstskattelagen. Såväl privata pensionsförsäkringar som alla former av tjänstepension som tryggas genom försäkring, både kollektivavtalad och individuellt avtalad omfattas. S.k. direktpensioner omfattas inte av undantaget. Med sådana avses vanligen att arbetsgivaren tecknat och äger en kapitalförsäkring som pantsatts till den anställde som säkerhet för ett pensionsåtagande. Tjänstepension kan tryggas även på andra sätt än genom försäkring, även om det är det i Sverige vanligaste sättet. Andra lösningar är att pensionen tryggas i arbetsgivarens egen regi genom skuldföring i förening med kreditförsäkring, genom avsättning till pensionsstiftelse. Dessa verksamhetsutövare omfattas dock inte av denna lag. Utomlands finns ytterligare andra former av lösningar, som inte tryggas genom pensionsförsäkring, som omfattas av undantaget i *punkten 5*. I penningtvättsdirektivet anges att kravet på kundkontroll inte behöver tillämpas i fråga om pension, pensionsrätter eller liknande som innebär pensionsförmåner för anställda, när inbetalning sker i form av avdrag på lön och systemet inte tillåter överlåtelse av rättigheter. Det är således inte formen som är föremål för undantaget utan den placering som kan ske för att trygga pensionsförmånen.

Bestämmelsen i *punkten 6* upptar ett undantag för elektroniska pengar enligt lagen (2002:149) om utgivning av elektroniska pengar. Med detta avses enligt 1 kap. 2 § samma lag ett penningvärde som representerar en fordran på utgivaren och som, utan att finnas på ett individualiserat konto, är lagrat på ett elektroniskt medium och godkänns som betalningsmedel av andra företag än utgivaren. För att undantaget skall kunna tillämpas krävs att begränsade summor kan lagras eller lösas in.

Av *punkten 7* framgår att undantaget kan tillämpas även beträffande verkliga huvudmän bakom gemensamma konton som förvaltas av vissa advokater och andra oberoende jurister. Med uttrycket ”gemensamma konton” avses för svenskt vidkommande klientmedelskonton. Dessa tillhandahålls som regel av banker. Innebörden av bestämmelsen är att identitetskontroll av klienter bakom gemensamma konton som förvaltas av exempelvis advokat inte behöver göras. En förutsättning är emellertid att uppgifter om den verkliga huvudmannens identitet, dvs. den klient som har pengar på klientmedelskontot, kan göras tillgängliga för verksamhetsutövaren (exempelvis banken), på dennes begäran. Någon identitetskontroll av den verkliga huvudmannen på samma sätt som vid kundförhållanden behöver således göras, däremot kvarstår advokatens skyldigheter i detta avseende enligt penningtvättslagen.

Det är bör understyrkas att om verksamhetsutövaren bedömer att risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism av något skäl är hög i ett fall som omfattas av undantaget i denna paragraf, ska skärpta åtgärder enligt 4 § under alla förhållanden vidtas

Trots undantaget i denna paragraf ska verksamhetsutövaren alltid vidta de åtgärder för kundkännedom som krävs ska kunna uppfylla lagens övriga förpliktelser, t. ex. enligt 12 § och 3 kap. 1 §. Givetvis ska tillräckligt med information alltid inhämtas för att kunna slå fast att undantaget i 7 § är tillämpligt.

Bestämmelsen i 4 a § andra stycket i 1993 års penningtvättslag, om att identitetskontroll inte erfordras om en transaktion görs till ett konto som tillhör någon vars identitet redan har kontrollerats, utmönstras eftersom motsvarande undantag inte finns i penningtvättsdirektivet.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.3.

## 8 §

Rubriken före paragrafen lyder Tidpunkt för kundkännedom. Bestämmelsen är ny och genomför artiklarna 9.1–9.3 i direktivet.

Enligt *första stycket* ska kontroll av kundens och den verkliga huvudmannens identitet slutföras innan en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs. Från huvudregeln om tidpunkt för kontroll av identitet finns två undantag. Av *andra stycket* framgår att verksamhetsutövare får slutföra ovanstående kontroller i nära anslutning till att en affärsförbindelse har etablerats. Dock, får inte transaktioner eller motsvarande genomföras av verksamhetsutövaren. Förutsättningen för att bestämmelsen ska kunna tillämpas är att det är nödvändigt för att inte avbryta verksamhetens normala gång och risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är låg. Det förstnämnda syftar till fall där det är fråga om att avbryta en för verksamheten normal process, exempelvis köp eller försäljning av finansiella instrument. Det faktum att risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism ska vara låg innebär att en bedömning i detta avseende krävs. Något som i praktiken innebär att verksamhetsutövare även behöver skaffa information om affärsförbindelsens syfte och art eftersom dessa uppgifter har betydelse för bedömningen av risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Uttrycket ”i nära anslutning till” syftar till att tydliggöra att kontrollerna ska vara slutförda så snart som möjligt efter den första inledande kontakten. Det krävs således att kontrollerna ska vara slutförda inom en begränsad tidsperiod. Enstaka transaktioner enligt 2 § första stycket 2 omfattas inte av undantaget.

Om kontroller av något skäl inte kan slutföras får affärsförbindelsen inte etableras eller om den redan har etablerats ska den avslutas (om detta, se 10 §).

*Tredje stycket* reglerar ytterligare ett undantag. I livförsäkringsverksamhet får identitetskontrollen av förmånstagaren ske vid en senare tidpunkt än då affärsförbindelsen inleds, nämligen vid första utbetalningen eller då rättigheter annars utövas enligt försäkringsbrevet. I lagtexten används benämningen försäkringsavtal. Begreppet ”vid” avser täcka båda de i penningtvättsdirektivet angivna tidpunkterna ”i samband med eller före”.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2.1.

## 9 §

Bestämmelsen är ny. Rubriken före paragrafen lyder Fortlöpande uppföljning av affärsförbindelser. Den föreslagna bestämmelsen genomför artikel 8.1 d i penningtvättsdirektivet.

Paragrafen innebär att verksamhetsutövare fortlöpande ska följa upp sina affärsförbindelser och i samband med detta kontrollera att de transaktioner som utförs överensstämmer med kunskaperna om kunden och dennes affärs- och riskprofil. Dessa skyldigheter består under den tid

affärsförbindelsen föreligger. De transaktioner som vidtas under affärsförbindelsen bör vara i linje med vad som är känt om kunden samt om affärsförbindelsen i övrigt. Något som innebär att handlingar, uppgifter eller upplysningar om kunden ska hållas uppdaterade. Särskild uppmärksamhet bör riktas mot eventuella förändringar av kundens normala beteende och den betydelse detta kan ha såvitt avser penningtvätt och finansiering av terrorism. Som exempel på avvikelser kan nämnas transaktioner av mindre belopp till samlingskonton varifrån sedan större uttag eller överföringar sker. För att bättre kunna följa upp en affärsförbindelse är det i vissa fall nödvändigt att kontrollera varifrån en kunds ekonomiska medel kommer. Det bör ske när risken för penningtvätt och finansiering av terrorism föranleder det och kan ske genom att verksamhetsutövaren ber kunden om uppgifterna. Något krav på teknisk lösning för den fortlöpande uppföljningen av affärsförbindelsen finns inte i direktivet.

Omfattningen av de åtgärder som ska vidtas ska även här anpassas efter utfallet av den riskbedömning som verksamhetsutövaren ska göra enligt 1 §.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.1.

## 10 §

Rubriken före paragrafen lyder Konsekvenser av att kundkänedom inte uppnås. Bestämmelsen genomför artikel 9.5 i penningtvättsdirektivet.

Enligt *första stycket* ska verksamhetsutövare inte etablera en affärsförbindelse eller utföra en enstaka transaktion om kundkänedom inte uppnås. Om affärsförbindelsen redan har etablerats i enlighet med 8 § andra eller tredje stycket, ska den avslutas. Det finns dock ingen skyldighet att avsluta redan etablerade affärsförbindelser pga. att det inom ramen för den fortlöpande uppföljningen enligt 9 § har uppstått en osäkerhet om huruvida kunduppgifterna är korrekta.

Om förhållandena är sådana att penningtvätt eller finansiering av terrorism kan misstänkas, ska verksamhetsutövaren enligt *andra stycket* lämna uppgifter enligt 3 kap. 1 §.

Oberoende jurister, revisorer och skatterådgivare undantas, enligt *tredje stycket*, från krav enligt först stycket. Förutsättningen är att det sker i de situationer som beskrivs i 3 kap 2–3 §§, dvs. i samband med att dessa yrkesgrupper bedömer kundens rättsliga situation eller försvarar eller företräder kunden vid rättsliga förfaranden. De är därmed inte skyldiga att avsluta förbindelsen med kunden, trots att de inte kan erhålla full vetskap om t.ex. deras identitet.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.2.1.

## 11 §

Rubriken före paragrafen, som är ny, lyder Filialer och dotterföretag med hemvist utanför EES. Paragrafen genomför artiklarna 31.1 och 31.3 i direktivet.

Enligt *första stycket* ska verksamhetsutövare som anges i 1 kap. 2 § första stycket 1–7 tillämpa bestämmelserna om kundkänedom och bevarande av handlingar enligt detta kapitel även beträffande sina filialer och majoritetsägda dotterföretag med hemvist utanför EES, om inte hemvistlandets lag hindrar detta. Uttrycket dotterföretag är inte definierat

i direktivet, men ansluter sig för svenskt vidkommande till definitionen av dotterföretag i 1 kap. 11 § aktiebolagslagen (2005:551). Det faktum att dotterföretaget ska vara majoritetsägt innebär att verksamhetsutövaren ska inneha mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar i den juridiska personen. I *andra stycket* framgår att ytterligare åtgärder ska vidtas för att effektivt hantera risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism om sådana åtgärder som nämnts ovan inte kan vidtas på grund av, exempelvis brister i hemvistlandets lagstiftning. Det är fråga om åtgärder som motverkar den i dessa situationer ökande risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Vilka åtgärder som ska vidtas beror på föreliggande omständigheter, såsom den risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism som verksamheten är förenad med och vilka åtgärder som kan vidtas enligt den utländska statens lagstiftning.

Finansinspektionen, som utövar tillsyn över de verksamhetsutövare som anges i 1 kap. 2 § första stycket 1–7, ska skriftligen underrättas om åtgärder enligt första stycket förhindras. Underrättelse bör göras utan dröjsmål vid den tidpunkt då verksamhetsutövaren fått kännedom om att åtgärder som avses i första stycket inte kan tillämpas.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.5.

## 12 §

Bestämmelsen motsvaras i sak av 8 § i 1993 års penningtvättslag. Rubriken före paragrafen lyder Bevarande av handlingar eller uppgifter. Paragrafen genomför artikel 30 i direktivet.

Enligt paragrafen ska handlingar eller uppgifter som använts vid åtgärder för att uppnå kundkännedom bevaras i minst fem år. Något som innebär att verksamhetsutövare ska bevara andra handlingar och uppgifter än sådana som använts vid identitetskontroll, exempelvis handlingar eller uppgifter som införskaffats för att kontrollera den verkliga huvudmannen eller affärsförbindelsens syfte och art. I flertalet fall torde handlingar eller uppgifter sparas redan i dag, på grund av bestämmelser i bokföringslagen (1999:1078). Tiden räknas från det att identitetskontrollen utfördes eller, i de fall då en affärsförbindelse har etablerats, affärsförbindelsen upphörde. Det sistnämnda utgör inte någon skillnad i förhållande till gällande rätt. Regeringen eller de myndigheter regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om bevarande av handlingar eller uppgifter.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.4.3.

## 13 §

Bestämmelsen är ny och genomför artikel 6 i penningtvättsdirektivet.

I bestämmelsen införs ett förbud för kreditinstitut och finansiella institut att föra anonyma konton eller utfärda anonyma motböcker. Förbudet omfattar alla slags konton och förbudet mot anonymitet gäller i förhållande till behöriga myndigheter.

Motböcker har i dag ingen praktisk användning men det utesluter inte att så skulle kunna ske framöver. I linje med direktivets text förbjuds därför även anonyma motböcker i bestämmelsen.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.1.

### 3 kap. Rapporteringskrav

#### 1 §

Bestämmelsen motsvarar i sak 9 § i 1993 års penningtvättslag.

Förändringen i *första stycket* är inte av materiell art. Som tidigare krävs att det görs en generell granskning för att kunna upptäcka misstänkta transaktioner.

I *andra stycket* anges att, om misstanke kvarstår efter närmare analys, ska uppgifter om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt eller terrorismfinansiering utan dröjsmål lämnas till Rikspolisstyrelsen (Finanspolisen). Jämfört med 9 § andra stycket i 1993 års penningtvättslag har tidsaspekten förtydligats genom hänvisningen till att informationen ska ges utan dröjsmål. I detta begrepp ligger även att detta ska ske på eget initiativ. Bestämmelsen innebär också att om verksamhetsutövarens riskrutiner fångar upp en misstänkt transaktion så ska en närmare analys av denna göras innan rapport ges in till Finanspolisen. Någon slentrianmässiga rapportering av samtliga transaktioner som vid en första anblick, eller genom en signal i ett datoriserat system, verkar misstänkta ska således inte ske utan en närmare analys av den specifika transaktionen ska först genomföras. Först om misstanken kvarstår efter en sådan analys ska rapportering ske.

*Tredje stycket* inleds med huvudregeln att verksamhetsutövaren ska avstå från att utföra transaktioner som de vet, eller misstänker är kopplade till penningtvätt eller terrorismfinansiering. Misstanken ska på samma sätt som i andra stycket grunda sig på en analys av det enskilda fallet. Det kan dock förekomma situationer då ett avbrytande av en transaktion inte är möjligt eller skulle kunna försvåra den vidare utredningen. I sådana fall får uppgifter lämnas omedelbart i efterhand.

I *fjärde stycket* revideras den frågerätt som Finanspolisen har enligt gällande lagstiftning. Förändringen innebär att uppgiftsskyldighet nu föreligger för en verksamhetsutövare även utan föregående rapportering. Finanspolisen kan således ställa frågor som är föranledda av misstankar som kommer från annat håll än verksamhetsutövaren. Frågerätten förutsätter dock att det finns en konkret misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism.

I *femte stycket* finns en precisering av att en uppgiftsskyldighet enligt andra stycket även finns för andra fysiska och juridiska personer än den som har rapporterat, om myndigheten begär det.

I *sjätte stycket* anges att uppgiftsskyldighet även föreligger för vissa andra fysiska och juridiska personer. Bestämmelsen motsvarar i sak 2 § tredje stycket i 1993 års penningtvättslag. Den förändrade hänvisningen till kasinolagen (1999:355) föranleds av att det sakliga innehållet i 9 c § i 1993 års penningtvättslag har flyttats till 14 a § kasinolagen (se prop. 1998/99:19 s.73).

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.3.1.

#### 2 §

Bestämmelsen motsvaras delvis av 9 a § i 1993 års penningtvättslag (se prop. 2003/04:156 s. 91) och reglerar undantag från rapportskyldigheten i 1 § för advokater, biträdande jurister, auktoriserade revisorer samt skatterådgivare i fråga om information de fått när de försvarar eller

företräder en klient eller i fråga om ett rättsligt förfarande. Bestämmelsen omfattade endast advokater och biträdande jurister i 1993 års penningtvättslag.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.3.1.

### 3 §

Bestämmelsen motsvaras delvis av 9 b § i 1993 års penningtvättslag (se prop. 2003/04:156 s. 91). Den omfattade tidigare endast advokater och biträdande jurister. Nu är även oberoende jurister, godkända och auktoriserade revisorer samt skatterådgivare undantagna från rapporteringskravet när de bedömer en klients rättsliga situation.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.3.1.

### 4 §

I *första stycket* finns ett meddelarförbud med innebörden att de utpekade personerna inte får röja för kunden ifråga eller någon annan att en granskning har genomförts, att uppgifter har lämnats till Finanspolisen eller att en undersökning genomförs eller kommer att genomföras. Bestämmelsen motsvarar i sak 11 § första stycket i 1993 års penningtvättslag, men ett mindre förtydligande har införts (se prop. 2003/04:156 s. 92).

Det tidigare undantaget från bestämmelsen i första stycket under 24 timmar för advokater och biträdande jurister på advokatbyrå, samt godkända och auktoriserade revisorer under vissa omständigheter, har tagits bort eftersom det tredje penningtvättsdirektivet inte medger något avsteg från meddelandeförbudet.

I ett *andra stycket* anges att meddelandeförbudet inte omfattar uppgiftslämnade till tillsynsmyndighet när ett utlämnande är motiverat. Ett sådant uppgiftslämnande kan bli aktuellt i exempelvis disciplinärenden.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.3.2.

### 5 §

Bestämmelsen reglerar att den som lämnar uppgifter med stöd av 1 § inte får göras ansvarig för att ha åsidosatt tystnadsplikt om verksamhetsutövaren hade anledning att räkna med att uppgiften borde lämnas. Bestämmelsen motsvarar 10 § i 1993 års penningtvättslag (se prop. 2003/04:156 s. 92, prop. 1992/93:207 s. 21 f.).

### 6 §

Bestämmelsen genomför artikel 25 i penningtvättsdirektivet. Den motsvaras i sak av 12 § i 1993 års penningtvättslag, men har utvidgats så att det nu åligger samtliga tillsynsmyndigheter att underrätta Finanspolisen om omständigheter som kan antas ha samband med eller utgöra penningtvätt eller finansiering av terrorism som de får reda på, antingen vid en inspektion av en verksamhetsutövare eller på annat sätt (se prop. 1992/93:207 s. 22).

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.3.1.



## 7 §

Rubriken före paragrafen, som är ny, lyder System för besvarande av förfrågningar. Paragrafen genomför artikel 32 i penningtvättsdirektivet.

Av bestämmelsen framgår att fysiska eller juridiska personer med verksamhet som anges i 1 kap. 2 § första stycket 1–7 ska inrätta system för att snabbt och fullständigt kunna lämna upplysningar om huruvida de under de senaste fem åren har haft en affärsförbindelse med viss person och, om så skulle vara fallet, om förbindelsens art. Något krav på att inrätta elektroniska system följer inte av bestämmelsen. I stället får verksamhetsutövare utifrån den egna verksamhetens art och omfattning anpassa system och rutiner utifrån kraven i bestämmelsen, dvs. att snabbt och fullständigt lämna upplysningar om viss affärsförbindelse. Bestämmelsen omfattar inte enstaka transaktioner som inte är att karaktärisera som en affärsförbindelse enligt definitionen i denna lag.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.4.5.

## 4 kap. Registerfrågor

### 1 §

Bestämmelsen saknar motsvarighet i penningtvättslagen, men har utformats efter förebild i 1 och 2 §§ lagen (1999:163) om penningtvättsregister (penningtvättsregisterlagen) – prop. 1998/99:19 s. 76 f. och 2003/04:156 s. 96 – samt tidigare 15 § lag (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. (finansieringslagen) – prop. 2001/02:149 s. 63. Av bestämmelsen framgår att verksamhetsutövare får behandla personuppgifter och föra register enligt 2–9 §§, vilka gäller utöver personuppgiftslagen, vid tillämpningen av lagen.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.4.1.

### 2 §

Av bestämmelsen, som är ny, framgår att vissa personuppgifter får behandlas för att dels kunna bedöma om en kund omfattas av bestämmelserna avseende politiskt utsatta personer, dels för att kunna bevara handlingar och uppgifter och dels för att kunna uppfylla uppgifts- och granskningsskyldigheten som åligger verksamhetsutövare enligt 3 kap. 1 §. För dessa syften får verksamhetsutövare behandla uppgifter om identitet (namn), medborgarskap, bostadsort eller annan vistelseort samt offentlig funktion. Bestämmelsen ger utrymme för nedladdning av uppgifter om personer i politiskt utsatt ställning i den mån de finns att tillgå samlat. Däremot inte behandling av andra uppgifter som i och för sig skulle kunna vara av intresse för verksamhetsutövare för att kunna kontrollera en kund, exempelvis uppgifter beträffande personer som har viss offentlig funktion, men inte är bosatta utomlands i enlighet med definitionen av person i politiskt utsatt ställning. Den personuppgiftsansvarige ansvarar för att kraven på behandling av personuppgifter är uppfyllda, dvs. att personuppgifterna bl.a. är riktiga och aktuella i enlighet med 9 § personuppgiftslagen.

Av paragrafen framgår vidare att passhandlingar och vissa identitetshandlingar ska kunna samlas in och lagras elektroniskt. Sådana

handlingar kan i dag omfattas av förbud mot behandling av personuppgifter i 13 § a–c personuppgiftslagen (1998:204) eftersom de i vissa fall kan avslöja ras eller etniskt ursprung.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.4.1.

### 3 §

Bestämmelsen anger för vilka ändamål som en verksamhetsutövare får föra register enligt denna lag. Bestämmelsen motsvarar i sak 3 § i penningtvätsregisterlagen (se prop. 2003/04:156 s. 96) och 16 § i finansieringslagen (se 2001/02:149 s. 64 och 2003/04:156 s. 98). Bestämmelsen omfattar därutöver även register som förs till ändamål att uppfylla skyldigheten i 3 kap. 7 § att inrätta system för att snabbt och fullständigt kunna lämna upplysningar om verksamhetsutövaren under de senaste fem åren har haft en affärsförbindelse med en viss person, och om så är fallet, om förbindelsens art. Någon motsvarande skyldighet fanns inte i 1993 års penningtvättslag.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.4.1.

### 4 §

Bestämmelsen anger vilka uppgifter som får förekomma i ett register enligt denna lag. Bestämmelsen motsvarar 4 § i penningtvätsregisterlagen (se prop. 1998/99:19 s. 77 f.) och 17 § i finansieringslagen (se prop. 2001/02:149 s. 64).

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.4.1.

### 5 §

Bestämmelsen anger att uppgifter ur register som förs enligt denna lag inte får lämnas ut till den registrerade. Bestämmelsen motsvarar 5 § i penningtvätsregisterlagen (se prop. 1998/99:19 s. 78) och 18 § i finansieringslagen (se prop. 2001/02:149 s. 64).

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.4.1.

### 6 §

Bestämmelsen anger när uppgifter ska gallras ur register som förs enligt denna lag. Den motsvarar delvis 6 § i penningtvätsregisterlagen (se prop. 1998/99:19 s. 78) och 19 § i finansieringslagen (se prop. 2001/02:149 s. 64), med den skillnaden att gallringsfristen har utsträckt till tre år som längst.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.4.2.

### 7 §

I bestämmelsen stadgas att uppgifter ur ett register som en verksamhetsutövare för enligt denna lag inte får samköras med motsvarande register hos någon annan. Bestämmelsen motsvarar 7 § i penningtvätsregisterlagen (se prop. 1998/99:19 s. 78 och 2003/04:156 s. 97) och 20 § i finansieringslagen (se prop. 2003/04:156 s. 98 och prop. 2001/02:149 s. 64).

### 8 §

Av bestämmelsen följer att bestämmelserna i 28 och 48 §§ om rättelse och skadestånd enligt personuppgiftslagen (1998:204) ska tillämpas vid

behandling av personuppgifter enligt denna lag. Bestämmelsen motsvaras av 8 § penningtvättsregisterlagen (se prop.1998/99:19 s. s. 79) och 21 § finansieringslagen (se prop. 2001/02:149 s. 64).

## 9 §

Bestämmelsen reglerar att den som är verksam hos en verksamhetsutövare inte obehörigen får röja uppgift i register enligt denna lag samt att ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken inte följer för den som bryter mot förbudet. Bestämmelsen motsvarar 9 § i penningtvättsregisterlagen (se prop. 1998/99:19 s. 79 och 2003/04:156 s. 97) och 22 § i finansieringslagen (se prop. 2001/02:149 s. 64 och prop. 2003/04:156 s. 98 ).

## 5 kap. Riskbaserade rutiner, utbildning och skydd av anställda samt förbud mot förbindelser med brevlådebanker

### 1 §

Bestämmelsen motsvarar delvis 13 § i 1993 års penningtvättslag och genomför art. 34.1 i tredje penningtvättsdirektivet Ett generellt krav på riskbaserade rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism ställs upp. Kravet finns även i 1993 års penningtvättslag men har blivit mer detaljerat. Bestämmelsen innebär att det bl.a. ska finnas tillfredsställande rutiner för kundkännedom, rapportering, bevarande av uppgifter, internkontroll, riskbedömning, riskhantering, efterlevnadskontroll och kommunikation. Det täcker såväl förfaranden som de analyser som rutinerna grundas på, t.ex. riskbedömningar avseende kunder enligt 2 kap. 1 §. Information om rutinerna ska ges löpande till de anställda.

Omfattningen av kravet på riskbedömning är beroende av den verksamhet som bedrivs. Underlag för den bedömningen är kännedom om vilka typiska risker som den egna branschen är utsatt för, vilket givetvis kan variera över tiden. Ytterligare ledning bör ges i föreskrifter. Där bör i huvudsak anges i vilka hänseenden det krävs rutiner, hur identitetskontrollen ska utföras, hur granskningen ska ske och hur handlingar ska bevaras.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 6.2.1.

### 2 §

Bestämmelsen är ny och innebär en skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder och att ha rutiner för att skydda anställda mot hot eller fientliga åtgärder till följd av granskning eller rapportering av penningtvätt eller finansiering av terrorism. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att press och hot från omgivningen ska riskera att medföra att anställda inte vågar granska och rapportera misstänkta transaktioner. Det är arbetsgivaren som ska se till att det finns nödvändiga rutiner och en bra hantering av dessa. Ytterligare vägledning bör ges i föreskrifter.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 6.3.4.

### 3 §

Rubriken före paragrafen lyder Förbindelser med brevlådebanks. Paragrafen genomför artikel 13.5 i penningtvättsdirektivet. Brevlådebanks definieras i 1 kap. 5 § som ett utländskt institut som är registrerat inom en jurisdiktion inom vilken det saknar verklig etablering och ledning och där institutet inte heller ingår i en finansiell grupp som omfattas av tillsyn. Bestämmelsen ska enbart tillämpas av kreditinstitut, vilket överensstämmer med lydelsen av art. 13.5 i tredje penningtvättsdirektivet. Av bestämmelsen följer även att kreditinstitut inte får etablera eller upprätthålla förbindelser med andra kreditinstitut som tillåter att deras konton används av brevlådebanks.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.3.

## 6 kap. Ansvarsbestämmelse

### 1 §

Bestämmelsen motsvarar 14 § i 1993 års penningtvättslag (se prop. 1998/99:19 s. 76) och tidigare 12 § i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.

## 7 kap. Bemyndigande

### 1 §

Bestämmelsen motsvarar delvis 13 a § i 1993 års penningtvättslag. Enligt art. 40.1 i penningtvättsdirektivet får kommissionen i enlighet med ett särskilt förfarande som anges i artikel 41.2, anta ett antal genomförandeåtgärder. Dessa omfattar bl. a. beslut om förtydligande av definitioner, men också fastställande av kriterier för bedömningen av om en situation innebär låg, respektive hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller om det är motiverat att inte tillämpa direktivet alls vid begränsad eller tillfällig finansiell verksamhet. Kommissionen har som nämnts beslutat om vissa tillämpningsföreskrifter i genomförandedirektivet (2006/70/EG). De författningsändringar som behövs med anledning av genomförandedirektivet införlivas lämpligen genom författningar av lägre valör än lag.

Enligt bestämmelsen får regeringen eller de myndigheter regeringen bestämmer meddela föreskrifter om åtgärder för riskbaserad kundkännedom enligt 2 kap. 1 §, vilket inkluderar hur riskbedömningen bör utföras och dokumenteras.

Bestämmelsen omfattar även hur identitetskontroll och andra åtgärder för att uppnå grundläggande kundkännedom enligt 2 kap. 3 § ska utföras och dokumenteras samt i vilka situationer skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom enligt 2 kap. 4 § ska användas samt hur sådana åtgärder ska utformas. Även vilka personer som anses vara i en politiskt utsatt ställning enligt 2 kap. 4 § omfattas.

Dessutom får föreskrifter utfärdas om ytterligare undantag från bestämmelser om grundläggande åtgärder för kundkännedom enligt 2 kap. 7 § samt om vilka stater utanför EES som uppfyller vissa villkor enligt denna lag eller vars lagstiftning förhindrar tillämpning av likvärdiga åtgärder enligt denna lag.

Föreskrifter får slutligen även meddelas avseende hur fortlöpande uppföljning av affärsförbindelser ska ske enligt 2 kap. 9 § samt hur detta ska dokumenteras.

Bestämmelserna omfattar även hur handlingar eller uppgifter som används för att uppnå kundkännedom ska bevaras enligt 2 kap. 12 §, samt avseende åtgärder för granskning eller uppgiftslämnande till behörig myndighet enligt 3 kap. 1 §.

Föreskrifter får även meddelas avseende hur riskbaserade rutiner enligt 5 kap. 1 § ska utformas samt vilken information och utbildning om detta som ska tillhandahållas anställda för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism samt hur nödvändiga åtgärder och rutiner för att skydda anställda ska utformas och tillämpas enligt 5 kap. 2 §.

## **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

Av första punkten framgår att lagen träder i kraft den 1 mars 2009. Vid denna tidpunkt ska lagen (1999:163) om penningtvätsregister upphöra att gälla. En ny regeringsförordning med ett utökat innehåll kommer att beslutas samtidigt som den nuvarande förordningen upphävs.

Enligt andra punkten, som genomför artikel 9.6 i penningtvätsdirektivet, ska verksamhetsutövare vidta åtgärder för att uppnå kundkännedom även beträffande sådana affärsförbindelser som har etablerats före den 1 januari 2009. Något som ska ske vid tillfällena när det kan anses lämpligt utifrån en bedömning av risken för penningtvätt och finansiering av terrorism. Kompletterande kontroller kan exempelvis göras i anslutning till att kund ingår avtal om nya produkter eller tjänster. Om de uppgifter som har inhämtats tidigare bedöms uppfylla kraven enligt denna lag behöver dock kompletterande åtgärder inte vidtas.

Bestämmelserna behandlas i avsnitt 6.2.1.

### **8.2 Förslaget till lag om tillsyn över vissa verksamhetsutövare som omfattas av lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism**

#### **1 §**

Paragrafen behandlar lagens tillämpningsområde. En uppräkningslista görs i av vissa verksamheter som omfattas av penningtvättslagen, 1 kap. 2 § första stycket punkt 10–14 samt 1 kap. 3 och 4 §§. Dessa utgörs av viss revisionsverksamhet och verksamhet som består i att erbjuda bokföringstjänster, skatterådgivare, tillhandahållare av tjänster – såsom bolagsbildning och företagsförmedling – till bolag, verksamhet som består i att erbjuda ett registrerat kontor eller en postadress och därmed sammanhängande tjänster till företag, förvaltning av en trust eller liknande juridisk konstruktion, oberoende jurister – som inte är advokater eller biträdande jurister – i vissa situationer, samt sådana fysiska eller

juridiska personer som bedriver yrkesmässig handel eller auktionsförsäljning av varor i de fall betalning görs kontant med ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer.

Bestämmelsen behandlas även i avsnitt 6.5.

## 2 §

Bestämmelsens *första stycke* innehåller en anmälningsplikt för de verksamhetsutövare som omfattas av lagen. Det är här fråga om de aktörer som omfattas av gällande penningtvättsregler – men som inte står under någon form av tillsyn – och de nya aktörer som nu föreslås omfattas av penningtvättstillsyn. Ansökan ska ske till Bolagsverket.

Prövningen omfattar enbart vandel beträffande tillhandahållare av tjänster till bolag (1 § första stycket punkten 3) enligt 3 §. Denna prövning ska göras av tillsynsmyndigheten.

Enligt *andra stycket* ska Bolagsverket föra register över personer som har gjort anmälan enligt första stycket.

## 3 §

Paragrafen innehåller i *första stycket* ett vandelskrav för den som bedriver verksamhet som tillhandahållare av tjänster till bolag. Den har utformats med förebild i annan lagstiftning på det finansiella området och följer det krav som finns i tredje penningtvättsdirektivet på dessa verksamhetsutövare (art. 36.2).

I *andra stycket* definieras kvalificerat innehav.

*Tredje stycket* innehåller krav på verksamhetsutövaren att anmäla förändringar som sker beträffande kvalificerat innehav eller ledning. I lagen åläggs inte tillsynsmyndigheten någon årlig uppföljning.

## 4 §

Verksamhetsutövare som omfattas av 1 § står under tillsyn av de myndigheter som regeringen bestämmer.

## 5 §

I paragrafen läggs tillsynens omfattning fast. Tillsynen omfattar enligt *första stycket* endast de åtgärder som verksamhetsutövarna har att vidta enligt penningtvättslagstiftningen (kundkännedom, granskning, rapportering etc.) och omfattar således inte tillsyn över hur verksamheterna i fråga bedrivs i övrigt.

Enligt *andra stycket* omfattar tillsynen även att anmälningspliktiga tillhandahållare av tjänster till bolag följer denna lags regler om ägar- och ledningsprövning.

## 6 §

Paragrafen behandlar upplysningar från och undersökningar hos verksamhetsutövare som har gjort anmälan enligt 2 § första stycket. Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Myndigheten får – när den anser det nödvändigt – även genomföra platsundersökningar hos verksamhetsutövarna.

## 7 §

Tillsynsmyndigheten får med stöd av *första stycket* förelägga den som bedriver verksamhet som omfattas av lagen och som inte har fullgjort sin anmälningsskyldighet att upphöra med verksamheten.

*Andra stycket* ger tillsynsmyndigheten rätt att begära upplysningar om verksamheten för att kunna bedöma om den är registreringspliktig.

## 8 §

Bestämmelsens *första stycke* innebär en rätt för tillsynsmyndigheten att förelägga om rättelse om vandelskravet enligt 3 § inte är uppfyllt.

Om rättelse inte sker får verksamhetsutövaren enligt *andra stycket* avföras ur registret. Registreringen ska också upphöra om vederbörande själv anmäler att verksamheten inte längre bedrivs, eller om det framgår på annat sätt att verksamheten har upphört.

## 9–10 §§

I 9 § läggs fast att tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för efterlevnaden av lagen. Såväl förelägganden som förbud får förenas med vite enligt 10 §.

## 11 §

I paragrafen stadgas att alla beslut, utom förelägganden att lämna upplysningar om verksamheten enligt 7 § andra stycket, får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Tillsynsmyndigheten får förordna att ett tillsynsbeslut ska gälla omedelbart.

### 8.3 Förslaget till lag om ändring i fastighetsmäklarlagen (1995:400)

#### 4 a §

I paragrafen görs en hänvisning till den nya penningtvättslagen som nu föreslås bli tillämplig på verksamhet som fastighetsmäklare med fullständig registrering enligt fastighetsmäklarlagen (1 kap. 2 § första stycket 8).

#### 7 §

De aktörer som tidigare omfattats av allmänna tillsynskrav ska även fortsättningsvis omfattas av penningtvättstillsyn från respektive tillsynsorgan – i detta fall Fastighetsmäklarnämnden. Detta får anses gälla utan uttryckligt lagstöd (se prop. 2003/04:156 s. 81–82). I förtydligande syfte ges dock Fastighetsmäklarnämnden nu ett sådant lagstöd genom ett tillägg till *första stycket*.

8.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:1006)  
om anmälningsplikt avseende viss finansiell  
verksamhet

**4 §**

Rubriken och innehållet i bestämmelsen föreslås ändrade på grund av den nya penningtvättslagen.

**7 och 10 §§**

Innehållet i bestämmelserna föreslås ändrade på grund av den nya penningtvättslagen.

8.5 Förslaget till lag om ändring i kasinolagen  
(1999:355)

**2 §**

I paragrafen görs en hänvisning till den nya penningtvättslagen som är tillämplig på verksamhet för kasinospel (1 kap. 2 § första stycket 9).

**14 §**

De aktörer som tidigare omfattats av allmänna tillsynskrav ska även fortsättningsvis omfattas av penningtvättstillsyn från respektive tillsynsorgan – i detta fall Lotteriinspektionen. Detta får anses gälla utan uttryckligt lagstöd (se prop. 2003/04:156 s. 81–82). I förtydligande syfte ges dock Lotteriinspektionen nu ett sådant lagstöd i ett *nytt andra stycke*.

**14 a–14 c §§.**

Bestämmelserna är nya och anger vilka befogenheter Lotteriinspektionen har vid bedrivandet av tillsyn. Inspektionen har rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Lotteriinspektionen får även, när inspektionen anser det nödvändigt, genomföra platsundersökningar på kasinon. Dessutom får inspektionen meddela förelägganden och förbud och föreläggandena får förenas med vite.

**17 §**

Enligt nuvarande bestämmelse får beslut som meddelats med stöd av lagen inte överklagas. I den föreslagna bestämmelsen får tillsynsbeslut i fråga om penningtvätt och finansiering av terrorism överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Lotteriinspektionen får förordna att ett tillsynsbeslut ska gälla omedelbart.

Övriga beslut får som tidigare inte överklagas.



8.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:444)  
om straff för finansiering av särskilt allvarlig  
brottslighet i vissa fall, m.m.

**1 §**

Paragrafen har ändrats med anledning av att 8 – 22 §§ har upphävts och motsvarande bestämmelser tagits in i lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

I *första stycket* anges att lagen numera innehåller endast straffrättsliga bestämmelser för genomförandet av FN-konventionen om bekämpandet av finansiering av terrorism. I *andra stycket* finns en hänvisning till att det i lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism finns ytterligare bestämmelser för genomförandet konventionen..Dessa avser åtgärder som den som bedriver finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet ska vidta för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Som en följd av detta har även rubriken ändrats, genom att tillägget med mera strukits.

8.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:299)  
om inlåningsverksamhet

**10 §**

Rubriken och innehållet i bestämmelsens *första stycke* föreslås ändrade på grund av den nya lagen om penningtvätt och finansiering av terrorism. I ett nytt *tredje stycke* ges Finansinspektionen, när inspektionen anser det nödvändigt, rätt att genomföra en platsundersökning hos företag som driver inlåningsverksamhet enligt lagen.

**18 §**

Ändringen i *första stycket punkten 3* är föranledd av den nya lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

8.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005: 405)  
om försäkringsförmedling

**7 kap.**

**3 §**

Ändringarna består i att tillsynen anges omfatta såväl tillsyn enligt försäkringsförmedlingslagen och föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen som andra författningar. Därigenom omfattar tillsynen även uppfyllande av bestämmelserna i penningtvättslagen.

## 8 kap

### 1 §

Ändringen i *första stycket* innebär att Finansinspektion ska ingripa om en försäkringsförmedlare åsidosätter sina skyldigheter, inte bara enligt försäkringsförmedlingslagen och enligt föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen, utan även enligt andra författningar som reglerar förmedlarens verksamhet, t. ex penningtvättslagen.

Om försäkringsförmedlaren åsidosätter sina skyldigheter enligt penningtvättslagen, kan således Finansinspektionen ingripa på det sätt som anges i andra och tredje stycket.

### 10 §

Paragrafen reglerar Finansinspektionens möjligheter att ingripa mot utländska bolag som utövar försäkringsförmedling i Sverige. Penningtvättslagens bestämmelser gäller även för utländska bolags filialer här. På motsvarande sätt som i 1 § tydliggörs att ingripanden kan ske även mot den som bryter mot annan författning än lagen om försäkringsförmedling.

## 8.9 Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)

## 9 kap.

### 42 §

Paragrafens *första stycke* reglerar tillsammans med de båda följande paragraferna revisorns skyldighet att agera vid misstanke om brott i bolaget.

I *andra stycket*, som är nytt, finns ett undantag från revisorns skyldigheter enligt första stycket. Om revisorn således finner att det har förekommit transaktioner som föranleder att han eller hon blir skyldig att vidta åtgärder enligt penningtvättslagen, gäller i stället den lagens bestämmelser.

### 43 §

Paragrafen behandlar revisorns skyldighet att underrätta styrelsen vid misstanke om brott i bolaget. Ändringen innebär att det hittillsvarande begränsade undantaget för den situationen att brottsmisstanken föranleder revisorn att lämna uppgifter enligt lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt tas bort. Att revisorn över huvud taget inte ska tillämpa paragrafen i denna situation följer numera av 42 §.

Bilaga 1 Europaparlamentets och rådets direktiv  
2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för  
att förhindra att det finansiella systemet används för  
penningtvätt och finansiering av terrorism.

Bilaga 2. Europaparlamentets direktiv 2006/70/EG av den 1 augusti 2006 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG med avseende på definitionen av "person i politiskt utsatt ställning", samt tekniska kriterier för att kunna tillämpa lägre krav på kundkontroll och göra undantag på grund av finansiell verksamhet som drivs tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning.

## Remissinstanser som yttrat sig över betänkandet Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet (SOU 2007:23)

Sveriges riksbank, Svea Hovrätt, Kammarrätten i Jönköping, Stockholms tingsrätt, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Brottsförebyggande Rådet (BRÅ), Revisorsnämnden, Exportkreditnämnden, Riksgäldskontoret, Tullverket, Finansinspektionen, Skatteverket, Lotteriinspektionen, Bokföringsnämnden, Datainspektionen, Svenska Spel AB, Juridiska fakulteten vid Lunds Universitet, Konsumentverket, Fastighetsmäklarnämnden, Konkurrensverket, Patent- och Registreringsverket, Bolagsverket, Sveriges Advokatsamfund, Svenskt Näringsliv, FAR, Sveriges Försäkringsförbund, Svenska Bankföreningen, Svenska Fondhandlareföreningen, Svenska Försäkringsmäklares Förening, Finansbolagens Förening Finansförbundet, Fondbolagens Förening, Mäklarsamfundet, Sveriges Fastighetsmäklarförbund, Stockholmsbörsen AB, Motorbranschens Riksförbund (MRF) och Kronofogdemyndigheten.

## Remissinstanser som yttrat sig över Statskontorets rapport Tredje penningtvättsdirektivet – tillsyn och organisation

Sveriges riksbank, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Rikspolisstyrelsen, Säkerhetspolisen, Brottsförebyggande Rådet (BRÅ), Revisorsnämnden (RN), Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Datainspektionen, Svenska Spel AB, Juridiska fakulteten vid Lunds Universitet, Konsumentverket, Fastighetsmäklarnämnden, Bolagsverket, Sveriges advokatsamfund, Företagarna, FAR SRS, Försäkringsförbundet, Svenska Bankföreningen, Svenska Fondhandlareföreningen, Finansbolagens förening, Fondbolagens Förening, Mäklarsamfundet och Motorbranschens Riksförbund (MRF).