

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Fjärde penningtvättsdirektivet
– samordning – ny penningtvättslag – m.m.

Del 1

Betänkande av 2015 års penningtvättsutredning

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:8

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24405-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Per Bolund

Regeringen beslutade den 30 oktober 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till de lagbestämmelser som krävs för att i svensk rätt genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (dir. 2014:140). I uppdraget ingick även att lämna förslag till de ändringar i svensk lagstiftning som behövs för att anpassa svensk rätt till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006. Därutöver omfattade uppdraget att se över vad som vidare krävs för att uppfylla de reviderade rekommendationer som utfärdats av Financial Action Task Force (Fatf) samt se över den nuvarande penningtvättslagen och genomföra den omstrukturering som bedöms ändamålsenlig.

Som särskild utredare förordnades från den 1 december 2014 f.d. chefåklagaren Kent Madstedt. Genom tilläggsdirektiv den 30 april 2015 (dir. 2015:49) och den 5 november 2015 (dir. 2015:110) förlängdes tiden för redovisning av uppdraget.

Arbetet har bedrivits i nära samråd med den expertgrupp som stått till utredarens förfogande. Skilda uppfattningar i enskildheter har förekommit, vilket bl.a. kommit till uttryck genom särskilda yttranden.

Utredningen, som har antagit namnet 2015 års penningtvättsutredning, får härmed överlämna betänkandet *Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism – fjärde penningtvätts-*

direktivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. (SOU 2016:8).
Utredningens uppdrag är därmed fullgjort.

Stockholm i januari 2016

Kent Madstedt

/Johanna Syrén
Marlene Forsman

Förteckning över dem som har deltagit i utredningens arbete

Särskild utredare

F.d. chefsåklagaren Kent Madstedt

Experter (om inte annat anges fr.o.m. den 1 januari 2015)

Liselott Alström, senior jurist vid Finansinspektionen

Arne Andersson, chefsjurist vid Polismyndigheten

Thomas Edling, kansliråd vid Justitiedepartementet

Stefan Ellström, verksamhetsutvecklare vid Bolagsverket

(fr.o.m. den 1 september 2015)

Agnetha Hilding Qvarnström, chefsåklagare vid Riksenheten för säkerhetsmål, Åklagarmyndigheten

Jonas Karlsson, rättssakkunnig vid Finansdepartementet

(fr.o.m. den 15 oktober 2015)

Elisabeth Lagerqvist, avdelningsjurist vid Bolagsverket

(fr.o.m. den 1 juni 2015)

Niklas Lindeberg, dåvarande avdelningsdirektör vid Revisorsnämnden

(fr.o.m. den 1 juni 2015, t.o.m. den 31 augusti 2015)

Jenny Lundberg, avdelningsdirektör vid Revisorsnämnden

(fr.o.m. den 1 september 2015)

Johan Sangborn, ställföreträdande chefsjurist och chef för internationella frågor vid Sveriges advokatsamfund

Erik Sjöholm, biträdande chef för operativa avdelningen vid Lotteriinspektionen, numera enhetschef vid Finansinspektionen

Jenny Stenhammar Gothnier, jurist vid Länsstyrelsen i Stockholms län

Erik Swartling, dåvarande avdelningsdirektör vid Revisorsnämnden

(t.o.m. den 31 maj 2015)

Fredrik van Kesbeek Andersson, rättssakkunnig vid Finansdepartementet

(t.o.m. den 31 oktober 2015)

Lotta Westerberg, jurist med samordningsansvar vid Fastighetsmäklarinspektionen

Hanna Wetter, kansliråd vid Finansdepartementet

(t.o.m. den 31 augusti 2015)

Sekreterare

Hovrättsassessorn Johanna Syrén (fr.o.m. den 1 januari 2015)

Hovrättsassessorn Marlene Forsman (fr.o.m. den 23 oktober 2015)

Bolagsjuristen Lars Carlsson (fr.o.m. den 1 juni 2015,
t.o.m. den 7 oktober 2015)

Innehåll

DEL 1

Sammanfattning	25
1 Utredningens uppdrag	41
1.1 Inledning.....	41
1.2 Penningtvätt och finansiering av terrorism som internationella och nationella företeelser	42
1.3 Målet: Ett effektivt system mot penningtvätt och finansiering av terrorism.....	43
1.4 Det måste finnas goda förutsättningar för samtliga aktörer att agera mot penningtvätt och finansiering av terrorism	44
2 Utredningens arbete	47
3 Betänkandets uppbyggnad	49
3.1 Betänkandets huvudtext är uppbyggd i fyra delar	49
3.2 Del 1: Bakgrund	49
3.3 Del 2: Överväganden och förslag.....	50
3.4 Del 3: Särskilt om uppgifter om verkliga huvudmän.....	51
3.5 Del 4: Ikraftträdande och övergångsbestämmelser m.m.	51

BAKGRUND

4	Begreppen penningtvätt och finansiering av terrorism....	55
4.1	Inledning.....	55
4.2	Penningtvätt.....	55
4.2.1	”Klassisk penningtvätt”	55
4.2.2	Förfaranden som kan jämföras med penningtvätt.....	59
4.3	Finansiering av terrorism	59
5	Åtgärder för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism – den internationella utvecklingen.....	63
5.1	Inledning.....	63
5.2	Fatfs internationella standarder.....	64
5.2.1	Fatfs rekommendationer	64
5.2.2	Det riskbaserade förhållningssättet	65
5.2.3	Närmare om Fatfs system mot penningtvätt och finansiering av terrorism.....	66
5.3	Andra aktörer i det internationella arbetet	67
5.3.1	FN:s åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.....	67
5.3.2	Europarådets arbete med att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism	71
5.4	EU:s ramverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism.....	73
5.4.1	Fatfs rekommendationer som riktämne.....	73
5.4.2	Penningtvättsdirektiven.....	74
5.4.3	Förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel	75
5.4.4	Förordningen om kontroller av kontanta medel vid in- och utresa ur EU	76
5.4.5	Betaltjänstdirektivet.....	76

5.4.6	Förordningen om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism och andra åtgärder för att bekämpa terrorism.....	77
5.4.7	EU-straffrätt att vänta?	78
6	Det svenska systemet: Nuvarande reglering och arbetssätt m.m.....	81
6.1	Inledning.....	81
6.2	Aktörerna i det svenska systemet	81
6.2.1	Regeringen	81
6.2.2	Svenska myndigheters och andra aktörers arbete	82
6.2.3	Verksamhetsutövarna.....	83
6.3	Den legala strukturen	84
6.3.1	Penningtvättslagen – i huvuddrag.....	84
6.3.2	Penningtvätsförordningen kompletterar penningtvättslagen.....	88
6.3.3	Myndigheternas föreskrifter som ytterligare komplement till penningtvättslagen.....	89
6.3.4	Självreglering.....	91
6.3.5	Andra administrativa regleringar av betydelse.....	92
6.3.6	Något om den straffrättsliga regleringen.....	93
7	Fatfs reviderade rekommendationer och EU:s uppdaterade rättsakter	95
7.1	Inledning.....	95
7.2	Fatfs reviderade rekommendationer.....	95
7.3	Det fjärde penningtvättsdirektivet.....	96
7.3.1	Övergripande beskrivning.....	96
7.3.2	Huvuddragen i direktivet	96
7.4	Den uppdaterade EU-förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel	100
7.4.1	Huvuddragen i förordningen.....	100

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

8	Några allmänna överväganden; lagteknisk lösning m.m.....	103
8.1	Formerna för genomförandet av det fjärde penningtvättsdirektivet	103
8.1.1	Allmänna utgångspunkter	103
8.1.2	En ny lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.....	104
8.1.3	En särskild lag om registrering av verkliga huvudmän m.m.....	106
8.1.4	Normgivning i form av förordning och föreskrifter.....	106
8.2	Förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel.....	107
8.3	Följdändringar i andra lagar och förordningar	108
9	Definitionerna av penningtvätt och finansiering av terrorism.....	111
9.1	Inledning	111
9.2	Definitionen av penningtvätt.....	111
9.2.1	Den nuvarande definitionen i förhållande till direktivets krav	111
9.2.2	Förslag till uppdaterad definition av penningtvätt.....	113
9.2.3	Vissa förfaranden föreslås, vid tillämpning av penningtvättslagen, jämföras med penningtvätt.....	115
9.3	Definitionen av finansiering av terrorism	117
9.3.1	Den nuvarande definitionen i förhållande till direktivets krav	117
9.3.2	Förslag på en ny definition av finansiering av terrorism.....	118

10	Lagens tillämpningsområde	121
10.1	Inledning.....	121
10.2	Speltjänster	122
10.2.1	Det fjärde penningtvättsdirektivet utvidgar kretsen av verksamhetsutövare i fråga om speltjänster	122
10.2.2	Närmare om det fjärde penningtvättsdirektivets krav i fråga om s.k. tillhandahållare av speltjänster	123
10.2.3	Den svenska spelmarknaden	127
10.2.4	Riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism på den svenska spelmarknaden.....	134
10.2.5	Utredningen.....	136
10.3	Kontanthandel med varor till högt värde	146
10.3.1	Lägre tröskelvärde införs genom direktivet.....	146
10.3.2	Närmare om direktivets krav i fråga om kontanthandel med varor till högt värde.....	147
10.3.3	Gällande rätt	148
10.3.4	Utredningen.....	149
10.4	Ska några ytterligare aktörer eller områden omfattas av penningtvättslagen?	155
10.4.1	Fastighetsmäklarföretag.....	155
10.4.2	Förmedling av hyresrätter till lokaler.....	158
10.4.3	Pantbanksverksamhet.....	162
10.4.4	Värdebolagens uppräkningsverksamhet.....	163
10.4.5	Insamlingsverksamhet.....	167
10.4.6	Virtuella valutor	170
10.5	Bör den möjlighet att besluta om undantag som artikel 2.3 erbjuder utnyttjas?	172
11	Verksamhetsutövarens skyldigheter – riskbedömning, interna rutiner m.m.	175
11.1	Inledning.....	175

11.2	Det riskbaserade förhållningssättet som en allmän utgångspunkt för verksamhetsutövarens arbete.....	176
11.2.1	Allmänt om innebörden av ett riskbaserat förhållningssätt.....	176
11.2.2	Huvuddragen i Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet.....	177
11.2.3	Gällande rätt.....	178
11.2.4	Utredningen.....	179
11.3	Verksamhetsutövarens riskbedömning.....	180
11.3.1	Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet.....	180
11.3.2	Gällande rätt.....	181
11.3.3	Utredningen.....	182
11.4	Verksamhetsutövarens riskbaserade rutiner.....	185
11.4.1	Huvuddragen i Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet.....	185
11.4.2	Gällande rätt.....	186
11.4.3	Utredningen.....	187
11.5	Utbildning och skydd av anställda m.fl.....	190
11.5.1	Utbildning av anställda.....	190
11.5.2	Skydd av anställda och andra företrädare för verksamhetsutövaren.....	191
11.6	Förbudsregler.....	195
11.6.1	Förbud mot anonyma konton och förbindelser med brevlådebanks.....	195
11.6.2	Särskilt om åtgärder för att förhindra missbruk av innehavarkarter.....	196
12	Kundkännedom.....	199
12.1	Inledning.....	199
12.2	Begreppet kund.....	200
12.3	Situationer som kräver kundkännedom.....	201
12.3.1	Allmänna utgångspunkter.....	201
12.3.2	Huvuddragen i Fatfs rekommendationer och i det fjärde penningtvättsdirektivet.....	202

12.3.3	Utredningen.....	202
12.4	Tidpunkt för identitetskontroller och konsekvenser av att kundkännedom inte uppnås.....	217
12.4.1	Huvuddragen i Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet	217
12.4.2	Gällande rätt	218
12.4.3	Utredningen.....	218
12.5	Konsekvenser av att kundkännedom inte uppnås.....	221
12.5.1	Huvuddragen i Fatfs rekommendation, det fjärde penningtvättsdirektivet och gällande rätt.....	221
12.5.2	Utredningen.....	222
12.6	Obligatoriska åtgärder för kundkännedom.....	227
12.6.1	Allmänna utgångspunkter.....	227
12.6.2	Kravet på identifiering av kunden och kontroll av kundens identitet	227
12.6.3	Kravet på identifiering och kontroll av den verkliga huvudmannen	229
12.6.4	Krav på åtgärder för att avgöra om kunden eller den verkliga huvudmannen är en person i politisk utsatt ställning.....	236
12.6.5	Kravet på att verksamhetsutövaren bedömer affärsförbindelses syfte och art.....	239
12.6.6	Kravet på fortlöpande kontroller av en affärsförbindelse	240
12.6.7	Övriga överväganden och förslag	242
12.7	Omfattningen av åtgärderna för att uppnå kundkännedom	242
12.7.1	Det riskbaserade förhållningssättet som grundprincip	242
12.7.2	De tre risknivåerna	243
12.7.3	Behov av tydligare reglering.....	244
12.8	Förenklade åtgärder för att uppnå kundkännedom.....	245
12.8.1	Huvuddragen i Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet	245
12.8.2	Gällande rätt	247

12.8.3	Utredningen	249
12.9	Skärpta åtgärder för kundkännedom.....	257
12.9.1	Huvuddragen i Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet	257
12.9.2	Gällande rätt	262
12.9.3	Utredningen	264
12.10	Åtgärder utförda av utomstående.....	274
12.10.1	Huvuddragen i Fatfs rekommendationer och i det fjärde penningtvättsdirektivet.....	274
12.10.2	Utredningen	275
12.11	Vissa specialregler.....	281
12.11.1	Vissa specialregler när det gäller livförsäkringar och andra investeringsrelaterade försäkringar	281
12.11.2	Särskilda regler när det gäller trustar och liknande juridiska konstruktioner.....	284
12.11.3	Undantag beträffande elektroniska pengar	285
12.11.4	Särskilt om gemensamma konton som förvaltas av advokater eller andra oberoende jurister.....	287
13	Granskning och rapportering m.m.....	291
13.1	Inledning	291
13.2	Granskning och rapportering	291
13.3	Krav på uppgiftslämning och uppgiftsskyldighet.....	296
13.4	Undantag från skyldigheten att rapportera.....	298
13.5	Skyldighet att avstå från vissa transaktioner.....	301
13.6	Tystnadsplikt	303
13.7	Dispositionsförbud	308
14	Behandling av personuppgifter och bevarande av handlingar m.m.	311
14.1	Inledning	311

14.2	Personuppgiftsbehandling.....	312
14.2.1	Utgångspunkter enligt det fjärde penningtvättsdirektivet	312
14.2.2	Utredningen.....	313
14.3	Bevarande av handlingar och andra uppgifter	321
14.3.1	Huvuddragen i Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet	321
14.3.2	Utredningen.....	322
15	Gränsöverskridande verksamheter	327
15.1	Inledning.....	327
15.2	Huvuddragen i Fatfs rekommendationer och i det fjärde penningtvättsdirektivet	327
15.3	Penningtvätsregleringens tillämpning i fråga om svenska verksamheter som gränsöverskrider	329
15.4	Något om penningtvättslagens tillämpning på utländska verksamheter som etablerar sig i Sverige	331
16	Ansvar för regelefterlevnad, intern kontroll m.m.....	333
16.1	Inledning.....	333
16.2	Ansvar för regelefterlevnad och intern kontroll	334
16.3	Den särskilt utsedda styrelseledamoten	335
16.4	Centralt funktionsansvarig person	336
16.5	En oberoende granskningsfunktion	339
16.6	Central kontaktpunkt för vissa utländska verksamhetsutövare	340
16.7	Mekanism för att rapportera överträdelser och skydd för visselblåsare	341
16.7.1	Kraven enligt det fjärde penningtvättsdirektivet	341
16.7.2	Kravet på speciella procedurer för hur anmälningar ska omhändertas hos behöriga myndigheter.....	342

16.7.3	Skydd för den som rapporterar mot att drabbas av repressalier	343
16.7.4	Tillbörligt skydd för den tilltalade personen.....	344
16.7.5	Skydd för behandlingen av personuppgifter	345
16.7.6	Krav på att verksamhetsutövare ska inrätta särskilda system för anmälningar	346
16.7.7	Skydd för anmälares identitet	348
17	Tillsyn och sanktioner	353
17.1	Inledning	353
17.2	Huvuddragen i Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet	354
17.2.1	Det fjärde penningtvättsdirektivets bestämmelser om tillsyn	354
17.2.2	Det fjärde penningtvättsdirektivets bestämmelser om sanktioner.....	356
17.2.3	Fatfs rekommendationer om tillsyn och sanktioner	358
17.3	Kraven på en tillsyns- och sanktionsregim	359
17.4	Nödvändiga lagstiftningsåtgärder m.m. när det gäller tillsyn.....	360
17.4.1	Allmänna utgångspunkter	360
17.4.2	Om kravet på prövning av lämplighet	361
17.4.3	Tillsyn enligt penningtvättslagen	363
17.4.4	Tillsyn enligt lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet.....	365
17.4.5	Tillsyn enligt pantbankslagen (1995:1000).....	371
17.4.6	Tillsyn enligt fastighetsmäklarlagen (2011:666).....	373
17.4.7	Tillsyn enligt revisorslagen (2001:883).....	375
17.4.8	Tillsyn enligt kasinolagen (1999:355)	378
17.4.9	Tillsyn enligt lotterilagen (1994:1000)	379
17.4.10	Tillsynen över advokat och biträdande jurist på advokatbyrå.....	383

17.5	Nödvändiga lagstiftningsåtgärder m.m. när det gäller sanktioner och andra ingripandeåtgärder	387
17.5.1	Allmänna utgångspunkter.....	387
17.5.2	Nu gällande sanktionsbestämmelser i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse	389
17.5.3	Sanktioner mot icke-finansiella verksamheter.....	391
17.5.4	Sanktioner mot kreditinstitut och finansiella institut	414
17.5.5	Särskilt om sanktioner mot fysiska personer i förhållande till förbudet mot dubbel lagföring och rätten att inte belasta sig själv	433
17.6	Tillsyn och sanktioner i fråga om gränsöverskridande verksamhet.....	436
17.6.1	Utländska finansiella verksamheter.....	436
17.6.2	Utländska icke-finansiella verksamheter.....	443
17.6.3	Tillsynen över verksamhetsutövare som etablerar sig i en annan medlemsstat	444
17.6.4	Krav på samarbete mellan behöriga myndigheter i de länder där verksamhetsutövaren är hemmahörande och bedriver verksamhet	446
17.7	Övriga frågor av betydelse för ett effektivt system för tillsyn	447
17.7.1	Bättre förutsättningar för en riskbaserad tillsyn.....	447
17.7.2	Tillgång till belastningsregistret och misstankesregistret	450
17.8	Information om administrativa sanktioner och åtgärder till de europeiska tillsynsmyndigheterna.....	454
18	Nationell samordning av arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism.....	455
18.1	Inledning.....	455
18.1.1	Fatfs reviderade rekommendationer	455
18.1.2	Det fjärde penningtvättsdirektivets krav på samverkan och samordning.....	457

18.2	Det nuvarande samordningsorganet under Finansinspektionen	459
18.3	Erfarenheter av andra samordningsorgan	460
18.3.1	Samverkansrådet mot grov organiserad brottslighet	461
18.3.2	Operativa rådet.....	461
18.3.3	Samverkansrådet mot terrorism.....	462
18.3.4	Skatteverkets nätverk mot penningtvätt.....	463
18.3.5	Samordningsfunktioners hållbarhet.....	463
18.4	Behovet av en bredare samordning.....	468
18.4.1	De internationella åtagandena	468
18.4.2	De nationella aktörernas behov.....	468
18.4.3	De nationella riskanalyserna.....	470
18.5	Utformning av en ny samordningsfunktion.....	472
18.5.1	Medverkande myndigheter och andra organ.....	472
18.5.2	Uppdrag och ansvarsområden.....	474
18.5.3	Organisation.....	482
18.5.4	Styrning	486
18.5.5	Arbetsformer.....	489
18.5.6	Rättslig reglering	490
18.5.7	Val av myndighet som ansvarig för samordningsfunktionen.....	492
18.5.8	Finansiering	495
18.6	Informationshantering och sekretess.....	496
19	Finanspolisens roll och samarbete med andra finansunderrättelseenheter	501
19.1	Inledning	501
19.2	Finanspolisens roll.....	502
19.2.1	Finanspolisens roll i ljuset av Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet.....	502
19.2.2	Utredningen	503

19.3	Finanspolisens samarbete med andra finansunderrättelseenheter	508
19.3.1	Kraven enligt Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet	508
19.3.2	Närmare om Finanspolisens internationella samarbete	510
19.3.3	Utredningen.....	511
20	Statistik	513
20.1	Inledning.....	513
20.2	Huvuddragen enligt Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet.....	513
20.3	Utredningen	514
21	Anpassning till förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel	519
21.1	Inledning.....	519
21.2	Behovet av tillämpningsföreskrifter	520
21.3	Myndighet med ansvar för övervakning och ingripande	521
21.4	Sanktioner.....	523
21.5	Mekanism för rapportering av överträdelser	525
21.6	Undantag från förordningen m.m.	527

SÄRSKILT OM INSYN I FRÅGA OM ÄGANDE OCH KONTROLL I JURIDISKA PERSONER

22	Insyn i fråga om ägande och kontroll i juridiska personer	533
22.1	Inledande överväganden	533
22.2	Direktivets och Fatfs bestämmelser	535
22.2.1	Fatfs rekommendationer om verklig huvudman.....	535
22.2.2	Direktivets beaktandesatser.....	535

22.2.3	Direktivets bestämmelser om verkligt huvudmannaskap och skyldigheter för de juridiska personerna.....	536
22.3	En ny lag om registrering i syfte att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism.....	539
22.3.1	Skälen för att föreslå en ny lag.....	539
22.3.2	Lagens tillämpningsområde.....	540
22.3.3	Juridiska personer som undantas från lagens tillämpningsområde.....	542
22.4	Definition av verklig huvudman.....	546
22.4.1	Allmän definition.....	546
22.4.2	Hjälpregler för juridiska personer som inte är stiftelser.....	548
22.4.3	Kontroll genom innehav av röster.....	549
22.4.4	Kontroll genom möjlighet att tillsätta eller entlediga styrelseledamöter eller motsvarande funktionärer.....	551
22.4.5	Indirekt kontroll.....	552
22.4.6	Avtal om att gemensamt kontrollera den juridiska personen.....	552
22.4.7	Kontroll som utövas av medlemmar av samma familj.....	553
22.4.8	Styrelsen eller andra fysiska personer med ledande befattningar som verklig huvudman.....	554
22.4.9	Verkligt huvudmannaskap i stiftelser.....	556
22.4.10	Särskilda bestämmelser om truster som bildats med stöd av utländsk rätt.....	559
22.5	Krav på den juridiska personen, registrering m.m.....	560
22.5.1	Inledande överväganden.....	560
22.5.2	Den juridiska personens undersöknings- och dokumentationsskyldighet.....	561
22.5.3	Tillhandahållande av informationen.....	565
22.5.4	Sanktioner om dokumentationen inte lämnas ut.....	566
22.5.5	Anmälan till registret och registrets innehåll.....	569

22.5.6	När en anmälan ska ske för juridiska personer som omfattas av krav på registrering i andra register.....	571
22.5.7	Anmälan för juridiska personer som inte omfattas av ett krav på registrering	573
22.5.8	En möjlighet att anmäla uppgifter om företrädare till registret	574
22.5.9	Vissa oregistrerade juridiska personers skyldighet att anmäla uppgifter om företrädare till registret.....	576
22.5.10	Vissa undantag för juridiska personer som har ett politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant ändamål.....	577
22.5.11	Anmälan som ska göras av en förvaltare av en trust.....	580
22.6	Registreringsmyndighet och handläggningen hos registreringsmyndigheten.....	581
22.6.1	Registreringsmyndighet	581
22.6.2	Brister i anmälan	581
22.6.3	Föreläggande vid utebliven anmälan	583
22.6.4	Föreläggande vid felaktiga uppgifter.....	583
22.6.5	Sanktionsavgift	585
22.6.6	När en sanktionsavgift inte ska beslutats.....	586
22.6.7	Möjlighet till indrivning av sanktionsavgiften	587
22.6.8	Vitesförelägganden	587
22.6.9	Straff.....	589
22.6.10	Anmälan om oriktiga eller ofullständiga uppgifter i registret.....	589
22.7	Övriga bestämmelser	590
22.7.1	Överklagande	590
22.7.2	Bemyndigande	591

IKRAFTTRÄDANDE OCH ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER SAMT KONSEKVENSANALYS

23	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	595
23.1	Ikraftträdande	595

23.2	Övergångsbestämmelser	596
23.2.1	Affärsförbindelser som har etablerats före den 26 juni 2017	596
23.2.2	Tillsynsärenden som inletts före den 26 juni 2017	597
23.2.3	Särskilda övergångsbestämmelser i vissa rörelselagar.....	598
23.2.4	Förslaget till lag om registrering i syfte att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism	602
24	Konsekvensanalys	603
24.1	Inledning	603
24.2	Konsekvenserna av föreslagen penningtvätsreglering	603
24.2.1	Allmänna utgångspunkter	603
24.2.2	Tillkommande kostnader och effekter för spelbranschen	605
24.2.3	Tillkommande kostnader för personer som yrkesmässigt handlar med varor.....	620
24.2.4	Tillkommande kostnader för pantbanker.....	624
24.2.5	Tillkommande kostnader för värdebolag.....	628
24.2.6	Tillkommande kostnader för förmedlare av hyresrätter till lokaler	632
24.2.7	Tillkommande kostnader för befintliga verksamhetsutövare	636
24.2.8	Tillsynsmyndigheterna – tillkommande kostnader och finansiering	641
24.2.9	Särskilt om vissa kostnader för tillsynsmyndigheter och domstolar när det gäller sanktioner m.m.	650
24.2.10	Samordningsfunktionen – resursbehov, kostnader och finansiering	650
24.2.11	Sammanfattning av kostnader	656
24.2.12	Potentiella effekter och samhällsekonomiska vinster av inkorporering av direktivet.....	657
24.2.13	Kostnadseffektivitet.....	661

24.3	Konsekvenserna av förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel.....	663
24.4	Konsekvenser av föreslagen lag (2017:000) om registrering i syfte att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism.....	664
24.4.1	Berörda juridiska personer	664
24.4.2	Samhällsekonomiska vinster av regleringen.....	666
24.4.3	Konsekvenser för enskilda juridiska personer	666
24.4.4	Konsekvenser för registreringsmyndigheten.....	669
24.4.5	Kostnadsmässiga konsekvenser för andra myndigheter	674
24.4.6	Informationsinsatser	676

SÄRSKILDA YTTRANDEN

Särskilda yttranden	679
---------------------------	-----

BILAGOR

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2014:140	689
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2015:49	695
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2015:110	697
Bilaga 4	Konsekvenser för Lotteriinspektionen med anledning av implementeringen av det fjärde penningtvättsdirektivet	699

DEL 2

25	Författningsförslag
26	Författningskommentar
Bilaga 5	Det fjärde penningtvättsdirektivet
Bilaga 6	EU-förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel
Bilaga 7	Jämförelsetabell

Sammanfattning

Inledning

Det finns olika sätt att angripa penningtvätt och finansiering av terrorism. Straffrättsliga regelverk och metoder är ett sätt. För att effektivt förebygga och förhindra företeelserna är dock det brottsförebyggande, proaktiva, arbetet av största vikt. Därför finns regler av administrativ art som ålägger företag, myndigheter och andra aktörer att vidta åtgärder för att motverka riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Den svenska administrativa regleringen utgår från lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). Vissa ytterligare regler finns bl.a. i förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättsförordningen). Dessa regleringar kompletteras i sin tur av myndighetsföreskrifter. Penningtvättsregleringen utgör också inslag i flera rörelselagar och andra författningar.

Dagens penningtvättsreglering grundar sig till stor del på EU:s tredje penningtvättsdirektiv.¹ EU:s penningtvättsdirektiv bygger i sin tur på de rekommendationer som utarbetats av Financial Action Task Force (Fatf). Fatfs rekommendationer utgör internationella standarder för hur penningtvätt och finansiering av terrorism (och numera även spridning av massförstörelsevapen) ska bekämpas.

Under 2012 reviderade Fatf sina rekommendationer. Som en följd därav antog EU, under våren 2015, två nya rättsakter. Dels antogs det s.k. fjärde penningtvättsdirektivet; Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015, om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penning-

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.

tvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, dels en reviderad förordning om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel; Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006.

Som ett första led i uppdraget har utredningen haft i uppgift att se över vilka åtgärder som behöver vidtas för att ytterligare effektivisera bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism genom att 1) genomföra det fjärde penningtvättsdirektivet i svensk rätt, 2) genomföra vad som därutöver krävs för att uppfylla Fatfs rekommendationer samt 3) anpassa svensk rätt till den reviderade förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel. Som ett andra led i uppdraget har utredningen haft i uppgift att se över den nuvarande penningtvättslagen och genomföra den omstrukturering som bedöms ändamålsenlig.

En ny penningtvättslag

De förändringar som föranleds av det fjärde penningtvättsdirektivet föreslås till stora delar regleras i penningtvättslagen. Utredningen föreslår att den nuvarande penningtvättslagen ersätts med en ny. Strukturen i den nya lagen är förändrad. Den nya lagtexten har också i vissa avseenden fått en ny utformning; regelmassan har delats upp i ett större antal kapitel och paragrafer och mellan paragraferna har det förts in flera rubriker.

Genomförandet av det fjärde penningtvättsdirektivet

Allmänt om det nya direktivet

Det nya penningtvättsdirektivet omfattar, liksom sin föregångare, bestämmelser om hur enskilda aktörer, myndigheter och andra organ samt medlemsstaterna ska förhindra att unionens finansiella system utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Tongivande är de bestämmelser som ålägger de enskilda aktörerna

skyldigheter. De enskilda aktörerna benämns i direktivet för ansvariga enheter. I enlighet med nu gällande penningtvättslag har dock utredningen valt att benämna dessa verksamhetsutövare.

Grundprinciperna i det nya direktivet är i flera avseenden desamma som tidigare, men de nya reglerna är betydligt mer detaljerade. Direktivet genomsyras till en början – och som en följd av Fatfs reviderade rekommendationer – av en riskbaserad ansats i än högre utsträckning än tidigare. I direktivet slås fast att användningen av en riskbaserad metod är ett effektivt sätt att kartlägga och minska riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Därför har införts utökade krav på att den riskbaserade metoden ska användas. Ett uttryck för detta är att europeiska riskbedömningar ska genomföras minst vartannat år, under ledning av kommissionen. Även medlemstaterna åläggs en skyldighet att genomföra nationella riskbedömningar och minska de nationella riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Slutligen omfattar direktivet uttryckliga bestämmelser om att verksamhetsutövare ska genomföra egna riskbedömningar.

Genom direktivet utvidgas den krets verksamhetsutövare som ska omfattas av regleringen. Direktivet omfattar i princip de flesta tillhandahållare av speltjänster. Därutöver omfattas fysiska och juridiska personer som yrkesmässigt handlar med varor i den mån som betalning görs kontant i en större utsträckning än tidigare.

I övrigt omfattar huvuddragen i direktivet nya regler om förenklade och skärpta krav på kundkännedom och en omfattande tillsyns- och sanktionskatalog.

Dessutom ställs uttryckliga krav på samarbete mellan nationella och internationella myndigheter. Bl.a. finns krav på att varje medlemsstat ska ha en särskilt inrättad samordningsfunktion. Samordningsfunktionen, som ska etableras genom en särskild mekanism eller anförtros en myndighet, bör vara en kanal för att samverka kring insatser och resursfördelning m.m. Den ska således fungera som en plattform för det nationella arbetet med att minska riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.

En av de största nyheterna i direktivet är att juridiska personer inom en medlemsstats territorium förutsätts att tillhandahålla uppgifter om sina verkliga huvudmän. Dessa uppgifter ska också finnas tillgängliga i ett centralt register som myndigheter och verksamhetsutövare i princip ska ha obegränsad tillgång till. Uppgifterna

ska också, med vissa begränsningar, vara tillgängliga för allmänheten.

Direktivet är ett s.k. minimidirektiv, vilket innebär att mera långtgående bestämmelser än vad direktivet kräver kan införas i nationell rätt.

Definitionerna av penningtvätt och finansiering av terrorism (kapitel 9)

Penningtvättslagens nuvarande definitioner av penningtvätt och finansiering av terrorism är i sig förenliga med motsvarande definitioner i direktivet.

Sedan den nuvarande penningtvättslagen trädde i kraft har emellertid det tillkommit en ny lag om straff för penningtvättsbrott.² Utredningen föreslår att definitionen av penningtvätt i penningtvättslagen anpassas så att den bättre överensstämmer med det straffbelagda området i den särskilda lagen. Förslaget till ny definition anknyter alltså till de centrala straffbestämmelserna i lagen om straff för penningtvättsbrott. Vidare föreslår utredningen att vissa förfaranden *jämställs* med penningtvätt vid tillämpningen av penningtvättslagen. De förfaranden som föreslås jämsättas med penningtvätt är åtgärder med egendom som är ägnade att dölja att någon, genom att fullfölja en påbörjad brottsplan, avser att berika sig genom brottslig handling. Penningtvättslagen blir således uttryckligen tillämplig även när någon t.ex. tar ut kontanter från ett konto för att betala svarta löner.

Även definitionen av finansiering av terrorism föreslås få en annorlunda utformning. Detta bl.a. med hänvisning till att definitionen ska överensstämma med de förestående ändringarna i lagen (2002:444) om finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.³

² SFS 2014:307.

³ Ändringarna i lagen (2002:444) om finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall beräknas träda i kraft den 1 april 2016 (prop. 2015/16:78). Beslut av riksdagen förväntas den 10 februari 2016.

Penningtvättslagens tillämpningsområde (kapitel 10)

Som en följd av kravet i direktivet föreslår utredningen att penningtvättslagens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta även andra tillhandahållare av speltjänster än dem som tillhandahåller kasinospel enligt kasinolagen (1999:355). Penningtvättslagens tillämpningsområde utvidgas till att även omfatta anordnare av speltjänster som bedrivs med stöd av tillstånd eller registrering enligt lotterilagen (1994:1000). Vissa typer av speltjänster undantas från lagens tillämpningsområde. De verksamheter som undantas är statens premieobligationer, s.k. massmedialotterier samt vissa lotterier som inte kräver tillstånd och där förutsättningarna för att få anordna verksamheten är kraftigt begränsade. Vidare undantas spel på varuspelsautomater från penningtvättslagens regler. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas också att föreskriva ytterligare undantag för sådana speltjänster där riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism kan bedömas som låga. Sådana undantag bör föregås av en noggrann prövning och baseras på en riskbedömning där samtliga faktorer som kan ha betydelse belyses.

Med anordnare ska avses de aktörer som har möjlighet att ansöka om tillstånd eller registrera sig för att bedriva spelverksamhet enligt lotterilagen. Ombud, som t.ex. säljer lotterier för anordnarnas räkning, och andra samarbetspartner ska inte direkt omfattas av de krav penningtvättslagen ställer på verksamhetsutövarna. Däremot kommer även vissa av dessa att påverkas av regleringen.

Utredningen föreslår vidare att penningtvättslagens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta fysiska och juridiska personer som handlar med varor, i den utsträckning som utbetalt eller mottaget belopp är minst motsvarande 5 000 euro i kontanter. I detta avseende går utredningen längre än vad direktivet kräver (direktivets beloppsgräns avseende vilka kontanthandlare som ska omfattas är 10 000 euro).

Vidare går utredningen längre än vad direktivet kräver genom att föreslå att även de s.k. värdebolagens tjänster för insamling, uppräknig, redovisning eller försäljning av kontanter ska omfattas av penningtvättslagen. Därutöver föreslår utredningen att de som driver verksamhet enligt pantbankslagen och hyresförmedlare till lokaler ska inbegripas i regleringen i egenskap av verksamhetsutövare.

Verksamhetsutövarens skyldigheter (kapitlen 11–13)

I det fjärde penningtvättsdirektivet betonas den riskbaserade ansatsen. Denna, som också brukar benämnas för det riskbaserade förhållningssättet, utgår från att riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism är olika från fall till fall. De skiljer sig t.ex. åt mellan länder, kunder, verksamheter m.m. I ett riskbaserat förhållningssätt ligger också att riskerna är föränderliga. Det riskbaserade förhållningssättet kan bäst beskrivas som en metod eller ett sätt att hantera riskerna för att ett system, t.ex. en verksamhet, utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. För verksamhetsutövarens del innebär detta att omfattningen av åtgärder, förfaranden, kontroller m.m. fortlöpande ska anpassas efter riskerna. Flest åtgärder ska sättas in där riskerna är som störst. Där riskerna är mindre räcker det med färre och mindre omfattande åtgärder. Följaktligen är det riskbaserade förhållningssättet också ett sätt att styra resurserna i verksamheten till de viktigaste områdena när det gäller arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Verksamhetsutövares hela arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism bör utgå från det riskbaserade förhållningssättet. Därför föreslår utredningen att detta tydliggörs i den nya penningtvättslagen. Dess position flyttas fram och bestämmelser som beskriver det riskbaserade förhållningssättet införs.

När det gäller verksamhetsutövarens skyldigheter är grunden för tillämpningen av det riskbaserade förhållningssättet att göra en riskbedömning av sin verksamhet. Kravet på riskbedömning, som redan finns i den nuvarande lagen, innebär att verksamhetsutövaren ska kartlägga riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism, skaffa sig tillräcklig kunskap om dem och förstå dem. Eftersom riskbedömningen är av sådan väsentlig betydelse för verksamhetsutövarens system så föreslår utredningen att dess position flyttas fram i penningtvättslagen.

Utifrån riskbedömningen ska verksamhetsutövaren sedan arbeta fram rutiner, dvs. riktlinjer, förfaranden, kontrollåtgärder m.m., som syftar till att motverka de risker som identifieras. Kravet på att verksamhetsutövaren ska ha interna rutiner föreslås överföras till den nya lagen i det närmaste oförändrat. Dock omfattar förslaget även införandet av en bestämmelse som uttryckligen anger att en

verksamhetsutövare som är moderföretag i en koncern även ska upprätta koncernövergripande rutiner.

Rutinerna, utgör, tillsammans med riskbedömningen basen för verksamhetsutövarens arbete för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Riskbedömningen och de riskbaserade rutinerna är utgångspunkten för verksamhetsutövarens mer konkreta åtgärder såsom genomförandet av kundkontroller, granskning av transaktioner och aktiviteter och rapporteringen till Polismyndigheten (Finanspolisen).

När det gäller bestämmelserna om kundkännedom föreslår utredningen att de nu gällande bestämmelserna behålls i flera delar. Till följd av direktivets mer detaljerade krav föreslår utredningen att kundkännedom ska krävas också i några ytterligare situationer. Bestämmelser införs om att verksamhetsutövare ska vidta åtgärder för kundkännedom vid vissa överföringar av medel. Vidare införs bestämmelser som specifikt tar sikte på anordnare av kasinospel och andra speltjänster samt de som yrkesmässigt handlar med varor med kontanter.

Även när det gäller själva kundkännedomsåtgärderna kvarstår flera regler i sin nuvarande form. Utredningen föreslår dock förändringar i några avseenden. Till en början föreslås vissa förtydliganden. Utredningen föreslår också att den nya penningtvättslagen inte ska hänvisa till åtgärder för *grundläggande* kundkännedom. Detta bl.a. med hänvisning till att termen varken används i Fatfs rekommendationer eller i direktivet. Vidare förändras definitionen av affärsförbindelse och verklig huvudman något, vilket även påverkar kundkännedomsåtgärderna. Affärsförbindelse definieras i förslaget på så sätt att det tydliggörs att en affärsförbindelse kan uppkomma genom konkludent handlande i en redan befintlig kundrelation. Verklig huvudman föreslås i penningtvättslagen definieras som en fysisk person som ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person eller en fysisk person till vars förmån någon annan handlar. Därutöver föreslår utredningen vissa särskilda regler när det gäller kundkännedom i fråga om livförsäkringar, andra investeringsrelaterade försäkringar och trustar.

Vad avser omfattningen av kundkännedomsåtgärderna föreslår utredningen bestämmelser som beskriver den bedömning verksamhetsutövare ska göra av kundens risk. Möjligheterna att använda sig av förenklade förfaranden stramas upp som en följd av direktivets

krav och en tydligare riskbaserad ansats anläggs. Förenklade åtgärder ska fortsättningsvis vara möjliga att tillämpa på de områden som i dag är undantagna från vissa kundkännedomsgärder. Förenklade åtgärder får dock enbart vidtas om verksamhetsutövare i det enskilda fallet kan konstatera att risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är låg. Vissa undantag från somliga kundkännedomsgärder medges dock i fråga om företag vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad, elektroniska pengar och gemensamma konton som förvaltas av advokater och biträdande jurister.

När det gäller skärpta åtgärder, dvs. kundkännedomsgärder som ska vidtas i de fall risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är hög, föreslås förändringar bl.a. i det avseendet att skärpta åtgärder som huvudregel alltid ska vidtas med kunder etablerade i s.k. högriskredjeländer som ska identifieras av Europeiska kommissionen.

Det riskbaserade förhållningssättet ska även prägla bestämmelserna om granskning och rapportering på ett mer uttalat sätt än vad som är fallet i dag. En följd av detta är att granskningskyldigheten knyts till aktiviteter i stället för transaktioner. Granskningen ska utgå från de risker som är relevanta för respektive verksamhetsutövare. Utredningen vill tydliggöra att fokus för granskningen i första hand bör vara avvikelser från vad verksamhetsutövaren har anledning att förvänta sig av en viss kund eller kundrelation. Verksamhetsutövare ska rapportera misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism till Polismyndigheten (Finanspolisen), oavsett om det förekommit en transaktion eller inte. Bestämmelserna om rapportering och vilka uppgifter som ska anges i rapporten, överförs med i stort sett samma innehåll som framgår i den befintliga lagen. Det förtydligas dock att verksamhetsutövaren i rapporten ska ange om denna avstått från att utföra en viss transaktion, i syfte att underrätta Polismyndigheten (Finanspolisen) om behov av återkoppling.

Utredningens förslag till ny penningtvättslag omfattar en förändrad struktur av bl.a. de bestämmelser som reglerar verksamhetsutövares skyldigheter. Genom denna förändring avser utredningen inte enbart göra lagstiftningen mer lättöverskådlig. Utredningen avser också belysa det faktum att samtliga led i verksamhetsutövarens arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism är

avhängiga av varandra och knyts samman av det riskbaserade förhållningssättet. För att uppfylla de krav som ställs på granskning och rapportering av transaktioner måste t.ex. verksamhetsutövaren ha vidtagit åtgärder för kundkännedom som är proportionerliga till de risker som verksamheten, kundrelationerna och transaktionerna kan inrymma. Riskanpassade och proportionerliga kundkännedoms- och granskningsåtgärder förutsätter uppdaterade riskbedömningar och riskbaserade rutiner osv.

Bevarande av uppgifter och handlingar samt behandling av personuppgifter (kapitel 14)

När det gäller behandling av personuppgifter föreslår utredningen att huvuddragen i nuvarande 4 kap. penningtvättslagen förs in i den nya lagen.

Den nya penningtvättslagen föreslås dock beskriva ändamålet med verksamhetsutövares personuppgiftsbehandling på ett annat sätt. Vidare föreslår utredningen bestämmelser som möjliggör viss samkörning av register mellan verksamhetsutövare som är att anse som kreditinstitut och finansiella institut.

Penningtvättslagens företrädare framför 21 § personuppgiftslagen föreslås att klargöras. Förslaget innebär i huvudsak att en verksamhetsutövare får behandla personuppgifter om lagöverträdelse om det är nödvändigt för att uppfylla gransknings- och rapporteringskyldigheten.

Vad gäller bevarande av handlingar och uppgifter som använts vid åtgärder för att uppnå kundkännedom samt vid den närmare granskningen och rapporteringen föreslås att huvudregeln, liksom redan är fallet i dag, ska vara en lagringstid om fem år. Om det är nödvändigt för att förebygga, upptäcka eller utreda penningtvätt eller finansiering av terrorism ska verksamhetsutövare kunna bevara handlingar och uppgifter under en längre tid än fem år. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga tio år.

Intern kontroll m.m. (kapitel 16)

För att genomföra direktivets krav på ansvar för regelefterlevnad, intern kontroll m.m. föreslår utredningen en, i viss utsträckning, ny reglering.

Utredningen föreslår att det av penningtvättslagen ska framgå att verksamhetsutövares interna rutiner och, i tillämpliga fall, koncerngemensamma rutiner ska fastställas av verksamhetsutövarens styrelse. I sådana juridiska personer som inte har en styrelse föreslås denna skyldighet åligga den eller de personer som har motsvarande funktion och ansvar. Om det är lämpligt ska styrelsen eller motsvarande funktion kunna delegera dessa uppgifter. I de fall skyldigheterna enligt lagen åligger enskilda fysiska personer i egenskap av verksamhetsutövare, ska skyldigheterna som huvudregel i fråga om rutiner ändå åligga den juridiska personen på samma sätt som gäller enligt befintlig lagstiftning.

Om det är motiverat med hänsyn till verksamhetsutövarens storlek och natur föreslås en styrelseledamot pekas ut som ansvarig för att kontrollera att styrelsens beslut om åtgärder enligt denna lag genomförs. Om det är motiverat med hänsyn till verksamhetsutövarens storlek och natur ska därtill en person på ledningsnivå utses till centralt funktionsansvarig. Denna person ska ha ansvar för att kontrollera att det i verksamheten finns riktlinjer, kontroller och förfaranden som effektivt hanterar de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som finns i verksamheten, samt ha ansvaret för att rapportering av misstänkta aktiviteter sker till Polismyndigheten (Finanspolisen).

I de fall det är motiverat föreslår utredningen vidare att verksamhetsutövare ska utse en oberoende granskningsfunktion för att granska de interna riktlinjer, kontroller och förfaranden som hanterar de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som finns i verksamheten.

I penningtvättslagen föreslås också införandet av en bestämmelse som anger ramarna för när en aktör, vars huvudkontor är beläget i en annan medlemsstat och som i Sverige bedriver verksamhet som betaltjänstleverantör eller utgivare av elektroniska pengar i annan form än filial, ska utse en central kontaktpunkt här i landet.

Både verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheterna ska enligt förslagen åläggas att införa ändamålsenliga system för att om-

händerta anmälningar om misstänkta regelöverträdelser av verksamhetsutövare. Personer som väljer att anmäla misstänkta missförhållanden ska både hos verksamhetsutövare och hos tillsynsmyndigheterna erhålla skydd för uppgifter som kan komma att avslöja deras identitet.

Tillsyn (kapitel 17)

Förslagen innebär i vissa avseenden nya krav på tillsynsmyndigheterna.

Lotteriinspektionen åläggs tillsynsuppgifter enligt penningtvättslagen i fråga om de anordnare av speltjänster som regleringen föreslås utvidgas till att omfatta. De tre länsstyrelserna i storstads-länen, dvs. i Stockholm, Västra Götaland och Skåne, åläggs tillsynsansvar enligt penningtvättsregleringen när det gäller verksamhet enligt pantbankslagen (1995:1000). Fastighetsmäklarinspektionen åläggs tillsynsansvaret över de tillkommande hyresförmedlarna till lokaler. Finansinspektionens tillsynsuppgifter utsträcks, i fråga om penningtvättsregleringen, till att omfatta även värdebolagens uppräkningsverksamhet.

Flera av rörelselagstiftningarna kompletteras med bestämmelser om möjlighet till platsbesök, vilket möjliggör en effektivare tillsyn.

Sanktioner m.m. (kapitel 17)

För att uppfylla direktivets krav på en sanktionsregim föreslås flera lagstiftningsåtgärder

Tillsynsmyndigheterna ges t.ex. rätt att ingripa mot verksamhetsutövare genom beslut om sanktionsavgifter. I de finansiella rörelselagarna anpassas befintliga system till direktivets krav, vilket innebär att nya tak för bestämmande av avgifternas storlek bestäms. I de icke-finansiella rörelselagarna införs bestämmelser som möjliggör beslut om sanktionsavgifter enligt vad direktivet kräver.

Åtgärder och sanktioner ska inte bara kunna beslutas mot verksamhetsutövare utan också mot fysiska personer som företräder verksamhetsutövare som styrelseledamot, verkställande direktör eller på motsvarande sätt. Utredningen föreslår att myndigheterna ska kunna ingripa mot företrädare genom förbud att utöva funk-

tioner eller genom beslut om sanktionsavgift. Här föreslår utredningen att de principer om sanktionsföreläggande som i dag finns i bl.a. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse ska tillämpas.

När det gäller advokater och biträdande jurister på advokatbyrå föreslår utredningen att sanktionsavgifter ska kunna riktas mot advokater. Om Advokatsamfundets disciplinnämnd bedömer att en högre avgift är motiverad än den straffavgift om 50 000 kronor, som samfundet redan i dagsläget har möjlighet att besluta om, föreslår utredningen att disciplinnämnden överlämnar frågan om beslut om sanktionsavgift till Justitiekanslern.

Samordningsfunktion (kapitel 18)

Såväl Fatfs rekommendationer som direktivet förutsätter att det finns effektiva mekanismer för samverkan när det gäller det nationella arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Utredningen föreslår i detta syfte att en ny samordningsfunktion inrättas, som ersätter dagens Samordningsorgan för tillsyn över åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Samordningsfunktionen ska ha det övergripande nationella ansvaret för det förebyggande arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Samarbetet ska utgå från de myndigheter som genomförde den nationella riskbedömningen: Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Lotteriinspektionen, Revisorsnämnden, Polismyndigheten (tillsammans med särskild representation från Finanspolisstyrelsen), Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten, Länsstyrelserna i Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län. Även Advokatsamfundet ska erbjudas möjlighet att fullt ut delta i samordningsfunktionens arbete.

Även andra myndigheter, organ, verksamhetsutövare samt andra yrkesmässiga eller ideella aktörer ska, vid behov, kunna knytas till arbetet.

Samordningsfunktionen föreslås lokaliseras till Polismyndigheten.

Nyckelbegreppen för den nya samordningsfunktionen föreslås vara informationsutbyte och kunskapsöverföring. Detta innefattar

inte enbart att förse regimen med olika aktörer med väl avpassad kunskap. Det inbegriper bl.a. även kartläggning, analys, övervakning av risker i fråga om penningtvätt och finansiering av terrorism. Vidare innefattar arbetet utformningen av strategier, policyer och metoder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Funktionen samordningsansvar bör även omfatta genomförandet av nationella riskbedömningar och årliga nationella strategier, initiativ till förslag till förändringar i regelverk, samordning av föreskrifter och allmänna råd, metoder för tillsyn samt tillämpningen av sanktioner. Funktionen bör också vara ansvarig för informationsutbyte med organ som svarar för samordning av det brottsbekämpande arbetet. Samordningsfunktionen ska dock inte inkräkta på myndigheternas rätt till självbestämmande.

*Andra förordade och föreslagna effektivitetsförbättringar
(kapitel 13, 19 och 20)*

Finanspolisen, som är Sveriges finansunderrättelseenhet, har en viktig roll i ett effektivt system för penningtvätt och finansiering av terrorism. Utredningen förordar att Polismyndighetens organisation ses över så att Finanspolisens självständighet och tillgång till tillräckliga resurser kan garanteras. Utredningen förordar vidare att Finanspolisens arbete med strategisk analys av information, informationsspredning och återkoppling till verksamhetsutövare vidareutvecklas.

För att förbättra Finanspolisens tillgång till information föreslår utredningen vidare att Finanspolisen inte bara ska ha rätt att ställa frågor till verksamhetsutövare i anledning av en utredning om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Finanspolisen ska också kunna ställa frågor till de aktörer som bedriver eller under de senaste fem åren har bedrivit penninginsamling för humanitärt, välgörande, kulturellt eller annat allmännyttigt ändamål. Vidare föreslår utredningen att inte enbart tillsynsmyndigheter, som är fallet i dag, ska underrätta Finanspolisen om de upptäcker omständigheter som tyder på penningtvätt eller finansiering av terrorism. Denna skyldighet ska också åligga andra myndigheter, dock enbart i samband med att de hanterar kontanter och under förutsättning att underrättelse kan ske utan hinder av sekretess.

När det gäller statistik föreslår utredningen inte några specifika och genomgripande insatser. Det kan dock konstateras att det fort-löpande pågår arbete för att ta fram uppgifter av högre kvalitet.

Insyn i fråga om ägande och kontroll i juridiska personer (kapitel 22)

För att uppfylla direktivets krav på att juridiska personer ska till-handahålla uppgifter om verkliga huvudmän och att uppgifter ska lagras i ett centralt register föreslår utredningen införandet av en ny lag; en lag om registrering i syfte att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism. Lagen föreslås innehålla bestämmelser om insyn i juridiska personers ägar- och kontrollförhållanden. I lagen anges hur juridiska personer ska samla in information om sina verkliga huvudmän och hur informationen ska hållas tillgänglig. Informationen om verkliga huvudmän ska samlas i ett centralt register.

Syftet med att göra informationen om ägar- och kontrollförhållanden tillgänglig är att motverka att de juridiska personerna utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Lagen föreslås vara tillämplig på svenska juridiska personer. Från lagens tillämpningsområde undantas vissa juridiska personer, såsom t.ex. stat, landsting och kommuner samt juridiska personer där det offentliga har ett bestämmande inflytande, aktiebolag vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad, dödsbon och konkursbon.

Den allmänna definitionen av verklig huvudman föreslås i den nya lagen vara densamma som den föreslagna definitionen i penningtvättslagen: En fysisk person som ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person eller en fysisk person till vars förmån någon annan handlar.

Anpassningar till förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel (kapitel 21)

Förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Den ska tillämpas av domstolar, myndigheter och av de verksamhetsutövare som omfattas av den som direkt gällande rätt. Det krävs dock att förordningen kompletteras med regler av verkställande karaktär. Jämfört med den tidigare förordningen finns ett

större behov av anpassning och kraven är, särskilt när det gäller de sanktioner som ska kunna beslutas för överträdelse av förordningen, mera detaljerade.

Utredningen föreslår att den nuvarande lagen (2008:99) om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1781/2006 om information om betalaren som skall åtfölja överföringar av medel upphävs. I stället föreslår utredningen att nationella bestämmelser av verkställande karaktär införs i de rörelselagar som reglerar de verksamheter på vilka förordningen är tillämplig. Vidare föreslår utredningen att vissa bestämmelser införs i penningtvättslagen.

Utredningen föreslår att Finansinspektionen fortsättningsvis ska vara den behöriga myndighet som enligt förordningen övervakar, vidtar åtgärder och meddelar beslut om sanktioner för att säkerställa att kraven i förordningen uppfylls.

Bestämmelser som reglerar sanktioner för överträdelse av förordningen föreslås föras in i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF), lagen (2011:755) om elektroniska pengar och lagen (2010:751) om betaltjänster. Förslaget är att detta genomförs genom att en uttrycklig hänvisning till förordningen görs i de bestämmelser som reglerar sanktioner till följd av överträdelse av penningtvättslagen. Överträdelse av förordningen ska kunna sanktioneras på motsvarande sätt som överträdelse av penningtvättsregleringen.

Den lösning som utredningen förslagit i fråga om en mekanism för rapportering av överträdelse och anknytande frågor med anledning av penningtvättsdirektivet föreslås gälla även rapportering som avser överträdelse av förordningen. De behov av anpassning som detta medför föreslås tas om hand i de rörelselagar som reglerar betaltjänstleverantörernas verksamhet.

Möjligheten att undanta vissa transaktioner från förordningens tillämpningsområde föreslås fortsättningsvis utnyttjas och undantaget genomförs som en särskild bestämmelse i lagen (2010:751) om betaltjänster.

Ikraftträdande (kapitel 23)

Utredningen föreslår att den nya lagstiftningen ska träda i kraft den 26 juni 2017. Vissa övergångsbestämmelser är nödvändiga.

Konsekvenser (kapitel 24)

Utredningens förslag kommer att medföra flera konsekvenser.

Att penningtvätsregleringen utvidgas till att omfatta flera verksamhetsutövare medför t.ex. följande typer av kostnader: a) ökade administrativa kostnader för de nya verksamhetsutövarna, b) eventuella intäktsförluster p.g.a. av att kunder är ovilliga att underkasta sig de utvidgade kontrollerna och c) ökade administrativa kostnader för tillsynsmyndigheterna.

De största kostnaderna av förslaget till ny penningtvätsreglering faller på de nya verksamhetsutövarna.

Kostnaderna för den föreslagna samordningsfunktionen beräknas till drygt 29 mnkr/år varav 12 mnkr/år antas finansierade genom utökade anslag medan resten antas finansieras via de deltagande myndigheternas ordinarie anslag.

När det gäller kravet på uppgifter om verkliga huvudmän är det svårt att uppskatta konsekvenserna för de berörda juridiska personerna, men kostnaden per juridisk person bedöms i genomsnitt bli låg. Bolagsverket, som föreslås föra registret över verkliga huvudmän, har beräknat kostnaden för etablering av registret till mellan 59,4–85 mnkr och därefter 14,9–21,1 mnkr per år. Även dessa beräkningar präglas dock av betydande osäkerhet. Finansiering av Bolagsverkets kostnader kan ske genom anslag eller genom att anmälning till registret beläggs med en mindre avgift.

1 Utredningens uppdrag

1.1 Inledning

Under de senaste årtiondena har åtgärder för att förhindra och bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism stått högt upp på den internationella agendan. Från början låg fokus på att bekämpa penningtvätt från droghandeln och narkotikabrottsligheten. I dag är avsikten med de internationella regleringarna att motverka penningtvätt avseende alla typer av brottslig verksamhet. Även ett brett spektrum av åtgärder för att bekämpa finansiering av terrorism inbegrips.

Det internationella arbetet styr inte bara inriktningen på gemensamma strategier utan påverkar också, i hög grad, utformningen av de nationella systemen. Det svenska systemet mot penningtvätt och finansiering av terrorism bygger i väsentlig utsträckning på internationella åtaganden.

Bildandet av Financial Action Task Force (Fatf) brukar beskrivas som en milstolpe i det internationella arbetet.¹ Fatf är ett mellanstatligt organ, vars huvudsakliga uppgift är att arbeta fram internationella rekommendationer för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Numera omfattar rekommendationerna även åtgärder mot finansiering av massförstörelsevapen. Fatfs arbete har fått mycket stor spridning internationellt och ligger till grund för flera legala system.

EU:s regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism utgår från Fatfs rekommendationer. I vissa avseenden går EU:s regelverk längre.

¹ Se bl.a. Grahn, Thomas, Lundén, Fredric, Madstedt, Kent och Wendleby, Björn, *Åtgärder mot penningtvätt m.m. – En praktisk vägledning och kommentar*, Stockholm: Norstedts Juridik AB (2010), s. 21.

Inom EU genomförs flera av rekommendationerna genom EU-direktiv. Några av rekommendationerna har genomförts genom förordningar. Under 2012 uppdaterade Fatf rekommendationerna och genomförde flera förändringar. Detta ledde till att ett revideringsarbete påbörjades även inom EU. Den 20 maj 2015 antog EU två uppdaterade rättsakter. Den första och mest omfattande är det fjärde penningtvättsdirektivet.² Den andra uppdaterade rättsakten som antagits är Europaparlamentets och rådets förordning om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel.³

Utredningen har fått i uppdrag att lämna förslag till de lagändringar som krävs i svensk rätt för att genomföra det fjärde penningtvättsdirektivet och för att anpassa svensk rätt till den reviderade förordningen. Utredningens uppdrag omfattar också att bedöma den svenska lagstiftningen utifrån Fatfs reviderade rekommendationer samt att se över om den nuvarande strukturen i penningtvättslagen är tydlig och ändamålsenlig.

1.2 Penningtvätt och finansiering av terrorism som internationella och nationella företeelser

FN:s organ mot brott och narkotika, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) gjorde i en rapport från 2011 bedömningen att vinster från brott motsvarar 3,6 procent av den globala BNP:n.⁴ Om det legala finansiella systemet används till att tvätta pengar från brott och till att finansiera terrorhandlingar svärtas dess rykte, något som riskerar leda till ett minskat förtroende för de finansiella aktörerna. I en nederländsk studie från 2006 beskrivs

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006.

⁴ Pietschmann, Thomas och Walker John, *Estimating Illicit Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crime*, Research Report/United Nations Office on Drugs and Crime UNODC, Vienna: UNODC (2011).

24 allvarliga effekter av penningtvätt.⁵ Bland de konsekvenser som nämns kan korruption och ökad brottslighet i övrigt här lyftas fram som exempel. Det demokratiska samhället hotas när ett av fundamenten, det finansiella systemet, används för illegala syften.

Strävan efter att uppnå en internationell standard för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism har inte minst förstärkts efter terrordåden den 11 september 2001 och händelseutvecklingen därefter. Utvecklingen av ett globalt och enhetligt system mot penningtvätt och finansiering av terrorism motverkar möjligheterna för brottslingarna att byta land. Således finns det flera anledningar att agera både internationellt och nationellt. Under 2013 och 2014 genomfördes för första gången en nationell riskbedömning när det gäller penningtvätt och finansiering av terrorism.⁶ Riskbedömningen resulterade i två rapporter, i den ena analyserades riskerna för penningtvätt och i den andra finansieringen av terrorism.⁷ I rapporten avseende penningtvätt gjordes en uppskattning att penningtvätt i Sverige omfattar mångmiljardbelopp. När det gäller finansiering av terrorism uttalades, om än med försiktighet, att det skulle kunna handla om miljonbelopp varje år.

1.3 Målet: Ett effektivt system mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Utredningens uppdrag, att anpassa det svenska regelverket till de internationella åtagandena, är ett led i arbetet med att skapa förutsättningar för ett effektivt system – en regim – mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Den naturliga frågan blir då vad som karakteriserar ett sådant heltäckande system?

Mycket kortfattat är kraven i de internationella åtagandena både av administrativ och av straffrättslig karaktär. De straffrättsliga och administrativa systemen kompletterar varandra.

⁵ Unger, Brigitte, Ferwada, Joras, de Kruij, Wouter, Busuinoic, Madalina, Wokke, Kristen, *The amounts and the Effects of Money Laundering*, Report for the Ministry of Finance (the Netherlands), Utrecht: Utrecht: School of Economics (2006), s. 110 ff.

⁶ Regeringsbeslut II 4 2012-11-29, Fi2012/4457.

⁷ *Penningtvätt – En nationell riskbedömning* (2013-08-30) samt *Finansiering av terrorism – En nationell riskbedömning* (2014-03-14), Gemensam myndighetsrapport/Finansinspektionen Dnr 2012-13024.

Syftet med administrativa bestämmelser är främst att förhindra att det legala systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism. Insatserna på denna arena är brottsförebyggande, snarare än brottsutredande, medan de straffrättsliga åtgärderna är reaktiva till sin karaktär.

Fatfs rekommendationer omfattar såväl straffrättsliga som administrativa åtgärder. EU:s penningtvättsdirektiv, liksom den uppdaterade förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel ställer krav på såväl straffrättsliga som brottsförebyggande, administrativa åtgärder. Utredningen har vid sina överväganden främst utgått från det brottsförebyggande perspektivet.

1.4 Det måste finnas goda förutsättningar för samtliga aktörer att agera mot penningtvätt och finansiering av terrorism

I Sverige finns de brottsförebyggande, administrativa reglerna främst i lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). Vissa ytterligare regler finns bl.a. i förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättsförordningen). Dessa regleringar kompletteras i sin tur av myndighetsföreskrifter. Även andra regleringar tar sikte på att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism.

Förutom att anpassa den svenska regleringen till unionsrätten och Fatfs reviderade rekommendationer har utredningen fått i uppdrag att överväga om det i något fall finns skäl att gå längre än vad de internationella åtagandena kräver. I uppdraget ingår också att se över strukturen i penningtvättslagen och eventuellt lämna förslag till förbättringar.

Utgångspunkten för utredningens genomförande i denna del har varit att den svenska regleringen måste vara anpassad för systemets samtliga aktörer. Både Fatfs reviderade rekommendationer och EU:s uppdaterade rättsakter präglas av en riskbaserad ansats. Denna riskbaserade, "holistiska" metod innebär, enkelt uttryckt, att insatserna mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska anpassas efter behov, där riskanalysen ska ske genom en sammanvägning av de olika riskfaktorerna. Agerandet ska präglas mer av individuella, situations-

anpassade åtgärder än genomförande av schabloniserade förfaranden. Där riskerna är som störst ska flest resurser användas. I det fall riskerna är mindre behövs inte lika kraftiga åtgärder. Åtgärderna ska också vara proportionerliga. I annat fall riskerar systemet att motverka gynnsam tillväxt och god affärsverksamhet. Målsättningen, att skydda samhället från brott och att skydda stabiliteten och integriteten i det finansiella systemet, måste vägas mot behovet av att skapa ett regelverk som låter företag utveckla sin affärsverksamhet.

Det förebyggande arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism sker på tre nivåer. På den internationella nivå arbetas gemensamma principer fram. På den nationella nivån genomförs dessa av lagstiftaren och olika myndigheter. Lagstiftningsåtgärderna och de olika föreskrifterna riktar sig dock i huvudsak mot den tredje nivån, där de enskilda aktörerna finns. De enskilda aktörer som omfattas av regelverket benämns i det svenska systemet ”verksamhetsutövare”⁸. Dessa utgörs i realiteten av både olika finansiella verksamheter, som t.ex. banker och växlingskontor, samt andra verksamheter som bedömts särskilt kunna utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Verksamhetsutövarna kan alltså ses som aktörer i det nationella och internationella systemet för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är dessa som har störst möjlighet att tidigt upptäcka oegentligheter.

Penningtvättslagens bestämmelser riktar sig först och främst till verksamhetsutövarna. Den talar t.ex. om vilka åtgärder som dessa måste vidta för att kontrollera sina kunder och kundernas aktiviteter. Lagen reglerar också när och hur oegentligheter ska rapporteras till de brottsbekämpande organen. I penningtvättslagen finns vidare ett krav på att verksamhetsutövarna ska ha egna rutiner för hur riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism ska minimeras. Regleringen på penningtvättsområdet innehåller också bestämmelser om tillsyn och om ingripande mot verksamhetsutövare som överträder bestämmelser i penningtvättslagen. Regler om tillsyn, ingripanden och sanktioner är tydligt definierade i det fjärde penningtvättsdirektivet och medför, i slutändan, ett stort ansvar för verksamhetsutövare att upprätthålla ett effektivt system för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering.

⁸ Direktivet använder uttrycket ”ansvariga enheter”.

Att de internationella och nationella systemen kompletteras av enskilda verksamhetsutövares rutiner och kontrollfunktioner utgör en grundläggande förutsättning för ett effektivt system. Samtidigt är det också detta lapptäcke av regleringar och olika rutiner som gör arbetet så komplicerat. Noggranna överväganden måste därför göras i fråga om vilka verksamhetsutövare som bör omfattas av systemet, vilka regelinstrument som dessa behöver för att kunna fullgöra sina skyldigheter samt hur myndigheter och organ ska få ingripa mot verksamhetsutövare som överträder sina skyldigheter. En mycket viktig fråga är också hur man skapar ändamålsenliga kontaktytor mellan verksamhetsutövare, tillsynsmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter och andra aktörer.

Utredningens uppdrag har bestått av flera moment. Att föreslå och skapa en ny penningtvättslag har varit ett. Att skapa goda förutsättningar för en god samverkan mellan de berörda aktörerna mot penningtvätt och finansiering av terrorism och på så sätt bidra till ett mer effektivt system, ett annat. Genomförandet av direktivets krav när det gäller tillsyn och sanktioner ett tredje. Ett ytterligare större fokus för utredningen har varit att införa det fjärde penningtvättsdirektivets krav på uppgifter om verkliga huvudmän. Även genomförandet av detta krav har stor betydelse för effektiviteten i ett system för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism.

2 Utredningens arbete

Utredningens arbete påbörjades väsentligen i januari 2015 och har innefattat regelbundna sammanträden. Utredningen har sammanträtt vid sammanlagt tolv tillfällen. Däremellan har fortlöpande samråd ägt rum mellan den särskilda utredaren, sekretariatet och experterna.

Utredningen har vidare fört diskussioner med ett flertal aktörer, bl.a. med AB Trav och Galopp (ATG), Svenska Bankföreningen, Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen, Justitiekanslern, Polismyndigheten (inbegripet Finanspolisen), Lotteriinspektionen, Säkerhetspolisen, Värdebolaget Loomis, representanter från kansliet för Operativa rådet, Fastighetsmäklarinspektionen, Länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne, Sveriges advokatsamfund och Upplysningscentralen (UC). Fortlöpande diskussioner har även förts med företrädare från det finländska finansministeriet som haft i uppgift att genomföra det fjärde penningtvättsdirektivet i finländsk rätt.

Den särskilda utredaren och sekreteraren har vidare deltagit i ett seminarium som genomfördes av Lotteriinspektionen under maj 2015.

Experterna har i stor omfattning bidragit till arbetet, bl.a. genom författande av textförslag och upprättande av promemorior.

Konsekvensanalysen har till övervägande del utförts av konsultbolaget Mapec KB, som också har biträtt vid utformningen av vissa organisatoriska inslag i förslaget om inrättande av en samordningsfunktion.

3 Betänkandets uppbyggnad

3.1 Betänkandets huvudtext är uppbyggd i fyra delar

Betänkandets huvudtext som omfattas av denna del av betänkandet, volym 1, är huvudsakligen uppbyggd i fyra delar. Författningsförslaget och författningskommentaren omfattas av volym 2.

3.2 Del 1: Bakgrund

Först finns en inledande del som ger en bakgrund till utredningens överväganden och förslag (kapitel 4–7).

I *kapitel 4* ges en översiktlig beskrivning av begreppen penningtvätt och finansiering av terrorism.

I *kapitel 5* görs några nedslag i den internationella utvecklingen i fråga om åtgärder för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

I *kapitel 6* beskrivs det svenska systemet. Beskrivningen omfattar en övergripande redogörelse av myndigheternas och andra aktörers arbete för att förebygga och förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Redogörelsen inbegriper också en översiktlig beskrivning av den rättsliga regleringen på området.

I *kapitel 7* redogör utredningen för huvuddragen i Fatfs reviderade rekommendationer, det fjärde penningtvättsdirektivet och den uppdaterade förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel.

3.3 Del 2: Överväganden och förslag

Den andra delen behandlar de allra flesta av utredningens överväganden och förslag.

I *kapitel 8* redogör utredningen för de allmänna utgångspunkterna för sina förslag.

Kapitel 9 behandlar utredningens förslag till förändrade definitioner av penningtvätt och finansiering av terrorism.

I *kapitel 10* redogör utredningen för sina övervägandena och förslag när det gäller lagens tillämpningsområde.

Kapitel 11 behandlar vissa av verksamhetsutövarens skyldigheter såsom kravet på tillämpningen av ett riskbaserat förhållningssätt, verksamhetsutövarens riskbedömning och interna rutiner m.m.

I *kapitel 12* behandlas reglerna om kundkännedom.

Kapitel 13 omfattar verksamhetsutövarens gransknings- och rapporteringsskyldighet.

I *kapitel 14* redogör utredningen för sina överväganden och förslag när det gäller behandling av personuppgifter och bevarande av handlingar och uppgifter.

Kapitel 15 omfattar vissa överväganden och förslag när det gäller gränsöverskridande verksamheter.

I *kapitel 16* redogörs för ansvar för regelefterlevnad och intern kontroll m.m.

Kapitel 17 behandlar tillsyn och sanktioner.

I *kapitel 18* behandlas nationell samordning och av arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Kapitel 19 tar sikte på Finanspolisens roll och samarbete med andra finansunderrättelseenheter.

Kapitel 20 behandlar statistik.

Kapitel 21 ägnat åt att anpassa svensk rätt till förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel.

3.4 Del 3: Särskilt om uppgifter om verkliga huvudmän

Den tredje delen, som redovisas i *kapitel 22*, är särskilt ägnad åt det fjärde penningtvättsdirektivets krav på uppgifter om verkliga huvudmän som ska tillhandahållas av juridiska personer och finnas tillgängliga i ett centralt register.

3.5 Del 4: Ikraftträdande och övergångsbestämmelser m.m.

Den fjärde delen består av överväganden och förslag när det gäller ikraftträdande och övergångsbestämmelser (*kapitel 23*). Denna del omfattar även konsekvensanalysen (*kapitel 24*).

BAKGRUND

4 Begreppen penningtvätt och finansiering av terrorism

4.1 Inledning

Den gemensamma nämnaren för penningtvätt och finansiering av terrorism är utnyttjandet av det finansiella systemet för illegala ändamål. Detta är också anledningen till att åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ofta behandlas i samma kontext.

Den principiella skillnaden är att penningtvätt syftar till att dölja en vinstgenererande brottslig handling, något som inte behöver vara fallet vid finansiering av terrorism, eftersom terrorism kan finansieras med legalt intjänade medel. Syftet i båda fallen är alltid att möjliggöra för någon att begå brott.

Detta kapitel innehåller en mera översiktlig beskrivning av företeelserna som sådana. Frågor om hur begreppen ska definieras i penningtvättslagen behandlas i kapitel 9.

4.2 Penningtvätt

4.2.1 "Klassisk penningtvätt"

Termen penningtvätt tros ha introducerats 1986 i *US Money Laundering Control Act of 1986*.¹ Begreppet har alltsedan dess använts flitigt i olika sammanhang. Innebörden kan emellertid variera beroende på i vilket sammanhang det används.² Måhända är det inte möjligt att ge termen någon allmängiltig innebörd. Penningtvätt kan

¹ Bergström, Maria, SvJT 2011s. 359; *EU som lagstiftare inom straffrätten och reglerna mot penningtvätt*.

² *Från svart till vitt och gråzonen däremellan – En skrift om penningtvätt*, Skrift från Rikspolisstyrelsen, Stockholm (2011) s. 3.

ta sig många olika uttryck³ och angripas på flera olika sätt, vilket kan vara en förklaring till att begreppet ges något olika betydelse beroende på sammanhanget.

Utredningens uppdrag utgår från de uppdaterade EU-rättsakterna. I avsaknad av vedertagen definition får därför den innebörd som penningtvätt ges i det fjärde penningtvättsdirektivet här fungera som utgångspunkt. I artikel 1.3 anges att följande uppsåtliga handlingar utgör penningtvätt:

- a) Omvandling eller överföring av egendom, i vetskap om att egendomen härrör från brottslig handling eller från medverkan till brottslig handling, i syfte att hemlighålla eller dölja egendomens olagliga ursprung eller för att hjälpa någon som är delaktig i en sådan verksamhet att undandra sig de rättsliga följderna av sitt handlande.
- b) Hemlighållande eller döljande av en viss egendoms rätta beskaffenhet eller ursprung, av dess belägenhet, av förfogandet över den, av dess förflyttning, av de rättigheter som är knutna till den, eller av äganderätten till den, i vetskap om att egendomen härrör från brottslig handling eller från medverkan till en sådan handling.
- c) Förvärv, innehav eller brukande av egendom, i vetskap om, vid tiden för mottagandet, att egendomen härrörde från brottslig handling eller från medverkan till en sådan handling.
- d) Deltagande, sammanslutning för att utföra, försöka att utföra och medhjälp, underlättande och rådgivning vid utförandet av någon av de handlingar som avses i leden a, b och c.

Definitionen i det fjärde penningtvättsdirektivet är i stort densamma som i dess föregångare. Definitionen i penningtvättsdirektivet kan sägas beskriva den ”klassiska penningtvätten”. Den bygger på att det finns ett förbrott i bakgrunden och att egendom som härrör från det förbrottet tvättas vit på något av de sätt som anges i artikeln.

³ Se *Penningtvätt och annan penninghantering*, Rapport/ Brottsförebyggande rådet 2015:22.

Traditionellt har penningtvätt brukat ges tre olika syften:

- Brottsutbytena ska omvandlas så att de verkar vara legalt för-tjänade.
- Egendomens illegala ursprung och ägarskap ska döljas.
- En godtagbar, laglig förklaring till pengarnas ursprung ska skapas.

Dessa tre syften beskrivs i litteraturen ofta som en process och delas in i tre faser, som delvis överlappar varandra.⁴ Dessa är: placeringsfasen, skiktningssfasen och integreringsfasen.

Placeringsfasen

I placeringsfasen förs brottsutbytet in i det legala finansiella systemet. Egendomen placeras inte sällan på ett bankkonto. Ett vanligt tillvägagångssätt är att egendomen delas i flera mindre partier och sätts in på olika konton, i olika länder.⁵ Om brottsutbytet består av kontanter i mindre valörer förekommer det ofta att dessa växlas till större valörer innan de sätts in på konton. Detta för att minska risken för att bli upptäckt. Det är också vanligt att anlita bulvaner för insättningar för att undvika uppmärksamhet. Metoderna för penningtvätt kan vara mycket avancerade och svåra att upptäcka redan i placeringsfasen.

Skiktningssfasen

Om placering av brottsutbytet lyckas följer normalt den s.k. skiktningssfasen. Nu genomförs flera transaktioner med egendomen. Strategin, som går ut på att förvirra och förleda, syftar till att dölja medlens olagliga ursprung och ägarskap. Pengar förflyttas mellan olika bankkonton. Handel med värdepapper, köp av försäkringar, uttag i form av postväxlar eller checkar förekommer. Även mycket komplicerade upplägg förekommer. Egendomen kan exempelvis

⁴ Se bl.a. *Penningtvätt-Rapportering och hantering av misstänkta transaktioner*, Rapport/Brottsförebyggande rådet 2011:4, s. 24 ff.

⁵ *Penningtvätt inom den grova organiserade brottsligheten*, Rapport/Rikskriminalpolisen 2010:2, s. 13.

plockas ut ur det finansiella systemet tillfälligt och sätts in igen, på ett helt annat ställe.

Integreringsfasen

Integreringsfasen anses normalt vara det sista steget i penningtvättsprocessen.⁶ Denna fas går ut på att skapa en legitim förklaring till varifrån egendomen kommer. Ett exempel är att spel- och vinstkuponger köps med kontanter. Sedan kan verifikatet inkasseras och pengarna har, till synes, fått ett legalt ursprung.

Penningtvätt som föränderligt fenomen

De tre klassiska syftena och faserna med penningtvätt ger ingen fullständig beskrivning av fenomenet. Det bör framhållas att tanken om penningtvättens tre syften och faser härrör från tiden då åtgärder mot penningtvätt endast omfattade egendom härrörande från narkotikabrottslighet – och då kontanter var en självklar utgångspunkt för penningtvätt.

I dag är ett vanligt syfte med penningtvätt att föra undan eller omvandla egendom för att försvåra för myndigheterna att spåra den. Medlen finns också som utgångspunkt inte sällan inom det finansiella systemet. Brottslingen måste omvandla dem till kontanter alternativt föra ut dem ur landet för att försvåra för myndigheter att spåra dem. Bulvaner används inte sällan för att ta ut medel ur det finansiella systemet.⁷ Detta gäller t.ex. för olika former av skattebrott och vid olika former av bedrägerier, där brottet ofta genomförs genom en förmögenhetsöverföring inom det finansiella systemet, för att sedan förflyttas på ett sätt som försvårar spårandet av medlem.

Även när det gäller narkotikabrott finns exempel på att man får betalt inom ramen för det finansiella systemet, t.ex. genom att någon annan upplåter sitt konto.

⁶ Det talas ibland om en fjärde fas, den s.k. återinvesteringsfasen. Denna innebär att de tvättade pengarna används i legal verksamhet, kanske för att köpa en bostadsrätt eller dylikt. Pengarna har emellertid redan tvättats, genom de tre första faserna i processen.

⁷ Se bl.a. *Storskaliga skattebrott – En kartläggning av skattebrottslingens kostnader*, Rapport/Brottsförebyggande rådet 2011:7, s. 120.

4.2.2 Förfaranden som kan jämföras med penningtvätt

De flesta rapporter som kommer in till Sveriges finansunderrättelseenhet – Finanspolissektionen inom Polismyndigheten (i det följande Finanspolisen) – handlar inte om klassisk penningtvätt. Det rör sig i stället om förfaranden som är kopplade till skattebrott och annan ekobrottslighet. Kontantuttag relaterade till svart arbetskraft är vanligast. Branscher som inte sällan lyfts fram som särskilt utsatta för svartarbete är bygg- och anläggning, städföretag och restauranger. Även brottsliga förfaranden hänförliga till punktskattebrottslighet och s.k. momskaruseller är vanligt.

I realiteten handlar det i dessa fall ofta om att smutsa ner vita pengar, inte att dölja pengarnas brottsliga ursprung. När det gäller utbetalningen av svarta löner är målet att dölja vart pengarna tar vägen – genom olika mellanhänder. För att dölja vart pengarna tar vägen utnyttjas inte sällan det finansiella systemet. Verksamheter som t.ex. involverar kontanthantering, överföringar av medel och valutaväxling är i detta hänseende särskilt sårbara. Ett annat sätt att få ut pengar ur t.ex. ett bolag utan att väcka misstankar är att anlita någon som kan ställa ut falska fakturor.

Den definition av penningtvätt som t.ex. direktivet ger fångar inte direkt in denna typ av brottslighet – det finns sällan något förbrott då åtgärden vidtas. Dessa förfaranden, som ibland brukar kallas för ”penningmaskering”⁸, kan emellertid jämföras med penningtvätt i flera avseenden. De misstänkta förfarandena, som inte sällan involverar stora kontantbelopp, rapporteras regelbundet in till Finanspolisen. Finanspolisen hanterar dem som misstänkt penningtvätt. För en närmare redogörelse av utredningens överväganden och förslag när det gäller de förfaranden som brukar jämföras med penningtvätt, se avsnitt 9.2.3.

4.3 Finansiering av terrorism

Även begreppet finansiering av terrorism definieras i EU:s regelverk. Definitionen, som finns i det fjärde penningtvättsdirektivets artikel 1.5, omfattar allt tillhandahållande eller insamling av medel,

⁸ Se t.ex. *Organiserat svartarbete i byggbranschen*, Rapport/Brottsförebyggande rådet 2007:27.

oavsett tillvägagångssätt, direkt eller indirekt – i syfte att de ska användas eller med vetskap om att de helt eller delvis är avsedda att användas för att begå något av de brott som avses i rådets rambeslut om bekämpande av terrorism.⁹ Den brottslighet som avses i rådets rambeslut är bl.a. terroristbrott, mord, dråp, grov misshandel, människorov, mordbrand och sabotage. En förutsättning är dock att ändamålet med gärningarna är att injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp eller t.ex. att förmå en regering att vidta en åtgärd. Utredningens överväganden och förslag när det gäller definitionen av finansiering av terrorism behandlas i avsnitt 9.3.2.

Termen terrorismfinansiering användes första gången av Förenta Nationerna (FN), i en deklaration från 1994.¹⁰ Att upptäcka finansiering av terrorism kan vara en mycket svår uppgift.

I Sverige är det Säkerhetspolisen som huvudsakligen har till uppgift att leda och bedriva polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Således är frågor gällande finansiering av terrorism en del av myndighetens ansvarsområde. Merparten av Säkerhetspolisens terrorärenden gäller våldsbejakande nätverk av personer med koppling till t.ex. al-Qaida eller al-Shabaab.¹¹ Ett förhållandevis stort antal personer har åkt till Syrien för att ansluta sig till stridande förband. Enligt Säkerhetspolisen rör det sig om cirka 300 personer. Ett 30-tal personer har vidare rest till Somalia för att delta i konflikten där.

Finansiering av terrorism kan ske på relativt lågskalig nivå: Det kan handla om att täcka kostnader för dagligt uppehälle, bostäder och resor.

Även när det gäller finansiering av terrorism utgör ekonomisk brottslighet det huvudsakliga sättet att generera medel. Ett sätt att finansiera resorna till Syrien har t.ex. av Säkerhetspolisen konstaterats vara olika typer av bedrägerier eller skatteundandragande. Vidare har resorna finansierats genom blacolån eller s.k. sms-lån. Narkotikahandel har också pekats ut som ett sätt att finansiera resorna. Såsom exempel på finansiering av terrorism bör också nämnas smuggling av kontanter och annan egendom till utlandet.

⁹ Rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism.

¹⁰ A/RES/49/60.

¹¹ SOU 2015:31, s. 219 ff.

Vidare är självfinansiering genom lön och bidrag exempel på finansiering av terrorism. Även finansiering genom donationer (t.ex. att pengar skickas till utlandet via betalningsförmedlare, växlingskontor eller dylikt) och insamling antas förekomma. I den nationella riskbedömningen gällande finansiering av terrorism från 2014 lyftes insamlingsverksamhet för vidarebefordran till utlandet fram som en högrisksektor.

5 Åtgärder för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism – den internationella utvecklingen

5.1 Inledning

Det svenska systemet mot penningtvätt och finansiering av terrorism utgår väsentligen från internationella åtaganden. Penningtvättslagen är, som tidigare framgått, produkten av genomförandet av det tredje penningtvättsdirektivet. EU:s penningtvättsdirektiv bygger i sin tur på Fatfs rekommendationer.

Fatf är den internationella aktionsgrupp som brukar beskrivas som "världsledande" i arbetet med att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Fatf bildades av G7-länderna vid ett toppmöte i Paris 1989. Vid bildandet bestod Fatf av 16 medlemmar. Sverige var med från början.

Fatf arbetar med att ta fram internationella standarder för bekämpning av penningtvätt, finansiering av terrorism och, numera, även spridning av massförstörelsevapen. Rekommendationerna ska genomföras av medlemmarna i deras rättsordningar. Fatf har även olika vägledningsdokument som är tänkta att vara till hjälp både vid genomförandet och vid den fortsatta tillämpningen av rekommendationerna. För att kontrollera att rekommendationerna genomförs och tillämpas på korrekt sätt görs återkommande utvärderingar av medlemsländerna. Vidare har Fatf möjlighet att på olika sätt utfärda rekommendationer om motåtgärder avseende de länder som inte har tillräckliga system för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

I skrivande stund har Fatf 36 medlemmar. Två av dessa är organisationer, Europeiska kommissionen och Gulfstaternas medlemsråd. Dessutom finns det så kallade associerade medlemmar samt observatörer. Sammanlagt har över 180 jurisdiktioner förbundet sig att genomföra rekommendationerna och låta sig utvärderas. Även organ som Förenta Nationerna (FN), Internationella valutafonden (IMF) och Världsbanken m.fl. har ställt sig bakom rekommendationerna. De internationella standarder som Fatf arbetat fram har alltså fått stort genomslag.

Det speciella med Fatfs rekommendationer är att de omfattar ett helt system av åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Med rekommendationerna följer även olika typer av vägledningsdokument för hur dessa ska genomföras nationellt. Utifrån rekommendationerna kan medlemmarna således bygga upp hela strukturer med regler och arbetssätt för hur penningtvätt och finansiering av terrorism ska bekämpas. Även andra internationella organ är aktiva i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Bland övriga aktörer som sträcker sig utanför EU-kretsen kan nämnas FN och Europarådet. Som tidigare framgått är även organ som IMF och Världsbanken engagerade. Det är inte här möjligt att redogöra för samtligas arbete. Däremot kan det vara av vikt att göra några nedslag i den internationella utvecklingen. Därmed synliggörs det också att de internationella organens arbete i mångt och mycket går hand i hand. Angreppssätten för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism är i flera fall desamma.

5.2 Fatfs internationella standarder

5.2.1 Fatfs rekommendationer

Kort efter att Fatf hade bildats publicerades, i april 1990, en första rapport med 40 rekommendationer med åtgärder mot penningtvätt som hade arbetats fram inom organet. Rekommendationerna tog sikte på tre centrala delar av området åtgärder mot penningtvätt; förbättringar av de nationella rättssystemen, förbättringar av det finansiella systemets roll och stärkt internationellt samarbete. Från början inriktades åtgärderna främst mot att bekämpa tvätt av svarta pengar som kom från narkotikahandeln, även om viss annan brottslighet också innefattades.

År 1996 reviderades rekommendationerna för första gången för att bättre svara mot hur metoderna för penningtvätt kommit att utvecklas. Efter detta har rekommendationerna uppdaterats flera gånger. I dag omfattar de åtgärder avsedda att motverka tvätt av svarta pengar från alla former av brottslig verksamhet. Efter händelserna den 11 september 2001 utfärdade Fatf nio specialrekommendationer på området åtgärder mot finansiering av terrorism. Av särskild betydelse för utredningens arbete är resultatet av den senaste revideringen av rekommendationerna, som avslutades i februari 2012. Numera omfattar rekommendationerna även åtgärder mot spridning av massförstörelsevapen.

Fatfs rekommendationer ställer krav på medlemsländernas rättsliga system. Rekommendationerna är av både straffrättslig och administrativ karaktär. Kriminaliseringen av penningtvätt och finansiering av terrorism är en viktig hörnsten i Fatfs system. Medlemsländerna är också skyldiga att ha administrativa regelverk som styr det förebyggande arbetet på området. Det legala systemet förutsätts även i övrigt vara uppbyggt på ett sådant sätt att riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism minimeras. Fatf kräver t.ex. att medlemsländerna ser till att det finns möjligheter till god insyn i ägarförhållandena i de juridiska personer som verkar inom deras territorium. Detta i syfte att förhindra att de nationella företagsstrukturerna och andra enheter utnyttjas för illegala syften.

Som nämnts påverkar dock rekommendationerna inte bara utformningen av medlemsländernas lagar och regler. Fatfs rekommendationer drar också upp riktlinjerna för hur de nationella aktörerna bör arbeta mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Samarbete mellan nationella myndigheter och andra aktörer är exempel på ett område som Fatf berör ingående.

5.2.2 Det riskbaserade förhållningsättet

En princip som kommit att präglade Fatfs rekommendationer i allt större utsträckning är principen om ett riskbaserat, "holistiskt" förhållningsätt. Efter revideringen av rekommendationerna i februari 2012 är begreppet av än mer central betydelse. Resurserna ska användas där riskerna är som störst. Där låg risk kan konstateras behövs följaktligen inte lika ingripande åtgärder.

Det riskbaserade förhållningssättet innefattar bl.a. genomförandet av riskanalyser, dvs. att närmare undersöka vilka sårbarheter och hotbilder som finns i det aktuella systemet. Utifrån de riskanalyser som sker på internationell och nationell nivå kan sedan strategier utarbetas. De riskbedömningar som ska göras på verksamhetsutövarnas nivå formar de interna rutinerna för hur deras olika kunder och transaktioner m.m. ska hanteras.

5.2.3 Närmare om Fatfs system mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Rekommendationerna utgår från de aktörer som i det svenska systemet benämns *verksamhetsutövare*.¹ Som tidigare framgått är dessa privata aktörer som bedömts särskilt kunna utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Genom Fatfs rekommendationer åläggs verksamhetsutövarna flera skyldigheter. Rekommendationerna om verksamhetsutövarnas kundkänedom och kundkontroll är centrala. Eftersom verksamhetsutövarna anses vara särskilt sårbara för penningtvätt och finansiering av terrorism ska de vidta speciella åtgärder då de t.ex. etablerar en affärsförbindelse med en kund. De måste veta vem kunden är för att kunna bedöma riskerna för oegentligheter. Om kunden är ett företag eller någon form av juridisk person, måste verksamhetsutövarna ta reda på vem eller vilka fysiska personer som utövar den yttersta kontrollen. När kunden är identifierad ska verksamhetsutövarna genomföra kontroller av kunden, allt i syfte att kunna upptäcka misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism i ett tidigt skede. Hur ingående kontrollerna behöver vara beror på riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Vissa kunder och transaktioner kräver mer ingående granskning, medan det i andra fall kan räcka med mindre ingripande kontroller. Verksamhetsutövarna måste kort sagt ha beredskap för hur olika risker för penningtvätt och finansiering av terrorism ska hanteras inom den egna verksamheten. De ska,

¹ Verksamhetsutövare är den svenska penningtvättslagens benämning på aktörerna. I Fatfs rekommendationer talas om "the financial sector and other designated sectors". I EU:s tredje penningtvättsdirektiv används genomgående uttrycket "institut och personer som omfattas av detta direktiv", medan det fjärde direktivet använder uttrycket "obliged entities" (ansvariga enheter).

utifrån det riskbaserade förhållningssättet, göra bedömningar och arbeta fram rutiner för hur olika situationer ska hanteras.

Om en verksamhetsutövare fattar misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism ska den rapporteras till den s.k. *finansunderrättelseenheten*. Finansunderrättelseenheten är en annan central aktör i Fatfs rekommendationer. Denna ska vara en självständig aktör och fungera som ett nationellt underrättelsecentrum i frågor gällande penningtvätt och finansiering av terrorism. Huvuduppgiften för finansunderrättelseenheten är att analysera verksamhetsutövarnas rapporter.

Tillsynsmyndigheterna har också en framträdande uppgift i Fatfs system. De ska övervaka så att verksamhetsutövarna följer penningtvätsregleringen. Myndigheterna ska bl.a. ha möjlighet att besluta om sanktioner mot verksamhetsutövarna, ifall dessa åsidosätter sina skyldigheter.

Fatfs system omfattar även andra aktörer än de nu nämnda. Det finns t.ex. möjlighet att låta ett självreglerande organ utöva tillsyn, i stället för en myndighet.

5.3 Andra aktörer i det internationella arbetet

5.3.1 FN:s åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Narkotikabrottskonventionen

FN tog tidigt initiativ i kampen mot den organiserade brottsligheten. Narkotikabrottskonventionen antogs av FN år 1988 och har ratificerats av flertalet FN-stater, däribland Sverige.

Konventionens egentliga namn, FN:s konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen, säger mycket om dess innehåll. Huvudsyftet med konventionen är att stärka det internationella samarbetet och effektivisera insatserna mot den gränsöverskridande narkotikabrottsligheten. Konventionen ställer krav på att länderna kriminaliserar illegal framställning och försäljning samt olagligt innehav av narkotika. Narkotikabrottskonventionen har också lagt grunden för några av de första svenska bestämmelserna på området åtgärder mot penningtvätt.

Palermokonventionen

Palermokonventionen, eller FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet antogs av FN i november år 2000. Sverige ratificerade konventionen i april 2004.²

Konventionen är ett led i att ytterligare förstärka det internationella samarbetet på brottsbekämpningsområdet. Tanken bakom konventionen är densamma som i flera av de övriga internationella åtagandena: En tillnärmning av olika länders legala system försvårar för den organiserade brottsligheten.

Palermokonventionen omfattar de första rättsligt bindande internationella hjälpmedlen för att bekämpa den organiserade brottsligheten.³ Den innefattar, förutom en bred skala av andra åtgärder mot organiserad brottslighet, även ett krav på en utvidgad kriminalisering av penningtvätt. Konventionen kräver inte bara att parterna straffbelägger tvätt av illegala inkomster från narkotikabrottslighet utan även tvätt av inkomster från alla andra typer av allvarlig brottslighet.

Förutom det utvidgade kravet på kriminalisering föreskrivs administrativa regler som ska förebygga penningtvätt. Enligt konventionen ska varje medlemsstat ha ett fullständigt regelverk på området åtgärder mot penningtvätt. Syftet med en sådan reglering anges i konventionen vara att avskräcka från och upptäcka all sorts penningtvätt. De nationella regelverken ska innehålla bestämmelser för finansiella och, där så är lämpligt, andra institutioner som särskilt kan utnyttjas för penningtvätt. Den nationella regleringen bör ställa krav på att aktuella verksamhetsutövare prioriterar kundidentifiering samt registrering av och rapportering om misstänkta transaktioner. Varje konventionsstat ska också se till att rättsvårdande myndigheter, som har till uppgift att bekämpa penningtvätt, kan samarbeta och utbyta information på ett nationellt och internationellt plan. Det anges vidare att konventionsstaterna ska överväga frågan om inrättande av ett ekonomiskt underrättelseorgan. Underrättelseorganet ska tjäna som nationellt centrum för insamling, analys och spridning av information om eventuell penningtvätt.

² SÖ 2004:21, *Sveriges internationella överenskommelser – nr 21 Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande brottslighet*.

³ Prop. 2002/03:146, *Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet*, s. 7.

FN:s konvention om bekämpning av terrorismfinansiering

FN:s konvention om bekämpande av finansiering av terrorism antogs av FN:s generalförsamling i december 1999. Konventionen hade ännu inte trätt i kraft vid tidpunkten för terrordåden den 11 september 2001.

Konventionen ställer bl.a. krav på att konventionsstaterna, däribland Sverige⁴, kriminaliserar handlingar där någon samlar in pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå terroristbrott. I konventionen finns en uppräknning av vilka handlingar som ska anses utgöra terroristbrott. Bland de handlingar som finns uppräknade kan nämnas mord, människorov, kapning och sjöfartssabotage, luftfartssabotage, flygplatssabotage och spridande av gift eller smitta.

FN:s resolution 1373 (2001) om åtgärder mot finansiering och föreberedelser av terrorhandlingar

FN:s resolution 1373 antogs av FN:s säkerhetsråd den 28 september 2001, som ett direkt svar på terrorattackerna den 11 september samma år. Syftet med resolutionen är att komplettera det internationella samarbetet genom ytterligare åtgärder för att förhindra förberedelse och finansiering av terrorismhandlingar.

Sedan tillkomsten av resolutionen har det talats om två så kallade sanktionsregimer som en del av FN:s kamp mot terrorism. Den ena är den regim som skapades genom en tidigare resolution, FN-resolution 1267 (1999), och som innehöll krav på sanktioner mot talibanerna, Usama bin Laden och al-Qaida samt personer och enheter med anknytning till dem. Den andra sanktionsregimen är den som skapades genom resolution 1373 och som inte tar sikte på någon specifik terrorgrupp utan i stället sätter upp krav på åtgärder mot all typ av terrorism.

Resolution 1373 innehåller bl.a. krav på att medlemsstaterna ska frysa tillgångar för personer och grupper som misstänks för att begå, försöka begå, delta i eller underlätta terroristhandlingar. Den omfattar också en bestämmelse om ett närmare polisiärt och straff-

⁴ Prop. 2001/02:149.

rättsligt samarbete mellan FN:s medlemsländer beträffande de listade personerna.

FN:s resolutioner 2161 (2014), 2170 (2014), 2178 (2014), 2249 (2015) och 2253 (2015)

Några nedslag bör även göras beträffande de resolutioner som antagits av säkerhetsrådet under senare tid.

I juni 2014 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2161 (2014). Denna bekräftade FN:s tidigare införda restriktiva åtgärder i form av riktade åtgärder, reserestriktioner och frysning av tillgångar samt vapenembargo i förhållande till al-Qaida och associerade grupper m.m.

I augusti 2014 antogs resolution 2170 (2014) av säkerhetsrådet som en reaktion på terroristhandlingar förövade av Isil, Nusrafronten och andra grupper med anknytning till al-Qaida. Den föreskriver bl.a. skyldigheter för staterna att vidta åtgärder i syfte att förhindra rekrytering till utländska terrorstridande. Det finns också bestämmelser som gör det möjligt att göra personer med koppling till någon av dessa grupper föremål för individuella åtgärder enligt den tidigare 1267-regimen.

I september 2014 antogs resolution 2178 (2014) av säkerhetsrådet. Enligt resolutionen ska staterna, inom ramarna för nationell lagstiftning och folkrätt, vidta åtgärder för att bemöta hotet från utländska terroriststridande.

I november 2015 antog säkerhetsrådet resolution 2249 (2015). Genom resolutionen framhålls bl.a. vikten av att det internationella samfundet ökar ansträngningarna för att förhindra och bekämpa bl.a. Isils terroristverksamhet. Den ställer bl.a. krav på att vidta åtgärder för att begränsa antalet utländska terroriststridande och motverka finansiering av terrorism.

Resolution 2253 (2015) antogs i december 2015. Den handlar specifikt om att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att bekämpa terrorism när det gäller Isil, Al-Qaida och andra personer, grupper m.m. med anknytning till dessa. Det kan framhållas att resolutionen relaterar direkt till Fatfs rekommendationer på flera punkter och uppmanar medlemsstaterna att genomföra dessa. Icke minst uppmanas medlemsstaterna att genomföra Fatfs rekommendation nr 6 som gäller åtgärder för att förhindra finansiering av terrorism.

5.3.2 Europarådets arbete med att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism

1990 års förverkandekonvention

I september 1990 antog Europarådet konventionen om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott. Konventionen kallas ofta för 1990 års förverkandekonvention och har antagits av Europarådets alla 47 medlemsländer, inklusive Sverige, samt av Australien. Syftet med förverkandekonventionen är att utveckla det europeiska samarbetet i frågan om förverkande av utbyte av brott. Den innehåller även regler som tar sikte på att bekämpa penningtvätt.

Förverkandekonventionen har FN:s narkotikabrottskonvention som förebild. Den är uppbyggd på liknande sätt och behandlar flera av de frågor som tas upp där. När det gäller bestämmelserna som reglerar penningtvätt är dock förverkandekonventionen – till skillnad från Narkotikabrottskonventionen – inte begränsad till narkotikabrott. I stället omfattar den penningtvätt härrörande från alla slags brott, särskilt sådana som medför stora ekonomiska vinster. Konventionsstaterna ska straffbelägga uppsåtliga förfaranden som innefattar hjälp att omsätta eller överlåta brottsligt förvärvad egendom. Även gärningar som innebär döljande av egendomens ursprung och liknande förfaranden omfattas av bestämmelserna.

2005 års förverkandekonvention

1990 års förverkandekonvention har varit föremål för en omfattande revidering. Resultatet av revideringarna blev i stort sett en helt ny förverkandekonvention, som antogs under 2005: Europarådets konvention av den 16 maj 2005 om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott och om finansiering av terrorism. Konventionen omfattar nu alltså även åtgärder mot finansiering av terrorism. Den innehåller också krav på att konventionsstaterna har administrativa regelverk för att förebygga penningtvätt och terrorismfinansiering.

Europarådets konvention om förebyggande av terrorism

Europarådet har också utarbetat en konvention om förebyggande av terrorism. Sverige ratificerade konventionen i juni 2010.⁵ Syftet med konventionen är att stärka medlemsstaternas förebyggande åtgärder mot terrorism. Konventionsstaterna förpliktas bl.a. att straffbelägga vissa handlingar som typiskt sett kan leda till att terroristbrott begås, nämligen offentlig uppmaning, rekrytering respektive utbildning till terrorism. Konventionen förstärker också möjligheterna till samarbete både mellan nationella myndigheter och mellan stater. I maj 2015 antogs ett tilläggsprotokoll till konventionen. Tilläggsprotokollet till konventionen om förebyggande av terrorism ska bidra till att FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) genomförs på ett likartat sätt i Europarådets medlemsstater. Syftet med tilläggsprotokollet är att komplettera konventionen med bestämmelser om kriminalisering och därigenom öka parternas ansträngningar att förebygga terrorism. I tilläggsprotokollet ställs krav på att vissa handlingar som typiskt sett kan leda till att terroristbrott begås ska vara straffbelagda, nämligen deltagande i en sammanslutning i terrorismsyfte, mottagande av utbildning för terrorism, resande utomlands i terrorismsyfte samt finansiering och underlättande av sådant resande.

Moneyval

Moneyval är ett Europarådsorgan med ansvar för frågor rörande åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Moneyval är i sin tur anslutet till Fatf. Huvuduppgiften för Moneyval är att utvärdera de länder som inte är anslutna till Fatf och bedöma hur de uppfyller internationella normer på området. Moneyval lämnar sedan rapporter och rekommendationer till länderna i fråga.

⁵ SÖ 2010:35, *Sveriges internationella överenskommelser – nr 35 Europarådets konvention om förebyggande av terrorism Warszawa 16 maj 2005*.

5.4 EU:s ramverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism

5.4.1 Fatfs rekommendationer som riktmärke

Åtgärder mot penningtvätt har funnits på EU:s agenda alltsedan 1991, när det första penningtvättsdirektivet antogs.⁶ Rättsakten har därefter reviderats flera gånger och har, genom det tredje penningtvättsdirektivet, även kommit att inkludera åtgärder mot finansiering av terrorism.

EU:s reglering mot penningtvätt och finansiering av terrorism följer i princip helt Fatfs rekommendationer. Kraven på medlemsländernas legala strukturer är därmed i stort sett desamma. Penningtvättsdirektiven, så även det fjärde, ställer krav på medlemsstaterna att kriminalisera penningtvätt och finansiering av terrorism och därutöver införa sanktioner för överträdelse av andra delar av regelverket men utgör i övrigt administrativa regleringar.

Penningtvättsdirektiven är dock inte de enda regleringarna på området som EU har antagit. EU:s ramverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism innefattar också numera, om än i begränsad utsträckning, vissa straffrättsliga inslag. Förutom penningtvättsdirektivet kan bl.a. följande regleringar nämnas:

1. Förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel.⁷
2. Förordningen om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur gemenskapen.⁸
3. Betaltjänstdirektivet.⁹
4. Förordningen om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism.¹⁰

⁶ Rådets direktiv av den 10 juni 1991 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar (91/308/EEG).

⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1889/2005 av den 26 oktober 2005 om kontroller av kontanta medel som förs in eller ut ur gemenskapen.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG.

5.4.2 Penningtvättsdirektiven

Det första penningtvättsdirektivet antogs, som redan har nämnts, 1991. Syftet med detta var att samordna insatserna för att förhindra att friheten för kapitalrörelser och friheten att tillhandahålla finansiella tjänster utnyttjades för penningtvätt. De verksamhetsutövare som omfattades av det första direktivet var kredit- och finansinstitut. Dessa fick en skyldighet att kontrollera sina kunders identitet och anmäla misstänkta oegentligheter till behörig myndighet. Redan det första penningtvättsdirektivet förutsatte att verksamhetsutövarna hade rutiner för att hindra att den egna verksamheten utnyttjades för penningtvätt. I linje med tidsandan tog dock direktivet främst sikte på tillgångar som härrörde från narkotikabrottslighet. Det var enbart beträffande sådana tillgångar som medlemsländerna var skyldiga att införa bestämmelser mot penningtvätt.¹¹ I övrigt kunde länderna självständigt överväga om ytterligare typer av brottslighet skulle omfattas.¹²

Genom *det andra penningtvättsdirektivet*, som antogs 2001, utvidgades tillämpningsområdet till att omfatta en bredare krets av verksamhetsutövare. Även t.ex. advokater, skatterådgivare och fastighetsmäklare kom att inkluderas. Vidare utökades kretsen av förbrott till att avse även andra brott än narkotikarelaterade.

Det tredje penningtvättsdirektivet antogs 2005 och gick väsentligt mycket längre än sina föregångare. Definitionen av vad som skulle utgöra penningtvätt gjordes bredare. Kretsen av förbrott till penningtvätt kom bl.a. att inbegripa i princip alla typer av brottslighet. Dessutom infördes bestämmelser som tog sikte på att motverka finansiering av terrorism. Nya verksamhetsutövare kom vidare att omfattas och finansunderrättelseenheten fick en tydligare uttalad roll.

En av de största förändringarna i det tredje penningtvättsdirektivet var att det riskbaserade förhållningssättet introducerades i unionsrätten. Direktivet var också mycket tydligare i fråga om regler för kundkontroll. Det ställde upp mer detaljerade minimikrav på vad

¹⁰ Rådets förordning (EG) nr 2580/2001 av den 27 december 2001 om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism. Se också rådets genomförandeförordning (EU) 2015/1325 den 31 juli 2015.

¹¹ Prop. 2008/09:70, *Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet*, s. 46.

¹² Prop. 2003/04:156, *Skärpta regler mot penningtvätt*, s. 29.

verksamhetsutövarna skulle ta reda på om sina kunder. I de tillämpningsföreskrifter som kommissionen utfärdade specificerades kraven på kundkännedom ytterligare. Av dessa gick t.ex. att utläsa i vilka situationer som det var lämpligt att tillåta att verksamhetsutövarna använde sig av förenklade kundkontroller. Där framgick också i vilka situationer det var påkallat med skärpta åtgärder för kundkontroll.

Det tredje penningtvättsdirektivet var sammantaget uttryck för en tydlig ambition att bilda ett heltäckande system mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Det tredje penningtvättsdirektivet täckte in de flesta av Fatfs dåvarande allmänna rekommendationer, inklusive vissa av de tidigare nio specialrekommendationerna.

Genom det *fjärde penningtvättsdirektivet* anpassas EU:s ramverk till Fatfs uppdaterade rekommendationer. I vissa situationer går direktivet längre än rekommendationerna. Kretsen av verksamhetsutövare utvidgas t.ex. till att omfatta samtliga tillhandahållare av speltjänster medan Fatfs rekommendationer enbart omfattar verksamhet för kasinospel. Vidare finns det ett krav på att medlemsstaterna ska införa särskilda register över juridiska personers verkliga huvudmän. Något lika långtgående krav gällande insynen i juridiska personers ägar- och kontrollförhållanden finns inte i Fatfs rekommendationer. En närmare redogörelse av innehållet i det fjärde penningtvättsdirektivet finns i avsnitt 7.3.

5.4.3 Förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel

Den ursprungliga EU-förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel antogs 2006, i kölvattnet av det tredje penningtvättsdirektivet.¹³ I syfte att lättare komma åt penningtvätt och finansiering av terrorism fick betalningsleverantörer vissa nya skyldigheter. De ålades, mer specifikt, att se till att överföringar åtföljdes av riktig och användbar information om betalaren. I den uppdaterade förordningen om överföringar av medel fastställs bestämmelser om att betalningsleverantörerna inte bara ska sända uppgifter om betalaren utan också om betalningsmottagaren. Det ska således gå att följa hela betalningskedjan. Förordningen är i stor

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1781/2006 om information om betalaren som ska åtfölja överföringar av medel.

utsträckning baserad på den nya rekommendation nr 16 om elektroniska överföringar som antogs av Fatf i samband med den senaste revideringen. En närmare redogörelse av innehållet i den reviderade förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel finns i avsnitt 7.4.

5.4.4 Förordningen om kontroller av kontanta medel vid in- och utresa ur EU

Även förordningen om kontroller av kontanta medel vid in- och utresa ur EU antogs som ett komplement till det tredje penningtvättsdirektivet. Det tredje penningtvättsdirektivet innebar att flera transaktioner än tidigare kom att bli föremål för övervakning genom att kretsen verksamhetsutövare breddades. Detta ansågs medföra en risk för att förflyttning av kontanta medel i olagliga syften skulle öka. Antagandet av förordningen hade som ändamål att minska denna risk genom att reglera åtgärder för förflyttning av kontanta medel.

Förordningen säger att varje fysisk person som reser in i eller ut ur gemenskapen och medför kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro ska anmäla detta. Anmälan ska göras till den medlemsstat genom vilken in- eller utresan sker. Den resande måste lämna uppgift om sig själv, ägaren och mottagaren. Även uppgifter om belopp, typen av kontanta medel, deras ursprung och användning samt transport ska finnas med.

Också denna förordning kan ses som ett led i att anpassa unionsrätten till Fatfs rekommendationer. Den är avsedd att genomföra Fatfs tidigare specialrekommendation nr IX (nuvarande rekommendation nr 32) om s.k. "cash couriers".

5.4.5 Betaltjänstdirektivet

Ett nytt betaltjänstdirektiv antogs i november 2015. Dess föregångare var från 2007.

Tanken med en gemensam reglering är att EU:s aktörer ska ha möjlighet att konkurrera på lika villkor. Betaltjänstdirektivet innehåller bl.a. bestämmelser om vilken information som ska ges i samband med användande av betaltjänster och vilka krav som ska ställas

i samband med att betalningstransaktionerna genomförs. Som betaltjänster räknas t.ex. insättningar och uttag på bankkonton, betalningstransaktioner och penningöverföringar.

Dessutom innehåller direktivet regler om vilka som får tillhandahålla betaltjänster och hur deras verksamhet ska bedrivas. Tydligt uttalat i direktivet är att tillhandahållarna måste visa att de har tillräckliga rutiner mot penningtvätt och finansiering av terrorism. För att få tillstånd att bedriva betaltjänstverksamhet måste de krav penningtvättsdirektivet ställer följas. På detta sätt knyter betaltjänstdirektivet an till Fatfs tidigare specialrekommendation nr VI, nuvarande rekommendation nr 14, om alternativa överföringar.

5.4.6 Förordningen om särskilda restriktiva åtgärder mot vissa personer och enheter i syfte att bekämpa terrorism och andra åtgärder för att bekämpa terrorism

Händelserna den 11 september 2001 ledde till flera krafttag i kampen mot terrorism. Fatf reviderade sina rekommendationer och införde krav på åtgärder mot finansiering av terrorism. EU gjorde en liknande kraftansamling. Arbetet resulterade tidigt i en gemensam ståndpunkt inom unionen.¹⁴ I juni 2004 antog rådet en handlingsplan för att bekämpa terrorism. Den har därefter fortlöpande uppdaterats. Till planen hör en särskild EU-strategi för bekämpning av terrorism. Under 2014 antogs en reviderad strategi för att bekämpa radikaliserings och rekrytering till terrorism och en strategi för kampen mot terrorism i Syrien och Irak med särskilt fokus på utländska terroriststridande.

En betydande del av EU:s handlingsplan för att bekämpa terrorism tar sikte på åtgärder mot finansiering av terrorism. Rådet för rättsliga och inrikes frågor, RIF-rådet, fick tidigt i uppdrag att vidta flera åtgärder för att bekämpa alla former av finansiering av terrorism. Detta har t.ex. resulterat i ett rambeslut om bekämpande av terrorism.¹⁵ Syftet med rambeslutet var bl.a. att skapa ett instrument som behandlar gemensamma definitioner, åtal och straff för terrorism och att därigenom tillnärma medlemsstaternas lagstiftning när det gäller

¹⁴ Rådets gemensamma ståndpunkt den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (2001/931/GUSP).

¹⁵ Rådets rambeslut av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (2002/475/RIF).

terroristbrott. I november 2007 lades ett förslag fram till ändringar i rambeslutet från 2002. Syftet med förslaget var att harmonisera nationella straffrättsliga bestämmelser om offentlig uppmaning till terroristbrott samt rekrytering och utbildning för terroristsyften så att dessa handlingar skulle vara straffbara i hela EU – även om de begås via Internet. Rambeslutet antogs av rådet i november 2008.¹⁶ I ett uttalande om kampen mot terrorism den 12 februari 2015 fastställde Europeiska rådets medlemmar en agenda med tre pelare: att säkerställa allmänhetens säkerhet, att förebygga radikaliserings och värna om värden samt att samarbeta med internationella partner. I april 2015 antog kommissionen den europeiska säkerhetsagendan där kampen mot terrorism fastställs som en prioriterad fråga. Denna agenda innehåller flera strategier och åtgärder. Bland annat pågår ett arbete med att se över rambeslutet från 2008 mot bakgrund av kraven i säkerhetsrådets resolution 2178 (2014). I den europeiska säkerhetsagendan anges att rambeslutet kommer att uppdateras under 2016.

Ett ytterligare led i EU:s arbete med att bekämpa terrorism är förordningen om särskilda restriktiva åtgärder i syfte att bekämpa terrorism. Den kräver bl.a. frysning av finansiella tillgångar och andra ekonomiska resurser – som tillhör individer eller grupper som begår eller försöker begå, deltar i eller underlättar genomförandet av terrorism. Genom förordningen förbjuds också tillhandahållandet av finansiella tjänster till, eller till förmån för, terroristorganisationer och terrorister.

Efter terrorattackerna under hösten 2015 har arbetet intensifierats ytterligare. Arbetet involverar bl.a. åtgärder mot finansiering av terrorism, åtgärder mot handeln med skjutvapen och förbättrande av informationsutbyte och rättsligt samarbete.

5.4.7 EU-straffrätt att vänta?

EU:s rätt att anta rättsligt bindande straffrätt har utökats väsentligt sedan Lissabonfördraget trädde i kraft. Numera utgör åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ett särskilt kompetens-

¹⁶ Rådets rambeslut av den 28 november 2008 (2008/919/RIF) om ändring av rambeslut 2002/475/RIF.

område med uttrycklig rättslig grund. Europaparlamentets och rådets direktiv om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen från år 2014 utgör ett exempel på en senare rättsakt av betydelse.¹⁷

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/42/EU av den 3 april 2014/EU av den 3 april 2014 om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i Europeiska unionen.

6 Det svenska systemet: Nuvarande reglering och arbetssätt m.m.

6.1 Inledning

Penningtvättslagen riktar sig främst till verksamhetsutövarna och reglerar deras skyldigheter. Regleringen kompletteras av penningtvättsförordningen samt flera olika myndighetsföreskrifter. Dessutom har flera branschorganisationer utformat riktlinjer för att vägleda sina medlemmar när det gäller åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Regler som tar sikte på att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism finns också i andra lagar.

Detta kapitel innehåller en översiktlig redogörelse över det svenska systemet. Tyngdpunkten har lagts på den administrativa regleringen. De straffrättsliga reglerna berörs mycket kortfattat. Kapitlet inleds med en övergripande redogörelse av aktörerna i det svenska systemet.

6.2 Aktörerna i det svenska systemet¹

6.2.1 Regeringen

Det nationella arbetet med att förebygga och bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism utgår från regeringen. Regeringen är oftast initiativtagaren till nya lagar och andra åtgärder, samt genomför riksdagens beslut. De politiska beslutsfattarna har det yttersta ansvaret för att Sveriges uppfyller sina internationella åtaganden på området.

¹ Innehållet i avsnittet är delvis hämtat från den myndighetsgemensamma rapporten *Penningtvätt – En nationell riskbedömning* från augusti 2013 (se not 7).

Flera av departementen inom Regeringskansliet har uppgifter inom området åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Finansdepartementet har ett tydligt uttalat ansvarsområde för frågorna, men också Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet är involverade i arbetet.

6.2.2 Svenska myndigheters och andra aktörers arbete

Under departementen sorterar ett stort antal myndigheter som har olika uppgifter. En del har direkt tilldelats särskilda uppdrag, medan andra mera indirekt involveras i arbetet.

Det finns olika sätt att gruppera de myndigheter och andra organ som arbetar med åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Revisorsnämnden, Lotteriinspektionen och de tre länsstyrelserna i storstadslänen samt Sveriges advokatsamfund ansvarar för tillsynen av de verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättslagens bestämmelser. Flera av tillsynsmyndigheterna har utfärdat föreskrifter om hur verksamhetsutövarna ska tillämpa penningtvättslagstiftningen och Advokatsamfundet har utfärdat en vägledning för advokater och biträdande jurister om hur lagstiftningen ska tillämpas vid advokatverksamhet.

De myndigheter som har det främsta ansvaret för uppgifter kopplade till brottsutredande verksamhet är Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Kustbevakningen.

Finanspolisen, som alltså är Sveriges finansunderrättelseenhet, tar emot rapporter om misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism. Uppgifterna registreras, bedöms, analyseras och bereds samt går, vid misstanke om brott, till fördjupad handläggning. Den fördjupade handläggningen kan resultera i att ett underrättelseuppdrag eller en underrättelserapport upprättas och skickas till relevant brottsbekämpande myndighet, t.ex. Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket eller någon annan enhet inom Polismyndigheten.

Säkerhetspolisens uppdrag att förebygga och finansiera terrorism innebär att myndigheten genom sitt arbete ska minska risken för att terrorismrelaterad brottslighet begås i Sverige och utomlands. Det innefattar bl.a. att motverka att rekrytering, finansiering och

attentatsplanering sker i Sverige och att svenskar deltar i terrorism utomlands.

Även andra myndigheter har uppgifter som knyter an till åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Bland dessa kan bl.a. nämnas Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet och Kronofogdemyndigheten. Bolagsverkets registeruppgifter är t.ex. en viktig källa för de brottsutredande myndigheterna i deras arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Myndigheten för också register över de verksamhetsutövare som står under länsstyrelsernas tillsyn enligt penningtvättslagen. Brottsförebyggande rådet har genomfört flera undersökningar gällande penningtvätt och finansiering av terrorism. Kronofogden har visserligen inga uttalade uppgifter inom penningtvättsområdet, men genomför ändå granskningar av transaktioner som skäligen kan antas utgöra penningtvätt.

Förutom myndigheter deltar flera branschorganisationer i arbetet, bl.a. FAR – branschorganisationen för redovisningskonsulter, revisorer och rådgivare. Ett annat exempel är Svenska Bankföreningen.

Myndigheterna och de andra nationella aktörerna samverkar och samarbetar i olika konstellationer. Ett exempel på nationellt samarbete är det som sker inom samordningsorganet för tillsyn över åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Organet består av representanter från de olika tillsynsmyndigheterna. Även Sveriges advokatsamfund finns på frivillig basis representerat i organet. Utöver detta deltar representanter från Finanspolisen och Bolagsverket.

6.2.3 Verksamhetsutövarna

Penningtvättslagens bestämmelser kretsar kring verksamhetsutövarna. De utgörs av de som driver:

1. Bank- eller finansieringsrörelse, livförsäkringsrörelse, försäkringsförmedling till den del den avser livförsäkringar, viss annan finansiell rörelse, verksamhet med utgivning av elektroniska pengar, fondverksamhet, vissa verksamheter med att tillhandahålla betaltjänster enligt lagen om betaltjänster, förvaltning av alternativa investeringsfonder samt viss verksamheter med konsumentkrediter. Dessa står under tillsyn av Finansinspektionen.

2. Registrerade fastighetsmäklare, som står under tillsyn av Fastighetsmäklarinspektionen.
3. Verksamhet för kasinospel, som står under Lotteriinspektionens tillsyn.
4. Verksamhet som godkänd eller auktoriserad revisor eller registrerat revisionsbolag, som står under tillsyn av Revisorsnämnden.
5. Yrkesmässig verksamhet som avser bokföringstjänster eller revisionstjänster (som inte omfattas av Revisorsnämndens tillsyn), verksamhet som skatterådgivare, yrkesmässig verksamhet som annan oberoende jurist (för vissa i penningtvättslagen specificerade tjänster), yrkesmässig verksamhet till den del verksamheten avser vissa i penningtvättslagen utpekade tjänster (t.ex. bildande av bolag) och yrkesmässig handel med varor till den del verksamheten avser försäljning mot kontant betalning som uppgår till minst ett belopp som motsvarar 15 000 euro. Dessa aktörer står under tillsyn av de tre länsstyrelserna i storstadslänen.
6. Advokater och biträdande jurister på advokatbyrå. Dessa omfattas dock endast av penningtvättslagen om de utför vissa i lagen utpekade uppdrag. De står under tillsyn av Sveriges advokatsamfund.

6.3 Den legala strukturen

6.3.1 Penningtvättslagen – i huvuddrag

Penningtvättslagen riktar sig till verksamhetsutövarna

Penningtvättslagen riktar sig först och främst till verksamhetsutövarna. Kretsen av verksamhetsutövare som omfattas av lagen framgår av 1 kap. 2 § (se även ovan, avsnitt 6.2.3). För vissa verksamhetsutövare gäller att endast viss del av deras verksamhet omfattas. I fråga om några verksamheter (främst bank-, finansierings-, livförsäkrings- och fondverksamhet) gäller lagen även filialer i Sverige till utländska företag med säte i utlandet.

Verksamhetsutövarnas riskbedömningar och rutiner (5 kap. 1 § penningtvättslagen)

Penningtvättslagen ålägger verksamhetsutövarna flera skyldigheter. De ska kartlägga och bedöma riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i den egna verksamheten. Riskbedömningen ska dokumenteras och hållas uppdaterad.

Verksamhetsutövarna ska vidare ha riskbaserade rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Verksamhetsutövarnas kundkontroll (2 kap. penningtvättslagen)

Verksamhetsutövarna är, i vissa angivna situationer, skyldiga att kontrollera sina kunder för att minska riskerna att utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Kontrollerna ska göras utifrån det riskbaserade förhållningssättet. Kontrollerna kan således genomföras mer eller mindre långtgående beroende på hur stor risken är för penningtvätt och finansiering av terrorism. Grundläggande är reglerna om identitetskontroll. I normalfallet ska verksamhetsutövaren alltid kontrollera sin kunds identitet. Om kunden är en juridisk person ska den verkliga huvudmannen, den som ytterst kontrollerar den juridiska personen, kontrolleras.

Penningtvättslagen innehåller *vissa undantag* från kraven på grundläggande kundkännedom. I dessa fall behöver de grundläggande åtgärderna för kundkännedom inte vidtas. Bland de kundtyper som är undantagna finns t.ex. svenska myndigheter och vissa verksamhetsutövare som har hemvist inom EES. Undantagna är också verkliga huvudmän bakom gemensamma konton som förvaltas av advokater eller andra oberoende jurister. Undantagen motiveras av att risken för penningtvätt och finansiering av terrorism generellt sätt bedömts vara låg i dessa fall. Vissa åtgärder för kundkännedom måste dock alltid vidtas. Verksamhetsutövaren måste t.ex. samla tillräckligt med information för att kunna fastställa om kunden verkligen omfattas av något undantag. Om det i det enskilda fallet framkommer någon särskild risk för penningtvätt eller finansiering

av terrorism kan något undantag aldrig komma i fråga, trots att kunden tillhör en av de kategorier som räknas upp i bestämmelsen².

Andra situationer kräver *skärpt kundkontroll*. Skärpta åtgärder ska, enligt penningtvättslagens bestämmelser, alltid vidtas om risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är hög. Lagen säger t.ex. att verksamhetsutövarna ska vara särskilt uppmärksamma på de risker som kan uppstå när det gäller produkter eller transaktioner som skulle kunna underlätta anonymitet. Hög risk anses som huvudregel vidare finnas när en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs med någon på distans. Det gäller också vid förbindelser mellan ett svenskt kreditinstitut och ett kreditinstitut utanför EES. En verksamhetsutövare ska vidta skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom när en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs med en person i en politiskt utsatt ställning.

Huvudregeln är att kundkontrollen måste slutföras innan en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs. Verksamhetsutövarna har endast i undantagsfall möjlighet att slutföra kontrollerna senare. Vid affärsförbindelser måste dessutom kundkontroller ske fortlöpande. Det handlar bl.a. om att regelbundet kontrollera att de uppgifter som kunden tidigare uppgivit om affärsförbindelsens syfte och art m.m. fortfarande stämmer.

Verksamhetsutövarnas rapporteringskrav, gransknings- och uppgiftsskyldighet (3 kap. penningtvättslagen)

Penningtvättslagen kräver att verksamhetsutövarna granskar transaktioner som kan misstänkas vara ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Om misstanke kvarstår efter en närmare analys ska verksamhetsutövaren utan dröjsmål skicka en rapport till Polismyndigheten (Finanspolisen). I rapporten ska alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt eller finansiering av terrorism anges.

Verksamhetsutövaren är skyldig att avstå från att utföra transaktioner som den misstänker eller har skälig grund att misstänka utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. I undan-

² Se 2 kap. 5 och 6 §§ penningtvättslagen.

tagsfall får transaktionen genomföras. Det kan enbart ske om det överhuvudtaget inte är möjligt att låta bli att utföra den eller om den vidare utredningen annars skulle kunna försvåras. Advokater, biträdande jurister på advokatbyrå och andra oberoende jurister, samt godkända och auktoriserade revisorer och skatterådgivare omfattas av vissa undantag. Dessa behöver t.ex. inte lämna uppgifter till Polismyndigheten om vad som anförtrotts dem då de försvarar eller företräder en klient i ett rättsligt förfarande. Undantaget omfattar även rådgivning för att inleda eller undvika att inleda ett rättsligt förfarande. Likaså inkluderar undantaget information som verksamhetsutövaren får ta del av i samband med att en klients rättsliga situation bedöms. Undantaget gäller dock inte all rådgivning. Finansiell rådgivning eller allmänt hållen juridisk rådgivning som inte är kopplad till en konkret situation omfattas inte av undantaget.³

Verksamhetsutövarna ska under fem år⁴ bevara uppgifter om åtgärder som vidtagits vid granskning och analys av transaktioner.

De omfattas vidare av ett meddelandeförbud, som innebär att det inte är tillåtet för dem att för kunden eller för någon utomstående röja att en granskning har genomförts. Förbudet omfattar även uppgifter om att transaktionen har rapporterats till Polismyndigheten eller att en undersökning har utförts eller kan komma att utföras. Den som bryter mot meddelandeförbudet kan – enligt 7 kap. 1 § penningtvättslagen – dömas till böter.

Vissa verksamhetsutövare är därutöver skyldiga att ha ett system för att snabbt och fullständigt kunna lämna upplysningar till polisen och andra behöriga myndigheter. Den lagstadgade upplysningsplikten omfattar förfrågningar om huruvida verksamheterna under de senaste fem åren har haft en affärsförbindelse med en viss person och, om så är fallet, om förbindelsens art.

³ Prop. 2008/09:70 s. 119.

⁴ Angående utgångspunkten för fristen, se 3 kap. 1 b § penningtvättslagen.

Några övriga bestämmelser i penningtvättslagen

Penningtvättslagens 4 kap. behandlar verksamhetsutövarnas hantering av personuppgifter.

I 3 kap. 8 och 9 §§ finns bestämmelser om dispositionsförbud, som säger att Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kan besluta att egendom som finns hos en verksamhetsutövare och som misstänks vara föremål för penningtvätt eller finansiering av terrorism inte får flyttas eller disponeras på annat sätt.

Penningtvättslagen innehåller också vissa bestämmelser om tillsyn. Enligt 3 kap. 6 § är tillsynsmyndigheterna skyldiga att underätta Polismyndigheten om den vid en inspektion hos en verksamhetsutövare eller på annat sätt har upptäckt någon omständighet som kan antas ha samband med eller utgöra penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Bestämmelser om tillsyn finns vidare i lagens 6 kap. Kapitlet omfattar dock enbart de verksamheter som står under tillsyn av länsstyrelserna. De verksamhetsutövare som redan är underställda tillsyn med stöd av andra regleringar omfattas inte av dessa bestämmelser. Det gäller de verksamhetsutövare som står under tillsyn av Finansinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen, Revisorsnämnden, Lotteriinspektionen och Sveriges advokatsamfund.

Slutligen innehåller 7 kap. 1 § penningtvättslagen en ansvarsbestämmelse som säger att den som åsidosätter penningtvättslagens gransknings- eller uppgiftsskyldighet kan dömas till böter. Ansvarsbestämmelsen gäller även den som bryter mot meddelandeförbudet.

6.3.2 Penningtvättsförordningen kompletterar penningtvättslagen

Penningtvättsförordningen kompletterar penningtvättslagen och innehåller närmare bestämmelser för lagens tillämpning. Den reglerar bl.a. vissa verksamhetsutövaras anmälningsskyldighet till registret mot penningtvätt som förs av Bolagsverket och frågor om tillsyn. Genom penningtvättsförordningen regleras också det särskilda samordningsorganet för tillsyn.

6.3.3 Myndigheternas föreskrifter som ytterligare komplement till penningtvättslagen

Genom det åttonde och avslutande kapitlet i penningtvättslagen bemyndigas regeringen eller de myndigheter som regeringen bestämmer att besluta om föreskrifter i fråga om vissa av verksamhetsutövarnas skyldigheter. Föreskrifter får bl.a. beslutas i fråga om riskbedömningar, åtgärder för kundkännedom, åtgärder för fortlöpande uppföljning av affärsförbindelser och hur handlingar eller uppgifter som använts för att uppnå kundkännedom ska bevaras. Genom 18 § penningtvättsförordningen har regeringen bemyndigat Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen samt länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län att besluta om föreskrifter.

I *Finansinspektionens föreskrifter*⁵ finns detaljerade bestämmelser om hur de verksamhetsutövare som står under deras tillsyn ska gå tillväga för att uppfylla penningtvättslagens krav. Bestämmelserna behandlar bl.a. det riskbaserade förhållningssättet, riskbedömningen, riskbaserade rutiner, kundkännedom, uppgifts- och granskningskyldighet samt utbildning och skydd av anställda. Föreskrifterna säger bl.a. att de åtgärder som ett företag vidtar för att förhindra att det utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism ska anpassas efter risken för ett sådant utnyttjande. Ett företags rutiner ska t.ex. anpassas utifrån dess verksamhet och den riskbedömning som gjorts. Föreskrifterna innehåller vidare ingående anvisningar för hur kundkännedom ska uppnås, bl.a. hur en kunds identitet ska kontrolleras och vilka undantag som gäller från bestämmelserna.

Länsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Västra Götalands län har beslutat om föreskrifter för de verksamhetsutövare som faller under deras tillsyn.⁶ Föreskrifterna från de tre länsstyrelserna stämmer överens med varandra. De har också stora likheter med de föreskrifter som Finansinspektionen har beslutat. I länsstyrelsernas föreskrifter behandlas bl.a. skyldigheten att granska transaktioner relativt ingående. Där tydliggörs bl.a. vilka transaktioner som verksamhets-

⁵ Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (FFFS 2009:1).

⁶ Länsstyrelsernas allmänna föreskrifter om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism; Skåne läns författningssamling 12 FS 2009:174, Stockholms läns författningssamling 01 FS 2010:1 och Västra Götalands läns författningssamling 14 FS 2009:534.

utövarna ska ägna särskild uppmärksamhet. Verksamhetsutövarna ska t.ex. särskilt noga granska stora kontantbetalningar samt köp eller försäljningar där köpeskillingen inte står i rimlig proportion till varans marknadsvärde.

Fastighetsmäklarinspektionen har utfärdat föreskrifter som gäller för fysiska personer som driver verksamhet som fastighetsmäklare med fullständig registrering enligt fastighetsmäklarlagen (2011:666).⁷ Om Fastighetsmäklarinspektionens föreskrifter kan särskilt nämnas de bestämmelser som säger att fastighetsmäklarna ska granska köp eller försäljningar som kan antas sakna motiv eller ekonomiskt syfte. Vidare ska köp eller försäljningar som avviker från kundens eller kundkategorins normala transaktionsmönster granskas, samt situationer då kunden efterfrågar för kunden eller kundkategorin ovanliga objekt utan att tillfredsställande förklaring ges.

Lotteriinspektionens föreskrifter om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism riktar sig till aktörer som bedriver verksamhet för kasinospel enligt kasinolagen (1999:355).⁸ Att föreskrifterna är anpassade efter kasinospel innebär förstås vissa skillnader från de andra myndigheternas föreskrifter. Riskbedömningen ska göras utifrån verksamhetens organisation, besökare, transaktionsformer, spelformer och andra för verksamheten relevanta faktorer. Föreskrifterna innehåller inte några bestämmelser om grundläggande kundkänedom. Att ett kasino måste kräva att alla besökare legitimerar sig samt identifieras och registreras följer emellertid av kasinolagen.

Revisorsnämnden har det operativa tillsynsansvaret för penningtvätt och finansiering av terrorism i förhållande till auktoriserade och godkända revisorer och registrerade revisionsbolag. Det finns inte något bemyndigande i penningtvättsförordningen för Revisorsnämnden att besluta om föreskrifter. Detta har att göra med att det bedömts⁹ att en sådan kompetens redan finns med stöd av revisorslagen (2001:883) och förordningen (1995:665) om revisorer. I Revisorsnämndens föreskrifter om villkor för revisorer och registrerade revisionsbolag finns några bestämmelser om penningtvätt

⁷ Fastighetsmäklarinspektionens föreskrifter om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (KAMF5 2013:5).

⁸ Lotteriinspektionens föreskrifter om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (LIFS 2015:1).

⁹ Se prop. 2008/09:70 s. 166 f, jämför SOU 2012:12 s. 91.

och finansiering av terrorism. Där påminns bl.a. om penningtvättslagens innehåll i förhållande till revisorer och registrerade revisionsbolag. Det anges också att revisorer och revisionsbolag även i övrigt – i den omfattning som följer av god revisions sed – ska vidta åtgärder för att förhindra att den egna verksamheten eller en uppdragsgivares verksamhet utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

6.3.4 Självreglering

Penningtvättslagstiftningen kompletteras inte enbart av myndighetsföreskrifter. Flera branschspecifika organ har utarbetat egna riktlinjer för hur verksamheten ska bedrivas. Bland dessa kan särskilt nämnas de riktlinjer och vägledningar som Sveriges advokatsamfund och FAR arbetat fram.

Sveriges advokatsamfund är ett särskilt tillsynsorgan enligt penningtvättslagen som ansvarar för den operativa tillsynen över att advokater och advokatbyråer och att dessa uppfyller de krav som ställs i penningtvättslagen. Redan före ikraftträdandet av den nuvarande penningtvättslagen utfärdade Advokatsamfundet ett vägledningsdokument för frågor gällande penningtvätt och finansiering av terrorism.¹⁰

Denna vägledning har nyligen reviderats och uppdaterats med anledning av de senaste lagändringarna på penningtvättsområdet. Vägledningen är tänkt att fungera dels som en introduktion till penningtvättslagstiftningen, dels som en hjälp i vissa frågor av praktisk och handläggningssmässig natur. Advokater och biträdande jurister på advokatbyråer omfattas inte av penningtvättslagstiftningen i allt sitt arbete. Således är det endast i vissa angivna fall som lagen är tillämplig. Ett sådant fall är när de handlar i en klients namn för dennas räkning vid finansiella transaktioner eller vid transaktioner med fastigheter.¹¹ En särskild svårighet för advokater och biträdande jurister vid tillämpningen av penningtvättslagen är att flera av skyldigheterna i lagen kan komma i konflikt med den oberoende-

¹⁰ *Vägledning för advokater och advokatbyråer beträffande regleringen om åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering – Penningtvättslagen i ett advokatperspektiv*, Vägledningsdokument uppdaterad version i augusti 2015 (version 3)/Sveriges advokatsamfund.

¹¹ Se närmare 1 kap. 3 § första stycket i den nuvarande penningtvättslagen.

lojalitets- och tystnadsplikt som advokaten har gentemot klienten. Advokater är dock inte skyldiga att lämna uppgifter som de fått del av i samband med ett rättsligt förfarande eller vid bedömning av klientens rättsliga situation.

Även flera branschspecifika organ har utarbetat egna riktlinjer för hur verksamheten ska bedrivas. FAR består av medlemmar som är auktoriserade och godkända revisorer, redovisningskonsulter, skattekonsulter, rådgivare och andra specialister. Organisationen gör bl.a. uttalanden i etikfrågor och har i ett sådant uttalande¹² behandlat frågor om medlemmarnas tillämpning av penningtvättslagen. I uttalandet ges vägledning och information om vilka överväganden som bör göras samt vilka åtgärder som vidtas inom byråerna. Uttalandet kan anses ge uttryck för god yrkessed och ska tillämpas av alla medlemmar i FAR. Det är inriktat på att klargöra vilka krav som ställs i penningtvättslagstiftningen i fråga om revisions- och rådgivningsbranschen. FAR har också arbetat fram en handledning med checklistor som stöd för att uppnå kundkännedom.¹³

6.3.5 Andra administrativa regleringar av betydelse

Regler som tar sikte på att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism finns i flera andra författningar än dem som kretsar kring penningtvättslagen.

Andra lagar värda att nämna i detta sammanhang är t.ex. *lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse*, *lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet*, *lagen (1996:1006) om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet*, *lagen (2010:751) om betaltjänster samt lagen (2011:755) om elektroniska pengar*. Även *kasinolagen (1999:335)* kan nämnas. Dessa tar primärt inte sikte på åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Lagarna innehåller dock regler som bl.a. reglerar tillsynen över verksamhetsområdet och tangerar på det sättet området.

¹² FARs uttalande EtikU 11 från januari 2010.

¹³ *Kontroller enligt lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism – Handledning för att uppnå kundkännedom*, Handledningsdokument/FAR.

6.3.6 Något om den straffrättsliga regleringen

Penningtvätt bestraffades tidigare primärt genom brotten penninghäleri eller penninghäleriförseelse. Straffbestämmelserna fanns i brottsbalken. Numera finns de centrala straffrättsliga reglerna i den en särskild lag, *lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott*. Penningtvättsbrottet täcker ett brett spektrum av åtgärder som syftar till att dölja att pengar eller annan egendom härrör från brott eller brottslig verksamhet eller till att främja möjligheterna för någon att tillgodogöra sig egendomen. Straffansvaret gäller t.ex. även den som tvättar vinster från egen brottslighet (självtvätt), liksom den som i näringsverksamhet eller liknande medverkar till åtgärder som skäligen kan antas vara vidtagna i penningtvätts syfte (näringspenningtvätt). Vidare är försök, förberedelse och stämpling till brott som inte är ringa straffbelagt. Straffet för penningtvättsbrott av den s.k. normalgraden är fängelse i högst två år. Grovt brott har en straffskala som sträcker sig från fängelse sex månader till högst sex år.

När det gäller finansiering av terrorism finns straffrättsliga regler i *lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet* i vissa fall. Enligt *lagen* är det straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa ska användas – eller med vetskap om att de är avsedda att användas – för att begå särskilt allvarlig brottslighet. Med särskilt allvarlig brottslighet i *lagens* mening avses bl.a. mord, dråp, grov misshandel, människorov, allmänfarlig ödeläggelse och sabotage. Syftet med gärningen måste emellertid vara att injaga skräck i en befolkning eller befolkningsgrupp eller att förmå en regering eller en internationell organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd. Även flera andra allvarliga brott, däribland terroristbrott, grovt sabotage och kapning omfattas av *lagen*. Straffskalorna för finansiering av terrorism är desamma som för penningtvättsbrott.

Bland de straffrättsliga regleringarna som tangerar området kan också nämnas *lagen (2003:148) om terroristbrott* samt *lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet*.

I april 2016 beräknas ny straffrättslig lagstiftning träda i kraft i syfte att förhindra och bekämpa terrorism.¹⁴ Syftet med dessa bestämmelser är att säkerställa att den straffrättsliga regleringen uppfyller kraven i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) (se även avsnitt 9.3.2).

¹⁴ Prop. 2015/16:78. Beslut av riksdagen förväntas den 10 februari 2016.

7 Fatfs reviderade rekommendationer och EU:s uppdaterade rättsakter

7.1 Inledning

I detta kapitel redogör utredningen översiktligt för några av huvudragen i Fatfs reviderade rekommendationer, det fjärde penningtvättsdirektivet och den uppdaterade förordningen. Mera ingående redogörelser återfinns i kommande kapitel, där utredningen redovisar sina överväganden och förslag.

7.2 Fatfs reviderade rekommendationer

Ändamålet med Fatfs senaste översyn av rekommendationerna är att skapa bättre balans i de nationella systemen. Kraven har skärpts på områden som betraktas som förenade med hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Samtidigt har det riskbaserade förhållningssättet fått en än tydligare roll. Resurser ska användas där behoven är som störst. Vid låg risk för penningtvätt och finansiering av terrorism ska åtgärderna inte vara lika omfattande.

Det riskbaserade förhållningssättet har fått en tydligt uttalad roll även i det övergripande, nationella arbetet. Länderna ska genomföra nationella riskbedömningar, som ska mynna ut i övergripande strategier. Betydelsen av samarbete mellan de nationella aktörerna lyfts fram. Det ska bl.a. finnas en särskild myndighet eller mekanism för samordning av insatser mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

För att göra det svårare för brottslingar att gömma sig bakom företagsstrukturer har Fatf skärpt kraven på insyn i juridiska per-

soners ägarstrukturer. Länderna måste ha system som garanterar att information om juridiska personers huvudmän finns att tillgå. Även när det gäller den information som ska åtfölja elektroniska betalningar ställer Fatfs reviderade rekommendationer mer långtgående krav än tidigare.

Fatf har vidare utvidgat kraven på verksamhetsutövarna att vidta åtgärder för skärpt kundkontroll, bl.a. i förhållande till personer i politisk utsatt ställning. Kraven utsträcks till att omfatta även inhemska personer i politiskt utsatt ställning.

Åtgärder mot finansiering av terrorism har kommit än mera i fokus. Tidigare reglerades sådana åtgärder av Fatfs nio specialrekommendationer. Efter revideringen omfattas de av Fatfs 40 allmänna rekommendationerna.

Finansunderrättelseenheten har fått en mer tydligt uttalad roll. De reviderade rekommendationerna ställer höga krav på självständighet och befogenheter. När det gäller det internationella samarbetet klargörs att finansunderrättelseenheterna måste ha tydliga mandat att utbyta information och bistå varandra över gränserna.

7.3 Det fjärde penningtvättsdirektivet

7.3.1 Övergripande beskrivning

Det fjärde penningtvättsdirektivet har som målsättning att ytterligare förstärka ramverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. I vissa fall går det fjärde penningtvättsdirektivet t.o.m. längre än vad Fatfs reviderade rekommendationer gör. Det omfattar exempelvis en vidare krets av verksamhetsutövare än vad Fatf kräver. Likaså går det längre än vad rekommendationerna förutsätter när det gäller insyn i juridiska personers ägarstrukturer.

7.3.2 Huvuddragen i direktivet

Utvidgning av direktivets tillämpningsområde

Det fjärde penningtvättsdirektivet inkluderar till en början en vidare krets av verksamhetsutövare än tidigare. Det omfattar i princip de flesta tillhandahållare av speltjänster. Medlemsstaterna bör dock tillåtas att undanta vissa speltjänster från direktivets tillämpnings-

område. Undantaget gäller bara speltjänster där det finns belägg för att risken för att de utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism är låg. I det tredje penningtvättsdirektivet och i Fatfs rekommendationer krävs bara att kasinon ska omfattas av lagstiftningen.

Vidare omfattas numera fysiska och juridiska personer som yrkesmässigt handlar med varor i den mån som betalning görs kontant med ett belopp om motsvarande 10 000 euro eller mer. Tidigare var tröskelvärdet 15 000 euro.

Det riskbaserade förhållningssättet betonas

I det fjärde penningtvättsdirektivet slås fast att användningen av en riskbaserad metod är ett effektivt sätt att kartlägga och minska risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Därför införs också nya krav på att den riskbaserade metoden används. Tre huvudområden kan urskiljas:

- a) Europeiska riskbedömningar ska genomföras minst vartannat år, under ledning av kommissionen. Riskbedömningarna ska ge en lägesbild på övernationell nivå och resultaten ska göras tillgänglig för medlemsstaterna och verksamhetsutövarna.
- b) Medlemsstaterna får en skyldighet att kartlägga, förstå och minska de nationella riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. De ska alltså genomföra regelbundna nationella riskbedömningar, som i sin tur ska innehålla flera obligatoriska moment. De nationella riskbedömningarna ska göras tillgängliga för verksamhetsutövarna och, efter förfrågan, andra medlemsstater, kommissionen och de tre europeiska tillsynsmyndigheterna EBA, Eiopa och Esma.
- c) Verksamhetsutövarna ska genomföra egna riskbedömningar. Dessa ska dokumenteras och hållas uppdaterade. Verksamhetsutövarnas kartläggningar är ett centralt element i den riskbaserade metoden.

Dessutom åläggs kommissionen att ta fram en "svart lista" över länder som ska anses vara högriskområden när det kommer till penningtvätt och finansiering av terrorism. Även denna förteckning ska

arbetas fram med det riskbaserade förhållningssättet som utgångspunkt. Den s.k. ekvivalenslista som EU tidigare använt sig av i detta sammanhang, ”den vita listan” över lågriskländer, tas bort.

Förenklade och skärpta krav på kundkännedom

I enlighet med identifierade och bedömda risker ska verksamhetsutövarna vidta lämpliga åtgärder för kundkännedom. Det fjärde penningtvättsdirektivet medför uppstramade krav beträffande situationer då ett förenklat förfarande får vidtas jämfört med tidigare direktiv. Om en medlemsstat eller en verksamhetsutövare bedömer att riskerna är lägre på vissa områden får medlemsstaten tillåta att verksamhetsutövarna använder sig av förenklade åtgärder för kundkontroll. Innan verksamhetsutövarna använder förenklade kundkontroller måste de dock förvissa sig om att kundrelationen eller den enskilda transaktionen har lägre risk. Verksamhetsutövarna bör, under alla förhållanden, övervaka transaktionerna och affärsförbindelserna så noga att de kan upptäcka ovanliga eller misstänkta transaktioner. Det tredje penningtvättsdirektivet var betydligt mer tillåtande i fråga om när förenklad kundkontroll kunde tillåtas. Där medgavs uttryckliga undantag beträffande hela kundkategorier eller typer av transaktioner.

Det fjärde penningtvättsdirektivets skärpta krav på kundkontroll omfattar, i linje med Fatfs reviderade rekommendationer, nu även personer med inhemskt viktiga offentliga funktioner och personer som arbetar för internationella organisationer.

Uppgifter om verkliga huvudmän

En fråga som varit central vid förhandlingarna om direktivet är hur man på ett effektivt sätt kan öka insynen i juridiska personer. Som nämnts kräver Fatf att information om den eller de fysiska personer som ytterst kontrollerar en juridisk person, de verkliga huvudmännen, ska finnas tillgänglig. I det fjärde penningtvättsdirektivet förutsätts att juridiska personer har uppgifter om sina verkliga huvudmän. Dessa uppgifter bör både behöriga myndigheter och verksamhetsutövarna få tillgång till.

Den största nyheten i direktivet är emellertid att uppgifter om verkliga huvudmän också ska lagras i ett centralt register. För att registret ska få avsedd effekt, dvs. att verkligen öka insynen i de juridiska personerna och vara ett hjälpmedel att bekämpa penningtvätt och terrorismfinansiering, ska var och en som kan visa ett berättigat intresse kunna ta del av uppgifter ur detta. Förutom myndigheters och verksamhetsutövares i princip obegränsade tillgång ska alltså även allmänheten kunna dra nytta av registret. Myndigheter ska kunna ta del av registeruppgifterna utan att detta medför att det aktuella företaget eller någon annan registrerad person får kännedom om informationsuttaget.

Sanktioner

Det fjärde penningtvättsdirektivet omfattar en katalog med administrativa sanktioner som medlemsstaterna bör genomföra om inte en motsvarande straffrättslig reglering finns. Sanktionerna ska kunna påföras verksamhetsutövarna och ska också kunna tillämpas på ledningen och andra fysiska personer som bär ansvar för en överträdelse.

Samarbete mellan nationella – och internationella – myndigheter

Fatfs uttryckliga krav på att varje medlemsstat ska ha en särskilt inrättad samordningsfunktion återfinns i det fjärde penningtvättsdirektivet. Samordningsfunktionen, som ska etableras genom en särskild mekanism eller anförtros en myndighet, bör vara en kanal för att samverka kring insatser och resursfördelning m.m. Den ska således fungera som en plattform för det nationella arbetet med att minska riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Det fjärde penningtvättsdirektivet förutsätter också att medlemsstaternas myndigheter samarbetar med varandra inom unionen. Finansunderrättelseenhetens roll lyfts fram. De europeiska finansunderrättelseenheterna ska bl.a. ha möjlighet att utbyta upplysningar som kan vara relevanta för deras bearbetning eller analys av information om penningtvätt och finansiering av terrorism.

7.4 Den uppdaterade EU-förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel

7.4.1 Huvuddragen i förordningen

Utvidgning av förordningens tillämpningsområde

Ändamålet med att se över förordningen har varit att täppa igen de luckor som konstaterats i det nuvarande regelverket och anpassa den till Fatfs uppdaterade rekommendationer m.m. Den information som ska följa med betalningar måste vara tillräcklig för att hela betalningskedjan ska gå att genomlysas.

En av de mest centrala ändringarna som införts är att även information om betalningsmottagaren ska inkluderas. Tidigare har förordningen enbart omfattat krav på information om betalningsavsändaren.

Ett annat krav som införts är att identiteten på betalningsmottagare ska verifieras vid överföringar som har sitt ursprung utanför EU och där beloppet överstiger 1 000 euro.

Det riskbaserade förhållningssättet lyfts fram

Även i den reviderade förordningen får det riskbaserade förhållningssättet en större betoning. Det ställs bl.a. krav på riskbaserade rutiner för att bedöma när överföringar ska genomföras, avvisas eller suspenderas.

Sanktioner

En väsentlig nyhet i den reviderade förordningen är att medlemsstaterna ska införa regler om administrativa sanktioner och särskilda åtgärder vid överträdelse av reglerna i förordningen. Förordningens krav på de administrativa sanktioner som ska kunna beslutas vid överträdelse överensstämmer i allt väsentligt med de krav på sanktioner för kreditinstitut och finansiella institut som följer av det fjärde penningtvättsdirektivet.

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

8 Några allmänna överväganden; lagteknisk lösning m.m.

8.1 Formerna för genomförandet av det fjärde penningtvättsdirektivet

8.1.1 Allmänna utgångspunkter

En väsentlig del av utredningens uppdrag består i att bedöma hur det fjärde penningtvättsdirektivet ska genomföras i svensk rätt och att utarbeta de författningsförslag som behövs för att anpassa svensk lagstiftning till detta.

Det brukar göras åtskillnad mellan den primära EU-rätten och den sekundära EU-rätten. Den primära EU-rätten består av de grundläggande fördragen, medan den sekundära EU-rätten utgörs av de rättsakter som EU:s institutioner har utfärdat på grundval av de grundläggande fördragen. En typ av rättsakt är direktiven. Direktiven har som syfte att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning. De riktar sig till medlemsstaterna och anger ett visst resultat som ska uppnås inom en viss tid. Ett EU-direktiv är således bindande för medlemsstaterna med avseende på det resultat som ska uppnås.

Det fjärde penningtvättsdirektivet är, som beskrivits i bakgrundsavsnitten, ett minimidirektiv. Artikel 5 anger att medlemsstaterna får införa eller behålla strängare regler på det område som omfattas av direktivet, förutsatt att sådana bestämmelser står i överensstämmelse med deras förpliktelser enligt unionsrätten. Direktivet hindrar inte heller att medlemsstaterna antar nationella bestämmelser på områden som inte regleras av direktivet. I penningtvättsdirektivet anges särskilt att medlemsstaterna, i enlighet med det riskbaserade förhållningssättet, ska se till att tillämpningsområdet för direktivet helt eller delvis utvidgas till att omfatta yrken och företagskategorier som bedriver verksamhet som med särskilt stor sannolikhet

används för penningtvätt eller för finansiering av terrorism (artikel 4).

Trots att det fjärde penningtvättsdirektivet är ett minimidirektiv är artiklarna ibland utformade på ett sådant sätt att handlingsutrymmet för medlemsstaterna är ganska litet. I andra fall är artiklarna mera allmänt hållna. Ibland ges medlemsstaterna t.o.m. möjlighet att välja om en viss artikel ska genomföras eller inte.

Det fjärde penningtvättsdirektivet måste genomföras genom författningsreglering. Bestämmelserna måste således komma till uttryck genom lag, förordning eller föreskrifter. En första utgångspunkt för utredningen är därför att se till att det fjärde penningtvättsdirektivet – sett i ljuset av Fatfs rekommendationer – blir genomfört på ett sådant sätt att den svenska penningtvättsregleringen överensstämmer med det resultat som direktivet ger uttryck för. Det är emellertid inte nödvändigt att vid genomförandet av ett direktiv ordagrant återge de formuleringar som direktivet innehåller eller ge den svenska författningen samma struktur som direktivet. Det torde normalt inte heller vara nödvändigt att använda den terminologi som direktivet använder. På samma gång är det – mot bakgrund av att de svenska bestämmelserna i framtiden måste tolkas utifrån direktivet – naturligt att bestämmelserna utformas så att sambandet med direktivet går att urskilja.

8.1.2 En ny lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Utredningens bedömning och förslag: De förändringar som föranleds av det fjärde penningtvättsdirektivet bör till stora delar regleras i penningtvättslagen. Den nuvarande penningtvättslagen ersätts med en ny lag med en ny redaktionell utformning.

De förändringar som föranleds av det fjärde penningtvättsdirektivet bör fortsättningsvis till övervägande del regleras i penningtvättslagen. Enligt utredningsdirektiven ingår det emellertid i utredningens uppdrag att – förutom att se till så att den svenska regleringen uppfyller kraven i de internationella åtagandena – överväga om penningtvättslagen bör struktureras på ett annat sätt.

Sedan penningtvättslagen trädde i kraft år 2009 har den kommit att ändras vid flera tillfällen. Utredningen har funnit att den nuvarande lagen i vissa avseenden uppfattas som svår att överblicka, bl.a. till följd av att det skjutits in nya paragrafer bland de ursprungliga. Vad utredningen föreslår i detta betänkande, som en följd av genomförandet av det fjärde penningtvättsdirektivet m.m. föranleder ytterligare ett antal nya paragrafer, något som kan leda till att göra lagen blir än mer svåröverskådlig.

Utredningen har således funnit att det finns flera skäl som talar för att göra en fullständig översyn av penningtvättslagen. I och med att tidigare penningtvättsdirektiv nu ersatts med ett nytt förefaller det nu också vara en lämplig tidpunkt att göra en sådan fullständig översyn. Enligt utredningens mening bör penningtvättslagens främsta målgrupp vara verksamhetsutövarna. Det är därför angeläget att lagen utformas på ett sätt som gör att dessa kan tillgodogöra sig de krav som ställs på ett tydligt och mera lättöverskådligt sätt. Det finns därför anledning att disponera om lagen så att verksamhetsutövarnas skyldigheter tydliggörs på ett mera stringent sätt. Genom bl.a. flera paragrafer och en ökad rubriksättning bör lagens tillgänglighet och överskådlighet förbättras ytterligare.

Visserligen innebär detta att verksamhetsutövare kommer att behöva orientera sig i ett nytt material. En del av den nuvarande problematiken hade säkerligen också kunnat lösas med mera begränsade ändringar av penningtvättslagen. Sett i ett längre perspektiv bedömer emellertid utredningen att sådana mera begränsade ändringar i penningtvättslagens struktur inte kommer att vara ändamålsenliga. Utredningen har alltså sammantaget gjort bedömningen att den nuvarande penningtvättslagen bör ersättas med en ny lag med ny strukturell utformning.

8.1.3 En särskild lag om registrering av verkliga huvudmän m.m.

Utredningens bedömning och förslag: En ny lag om registrering i syfte att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism ska införas. Lagen ska genomföra direktivet i de delar som det ställer krav på juridiska personer att känna till sina verkliga huvudmän och vidarebefordra den informationen till myndigheter, verksamhetsutövare och till det centrala registret.

För att uppfylla direktivets krav på att juridiska personer ska känna till sina verkliga huvudmän och vidarebefordra den informationen till myndigheter, verksamhetsutövare och ett centralt register föreslår utredningen, i kapitel 22, att en ny lag införs.

8.1.4 Normgivning i form av förordning och föreskrifter¹

Utredningens bedömning: Penningtvättslagen och den nya lagen om registrering bör, i de fall detta bedöms som mera ändamålsenligt, fyllas ut i författning av lägre valör än lag.

I olika sammanhang under utredningens arbete har frågor uppkommit om normgivning på lägre nivå än lag.

Föreskrifter ska meddelas genom lag om de t.ex. avser enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes (8 kap. 2 § punkten 1 regeringsformen) och, som huvudregel, också om regeln avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 2 § punkten 2 regeringsformen).

Vid bedömningen av om normgivningskompetens kan delegeras har utredningen utgått ifrån att delegation kan ske i fråga om flera av de bestämmelser som placeras i den nya föreslagna penningtvättslagen. Även när det gäller den föreslagna registerregleringen har utredningen gjort en motsvarande bedömning. Redan den nuvarande

¹ Avsnittet är i de delar det beskriver normgivningskompetensen hämtat ur SOU 2015:40, *Stärkt konsumentskydd på bolånemarknaden*, betänkande av Bolåneutredningen.

penningtvättsregleringen bygger, som framkommit, på en ordning där lag kompletteras av författning av lägre valör. Denna ordning tycks fungera väl. Utredningen har därför funnit att det i flera fall är lämpligt att även fortsättningsvis låta penningtvättslagen fyllas ut av förordning och föreskrifter. Även i fråga om den nya registreringslagen har utredningen funnit det lämpligt att låta denna fyllas ut i författning av lägre valör. Utredningen återkommer i det följande till i vilken utsträckning detta ska ske.

8.2 Förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel

Utredningens bedömning och förslag: Förordningen som ska åtfölja överföringar av medel föranleder vissa förändrade och kompletterande bestämmelser. Enligt utredningen bör dessa placeras i de särskilda rörelselagar som reglerar de verksamheter i fråga om vilka förordningen är tillämpliga och i penningtvättslagen. Den nuvarande lagen (2008:99) om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1781/2006 om information om betalaren som skall åtfölja överföringar av medel ska upphävas.

En annan typ av rättsakt som faller in under EU:s sekundärrätt är förordningar. En EU-förordning är, till skillnad från ett direktiv, till alla delar bindande och direkt tillämplig i Sverige och övriga medlemsstater inom EU. Förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel ska således inte genomföras genom nationell normgivning men för svenskt vidkommande föranleder den dock vissa förändrade och kompletterande bestämmelser.

I kapitel 21 föreslår utredningen att de kompletterande bestämmelser som behövs ska införas i de rörelselagstiftningar som reglerar de verksamheter på vilka förordningen äger tillämpning. Vissa av de kompletterande bestämmelserna föreslås också föras in i penningtvättslagen. Den nuvarande lagen (2008:99) om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1781/2006 om information om betalaren som skall åtfölja överföringar av medel föreslås upphävas.

8.3 Följändringar i andra lagar och förordningar

Till följd av utredningens förslag, det fjärde penningtvättsdirektivet och förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel måste följändringar i form av hänvisningar till den nya lagen och det nya direktivet göras i ett stort antal författningar. I författningsförslaget redovisas utredningen de lagändringar som är relevanta för förslagen. Där redovisas även förslag till ändringar av vissa förordningar: penningtvätsförordningen, lotteriförordningen (1994:51) och fastighetsmäklarförordningen (2011:668). Därutöver bör ändringar göras i bl.a. följande lagar och förordningar.²

Sparbankslag (1987:619)

Lag (1974:1065) om visst stöldgods m.m.

Lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar

Stiftelselagen (1994:1220)

Lagen (1995:1570) om medlemsbanker

Lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige

Lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument

Revisionslagen (1999:1079)

Lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall

Aktiebolagslagen (2005:551)

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling

Lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten energi, transporter och posttjänster

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Skatteförfarandelagen (2011:1244)

Lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott

² Även förändringar i andra förordningar än dem som här redovisas kommer att vara nödvändiga, jämför t.ex. kapitel 17 där vissa av direktivets krav gällande tillsyn och sanktioner föreslås genomföras på förordningsnivå.

Lagen (2015:62) om identifiering av rapporteringspliktiga konton med anledning av FACTA-avtalet

Lag (2015:911) om identifiering av rapporteringspliktiga konton vid automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton

Förordningen (2007:756) med instruktion för Lotteriinspektionen

Förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion

Förordningen (2007:1077) med instruktion för Revisorsnämnden

Förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket

Förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet

Förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen

Förordningen (2009:606) med instruktion för Fastighetsmäklarinspektionen

Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

9 Definitionerna av penningtvätt och finansiering av terrorism

9.1 Inledning

Penningtvättslagen syftar till att förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. En av de absolut viktigaste ingredienserna i ett effektivt och övergripande system mot penningtvätt och finansiering av terrorism är att regleringarna fångar upp rätt företeelser. För att det ska gå att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism måste alltså företeelserna vara väldefinierade.

I detta kapitel redovisar utredningen sina överväganden och förslag när det gäller definitionerna av penningtvätt och finansiering av terrorism. Dessa definitioner föreslås omfattas av 1 kap. 1 § i den nya lagen.

9.2 Definitionen av penningtvätt

9.2.1 Den nuvarande definitionen i förhållande till direktivets krav

Penningtvätt definieras i 1 kap. 5 § punkten 6 i den nuvarande penningtvättslagen som åtgärder med brottsligt förvärvad egendom som kan medföra:

1. att egendomens samband med brott döljs,
2. att den brottslige får möjlighet att undandra sig rättsliga påföljder,
3. att återskaffandet av egendomen försvåras, eller
4. innefattar förfogande över och förvärv, innehav eller brukande av egendomen.

Med penningtvätt avses också åtgärder med annan egendom än sådan som är brottsligt förvärvat, om åtgärderna är ägnade att dölja att någon har berikat sig genom brottslig gärning.

Definitionen i penningtvättslagen är i sig förenlig med definitionen i direktivet (artikel 1.3), som i sin tur bygger på bl.a. Fatfs rekommendationer. Definitionen i den nuvarande penningtvättslagen går t.o.m. längre än vad direktivet kräver. Sverige har sedan länge tillämpat en "all crime approach" dvs. alla brott som kan generera pengar eller annan egendom kan utgöra förbrott. Detta innebär bl.a. att skattebrott redan i dagsläget kan utgöra förbrott till penningtvätt, något som numera uttryckligen krävs enligt artikel 3.4 f) i direktivet.

Direktivet innehåller, på samma sätt som sin föregångare, en uppmaning till medlemsstaterna att säkerställa att penningtvätt förbjuds (artikel 1.1). Det råder en överensstämmelse mellan vad som ska vara kriminaliserat och de beteenden som reglerna i direktivet är avsedda att motverka. Det centrala brott varigenom direktivets och övriga internationella åtagandens krav på kriminalisering genomförts i svensk rätt är penningtvättsbrottet i lagen (2014:307) straff för penningtvättsbrott.¹ I vissa fall kan andra straffbestämmelser tillämpas, bl.a. häleri och skyddande av brottsling.

Av direktivets artikel 1.3 d) följer att vissa osjälvständiga gärningar också ska straffbeläggas. Det gäller deltagande, sammanslutning för att utföra, försöka att utföra och medhjälp, underlättande och rådgivning vid utförandet av någon av de handlingar som utgör penningtvätt.

Försök, förberedelse och stämpling är straffbart när det rör sig om penningtvättsbrott av åtminstone normalgraden. Med hänsyn till direktivets begränsning av "brottslig handling" till brottslighet av viss allvarigare art, finns det inte anledning att räkna med att sådana förbrott skulle kunna ge upphov till uppsåtliga penningtvättsbrott av lägre grad än normalgraden. Det är därför tillräckligt, med hänsyn till direktivets krav i artikel 1.3 d), att kriminalisera osjälvständiga brottsformer i anslutning till penningtvättsbrott av normalgraden och högre.

Förfaranden som kan bedömas som försök till häleri kan i allt väsentligt förväntas förekomma i sammanhang när brottet bedöms

¹ En närmare redogörelse av penningtvättsbrottet finns i prop. 2013/14:121 s. 109.

som grovt och endast marginellt när häleribrottet är av normalgraden.² Detta gäller också, enligt utredningens mening, med avseende på förberedelse och stämpling till brott. Även när det gäller bestämmelsen om skyddande av brottsling kan situationer som skulle kunna beskrivas som enbart försök, förberedelse eller stämpling knappast förväntas inträffa i praktiken.

Utredningen anser därför, även om direktivets krav i formell mening kan anses medföra ytterligare utvidgade krav på kriminalisering av osjälvständiga brottsformer, att de företeelser som eventuellt skulle kunna aktualiseras är marginella och därför inte kan motiveras utifrån verkliga behov av kriminalisering. Utredningen föreslår därför inga ändringar eller utvidgningar.

Sammanfattningsvis anser därför utredningen att även kravet på kriminalisering av penningtvätt uppfylls inom ramen för svensk rätt.

9.2.2 Förslag till uppdaterad definition av penningtvätt

Utredningens förslag: Definitionen av penningtvätt i penningtvättslagen bör anpassas så att den bättre överensstämmer med det straffbelagda området i lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.

I avsnittet ovan har konstaterats att den nu gällande definitionen av penningtvätt i penningtvättslagen är förenlig med direktivets krav. Definitionen är dock inte anpassad till definitionen i lagen om straff för penningtvättsbrott.

Utredningen anser därför att definitionen, när den införs i den första bestämmelsen i den nya penningtvättslagen, bör utformas något annorlunda.

Definitionens funktion är annorlunda när den införs i ett administrativt regelverk jämfört när den reglerar ett straffrättsligt ansvar. I det senare fallet är det särskilt angeläget att det straffbara området, både när det gäller precisering av de handlingar som ska vara kriminaliserade och när det gäller förhållanden som på olika sätt begränsar vad som är straffbart t.ex. i förhållande till subjektiva rekvisit-

² Jämför SOU 2015:85 s. 331 ff.

omständigheter. När definitionen används i administrativa sammanhang, dvs. som i det här fallet när den främst syftar till att för verksamhetsutövarna klargöra vilka företeelser som särskilt bör fångas upp, är det mindre ändamålsenligt att föra in omständigheter som tar sikte på det syfte som kan finnas för att en åtgärd vidtas eller förhållanden som avser om gärningsmannen handlat med uppsåt eller varit grovt oaktsam. Hit hör också andra omständigheter, såsom att åtgärden försvårar för rättighetshavaren till viss egendom att återfå den. Nuvarande definition i penningtvättslagen är i allt väsentligt utformad efter denna tanke.

Utredningen anser att definitionen bör utformas med utgångspunkt från följande principer:

1. definitionen ska omfatta de förhållanden som följer av direktivets artikel 1.3,
2. den ska ansluta till den eller de centrala straffbestämmelser varigenom penningtvätt har kriminaliserats,
3. den ska utgå från uttrycket ”häröra från brott eller brottslig verksamhet”,
4. den ska ta sikte på grundläggande förhållanden såsom att egendom förvärfvas eller att en vidtagen åtgärd typiskt sett kan medföra viss effekt, t.ex. att sambandet mellan brottet och egendomen döljs, och
5. den ska inte innehålla några andra avgränsningar av området med avseende på t.ex. syfte, otillbörlighet eller uppsåt.

Anknytningen till ”egendomen” måste beskrivas utifrån två olika aspekter, dels i förhållande till brottet eller den brottsliga verksamheten, dels i förhållande till den åtgärd som kan innebära penningtvätt. I det senare avseendet ska bl.a. åtgärder omfattas som består i att upprätta en handling med oriktigt innehåll med syfte att motivera ett – skenbart – legalt innehav av egendomen. Språkligt sett kan det ifrågasättas om det kan beskrivas så att en åtgärd vidtas med egendomen. För att tydliggöra att situationer av det slaget omfattas föreslår utredningen att anknytningen beskrivs som att åtgärden vidtas med avseende på egendomen.

Att egendomen ”härör” från brott eller brottslig verksamhet innebär att egendomen ska kunna härledas till det brottsliga sam-

manhanget. Avsikten är att detta bl.a. ska omfatta situationen att någon innehar viss egendom och först därefter begår ett brott som leder till att egendomen kan behållas (så länge inte brottet upp-dagas). Detta beskrivs i den nuvarande definitionen som att någon har "berikat sig". I beskrivningen av penningtvättsbrottet används uttrycket "härröra" som innefattar situationer av den typ som nyss beskrevs. Det innebär också att anknytningen till egendom, som trätt i stället för egendom som ursprungligen genererades genom förbrottet, också omfattas.

Definitionen bör ansluta till de centrala straffbestämmelserna dvs. åtminstone inrymma det som enligt svenska bestämmelser avses med penningtvätt i vidsträckt mening. För att säkerställa att också s.k. fordringshäleri omfattas bör uttrycket "hävdar rätt till" läggas till förvärv, innehav och brukande.

För att penningtvätt ska anses föreligga är det inte nödvändigt att den vidtagna åtgärden faktiskt medfört att t.ex. egendomens samband med brottet dolts. Även åtgärder som typiskt sett, dvs. till sin art är sådana att de skulle kunna bidra till ett döljande, ska omfattas. I definitionen uttrycks detta så att åtgärden "kan" dölja etc.

9.2.3 Vissa förfaranden föreslås, vid tillämpning av penningtvättslagen, jämsställas med penningtvätt

Utredningens förslag: I penningtvättslagen införs en bestämmelse som, vid tillämpning av penningtvättslagen, jämsställer vissa förfaranden med penningtvätt. De förfaranden som bör jämsställas är åtgärder med egendom som är ägnade att dölja att någon, genom att fullfölja en påbörjad brottsplan, avser att berika sig genom brottslig handling.

I dag faller vissa förfaranden utanför penningtvättslagens tillämpningsområde. Detta trots att sådana förfarande i praktiken ofta jämsställs med penningtvätt, med följd att de rapporteras in till Polismyndigheten (Finanspolisen) som misstänkt penningtvätt.

Det är vanligt att åtgärder vidtas med avsikt att dölja sambandet mellan egendomen och brottet och brottslingen redan innan brottet begås. Det innebär att typiska penningtvättsåtgärder vidtas som en förberedelse för att senare begå brott.

Verksamhetsutövaren, som sällan har någon konkret information om något, vare sig genomfört eller förestående förbrott, grundar i stället normalt sin bedömning av att en transaktion är misstänkt, på att den i något avseende avviker från vad som är rimligt i förhållande till kundens förutsatta legala verksamhet.

Ett typiskt exempel är när företag betalar löner till s.k. svart arbetskraft (se även avsnitt 4). Lönerna betalas med kontanter. På det sättet anonymiseras förbindelsen mellan den som betalar och betalningsmottagarna. Skenbart verkar den egentliga arbetsgivaren betala fakturor från en underentreprenör. Brottet eller brotten begås senare och består i att arbetsgivaren inte deklarerar för arbetsgivaravgifter eller moms och inte heller för eventuell inkomstskatt. Arbetsgivaren försummar också normalt att deklarerar för dessa inkomster. I samtliga fall begås dessa brott i tiden efter löneutbetalningarna. Det innebär att ett förverkligande av en brottsplan har inletts.

Dessa situationer rapporteras också i stor omfattning av verksamhetsutövarna till Polismyndigheten (Finanspolisen). Ofta sker rapporteringen på grundval av att uttag av stora belopp i kontanter i sig indikerar att det rör sig om penningtvätt. En annan grund för rapporteringen är att det kan antas att de pengar som används för löneutbetalningarna är ett resultat av en bakomliggande tidigare brottslighet. Detta är emellertid inte alltid fallet och det skulle då kunna hävdas att grunden för rapporteringen inte är tillräckligt analyserad.

Utredningen anser att det är angeläget att det finns ett uttryckligt stöd för att jämställa dessa förfaranden med penningtvätt i penningtvättslagen. Således bör penningtvättslagen omfatta även företeelser där det finns indikationer på att åtgärden vidtas som ett led i en brottsplan, trots att något straffbart stadium ännu inte uppnåtts. En bestämmelse av innebörd att åtgärder som vidtas inom ramen för en brottsplan och som syftar till att dölja sambandet mellan egendomen och det framtida brottet och brottslingen, dvs. att dölja att någon avser att motivera ett fortsatt innehav av en förmögenhetsmassa, ska jämställas med penningtvätt vid tillämpningen av lagen bör införas. Att någon avser att oriktigt kunna motivera innehav av viss egendom uttrycks enklast genom uttrycket att någon ”berikar sig”.

Genom att det på detta sätt införs en möjlighet att tillämpa penningtvättslagen även i samband med typiska penningtvättsåtgär-

der som vidtas innan något förbrott föreligger, skapas inte bara ett uttryckligt stöd för att rapportera dessa situationer till Polismyndigheten (Finanspolisen) utan också ett författningsstöd för registrering i penningtvättsregistret (4 kap. 19 § 2 polisdatalagen [2010:361]). Uppgifter av detta slag är väsentliga för möjligheterna att förebygga, upptäcka och utreda brott.

9.3 Definitionen av finansiering av terrorism

9.3.1 Den nuvarande definitionen i förhållande till direktivets krav

Finansiering av terrorism definieras i 1 kap. 5 § punkten 4 penningtvättslagen som: 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 brottslighet som avses i 2 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

I direktivet avses med finansiering av terrorism allt tillhandahållande eller insamling av medel, oavsett tillvägagångssätt, direkt eller indirekt, i uppsåt att de ska användas eller med vetskap om att de helt eller delvis kommer att användas för att genomföra något av de brott som avses i artiklarna 1–4 i rådets rambeslut 2002/475/RIF. Detta har inte förändrats jämfört med tredje penningtvättsdirektivet. Den brottskatalog som finns i rådets rambeslut har införts i svensk rätt genom en definition av terroristbrott i lagen (2003:148) om straff för terroristbrott. Finansiering av terroristbrott enligt den lagen är straffbart enligt 2 § 2 lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen). I förarbetena till den nu gällande penningtvättslagen gjorde regeringen bedömningen att den svenska kriminaliseringen av finansiering av terrorism levde upp till direktivets krav.³ Utredningen gör samma bedömning.

³ Prop. 2008/09:70 s. 56.

9.3.2 Förslag på en ny definition av finansiering av terrorism

Utredningens bedömning och förslag: Definitionen av finansiering av terrorism i penningtvättslagen ska även fortsättningsvis överensstämma med det straffbelagda området i lagen (2002:444) om finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Definitionen bör därför ändras så att den även omfattar de nya finansieringsbrott i 3 och 3 a §§ i den nämna lagen som träder i kraft den 1 april 2016.

Anledningen till behovet av en ny definition

Regeringen har den 17 december 2015 beslutat om en proposition⁴ med förslag till ändringar bl.a. i lagen (2002:444) om finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) och i lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Propositionen är föremål för behandling i riksdagen och lagändringarna beräknas att träda i kraft den 1 april 2016. Genom dessa lagändringar har finansiering av fler handlingar med anknytning till terrorism kriminaliserat och det har också införts ett förbud mot finansiering av personer eller organisationer som begår sådana handlingar. Dessa lagändringar påverkar vad som i svensk rätt, efter den 1 april 2016, bör avses med finansiering av terrorism.

Den nya straffrättsliga lagstiftningen

Genom ett tillägg i 3 § 2 finansieringslagen kriminaliseras nu insamling, tillhandahållande eller mottagande av pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas av en person eller en sammanslutning av personer som begår, försöker begå eller förbereder, eller stämplar eller medverkar till särskilt allvarlig brottslighet. Svensk rätt krimi-

⁴ Prop. 2015/16:78. Beslut av riksdagen förväntas den 10 februari 2016.

naliserar därmed finansiering av terroristorganisationer och individuella terrorister på det sätt som anges i Fatfs rekommendation 5.

Enligt 3 a § finansieringslagen, som är ny, kommer det också att bli straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå brott enligt 5 b lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. I den nya 5 b § i den nämnda lagen kriminaliseras att resa eller att påbörja en resa till ett annat land än det land där en person är medborgare i avsikt att begå eller förbereda särskilt allvarlig brottslighet eller att meddela eller motta vissa instruktioner. Denna ändring införs i syfte att leva upp till kraven i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014).

Sammantaget medför förslagen att det straffbara området i finansieringslagen utökas i väsentlig omfattning. Utredningen anser att den princip som regeringen beslutade vid införandet av den nuvarande penningtvättslagen, dvs. att definitionen av finansiering av terrorism i penningtvättslagen ska överensstämma med det straffbelagda området i finansieringslagen, alltjämt bör upprätthållas. För detta talar även att det vid sådan överensstämmelse inte finns någon tvekan om att Sverige uppfyller kraven på den regim som ska förebygga finansiering av terrorism som följer av Fatfs rekommendationer. I paragraf 6 i FN:s säkerhetsråds resolution 2178 (2014) åläggs staterna att förebygga och motverka finansiering av sådana handlingar som ska kriminaliseras enligt paragraf 6 a–c i resolutionen. Även om resolutionen i detta avseende inte uttryckligen pekar ut det förebyggande regelverk som penningtvättslagen är en del av anser utredningen att tillämpningsområdet för det förebyggande regelverket bör överensstämma med det kriminaliserade området för att undvika tvivel om att Sverige till fullo har genomfört resolutionen i nationell rätt.

Den nya definitionens lydelse

Systematiken i finansieringslagen har genom den nya regleringen ändrats i viss mån. De gärningar som är straffbara att finansiera anges i två olika bestämmelser. Dessutom innehåller 3 § 2 finansieringslagen ett rekvisit som avviker från lagens tidigare systematik.

Definitionen av finansiering av terrorism i den nuvarande penningtvättslagen anger finansieringsmomentet på samma sätt som detta anges i den tidigare lydelsen av 3 § finansieringslagen (nuvarande 3 § 1). Enligt utredningens bedömning talar pedagogiska skäl för att den nya definitionen också bör innehålla finansieringsmomentet, och liksom i dag endast hänvisa till den brottslighet som det är kriminellt att finansiera. En sådan definition blir relativt lång och kan upplevas som svårläst jämfört med en definition som endast hänvisar till brottslighet av ett visst slag. Detta vägs dock enligt utredningens bedömning upp av de pedagogiska skäl som ligger bakom definitionens nuvarande utformning. Finansieringsmomentet bör därför även fortsättningsvis anges i definitionen i penningtvättslagen.

10 Lagens tillämpningsområde

10.1 Inledning

Det fjärde penningtvättsdirektivet innebär, som framkommit, vissa nyheter när det gäller vilka verksamhetsutövare som omfattas. Direktivet är till att börja med tillämpligt på tillhandahållare av speltjänster i allmänhet och inte, som tidigare, enbart på kasinospel enligt kasinolagen.¹ Vidare omfattar det all yrkesmässig verksamhet som innebär handel med eller auktionsförsäljning av varor där kontantbetalning sker med belopp på 10 000 euro eller mer (tidigare var tröskelvärdet 15 000 euro) – oavsett om betalning sker vid ett tillfälle eller i form av flera tillfällen som förefaller ha samband.² Medlemsstaterna har dessutom möjlighet att bestämma lägre tröskelvärden och ytterligare allmänna begränsningar av användningen av kontanter.³ Direktivet innehåller också ett krav på att medlemsstaterna ska överväga om även annan verksamhet (i direktivet omnämnt som ”andra yrken eller företagskategorier”) bör omfattas av den nationella lagstiftningen.⁴

Tillämpningsområdet för den svenska penningtvättslagen måste anpassas till direktivets krav. I detta kapitel redovisar utredningen sina överväganden och förslag när det gäller direktivets genomförande ifråga om kretsen verksamhetsutövare.

¹ Artikel 2.1.3 f).

² Artikel 2.1.3 e).

³ Se direktivets ingress, beaktandesats (6).

⁴ Artikel 4.

10.2 Speltjänster

10.2.1 Det fjärde penningtvättsdirektivet utvidgar kretsen av verksamhetsutövare i fråga om speltjänster

Spel om penningvärden (pengar och varor) är en företeelse som skiljer sig från i princip allt annat som finns i samhället vad gäller handel.⁵ Det innebär att man säljer och köper vinstmöjligheter. Dessa vinstmöjligheter är beroende av utfallet i t.ex. en fotbollsmatch, ett hästlopp eller i en spelautomat. Spel har det grundläggande draget att anordnaren kan samla in stora summor pengar som blir föremål för spel och som sedan dels betalas ut som vinster till vinnarna i spelet, dels tillfaller anordnaren av spelet.

Den mycket speciella karaktären som spel om penningvärden har innebär bl.a. att det kan finnas risker för att sådana spel utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. I arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism har spel om pengar, särskilt under senare år, lyfts fram som ett specifikt riskområde. Fatf har bl.a. observerat flera fall av penningtvätt i samband med lotterier och hästsporttävlingar. Kasinobranschen, som omsätter stora summor pengar, har vidare konstaterats vara särskilt sårbar. Kasinon omfattas sedan flera år av Fatfs rekommendationer. Den som driver kasinospel enligt kasinolagen (1999:355) omfattas av den svenska penningtvättslagens bestämmelser sedan 1 januari 2005. Kasinon har dock anmält misstänkta transaktioner sedan 2001, då kasinon blev legala i Sverige. Under 2014 rapporterades 315 fall till Polismyndigheten (Finanspolisen).

Genom det fjärde penningtvättsdirektivet utvidgas kretsen verksamhetsutövare till att omfatta andra tillhandahållare av speltjänster än kasinon. I detta avseende går således det fjärde penningtvättsdirektivet betydligt längre än Fatfs rekommendationer. Motiven till EU:s vägval står, åtminstone delvis, att finna i det nya direktivets ingress.⁶ Där uttalas att det är oroande att spelsektorns tjänster används för att tvätta vinning av brottslig verksamhet. I syfte att motverka sådan brottslig verksamhet uttalas att tillhandahållare av

⁵ SOU 2008:124, s. 87.

⁶ Se direktivets ingress, beaktandesats (21).

speltjänster ”där riskerna är högre”⁷ bör komma under direktivets skyldigheter.

Detta föranleder förändringar i svensk rätt när det gäller vilka verksamhetsutövare som ska omfattas. Om man bortser från verksamhet för kasinon omfattas den som yrkesmässigt driver lotteri- och spelverksamhet enbart av skyldigheten i 3 kap. 1 § fjärde stycket i den nuvarande penningtvättslagen att svara på frågor från Polismyndigheten.

Regleringen i det fjärde penningtvättsdirektivet innebär att i princip alla former av spel om penningvärden och varor ska underkastas direktivets krav. Det finns dock möjligheter för medlemsstaterna att undanta vissa speltjänster från några eller samtliga av dessa krav. Möjligheten att göra sådana undantag är emellertid relativt begränsad.

10.2.2 Närmare om det fjärde penningtvättsdirektivets krav i fråga om s.k. tillhandahållare av speltjänster

Direktivet tar sikte på spel om penningvärden (pengar och varor)

Att de speltjänster som omfattas av direktivets krav begränsas till spel om penningvärden (pengar och varor) framgår av artikel 3.14. Artikeln definierar speltjänster som sådana som innebär att penningvärden satsas på slumpspel, inbegripet spel med inslag av skicklighet, exempelvis lotterier, kasinospel, pokerspel och vadhållning. Dessa speltjänster omfattas av direktivet oavsett i vilken form de tillhandahålls. Artikeln avser speltjänster som tillhandahålls på en fysisk plats eller på distans, på elektronisk eller annan teknisk väg för att underlätta kommunikation och på begäran av en tjänstemotagare.

⁷ Ibid.

Direktivets krav omfattar s.k. tillhandahållare av speltjänster

Av artikel 2.1.3 f) följer att direktivet ska tillämpas på de aktörer som ”tillhandahåller” speltjänster. Vad som menas med tillhandahållare definieras dock inte.

I grunden handlar det om vilka aktörer som ska bära ansvaret för att uppfylla de nationella bestämmelser som behövs för att genomföra direktivet. Tolkningen av begreppet har i det avseendet betydelse av flera skäl. Förutom kraven på kundkontroll och riskbaserade rutiner ska tillhandahållare av speltjänster t.ex. vara reglerade och underkastade förstärkt tillsyn.⁸ Tillsynsmyndigheten har vidare att se till att de personer som har ledande funktioner hos eller är att anse som verkliga huvudmän för denna kategori av verksamhetsutövare är lämpade.⁹ Detta innebär alltså i viss mån även en prövning av ägarna. Tillhandahållare av speltjänster ska också kunna bli föremål för sanktioner om de bryter mot kraven i direktivet.¹⁰

Möjligheten till undantag

Möjligheten att, helt eller delvis, undanta vissa speltjänster från de nationella bestämmelserna ges genom tillämpning av artikel 2.2. Artikeln kan uppfattas som något svårtolkad. I den svenska översättningen anges att medlemsstaterna, med undantag för kasinon, får besluta att undanta *vissa tillhandahållare* av speltjänster från de nationella bestämmelserna. Detta kan uppfattas som att hela kategorier av tillhandahållare ska kunna undantas direktivets tillämpningsområde.

Den svenska översättningen tycks emellertid inte förmedla artikelns rätta innebörd. I både de engelska och franska versionerna är budskapet något annorlunda. I den engelska versionen uttalas att det är möjligt att undanta ”providers of *certain gamble services*”. En direktöversättning skulle i det närmaste vara att undantag kan beviljas för tillhandahållare av vissa speltjänster – alltså inte för vissa tillhandahållare som det står i den svenska översättningen. I den franska direktivtexten anges att undantag kan beslutas för ”les

⁸ Artiklarna 47.1 och 48.3.

⁹ Artikel 47.2.

¹⁰ Artiklarna 58–62.

prestataires de certain services de jeux d'argent et de hasard". Även här är betydelsen att undantag kan beviljas i fråga om vissa av tillhandahållarnas speltjänster, inte för vissa tillhandahållare. Att direktivet tar sikte på riskerna med speltjänsterna, återspeglas också i de senare delarna av artikeln där det sägs att undantagen ska baseras på belägg för att sådana tjänster utgör en låg risk. Förhållningssättet tydliggörs ytterligare av direktivets ingress där formuleringarna är något annorlunda än i artikeln. Av beaktandesats (21) framgår att medlemsstaterna bör tillåtas att undanta vissa speltjänster från några eller alla krav som föreskrivs i direktivet. Utredningens ståndpunkt är därför sammantaget att undantag enbart kan beviljas i fråga om speltjänster.

Undantagen måste baseras på riskbedömningar. I riskbedömningarna ska medlemsstaterna bl.a. bedöma de tillämpliga transaktionernas sårbarhet, även med hänsyn till det betalningssätt som används. Medlemsstaterna ska i sina riskbedömningar också ange på vilka sätt de har beaktat eventuella relevanta resultat av de europeiska riskbedömningar som kommissionen i framtiden kommer att ansvara för. Varje beslut om undantag som en medlemsstat fattar ska meddelas till kommissionen. Meddelandet ska också omfatta en motivering grundad på den specifika riskbedömningen.

För att en speltjänst ska få undantas från tillämpningsområdet måste det, enligt den svenska artikeltexten, finnas belägg för att tjänsten på grund av sin art och – i förekommande fall – driftsomsättning utgör en låg risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. I ingressen till direktivet uttalas i den svenska översättningen att risken ska vara "bevisligen låg".¹¹ Den svenska artikeltexten måste även i denna del läsas i ljuset av andra språkversioner. I den engelska artikeltexten anges att riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism ska vara "proven low", i direkt översättning "bevisat låg". I den franska versionen talas om "le faible risque avéré", vilket kan direktöversättas med "risk som visat sig låg".

Utredningens ståndpunkt är därför, i belysning av de olika språkversionerna, att undantag ska kunna göras om det föreligger konkreta och tydliga skäl för att risken ska anses vara låg.

¹¹ Se beaktandesats (21).

Ytterligare artiklar av betydelse för kretsen tillhandahållare av speltjänster

I detta kapitel behandlar utredningen vilka ytterligare aktörer som föreslås ingå i den framtida svenska kretsen av verksamhetsutövare. Andra spørsmål, som t.ex. vilka skyldigheter verksamhetsutövarna ska vara underkastade gällande krav på kundkontroll, frågor om reglering och tillsyn m.m. omfattas i stora delar av senare kapitel. Något kort bör emellertid redan här nämnas om de övriga artiklar i direktivet som tar sikte på spelverksamhet.

I artikel 11 regleras i vilka situationer som tillhandahållare av speltjänster och andra verksamhetsutövare ska vidta åtgärder för kundkännedom. Artikel 11 a) säger att verksamhetsutövarna ska vidta åtgärder för kundkännedom då de ingår en affärsförbindelse. Artikel 11 d) tar enbart sikte på tillhandahållare av speltjänster. Av artikeln följer att dessa ska genomföra kontroller för att uppnå kundkännedom när kunden tar ut vinster eller placerar insatser om minst 2 000 euro. Detta oavsett om transaktionen utförs vid ett enda tillfälle eller flera tillfällen som förefaller ha samband med varandra (medlemsstaterna har dessutom möjlighet att bestämma ett lägre tröskelvärde¹²). Bestämmelserna innebär oundvikligen att olika typer av tillhandahållare av speltjänster kommer träffas av kraven på kundkännedom i olika utsträckning. Alla typer av tillhandahållare kan t.ex. knappast sägas ingå affärsförbindelser med sina kunder, i vart fall inte på daglig basis. Inte heller genomför alla aktörer lika stora eller lika många transaktioner som dem direktivet tar sikte på. Kraven på kundkontroll är främst tänkta att träffa de aktörer som tillhandahåller speltjänster där risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är högre. Det bör dock framhållas att kraven på kundkännedom även träder in om det råder osäkerhet om hur tillförlitliga eller tillräckliga tidigare erhållna kundidentifieringsuppgifter är, se artikel 11 f), eller när det finns misstankar om penningtvätt och finansiering av terrorism, se artikel 11 e). Också dessa situationer träffar tillhandahållare av speltjänster (se även avsnitt 12.3.3).

Som tidigare framgått ska tillhandahållare av speltjänster vara reglerade, se artikel 47, och föremål för förstärkt tillsyn, se artikel 48.3.

¹² Se artikel 5.

10.2.3 Den svenska spelmarknaden¹³

Regleringen av den svenska spelmarknaden

Den svenska spelmarknaden är sedan länge väsentligen förbehållen staten, hästsporten och folkrörelserna. Uppdelningen av marknaden har gamla anor. Till förmån för hästavels har vadhållning på hästar varit tillåten sedan 1920-talet. Tips och penninglotterier i statlig regi har tillåtits sedan 1930-talet. Lotterier har, också, sedan en lång tid tillbaka, varit en viktig finansieringskälla för föreningslivet. Därför har ideella föreningar tillåtits att anordna lotterier till förmån för allmännyttiga ändamål, men inte till förmån för vissa privata vinstintressen. Kommersiella inslag förekommer, men i mycket begränsad omfattning. I dag är de kommersiella intressena huvudsakligen inskränkta till s.k. restaurangkasinon.

Grundläggande regler om spel och lotterier i Sverige ges i lotterilagen (1994:1000). Genom tillämpning av 45 § lotterilagen kan regeringen ge tillstånd att anordna lotterier som helt eller delvis undantas från lotterilagens regler. Särskilda bestämmelser om förströelseautomater, som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel, ges i lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel (automatspelslagen). Bestämmelser om kasinospel ges i kasinolagen (1999:355). Som tidigare framgått är det enbart den sistnämnda kategorin verksamhetsutövare, de som driver verksamhet för kasinospel, som i dagsläget omfattas fullt ut av penningtvättslagens bestämmelser.

Lotterilagen: Lotterilagen är en förbudslagstiftning, vilket innebär att huvudregeln är att samtliga spel och spelformer som regleras av lagen kräver tillstånd. Dock förekommer undantag då något tillstånd att anordna lotteri inte behövs – men dessa är ytterst begränsade.

Med lotteri i lotterilagens mening avses en spelverksamhet där en eller flera deltagare, med eller utan insats, vinner något som har ett högre värde än vad var och en av de övriga deltagarna kan få. Lotterier är således benämningen på alla de spel och spelformer som regleras i lagen. Lagen omfattar, förutom sedvanliga lotterier, även t.ex. vadhållning, automatspel, kortspel, roulettspel, bingospel och

¹³ Innehållet i avsnittet är delvis hämtat från SOU 2006:11, s. 49 ff.

kedjebrevspel. Lotterilagen tillämpas som huvudregel på spel som anordnas för allmänheten. Lagen tillämpas dock också på bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel och kortspel som inte anordnas för allmänheten, om spelet anordnas i förvärvssyfte.

Den del av spelmarknaden som ska tillämpa svenska regler är, vid sidan av de statliga kasinona, f.n. huvudsakligen fördelad mellan fyra typer av anordnare, nämligen det statliga spelbolaget AB Svenska Spel (Svenska Spel), det av hästsportorganisationerna samägda AB Trav och Galopp (ATG) (staten tillsätter majoriteten av styrelsen, inklusive ordföranden), ideella föreningar med syfte att främja allmännyttiga ändamål samt arrangörer som anordnar spel vid offentliga nöjeställningar eller i anslutning till hotell- och restaurangverksamheter.

Tillstånd att anordna lotterier enligt lotterilagen ges av regeringen, Lotteriinspektionen, länsstyrelserna eller kommunerna. Vem som ger tillstånd är bl.a. beroende av vilken spelform det rör sig om och i vilket område spelet anordnas. När det gäller Svenska Spel och ATG har verksamheterna endast till liten del sin grund i lotterilagens regler. Bolagen har i stället fått dessa särskilda och exklusiva rättigheter genom tillstånd av regeringen med stöd av 45 § lotterilagen. Enligt lagrummet får regeringen ge särskilt tillstånd att anordna lotteri i andra fall och i annan ordning än som anges i lotterilagen. Merparten av Svenska Spels spelrättigheter – som t.ex. tips och lotto och samtliga ATG:s spelrättigheter grundar sig på tillstånd av regeringen enligt 45 §.

Förutsättningarna för de ideella föreningarna och andra aktörer att anordna spel framgår däremot direkt av lotterilagen. Lotteriinspektionen ger tillstånd till värdeautomater samt till lotterier och bingo i fler än ett län. Länsstyrelserna ger bl.a. tillstånd till lotterier som ska bedrivas i flera kommuner inom ett län och kommunerna ger tillstånd till lotterier inom respektive kommun.

Lotteriinspektionen är central tillsynsmyndighet för lotterilagen. Principen är annars att den myndighet som lämnat tillstånd till ett lotteri även ska utöva den närmare tillsynen över detta. Svenska Spel och ATG, som fått sina tillstånd av regeringen står dock under tillsyn av Lotteriinspektionen.

Kasinolagen: Kasinospel av internationellt slag blev tillåtet i Sverige genom införandet av kasinolagen år 1999. Med kasinospel avses i

lagen roulettspel, tärningsspel, kortspel och liknande spel som anordnas i lokaler vilka huvudsakligen används för detta ändamål (kasinon).

Enligt kasinolagen kan tillstånd att anordna kasinospel ges endast till företag som i sin helhet, direkt eller indirekt ägs av staten. Tillstånd till kasinospel lämnas av regeringen. I dagsläget är det enbart ett helägt dotterbolag till Svenska Spel, Casino Cosmopol AB, som har tillstånd att driva kasinoverksamhet.

Lotteriinspektionen utövar tillsyn över att kasinolagen följs. I kasinolagen anges också att Lotteriinspektionen, inom sitt verksamhetsområde, ska utöva tillsynen över att penningtvättslagen följs.

Automatspelslagen: Spel på spelautomater som inte ger vinst eller vinst endast i form av frispel regleras av automatspelslagen. Till de typer av automater som regleras i automatspelslagen hör mekaniska eller elektroniska spelautomater som flipperspel, skjutare, målspel, TV-spel och liknande spel. Tillstånd krävs för att anordna denna typ av eller ställa upp spelautomater av detta slag. Frågor om tillstånd prövas av Lotteriinspektionen. Lotteriinspektionen är också tillsynsmyndighet enligt automatspelslagen.

En annan verksamhet som faller utanför lotterilagens område är *den svenska statens premieobligationslån*. Svenska statens premieobligationslån ingår som en del i statens låneverksamhet. Ett köp av en premieobligation för viss löptid innebär en utlåning av ett belopp motsvarande försäljningspriset till staten. I stället för ränteutbetalning lottas en viss avkastning ut vid regelbundet återkommande vinstdragningar. Vinster är skattefria. I teorin borde premieobligationslånen omfattas av lotteridefinitionen i lotterilagen, men de har sedan 1939 varit undantagna från lotterilagstiftningens tillämpningsområde.

Aktörerna på den svenska spelmarknaden

Aktörerna på den svenska spelmarknaden kan grovt indelas i fyra kategorier: Anordnare, spelare, ombud och andra samarbetspartner.¹⁴

¹⁴ Riskbedömning av den svenska spelmarknaden – penningtvätt och finansiering av terrorism (2014-03-28), Rapport/Lotteriinspektionen Dnr: 13Li7835.

Anordnare är de aktörer som har de författningsreglerade möjligheterna att erbjuda spel inom vissa spelformer. Svenska Spel, Casino Cosmopol AB och ATG är aktörer i denna kategori. Anordnare är även de ideella föreningarna och andra aktörer som omfattas av den nationella regleringen.

Svenska Spel och ATG säljer i stor utsträckning sina spel genom olika *ombud*. Svenska Spel har cirka 5 300 ombud som säljer deras spelprodukter och ATG har cirka 1 800. Dessa ombud utgör anordnarnas ansikte mot spelarna och sköter i många fall försäljning och mottagande av insatser samt utlämning av vinster. Ombuden består bl.a. av kiosker och butiker, restauranger och ideella föreningar. Ombudens rätt, att för Svenska Spels respektive ATG:s räkning, tillhandahålla spel regleras av avtal mellan anordnarna och ombuden.

Andra samarbetspartner än ombud är företag som t.ex. tillhandahåller programvara för onlinespel. Dessa skiljer sig från ombuden på det sättet att det fortfarande är tillståndshavaren, inte samarbetspartnern, som sköter hanteringen av insatser, utbetalningar av vinster och kundkontakter. ATG har även samarbetspartner utomlands, som fungerar som mellanhänder mellan ATG och utländska spelare.

En översikt av spel och spelformer på den svenska marknaden

De spelformer som regleras i nationell lagstiftning – kan översiktligt beskrivas enligt följande.

Lotterier: Begreppet lotteri kan visserligen vara något tvetydigt. I lotterilagen är detta, som tidigare nämnts, benämningen för samtliga spel och spelformer som omfattas av lagen. Med lotteri avses emellertid här den spelform där slumpen väsentligen avgör utgången. Det rör sig framför allt om lotter av olika slag, såsom Triss, eller nummerspel såsom Lotto och Keno.

På den svenska spelmarknaden finns både förhandsdragna och efterhandsdragna lotterier. Till kategorin förhandsdragna lotterier hör skraplotterna. Dessa är dragna på förhand och man får direkt reda på om man vunnit eller inte. Till kategorin efterhandsdragna lotterier hör Lotto och Keno. Lottonumret är synligt för spelaren. Dragning sker efter att försäljningen har avslutats.

Svenska Spel har tillstånd av regeringen att anordna riksomfattande lotterier enligt 45 § lotterilagen. Tillstånd kan också ges till ideella föreningar som bedriver riksomfattande verksamhet.

Lotter och dylika spelformer säljs genom flera olika kanaler, direkt och via ombud, fysiskt och över internet. Svenska Spel säljer främst sina lotterier genom ombud och via internet.

Vadhållning: Vadhållning betyder att man satsar pengar på något som kommer att hända i framtiden eller som redan har hänt. Avgörande för utgången är hur det framtida resultatet utfaller eller hur det för spelaren ännu inte kända resultatet har utfallit. Poolspel är en typ av vadhållning där pengarna läggs i en gemensam pott som, efter avdrag för anordnarnas avgifter, delas ut till vinnarna.

Exempel på vadhållning är sportspel och oddsspel såsom Stryk-tipset och spel på hästar.

Svenska Spel har tillstånd att anordna riksomfattande vadhållning i fråga om sportspel och oddsspel. ATG har exklusiv behörighet att anordna vadhållning på hästar. Ideella föreningars och andra aktörers möjlighet att anordna vadhållning är mycket begränsad.

Även denna typ av spel säljs på flera olika sätt. Spelen i ATG:s regi säljs t.ex. via ombud, på travbanor, online och till internationella spelare genom samarbetspartner utomlands.

Automatspel: Med automatspel avses spel på spelautomater av olika slag. Den typ av automatspel som kan ge vinst och där vinsten inte enbart består av rätt till fortsatt spel regleras av lotterilagen. När vinsten enbart består i rätt till fortsatt spel är automatspelslagen tillämplig.

Lotterilagens bestämmelser om automatspel reglerar spel på penningautomater, värdeautomater och varuspelsautomater.

Spel på penningautomater, dvs. automater som betalar ut vinst i form av pengar, får endast anordnas på fartyg i internationell trafik.

Enligt lotterilagen är spel på värdeautomater, dvs. automater som betalar ut vinst i form av värdebevis, tillåtet i samband med viss hotell- och restaurangverksamhet eller bingospel. Tillstånd att anordna spel på värdeautomater kan, med undantag för spel som anordnas på fartyg i internationell trafik, enligt lotterilagen endast ges till ett spelföretag som ägs av staten. Svenska Spel har tillstånd att anordna spel på som mest 7 500 automater.

Spel på varuspelsautomater, där vinsten består av varor i stället för pengar eller värdebevis, får anordnas i samband med offentlig nöjeställning, tivoli eller liknande.

Kasinospel enligt kasinolagen: Kasinospel kan omfatta roulettspel, tärningsspel, kortspel och liknande samt olika former av automatspel. Kasinolagen möjliggör sex kasinon och i dag finns fyra stycken. Casino Cosmopol AB driver kasinon i Malmö, Göteborg, Stockholm och Sundsvall.

Restaurangkasinon: Från kasinospel enligt kasinolagen måste skiljas de s.k. *restaurangkasinona*, dvs. roulettspel, tärningsspel och kortspel som anordnas i samband med restaurang- eller hotellverksamhet, offentliga nöjeställningar inom nöjesparker eller på fartyg i internationell trafik. Denna typ av verksamhet liknar till det yttre kasinospel men förutsättningarna skiljer sig väsentligen åt. Verksamheten inom restaurangkasinona regleras av lotterilagen och förhållandevis låga insatser och vinster medges. Restaurangkasinona kan inte omfatta automatspel som ger vinster. I praktiken anordnas allt spel i dessa former av privata företag. Spelformen är den enda som, enligt lotterilagens regler, tillåts ha kommersiella inslag.

Andra spelformer som regleras av svensk lagstiftning: Ytterligare några spelformer kan urskiljas.

Bingospel är enligt lotterilagen en form av lotteri som förutsätter att deltagaren är närvarande på spelplatsen och där köper en bingobricka. Vinstmöjligheterna är beroende av att de nummer som dras sammanfaller med numren på brickan och att deltagaren genast gör anspråk på sin vinst. Bingospel har traditionellt anordnas av ideella föreningar genom s.k. bingoallianser där ett antal föreningar samverkat vid anordnandet. Numera är det vanligt förekommande att bingospelet ombesörjs av serviceföretag på uppdrag av en bingoallians. Tillstånden ser i dessa fall ut på lite olika sätt. En variant är att alla föreningar tillsammans räknas upp som tillståndshavare i beslutet, en annan är att tillståndet ges till bingoalliansen utan att denna är en särskild juridisk person. Det förekommer även att tillståndet ges till serviceföretaget att anordna bingospel till förmån för de i bingoalliansen ingående föreningarna.

Också kortspel är en spelform som är värd att nämna särskilt. Kortspel förekommer ofta inom ramen för ett kasino, men tillstånd till kortspel kan också ges till andra aktörer. Insatser och vinster är

starkt begränsade vid kortspel som anordnas utanför kasinon enligt kasinolagen.

Black Jack och Poker är två former av kortspel som faller under lotterilagstiftningen. Svenska Spel har tillstånd att bedriva kortspel i form av poker och erbjuder bl.a. internetpoker.

Något ska också avslutningsvis sägas om kedjebrevsspelen. Enligt lotterilagen får denna spelform inte anordnas i Sverige. Spelformen definieras som spel, i vilka vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på antalet deltagare som efter hand inträder i spelet. En form av kedjebrevspel är de s.k. pyramidspelen.

Något om förekomsten av oreglerade spelformer

En av utgångspunkterna för lotterilagstiftningen i Sverige – liksom i ett flertal andra länder – är att spel- och lotterimarknaden är nationell. Detta är anledningen till att utländska aktörer inte fått tillstånd att anordna lotterier i Sverige. Vidare är det inte tillåtet att i Sverige främja deltagande i ett lotteri som anordnas utomlands.

Främjandeförbudet har medfört att marknadsföringen av utländska lotterier i Sverige tidigare varit minimal.¹⁵ Möjligheterna att spela över internet har dock drastiskt ändrat förhållandena. Spelandet över internet har i Sverige ökat betydligt under senare år, trots att det gjorts försök att behålla den nationella begränsningen. I stort sett alla former av spel och lotterier som kan anordnas i fysisk form kan också anordnas över internet. Det är uppenbart att den svenska spel- och lotterimarknaden är utsatt för en betydande konkurrens genom möjligheterna för svenska spelare att spela hos utländska anordnare över internet. År 2014 uppskattade Lotteriinspektionen att utländska anordnare omsatte cirka 4,4 miljarder kronor. Detta kan jämföras med att den svenska reglerade spel- och lotterimarknaden år 2014 omsatte knappt 16,5 miljarder kronor. Det bör särskilt nämnas att angivna belopp motsvarar nettoomsättningen, dvs. omsättningen efter utbetalda vinster.

¹⁵ SOU 2005:21, s. 16–18.

10.2.4 Riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism på den svenska spelmarknaden

Behovet av att inkludera flera verksamheter på spelområdet i penningtvättslagstiftningen har även berörts i tidigare sammanhang. Detta skedde bl.a. när det tredje penningtvättsdirektivet skulle genomföras i svensk rätt.¹⁶ Regeringen uttalade då att det visserligen fanns all anledning att överväga att inkludera även annan spelverksamhet än kasinoverksamhet i lagstiftningen. För att ta ställning till frågan ansågs emellertid en djupare analys av spelområdet vara nödvändig.

En analys av spelområdet, som närmare belyser riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism, redovisades av Lotteriinspektionen i februari 2014.¹⁷ I riskbedömningen analyserades hot, sårbarheter och riskerna med spel och olika spelformer. Vid genomförandet av riskbedömningen hade EU påbörjat arbetet med det fjärde penningtvättsdirektivet. Mycket tydde redan då på att direktivet skulle komma att omfatta även andra spelverksamheter än kasinon – men att det skulle vara möjligt att i begränsade fall undanta vissa speltjänster. Särskilt fokus lades på att försöka identifiera spelformer med sådan låg risk att de skulle kunna hållas utanför den framtida penningtvättsregleringen.

Riskbedömningen omfattade spel som anordnas av aktörer med tillstånd att bedriva verksamhet i Sverige. Således föll aktörer som riktar sig mot den svenska marknaden, men bedriver verksamhet från utlandet utanför bedömningen. Varje spelform granskades mot tolv kriterier. Bland kriterierna kan nämnas spelformens omsättning, möjligheten för spelarna att vara anonyma, kontanthantering (om insats kan läggas kontant eller vinst betalas ut kontant) och förekomsten av värdebevis (spelkvitton, kvitton på vinst eller spelmarker) som skulle kunna missbrukas för penningtvätt t.ex. genom att säljas vidare. Andra kriterier som ingick i bedömningen var bl.a. om valutaväxling var möjlig inom ramen för spelet och om det var möjligt att öppna spelkonto hos anordnaren.

I sin analys bedömde Lotteriinspektionen att hög risk för penningtvätt föreligger för spelformer såsom vadhållning på hästar genom ombud och på bana. Detta med hänsyn till stora systemspel med

¹⁶ Prop. 2008/09:70, s. 66.

¹⁷ *Riskbedömning av den svenska spelmarknaden – penningtvätt och finansiering av terrorism* (2014-03-28), Rapport/Lotteriinspektionen Dnr: 13Li7835.

höga insatser, risk för uppgjorda lopp och den omfattande kontant-hanteringen. Även när det gäller kasinospel enligt kasinolagen konstaterades riskerna vara höga, främst med anledning av de stora mängder kontanter som hanteras på Casino Cosmopol. Lotteriinspektionen framhöll att både vadhållning på hästar och kasinospel enligt kasinolagen ställer höga krav på system för uppföljning. Detta för att misstänkta transaktioner och beteenden ska kunna upptäckas.

Spelformer som bl.a. onlinepoker, sportspel som tillhandahålls genom ombud, Svenska Spels lotterier, restaurangkasinon och värdeautomater placerades i en mellankategori när det gäller riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Vad t.ex. avser onlinepoker konstaterades att spelformen intar en särställning. Spelet sker spelare mot spelare, vilket ställer krav på en fungerande övervakning för att undvika avsiktliga förluster. I fråga om restaurangkasinon uttalades att kontanthantering och möjligheten för privata företag att få tillstånd innebär att det finns betydande risker.

Låg risk ansåg Lotteriinspektionen bl.a. föreligga för de flesta övriga onlinespel, penningautomatspel, kommunala och regionala lotterier, varuspel och prenumerationslotterier. Onlinespel där spelarna har spelkonto konstaterades ge goda förutsättningar för övervakning och uppföljning. I fråga om penningautomatspel och bingo konstaterades att riskerna var låga på grund av de låga insatsnivåer som förekommer. När det gäller varuautomatspelen uttalades att spelet bedrivs i liten omfattning (det fanns endast fyra tillståndshavare i slutet av februari 2014). Lotteriinspektionen fann sammantaget att riskerna för att varuautomatspelen skulle kunna utnyttjas var så låg att ett undantag från kraven i en ny penningtvättslagstiftning var motiverat. Även kommunala och regionala lotterier urskiljdes som sådana spelformer som skulle kunna undantas. Det uttalades att den största delen av dessa lotterier är sådana som kräver registrering men inte tillstånd och att föreningarnas lämplighet och lotteriverksamhet granskades på flera sätt. Omfattningen av dessa lotterier är dessutom begränsade till tjugo prisbasbelopp under en treårsperiod per anordnare. Den risk som eventuellt kunde föreligga konstaterades vara att föreningarna utnyttjas av personer vars syften inte är allmännyttiga.

Det bör avslutningsvis framhållas att Lotteriinspektionens riskbedömning bara omfattar de reglerade spelformerna. De oreglerade

spelformerna, som bedrivs från utlandet, har alltså inte analyserats. Med tanke på den stora omsättning som dessa genererar (se ovan) måste det antas att det finns inte obetydliga risker för penningtvätt och finansiering av terrorism även på dessa områden. Dessa speltjänster faller helt utanför det reglerade systemet i Sverige.

10.2.5 Utredningen

Utredningens förslag: Penningtvättslagens tillämpningsområde utvidgas till att, förutom verksamhet för anordnande av kasinospel, även omfatta anordnare av speltjänster som drivs med stöd av tillstånd eller efter registrering enligt lotterilagen (1994:1000).

De spelformer som varken kräver tillstånd eller registrering enligt lotterilagen ska alltså vara undantagna från penningtvättslagens tillämpningsområde. Från penningtvättslagens tillämpningsområde undantas vidare spel på varuspelsautomater.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att föreskriva ytterligare undantag från direktivets tillämpningsområde när det gäller speltjänster som kan förknippas med låg risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Sådana undantag bör föregås av en noggrann prövning och baseras på en riskbedömning där samtliga faktorer som kan ha betydelse belyses.

Möjligheten att anlita utländska samarbetspartner ska vara förenlig med av penningtvättslagens bestämmelser när det gäller krav på utomstående. Detta ska framgå av 45 § lotterilagen.

Utredningens bedömning: Med anordnare ska avses de aktörer som har eller har möjlighet att ansöka om tillstånd eller registrera sig för att bedriva spelverksamhet enligt lotterilagen. Ombud, som t.ex. säljer lotterier för anordnarnas räkning, och andra samarbetspartner ska inte direkt omfattas av de krav penningtvättslagen ställer på verksamhetsutövarna. Däremot bör även vissa av dessa att påverkas av regleringen. Att anordnaren anlitar ombud eller har samarbetspartner får inte leda till att penningtvättslagens regler eftersätts. Därför måste anordnarna se till att deras ombud följer reglerna i penningtvättslagen då de säljer spel till kunder m.m.

Frågan om vilka speltjänster, förutom kasinospel enligt kasinolagen, som bör omfattas av penningtvättslagen och möjligheten att besluta om undantag

Till en början kan svårigen några andra spelformer än dem som regleras av nationell rätt komma att omfattas av den svenska lagstiftningen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. I dagsläget erbjuder ett stort antal aktörer spel från utlandet som är riktade till spelare i Sverige. Detta görs utan att ha ett svenskt tillstånd att anordna spel i landet. Dessa aktörer anordnar, i bästa fall, spel med stöd av tillstånd utfärdade i andra länder. Detta har delvis sin grund i att spelmarknaden är ett icke-harmoniserat område inom EU. Tillsvärdare förefaller det därför inte vara en framkomlig väg att inkludera verksamheter som bedrivs från en annan medlemsstat eller från ett tredje land i den svenska lagstiftningen mot penningtvätt. Dessa verksamheter borde dock rimligtvis träffas av penningtvättslagstiftningen i det land där verksamheten har tillstånd, vilket även kan få genomslag på den svenska marknaden. Dessutom har det tillsatts en utredning som har i uppgift att lämna förslag till en ny spelreglering.¹⁸ Regleringen ska syfta till att skapa en spelmarknad som präglas av ett högt konsumentskydd, hög säkerhet i spelen och *tydliga förutsättningar* för att få verka på marknaden. Regleringen ska bygga på ett licenssystem som innebär att *alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska göra det med behörigt tillstånd*. Således kan även utländska aktörer i framtiden träffas av penningtvättsregleringen. Den nationella penningtvättslagstiftningen träffar, i tillämpliga delar, även svenska spelverksamheter som bedrivs internationellt.

När det så gäller spel och spelformer som regleras i svensk lagstiftning kan vidare konstateras att inte alla omfattas av direktivets tillämpningsområde. Sådana är t.ex. de förströelsespel som regleras av automatspelslagen. Direktivet tar sikte på spel om penningvärden. Automatspelslagen tillåter inte spel om penningvärden, utan vinst får enbart betalas ut i form av frispel. Inte heller den svenska statens premieobligationslån torde vara att anse som en speltjänst i direktivets mening. Premieobligationerna har i nationell rätt betraktats

¹⁸ Dir. 2015:95, *Omreglering av spelmarknaden*, Beslut vid regeringskansliet den 24 september 2015.

som en sparform och inte som ett lotteri. Återförsäljare av premieobligationerna är huvudsakligen banker och likvärdiga institut, vilket innebär att sparformen träffas av penningtvättslagens bestämmelser genom att återförsäljarna är verksamhetsutövare.

Återstående spel och spelformer regleras av lotterilagen eller anordnas med stöd av tillstånd av regeringen. Lotterilagens definition av lotterier¹⁹ är något vidare än direktivets definition av speltjänster. Med lotteri i lotterilagens mening avses en verksamhet där en eller flera deltagare, med eller *utan* insats, kan få vinst till ett högre värde än vad var och en av de övriga deltagarna kan få. Definitionen av speltjänster i penningtvättsdirektivet, däremot, omfattar enbart de tjänster som innebär att insatser i form av penningvärden satsas på spel.

Lotterilagen reglerar framför allt spel om penningvärden. De flesta av de spelformer som regleras av lagen omfattas därför också av definitionen i direktivet. Av Lotteriinspektionens riskanalys att döma kan också flera av de spel och spelformer som omfattas av lotterilagen förknippas med en hög eller medelhög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Utgångspunkten måste därmed vara att penningtvättslagen bör utvidgas till att, förutom kasinospel enligt kasinolagen, även omfatta spelformerna enligt lotterilagen. Penningtvätsregleringen bör även inbegripa de speltjänster som bedrivs med tillstånd av regeringen enligt 45 § lotterilagen.

Direktivets definition av speltjänster torde dock innebära att de spel eller lotterier som omfattas av lotterilagen – men där någon insats i form av penningvärden inte får krävas – inte *behöver* omfattas av den nationella regleringen. Därmed skulle de spelformer som regleras i 21 och 21 c §§ lotterilagen kunna undantas den svenska penningtvättslagstiftningen. En annan ordning framstår för övrigt som omotiverad. I dessa bestämmelser regleras nämligen s.k. massmedialotterier.²⁰ Med massmedialotterier avses sådana när det i dags- och veckopress samt i radio och TV ordnas tävlingar där deltagarna ska lösa korsord, rebusar, gåtor och liknande. Sådana lotterier får anordnas utan tillstånd och som villkor får inte ställas att deltagarna ska betala insats. Dragningen sker bland dem som har löst

¹⁹ Som tidigare angetts avses med lotterier i lotterilagens mening samtliga de spel och spelformer som lagen omfattar.

²⁰ Prop. 1993/94:182, s. 67.

uppgiften rätt. Det förefaller i det närmaste vara omöjligt att utnyttja dessa spelformer för illegala ändamål såsom penningtvätt och finansiering av terrorism. Utredningens uppfattning är därför att dessa spelformer inte ska omfattas av penningtvättslagen.

Lotterilagen reglerar även andra spelformer, som till sin art är sådana att det i det närmaste framstår som självklart att de bör undantas den nationella penningtvättsregleringen. Detta trots att de i och för sig omfattas av direktivets definition av speltjänster. Det handlar här bl.a. om sådana lotterier som ideella föreningar och andra aktörer får anordna utan tillstånd och som regleras av 19 och 20 §§ lotterilagen. Enligt 19 § lotterilagen får en ideell förening anordna lotterier utan tillstånd vid offentliga tillställningar och allmänna sammankomster till förmån för allmännyttiga ändamål. Till lotterier hänförs här främst lottning, gissning, vadhållning och liknande förfaranden. Hela behållningen måste tillfalla det allmännyttiga ändamålet. Högsta insats får vidare vara 1/6 000 basbelopp, dvs. för närvarande drygt 7 kronor. Vinsten får högst motsvara 1/6 basbelopp, dvs. cirka 7 500 kronor. Det sammanlagda värdet av vinsterna ska motsvara minst 35 procent och högst 50 procent av insatserna.

I 20 § lotterilagen ges i huvudsak motsvarande möjligheter till andra aktörer än ideella föreningar att anordna lotterier utan tillstånd. Bestämmelsen tar främst sikte på nöjesarrangörer som vill anordna mindre lotterier i samband med offentliga nöjestillställningar.²¹ Exempel på offentliga nöjestillställningar är danstillställningar samt marknads- och tivolinöjen. I likhet med vad som gäller för de ideella föreningarna är värdet av högsta tillåtna insats respektive vinst kraftigt begränsat. Förutsättningarna är på vissa punkter t.o.m. mer begränsade än vad som gäller för de ideella föreningarna enligt 19 § lotterilagen. Vinsterna får t.ex., enligt 20 §, enbart utgöras av varor eller tjänster. Värdet av den högsta vinsten får vidare uppgå till högst 1/60 av basbeloppet, dvs. cirka 750 kronor.

I det stora hela får dessa spelformer till sin art anses vara så pass kringskurna av lotterilagens bestämmelser att riskerna för att de ska kunna utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism, måste bedömas vara försumbara. Att undanta dem redan i samband med genomförandet av direktivet framstår därför som befogat.

²¹ Ibid., s. 66.

Utredningen gör samma bedömning i fråga om varuautomat-spelen. Dessa spel får enligt 25 § lotterilagen enbart anordnas i samband med en offentlig nöjeställning i form av tivoli eller liknande. Värdet av spelarens insats får uppgå till högst 1/7 000 basbelopp, dvs. mindre än 7 kronor. Vinster får endast bestå i varor, som inte får bytas mot pengar eller värdebevis. Värdet av den högsta vinsten får som mest uppgå till 1/300 basbelopp, vilket i dagsläget motsvarar drygt 150 kronor. Spel på varuspelsautomater kan, mot den bakgrunden, inte sägas vara någon framkomlig väg för att tvätta pengar eller finansiera terrorism. Som Lotteriinspektionen förde fram i sin riskbedömning bedrivs också spelet i mycket liten omfattning (6 tillstånd var utfärdade per den 5 juni 2015).

Möjligheterna att undanta några ytterligare spel och spelformer än de som nu redovisats *vid genomförandet av direktivet i nationell rätt* framstår som små. Underlaget är i de resterande fallen inte tillräckligt för att det, utan närmare analys, ska gå att sluta sig till att risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är låg. Tvärtom ger Lotteriinspektionens riskbedömning vid handen att det i de allra flesta fall är motiverat att inkludera spelformerna i penningtvättslagstiftningen i enlighet med reglerna i direktivet. Sammanfattningsvis innebär detta att penningtvättslagen – med angivna begränsningar – bör utvidgas till att omfatta de spel och spelformer som regleras av lotterilagen. Detta medför, mer specifikt, att penningtvättslagen ska utvidgas till att omfatta de lotterier och andra spelformer som i dagsläget avses i 16 och 17, 21 b, 22, 26 och 27, 32 och 34 §§ lotterilagen. Även de spel och spelformer som bedrivs baserat på tillstånd av regeringen med stöd av 45 § lotterilagen bör omfattas av regleringen. Därmed kommer penningtvättslagen att, förutom kasinospel enligt kasinolagen, omfatta de flesta speltjänster enligt lotterilagen (inklusive spel på skraplotter som Triss och Keno), sportspel, spel på hästar och annan vadhållning (som inte anordnas med stöd av 19 och 20 §§ lotterilagen), spel på penningautomater och värdeautomater, restaurangkasinon, bingospel och kortspel. En annan sak är att vissa av dessa verksamheter, som t.ex. bingospelverksamheter, förmodligen sällan kommer att träffas av penningtvättslagens krav på kundkontroll.

Om det i framtiden skulle konstateras att låg risk för penningtvätt och finansiering av terrorism är för handen i fråga om någon eller några av dessa speltjänster bör nya ställningstaganden göras. Ett

annat förhållningssätt skulle strida mot direktivets anda. I penningtvättslagen bör därför införas en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att, helt eller delvis, besluta om undantag i dessa fall. Beslut om undantag bör bygga på ett välgrundat underlag, vilket bl.a. innebär att de måste ha föregåtts av en riskbedömning där samtliga faktorer som kan vara av betydelse ska ha berörts.

De aktörer som enligt lotterilagen betraktas som anordnare bör omfattas av penningtvättslagen

Följdfrågan blir sedan vilka av de svenska spelaktörerna som ska omfattas av direktivets begrepp tillhandahållare. Enligt utredningens uppfattning finns det i princip två sätt att förhålla sig till detta begrepp. En tolkningsmodell skulle kunna vara att utgå från kunden, dvs. spelaren. Sett ur spelarens perspektiv torde tillhandahållare av speltjänster inte enbart omfatta de spelbolag eller andra aktörer som – inom ramen för den nationella lagstiftningen – har rätt att bedriva spelverksamhet. Även de ombud som handlar för spelbolagens räkning, t.ex. genom att sälja spel, ta emot insatser eller förmedla vinster, skulle då ses som tillhandahållare. Det andra alternativet är att tolka begreppet tillhandahållare utifrån vilka som råder över utbudet till spelet och således, i förlängningen, utövar den yttersta kontrollen över möjligheterna att ge spelarna tillgång till spelet. En sådan tolkning innebär rimligtvis att enbart de aktörer som har den lagstadgade rätten att anordna spel och bedriva spelverksamhet omfattas av begreppet tillhandahållare.

Utredningen har i sin tolkning av direktivets begrepp ”tillhandahållare av speltjänster” utgått ifrån dem som, genom att uppfylla författningens krav, råder över spelutbudet och därmed utövar den yttersta kontrollen över möjligheterna att ge kunderna tillgång till spelet. Dessa aktörer motsvaras, inom ramen för det svenska systemet, av dem som har möjlighet att anordna de lotterier som ska inkluderas i penningtvättslagstiftningen. Ombud och andra samarbetspartner blir då inte att anse som tillhandahållare eller verksamhetsutövare.

En anledning till utredningens ställningstagande är att det i grunden är anordnarna som styr över spelformerna och hur dessa presenteras för allmänheten – för spelarna. De har dessutom, inom

ramen för sitt tillstånd, störst möjlighet att påverka utvecklingen av spelen i fråga.

Ett omvänt synsätt skulle visserligen ha den fördelen att samtliga de aktörer som har direktkontakten med kunden, inklusive ombud- en, skulle omfattas av regelverket i egenskap av verksamhetsutövare. En sådan lösning kunde ses som naturlig, inte minst med tanke på reglerna om kundkännedom. Men, utredningen gör bedömningen att nackdelarna med ett sådant system skulle överväga fördelarna. Att inbegripa ombud skulle t.ex. innebära att dessa, vars rättigheter att förmedla spel i dagsläget huvudsakligen styrs av avtal med anordnarna, skulle få ett ansvar att bedöma riskerna för tjänster som de inte kan påverka annat än indirekt. Detta skulle bl.a. kunna få den konsekvensen att riskerna för att samma spel eller spelformer utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism bedöms olika, beroende på vilken aktör som gör avvägningen. Anordnarens ansvar för att upprätthålla alla delar av penningtvättsregelverket riskerar också att urholkas om anordnaren och ombudet, i förhållande till tillsynsmyndigheten, skulle behandlas som självständiga aktörer. Sådana konsekvenser skulle högst sannolikt motverka syftet med direktivets krav i fråga om spelverksamheter. Det kan i detta sammanhang påminnas om att antalet ombud som säljer spel åt ATG och Svenska Spel uppgår till cirka 5 500.

Således bedömer utredningen att den lösning som ligger mest i linje med direktivets krav är att enbart inkludera anordnarna i regelverket. En rimlig slutsats är att det är dessa som har de bästa förutsättningarna att bedöma riskerna för att speltjänsterna, dvs. de aktuella lotterierna, utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism och att anpassa rutinerna därefter. Det är viktigt att komma ihåg att direktivets fokus ligger på själva speltjänsterna och deras risker för penningtvätt och finansiering av terrorism.

En hänvisning om att penningtvättslagen innehåller bestämmelser om skyldigheter för anordnare av vissa lotterier bör föras in i lotterilagen.

Anordnarnas ansvar i förhållande till ombud

Att anordnarna ska anses vara verksamhetsutövare i penningtvättslagens mening medför att dessa är odelat ansvariga för att skyldigheterna enligt lagen genomförs. Detta även i de fall de anlitar ombud som för deras räkning utför uppgifter som omfattas av penningtvättsreglerna. I de fall ombud anlitas för försäljning av spel måste således anordnarna säkerställa så att ombuden vidtar nödvändiga åtgärder för kundkännedom. Anordnaren är i detta avseende fullt ansvarig för varje handling eller underlåtenhet från ombudets sida eftersom ombudet handlar på anordnarens vägnar. Anordnarna kan därmed bli föremål för sanktioner om ombudet inte har fullgjort sina åligganden. Det bör särskilt förtydligas att ombuden kan vara fysiska eller juridiska personer som genom avtal med anordnaren har åtagit sig att utföra vissa tjänster inom spelverksamheten för anordnarens räkning. Det torde i de allra flesta fall vara fråga om försäljning av själva spelet till slutkunden, dvs. spelaren. Anställda hos anordnaren och samarbetspartner till denna, som endast tillhandahåller tekniskt bistånd är inte att anse som ombud.

Att ombud anlitas får sammantaget inte leda till att reglerna uppfylls i lägre grad. För att direktivet till fullo ska anses genomfört i fråga om speltjänster måste det således gå att säkerställa att anordnarna agerar i enlighet med penningtvättslagens bestämmelser – även när försäljning av spel m.m. sker genom ombud. Detta synsätt bekräftas inte minst av direktivets krav på att tillhandahållare av speltjänster ska vara reglerade och stå under en förstärkt tillsyn. Kravet på att tillhandahållarna ska vara reglerade måste uppfattas så att det bör finnas bestämmelser som klargör de penningtvättsrättsliga förutsättningarna för att spelverksamhet får bedrivas (dvs. även när det gäller försäljning m.m. genom ombud). Direktivets regler om förstärkt tillsyn torde bl.a. innebära att tillsynen måste utformas så att den omfattar samtliga de aktörer som kan påverka riskerna för att spelet utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det handlar alltså främst om de aktörer som har inflytande över spelaren. De ombud som säljer spel för anordnarens räkning är i allra högsta grad sådana aktörer.

Mot utredningens förslag kan invändas att ombuden i praktiken ändå blir att betrakta som verksamhetsutövare. Viss prövning av deras lämplighet kommer att göras innan de kan registreras. De kom-

mer att bli skyldiga att genomföra kundkontroller och vara föremål för vissa tillsynsåtgärder. Skillnaden mot att vara verksamhetsutövare i penningtvättslagens mening är dock att ombuden i detta fall hela tiden agerar under anordnarnas ansvar. Det är anordnarna som bestämmer vilka ombud de vill anlita. Anordnarna har också att bestämma vilka rutiner mot penningtvätt och finansiering av terrorism som ombudet ska tillämpa. Det är följaktligen också anordnaren som ska genomföra riskbedömningar och ta ställning till vilka åtgärder hos ombuden nya hot bör resultera i. I det fall rutinerna är bristfälliga är det anordnaren, inte ombudet, som står risken.

Att göra ombuden till verksamhetsutövare skulle innebära att dessa själva ansvarade för att genomföra riskbedömningar, interna rutiner m.m. Detta skulle kunna få orimliga konsekvenser eftersom ombuden inte själva förfogar över utbudet till produkten. Anordnaren har enbart upplåtit rätten att sälja spel, hantera insatser eller förmedla vinster till ombudet och har således kvar den yttersta kontrollen över speltjänsten. Det är också anordnaren som tillhandahåller speltjänsten gentemot kunden – trots att ombud anlitas för att sköta försäljningen. Som verksamhetsutövare skulle alltså ombuden få stå riskerna enligt penningtvättslagen trots att de inte har den yttersta kontrollen över den produkt de säljer. De skulle inte kunna påverka riskerna förknippade med produkten i någon större utsträckning, men ändå vara fullt ansvariga för att åtgärderna mot penningtvätt och finansiering av terrorism var tillräckliga. En sådan ordning bedömer utredningen inte som ändamålsenlig.

Utländska samarbetspartner

Att penningtvättslagens krav även får betydelse vid anlitaandet av ombud kommer högst sannolikt att påverka hur anordnarna väljer att utforma sin verksamhet i framtiden. Anordnarnas odelade ansvar för att reglerna i penningtvättslagen följs aktualiseras dock inte enbart i förhållande till ombuden. Även för de anordnare som ägnar sig åt internationell spelverksamhet tillsammans med samarbetspartner i utlandet får penningtvättsregleringen konsekvenser. I dagsläget omfattar t.ex. ATG:s tillstånd att anordna vadhållning i samband med hästtävlingar rätt att samarbeta med organisationer i Norden,

Frankrike, Sydafrika, Australien, Storbritannien och Italien.²² ATG:s internationella vadhållning innebär bl.a. att utländska spelbolag, som mellanhand, tar emot vad och vidarebefordrar dessa till ATG. Att ATG:s verksamhet inkluderas i penningtvättsregelverket innebär bl.a. att spelbolaget måste ha tillräcklig kännedom om kunderna i utlandet för att kunna bedöma riskerna med verksamheten. Även de spelarna måste alltså vara föremål för kundkontroll och löpande uppföljning enligt den svenska penningtvättslagen. I dagsläget saknas bestämmelser i penningtvättslagen som möjliggör för en sådan ordning i förhållande till speltjänster.

Redan genom det tredje penningtvättsdirektivet infördes emellertid en möjlighet för medlemsstaterna att besluta att verksamhetsutövare får förlita sig på åtgärder för att uppnå kundkännedom som utförts av någon annan, en s.k. tredje part. Regler om tredje parter har i fråga om vissa verksamhetsutövare genomförts i svensk rätt. Av 2 kap. 3 § fjärde stycket stycket penningtvättslagen framgår att verksamhetsutövare får förlita sig på åtgärder för att uppnå grundläggande kundkännedom som har utförts av en utomstående. I 2 kap. 4 § anges vilka utomstående som en verksamhetsutövare får förlita sig på (f.n. får verksamhetsutövarna, under vissa förutsättningar, bl.a. förlita sig på grundläggande kundkontroller som utförs av bank och finansieringsrörelse, försäkringsförmedlare, godkänd eller auktoriserad revisor och advokat inom EES). De utomstående kan också vara etablerade utanför EES.

Regler som tar sikte på åtgärder utförda av tredje part återfinns i det fjärde penningtvättsdirektivet, artiklarna 25–29, som behandlas i avsnitt 12.10. Där föreslår utredningen bl.a. att det ska vara möjligt för en verksamhetsutövare att förlita sig på åtgärder som har utförts av en utomstående tillhandahållare av speltjänster etablerad inom eller utanför EES. Förutsättningarna för att svenska verksamhetsutövare ska få förlita sig på åtgärder för grundläggande kundkännedom som utförts av dessa är bl.a. att de tillämpar motsvarande åtgärder för grundläggande kundkännedom som följer av det fjärde penningtvättsdirektivet. Det förutsätts även att de utomstående står under tillsyn över att dessa bestämmelser följs. De utomstående tredje parterna måste dessutom vara villiga att dela med sig av sina kundupp-

²² Regeringsbeslut angående ansökan från AB Trav och Galopp om tillstånd enligt lotterilagen att anordna vadhållning i samband med hästtävlingar, 2014-12-19, Fi2014/3519.

gifter till de svenska verksamhetsutövarna. När det t.ex. gäller ATG:s verksamhet i utlandet kan den således fortsätta, men enbart i de fall där de utländska samarbetsparterna uppfyller kraven på en utomstående tredje part.

Tillståndsgivarna måste ta hänsyn till penningtvättslagens regler

Avslutningsvis betonas vikten av att tillståndsgivarna eller, i förekommande fall, registreringsmyndigheten beaktar penningtvättslagens bestämmelser. Att fler speltjänster än kasinospel inkluderas i penningtvättslagen får ofrånkomligen konsekvenser även för dem. En prövning mot penningtvätsregelverket måste ingå som ett självklart led vid tillståndsprövningen eller registreringen. Att så sker är ytterst angeläget när regeringen beviljar tillstånd och, med stöd av 45 § lotterilagen, har möjlighet att besluta att lotteri får anordnas i andra fall, och i annan ordning, än som anges i lotterilagen. Det får inte förekomma att tillståndet ger förutsättningar för anordnarna att göra avsteg från penningtvättslagens bestämmelser. Detta aktualiseras inte minst när det gäller frågan om tillstånd till att anordna spel tillsammans med utländska samarbetspartner. Det bör därför av lotterilagen framgå att sådana tillstånd, som omfattar användning av samarbetspartner i utlandet, endast får lämnas om dessa uppfyller de krav på utomstående som finns i direktivet.

10.3 Kontanthandel med varor till högt värde

10.3.1 Lägre tröskelvärde införs genom direktivet

Kontanthandel med varor till ett högt värde infördes i den svenska penningtvätsregleringen 2005, i enlighet med kraven i det andra penningtvättsdirektivet.²³ Lagen omfattade till en början särskilda yrkeskategorier, närmare bestämt dem som bedrev handel med, eller auktionsförsäljning av, antikviteter, konst, ädelstenar, metaller, skrot eller transportmedel – dock endast i de delar där betalning gjordes kontant med ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer.

²³ Prop. 2008/09:70, s. 63.

Senare upphörde uppräknningen av enstaka branscher och kretsen utvidgades till att gälla samtliga dem som bedriver yrkesmässig handel med varor – där det förekommer kontantbetalningar motsvarande 15 000 euro eller mer.

De som handlar med varor till ett högt värde skiljer sig något från övriga verksamhetsutövare såtillvida att de inte definieras utifrån någon viss yrkeskategori. Regleringen ringar in stället in varuhandlarnas hantering av större kontantbetalningar. Att större kontantbetalningar är förknippade med hög risk när det gäller penningtvätt och finansiering av terrorism är klart uttalat både av Fatf och i EU:s penningtvättsdirektiv.

I syfte att ytterligare minska riskerna i kontanthandeln går det fjärde penningtvättsdirektivet något längre än sina föregångare och det tidigare tröskelvärdet på 15 000 euro sänks till 10 000 euro.

10.3.2 Närmare om direktivets krav i fråga om kontanthandel med varor till högt värde

Att direktivets tröskelvärde i fråga om varuhandel till högt värde numera är 10 000 euro följer av artikel 2.3 e). Bestämmelsen skiljer sig dock från sin motsvarighet i tidigare direktiv i fler avseenden. Mer specifikt säger artikeln att direktivets tillämpningsområde omfattar fysiska och juridiska personer som handlar med varor, till den del som betalt *eller mottaget* belopp är minst 10 000 euro i kontanter, oavsett om transaktionen utförs vid ett tillfälle eller flera tillfällen som förefaller ha samband. I det tredje penningtvättsdirektivet var utgångspunkten kontant *betalning* med ett belopp på minst 15 000 euro. Att direktivet numera klart uttrycker att reglerna ska tillämpas både beträffande betalt och mottaget belopp medföra en ytterligare utvidgning av kretsen verksamhetsutövare.

Uttalanden som tar sikte på denna kategori verksamhetsutövare finns också i direktivets ingress. Av beaktandesats (6) kan utläsas att medlemsstaterna bör ha rätt att anta lägre tröskelvärden och införa ytterligare begränsningar av användningen av kontanter och även i övrigt anta strängare bestämmelser än vad direktivet föreskriver. Tröskelvärdet på 10 000 euro är alltså enbart ett minimikrav. Bestämmelser om kundkännedom som specifikt tar sikte på varuhandlarna finns vidare i artikel 11 c). Av artikeln följer att handlare med varor ska vidta åtgärder för kundkännedom vid en-

staka transaktioner på minst 10 000 euro i kontanter – oavsett om transaktionen utförs vid ett enda tillfälle eller flera tillfällen som förefaller ha samband. Kraven på åtgärder för kundkännedom korresponderar således mot hur kategorin verksamhetsutövare urskiljs i direktivet.

10.3.3 Gällande rätt

Av 1 kap. 2 § första stycket punkten 16 penningtvättslagen följer att regleringen ska tillämpas på dem som bedriver yrkesmässig handel med varor, till den del verksamheten avser försäljning som uppgår till ett belopp som motsvarar minst 15 000 euro. Den svenska regleringen följer således det tröskelvärde som utgjorde minimum i det tidigare direktivet.

Kategorin verksamhetsutövare står, i de delar de omfattas av penningtvättslagen, under tillsyn av Länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne. För att länsstyrelserna ska ha möjlighet att identifiera gruppen verksamhetsutövare och utöva tillsynen krävs, enligt 6 kap. 3 § penningtvättslagen, att den som har för avsikt att bedriva varuhandel till sådant högt värde som omfattas av lagen, anmäler detta till Bolagsverket. I 2–12 a §§ penningtvättsförordningen regleras det register som Bolagsverket för över bl.a. denna grupp verksamhetsutövare. I dagsläget finns drygt 400 fysiska och juridiska varuhandlare upptagna i registret. Länsstyrelserna har dock uppskattat att långt fler borde omfattas av regleringen. I realiteten kan det röra sig om så många som runt 10 000 registreringskyldiga handlare.²⁴ Det finns sannolikt flera anledningar till varför så få verksamhetsutövare registrerat sig. En anledning kan vara att de enskilda kontanthandlarna helt enkelt inte känner till vilka krav som följer av penningtvättslagen. En annan sannolik orsak är att det inte alltid ligger i företagarnas intresse att anmäla sig för registrering och ställas under tillsyn.

²⁴ Siffran baseras på uppgifter från Skatteverket som länsstyrelserna tog del av i december 2014. Se dock även kapitel 24, konsekvensanalysen.

10.3.4 Utredningen

Utredningens förslag: Penningtvättslagens tillämpningsområde bör utvidgas till att omfatta fysiska och juridiska personer som handlar med varor, till den del som utbetalt eller mottaget belopp är minst motsvarande 5 000 euro i kontanter.

Utredningens bedömning: Det finns flera skäl att överväga införandet av ett kontantförbud och i förlängningen ett förbud mot användning av anonyma betalningsmedel för betalningar över ett visst belopp. Dock är de många frågeställningar som måste föregå ett sådant övervägande alltför omfattande för att det ska rymmas inom ramen för utredningens uppdrag. Utredningen avstår därför från att i detta sammanhang lämna något förslag på kontantförbud. Det är emellertid viktigt att frågan belyses som en del av det framtida arbetet för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism.

Det nuvarande tröskelvärdet minskas till 5 000 euro och ska tillämpas både på utbetalda och mottagna kontantbelopp

Det är nödvändigt att anpassa den svenska lagstiftningen till förändringarna i direktivet när det gäller kontanthandlare. Samtidigt finns det skäl att överväga faktorer som talar för att man i svensk lagstiftning bör gå längre än vad direktivet föreskriver. Ett alternativ skulle t.o.m. kunna vara att låta handlare med värdefull lös egendom i sin helhet omfattas av penningtvätsregleringen. Vad som talar för en sådan ordning är att det i sig kan sägas föreligga en påtaglig risk för penningtvätt och finansiering av terrorism när det gäller kontantintensiv handel med viss värdefull lös egendom, t.ex. handel med ädelmetaller, konstföremål, skrot och transportmedel. Ett sådant antagande får inte obetydligt stöd av Brottsförebyggande rådets (Brå:s) rapport från 2011 om rapportering och hantering av misstänkta transaktioner i samband med penningtvätt.²⁵ Där uttalas bl.a. att en stor del av brottsvinster aldrig når

²⁵ Brå 2011:4, s. 92.

banksektorn utan i stället konsumeras i form av guld, smycken, dyra bilar och exklusiva smycken.

Vad som däremot talar starkt för att tillämpa en bestämd beloppsgräns är att penningtvättslagens långtgående skyldigheter annars skulle komma att slå oskäligt hårt. Skyldigheterna skulle i det läget omfatta även verksamheter där kontantbetalningar med större belopp i praktiken inte förekommer. Liknande överväganden gjordes för övrigt i samband med att det andra penningtvättsdirektivet genomfördes i svensk rätt.²⁶ Där konstaterades att en ordning där hela kategorier av varuhandlare inbegrips skulle få orimliga konsekvenser. Det skulle t.ex. medföra att handlare som säljer cyklar, som är transportmedel, skulle omfattas i sin helhet. Sådan verksamhet är knappast förenad med högre risk när det gäller penningtvätt och finansiering av terrorism. Ett annat exempel är antikvitetshandlare med förhållandevis liten verksamhet. Överhuvudtaget skulle småföretagare där större kontanthantering aldrig förekommer drabbas oproportionerligt hårt. Detta ligger inte linje med det fjärde penningtvättsdirektivets anda, som bl.a. framhåller att åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska anpassas till de mindre företagens möjligheter.²⁷

Det får i stället förutsättas att det, genom en uttrycklig begränsning till kontanthantering uppgående till ett bestämt belopp, är möjligt att ringa in den verksamhet som anses som särskilt viktig att bekämpa ur ett penningtvätts- och terrorismfinansieringsperspektiv. Frågan är därmed om den i direktivet angivna beloppsgränsen om 10 000 euro framstår som välavpassad även utifrån svenska förhållanden.

Enligt dagens eurokurs så skulle direktivets tröskelvärde om 10 000 euro motsvara drygt 90 000 kronor. Det kan ifrågasättas om denna beloppsgräns är tillräckligt låg för att motverka de stora riskerna med kontanthantering. I sammanhanget bör framhållas att Norge valt att tillämpa en väsentligt lägre beloppsgräns, närmare bestämt 40 000 NOK.²⁸ Den norska lagen omfattar alltså i sig fler transaktioner och således en större grupp verksamhetsutövare.

²⁶ Prop. 2003/04:156, s. 50–51.

²⁷ Se direktivets ingress, beaktandesats (27).

²⁸ 2 kap. 3 § i FOR-2009-03-13-302: Foreskrift om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering mv.

Genom den ökade användningen av andra betalningsmedel blir det visserligen svårare att inte dra till sig uppmärksamhet vid genomförandet av större och oegentliga kontanttransaktioner – något som skulle kunna tala för att det fortsättningsvis är möjligt att tillämpa en relativt hög beloppsgräns. Den som har för avsikt att tvätta pengar torde hellre välja ett tillvägagångssätt som är mindre uppseendeväckande än att använda stora kontantbelopp. Det bör i sammanhanget framhållas att flera svenska aktörer har fjärmat sig från kontanthantering. Under åren 2011–2013 ökade t.ex. andelen kontantlösa bankkontor kraftigt; banksektorn har således minskat kundernas möjligheter att göra kontantärenden över disk.²⁹ Uppskattningar har också gjorts av hur ofta kontanter används inom handeln. En enkätstudie genomförd åren 2012–2013 visar visserligen att i genomsnitt genomförs 41 procent av köpen i handeln och på restauranger med kontanter.³⁰ Värdet av de inköp som betalas med kontanter utgör emellertid i genomsnitt endast en fjärdedel av omsättningen i de studerade butikerna och restaurangerna. Detta borde innebära att det främst är vid mindre summor som kontanter används som betalningsmedel. Enligt Riksbankens beräkningar stod kontanta betalningar för drygt hälften av handelns omsättning, för att under kommande år kraftigt ha fallit till en fjärdedel av handelns omsättning.³¹ Betalkort har i stor utsträckning ersatt kontanter.

De verksamhetsgrenar som direktivet avser att fånga in är emellertid sådana där större kontanttransaktioner fortfarande förekommer i relativt stor utsträckning. Det kan därför finnas skäl att ägna särskilt intresse åt dessa, inte minst mot bakgrund av Brå:s uttalanden om att det är vanligt att brottsvinster används för lyxkonsumtion. Det är ett rimligt antagande att brottslingar söker sig just till dessa typer av varuhandel, bl.a. för att konsumera svarta pengar eller konsumera varor från vidare försäljning och därmed få vita pengar.

Enligt utredningens uppfattning finns det därför skäl att låta penningtvättsregleringen omfatta flera kontanthandlare – ett förhållningssätt som närmar sig de lösningar som valts i de övriga nordiska länderna. Utredningen föreslår att det nuvarande tröskelvärdet

²⁹ SOU 2014:61, s. 148 ff.

³⁰ Studien där 50 butiker och restauranger deltog genomfördes av Occam Associates på uppdrag av Loomis Sverige AB och Nokas Värdehantering AB, *Studie över butikers och restaurangers kostnader att ta betalt, slutrapport 2013*/Occam Associates, Stockholm: 2013.

³¹ SOU 2014:61, s. 555 ff.

sänks väsentligt, till ett belopp motsvarande 5 000 euro. På så sätt blir det möjligt för verksamhetsutövarna att fånga upp flera oegentligheter. Samtidigt är tröskelvärdet tillräckligt högt för att småhandlare, där större kontanttransaktioner inte förekommer, fortfarande ska falla utanför regelverket. I enlighet med vad direktivet föreskriver bör beloppsgränsen om motsvarande 5 000 euro tillämpas både på *betalt och mottaget* kontantbelopp. För att tydliggöra vad som avses med betalt belopp föreslår utredningen att termen ”utbetalt” används i penningtvättslagen. Även denna förändring innebär att fler verksamhetsutövare kan komma att omfattas av penningtvättsregleringen än vad som är fallet i dagsläget. Bland annat borde det innebära att pantbanksverksamhet i vissa avseenden omfattas (se dock nedan, avsnitt 10.4.3).

Kontantförbud – en framtida och alternativ lösning?

Ett alternativ till att reglera handeln med kontanter på det sätt utredningen föreslår i det föregående är ett regelrätt förbud mot kontanta betalningar över ett visst belopp. Kontantförbud tillämpas i dagsläget i flera av de europeiska länderna, bl.a. i Belgien, Frankrike och Spanien. Som tidigare framgått finns även ett kontantförbud intaget i den danska penningtvättslagen. Det danska kontantförbudet innebär i skrivande stund ett förbud att ta emot kontanta betalningar på över 50 000 DKK och omfattar inte bara handel med varor utan också t.ex. försäljning av tjänster.

Ett förbud mot större kontanta betalningar kan vara en effektiv åtgärd för att motverka riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det skulle onekligen göra det avsevärt svårare att tvätta större summor kontanter. I en färsk rapport från Europol (Finance Intelligence Group), som särskilt analyserar kontanternas illegala användningsområde, anges införandet av beloppsgränser för kontanta betalningar vara en åtgärd för att effektivt tackla penningtvätt och finansiering av terrorism. I rapporten anges att en sådan åtgärd borde övervägas av samtliga medlemsstater.³² Europol förespråkar att medlemsstaterna ska kräva trösklar för kontantanvänd-

³² Europol, Financial Intelligence Group, *Why Is Cash Still King? – A strategic report on the use of cash by criminal groups as a facilitator for money laundering*, Rapport/European Police Office, Hague (2015), s. 39.

ning över vilka man måste använda sig av något annat, spårbart, betalsystem.

Även ur en verksamhetsutövares synvinkel torde ett kontantförbud kunna uppfattas som mer förpliktande än reglerna om kundkontroll och rapportering m.m., något som i sig kan minska riskerna för oegentligheter. Det kan också antas att ett kontantförbud, åtminstone i viss mån, skulle vara något lättare att efterleva för den enskilda handlaren. Det skulle, i realiteten innebära, att denna grupp inte längre omfattades av penningtvåtsregleringen i egenskap av verksamhetsutövare. Det kan också uppfattas som enklare att neka kontanta betalningar över ett visst belopp än att genomföra kundkontroller och vara underkastad en rapporteringsskyldighet.

Det bör också poängteras att införandet av ett kontantförbud föreslagits i ett betänkande av den s.k. Skrothandelsutredningen.³³ Utredningen, som redovisade sina ställningstaganden i oktober 2014, har mer specifikt föreslagit införandet av ett lagstadgat kontantförbud vid handel med metallskrott i näringsverksamhet.³⁴ Förbudet föreslogs även omfatta postväxlar och checkar som betalningsmedel. Utredningen gjorde bedömningen att ett lagstadgat kontantförbud är ett effektivt sätt att motverka brottslighet med metallstöder, bl.a. gör förbudet det svårare för gärningsmän att omsätta stöldgods. Det konstaterades vidare att stora delar av skrotbranschen redan omfattas av ett frivilligt kontantförbud (medlemmarna i Återvinningsindustrierna och Svenska Järn).

Således finns det flera argument som talar för att det kan vara ändamålsenligt att införa ett kontantförbud. Flera stora frågor inställer sig dock innan det är möjligt att välja denna väg.

Det går t.ex. inte att komma ifrån att ett kontantförbud innebär ett relativt stort ingrepp för den enskilda. Rätten att använda sedlar och mynt som betalningsmedel är tydligt uttalad i lagen (1998:1385) om Sveriges Riksbank (riksbankslagen). I 5 kap. 1 § andra stycket stadgas att sedlar och mynt som ges ut av Riksbanken är lagliga betalningsmedel. I förarbetena till lagen anges att detta innebär att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning.³⁵ Det synes visserligen möjligt att avvika från stadgandena. Enligt

³³ SOU 2014:72, s. 141–153.

³⁴ Yrkesmässig handel med metallskrott omfattas redan i dagsläget av penningtvåtsregleringens regler om kontanthandel med varor till högt värde.

³⁵ Prop. 1986/87:143, s. 64.

62 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska t.ex. skatter och avgifter betalas in till Skatteverkets särskilda konton för skattebetalningar. Bestämmelsen i riksbankslagen förefaller vidare vara av dispositiv karaktär när det gäller privata verksamheter. I en privat verksamhet tycks det, mer specifikt, t.o.m. stå parterna fritt att avtala om att införa kontantfrihet.³⁶ Detta oaktat behöver konsekvenserna för de enskilda och stadgandena i riksbankslagen utredas noggrant innan något kontantförbud kan föreslås i penningtvättslagen. Det måste således bl.a. klargöras vad ett kontantförbud innebär för de enskilda i frågan om att t.ex. vid utmätning reglera ett skuld-förhållande.

En annan aspekt värd att beakta är att ett kontantförbud kan riskera att snedvrida konkurrensen mellan de verksamheter som följer lagen och de som väljer att alltjämt acceptera större kontantbetalningar. Detta är under inga förhållanden ett tungt argument mot att införa ett kontantförbud, men det visar på att det måste finnas förutsättningar att övervaka förbudet effektivt.

Ytterligare en fråga att ta ställning till är om det finns skäl att låta ett förbud omfatta även andra anonyma betalningsmedel än sedlar och mynt. Exempel på andra anonyma betalningsmedel är t.ex. förbetalda kort och virtuella valutor (se även nedan, avsnitt 10.4.6). Genom ett utvidgat förbud, som omfattar anonyma betalningsmedel som sådana (inte bara sedlar och mynt), skulle riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism kunna begränsas ännu mer.

Utredningen anser sammanfattningsvis att det finns flera skäl att överväga införandet av ett kontantförbud när det gäller betalningar över ett visst belopp. Dock är de många frågeställningar som måste föregå ett sådant övervägande alltför omfattande för att det ska rymmas inom ramen för utredningens uppdrag. Utredningen avstår därför från att i detta sammanhang lämna något förslag på kontantförbud. Det är emellertid viktigt att frågan belyses som en del av det framtida arbetet för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism.

³⁶ För en mer utförlig redogörelse över sedlar och mynt som lagliga betalningsmedel, se bl.a. SOU 2014:61, s. 155 f.

10.4 Ska några ytterligare aktörer eller områden omfattas av penningtvättslagen?

10.4.1 Fastighetsmäklarföretag

Utredningens bedömning: Det mest ändamålsenliga vore om även fastighetsmäklarföretag omfattades av penningtvättsregleringen i egenskap av verksamhetsutövare. Detta skulle emellertid kräva att fastighetsmäklarföretag ställdes under tillsyn i dessa frågor. Utredningen bedömer det inte som genomförbart att låta fastighetsmäklarföretagen stå under tillsyn enbart när det gäller penningtvättslagstiftningen. Tillsynen över fastighetsmäklarföretagen hade i så fall behövt vara generell och omfatta även andra frågor. Att föreslå en sådan stor förändring omfattas inte av utredningens uppdrag. Utredningen har därför stannat vid att inte föreslå att fastighetsmäklarföretagen ska omfattas av penningtvättslagen.

Bestämmelser om fastighetsmäklare finns i fastighetsmäklarlagen (2011:666). Med fastighetsmäklare avses enligt lagen fysiska personer som yrkesmässigt förmedlar fastigheter, delar av fastigheter, bostadsrätter, byggnader på annans mark, tomträtter, andelsrätter avseende lägenhet, arrenderätter eller hyresrätter. I dagsläget omfattar penningtvättslagen verksamhet som fastighetsmäklare med s.k. *fullständig registrering* enligt fastighetsmäklarlagen. Fullständig registrering innebär att fastighetsmäklaren har registrerat sig för yrkesmässig förmedling av all den egendom som anges ovan (dvs. all den egendom som inbegrips i begreppet fastighetsmäklare).

Fastighetsmäklarna är som regel verksamma i egenskap av anställda hos juridiska personer. Att de juridiska personerna inte omfattas av lagens krav har visat sig vålla vissa tillämpningsproblem. Det är framför allt svårt att säkerställa att lagen efterlevs. Fastighetsmäklarinspektionen kan t.ex. inte vidta några åtgärder för tillsyn mot mäklarföretagen. Ändå ska dessa, som enligt vad som följer av 5 kap. 1 § penningtvättslagen, vid sidan av fastighetsmäklarna, upprätthålla riskbaserade rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det ska vidare, enligt 5 kap. 2 §, finnas rutiner för att skydda anställda från hot – en uppgift som främst knyter an till arbetsgivarna. Det är

också i övrigt arbetsgivarna som torde ha de största möjligheterna att åstadkomma en effektiv och enhetlig tillämpning av penningtvättslagen.

Frågan om fastighetsmäklarföretagen ska omfattas av lagen har även tidigare varit föremål för diskussion. Problemet belyses bl.a. i regeringens proposition 2014/15:80, som behandlar de ändringar av penningtvättslagen som trädde i kraft den 1 augusti 2015.³⁷ Fastighetsmäklarinspektionen hade i sitt remissyttrande påtalat att det är svårt att säkerställa att fastighetsmäklarna genomför riskbedömningar och har tillräckliga interna rutiner. Regeringen konstaterade där att ett sätt att möjliggöra en effektiv tillsyn skulle kunna vara att ställa fastighetsmäklarföretagen under tillsyn. Emellertid ansågs en sådan åtgärd omfatta även aspekter utanför området för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt regeringens mening var det därför en bättre lösning att utforma penningtvättslagen på det sättet att skyldigheterna läggs på den enskilda fastighetsmäklaren. Utgångspunkten, menade regeringen, är visserligen att det ofta är lämpligt att hantera riskbedömning och rutiner centralt inom ett företag. Regeringen framhöll dock att det alltid bör vara den enskilda fastighetsmäklaren som ytterst är ansvarig för riskbedömningen och rutinerna, oavsett hur åtgärderna har vidtagits inom företaget. För att förtydliga detta infördes en särskild bestämmelse i 5 kap. 1 § tredje stycket penningtvättslagen. Av denna följer att skyldigheterna att göra en riskbedömning och att upprätthålla rutiner ska gälla den juridiska person hos vilken en verksamhetsutövare är anställd. Vad avser fastighetsmäklare ska emellertid skyldigheterna även gälla de fysiska personerna.

De lagändringar som trädde i kraft i augusti 2015 har lett till att Fastighetsmäklarinspektionens möjligheter att utöva tillsyn över fastighetsmäklarna gjorts tydligare. Enligt utredningens bedömning finns det dock behov av att gå längre. Penningtvättslagen lägger ansvaret för att upprätthålla bestämmelserna i penningtvättslagen på såväl fastighetsmäklarföretagen som den enskilda fastighetsmäklaren. Tillsyn kan dock utövas endast med avseende på en enskild mäklare. Inom ramen för nuvarande system är det fortfarande svårt att veta om penningtvättslagen får fullt genomslag när det gäller fastighetsmäklare, något som inte kan sägas vara förenligt med EU:s

³⁷ Prop. 2014/15:80, s. 51.

penningtvättsdirektiv. Fatfs rekommendationer och EU:s penningtvättsdirektiv förutsätter effektiva system. Det mest effektiva och ändamålsenliga vore därför att även ge fastighetsmäklarföretagen ett klart uttalat ansvar enligt penningtvättslagen. Det är fastighetsmäklarföretagen som i slutändan har möjlighet att välja vilka områden som ska prioriteras och styra resurser. Andra anställda, som biträder fastighetsmäklarna i deras verksamhet ska bl.a. informeras om rutiner och ges adekvat utbildning. Detta är primärt ett ansvar för arbetsgivaren dvs., i förekommande fall, en juridisk person. Även den fastighetsmäklare som är anställd i fastighetsmäklarföretaget måste bedöma om de rutiner som tillämpas är tillräckliga för att uppfylla kraven. Det sätt på vilket en fastighetsmäklare med fullständig registrering väljer att driva sin verksamhet är avgörande för hur effektivt penningtvättslagen kan genomföras. Det fjärde penningtvättsdirektivet omfattar dessutom krav på att medlemsstaterna fastställer administrativa sanktioner för alla typer av verksamhetsutövare (se närmare kapitel 17). Sanktionerna ska kunna tillämpas i de fall verksamhetsutövarna inte följer den nationella penningtvättsregleringen och tar främst sikte på juridiska personer.

Utredningen har således övervägt att föra in fastighetsmäklarföretagen som en särskild grupp verksamhetsutövare. Följdverkningarna av ett sådant förslag skulle emellertid bli stora. Detta skulle bl.a. kräva att fastighetsmäklarföretagen ställs under tillsyn, något som i sig inte är förenligt med den svenska regleringen av fastighetsmäklarnas ansvar. Fastighetsmäklarlagen reglerar inte företagets verksamhet utan enbart de enskilda aktörernas. Att ge Fastighetsmäklarinspektionen ett begränsat uppdrag att enbart utöva tillsyn över företagen i penningtvättsfrågorna framstår inte heller som ändamålsenligt. Detta i sig vållar stora tillämpningsproblem. Exempelvis skulle ett sådant tillsynsuppdrag bli svårt att avgränsa. Ett eventuellt tillsynsuppdrag hade därför behövt omfatta även övriga delar av fastighetsmäklarföretagens verksamhet. Att föreslå en sådan långtgående förändring ligger inte inom ramen för utredningens uppdrag. Det kräver noggranna överväganden och ritar om kartan för svensk fastighetsmäklarsed. Således har utredningen funnit att det inte är möjligt att, i dagsläget, föreslå någon förändring av den rådande ordningen. Frågorna bör emellertid tas i beaktande i en eventuell översyn av fastighetsmäklarlagen.

10.4.2 Förmedling av hyresrätter till lokaler

Utredningens förslag: Penningtvättslagen bör utvidgas till att omfatta även dem som ägnar sig åt förmedling av hyresrätter till lokaler.

Förmedlare av hyresrätter till lokaler är att anse som fastighetsmäklare enligt fastighetsmäklarlagen. I dagsläget omfattas de som enbart ägnar sig åt sådan förmedling inte av någon registreringskyldighet och inbegrips därför inte i den kategori fastighetsmäklare som omfattas av penningtvättslagen. De står inte heller under tillsyn i egenskap av fastighetsmäklare.

Förutom det nära samband som hyresförmedlare av lokaler har med övriga fastighetsmäklare sammanfaller de tjänster de erbjuder med dem som företagmäklare tillhandahåller. Företagsmäklare fördes in under penningtvättslagen i samband med genomförandet av det tredje penningtvättsdirektivet. Detta motiverades av att dessa ofta har en direkt eller indirekt koppling till särskilt kontantintensiva verksamheter, såsom restauranger, hår- och hudvård, åkeriverksamheter och livsmedelsgrossister m.fl.³⁸ Polismyndigheten uppgav i sitt remissyttrande över det då aktuella betänkandet att personer involverade i grov brottslig verksamhet i flera fall har direkt eller indirekt koppling till företagmäklarverksamhet.

Det kan visserligen inte tas för givet att de som enbart ägnar sig åt förmedling av hyresrätter till lokaler skulle vara utsatta för exakt samma risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som fastighetsmäklare med fullständig registrering eller företagmäklare. Dock finns stora likheter mellan verksamheterna och ger de sannolikt upphov till likartade problem. Både vid överlåtelser av fastigheter och företag handlar det om stora summor pengar som omsätts. Detta gäller även vid överlåtelser av hyresrätter som avser lokaler. Det får visserligen förutsättas att en del av dem som ägnar sig åt förmedling av hyresrätter till lokaler gör detta som ett led i annan verksamhet, främst fastighetsmäklarverksamhet och företagmäklarverksamhet (och att dessa därmed redan omfattas av regelverket om penningtvätt). Att förmedling av hyresrätter till lokaler

³⁸ Prop. 2008/09:70, s. 65.

som sådan faller utanför regelverket, medan såväl företagsmäklarna som fastighetsmäklarna omfattas, är dock inte konsekvent.

En riskbaserad ansats ger sammantaget vid handen att även ren förmedling av hyresrätter till lokaler bör omfattas av penningtvättsregleringen. Frågan är då på vilket sätt hyresförmedlare till lokaler bör inkluderas. Ett alternativ är att låta tjänster avseende förmedling av hyresrätter till lokaler omfattas av samma bestämmelse i penningtvättslagen som företagsmäklare. Detta skulle innebära att förmedling av hyresrätter till lokaler lyfts in som en sådan tjänst som avses i 1 kap. 2 § första stycket 15 nuvarande penningtvättslag – och som i dag regleras närmare i 1 kap. 3 § andra stycket.

Mot en sådan ordning kan dock framför allt invändas att förmedling av hyresrätter av lokaler är en form av fastighetsförmedling. Det förefaller därför naturligare att inkludera hyresförmedlarna av lokaler i den kategori fastighetsmäklare som omfattas av penningtvättslagen. Den lösningsmodellen ligger också mest i linje med uttalandena i det fjärde penningtvättsdirektivet. I ingressen till direktivet sägs nämligen att fastighetsmäklare i direktivets mening i tillämpliga fall skulle kunna inbegripa hyresförmedlare.³⁹ I detta kan sägas ligga en uppmaning till medlemsstaterna att närmare överväga vilka utövare som ska ingå i begreppet fastighetsmäklare.

Utredningen föreslår därför att förmedlare av hyresrätter till lokaler förs in i penningtvättslagen i egenskap av fastighetsmäklare. Detta förutsätter, förutom anpassning av nuvarande penningtvättsreglering, även ändringar av fastighetsmäklarlagen. I fastighetsmäklarlagen bör tas in ett förtydligande om att även den som driver hyresförmedling av lokaler omfattas av penningtvättslagen. Detta görs lämpligen genom att nuvarande 7 § fastighetsmäklarlagen kompletteras med en sådan upplysning. Hyresförmedlarna av lokaler bör också underkastas registreringsskyldighet för att de ska kunna identifieras.

Registreringsskyldigheten för fastighetsmäklare regleras i 5–6 §§ fastighetsmäklarlagen. Registrering kan avse antingen registrering som fastighetsmäklare med fullständig registrering eller registrering för hyresförmedlare. Som tidigare framkommit är förmedling av hyresrätter till lokaler dock undantagna från registreringsskyldigheten. För att en fastighetsmäklare ska registreras krävs att mäk-

³⁹ Direktivets ingress, beaktandesats (8).

laren inte är underårig, försatt i konkurs, inte har näringsförbud eller förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken. Vidare krävs att fastighetsmäklaren har försäkring för skadeståndsansvar enligt 25 §⁴⁰, har tillfredsställande utbildning, har för avsikt att vara yrkesverksam som fastighetsmäklare samt är redbar och i övrigt lämplig som fastighetsmäklare.

Enligt utredningens uppfattning förefaller dessa grundläggande krav i stora delar vara ändamålsenliga att ställa även på hyresförmedlare av lokaler. Syftet med att inkludera aktörerna i penningtvättslagen är att minska riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Att kräva att denna grupp fastighetsmäklare ska uppfylla vissa grundläggande kriterier, som t.ex. att de inte har näringsförbud är nödvändigt. Detsamma gäller kraven på tillfredsställande utbildning, en avsikt att vara yrkesverksam som fastighetsmäklare och övrig redbarhet och lämplighet. Tvärtom ligger sådana kvalitetskrav i linje med penningtvättsregleringens syfte och de krav som de internationella åtagandena ställer. De bidrar till att minska riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Utredningens uppfattning är dock att kravet på försäkring för skadestånd inte bör träffa hyresförmedlare till lokaler. Krav på försäkring kan inte motiveras med penningtvättsregleringen som utgångspunkt. Kravet på försäkring har vidare en stark koppling till det allmänna konsumentskyddet.⁴¹ Den typ av fastighetsmäklare som nu är ifråga ägnar sig åt hyresförmedling som riktar sig huvudsakligen inte till konsumenter, utan till näringsidkare.

Således anser utredningen att det bör krävas att hyresförmedlare av lokaler omfattas av registreringskyldighet enligt fastighetsmäklarlagen på samma sätt som registreringspliktiga fastighetsmäklare med undantag för kravet på försäkring.

Även när det gäller omfattningen av utbildningskraven bör det ställas lägre krav än vad som gäller för t.ex. fastighetsmäklare med fullständig registrering. Exempelvis skulle det föra för långt att kräva utbildning från universitet och högskola, något som enligt 15 § fastighetsmäklarförordningen förutsätts för fastighetsmäklare med fullständig registrering. Det ligger närmare till hands att kravet på tillfredsställande utbildning för förmedlare av hyresrätter till lokaler

⁴⁰ 6 § fastighetsmäklarlagen (2011:666).

⁴¹ Jfr t.ex. uttalandena i proposition 2002/03:71, *Registrering av hyresförmedlare*, s. 19.

utformas på liknande sätt som det som i dagsläget ställs på hyresförmedlare till bostäder. Dessa ska enligt 15 § ha genomgått handledd praktik hos en registrerad hyresförmedlare för att få bli registrerade. Ur utbildningshänseende förefaller det vara mest ändamålsenligt att jämställa hyresförmedlare till lokaler med övriga hyresförmedlare. Utredningen föreslår följaktligen en ändring av fastighetsmäklarförordningen av denna innebörd.

Den nu föreslagna lösningen innebär att hyresförmedlarna till lokaler ställs under tillsyn av Fastighetsmäklarinspektionen. Fastighetsmäklarinspektionen torde ha de bästa förutsättningarna att övervaka att dessa typer av verksamheter följer penningtvättsregleringen. Frågor gällande tillsyn belyses även i avsnitt 17.4.6.

Slutligen bör klargöras att utredningens uppfattning är att den typ av hyresförmedling, som enbart avser bostäder, fortfarande ska hållas utanför penningtvättslagen. Sådan verksamhet har visserligen också kunnat förknippas med brottsliga företeelser. Detta inte minst i storstadslänen där det finns en svart marknad som tar sikte på försäljning av hyreskontrakt till bostäder. Utredningens uppfattning är dock att man inte skulle komma till rätta med den typen av brottslighet genom att göra hyresförmedlarna till verksamhetsutövare. Det rör sig då om verksamhetsformer som i sig är illegala⁴², medan penningtvättslagen syftar till att reglera de verksamheter som särskilt kan utnyttjas av andra för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det bedöms således inte som ändamålsenligt att låta fastighetsmäklare med registrering enbart för hyresförmedling av bostäder omfattas av penningtvättslagen. Därtill kan konstateras att hyresförmedlare till bostäder är registreringsskyldiga enligt fastighetsmäklarlagen och således underkastade de krav som detta innebär. Verksamheten som sådan står därmed också under tillsyn. Den legala förmedlingen av hyresrätter till bostäder är också begränsad på det sättet att ersättning för förmedlingen utgår enligt en särskild taxa som fastställs av Kammarkollegiet.

⁴² Se förbud i 12 kap. 65 § jordabalken mot särskild ersättning för upplåtelse av bostadslägenhet och begränsning av möjligheterna till ersättning för förmedling av bostadslägenhet i 65 a §.

10.4.3 Pantbanksverksamhet

Utredningens förslag: Penningtvättslagen bör utvidgas till att omfatta all verksamhet som bedrivs inom en pantbank enligt pantbankslagen.

De nuvarande bestämmelserna i penningtvättslagen, som tar sikte på kontanthandel med varor över viss beloppsgräns, innebär att en del pantbanker i vissa avseenden omfattas av regelverket. Det rör sig mer specifikt om de pantbanker som säljer inte återropade pantter mot kontant betalning som uppgår till minst 15 000 euro. Att kontanthandlarna fortsättningsvis ska identifieras utifrån både betalt och mottaget belopp medför att penningtvättsregleringens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta de flesta pantbanker och en stor del av deras verksamhet. Även förslaget att sänka tröskelvärdet för kontanthandlare till 5 000 euro får effekter för pantbankerna. Enligt utredningens bedömning är det härutöver angeläget att kundkontroll, utöver den som redan följer av 14 § pantbankslagen (1995:1000), kan utföras också när det gäller pantbankernas kärnverksamhet dvs. kreditgivning med därtill förenat mottagande av lösöre eller värdepapper samt utbetalning av kreditbelopp. Pantbanksverksamhet bör därför i sin helhet omfattas av lagregleringen. För tydlighets skull samlas all verksamhet som bedrivs i pantbanker i punkten 16 i 1 kap. 2 § i utredningens förslag till ny penningtvättslag. Det innebär att kontanta transaktioner över tröskelbelopp som sker i pantbanker också omfattas och inte som i dag enbart av bestämmelsen som motsvarar den föreslagna punkten 15. Utredningens bedömning är att också s.k. nätauktioner, där försäljning av pantsatt egendom sker över internet omfattas för det fall att den bedrivs i samma företag. Om sådana nätauktioner bedrivs i ett separat företag skilt från pantbanken omfattas inte dessa av pantbankslagen. I detta sammanhang bör det dock uppmärksammas i vilken utsträckning ett sådant förfarande med panterna innebär att pantbanken utnyttjar en tredje part för den försäljning som ska ske med stöd av pantbankslagen. I så fall blir också pantbanken fullt ansvarig för att fullgöra skyldigheterna enligt penningtvättslagen.

Redan när den nu gällande pantbankslagen utreddes föreslogs att pantbanksverksamheten skulle omfattas av penningtvättsregleringen.⁴³ Pantbanksutredningens förslag motiverades främst av att pantsättning kan utnyttjas för penningtvätt. Att låta pantbankerna omfattas ansågs också medföra att penningtvättsregleringen skulle få ett likartat genomslag i fråga om all finansieringsverksamhet.

Pantbanksutredningens uttalanden kom visserligen inte att leda till någon lagstiftning. Det ansågs vid den tiden inte finnas tillräckligt tungt vägande skäl.⁴⁴ De omständigheter som Pantbanksutredningen förde fram kan dock långt ifrån sägas ha förlorat sin aktualitet. Samhällets ökade fokusering på att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism måste tvärtom göra att styrkan i argumenten har ökat. Utredningens ståndpunkt i den här delen är alltså inte motiverad enbart pedagogiska skäl.

Tillsynen över pantbanksverksamhet enligt pantbankslagen är i dagsläget uppdelad mellan sju länsstyrelser. Länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne har tillsynen enligt penningtvättsregleringen. Utredningen föreslår följaktligen att Länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne ska anförtros tillsynen enligt penningtvättslagen även i fråga om pantbankernas verksamhet, se vidare avsnitt 17.4.5.

10.4.4 Värdebolagens uppräkningsverksamhet

Utredningens förslag: Penningtvättslagen bör utvidgas till att omfatta ytterligare delar av värdebolagens verksamhet, närmare bestämt tjänster för insamling, uppräkning, redovisning eller försäljning av kontanter.

Kontanthanteringskedjan består i dagsläget primärt av Riksbanken, BDB Bankernas Depå AB (BDB), företag som tillhandahåller kontantautomater samt de s.k. värdebolagen. Värdebolagen har en särskild roll i kontanthanteringskedjan. Förutom att transportera kontanter till och från banker, tömma och ladda uttagsautomater,

⁴³ SOU 1994:61, s. 201 ff.

⁴⁴ Jfr SOU 1997:36, s. 94 ff.

erbjuder dessa företag också tjänster till handlare. Bankernas tjänster avseende insamling och uppräkningscentraler har i princip helt överlåtits till värdebolagen. I Sverige är de dominerande bolagen på marknaden, Loomis Sverige AB (Loomis) och Nokas Värdehantering AB (Nokas). Båda dessa är redan underkastade penningtvättsregleringen när det gäller valutaväxling. Deras s.k. uppräkningsverksamhet faller dock utanför lagens tillämpningsområde och är även i övrigt i det närmaste oreglerad.

Uppräkningsverksamheten består mer specifikt i att Loomis och Nokas hämtar dagskassor hos kunderna, räknar upp dem i en s.k. uppräkningscentral och sätter in behållningen på kundens konto.⁴⁵ Det sistnämnda innebär en elektronisk överföring från värdebolagens uppräkningscentral till kundens konto i en bank. När värdebolagen satt in beloppet på kundens bankkonto kan kontanterna som bolaget hämtat säljas vidare av värdebolaget.

Till uppräkningsverksamheten ska alltså också hänföras den verksamhet som vissa värdebolag bedriver och som innebär att de genom avtal med en viss kund säljer kontanter i svensk valuta. Köparen har dessförinnan möjliggjort sitt förvärv av kontanter genom att värdebolaget, innan transporten av kontanterna ut till kunden sker, via autogiro eller på annat sätt fått en motsvarande överföring från köparens konto i bank. Förfarandet innebär ett köp av kontanter från värdebolaget som använder sig av kontanter från övrig uppräkningsverksamhet eller av kontanter som värdebolaget har köpt från BDB. Köparna kan vara affärer, som bl.a. har behov av växelkassor, och s.k. växlingskontor som behöver kontanter för att tillgodose sina kunders behov.

Att värdebolagens uppräkningsverksamhet i väsentlig utsträckning faller utanför penningtvättslagens tillämpningsområde⁴⁶ framstår, enligt utredningens bedömning, inte som tillfredsställande. Polismyndigheten (dåvarande Rikspolisstyrelsen) kom till samma slutsats i sitt remissvar över det betänkande som avsåg genomförandet av det tredje penningtvättsdirektivet.⁴⁷ Polismyndigheten konstaterade att en av konsekvenserna av att värdebolagen övertagit uppräknings-

⁴⁵ En ingående beskrivning över värdebolagens uppräkningsverksamhet ges i SOU 2014:61, s. 92 ff.

⁴⁶ Angående tillämpning av betaltjänstlagen (2010:751) och vissa andra lagar samt tillämpningen av penningtvättslagen, se SOU 2014:61 s. 103 ff. och s. 111–116.

⁴⁷ Rikspolisstyrelsens remissyttrande den 26 juli 2007, Dnr: VS-000-2623/07.

verksamheten är att bankerna inte längre har någon insyn i kontantflödet från de företag vars dagskassor insamlas och uppräknas. Det anfördes att nationella och internationella erfarenheter visar att legala näringsverksamheter används för att föra in och tvätta kontanter som är vinning från brottslig verksamhet. Polismyndigheten framhöll särskilt att det förekommer att pengarna sedan samlas in och räknas upp av företaget som tillhandhåller uppräkningsverksamhet.

Mot att låta uppräkningsverksamheten omfattas av penningtvättsregleringen kan invändas att värdebolagen egentligen bara fungerar som mellanhänder – att de enbart utför tjänster för bankernas och växlingskontorens räkning. Argumentet för en sådan ståndpunkt är alltså att det är bankerna och växlingskontoren som själva är underkastade penningtvättslagens regler och har den egentliga kontrollen över kunderna och kontanterna. I den proposition genom vilken det tredje penningtvättsdirektivet genomfördes ansågs en viktig fråga vara just i vilken mån bankerna, som har många berörda företag som kunder, har möjlighet att kontrollera insättningar från uppräkningscentraler.⁴⁸ Där konstaterades att den frågan krävde en djupare analys innan något förslag kunde läggas. Liknande frågeställningar har för övrigt varit föremål för diskussion i Danmark. I Danmark omfattas värdebolagens verksamhet av penningtvättslagstiftningen sedan 2012. Värdebolagen har dock fört förhandlingar om att få undantas regleringen med hänvisning till att behovet av att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism kan anses vara tillgodosett genom att bankerna, som hanterar kontanterna, omfattas av regelverket.

Att flera kontroller sker av samma kunder och transaktioner – och att verksamhetsutövare i viss mån kontrollerar varandra – behöver dock inte vara något negativt (dubbla kontroller kan dessutom inte sällan undvikas, se t.ex. avsnitt 12.10 om utförande av utomstående tredje part). Enligt utredningens uppfattning bygger ett fullödigt system mot penningtvätt och finansiering av terrorism framför allt på att misstänkta oegentligheter kan fångas upp så tidigt som möjligt. Sett ur det perspektivet är värdebolagen många gånger de första aktörerna som kommer i direktkontakt med kunden när de hämtar och lämnar pengar och genomför transaktionerna till och från kundkontona. Det torde i sin tur innebära att värdebolagen många gånger

⁴⁸ Prop. 2008/09:70, s. 65.

har störst möjligheter att göra iakttagelser och upptäcka misstänkta beteenden. När kontanter levereras till ett växlingskontor är växlingskontoret – och inte den som slutligen önskar att viss transaktion ska genomföras – att betrakta som kund till värdebolaget. Användning av stora belopp i form av kontanter innebär generellt sett att det finns en hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Den nuvarande regleringen lämnar i det avseenden luckor; bankerna och i viss mån växlingskontorens kontroller av transaktionerna sker först i ett senare skede. Därmed inte sagt att bankernas och växlingskontorens kontroller inte skulle vara av stort värde. I detta senare skede är emellertid transaktionerna i realiteten ofta redan genomförda, vilket måste sägas väsentligt minska möjligheterna att effektivt bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

Utredningen föreslår därför att värdebolagen förs till kretsen av verksamhetsutövare till den del verksamheten avser tjänster för insamling, uppräknig, redovisning eller försäljning av kontanter. Detta genom en ändring av lagen (1996:1006) om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet (se närmare avsnitt 17.4.4). Med värdebolag avses företag som bedriver verksamhet med tillstånd enligt lagen (1974:191) om bevakningsföretag. Beroende på hur verksamheten bedrivs kan värdebolaget vara skyldig att tillämpa penningtvättslagen också baserat på att t.ex. betaltjänstlagen är tillämplig.

Det kan slutligen konstateras att Kontanthanteringsutredningen, i sitt betänkande *Svensk kontanthantering*⁴⁹ från augusti 2014, har lämnat ett förslag till en ny lag som avser reglera värdebolagens uppräkningsverksamhet i stort. Kontanthanteringsutredningens lagförslag tar sikte på de just de tjänster som utredningen anser att bör inkluderas i penningtvättsregleringen. Utredningen har dock erfarit att kontanthanteringens förslag ännu inte lett till några lagstiftningsåtgärder.

Frågor om tillsyn över värdebolagens uppräkningsverksamhet behandlas i avsnitt 17.4.4.

⁴⁹ SOU 2014:61.

10.4.5 Insamlingsverksamhet

Utredningens bedömning och förslag: Insamlingsverksamhet kan i vissa fall antas vara förenad med hög risk för finansiering av terrorism. Att låta penningtvättslagen omfatta dessa verksamheter fullt ut bedöms i nuläget dock inte som ändamålsenligt. I stället föreslår utredningen att det införs en skyldighet för stiftelser, ideella föreningar och andra som samlar in pengar för ett allmännyttigt ändamål, eller under de senaste fem åren har ägnat sig åt sådan verksamhet, att på begäran lämna uppgifter till Polismyndigheten (Finanspolisen). Vidare föreslår utredningen att kravet på information om och registrering av verkliga huvudmän ska omfatta vissa av dem som ägnar sig åt insamlingsverksamhet.

I den nationella strategin mot penningtvätt och finansiering av terrorism som regeringen utarbetade under 2014 lyftes insamlingsverksamhet fram som ett särskilt fokusområde.⁵⁰ En av de främsta anledningarna till detta var att sådan verksamhet bedömdes vara förenad med hög risk för finansiering av terrorism i den nationella riskbedömning på området som föregick utarbetandet av strategin.

Insamlingsverksamhet bedrivs i dagsläget främst av stiftelser⁵¹ och ideella föreningar. Stiftelser står under länsstyrelsernas tillsyn enligt stiftelselagen (1994:1220). Även andra stiftelser än insamlingsstiftelser kan ägna sig åt insamlingsverksamhet. Det innebär att det i praktiken är fler stiftelser än de som uppfyller kriterierna för insamlingsstiftelser som i realiteten bedriver sådan verksamhet. Ordinära stiftelser som samlar in pengar kan t.ex. vara konstruerade så att de inte ska omfattas av tillsyn eller ha en sådan ändamålsbestämning som gör att stiftelselagens regler om registrering och tillsyn inte är tillämpliga. Ideella föreningar som samlar in pengar är endast bokföringsskyldiga om de bedriver näringsverksamhet. Stiftelser och ideella föreningar är dock inte de enda som ägnar sig åt insamling. Det förekommer även att registrerade trossamfund, ekonomiska föreningar, aktiebolag ägda av ideella föreningar och stiftel-

⁵⁰ Regeringens skrivelse 2013/14:245, *En nationell strategi för en effektiv regim för bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism*, s. 38 f.

⁵¹ Angående insamlingsstiftelser, se 11 kap. 1 § stiftelselagen (1994:1220).

ser samt aktiebolag med särskild vinstutdelning bedriver insamling eller delar ut medel för olika allmännyttiga ändamål.

Enligt den nationella riskbedömningen finns det tre olika varianter av problemet med finansiering av terrorism kopplad till insamlingsverksamhet i Sverige.⁵² Den första varianten innebär att både givarna och insamlarna förstår och medvetet donerar pengar till att stödja terrorism. Den andra varianten innebär att insamlaren avser att stödja terrorism men missleder givarna genom att uppge ett falskt syfte för insamlingen (här förstår givaren inte att medlen går till att stödja terrorism). Den tredje varianten innebär att mottagare i utlandet (av insamlade medel i Sverige) avser att stödja terrorism men missleder insamlarna i Sverige (här förstår varken givare eller insamlare att medlen går till att stödja terrorism).

Finansiering av terrorism genom denna typ av organisationer ägnas också särskild uppmärksamhet i Fatfs rekommendationer. Enligt rekommendation nr 8 ska länderna se över sin lagstiftning när det gäller den ideella sektorn. Fatf pekar ut organisationerna som särskilt sårbara eftersom de åtnjuter allmänhetens tillit, ofta är kontant-intensiva och verkar gränsöverskridande. Verksamheterna är därutöver ofta omgivna av en begränsad tillsyn eller kontroll i form av registrering, registerhållning eller rapportering. Rekommendation nr 8 föreskriver att länderna ska vidta åtgärder för att minska riskerna för att organisationerna utnyttjas för finansiering av terrorism.

I den senaste Fatf-utvärderingen konstaterades att det fanns ett antal brister i fråga om hur Sverige uppfyller kraven som följer av rekommendationen om den ideella sektorn. Flera av dessa brister kopplades till okunskap om dessa insamlingsverksamheter. Det konstaterades vidare att Finanspolisen bl.a. inte fick tillräcklig information från andra myndigheter och organ om vilka aktörer som bedriver insamlingsverksamhet. Vidare lyftes fram att tillsynen över dessa verksamheter är bristfällig.

En åtgärd som skulle kunna vara aktuell för att råda bot på detta är att göra dem som bedriver insamlingsverksamhet till verksamhetsutövare i penningtvättslagens mening. Detta skulle göra det omöjligt att verka anonymt genom organisationerna. Vidare skulle aktörerna ställas under tillsyn – något som i sig torde minska riskerna för

⁵² Finansiering av terrorism – En nationell riskbedömning, 2014-03-28, dnr: FI2012/445, s. 36 ff.

oegentligheter. Utredningen ifrågasätter dock om detta skulle vara den i nuläget mest effektiva lösningen. Det som bör åstadkommas är, åtminstone i ett första skede, att identifiera och skapa större insyn i verksamheterna. Att direkt gå så långt som att låta aktörerna omfattas av penningtvättslagen kan då förefalla mindre ändamålsenligt. En sådan ordning kan därtill få oförutsedda konsekvenser. Det är inte t.ex. otänkbart att vissa insamlingsstiftelser och föreningar m.m. som verkar till förmån för välgörande ändamål skulle få svårare att bedriva sina verksamheter.

Utredningens förslag i fråga om denna typ av organisationer går alltså inte ut på att göra dem till verksamhetsutövare. Däremot anser utredningen att det finns skäl att låta vissa insamlingsverksamheter omfattas av det centrala register över verkliga huvudmän som behandlas närmare i kapitel 22. På så sätt skapas såväl en registrerings-skyldighet som en insyn i organisationernas ägarförhållanden. Lika så föreslår utredningen att vissa stiftelser, ideella föreningar och andra, som bedriver insamlingsverksamhet ska omfattas av den skyldighet att svara på frågor till Polismyndigheten som framgår 3 kap. 1 § fjärde stycket i den nu gällande penningtvättslagen (se även avsnitt 13.3). Förslaget innebär att den som samlar in pengar för ett allmännyttigt ändamål eller under de senaste fem åren har ägnat sig åt sådan verksamhet på begäran ska lämna uppgifter till Polismyndigheten (Finanspolisen). Skyldigheten ska ligga både på den som sköter insamlingen och den som bestämt ändamålet. Det torde i de allra flesta fall röra sig om stiftelser och ideella föreningar men kan också vara andra typer av verksamheter. I stiftelser är det olika personer som sköter insamlingen (den som har hand om förvaltningen, en styrelse eller en juridisk person) och bestämmer ändamålet (stiftaren). I vissa fall kan det finnas utrymme för förvaltare eller styrelse att inom ramen för stiftelseförordnandet ge närmare instruktioner om hur ändamålet ska tolkas eller avgränsas. Uppgiftsskyldigheten avser alla uppgifter som behövs för en utredning om penningtvätt eller finansiering av terrorism och uppgifterna ska lämnas utan dröjsmål.

10.4.6 Virtuella valutor

Utredningens bedömning: Det finns anledning att anta att virtuella valutor kan utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt utredningens bedömning bör därför en särskild reglering av de virtuella valutorna övervägas. Sådana överväganden kräver dock en långt mer ingående analys än vad som omfattas av utredningens uppdrag. Förutom att bedöma riskerna måste verksamheterna som sådana kartläggas. En analys av dessa verksamheter kräver också att fördelarna med de virtuella valutornas användningsområden undersöks närmare. Först när dessa övergripande ställningstaganden har gjorts är det möjligt att utforma effektiva lösningar för att motverka riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Ett relativt nytt, globalt fenomen är de s.k. virtuella valutorna, som ibland också kallas för kryptovalutor eller digitala valutor. Det brukar talas om tre olika typer av system för virtuella valutor⁵³: Slutna virtuella valutasystem, enkelriktade virtuella valutasystem och dubbelriktade virtuella valutasystem. Det är främst de dubbelriktade virtuella valutasystemen som utredningen åsyftar i denna del. Dessa karakteriseras av att den virtuella valutans både kan växlas in och växlas tillbaka mot någon sedvanlig valuta, något som inte är fallet när det gäller slutna virtuella valutor eller enkelriktade sådana. En dubbelriktad virtuell valutor är inte i formell mening en valuta men fungerar i praktiken som en form av betalningsmedel, en sorts digitala pengar, som används för att överföra kapital via internet. Den mest kända virtuella valutans är bitcoin. Ett annat exempel på en virtuell valuta är litecoin. Den virtuella valutans användning grundas på avtal inom den grupp som använder valutans. De köp och säljs på olika handelsplattformar på internet. Någon formell valutakurs finns det inte utan priset bestäms efter utbud och efterfrågan.

De virtuella valutorna har inte någon formell utgivare och är i det avseendet inte heller reglerade. Utgivning av virtuella valutor bör dock skiljas från att tillhandahålla betaltjänster i en virtuell valuta. De utgivare av virtuella valutor som tillhandahåller någon form av

⁵³ Se bl.a. Segenhof Björn, *Har virtuella valutor påverkat marknaden för betalningar?*, Ekonomiska kommentarer, nr 2 (2014).

betaltjänster omfattas i denna egenskap av betaltjänstlagen. Reglerade genom lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet är även de verksamheter som tillhandahåller valutaväxling (se även avsnitt 17.4.4). De svenska företag som erbjuder inväxling av t.ex. bitcoin är således reglerade.

I anslutning till framväxten av virtuella valutor har flera risker för penningtvätt och finansiering av terrorism uppmärksamrats. Virtuella valutor anses överlag ha egenskaper som kan utnyttjas i brottsliga syften. Fatf utkom i juni 2014 med sin första rapport i ämnet: "Virtual Currencies, Key Definitions and Potential AML/CFT Risks". Rapporten ska ses som ett första led i att möjliggöra för länder och verksamhetsutövare att närmare utvärdera riskerna med denna form av valutor. I rapporten belyses flera risker. Det främsta exemplet är att virtuella valutor kan växlas mot "riktiga pengar" anonymt, över internet och utan närmare kontroller. Bitcoin kräver t.ex. inte att de som köper eller säljer valutan identifierar sig. Ett annat exempel som lyfts fram som en risk är att det saknas myndigheter som kontrollerar verksamheten. Detta bidrar till att det blir än svårare att upptäcka och utreda brott och spåra misstänkta transaktioner.

Således finns det all anledning att i framtiden överväga att låta verksamheterna bakom de virtuella valutorna omfattas av penningtvättsregleringen. Detta kräver dock en långt mer ingående analys än vad som omfattas av utredningens uppdrag. Förutom att bedöma riskerna måste verksamheterna som sådana kartläggas. En analys av dessa verksamheter kräver också att fördelarna med de virtuella valutornas användningsområden undersöks närmare. I en artikel av Björn Segehof från 2014⁵⁴ konstateras t.ex. att den virtuella valutan i grunden tillför något positivt eftersom den bl.a. kan göra gränsöverskridande betalningar enklare, snabbare och billigare. Sådana fördelar måste vägas mot riskerna. Först när dessa övergripande ställningstaganden har gjorts är det möjligt att utforma effektiva lösningar för att motverka riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.

⁵⁴ Ibid.

10.5 Bör den möjlighet att besluta om undantag som artikel 2.3 erbjuder utnyttjas?

Utredningens bedömning: De möjligheter till undantag som artikel 2.3 i direktivet erbjuder bör inte genomföras i den nya penningtvättslagen.

Ett uttryckligt stöd för att bevilja undantag från de nationella penningtvättsregleringarna finns i det fjärde penningtvättsdirektivets artikel 2.3. Enligt artikeln får medlemsstaterna besluta att den nationella penningtvättslagstiftningen inte behöver tillämpas på finansiell verksamhet som bedrivs tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning – förutsatt att risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är mycket liten. För att undantag ska kunna beviljas måste den finansiella verksamheten, mer specifikt, vara begränsad både i absoluta termer och sett till antalet transaktioner. Den finansiella verksamheten får inte heller vara huvudverksamhet. Det ska i stället röra sig om en biverksamhet som har direkt samband med den huvudsakliga verksamheten. Den finansiella verksamheten får vidare erbjudas endast till huvudverksamhetens kunder. För att avgöra om kriterierna för att besluta om undantag är uppfyllda bör medlemsstaterna fastställa olika tröskelvärden som bl.a. ska bero på typen av verksamhet. Undantag kan beviljas för de flesta verksamhetsutövare, dock inte för revisorer, externa revisorer och skatterådgivare, notarier och andra oberoende jurister, tjänsteleverantörer till trustar och fastighetsmäklare.

En bestämmelse som delvis motsvarar artikel 2.3 i det nya direktivet fanns även intagen i det tredje penningtvättsdirektivet. I det tidigare direktivet var möjligheterna att bevilja undantag begränsade till att avse kreditinstitut och finansiella institut. De var alltså enbart dessa som kunde beviljas undantag. I tillämpningsföreskrifterna till det direktivet angavs som exempel på när undantag skulle kunna komma ifråga det fallet när ett hotell erbjuder valutaväxling i liten omfattning och enbart till sina gäster. Valutaväxlingen skulle då kunna anses vara en sådan typ av begränsad finansiell biverksamhet som inte behöver omfattas av penningtvättsregleringen.

Enkelt uttryckt erbjuder alltså penningtvättsdirektivet en möjlighet att bevilja undantag i fråga om vissa finansiella verksamheter

(biverksamheter) för alla verksamheter. En nyckelfråga är därför vad som avses med finansiell verksamhet, dvs. vilka typer av verksamheter är det möjligt att undanta?

Visserligen tycks termen har givits en relativt vid betydelse i penningtvättsdirektivet. I den engelska språkversionen används begreppet "financial activity". Motsvarande begrepp används i den franska versionen. Det är emellertid svårt att göra någon annan tolkning av begreppet "financial activity" som alltså översatts med "finansiell verksamhet" än att det avser mera renodlade finansiella tjänster, som t.ex. valutaväxling, lämnandet och förmedlandet av kredit, medverka till finansiering, tillhandahålla betalningsmedel, förvara värdepapper och dylikt.⁵⁵ I den nuvarande penningtvättslagen finns inte någon möjlighet att besluta om undantag för finansiell verksamhet som bedrivs tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning. Den möjlighet som det tredje penningtvättsdirektivet erbjöd genomfördes alltså inte i penningtvättslagen. Frågan är således om det nu finns anledning att föra in en möjlighet att undanta denna typ av finansiella verksamheter i penningtvättslagen. Det kan här konstateras att de möjligheter som artikel 2.3 erbjuder är relativt begränsade. Det måste, som framkommit, stå klart att risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är "mycket liten". Det är svårt att säga att någon finansiell verksamhet är förknippad med mycket liten risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Valutaväxling förknippas t.ex. generellt med hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism (se mer om detta i avsnitt 17.4.4). Valutaväxling som bedrivs i liten omfattning – som en biverksamhet – torde dock kunna bli aktuell för undantag. Sådan verksamhet undantas dock redan i dagsläget från penningtvättslagens tillämpningsområde genom lagen (1996:1006) om anmälningsplikt för viss finansiell verksamhet (anmälningslagen). Lagen ger vid handen att enbart en fysisk eller juridisk person som ägnar sig åt valutaväxling "i väsentlig omfattning" omfattas av penningtvättslagen. I tidigare förarbeten till den lagen uttalas att de företag som kan sägas driva valuta växling i väsentlig omfattning i första hand är de som driver sådan verksamhet som huvudsaklig verksamhet.⁵⁶ Företag som be-

⁵⁵ Jfr 1 § punkterna 1–2 i lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet.

⁵⁶ Prop. 1995/95:216, avsnitt 6.3.

driver valutaväxling som biverksamhet kan visserligen också omfattas av anmälningslagen och alltså anses bedriva valutaväxling i väsentlig omfattning. Vid den bedömningen bör dock bl.a. syftet med valutaväxlingen vägas in.

Utredningen anser att de begränsningar av penningtvättslagens tillämpningsområde som anmälningslagen medför är tillräckliga. Utredningen har inte funnit bärande skäl eller ens behov av en särreglering som möjliggör undantag för finansiell verksamhet i penningtvättslagen. En sådan särreglering skulle tvärtom kunna innebära avgränsningssvårigheter och bli svårtillämpad. Utredningen har således stannat för att artikel 2.3 i direktivet inte ska genomföras i penningtvättslagen.

Det kan avslutningsvis noteras att utredningen, i avsnitt 17.4.4, behandlar vissa förslag till förändringar av anmälningslagen. Förslaget omfattar dock inte några förändringar av lagens tillämpningsområde i detta avseende. Lagen ska således, även i fortsättningen, enbart omfatta valutaväxling i väsentlig omfattning.

11 Verksamhetsutövarens skyldigheter – riskbedömning, interna rutiner m.m.

11.1 Inledning

Utmärkande för Fatfs och EU:s system mot penningtvätt och finansiering av terrorism är det ansvar som axlas av verksamhetsutövarna. Det förebyggande arbetet med att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism utgår i mångt och mycket från dessa aktörer. Att så är fallet har bedömts vara en nödvändighet och är en av de största fördelarna i ett effektivt system. Samtidigt kan något annat inte hävdas än att kraven på de enskilda aktörerna är höga.

Såväl Fatfs rekommendationer som penningtvättsdirektivet bygger på att verksamhetsutövarna vidtar flera obligatoriska åtgärder för att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism. De obligatoriska reglerna kan sägas utgöra stommen för verksamhetsutövarens arbete. Det riskbaserade förhållningssättet – som är utgångspunkten i allt arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism – kräver att verksamhetsutövaren anpassar åtgärder och insatser efter riskerna. Verksamhetsutövaren bär således det slutliga ansvaret för att omfattningen av åtgärderna är tillräckliga för att upprätthålla ett effektivt system – och således för att skydda den egna verksamheten från att utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

I detta och flera av de efterföljande kapitlen går utredningen igenom verksamhetsutövarens olika uppgifter och redogör för sina överväganden och förslag i dessa delar. Förslagen är delvis en följd av kraven i det fjärde penningtvättsdirektivet, men bygger också på andra aspekter som utredningen fäst särskilt avseende vid.

Detta kapitel omfattar de delar av regleringen som föreslås ingå i 2 kap. ("Riskbaserat förhållningssätt") i utredningens förslag till ny penningtvättslag.

11.2 Det riskbaserade förhållningssättet som en allmän utgångspunkt för verksamhetsutövarens arbete

11.2.1 Allmänt om innebörden av ett riskbaserat förhållningssätt

Det riskbaserade förhållningssättet kan bäst beskrivas som en metod eller ett sätt att hantera riskerna för att ett system, t.ex. en verksamhet, utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. För verksamhetsutövarens del innebär detta att omfattningen av åtgärder, förfaranden, kontroller m.m. fortlöpande ska anpassas efter riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Således ska flest åtgärder sättas in där riskerna är som störst. Där riskerna är mindre räcker det med färre och mindre omfattande åtgärder. Följaktligen är det riskbaserade förhållningssättet också ett sätt att styra resurserna i verksamheten till de viktigaste områdena när det gäller arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Det riskbaserade förhållningssättet, som också beskrivs som en "holistisk riskbaserad metod" bygger till en början på att verksamhetsutövaren har tillräcklig beredskap i arbetet. Det riskbaserade förhållningssättet utgår därför från en kartläggning och bedömning av riskerna för att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism (riskbedömningen). Med riskbedömningen som bas ska verksamhetsutövaren utveckla riskbaserade kontroller och förfaranden (riskbaserade rutiner) som ska syfta till att motverka riskerna i verksamheten.

Riskbedömningen och de riskbaserade rutinerna är utgångspunkten för verksamhetsutövarens mer konkreta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, såsom själva genomförandet av kundkontrollerna, granskningen av transaktionerna och rapporteringen av misstänkta transaktioner. Erfarenheter från kundkontroller, granskning och rapportering ska sedan användas för att uppdatera riskbedömningen och de riskbaserade rutinerna. I sin

riskbedömning ska verksamhetsutövare också beakta extern information från myndigheter och andra organ.

Samtliga led i verksamhetsutövarens arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism är avhängiga av varandra och knyts samman av det riskbaserade förhållningssättet. För att uppfylla de krav som ställs på granskning och rapportering av transaktioner måste t.ex. verksamhetsutövaren ha vidtagit åtgärder för kundkännedom som är proportionerliga till de risker som verksamheten, kundrelationerna och transaktionerna kan inrymma. Riskanpassade och proportionerliga kundkännedoms- och granskningsåtgärder förutsätter uppdaterade riskbedömningar och riskbaserade rutiner osv.

11.2.2 Huvuddragen i Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet

Principen om ett riskbaserat förhållningssätt som utgångspunkt för arbetet med att förebygga och förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism är inte ny. Men, detta förhållningssätt betonas tydligare än tidigare i Fatfs reviderade rekommendationer och i det fjärde penningtvättsdirektivet. Det riskbaserade förhållningssättet kan sägas successivt ha fått en alltmer framflyttad position.

I Fatfs reviderade rekommendationer behandlas det riskbaserade förhållningssättet redan i rekommendation 1. Det lyfts fram som den allmänna och centrala utgångspunkten i ett effektivt system mot penningtvätt och finansiering av terrorism och som den primära metoden för att fördela resurser i arbetet.

Även det fjärde penningtvättsdirektivet genomsyras, i än högre grad än tidigare direktiv, av principen om ett riskbaserat förhållningssätt. Att detta förhållningssätt utgör en allmän utgångspunkt framgår till en början av ingressen. I ingressen till direktivet konstateras att riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism är olika från fall till fall.¹ Därför bör ”en holistisk riskbaserad metod användas” som ett medel för att effektivt kunna hantera de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som unionen och dess aktörer står inför. I flera artiklar, inte minst i dem som tar sikte på verksamhetsutövarens arbete, återkommer sedan skrivningar

¹ Se direktivets ingress beaktandesats (22).

av innebörd att de åtgärder en verksamhetsutövare åläggs att utföra ska vara riskbaserade. Kravet på tillämpningen av ett riskbaserat förhållningssätt slår framför allt igenom i artikel 8, som bl.a. behandlar verksamhetsutövarens riskbedömning och de riskbaserade rutinerna. Ett annat exempel är artikel 13, som reglerar åtgärder för kundkännedom. I artikeln anges att verksamhetsutövaren ska åläggas att vidta varje angiven åtgärd för att uppnå kundkännedom, men att verksamhetsutövaren själv får avgöra sådana åtgärders omfattning utifrån en riskkänslighetsanalys.

11.2.3 Gällande rätt

Redan i den gällande penningtvättslagen lyser kravet på tillämpningen av ett riskbaserat förhållningssätt igenom på flera olika ställen. Det finns ett allmänt krav på verksamhetsutövare att vidta åtgärder för kundkännedom som är anpassade efter riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Kravet regleras i 2 kap. 1 § penningtvättslagen. Av 5 kap. 1 § följer att verksamhetsutövarna ska kartlägga och bedöma riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i verksamheten och ha riskbaserade rutiner.

Krav på tillämpning av det riskbaserade förhållningssättet finns också i myndighetsföreskrifter. I Finansinspektionens föreskrifter uttalas t.ex. att verksamhetsutövaren ska vidta åtgärder som är anpassade efter risken för att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta omfattar genomförandet av en riskbedömning, utarbetandet av interna rutiner och att fortlöpande se över och uppdatera riskbedömningen och rutinerna. Liknande bestämmelser finns i övriga myndighetsföreskrifter. Även Advokatsamfundets vägledningsdokument behandlar tillämpningen av det riskbaserade förhållningssättet.

11.2.4 Utredningen

Utredningens förslag: Det riskbaserade förhållningssättet får en större betoning i den nya penningtvättslagen. Ett kapitel som benämns ”Riskbaserat förhållningssätt” införs. Detta kapitel inleds med två portalparagrafer där innebörden av förhållningssättet förklaras närmare.

Riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism ser olika ut från verksamhet till verksamhet. Vilka riskerna är beror på typen av verksamhet, vilka kunder verksamheten har, vilka tjänster och produkter som erbjuds, på vilken marknad verksamheten är etablerad m.m. Det krävs följaktligen olika åtgärder för att hantera riskerna på ett effektivt sätt.

Således går det inte att genom lag eller annan författning exakt ange vilka åtgärder som kan anses vara tillräckliga. Detta är inte heller meningen. För att ett riskbaserat förhållningssätt ska fungera måste verksamhetsutövaren skapa sitt eget system, anpassat till förutsättningarna. De obligatoriska reglerna fungerar som den grundläggande stommen.

En verksamhetsutövare måste emellertid förstå innebörden av det riskbaserade förhållningssättet för att kunna tillämpa penningtvätsregleringen. Samtliga led i verksamhetsutövarens arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism hänger ihop med – och knyts samman av – det riskbaserade förhållningssättet. Riskbedömningen och de riskbaserade rutinerna är t.ex. nödvändiga för att verksamhetsutövaren ska kunna vidta proportionerliga åtgärder för att uppnå kundkännedom. Detta innebär i sin tur att åtgärderna för kundkännedom fortlöpande måste anpassas efter kundens riskprofil, dvs. de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som kan förknippas med den enskilda kunden och de metoder och mönster som förekommer i kundrelationen. Verksamhetsutövaren kan inte heller uppfylla kraven rörande granskning och rapportering om inte riskanpassade åtgärder för kundkännedom har vidtagits. Riskbedömningen och de riskbaserade rutinerna kan inte hållas uppdaterade om verksamhetsutövaren inte fortlöpande beaktar erfarenheter från kundkännedomsprocessen, granskningen, rapporteringen och annan relevant information.

Den övergripande innebörden av att tillämpa ett riskbaserat förhållningssätt är inte alldeles tydlig i gällande rätt. Detta kan få till följd att en verksamhetsutövare tillämpar lagens bestämmelser sedda för sig – något som inte är förenligt med kraven enligt de internationella åtagandena. Enligt utredningens bedömning finns det således behov av att beskriva metoden något mera utförligt i den nya penningtvättslagen. Det finns anledning att förtydliga och betona det riskbaserade förhållningssättets ytterligare.

Det riskbaserade förhållningssättet bygger på att verksamhetsutövaren känner till och förstår riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i verksamheten. Det finns anledning att klargöra att det riskbaserade förhållningssättet därför utgår från en riskbedömning. Med riskbedömningen som utgångspunkt ska verksamhetsutövaren utforma rutiner och vidta de andra åtgärder som penningtvättslagen kräver.

Det riskbaserade förhållningssättet kräver vidare att rutiner och övriga åtgärder fortlöpande anpassas efter förändrade och nya risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta förutsätter att riskbedömningen fortlöpande ses över och uppdateras.

11.3 Verksamhetsutövarens riskbedömning

11.3.1 Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet

Av Fatfs rekommendation nr 1 följer att riskbedömningar, som ett grundläggande led i tillämpningen av det riskbaserade förhållningssättet, ska genomföras både nationellt och på verksamhetsutövarnivå. Tolkningsnoten till denna rekommendation preciserar de krav medlemsländerna ska ställa på en verksamhetsutövares riskbedömning. Där framgår att verksamhetsutövare ska vidta lämpliga åtgärder för att identifiera, bedöma och förstå riskerna. Riskbedömningen ska dokumenteras och hållas uppdaterad.

Fatfs krav på genomförandet av riskbedömningar motsvaras av artiklarna 6–8 i det fjärde penningtvättsdirektivet. Verksamhetsutövarens riskbedömning behandlas i artikel 8.1–2. Enligt bestämmelserna ska omfattningen av verksamhetsutövarnas riskbedömning anpassas efter karaktären på verksamheten och verksamhetens storlek. Den ska utgå ifrån vilka typer av kunder, produkter, tjänster,

transaktioner och distributionskanaler som finns i verksamheten. Vid gränsöverskridande verksamheter ska också en riskbedömning göras av de länder och geografiska verksamhetsområden som berörs.

Riskbedömningarna ska dokumenteras, uppdateras och göras tillgängliga för behöriga myndigheter och, i förekommande fall, självreglerande organ. Enligt direktivet kan dock behöriga myndigheter i vissa fall meddela undantag från kravet på enskilda *dokumenterade* riskbedömningar. Sådana undantag får bara beslutas när de specifika risker som är förenade med sektorn är uppenbara och väl kända.

11.3.2 Gällande rätt

Penningtvättslagen omfattar sedan den 1 augusti 2015 krav på att verksamhetsutövarna genomför övergripande riskbedömningar som bas för de åtgärder som sedan görs inom ramen för specifika kundrelationer och transaktioner. Av 5 kap. 1 § första stycket penningtvättslagen följer mer specifikt att verksamhetsutövare ska kartlägga och bedöma riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i verksamheten, samt att riskbedömningen ska dokumenteras och hållas uppdaterad.

I propositionen uttalas att omfattningen av riskbedömningen bör anpassas efter karaktären på verksamheten och verksamhetens storlek.² Vidare anges att riskbedömningen lämpligen bör utgå från den typ av kunder, produkter, tjänster och distributionskanaler som finns i verksamheten. Vid gränsöverskridande verksamhet bör även en riskbedömning göras av de länder som berörs. Därtill bör de risker som har framkommit vid den nationella riskbedömningen och som påverkar den enskilda verksamheten beaktas. Ett stort ansvar åligger därmed den enskilde verksamhetsutövaren att förstå riskerna i sin verksamhet. De åtgärder som vidtas för att kartlägga och bedöma riskerna skiljer sig ofrånkomligen åt mellan olika branscher och i vissa fall även inom en viss bransch.

Lagstiftaren har valt att lägga den närmare regleringen av riskbedömningarnas utförande och innehåll till förordning eller myndighetsföreskrifter. Som skäl till detta anges att regleringen kring

² Prop. 2014/15:80, s. 48.

hur kartläggningen och bedömningen av riskerna bör göras bör ske på viss detaljnivå.³ Detta gäller även frågor om hur riskbedömningen ska dokumenteras och hållas uppdaterad. I penningtvättslagen har därför införts en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kartläggningen och riskbedömningen. Flera av tillsynsmyndigheternas föreskrifter innehöll dock bestämmelser om riskbedömningar redan innan lagändringarna. Även Advokatsamfundets vägledningsdokument berör sedan tidigare kravet på riskbedömningar.

11.3.3 Utredningen

Utredningens förslag: Riskbedömningen behandlas i en separat bestämmelse i den nya penningtvättslagen – där även den målsättning som ska uppnås med riskbedömningen och riskbedömningens innehåll beskrivs.

Det införs en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att bevilja undantag från kravet på dokumenterade riskbedömningar.

En tydlig målsättning och exempel på faktorer som ska beaktas anges i penningtvättslagen

Verksamhetsutövarens riskbedömning är en grundsten i det riskbaserade förhållningssättet. Riskbedömningen ska tala om var riskerna finns, vilka de är, var de är som störst och var de är mindre. Kort sagt ska den ge en lägesbild av riskerna för att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Målsättningen med riskbedömningen är att den ska kunna läggas till grund för verksamhetsutövarens rutiner och övriga åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är viktigt att framhålla att riskbedömningen syftar till att verksamhetsutövaren ska *förstå* riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i den egna verksamheten. Först då är det möjligt att avgöra vilka rutiner som bör införas, var åtgärder bör sättas in och vilka insatser som är

³ Ibid.

lämpliga. En god insikt om riskerna är en förutsättning för att verksamhetsutövaren ska kunna leva upp till de övriga kraven i penningtvättsregleringen.

Det är angeläget att dokumentationen av riskbedömningen utformas så konkret att den påtagligt underlättar utformning av rutiner och genomförande av övriga åtgärder (kundkännedomståtgärder, granskning och rapportering m.m.). Det innebär bl.a. att konkretisera brottsliga tillvägagångssätt och på vilka sätt dessa kan befaras komma att tillämpas i samband med kundrelationer.

I sin riskbedömning ska en verksamhetsutövare beakta samtliga faktorer som kan ha betydelse för riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Bland dessa kan nämnas vilken typ av kunder verksamheten har, vilka produkter som erbjuds, tjänster som tillhandhålls och geografiska riskfaktorer (verksamhetsområde, kundernas etablering m.m.). Verksamhetsutövaren ska också ta hänsyn till annan information, bl.a. vad som framkommer vid genomförandet av kundkännedomståtgärderna, granskningen och rapporteringen. Även annan relevant information, som t.ex. information från myndigheter och andra organ, ska beaktas. I sin riskbedömning bör verksamhetsutövare även ta hänsyn till vad som framkommit vid de riskbedömningar som genomförs nationellt och på unionsnivå.

Utredningen bedömer det som en lämplig ordning att ett mera generellt krav framgår av penningtvättslagen medan detaljfrågor om riskbedömningarnas utförande och närmare innehåll regleras i författning av lägre valör. Eftersom riskbedömningen är av en sådan grundläggande betydelse föreslår dock utredningen den regleras mera utförligt i den nya lagen än vad som är fallet i dag. Målsättningen med riskbedömningen bör – i syfte att skapa en större förståelse bland verksamhetsutövare – framgå redan av penningtvättslagen.

Enligt utredningens uppfattning bör penningtvättslagen vidare ge exempel på vilka faktorer en verksamhetsutövare ska beakta vid genomförandet av riskbedömningen. Genom en sådan exemplifiering tydliggörs riskbedömningens betydelse ytterligare. Den ger också verksamhetsutövaren mera ledning om ”var man kan och ska leta efter risker och information för att bedöma riskerna”. Den föreslagna uppräkningslistan i penningtvättslagen kan och bör dock inte göras uttömmande. Vilka faktorer som kan och ska beaktas är också självfallet beroende av verksamhetens typ och storlek. Utred-

ningen anser slutligen att riskbedömningen, med fördel, kan regleras i en separat bestämmelse och inte, som nu är fallet, i samma sammanhang som interna rutiner och utbildning av anställda.

Möjligheten att medge undantag från dokumenterade riskbedömningar bör utnyttjas

Den möjlighet att göra undantag från kravet på dokumenterade riskbedömningar som direktivet ger bör, enligt utredningens uppfattning, utnyttjas. Detta för att möjliggöra en något mer nyanserad tillämpning av lagens krav, något som ligger helt i linje med det riskbaserade förhållningssättet. Enligt utredningen bör därför regeringen eller den myndighet som regeringen föreskriver få besluta om föreskrifter om undantag. I enlighet med vad som följer av direktivet bör möjligheten till undantag enbart utnyttjas när riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism är uppenbara och väl kända. Att riskbedömningen inte finns dokumenterad innebär i realiteten att verksamhetsutövarna och behöriga myndigheter i så fall ändå måste kunna avgöra att verksamhetens interna rutiner är tillräckliga och välavpassade. För att undantag ska kunna ges måste således av verksamhetsutövarna själva dokumenterade riskbedömningar i det närmaste framstå som överflödiga. Undantag från kravet på dokumenterade riskbedömningar kan inte göras beträffande en verksamhetssektor som är känslig för nya brottstrender där typen av kunder och transaktioner varierar. Ett exempel på när undantag från dokumenterade riskbedömningar borde kunna komma ifråga är när det för behöriga myndigheter är uppenbart att de risker som finns är väldigt låga. Undantag torde därför framför allt aktualiseras när det gäller vissa mindre verksamheter.

11.4 Verksamhetsutövarens riskbaserade rutiner

11.4.1 Huvuddragen i Fatsfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet

Allmänt krav på riskbaserade rutiner

Det fjärde penningtvättsdirektivets krav på riskbaserade rutiner framgår bl.a. av artikel 8.3–5. I artikel 8.3 finns det generella kravet. Av artikeln följer att medlemsstaterna ska se till att verksamhetsutövarna har riktlinjer, kontroller och förfaranden på plats för att minska och effektivt hantera de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som identifierats. De interna rutinerna ska således utgå från verksamheten och bygga på riskbedömningen. I det fjärde penningtvättsdirektivet uttalas uttryckligen att även de risker som identifierats nationellt och på unionsnivå bör vägas in. Penningtvättsdirektivet genomför på denna punkt Fatsfs rekommendation nr 1.

Det nya direktivet skiljer sig något från sin föregångare när det gäller i vilka avseenden det ställs krav på rutiner. Av artikel 8.4 följer att verksamhetsutövarna ska utveckla interna riktlinjer, kontroller och förfaranden, inbegripet rutiner för modellriskhantering, när det gäller åtgärder för kundkännedom, rapportering, bevarande av uppgifter (registerhållning), intern kontroll, efterlevnadskontroll (inbegripet utnämning av en efterlevnadsansvarig på ledningsnivå, om det motiveras av verksamhetens storlek och natur), samt bakgrundskontroll av personal. Nytt för det fjärde penningtvättsdirektivet är att rutinerna ska inbegripa modellriskhantering och bakgrundskontroll av personal. Även kravet på att rutinerna ska inbegripa utnämning av en efterlevnadsansvarig på ledningsnivå, om det motiveras av verksamhetens storlek och natur, är nytt.

Krav på koncerngemensamma rutiner

Av artikel 45.1 framgår att medlemsstaterna ska kräva att det, inom koncerner, även finns övergripande gemensamma rutiner för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Dessa ska omfatta riktlinjer och rutiner för hantering av personuppgifter (dataskyddsriktlinjer) och för informationsutbyte inom koncernen. Koncernens gemensamma rutiner ska även genomföras effektivt inom

filiabler och majoritetsägda dotterföretag i medlemsstater och tredjeländer (se närmare om detta avsnitt 15.3).

Artikeln i direktivet omfattar enligt sin ordalydelse alla typer av verksamhetsutövare. Den bygger på Fatfs rekommendation nr 18. Rekommendationen tar, till skillnad från direktivet, sikte på ”Financial groups”, dvs. främst kreditinstitut och finansiella institut. Av rekommendationen följer att ”Financial groups” som är del av en koncern ska ha koncerngemensamma program mot penningtvätt och finansiering av terrorism. De koncerngemensamma programmen ska tillämpas av alla företag som ingår i koncernen, vid sidan av de interna rutinerna som varje enskild verksamhet måste hålla.

11.4.2 Gällande rätt

Ett övergripande krav på att verksamhetsutövaren ska ha rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism finns i 5 kap. 1 § andra stycket penningtvättslagen. Bestämmelsen säger att verksamhetsutövarna ska ha riskbaserade rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Penningtvättslagen reglerar således det grundläggande kravet på riskbaserade rutiner.

Flera av tillsynsmyndigheterna har med stöd av bemyndigande utformat föreskrifter med preciserade krav på riskbaserade rutiner. Av Finansinspektionens föreskrifter framgår t.ex. att ett företag ska ha skriftliga rutiner m.m. som står i överensstämmelse med penningtvättslagen för bl.a. åtgärder för kundkännedom, bevarandet av handlingar, granskningsskyldigheten, uppgiftsskyldigheten till Polismyndigheten, utbildningsprogram för anställda, skyddet av anställda, intern kontroll, regelefterlevnad och intern information. Av föreskrifterna följer också att företagets rutiner m.m. ska utgå från dess verksamhet och riskbedömning. Preciserade krav på rutiner finns också bl.a. i länsstyrelsernas och Lotteriinspektionens föreskrifter. Även Fastighetsmäklarinspektionen behandlar interna rutiner i sina föreskrifter. Kravet på interna rutiner finns vidare beskrivet i Advokatsamfundets vägledningsdokument för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism.

När det gäller kravet på koncerngemensamma rutiner saknas i dagsläget en uttrycklig bestämmelse i penningtvättslagen. Finansinspektionens gällande föreskrifter innehåller dock krav att det ska finnas gemensamma interna rutiner för de företag inom en koncern som omfattas av penningtvättslagen.

11.4.3 Utredningen

Utredningens förslag: Huvuddragen i den nuvarande bestämmelsen gällande verksamhetsutövarens riskbaserade rutiner förs in i den nya lagen och placeras i en separat paragraf. Penningtvättslagen kompletteras med en särskild bestämmelse som reglerar krav på koncerngemensamma rutiner.

Det generella kravet på interna rutiner bör regleras av en separat bestämmelse i penningtvättslagen

Utredningens uppfattning är att huvuddragen i den nuvarande ordningen – där en generell bestämmelse om verksamhetsutövarens interna rutiner finns i penningtvättslagen medan detaljregleringen sker i författning av lägre valör – bör behållas. Det generella kravet på interna rutiner i penningtvättslagen bör dock, i likhet med vad som föreslås i fråga om riskbedömningen, framgå av en separat bestämmelse.

Verksamhetsutövarens rutiner utgör en ”beskrivning” av hur arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska bedrivas. Rutinerna ska syfta till att motverka de risker som identifierats i verksamheten. Att det finns ett nära samband mellan riskbedömningen och de riskbaserade rutinerna är därför av väsentlig betydelse. Vidare är det av stor vikt att rutinerna hålls uppdaterade och anpassas efter förändrade och nya risker.

Rutinerna bör svara mot kraven i det fjärde penningtvättsdirektivet

När det gäller rutinernas omfattning bör dessa åtminstone svara mot kraven i det fjärde penningtvättsdirektivet. Detta innebär att rutinerna ska omfatta åtgärder för kundkännedom, rapportering, registerhållning, intern kontroll, efterlevnadskontroll (inbegripet utnämning av en efterlevnadsansvarig på ledningsnivå om det motiveras av verksamhetens storlek och natur), samt bakgrundskontroll av personal. Det bör också finnas rutiner för modellriskhantering. Hur långtgående rutiner som ska finnas beror självfallet på verksamhetens art och omfattning – och – riskerna för att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det ska också vara upp till tillsynsmyndigheterna och självreglerande organ att närmare precisera kraven för att de ska motsvara behoven i olika branscher.

Nyhetererna i det fjärde penningtvättsdirektivet bör dock beröras något kortfattat.

Vad innebär t.ex. kravet på att en verksamhetsutövare ska ha rutiner för modellriskhantering? Begreppet modellrisk används främst inom finansiella branscher. Modellrisk definieras också i EU:s kapitaltäckningsdirektiv från 2013.⁴ Enkelt uttryckt kan med modellrisk förstås de risker för felaktigheter som kan uppstå vid tillämpningen av en viss modell. Överfört till detta sammanhang torde rutiner för modellriskhantering därmed innebära rutiner för att motverka felaktiga antaganden m.m. som beror på att en modell eller specifik metod för t.ex. riskbedömning är bristfällig. Utredningen tolkar det så att en verksamhetsutövare förutsätts ha rutiner som kan bidra till att avslöja felaktiga utfall av de metoder för riskbedömningar som används. Sådana rutiner kan knappast behöva vara särskilt långtgående i små verksamheter där riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism är mera lättöverskådliga. I större företag och koncerner kan emellertid mer komplexa metoder för att genomföra riskbedömningar behöva arbetas fram. Vid

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG. Definitionen av modellrisk finns i artikel 3.1.11.

utarbetandet av sådana metoder kan krävas mera omfattande rutiner för att motverka felaktiga utfall.

Den andra nyheten i direktivet, att verksamhetsutövaren ska ha rutiner för bakgrundskontroller av personal, omfattas sedan tidigare av Fatfs rekommendationer. Syftet med bakgrundskontroller eller ”screening procedures” är, enligt tolkningsnoten till Fatfs rekommendation nr 18, att säkerställa en hög standard bland de anställda. Det är i viss mån upp till tillsynsmyndigheterna att, inom ramen för sin föreskriftsrätt, sätta en lämplig nivå på hur omfattande sådana bakgrundskontroller av anställda bör vara. Vilka undersökningar en arbetsgivare får göra av arbetstagare styrs också av bl.a. arbetsrättsliga regler och kollektivavtal.

Kravet på att verksamhetsutövarens rutiner i vissa fall ska inbegripa utnämningen av en efterlevnadsansvarig behandlas särskilt i avsnitt 16.4.

Generellt krav på koncerngemensamma rutiner bör införas i penningtvättslagen

När det sedan gäller kravet på koncerngemensamma rutiner skulle det kunna hävdas att detta krav fortsättningsvis enklast tas om hand i författning av lägre valör, dvs. inom ramen för myndigheternas redan nu gällande föreskriftsrätt. Detta inte minst med tanke på att det främst torde vara kreditinstituten och de finansiella instituten som träffas av regleringen. Kravet i direktivets artikel 45.1 är dock generellt utformat och omfattar samtliga verksamhetsutövare. Som redogörs för i avsnitt 15.3 kräver direktivet att de koncerngemensamma rutinerna genomförs effektivt även vid filialer och dotterbolag med hemvist i en annan medlemsstat eller i tredje land. I syfte att skapa en effektiv och systematisk reglering anser utredningen därför att det är påkallat att införa ett generellt krav på koncerngemensamma rutiner i penningtvättslagen. Skyldigheterna att genomföra de koncerngemensamma rutinerna bör gälla den verksamhetsutövare som är moderföretag i en koncern. De koncerngemensamma rutinerna bör omfatta koncernens övergripande riktlinjer, förfaranden och kontroller för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism och således antas vid sidan av verksamhetsutövarens egna riskbaserade rutiner. De ska, i enlighet med artikel 45 i direktivet, inbegripa rutiner för hantering av person-

uppgifter och för informationsutbyte inom koncernen. Kravet på koncerngemensamma rutiner betyder inte att de enskilda verksamhetsutövarna behöver ha likartade *interna* rutiner på samtliga områden. De koncerngemensamma rutinerna är övergripande och reglerar koncernens arbete. En enskild verksamhetsutövare inom en koncern ska vid sidan av dessa ha interna rutiner som är anpassade efter den enheten.

Den närmare regleringen av de koncerngemensamma rutinerna behöver ske på viss detaljnivå. Det bedöms därför lämpligt att i förordning eller myndighetsföreskrifter närmare ange vad de ska innebära och hur det ska genomföras inom koncernen. Det gäller även frågor hur de ska utformas och hållas uppdaterade.

11.5 Utbildning och skydd av anställda m.fl.

11.5.1 Utbildning av anställda

Utredningens förslag: I den nya penningtvättslagen ska kravet på utbildning behandlas i en separat bestämmelse. Bestämmelsen ges en framskjuten placering i penningtvättslagen.

Fatfs rekommendationer och EU:s penningtvättsdirektiv kräver sedan länge att anställda som berörs av penningtvättsregleringen fortfarande ska delta i utbildningsprogram. Detta bl.a. för att lära sig känna igen transaktionsmönster som har samband med penningtvätt och finansiering av terrorism, och få vägledning om hur de ska handla i sådana fall.

I Fatfs reviderade rekommendationer berörs kravet på utbildning av anställda i tolkningsnoten till rekommendation nr 18. I det fjärde penningtvättsdirektivet finns ett generellt krav i artikel 46.1. Av artikeln framgår närmare att verksamhetsutövarna ska se till att deras anställda är medvetna om de gällande bestämmelser som finns på området – inbegripet de bestämmelser som gäller skyddet av personuppgifter. Bestämmelsen skiljer sig inte nämnvärt från tidigare direktiv – dock förtydligas att kravet att de anställda ska er hålla nödvändig information även ska omfatta bestämmelser som gäller skyddet av personuppgifter.

I den nuvarande penningtvättslagen finns kravet på att verksamhetsutövarnas anställda ska erhålla behövlig information och utbildning i 5 kap. 1 § andra stycket. Utifrån ett bemyndigande i penningtvättslagen har bestämmelsen kompletterats av flera myndighetsföreskrifter. Av Finansinspektionens föreskrifter framgår t.ex. att ett företag ska ha ett anpassat utbildningsprogram i frågor som rör penningtvätt och finansiering av terrorism. Där sägs också att företaget ska säkerställa att anställda inom relevanta verksamhetsområden utbildas och löpande informeras om ändringar i reglerna från olika normgivare. Liknande bestämmelser återfinns bl.a. i länsstyrelsernas föreskrifter på området. Vidare berörs kravet på utbildning av anställda i Advokatsamfundets vägledningsdokument.

Utredningens uppfattning är att innehållet i den nuvarande penningtvättsregleringen överensstämmer med kraven på utbildning av anställda som finns i det fjärde penningtvättsdirektivet. Utredningen föreslår dock att utbildningsskyldigheten regleras i en separat bestämmelse. När det gäller den detaljerade regleringen anser utredningen att det, i enlighet med rådande ordning, är lämpligt att fortsättningsvis reglera detta i författning av lägre valör än lag.

Det är viktigt att framhålla att utbildningsprogrammen ska utgå från de risker som identifierats i verksamheten. I annat fall skulle utbildningsinsatserna, som är ett mycket betydelsefullt redskap för att hantera riskerna, riskera att förlora i betydelse.

11.5.2 Skydd av anställda och andra företrädare för verksamhetsutövaren

Skyldigheten att ha rutiner och vidta andra åtgärder för att skydda anställda och andra företrädare enligt direktivet

En förutsättning för ett effektivt system mot penningtvätt och finansiering av terrorism är verksamhetsutövarens beredvillighet att anmäla och rapportera misstänkta transaktioner. Det riskbaserade förhållningssättet får inte full genomslagskraft om reglerna inte följs på grund av rädsla för hot och andra repressalier.

Det tredje penningtvättsdirektivet krävde därför att medlemsstaterna skulle vidta alla nödvändiga åtgärder för att skydda anställda från hot eller fientliga åtgärder till följd av att de rapporterar misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism internt

eller till finansunderrättelseenheten. I det fjärde penningtvättsdirektivet utvidgas det uttryckliga kravet. Av artikel 38 följer att medlemsstaterna inte bara ska vidta åtgärder för att skydda anställda utan även andra företrädare för verksamhetsutövaren som berörs av regleringen. Av artikeln följer också att anställda och andra företrädare ska skyddas från att utsättas för hot eller fientliga handlingar och i synnerhet från ogynnsamma eller diskriminerande anställningsåtgärder. I ingressen till direktivet uttalas att medlemsstaterna bör se till så att, i enlighet med nationell rätt, skydda anställda och andra berörda företrädare på lämpligt sätt, särskilt med avseende på deras rätt till skydd av personuppgifter och deras rätt till effektivt rättslig skydd samt rätt att anlita ombud.⁵

Gällande rätt

Inom arbetsrätten finns många olika regler, som innebär ett skydd för arbetstagare. I arbetsmiljölagen finns t.ex. en allmän skyldighet för arbetsgivaren att planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sådant sätt att en god arbetsmiljö uppnås. Skydd för behandling av personuppgifter finns i personuppgiftslagen (1998:204). När det gäller det rättsliga skyddet mot interna repressalier uppställer t.ex. lagen (1982:80) om anställningsskydd vissa krav för att en arbetsgivare ska få skilja en arbetstagare från tjänsten. Denna kompletteras av praxis från Arbetsdomstolen. Arbetsmiljöverket har även utfärdat föreskrifter mot kränkande särbehandling (AFS 1993:17).

Som en följd av kravet i det tredje penningtvättsdirektivet har vidare införts en särskild bestämmelse i 5 kap. 2 § penningtvättslagen som säger att verksamhetsutövare ska ha rutiner och vidta de åtgärder som behövs för att skydda anställda från hot eller fientliga åtgärder till följd av att de granskar eller rapporterar misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa ett grundläggande skydd för anställda i form av rutiner och handlingsregler anpassade utifrån risk, hotbild, verksamhetens art och liknande omständigheter.⁶

⁵ Se direktivets ingress, beaktandesats (41).

⁶ Prop. 2008/09:70 s. 131.

Genom bemyndiganden har flera av tillsynsmyndigheterna utfärdat föreskrifter när det gäller kravet på rutiner i fråga om skydd av anställda. I Finansinspektionens föreskrifter uttalas att ett företag ska identifiera och analysera vilka hot eller fientliga åtgärder som kan uppkomma mot anställda till följd av att de granskar eller rapporterar misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Företaget ska även utreda incidenter som inträffar och använda kunskapen de får för att uppdatera de rutiner som skyddar anställda samt vidta relevanta åtgärder i det enskilda fallet. Liknande bestämmelser finns i länsstyrelsernas föreskrifter samt i Lotteriinspektionens och Fastighetsmäklarinspektionens föreskrifter.

Utredningen

Utredningens förslag: Huvuddragen i den nuvarande bestämmelsen förs in i den nya penningtvättslagen. För att uppfylla kravet i direktivet kompletteras bestämmelsen på så sätt att verksamhetsutövare åläggs ha rutiner för att skydda även andra företrädare för verksamheten än anställda. Vidare föreskrivs i penningtvättslagen att en verksamhetsutövare inte får utsättas för ogynnsamma eller diskriminerande anställningsåtgärder till följd av att de rapporterar misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism internt eller till Polismyndigheten (Finanspolisen). Skyddet av anställda behandlas i en särskild bestämmelse i penningtvättslagen, i samma sammanhang som utbildningskravet.

Den nuvarande bestämmelsen i penningtvättslagen innebär, i kombination med övrig reglering som tar sikte på att skydda anställda m.fl., relativt långtgående skyldigheter för arbetsgivare, myndigheter och andra organ. Utredningens bedömning är att behovet av att skydda anställda från hot och andra repressalier i mångt och mycket kan tillgodoses inom ramen för gällande rätt. För att uppfylla direktivets föreslås dock vissa förändringar i penningtvättslagen.

Penningtvättslagen bör, för det första, utvidgas till att omfatta en skyldighet för arbetsgivare att ha rutiner och vidta åtgärder för att skydda även andra företrädare än anställda från hot och repressalier. Med andra företrädare avses samtliga de personer inom en

verksamhet som på något sätt berörs av penningtvättsregleringens gransknings- och rapporteringsskyldighet.

När det gäller omfattningen av rutinerna och de andra åtgärderna uttalas i tidigare förarbeten att arbetsgivaren ska sträva efter att i möjligaste mån minimera riskerna och med hjälp av styrdokument och processer skapa en rimlig arbetsform för de som berörs.⁷ Bedömningen bör göras utifrån risk, hotbild, verksamhetens art och liknande omständigheter. Dessa uttalanden är alltså aktuella och kan ses som en allmän princip för hur långt arbetsgivarens skyldighet sträcker sig. Verksamhetsutövaren svarar för att rutiner och vidtagna åtgärder är tillräckliga och ska kunna visa att så är fallet för tillsynsmyndigheterna (som genom sin föreskriftsrätt har möjlighet att formulera mera detaljerade krav) och självreglerande organ.

Den andra förändringen som bör göras i penningtvättslagen avser den del i artikel 38 som avser skydd från ogynnsamma eller diskriminerande anställningsåtgärder. Här gäller det att skydda personer som i god tro lämnar information internt eller direkt till Finanspolisen om misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det handlar om skydd för s.k. visselblåsare.

Som framkommit ger bl.a. den arbetsrättsliga lagstiftningen visst skydd för anställda i sådana sammanhang. I ett betänkande från 2014 föreslås också ett mer omfattande arbetsrättsligt skydd för visselblåsare som slår larm om allvarliga missförhållanden.⁸ Utredningen anser dock att det, för att uppfylla direktivet krav, även finns anledning att föra in ett särskilt stadgande i penningtvättslagen.

En särskild bestämmelse bör därför införas som innebär att en anställd som internt hos verksamhetsutövaren informerar om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism eller rapporterar om detta till Polismyndigheten (Finanspolisen) inte får utsättas för ogynnsamma eller diskriminerande åtgärder i sin anställning. Detta bör gälla så länge den anställde haft anledning att räkna med att uppgiften borde ha lämnats. Det innebär t.ex. att förbudet ska gälla om det framstår som rimligt att information lämnas t.ex. till den efterlevnadsansvariga eller ledningen. I enlighet med vad direktivet

⁷ Ibid.

⁸ SOU 2014:31.

föreskriver bör bestämmelsen avse *anställningsåtgärder*. Sådana kan endast avse anställda. Vem som ska anses vara anställd är närmast en arbetsrättslig fråga.

11.6 Förbudsregler

11.6.1 Förbud mot anonyma konton och förbindelser med brevlådebanker

Utredningens förslag: Huvuddragen i de gällande bestämmelserna förs in i den nya lagen, men placeras tidigare i penningtvättslagen och i samma sammanhang. Dessutom ska förbudet gällande brevlådebanker avse korrespondentförbindelser och utsträckas till att omfatta även finansiella institut.

I vissa fall har riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism ansetts vara så höga att förbudsregler är påkallade. I penningtvättslagen finns dels ett förbud för kreditinstitut och finansiella institut att föra anonyma konton eller utfärda anonyma motböcker (2 kap. 14 §), dels ett förbud för kreditinstitut att etablera eller upprätthålla förbindelser med brevlådebanker⁹ (5 kap. 3 §). Förbudsreglerna är produkter av genomförandet av det tredje penningtvättsdirektivet och har sitt ursprung i Fatfs rekommendationer. Gemensamt för de förbudsregler som Fatfs rekommendationer och direktivet påkallar är att de syftar till att göra det svårare att verka anonymt. Produkter, transaktioner och andra förfaranden som underlättar anonymitet är utan tvekan förknippat med en mycket hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism.

I det fjärde penningtvättsdirektivet behandlas förbudet mot anonyma konton och anonyma motböcker i artikel 10.1. Förbudet mot förbindelser (korrespondentförbindelser) mot brevlådebanker återfinns i artikel 24. Motsvarande krav följer av Fatfs rekommendationer nr 10 och 26.

⁹ Med brevlådebank avses normalt en bank som etablerats i en jurisdiktion i vilken banken inte har någon fysisk närvaro och som inte är knuten till någon finansiell koncern under tillsyn.

Varken Fatfs reviderade rekommendationer eller det fjärde penningtvättsdirektivet innebär i dessa avseenden några större nyheter. En skillnad är dock att förbudet mot förbindelser med brevlådebanks i direktivet utsträcks till att omfatta även finansiella institut. Kraven på förbudsregler som följer av Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet ryms i övrigt inom gällande rätt. Huvuddragen i de båda bestämmelserna i den nuvarande penningtvättslagen bör därför föras över till den nya. Det kan dock konstateras att direktivet när det gäller förbud som rör förbindelser med brevlådebanks använder begreppet korrespondentförbindelser. Utredningen anser att detta begrepp även bör användas i den nya lagen (se även avsnitt 12.9.3). Vidare bör förbudet mot korrespondentförbindelser med brevlådebanks, i enlighet med vad direktivet förutsätter, utsträckas till att omfatta även finansiella institut. Utredningen föreslår att förbudsreglerna får en framskjuten placering i den nya penningtvättslagen och placeras i samma sammanhang.

11.6.2 Särskilt om åtgärder för att förhindra missbruk av innehavaraktier

Utredningens bedömning: Svensk rätt uppfyller kraven i de internationella åtagandena. Några särskilda lagstiftningsåtgärder är inte nödvändiga.

En innehavaraktie är en aktie som är ställd till innehavaren och inte till någon viss person. Innehavaraktier möjliggör således för anonymt ägande och anses därför förknippade med hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Fatfs rekommendationer, rekommendation nr 24, och det fjärde penningtvättsdirektivet, artikel 10.2, innehåller därför krav på att medlemsstaterna vidtar åtgärder för att förhindra missbruket av denna typ av aktier. I Fatfs rekommendationer förespråkas förbud mot införandet av innehavaraktier som det yttersta alternativet.¹⁰

Svensk rätt tillåter inte innehavaraktier. Enligt 6 kap. 2 § aktiebolagslagen ska ett aktiebrev bl.a. ange aktieägarens namn och personnummer, organisationsnummer eller annat identifierings-

¹⁰ Se tolkningsnoten till rekommendation nr 24.

nummer. Även i aktiebolag som är avstämningsbolag ska innehavet av aktier knytas till viss aktieägare¹¹. Således uppfyller svensk rätt på denna punkt de övergripande kraven enligt de internationella åtagandena.

¹¹ 5 kap. 11 § och 6 kap. 10 § aktiebolagslagen (2005:551).

12 Kundkännedom

12.1 Inledning

Kundkännedomsprocessen måste sägas vara det mest handfasta och konkreta redskapet som en verksamhetsutövare har för att hantera riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är i det konkreta mötet med en kund som verksamhetsutövaren har störst möjlighet att upptäcka dessa företeelser och motverka riskerna.

De obligatoriska åtgärderna för att uppnå kundkännedom, som bygger på Fatfs rekommendationer och EU:s penningtvättsdirektiv, syftar till att ge verksamhetsutövaren rätt förutsättningar att upprätthålla ett effektivt skydd. Den tvingande regleringen talar om i vilka situationer en verksamhetsutövare *åtminstone* måste utföra kundkontroller och hur omfattande dessa kontroller *åtminstone* måste vara.

Det räcker dock inte att verksamhetsutövaren enbart utgår från den obligatoriska regleringen. Precis som när det gäller alla andra åtgärder för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism är det riskbaserade förhållningssättet a och o. För att en verksamhetsutövare ska leva upp till kraven i penningtvättsregleringen måste det finnas en klar koppling mellan de åtgärder som vidtas för kännedom om kunden och riskerna för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Det är emellertid redan här viktigt att framhålla att det riskbaserade förhållningssättet inte på något sätt hindrar att en verksamhetsutövare har kunder eller produkter som innebär hög risk (det finns, som framkom i föregående kapitel, enbart ett fåtal uttalade förbud mot att ingå förbindelser med vissa typer av kunder). Tanken med det riskbaserade förhållningssättet är inte att stigmatisera en viss kundkategori eller typ av verksamhet. Reglerna om kundkännedom syftar till att möjliggöra för verksamhets-

utövarna att hantera riskerna adekvat, vare sig det är en högrisk- eller lågriskkund.

I detta kapitel går utredningen igenom sina överväganden och förslag när det gäller kundkännedomsprocessen, de avsnitt som regleras i kapitel 3 i utredningens förslag till ny penningtvättslag. Det fjärde penningtvättsdirektivet kräver att vissa förändringar görs när det gäller kundkännedomsprocessen. Svensk rätt måste anpassas till förändrade krav när det t.ex. gäller vilka situationer som kräver kundkännedom och när det är möjligt att tillämpa förenklade kundkontroller. Utredningen lämnar också förslag i andra delar än dem som motiveras av de internationella åtagandena. Kapitlet omfattar t.ex. förslag till nya lagtekniska lösningar i flera avseenden.

12.2 Begreppet kund

Utredningens förslag: Penningtvättslagens nuvarande definition av begreppet kund förs in i den nya lagen.

Hur begreppet kund definieras är självfallet av stor betydelse för reglerna om kundkännedom. Med kund avses enligt den nuvarande penningtvättslagen den som har trätt i avtalsförbindelse med en verksamhetsutövare. Utredningen har inte funnit skäl att föreslå någon förändrad definition i den nya lagen.

Det bör dock tydliggöras att definitionen omfattar samtliga de personer som etablerar en affärsförbindelse med en verksamhetsutövare. Vidare omfattas de som ingår avtal av mera tillfällig karaktär av definitionen. Således omfattar definitionen i princip varje person som utnyttjar en verksamhetsutövares tjänster eller produkter. En person som köper en vara eller en tjänst av verksamhetsutövaren är således att betrakta som kund. Även den person till vilken en verksamhetsutövare erbjuder sina tjänster och produkter omfattas av kundbegreppet.

I vanliga fall är det rätt så självklart vem som är kund. Det finns dock situationer när det kan vara svårt att avgöra vem som ska betraktas som kund. Finansiella institutioner agerar inte sällan för bakomliggande kunder räkning när de t.ex. önskar köpa eller sälja värdepapper. Som Grahn m.fl. konstaterar kan det i dessa situationer vara svårt att avgöra om det är företrädaren eller de bakom-

liggande uppdragsgivarna som ska betraktas som kunder i penningtvättsregleringens mening.¹ Det är svårt att ge något alldeles entydigt svar på denna fråga. Om företrädaren endast agerar för att introducera en kund för verksamhetsutövaren, genom en fullmakt, torde det emellertid stå klart att det rör sig om ett ombudsförhållande. Kunden är då den för vars räkning affärsförbindelsen etableras eller den enstaka transaktionen utförs. Som exempel på när den som företräder en underliggande kund själv ska betraktas som kund i penningtvättsregleringens mening anger Grahn m.fl. bl.a. fondförsäkringsbolag som förvärvar andelar för kunds fondförsäkring.

12.3 Situationer som kräver kundkännedom

12.3.1 Allmänna utgångspunkter

En av de första frågor en verksamhetsutövare måste ställa sig är vilka situationer som kräver kundkännedom. Verksamhetsutövaren har här att utgå från de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som identifierats i den egna riskbedömningen. Det är alltså riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i den egna verksamheten som ska vara avgörande för i vilka situationer kundkännedom behöver uppnås.

Det fjärde penningtvättsdirektivet, som i allt väsentligt återspeglar Fatfs rekommendationer, reglerar dock flera obligatoriska situationer. I dessa situationer måste en verksamhetsutövare alltid vidta åtgärder för att uppnå kundkännedom. Flera av de obligatoriska situationerna regleras redan i svensk rätt, i 2 kap. 2 § penningtvättslagen. Det fjärde penningtvättsdirektivet omfattar emellertid även några nyheter, dvs. nya ”obligatoriska situationer” som kräver kundkännedom.

¹ Grahn, Thomas m.fl. (2010), s. 116–117.

12.3.2 Huvuddragen i Fatfs rekommendationer och i det fjärde penningtvättsdirektivet

Situationer som kräver kundkännedom regleras i det nya direktivets artikel 11. Artikel 11 har sin motsvarighet i Fatfs rekommendation nr 10. Direktivet går emellertid, i flera avseenden, längre än vad Fatfs rekommendationer kräver.

Liksom tidigare förutsätter direktivet att en verksamhetsutövare vidtar åtgärder för kundkännedom när en affärsförbindelse etableras – och därefter fortlöpande under hela den tid förbindelsen varar (krav på fortlöpande kontroller regleras i artikel 13.1 d). Med affärsförbindelse avses i direktivet ”en affärsmässig, yrkesmässig eller handelsmässig förbindelse, som är förbunden med en ansvarig enhets (dvs. verksamhetsutövarers) yrkesmässiga verksamhet och som när förbindelsen ingås förväntas ha en viss varaktighet.

Det nya direktivet kräver också fortsättningsvis att kundkännedomsåtgärder vidtas vid utförandet av enstaka transaktioner som uppgår till minst 15 000 euro. Nytt för det fjärde penningtvättsdirektivet är emellertid att det även ställs krav på åtgärder för kundkännedom vid vissa överföringar av medel. Även när det gäller tillhandahållare av speltjänster och personer som yrkesmässigt handlar med varor innehåller direktivet nyheter.

Som tidigare kräver direktivet även att åtgärder för kundkännedom vidtas vid osäkerhet om tidigare uppgifters tillräcklighet och tillförlitlighet. Vidare förutsätts att åtgärder för kundkännedom alltid vidtas i de situationer där det finns misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism.

12.3.3 Utredningen

Kravet på kundkännedom vid affärsförbindelser

Utredningens förslag: Huvuddragen i den nuvarande bestämmelsen överförs till den nya lagen. Det tydliggörs dock att affärsförbindelsen fortlöpande ska följas upp redan i de bestämmelser som reglerar situationer som kräver kundkännedom.

Penningtvättslagens definition av affärsförbindelse får vidare en förändrad lydelse i syfte att tydliggöra att en affärsförbindelse

kan etableras senare än vid de inledande kontakterna mellan verksamhetsutövare och kund.

Åtgärder för kundkännedom ska vidtas vid etableringen av en affärsförbindelse, förbindelsen ska också fortlöpande följas upp

En av de mest grundläggande principer som omfattas av Fatfs rekommendationer och direktivet är att åtgärder för kundkännedom ska vidtas när en verksamhetsutövare etablerar en affärsförbindelse med en kund.

Kravet på kundkännedom vid etableringen av en affärsförbindelse, som är generellt och träffar samtliga verksamhetsutövare, regleras i dag av 2 kap. 2 § första stycket punkten 1 penningtvättslagen. Utredningens bedömning är att bestämmelsen i penningtvättslagen stämmer överens med kraven enligt de reviderade internationella åtagandena. Huvuddragen i den nuvarande bestämmelsen kan därför föras in i den nya lagen.

Utredningen anser dock att det av samma bestämmelse i den nya penningtvättslagen också bör framgå att en affärsförbindelse, efter att den etablerats, fortlöpande ska följas upp genom återkommande kontroller. I dagens penningtvättslag har kravet på fortlöpande kundkontroller en alltför undanskymd plats, se 2 kap. 10 §. En verksamhetsutövare som har att tillämpa lagen kan lätt få uppfattningen att kundkontroller ska genomföras en gång, i det inledande skedet av affärsförbindelsen. Ett sätt att minska riskerna för sådana missuppfattningar är att, på det sätt utredningen föreslår, låta kravet på fortlöpande uppföljning framgå tydligare och tidigare i penningtvättslagen. På detta sätt, hävdar utredningen, får direktivets krav på fortlöpande uppföljning också ett större genomslag i penningtvättslagen.

Definitionen av affärsförbindelse

När det gäller det sätt på vilket affärsförbindelse ska definieras i penningtvättslagen finns det anledning att föreslå vissa förändringar. Definitionen av affärsförbindelse behandlas i dagsläget i 1 kap. 5 § punkten 1 penningtvättslagen. Av denna framgår att med affärsförbindelse avses en affärsmässig förbindelse som när kon-

takten etableras förväntas ha en viss varaktighet. Definitionen är visserligen förenlig med den betydelse som begreppet givits i direktivet. Den nuvarande definitionen i penningtvättslagen kan dock, enligt utredningens uppfattning, riskera att leda en verksamhetsutövare något fel.

Vad som avses med en affärsförbindelse behandlas i tidigare lagstiftningsarbeten. I tidigare förarbeten uttalas bl.a. att uttrycket affärsförbindelse, för svenskt vidkommande, avser en förbindelse av mera stadigvarande slag.² En person som vid enstaka tillfällen växlar sedlar eller mynt etablerar således inte någon affärsförbindelse med verksamhetsutövaren, i dessa fall handlar det om enstaka transaktioner. I linje med detta ligger att en affärsförbindelse ofta grundar sig på ett avtalsförhållande av mera varaktig karaktär än t.ex. de mera tillfälliga köpeavtal m.m. som är aktuella vid enstaka transaktioner. En kund som öppnar ett bankkonto hos en bank etablerar otvivelaktigt en affärsförbindelse med verksamhetsutövaren. Så gör även den kund som ger en fastighetsmäklare ett förmedlingsuppdrag. Även en spelare som öppnar den typ av spelkonto som Svenska Spel i dagsläget erbjuder för onlinespel torde etablera en affärsförbindelse.

Enligt utredningens mening kan dock en affärsförbindelse också etableras på andra sätt än genom sådana regelrätta avtal. Även vissa former av konkludenta handlanden kan innebära att en affärsförbindelse etableras. En affärsförbindelse torde t.ex. uppstå med en kund som regelbundet använder sig av verksamhetsutövarens produkter eller tjänster. Det kan vara fråga om en kund som regelbundet begär att verksamhetsutövaren genomför transaktioner av liknande eller varierande slag. Kunden kanske t.o.m. återkommer med en sådan regelbundenhet att denna erbjuds vissa förmåner för att den väljer verksamhetsutövarens tjänster. I dessa situationer finns det sällan något egentligt avtal om att etablera en affärsförbindelse i botten, men kundrelationen har utvecklats på ett sådant sätt att den, genom parternas handlande, fått en mera varaktig karaktär. Enligt utredningens uppfattning har en affärsförbindelse då etablerats – även om detta inte stod klart vid de inledande kontakterna. För att tydliggöra att en affärsförbindelse kan uppstå i ett senare skede än vid de första kontakterna mellan

² Prop. 1992/93:207, s. 16.

verksamhetsutövaren och kunden föreslår utredningen en något förändrad definition av begreppet i penningtvättslagen. Utredningen föreslår att begreppet affärsförbindelse ska omfatta samtliga kundrelationer som till sin karaktär de facto är att betrakta som en förbindelse som *har* viss varaktighet, dvs. inte bara de förfaranden som vid etablerandet av kontakterna *förväntas ha* viss varaktighet.

Detta betyder, för verksamhetsutövarens del, att denna måste vidta åtgärder för kundkännedom även i de fall som en affärsförbindelse etableras senare än vid de inledande kontakterna. Om en affärsförbindelse uppstår i ett senare skede bör verksamhetsutövaren genomföra kundkontrollerna vid den tidpunkten, dvs. då det inte längre går att tala om några enstaka transaktioner utan kundrelationen får anses utgöra en förbindelse av mera varaktigt slag.

Närmare om den fortlöpande uppföljningen

Varken av Fatfs rekommendationer eller av det nya direktivet går att utläsa något om hur ofta en verksamhetsutövare bör vidta fortlöpande kontroller av en affärsförbindelse, dvs. i vilka situationer som fortlöpande kontroller bör utföras. Klart är dock att kravet att fortlöpande följa upp affärsförbindelser syftar till att finna avvikelser i förhållande till vad som är känt om kunden och till att hålla kundkännedomen aktuell (mer om detta, se avsnitt 12.6.6). En verksamhetsutövare har alltså att säkerställa att de åtgärder som vidtagits för att uppnå kundkännedom fortlöpande motsvarar de risker som kan förknippas med kunden. Detta innebär att fortlöpande kundkontroller bör ske så ofta som det befanns nödvändigt med hänsyn tagen till kundens risk. Fortlöpande åtgärder ska vidare alltid vidtas då fråga uppkommer huruvida vidtagna kundkännedsåtgärder är tillräckliga. Liksom angivits i tidigare förarbeten kan det t.ex. under en affärsförbindelses gång uppkomma fråga om för vems räkning kunden handlar.³ Kundens verksamhet kan också förändras eller kunden kan börja använda produkter eller tjänster på ett nytt sätt – som medför nya eller förändrade risker för

³ Ibid.

penningtvätt och finansiering av terrorism. I dessa fall kan förlöpande kundkontroller vara nödvändiga.

Kravet på kundkännedom vid enstaka transaktioner som uppgår till minst 15 000 euro

Utredningens förslag: Den nuvarande bestämmelsen i penningtvättslagen införs i den nya lagen.

Gällande rätt uppfyller kraven i de internationella åtagandena

Om verksamhetsutövaren inte etablerar en affärsförbindelse med en kund aktualiseras i stället andra situationer som kräver kundkännedom. Artikel 11 b) i) i det nya direktivet anger att en verksamhetsutövare ska vidta åtgärder för kundkännedom vid enstaka transaktioner som uppgår till ett belopp motsvarande minst 15 000 euro. I direktivet anges särskilt att åtgärder för kundkännedom ska vidtas vid utförandet av enstaka transaktion som uppgår till minst 15 000 euro, *oavsett om den transaktionen utförs vid ett tillfälle eller vid flera tillfällen som förefaller ha samband.*

Kravet, som tar sikte på samtliga verksamhetsutövare, regleras i dagsläget av 2 kap. 2 § första stycket punkterna 2–3 penningtvättslagen. Bestämmelserna i den nuvarande lagen är förenliga med kraven i det nya direktivet. De kan därmed föras in i den nya lagen.

Vilken typ av transaktioner omfattas av bestämmelsen?

Begreppet transaktion ska i denna bestämmelse tolkas vitt. Den enda förutsättningen är att det bör ske någon form av förmögenhetsförflyttning på minst 15 000 euro mellan verksamhetsutövaren och kunden. Den förmögenhetsöverflyttningen kan bestå i erbjudandet av en tjänst eller en produkt. Det kan också t.ex. handla om att verksamhetsutövaren betalar ut en vinst eller annan ersättning till kunden. Vidare kan det t.ex. handla om att verksamhetsutövaren ger ut eller tar emot en vara som är värd 15 000 euro.

Särskilt om sambandstransaktioner

En inte helt enkel fråga att besvara är hur en verksamhetsutövare ska identifiera transaktioner som kan antas ha samband med varandra och som tillsammans uppgår till 15 000 euro. Varken Fatfs rekommendationer eller det nya direktivet ger någon närmare ledning om detta. Klart är emellertid att avsikten inte kan vara att verksamhetsutövaren ska behöva genomföra kundkännedomsåtgärder vid samtliga transaktioner som understiger beloppsgränsen – enbart i syfte att identifiera samband. Om så hade varit fallet hade beloppsgränser inte behövts.

Rimligare är att en verksamhetsutövare utgår från yttre förhållanden och den information som finns tillgänglig om transaktionerna.⁴ Ett okomplicerat exempel är om en kund återkommer flera gånger, inom en snäv tidsrymd, i liknande ärenden. Att transaktionerna har samband med varandra framstår i det läget som uppenbart. I större verksamheter, där det finns flera verksamhetsställen, kan det emellertid krävas mer komplicerade metoder för att identifiera samband.

En annan fråga är hur verksamhetsutövaren skiljer mellan flera sambandstransaktioner och en affärsförbindelse. Här finns inte några entydiga besked att ge. En affärsförbindelse förutsätter emellertid, som framkommit ovan, att det rör sig om en kundrelation med viss varaktighet. Affärsförbindelsen kan inrymma både sambandstransaktioner och andra förfaranden. Transaktioner som kan sägas ha ett samband med varandra, utan att någon affärsförbindelse föreligger, torde inte sällan äga rum inom en förhållandevis kort tidsrymd. Ju längre tid det går mellan transaktionerna, desto svårare är det att konstatera att de har samband med varandra.

⁴ Jfr även Grahn, Thomas m.fl. (2010), s. 111–112.

Kravet på kundkännedom vid vissa överföringar

Utredningens förslag: En särskild bestämmelse införs i den nya lagen av innebörd att överföringar av medel bör bli föremål för kundkännedomsåtgärder när de överstiger ett belopp motsvarande 1 000 euro.

Nya krav i det fjärde penningtvättsdirektivet

En annan typ av transaktion som kräver kundkännedom enligt artikel 11 b) ii) i det nya direktivet tar, som ovan redogjorts för, sikte på överföringar av medel.

Bestämmelsen, som alltså är ny för det fjärde penningtvättsdirektivet, säger mer specifikt att verksamhetsutövare ska vidta åtgärder för kundkännedom vid enstaka transaktioner över 1 000 euro som utgör överföringar av medel enligt artikel 3.9 i den reviderade förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel (förordningen behandlas närmare i kapitel 21).

Med överföring av medel i artikel 3.9 i den angivna förordningen avses alla transaktioner som för en betalares räkning, åtminstone delvis, utförs på elektronisk väg – genom en betaltjänstleverantör. Definitionen omfattar bl.a. autogireringar, penningöverföringar och överföringar som genomförs med betalkort, ett instrument för elektroniska pengar, en mobiltelefon eller någon annan förbetald eller efterhandsbetald digital utrustning eller IT-utrustning med liknande egenskaper. En transaktion är vidare att anse som en överföring av medel oavsett om betalaren och betalningsmottagaren är samma person och oavsett om betalarens och betalningsmottagarens betaltjänstleverantör är en och samma person.

Bestämmelsen i det nya direktivet korresponderar, till viss del, mot kraven i den uppdaterade förordningen om överföringar av medel och mot Fatfs rekommendation nr 16, som gäller s.k. ”wire transfers”. Förordningen och Fatfs rekommendation har till syfte att säkerställa att överföringar av medel görs spårbara. Det ska, med andra ord, vara möjligt att spåra medel som t.ex. satts in på ett konto för en betalning eller medel som överförts från ett konto till ett annat. Detta genom att betaltjänstleverantören genom förord-

ningen åläggs att samla in uppgifter om betalaren, betalningsmottagaren och överföringen som sådan.

Kraven i direktivet kan jämföras med kraven i förordningen i den meningen att både direktivet och förordningen förutsätter att betaltjänstleverantörer vidtar vissa åtgärder när överföringarna överstiger 1 000 euro. Vilka typer av åtgärder som krävs skiljer sig däremot något mellan direktivet och förordningen. Medan direktivet syftar till att verksamhetsutövaren ska uppnå kundkännedom, så syftar förordningen till att överföringen ska göras spårbar.

En ny bestämmelse bör införas i penningtvättslagen

Överföringar av medel omfattas i dagsläget inte av några särskilda krav på kundkännedom enligt penningtvättslagen. Vad avser överföringar av medel krävs följaktligen att en bestämmelse införs i den nya lagen som uttryckligen anger att kundkontroll ska genomföras vid överföringar av medel som överstiger ett belopp motsvarande 1 000 euro. Av lagen bör lämpligen kopplingen till förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel framgå. Utredningen föreslår att det i lagtexten hänvisas direkt till definitionen i artikel 3.9 i den angivna förordningen, på samma sätt som görs i direktivet.

Definitionen i artikel 3.9 i den angivna förordningen är, som framkommit ovan, vid. Kraven på kundkännedom kommer därmed att omfatta i stort sett alla typer av överföringar.

Den föreslagna bestämmelsen träffar samtliga verksamhetsutövare som tillhandahåller överföringar av medel. De flesta aktörer som tillhandahåller sådana överföringar driver någon form av finansiell verksamhet, antingen som en del av en annan verksamhet eller som den huvudsakliga verksamheten. Vanligen rör det sig således om banker och andra aktörer som tillhandahåller betaltjänster.

Kravet på kundkännedom som särskilt gäller tillhandahållare av speltjänster

Utredningens förslag: I penningtvättslagen införs en bestämmelse som innebär att tillhandahållare av speltjänster, förutom i de fall som träffar samtliga verksamhetsutövare, ska genomföra kundkännedomsåtgärder vid enstaka transaktioner som avser utbetalning av vinster, betalning av insatser, eller båda, och som uppgår till ett belopp som motsvarar 2 000 euro, eller mer. Detta oavsett om transaktionen sker vid ett tillfälle eller om det rör sig om flera sammanhängande transaktioner som tillsammans uppgår till minst detta belopp.

Utredningens bedömning: Tillhandahållare av speltjänster ska genomföra kundkontroller även i de andra situationer som kräver kundkännedom – som träffar samtliga verksamhetsutövare. De bör således t.ex. genomföra kundkontroller vid etableringen och uppföljningen av en affärsförbindelse, när penningtvätt eller finansiering av terrorism kan misstänkas m.m.

Tillhandahållare av speltjänster ska, enligt artikel 11 d) i det nya direktivet, vidta åtgärder för kundkännedom vid transaktioner som avser utbetalning av vinster, betalning av insatser, eller båda – om transaktionen uppgår till ett belopp om motsvarande minst 2 000 euro. Detta oavsett om transaktionen sker vid ett tillfälle eller om det rör sig om flera sammanhängande transaktioner som tillsammans uppgår till minst detta belopp. Bestämmelsen är – som nämnts ovan – ny för det fjärde penningtvättsdirektivet. Någon lika långtgående skyldighet finns inte i Fatfs rekommendationer.

För att uppfylla de förändrade förutsättningarna i direktivet bör en särskild bestämmelse föras in i den nya penningtvättslagen. Bestämmelsen bör korrespondera mot direktivets specifika krav i fråga om de verksamhetsutövare som tillhandahåller speltjänster (de som driver kasinospel enligt kasinolagen och övriga anordnare av speltjänster som lagen föreslås omfatta, se närmare avsnitt 10.2.5). Enligt den föreslagna bestämmelsen ska följaktligen dessa verksamhetsutövare vidta åtgärder för kundkännedom vid enstaka transaktioner som avser utbetalning av vinster, betalning av insatser, eller båda, och som uppgår till ett belopp som motsvarar

2 000 euro, eller mer. Detta oavsett om transaktionen sker vid ett tillfälle eller om det rör sig om flera sammanhängande transaktioner som tillsammans uppgår till minst detta belopp (sambandstransaktioner har behandlats mer utförligt i avsnittet ovan).

I ingressen till direktivet uttalas att tillhandahållare av speltjänster med fysiska lokaler dessutom bör säkerställa att åtgärder för kundkännedom, om de vidtas vid inträdet till lokalerna, kan kopplas till spelarens transaktioner i lokalerna.⁵ Detta är dock inget som bör regleras särskilt. Det är närmast en fråga för verksamhetsutövaren att utforma tillräckliga rutiner för att säkerställa att de situationer som kräver kundkännedom fångas upp.

Viktigt att komma ihåg är dock att dessa inte är de enda situationer då en verksamhetsutövare av denna typ ska vidta åtgärder för kundkännedom. Enligt utredningens uppfattning kan inte det nya direktivet tolkas på något annat sätt än att tillhandahållare av speltjänster ska genomföra kundkontroller även i de andra situationer som kräver kundkännedom – som träffar samtliga verksamhetsutövare. De bör således t.ex. genomföra kundkontroller vid etableringen och uppföljningen av en affärsförbindelse, när penningtvätt eller finansiering av terrorism kan misstänkas m.m.

Kravet på kundkännedom som särskilt gäller kontanthandel med varor

Utredningens förslag: I penningtvättslagen införs en bestämmelse som innebär att de som yrkesmässigt handlar med varor bör genomföra kundkontroller vid transaktioner där utbetalt eller mottaget belopp i kontanter är minst motsvarande 5 000 euro.

Utredningens bedömning: Handlarna bör, när de hanterar kontanter, även vidta åtgärder för kundkännedom i andra situationer än den nu föreslagna, t.ex. när handlaren *i sin handel med kontanta medel* fattar misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Gruppen verksamhetsutövare behöver dock inte vidta kundkännedsåtgärder vid enstaka korttransaktioner.

⁵ Se beaktandesats (21).

Även för den specifika grupp verksamhetsutövare som ägnar sig åt kontanthandel med varor omfattar det nya direktivet, som framkommit, viss särreglering. Enligt artikel 11 c) ska de personer som bedriver yrkesmässig handel med varor vidta åtgärder för kundkännedom vid enstaka transaktioner om ett belopp motsvarande minst 10 000 euro i kontanter. Detta oavsett om transaktionen utförs vid ett enda tillfälle eller vid flera tillfällen som förefaller ha samband.

Bestämmelsen, som alltså är ny för det fjärde penningtvättsdirektivet, går längre än vad Fatfs rekommendationer kräver.

Artikeln går hand i hand med den bestämmelse i direktivet som kategoriserar denna grupp verksamhetsutövare. Som framkommit i avsnitt 10.3, omfattar det nya direktivet en större krets kontanthandlare än tidigare; beloppsgränsen har sänkts från 15 000 euro till 10 000 euro. Det nya direktivet omfattar vidare såväl betalt som mottaget belopp.

När det gäller de verksamhetsutövare som yrkesmässigt handlar med varor korresponderar utredningens förslag mot de ställnings-taganden som gjorts i avsnitt 10.3. Utredningen anser således att en kontanthandlare ska vidta åtgärder för kundkännedom vid enstaka eller sammanhängande transaktioner när utbetalt eller mottaget belopp i kontanter (sedlar och mynt) motsvarar 5 000 euro eller mer. Därmed är den föreslagna bestämmelsen i penningtvättslagen mer långtgående än vad direktivet kräver. Det huvudsakliga skälet till detta är detsamma som redovisats i avsnitt 10.3.4, dvs. att effektivt motverka de stora risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som kan förknippas med kontanta transaktioner.

Kontanthandlare är att betrakta som verksamhetsutövare i den utsträckning de handlar med kontanter som minst motsvarar ett belopp om 5 000 euro. Detta skulle kunna tolkas som att det enbart är i dessa situationer som de ska kontrollera sina kunder. En sådan snäv tolkning förefaller dock inte vara förenlig med direktivets ändamål. Kontanthandlarna bör således, när de hanterar kontanter, även vidta åtgärder för kundkännedom i andra situationer. Kundkontroller bör t.ex. vidtas om en affärsförbindelse etableras. Denna situation utgör inte normalfallet för denna grupp, men en affärsförbindelse kan etableras vid upprepade köp inom en viss tid eller inköp från en viss leverantör. Sammanhängande med detta är att kundkännedomsåtgärder ska vidtas vid osäkerhet kring tidigare

mottagna uppgifter om kunden. För gruppen blir i praktiken inte de situationer som avses i 3 kap. 1 § punkterna 2 och 3 i den föreslagna penningtvättslagen (kundkännedomsåtgärder vid belopp på minst motsvarande 15 000 euro) aktuella. Detta eftersom gruppen förutsätts vidta åtgärder redan vid transaktioner i kontanta medel vid belopp som motsvarar minst 5 000 euro. Denna grupp verksamhetsutövare behöver alltså inte vidta kundkännedomsåtgärder vid enstaka korttransaktioner.

Dock bör gruppen, i likhet med övriga verksamhetsutövare, vid misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism vidta kundkännedomsåtgärder. Det innebär att handlaren *i sin handel med kontanta medel* i dessa situationer ska vidta åtgärder för kundkännedom, även i de fall transaktionen motsvarar ett lägre belopp än motsvarande 5 000 euro.

Kravet på kundkännedom när det råder osäkerhet om tidigare erhållna uppgifter

Utredningens förslag: Huvuddragen i den nuvarande bestämmelsen förs in i den nya lagen. Det tydliggörs att krav på kundkännedom föreligger vid all osäkerhet om tidigare erhållna uppgifter om kunden, dvs. inte enbart vid osäkerhet kring uppgifter om kundens identitet.

Enligt både Fatfs rekommendationer och det nya direktivet krävs kundkännedomsåtgärder om det uppstår en osäkerhet om hur tillförlitliga eller tillräckliga tidigare erhållna kundidentifieringsuppgifter är. Av Fatfs rekommendation nr 10 följer att åtgärder för kundkännedom ska vidtas om en verksamhetsutövare tvivlar på att tidigare uppgifter om kunden ("customer identification data") är tillförlitliga eller tillräckliga. Motsvarande krav har tagits in i det nya direktivets artikel 11 f). Där anges att åtgärder för kundkännedom ska vidtas när det råder osäkerhet om hur tillförlitliga eller tillräckliga tidigare erhållna "kundidentifieringsuppgifter" är.

Bestämmelsen går tillbaka till det tredje penningtvättsdirektivet och regleras i nu gällande penningtvättslag, 2 kap. 2 § första stycket punkten 4. Av penningtvättslagen följer att kundkontroller ska

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

Penningtvättslagen synes alltså redan vara anpassad till kraven i de internationella åtagandena. Enligt utredningens uppfattning ger emellertid den nuvarande bestämmelsen i penningtvättslagen upphov till vissa frågetecken. Av ordalydelsen i Fatfs rekommendationer och i direktivet att döma är det visserligen naturligt att utgå ifrån att åtgärder för kundkännedom enbart ska vidtas när det råder osäkerhet om uppgifter hänförliga till kundens identitet. Liksom Grahn m.fl. konstaterat skulle detta synsätt dock innebära att osäkerhet om uppgifter om t.ex. verklig huvudman eller affärsförbindelsens syfte och art inte kräver genomförandet av några kundkontroller.⁶

Att ge Fatfs och direktivets krav en sådan snäv innebörd är inte rimligt. Skrivningarna i direktivet förefaller, sedda i sitt sammanhang, ta sikte på samtliga situationer då det råder osäkerhet om tidigare erhållna uppgifter om kunden, inte bara de som är hänförliga till kundens identitet. De situationer som avses torde i realiteten ofta sammanfalla med kravet på fortlöpande kontroller av en affärsförbindelse. Således behöver åtgärder för kundkännedom även vidtas när det råder osäkerhet om andra uppgifter hänförliga till kunden. Också om det finns osäkerhet kring uppgifter hänförliga till den verkliga huvudmannen eller till affärsförbindelsens syfte och art bör ytterligare kundkännedsåtgärder vidtas.

Utredningen föreslår därför att lagstiftningen förtydligas på denna punkt. En bestämmelse av innebörd att kundkännedom ska uppnås i de fall det råder osäkerhet om tidigare mottagna uppgifter hänförliga till kunden som sådan bör införas i den nya lagen. Förändringen innebär att inte enbart osäkerhet om uppgifter gällande kundens identitet bör föranleda kundkännedsåtgärder. Även uppgifter hänförliga till den verkliga huvudmannen och affärsförbindelsens syfte och art inbegrips.

⁶ Grahn, Thomas m.fl. (2010), s. 113.

Kravet på kundkännedom vid misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism

Utredningens förslag: Den nuvarande bestämmelsen förs över oförändrad till den nya lagen.

Av den nuvarande penningtvättslagen, 2 kap. 2 § andra stycket följer att en verksamhetsutövare alltid måste genomföra kundkännedomsåtgärder vid misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Eventuella undantag från kraven på kundkännedom gäller således inte. Inte heller gäller de beloppsgränser som verksamhetsutövare vanligtvis har att tillämpa när det gäller situationer som kräver kundkännedom.

Bestämmelsen uppfyller, enligt utredningens uppfattning, kraven i de internationella åtagandena och bör således föras in i den nya lagen.

Kravet på kundkännedom, som alltså t.ex. gäller även om det är fråga om en enstaka transaktion under beloppsgränserna, är förbehållet de situationer där det finns konkreta tecken som tyder på penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det kan t.ex. röra sig om tecken på att kunden utnyttjar falsk legitimation eller att en verksamhetsutövare finner något anmärkningsvärt i kundens ägarförhållanden. Utredningen har fått uppfattningen att sådana tecken inte sällan upptäcks i efterhand. Detta kan göra kravet på kundkännedom svårt att hantera, framför allt om misstankar framkommer i fråga om en enstaka transaktion som redan genomförts. Som penningtvättslagen är uppbyggd kan en verksamhetsutövare komma att genomföra en misstänkt transaktion utan att några uppgifter om kunden erhållits.

Utredningen bedömer inte att det är ändamålsenligt att försöka att lagstifta bort denna problematik. Detta skulle kräva tämligen långtgående bestämmelser. Det är emellertid viktigt att verksamhetsutövaren, vid utformningen av riskbaserade rutiner, är medveten om att det kan krävas en beredskap för att hantera de fall då misstankar uppkommer i efterhand. Således kan en verksamhetsutövare i vissa fall behöva utforma rutiner som går utöver de obligatoriska kraven i penningtvättslagen. En verksamhetsutövare kan t.ex. finna det påkallat att, även om transaktionerna avser låga belopp, alltid hämta in uppgifter om kundens namn. De riskbaserade

rutinerna bör, under alla förhållanden, omfatta förfaranden, riktlinjer eller dylikt som syftar till att fånga upp konkreta misstankar om penningtvätt och finansiering av terrorism så tidigt som möjligt. Utbildningen av de anställda som möter kunder är här en viktig komponent.

Övriga överväganden och förslag

Utredningens förslag: Den nya penningtvättslagen ska hänvisa till situationer som kräver kundkännedom och inte, som i dag är fallet, till situationer som kräver grundläggande kundkännedom.

De bestämmelser som reglerar situationer som kräver kundkännedom sprids ut och placeras i flera paragrafer.

Förslag till förändrad terminologi

Dagens bestämmelse, 2 kap. 2 § penningtvättslagen, hänvisar till situationer som kräver *grundläggande* kundkännedom. Grundläggande kundkännedomsåtgärder enligt penningtvättslagen är sådana som i princip alltid ska vidtas.

Terminologin ”grundläggande kundkännedomsåtgärder” saknar motsvarighet i både Fatfs rekommendationer och i penningtvättsdirektivet. Såväl Fatfs rekommendationer, rekommendation nr 10, som det nya direktivet, artikel 11, hänvisar kort och gott till situationer som kräver ”åtgärder för kundkännedom”. Vilken grad av kundkännedom som krävs beror emellertid på risken för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det krävs således att skärpta åtgärder vidtas om risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är hög. I fall där risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är låg kan det räcka med förenklade åtgärder för att uppnå kundkännedom. I ljuset av rekommendationerna och direktivet förefaller termen grundläggande kundkännedom därmed något missvisande. Användningen av begreppet grundläggande kan lätt leda en verksamhetsutövare fel. Utredningen föreslår därför att lagtexten i den nya penningtvättslagen formuleras utifrån vilka situationer som kräver åtgärder för kundkännedom – och inte utifrån vilka situationer som kräver grundläggande kundkännedom.

Förslag till lagteknisk lösning

Lagtekniskt kan bestämmelser av det slag som nu är ifråga tas in i en övergripande paragraf eller ”spridas ut” på olika paragrafer. I dagens penningtvättslag regleras de situationer som kräver kundkännedom i ett lagrum. Utredningen anser dock att den senare lösningen, med flera paragrafer, blir tydligare för verksamhetsutövare och därför är att föredra. Detta inte minst mot bakgrund av att det nya direktivet kräver att flera situationer omfattas av krav på kundkännedom än tidigare.

12.4 Tidpunkt för identitetskontroller och konsekvenser av att kundkännedom inte uppnås

12.4.1 Huvuddragen i Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet

När en verksamhetsutövare har identifierat en situation som kräver kundkännedom ska vissa åtgärder vidtas i princip omgående. Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet reglerar tidpunkt för identitetskontroller av kunden och den verkliga huvudmannen. Av Fatfs rekommendation nr 10 följer att identitetskontroller ska slutföras innan eller under det att en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs. Kravet har sin motsvarighet i artikel 14.1 i det nya direktivet. Artikel 14.1 är något strängare till sin utformning och kräver att kontroll av kundens och den verkliga huvudmannens identitet äger rum *innan* en affärsförbindelse etableras eller någon transaktion utförs.

Från huvudregeln görs sedan undantag. Av Fatfs rekommendation nr 10 och artikel 14.2 i det nya direktivet framgår att kontroll av kundens och den verkliga huvudmannens identitet får slutföras när affärsförbindelsen etableras om det är nödvändigt för att inte avbryta den normala verksamheten och om risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är liten. I dessa fall ska kundkontrollerna genomföras snarast möjligt.

Det fjärde penningtvättsdirektivet erbjuder, liksom sin föregångare, även en ytterligare möjlighet till undantag från huvudregeln. Enligt artikel 14.3 får medlemsstaterna tillåta att ett konto öppnas hos ett kreditinstitut eller finansiellt institut, om det finns

tillräckliga skyddsåtgärder för att några transaktioner inte kan utföras av kunden eller för kundens räkning innan identitetskontroller har ägt rum.

12.4.2 Gällande rätt

I 2 kap. 9 § penningtvättslagen regleras kraven på tidpunkt för kundkännedom. Av bestämmelsen följer att kontroll av kunden och den verkliga huvudmannens identitet som huvudregel 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 identitetskontroller med anledning av en ny affärsförbindelse göras senare. Identitetskontrollerna ska dock alltid slutföras i nära anslutning till att förbindelsen har etablerats. Några transaktioner får heller inte genomföras innan identitetskontrollerna slutförts.

När det gäller förmånstagare till livförsäkringar behöver kontrollerna inte genomföras förrän i samband med första utbetalningen eller när annan rättighet enligt försäkringsavtalet utövas för första gången (se mer om detta i avsnitt 12.11.1).

12.4.3 Utredningen

Allmänna överväganden och förslag

Utredningens förslag: Den nuvarande bestämmelsen som tar sikte på tidpunkt för identitetskontroller förs in i den nya lagen dock med den skillnaden att tidpunkt för identitetskontroller av förmånstagare till livförsäkringar m.m. bryts ut och placeras i en särskild bestämmelse.

Av genomgången i föregående avsnitt följer att regleringen i penningtvättslagen 2 kap. 9 § första stycket redan i dagsläget korresponderar mot kraven Fatfs rekommendationer och i direktivet. Även den allmänna undantagsregeln i bestämmelsens andra stycke är förenlig med de internationella åtagandena. Den nuvarande bestämmelsen kan således föras in i den nya lagen, dock med den skill-

naden att tidpunkt för identitetskontroller av förmånstagare till livförsäkringar m.m. bryts ut och placeras i en särskild bestämmelse (se mer om detta nedan, avsnitt 12.11.1).

Bör undantaget i artikel 14.3 utnyttjas?

Utredningens bedömning: Undantaget i direktivets artikel 14.3 bör inte utnyttjas.

Den särskilda undantagssituation som behandlas i artikel 14.3 i det nya direktivet har hitintills inte genomförts i svensk rätt. Till skillnad från det allmänna undantaget som enbart kan tillämpas vid låg risk om det är nödvändigt för att inte avbryta verksamhetens normala gång, tar denna artikel sikte på alla de fall när en kund vill öppna ett bankkonto. Som nämnts ovan innebär artikeln att medlemsstaterna får föreskriva att en verksamhetsutövare tillåts öppna ett bankkonto för en kund utan att några identitetskontroller dessförinnan genomförs. Förutsättningen är att det finns tillräckliga garantier för att några transaktioner inte kan genomföras förrän identiteten på kunden och den verkliga huvudmannen kontrollerats.

I tidigare förarbeten har uttalats att det inte torde finnas något uttryckligt behov av att genomföra en dylik undantagsbestämmelse i svensk rätt.⁷ Utredningen har inte fått uppfattningen att situationen skulle ha förändrats. Snarare har utvecklingen gått framåt och möjligheterna att snabbt genomföra identitetskontroller förbättrats, t.ex. genom olika e-legitimationslösningar. Vidare är undantaget i direktivet så restriktivt utformat att den praktiska betydelsen för en verksamhetsutövare torde vara liten. Därmed är utredningen inte heller denna gång beredd att föreslå att en dylik bestämmelse införs i penningtvättslagen.

⁷ Prop. 2008/09:70, s. 78.

Bör tidpunkt för övriga kundkännedomsåtgärder regleras i penningtvättslagen?

Utredningens bedömning: Tidpunkt för övriga kundkännedomsåtgärder bör inte regleras i penningtvättslagen.

Man kan fråga sig varför direktivet och Fatfs rekommendationer enbart reglerar tidpunkten för identitetskontroller av kunden och den verkliga huvudmannen. Som utredningen redogör för i följande avsnitt, avsnitt 12.5, är en konsekvens av att kundkännedom inte uppnås, bl.a. att en ny affärsförbindelse inte får etableras eller en enstaka transaktion inte får utföras. Detta innebär i realiteten att en verksamhetsutövare, som huvudregel måste ha vidtagit flera kundkännedomsåtgärder än identitetskontrollerna innan en affärsförbindelse etableras.

Anledningen till varför de internationella åtagandena utformats på detta sätt står inte uttryckligen att finna. Klart är emellertid att identitetskontroller av kunden och den verkliga huvudmannen torde vara de enda kundkännedomsåtgärder som kan *slutföras* innan en affärsförbindelse etableras. När det gäller övriga åtgärder, som t.ex. de som syftar till att kunna bedöma affärsförbindelsens syfte och art kan krävas att *tillräcklig* kundkännedom *uppnås* för att en affärsförbindelse ska få etableras (se närmare om detta i avsnittet nedan, avsnitt 12.5). Dock är det svårt att reglera en tidpunkt för när den typen av åtgärder ska vara *slutförda*.

En alltför snäv lagreglering av tidpunkt för kundkännedomsåtgärder skulle således kunna riskera att, i onödan, försvåra verksamhetsutövares arbete. Utredningen bedömer därför att den nuvarande regleringen är fullt tillräcklig; I penningtvättslagen bör följaktligen – fortsättningsvis – enbart tidpunkt för kundkännedom regleras när det gäller identitetskontrollerna.

Framskjuten placering av bestämmelserna om tidpunkt för identitetskontroller

Utredningens förslag: Bestämmelserna som reglerar tidpunkt för identitetskontroll placeras tidigare i penningtvättslagen än vad som är fallet i den nuvarande regleringen.

I utredningens förslag till ny penningtvättslag föreslås att reglerna om tidpunkt för identitetskontroll ges en framskjuten position. Bestämmelserna föreslås, mer specifikt, placeras efter de regler som identifierar de situationer då åtgärder för kundkännedom ska genomföras.

Anledningen till detta är att utredningen, förutom att skapa en mera lättöverskådlig reglering, vill tydliggöra kravet på att identitetskontrollerna, som huvudregel, bör ske omgående. Identitetskontrollerna skiljer sig på detta sätt något från de övriga åtgärderna för att uppnå kundkännedom. Innan några identitetskontroller har genomförts är det omöjligt att skapa sig en uppfattning om vilka ytterligare åtgärder som krävs, dvs. att bedöma hur hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som kunden utgör.

12.5 Konsekvenser av att kundkännedom inte uppnås

12.5.1 Huvuddragen i Fatfs rekommendation, det fjärde penningtvättsdirektivet och gällande rätt

Av artikel 14.4 i det fjärde penningtvättsdirektivet framgår att en verksamhetsutövare som inte kan kontrollera identiteten på kunden eller den verkliga huvudmannen tillfredsställande eller inhämta information om affärsförbindelsens syfte och art, inte ska tillåta att en transaktion utförs eller en affärsförbindelse etableras. Om en affärsförbindelse redan har etablerats ska den avbrytas. Verksamhetsutövaren ska dessutom överväga att lämna en rapport till finansunderrättelseenheten.

Bestämmelsen, som även den bygger på Fatfs rekommendation nr 10, går tillbaka till det tredje penningtvättsdirektivet. Den är således redan genomförd i svensk rätt. Konsekvenser av att kundkännedom inte uppnås regleras i 2 kap. 11 § penningtvättslagen. När det gäller frågan om i vilka situationer en redan etablerad

affärsförbindelse ska avslutas finns vissa uttalanden i tidigare förarbeten. Där anges att någon skyldighet att avsluta etablerade och sedan länge giltiga affärsförbindelser inte kan anses följa av direktivet.⁸ Om en affärsförbindelse följs upp och det inom ramen för denna uppkommer osäkerhet om huruvida kundkännedomsåtgärderna är tillräckliga bör detta således inte per automatik föranleda att affärsförbindelsen avslutas. Gällande rätt måste tolkas så att det enbart är de affärsförbindelser som etablerats med stöd av 2 kap. 9 § andra stycket som under alla förhållanden måste avslutas om tillräcklig kundkännedom inte kan uppnås.

12.5.2 Utredningen

Gällande rätt uppfyller kraven i de internationella åtagandena

Utredningens förslag: Den nuvarande bestämmelsen som reglerar konsekvenser av att kundkännedom inte uppnås förs i den nya lagen och placeras i samma sammanhang som de regler som tar sikte på tidpunkt för identitetskontroller.

Som redogjorts för ovan får den bestämmelse i direktivet som gäller tidpunkt för identitetskontroller av kunden och den verkliga huvudmannen sägas ringa i de situationer där kundkännedomsåtgärder måste *slutföras* inom en viss tid. Artikelns som nu är i fråga reglerar däremot konsekvenserna av att en verksamhetsutövare inte *uppnår tillräcklig kundkännedom* innan dess att affärsförbindelsen etableras – och vad som, i vissa fall, – ska vara följderna om en affärsförbindelse hunnit etablerats.

Utredningen bedömer att den nuvarande regleringen i penningtvättslagen motsvarar kraven i det nya direktivet. Vidare delar utredningen den uppfattning som redovisats i tidigare direktiv när det gäller frågan vilka affärsförbindelser som direktivet kräver avslutas – om kundkännedom inte uppnås. Det är således enbart i de situationer en verksamhetsutövare etablerat en affärsförbindelse med stöd av nuvarande 2 kap. 9 § andra stycket som direktivet kräver att affärsförbindelsen avslutas.

⁸ Prop. 2008/09:70, s. 80.

Den nuvarande bestämmelsen bedöms sammantaget fånga in direktivets krav och bör därför föras in i den nya lagen.

Vikten av att verksamhetsutövaren rapporterar misstänkta förhållanden till Polismyndigheten

Utredningens bedömning: Det är av stor vikt att verksamhetsutövare rapporterar misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism till Polismyndigheten (Finanspolisen). Detta oaktat att någon affärsförbindelse inte etableras eller enstaka transaktion utförs.

Direktivets krav, som i dagsläget regleras av 2 kap. 11 § andra stycket penningtvättslagen, och som även kommer att föras in i utredningens förslag till ny lag ska här beröras särskilt. Om kundkännedom inte uppnås och förhållandena är sådana att penningtvätt eller finansiering av terrorism kan misstänkas måste verksamhetsutövaren lämna uppgifter till Polismyndigheten (Finanspolisen).⁹ Detta oaktat att verksamhetsutövaren inte etablerat någon affärsförbindelse eller genomfört en enstaka transaktion. Även om en affärsförbindelse avslutas till följd av att kundkännedom inte uppnås måste misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism rapporteras till Polismyndigheten.

Utredningen har uppfattat att denna reglering hitintills inte fått avsett genomslag. Att denna reglering följs är emellertid av stor vikt för att misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism effektivt ska kunna fångas in. En verksamhetsutövare kan således inte utgå ifrån att riskerna eliminerats genom att denna avstått från att etablera en affärsförbindelse eller från att utföra en misstänkt transaktion – i de fall som kundkännedom inte uppnåtts.

⁹ Skyldigheten att rapportera gäller dock inte alltid advokater, biträdande jurister, andra oberoende jurister godkända och auktoriserade revisorer samt skatterådgivare.

Särskilt om s.k. kontraheringsplikt

Utredningens bedömning: Utredningen anser inte att det är ändamålsenligt att införa nya bestämmelser i penningtvättslagen som reglerar förhållandet mellan konsekvenser av att kundkännedom inte uppnås och den s.k. kontraheringsplikten.

Vissa av de verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättslagen har en kontraheringsplikt. Kontraheringsplikten innebär att verksamhetsutövare i vissa fall är skyldiga att ingå avtal med en kund. En särskild fråga är hur reglerna i penningtvättslagen förhåller sig till denna kontraheringsplikt.

Ett av de mest konkreta exemplen på en sådan kontraheringsplikt finns i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti. Enligt 11 b § i den lagen är institut som erbjuder sig att ta emot vissa insättningar skyldiga att ta emot sådana av var och en, om det inte finns särskilda skäl att vägra. Detta betyder 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.¹⁰ Särskilda skäl som kan motivera undantag från huvudregeln kan 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 liknande bestämmelse. Där uttalas att ett försäkringsbolag inte får 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. Till skillnad mot förarbetena i lagen om insättningsgaranti, nämns inte om misstankar om penningtvätt kan utgöra särskilda skäl för vägran att ingå avtal.¹¹

¹⁰ Prop. 2002/03:139, s. 598.

¹¹ Prop. 2003/04:150, s. 498.

I tidigare förarbeten har uttalats att reglerna i penningtvättslagen medför en skyldighet för verksamhetsutövare att uppnå kundkännedom.¹² Detta innebär att verksamhetsutövare, oaktat kontraheringsplikt, måste avstå från att etablera en affärsförbindelse om kundkännedom inte uppnås. Utredningen delar denna uppfattning. Detta synsätt redovisas också i Europaparlamentets och rådets direktiv från juli 2014 som bl.a. gäller tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner.¹³ I ingressen till det direktivet uttalas att kreditinstitut endast under särskilda omständigheter bör vägra att *öppna* eller att *häva* ett avtal om betalkonto med grundläggande funktioner. En sådan särskild omständighet kan vara om konsumenten inte uppfyller lagstiftningen mot penningtvätt och finansiering av terrorism.¹⁴

Utgångspunkten är således att penningtvättslagens bestämmelser gäller före kontraheringsplikten när en verksamhetsutövare etablerar en affärsförbindelse. Även vad avser frågan hur en verksamhetsutövare ska hantera en redan etablerad affärsförbindelse görs i tidigare förarbeten vissa uttalanden. Om en ny affärsförbindelse redan hunnit att etablerats – med stöd av undantagsregeln i nuvarande 2 kap. 9 § andra stycket penningtvättslagen – ska den avslutas om kundkännedom inte uppnås. Även i detta hänseende går penningtvättslagen, enligt utredningens bedömning, före kontraheringsplikten.¹⁵

När det gäller sedan länge etablerade affärsförbindelser kan följande noteras. En verksamhetsutövare är skyldig att följa upp affärsförbindelser och granska transaktioner och andra aktiviteter under hela den tid förbindelsen pågår. Om en verksamhetsutövare då misstänker penningtvätt eller finansiering av terrorism ska uppgifter lämnas till Polismyndigheten (Finanspolisen). I dessa fall är verksamhetsutövaren skyldig att avstå från att genomföra transaktioner. Som framkommit medför dock penningtvättsdirektivet inte någon uttalad skyldighet att avsluta affärsförbindelsen, t.ex. ett konto.

¹² Prop. 2008/09:70, s. 80–82.

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU av den 23 juli 2014 om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner.

¹⁴ Ibid, se direktivets ingress, beaktandesats (47).

¹⁵ Jfr även prop. 2008/09, s. 81.

Att införa en sådan skyldighet i penningtvättslagen skulle också riskera att få alltför långtgående konsekvenser. Det är, enligt utredningens uppfattning, inte en lämplig utgångspunkt att varje åsidosättande av penningtvättslagstiftningen ska medföra att affärsförbindelsen avslutas. Många torde kunna läkas genom att verksamhetsutövaren, som ett led i den fortlöpande uppföljningen hämtar in kompletterande uppgifter. Inte heller varje misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism ska kunna leda till att hela affärsförbindelsen avslutas. Detta skulle kunna orsaka ett alltför stort ingrepp i kontraheringsplikten. I det nya direktiv som behandlar tillgången till ett bankkonto uttalas t.ex. också att bestämmelserna i penningtvättsdirektivet inte bör användas som en förevändning för att avvisa kunder som är kommersiellt mindre attraktiva.¹⁶

Enligt utredningens bedömning måste, i dessa fall, omständigheterna i det enskilda fallet bli avgörande. En bank torde t.ex. med stöd av förarbetsuttalandena till lagen om insättningsgarantin i vissa fall kunna avsluta även en sedan länge etablerad förbindelse. Sakliga och mera konkreta misstankar om penningtvätt och finansiering av terrorism torde kunna utgöra ett skäl att avsluta förbindelsen. Vad t.ex. en eventuell återkoppling från Polismyndigheten visar är här en viktig komponent (se mer om detta bl.a. i kapitel 13). En verksamhetsutövare kan rimligtvis inte vara skyldig att upprätthålla en affärsförbindelse som innebär att den främjar möjligheterna för någon att begå brott. Kontraheringsplikten torde inte sträcka sig så långt. Som tidigare framgått medför även det nya direktivet om tillgång till betalkonto att ett avtal ska kunna *hävas* om konsumenten åsidosätter penningtvättslagstiftningen.

För svenskt vidkommande pågår för närvarande genomförandet av direktivet om tillgång till betalkonton m.m. En särskild utredare har fått i uppdrag att redovisa nödvändiga författningsändringar senast i januari 2016.¹⁷ Genomförandet av direktivet kan således komma att resultera i författningsändringar som ytterligare belyser kontraheringsplikten förhållande till penningtvättslagstiftningen.

¹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU av den 23 juli 2014 om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner, se direktivets ingress, beaktandesats 34.

¹⁷ Kommittédirektiv 2015:39 om *betaltjänster, förmedlingsavgifter och betalkonton*, beslut vid regeringssammanträde den 1 april 2015.

12.6 Obligatoriska åtgärder för kundkännedom

12.6.1 Allmänna utgångspunkter

Såväl Fatfs rekommendationer som det nya direktivet föreskriver vissa åtgärder för kundkännedom som, i princip, alltid ska vidtas (se rekommendation nr 10 respektive artikel 13). De mest grundläggande bland dessa obligatoriska åtgärder kan sägas vara identifiering och kontroll av kunden och den verkliga huvudmannen samt bedömning av en affärsförbindelses syfte och art. Till de obligatoriska åtgärderna hör även den fortlöpande uppföljningen av en affärsförbindelse. I den nuvarande penningtvättsregleringen regleras dessa krav på kundkännedom i 2 kap. 3 och 10 §§.

Omfattningen av dessa åtgärder – och möjligheten att göra avsteg från kraven i vissa fall – är beroende av riskerna för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Är riskerna för penningtvätt eller finansiering av terrorism högre än normalt måste dessutom flera åtgärder för kundkännedom vidtas. Omfattningen av åtgärderna behandlas dock närmare i följande avsnitt, avsnitt 12.7.

12.6.2 Kravet på identifiering av kunden och kontroll av kundens identitet

Utredningens förslag: Huvuddragen i de nuvarande bestämmelserna i penningtvättslagen som tar sikte på kontroll av kunden förs in i den nya lagen. Det förtydligas att kundkännedomsprocessen omfattar både identifiering och kontroll. Vidare förs det in en uttrycklig bestämmelse om att även en person som uppger sig företräda kunden ska identifieras och kontrolleras.

Den mest grundläggande kundkännedomsåtgärden, identifieringen av kunden och kontroll av kundens identitet, regleras i artikel 13.1 a) i det nya direktivet. Den bygger på Fatfs rekommendation 10 fjärde stycket a). Både direktivet och Fatfs rekommendationer förutsätter att identitetskontrollen sker på grundval av handlingar, uppgifter eller upplysningar från tillförlitliga och oberoende källor.

Kravet på identifiering och kontroll av kunden har funnits länge. Varken Fatfs reviderade rekommendationer eller det fjärde penning-

tvättsdirektivet innebär några större nyheter. I det nya direktivet förtydligas dock att identitetskontrollen av kunden, i de fall som kunden företräds av ett ombud, ska omfatta kontroller även av ombudets identitet och behörighet att handla för kundens räkning.

I den nuvarande penningtvättslagen regleras kravet på kontroll av kundens identitet i 2 kap. 3 § första stycket punkten 1. Av bestämmelsen följer att en verksamhetsutövare ska kontrollera kundens identitet genom identitetshandling, registerutdrag eller på annat tillförlitligt sätt. Enligt utredningens bedömning motsvarar den nuvarande regleringen i allt väsentligt kraven på identifiering och kontroll av kunden i det nya direktivet. Således bör huvuddragen i den nuvarande bestämmelsen i penningtvättslagen föras in i den nya lagen.

Vissa smärre förändringar bör dock göras. I dagsläget framgår enbart att kundkännedomsprocessen ska omfatta kontroll av kundens identitet. I realiteten förutsätter detta att kunden identifieras innan några kontroller kan äga rum. Detta förefaller visserligen vara självklart. Med anledning av att både Fatfs rekommendationer och direktivet skiljer mellan identifiering och kontroll finns det dock skäl att göra samma åtskillnad i penningtvättslagen.

I den nya penningtvättslagen bör tyngdpunkten vidare läggas på att identitetskontrollerna ska ske på ett tillförlitligt sätt. Detta kan vara genom identitetshandlingar, registerutdrag eller på något annat sätt. Det bör även tydliggöras att identitetskontrollerna bör omfatta ett eventuellt ombud. Detta eftersom det nya direktivet omfattar ett uttryckligt stadgande om detta. Det bör av penningtvättslagen framgå att identitetskontrollerna, i dessa fall, även bör omfatta denna andra person och kontroll av denna persons behörighet att företräda kunden. Således bör både fullmaktsgivarens och fullmakthavarens identiteter kontrolleras genom identitetshandlingar, registerutdrag eller på annat tillförlitligt sätt. Verksamhetsutövaren bör också kräva att fullmakthavaren lämnar tillräcklig information om vilka förhållanden dennas behörighet grundar sig på. Sådan information bör lämpligen utgöras av en skriftlig fullmakt eller motsvarande.

Liksom redan är fallet i dag bör regeringen eller den myndighet som regeringen föreskriver ha möjlighet att besluta om närmare föreskrifter om identitetskontrollerna av kunden och, i förekommande fall, eventuella ombud.

12.6.3 Kravet på identifiering och kontroll av den verkliga huvudmannen

Definitionen av verklig huvudman i penningtvättslagen

Utredningens förslag: Definitionen av verklig huvudman i penningtvättslagen anpassas till direktivets krav. En bestämmelse införs som definierar verklig huvudman som en fysisk person som ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person eller en fysisk person till vars förmån någon annan handlar.

Definitionen av verklig huvudman är något annorlunda formulerad i det nya direktivet än i dess föregångare. Den allmänna definitionen är visserligen densamma: Av artikel 3.6 följer att med verklig huvudman avses fysiska personer som ytterst äger eller kontrollerar kunden eller den eller de fysiska personer för vars räkning en transaktion eller en verksamhet utförs.

Efter den allmänna definitionen följer i det nya direktivet en redogörelse vad detta närmare innebär för juridiska personer och vissa juridiska konstruktioner. Det är här som skrivningarna i det nya direktivet skiljer sig något från dem i det tidigare.

Vad gäller juridiska personer framgår i det nya direktivet att definitionen av verklig huvudman åtminstone ska innefatta fysiska personer som direkt eller indirekt äger eller kontrollerar en tillräcklig andel av aktierna, rösträtterna eller ägarandelarna. Kontrollen kan exempelvis utövas genom innehav av innehavaraktier¹⁸, eller genom andra medel. Definitionen inbegriper inte ägande eller kontroll av bolag noterade på en reglerad marknad, som omfattas av informationsskyldighet enligt unionsrätten eller omfattas av motsvarande internationella normer som säkerställer tillräcklig öppenhet beträffande information om ägande.

Enligt det tredje penningtvättsdirektivet är den som äger eller kontrollerar mer än 25 procent av ett företag som huvudregel att betrakta som verklig huvudman. I det nya direktivet anges däremot att ett aktieinnehav eller en ägarandel på mer än 25 procent ska vara

¹⁸ Som framkommit i avsnitt 11.6.2 tillåter svensk rätt inte innehavaraktier, dvs. aktier ställda "till innehavaren". Ett aktiebrev ska ange aktieägarens namn m.m. (Se 6 kap. 2 § aktiebolagslagen).

en *indikation* på direkt ägande. Ett aktieinnehav eller en ägandeandel på mer än 25 procent i den juridiska personen som innehas av ett annat företag, som står under en eller flera fysiska personers kontroll, eller av flera företag, som står under samma fysiska persons eller personers kontroll, ska utgöra en *indikation på indirekt ägande*. Det nya direktivet ger också medlemsländerna en möjlighet att bestämma att en lägre ägandeandel än 25 procent ska utgöra en indikation på direkt eller indirekt ägande, en möjlighet som dock utredningen inte funnit skäl att utnyttja (se även avsnitt 22.4.3). Innehållet i denna artikel är relativt komplicerat och dess innebörd tämligen svår att tillgodogöra sig. Artikelnen innebär dock sammanfattningsvis att en indikation på vem som är den verkliga huvudmannen är ägande eller kontroll av en juridisk enhet genom direkt eller indirekt ägande av 25 procent av aktierna eller rösträtterna i den juridiska enheten, eller genom kontroll genom andra medel. I detta ligger att den som innehar en mindre procentuell ägarandel ändå kan utöva den yttersta kontrollen. Den andelen ska därför endast tjäna som en indikation på direkt eller indirekt kontroll.

När det gäller truster och liknande juridiska konstruktioner ska förvaltaren eller förvaltarna, eventuell beskyddare, förmånstagarna eller de personer för vilka den juridiska konstruktionen främst har inrättats eller verkar anses som verkliga huvudmän enligt det nya direktivet. Även eventuella andra fysiska personer som ytterst utövar kontroll över den juridiska konstruktionen genom direkt eller indirekt ägande eller genom andra medel omfattas av definitionen. För svenskt vidkommande är det verklig huvudman i stiftelser och truster som bildats med stöd av utländsk rätt som ska bestämmas med ledning av dessa kriterier.

Frågan är då hur direktivets förändrade skrivningar bör återspeglas i penningtvättslagen. Utredningen har övervägt införandet av en mer detaljerad definition av begreppet i penningtvättslagen, av det slag som föreslås ifråga om den nya lagen om registrering i syfte att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism (definitionen av verklig huvudman i den föreslagna registerlagen behandlas i kapitel 22). Utredningens uppfattning är emellertid att en sådan detaljerad definition i penningtvättslagen inte med nödvändighet fyller sitt syfte.

Ett bättre sätt, anser utredningen, är att definitionen i penningtvättslagen fortsättningsvis ges en övergripande och allmän lydelse.

Detta ligger också mer i linje med dagens ordning. Utredningen föreslår att verklig huvudman ska definieras som en fysisk person som ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person eller en fysisk person till vars förmån någon annan handlar. Den föreslagna definitionen är avsedd att omfatta samtliga de personer som ytterst kontrollerar en juridisk person samt, i fallet stiftelser, truster och liknande juridiska konstruktioner; stiftare, förvaltare, beskyddare, förmånstagare m.fl. Den föreslagna definitionen är även densamma som föreslås som allmän definition av verklig huvudman i förslaget till lag om registrering i syfte att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism (se kapitel 22 som också omfattar en närmare redogörelse över vilka personer som ska anses som verkliga huvudmän).

Utredningen har valt att låta definitionen i penningtvättslagen omfatta även verkliga huvudmän till företag noterade på en reglerad marknad som omfattas av informationsskyldighet enligt unionsrätten eller omfattas av motsvarande internationella normer som säkerställer tillräcklig öppenhet beträffande information om ägande. Anledningen till detta är att utredningen finner det lämpligast att reglera detta undantag i anslutning till de bestämmelser som tar sikte på genomförandet av kundkontroller (se mer om detta i avsnittet nedan).

Identifiering och kontroll av verklig huvudman

Utredningens förslag: Huvuddragen i de nuvarande bestämmelserna förs in i den nya lagen. Från kravet på identifiering och kontroll av verklig huvudman undantas kunder vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad.

Kravet på att verksamhetsutövaren ska identifiera och kontrollera den verkliga huvudmannen regleras i artikel 13.1 b) i det nya direktivet. Artikel 13.1 b) återspeglar Fatfs rekommendation 10 fjärde stycket b).

Av artikeln följer att verksamhetsutövaren ska identifiera den verkliga huvudmannen och vidta rimliga åtgärder för att styrka dennas identitet. Verksamhetsutövaren ska anse sig ha full vetskap om vem den verkliga huvudmannen är och även, när det gäller juridiska personer, truster och liknande konstruktioner, vidta rimliga

åtgärder för att sätta sig in i kundens ägarförhållanden och kontrollstruktur.

I den nuvarande penningtvättslagen regleras kravet på kontroll av verklig huvudman i 2 kap. 3 § första stycket punkten 2. Av bestämmelsens andra stycke följer att verksamhetsutövaren vid kontroll av den verkliga huvudmannens identitet ska utreda kundens ägarförhållanden och kontrollstruktur.

Den allmänna bestämmelsen i penningtvättslagen, som säger att en verksamhetsutövare ska identifiera och kontrollera den verkliga huvudmannens identitet motsvarar därmed kraven i de internationella åtagandena. Så gör även bestämmelsen i 2 kap. 3 § andra stycket penningtvättslagen om att kontrollerna av den verkliga huvudmannen ska omfatta en utredning av kundens ägar- och kontrollstruktur. Således bör huvuddragen i de nu gällande bestämmelserna föras in i den nya penningtvättslagen. Lagtexten bör dock kompletteras med ett smärre förtydligande; det bör framgå att det första steget är att identifiera den verkliga huvudmannen, därefter följer kontrollerna.

Som tidigare framkommit omfattar definitionen av verklig huvudman i det nya direktivet inte fysiska personer som ytterst äger eller kontrollerar företag noterade på en reglerad marknad med krav på uppgiftslämning. Vad det handlar om är verkliga huvudmän bakom vissa företag vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad. När direktivet talar om krav på kontroll av verklig huvudman omfattas således inte denna typ av företag. Anledningen till att direktivet undantar dessa är troligtvis att kravet på identifiering är onödigt, eftersom företagen förutsätts lämna information om ägarskap m.m. enligt ett annat EU-direktiv, direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU eller, vad avser företag i tredje land, underkastad motsvarande informationsskyldighet. Uttrycket ”motsvarande informationsskyldighet” i fråga om företag etablerade i tredje land syftar till de skyldigheter att offentliggöra information som följer av det s.k. öppenhetsdirektivet.¹⁹

¹⁹ 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. Tredjelandsfrågor i öppenhetsdirektivet behandlas bl.a. i prop. 2006/07:65 s. 281 ff.

I dag är sådana företag, för svenskt vidkommande, undantagna kraven på identifiering och kontroll av verklig huvudman med stöd av 2 kap. 5 § punkterna 3–4 penningtvättslagen. Den reglering som i dag följer av 2 kap. 5 § penningtvättslagen kommer inte att vara möjlig att behålla efter genomförandet av det nya direktivet (se avsnitt 12.8 om förenklade åtgärder för att uppnå kundkännedom). För att den verkliga huvudmannen bakom dessa företag inte heller i fortsättningen ska behöva identifieras eller kontrolleras bör det tas in en särskild undantagsbestämmelse i penningtvättslagen.

Vidden av verksamhetsutövarens kontroller

Utredningens bedömning: Vidden av verksamhetsutövarens kontroller av den verkliga huvudmannen bör, liksom redan är fallet i dag, vara beroende av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är riskbedömningen av den aktuella kunden som bör vara styrande för hur långtgående kontroller som bör vidtas.

Utredningens förslag: I penningtvättslagen införs en bestämmelse som anger att verksamhetsutövare ska anse styrelseledamöter, verkställande direktör eller motsvarande personer som verkliga huvudmän om kunden är en juridisk person och någon verklig huvudman, även efter noggranna undersökningar, inte kan identifieras. Bestämmelsen ska också tillämpas om det finns skälig anledning att anta att rätt person inte har identifierats. Bestämmelsen ska dock inte tillämpas om kunden är organiserad på ett sådant sätt att någon verklig huvudman inte finns.

Det står klart att kontrollen av den verkliga huvudmannens identitet inte behöver vara lika långtgående som identitetskontrollen av kunden. Direktivet kräver, som bekant, att en verksamhetsutövare vidtar *rimliga* åtgärder för att *styrka* den verkliga huvudmannens identitet. Hur långtgående en verksamhetsutövares kontroller ifråga om den verkliga huvudmannens identitet bör vara, dvs. vilka åtgärder som kan anses vara rimliga, beror i slutändan på riskerna för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det är riskbedömningen

av den aktuella kunden som bör vara styrande för hur långtgående åtgärder som ska vidtas.

Liksom även har konstaterats i tidigare förarbeten behöver inte en komplicerad ägarstruktur i sig innebära potentiell brottslighet.²⁰ Det är emellertid lättare för en brottsling att gömma sig bakom en komplicerad ägar- och kontrollstruktur, något som i sig ökar riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.

I de mera riskfyllda fallen ökar behovet av att verksamhetsutövaren gör mera långtgående utredningar. Det kan, i dessa fall, krävas undersökningar av eventuella aktieägaravtal eller bolagsavtal. Kunden kontrolleras måhända av flera andra företag som i sin tur kontrolleras av den som är att betrakta som verklig huvudman. En annan möjlighet är att kunden indirekt kontrolleras av en eller flera personer t.ex. genom bestämmelser i en bolagsordning eller innehålllet i ett aktieägaravtal. Ett aktieägaravtal kan innehålla villkor som medför att en person som innehar en relativt liten andel räknat i aktier eller insatt kapital kan ha getts ett avgörande inflytande över den juridiska personen.

Skulle det inte gå att komma till någon säker slutsats bör verksamhetsutövaren, enligt det nya direktivets artikel 3.6 a) ii) – som en sista utväg – kunna anse att personer med ledande befattningar hos kunden (om kunden är en juridisk person) som verkliga huvudmän. Med personer i ledande befattning får här avses styrelseledamöter, verkställande direktör eller motsvarande personer i ett företag eller annan juridisk person. Möjligheten att utnyttja denna utväg är, enligt ordalydelsen i det nya direktivet, visserligen avsevärt begränsad. Enligt direktivet förutsätts att det inte finns skäl att misstänka penningtvätt eller finansiering av terrorism. Detta krav bör dock, enligt utredningen, inte tolkas för strängt. Skulle en verksamhetsutövare inte finna någon person som går att ange som verklig huvudman ligger det, åtminstone ibland, i sakens natur att riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism kan vara påtagliga. Enligt utredningens uppfattning bör verksamhetsutövaren, oaktat detta, utnyttja denna möjlighet om det finns rimliga orsaker till att någon verklig huvudman i praktiken inte går att identifiera. Samma sak bör gälla om det finns skälig anledning att anta att rätt person inte identifierats. Detta är också något som bör framgå av

²⁰ Prop. 2008/09:70, s. 75.

penningtvättslagen, varför utredningen föreslår att en särskild bestämmelse införs. Lösningen att personer i kundens ledning ska betraktas som verkliga huvudmän bör dock inte tillämpas i de situationer där kunden är organiserad på ett sådant sätt att någon verklig huvudman inte finns. I dessa fall kan verksamhetsutövaren enbart konstatera att det inte finns någon verklig huvudman.

I de fall verksamhetsutövaren bedömer att personer i kundens ledning ska betraktas som verkliga huvudmän är det viktigt att de åtgärder som dessförinnan har vidtagits för att identifiera kundens "egentliga verkliga huvudman" dokumenteras.

Den närmare regleringen kring hur identitetskontrollerna av verkliga huvudmän ska gå till och vad de närmare ska inbegripa bör fortsättningsvis regleras i författning av lägre valör än lag.

Betydelsen av det centrala registret över verkliga huvudmän m.m.

Utredningens bedömning: Införandet av kravet på centralt register över verkliga huvudmän kommer att underlätta verksamhetsutövarens kundkännedomsprocess. Verksamhetsutövare får dock inte uteslutande förlita sig på uppgifterna i registret. Verksamhetsutövare måste fortsättningsvis undersöka ägar- och kontrollförhållanden och, utifrån de uppgifter kunden lämnar, göra sin egen bedömning av vem eller vilka personer som är verkliga huvudmän.

Direktivet förutsätter i artiklarna 30 och 31 att juridiska personer själva ska ha uppgifter om sina verkliga huvudmän och att uppgifterna också ska lagras i ett centralt register. Utredningens förslag när det gäller uppgifter om och registrering av verkligt huvudmannskap behandlas särskilt i kapitel 22.

Verksamhetsutövare ska i princip ha obegränsad tillgång till uppgifter ur det centrala registret. De ska även kunna använda sig av de uppgifter som den juridiska personen eller konstruktionen själv åläggs att kunna redovisa. Det centrala registret kommer därför att underlätta verksamhetsutövarens kontroller av verkliga huvudmän. Dock får verksamhetsutövaren inte *uteslutande* förlita sig på de uppgifter som ska finnas i registret, något som framgår av artik-

larna 30.8 och 31.6. Detta får antas ha att göra med att direktivets krav på registrering m.m. av verkliga huvudmän har ett något annorlunda syfte än ändamålet med kundkännedomsåtgärderna. Kravet på registrering m.m. syftar till att skapa transparens och öppenhet i de juridiska personerna och på så sätt förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism. Kravet på kundkännedomsåtgärder syftar däremot till att verksamhetsutövaren ska känna sina kunder så väl att den får klart för sig vilka risker kunden kan förknippas med – och därigenom kunna förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är vidare så att utredningen, i sitt förslag till registerlag, undantar vissa juridiska personer från registreringskyldighet. Verksamhetsutövare kommer t.ex. inte att finna uppgifter om verkliga huvudmän för dödsbon och konkursbon i registret.

Verksamhetsutövare måste sammanfattningsvis fortsättningsvis undersöka ägar- och kontrollförhållanden och, utifrån de uppgifter kunden lämnar, göra sin egen bedömning av vem eller vilka personer som är verkliga huvudmän. De uppgifter som kommer att finnas tillgängliga hos de juridiska personerna och i det centrala registret kommer emellertid att utgöra en värdefull informationskälla.

12.6.4 Krav på åtgärder för att avgöra om kunden eller den verkliga huvudmannen är en person i politisk utsatt ställning

Gällande rätt uppfyller kraven enligt de internationella åtagandena

Utredningens förslag: Bestämmelsen i den nuvarande lagen om att en verksamhetsutövare ska vidta åtgärder för att avgöra om kunden eller den verkliga huvudmannen är en person i politisk utsatt ställning överförs till den nya lagen.

Sedan den 1 augusti 2015 omfattar penningtvättslagen ett krav på att verksamhetsutövare, som ett led i den ”obligatoriska kundkännedomsprocessen”, ska vidta åtgärder för att avgöra om kunden eller kundens verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning. Lagändringen har motiverats utifrån kraven i Fatfs revi-

derade rekommendationer. Ett motsvarande krav har införts i det nya direktivets artikel 20.

I förarbetena uttalas att information för kundkännedom när det gäller en person i politisk utsatt ställning i första hand ska inhämtas från kunden och att kompletterande uppgifter kan inhämtas från externa källor.²¹ Utgångspunkten ska således vara den information som verksamhetsutövaren får genom kundkännedomsprocessen. Om den informationen inte är tillräcklig kan även andra, risk-baserade, åtgärder behöva vidtas. Även om en verksamhetsutövare inte helt bör förlita sig på externa källor kan dessa ge användbar information, inte minst för att verifiera eller komplettera annan erhållen information. Det kan då handla om information som är tillgänglig på internet eller genom olika databaser. I propositionen framhålls dock särskilt att Fatf inte förespråkar att verksamhetsutövarna helt förlitar sig på förekommande listor med uppgifter om vilka som är personer i politisk utsatt ställning (s.k. PEP-listor). Anledningen till detta är att det inte är säkert att en lista är uttömmande och att listorna snabbt riskerar att bli inaktuella. Genom kontroll mot en PEP-lista går det enbart att konstatera att en person kan vara en person i politiskt utsatt ställning. En utebliven träff innebär emellertid inte att personen i fråga inte är en sådan person.²²

Det har inte framkommit något behov av att förändra eller förbättra denna bestämmelse. Bestämmelsen bör därför föras in oförändrad i den nya lagen och placeras i samma sammanhang som övriga obligatoriska åtgärder.

Ett nationellt PEP-register?

Utredningens bedömning: Ett nationellt PEP-register skulle kunna underlätta verksamhetsutövarnas arbete. Det finns emellertid även vissa nackdelar med ett sådant system. En nationell registrering av personer i politisk utsatt ställning kan i sig upplevas som integritetskränkande. Enligt utredningens uppfattning är det därmed inte säkert att inrättandet av ett nationellt PEP-

²¹ Prop. 2014/15:80 s. 23 f.

²² FATF Guidance Politically Exposed Persons, s. 15 f.

register skulle skapa större förståelse bland kunderna. En verksamhetsutövare skulle inte heller helt kunna förlita sig på uppgifterna i registret. Något förslag på ett nationellt PEP-register lämnas inte inom ramen för detta uppdrag.

De internationella åtagandena ställer höga krav på verksamhetsutövarna, inte minst när det gäller att identifiera personer i politiskt utsatt ställning. Kraven är påkallade för att effektivt förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Medlemsstaterna har emellertid också en viktig uppgift – dessa förutsätts ge verksamhetsutövarna effektiva redskap för att kunna genomföra de många kraven i direktivet.

Ett sådant redskap har, i flera olika sammanhang, föreslagits vara inrättandet av ett nationellt register över personer i politiskt utsatt ställning. Argument som förts fram för att inrätta ett dylikt register är bl.a. att det skulle skapa en tydlig och förutsägbar ordning för verksamhetsutövarna. Ett dylikt register skulle således kunna underlätta kundkännedomsprocessen. Ytterligare argument som lyfts fram för att införa ett sådant register är att det skulle öka medvetandet hos allmänheten och skapa en större förståelse hos kunderna. Verksamhetsutövarens frågor skulle för kunden framstå som mindre ingripande.

Utredningen saknar utrymme för att, inom ramen för detta uppdrag, undersöka inrättandet av ett nationellt PEP-register närmare. Det kan konstateras att ett dylikt register skulle kunna underlätta verksamhetsutövarnas arbete. Det finns emellertid även vissa nackdelar med ett sådant system. En nationell registrering av personer i politisk utsatt ställning kan i sig upplevas som integritetskränkande. Enligt utredningens uppfattning är det därmed inte säkert att inrättandet av ett nationellt PEP-register skulle skapa större förståelse bland kunderna. En verksamhetsutövare skulle inte heller helt kunna förlita sig på uppgifterna i registret. Kravet på tillämpningen av ett riskbaserat förhållningssätt kommer alltid att förutsätta att verksamhetsutövaren gör egna utredningar och bedömningar, även när det gäller att identifiera personer i politiskt utsatt ställning.

12.6.5 Kravet på att verksamhetsutövaren bedömer affärsförbindelses syfte och art

Utredningens förslag: En något annorlunda utformad bestämmelse införs i den nya lagen. Av bestämmelsen ska framgå att verksamhetsutövaren ska inhämta tillräckligt med information för att bedöma hur den egna verksamhetens produkter eller tjänster ska användas av kunden. Dessutom måste verksamhetsutövaren skaffa sig kännedom om vad kundens eventuella affärsverksamhet går ut på; hur den bedrivs och vilken omfattning kundens verksamhet har. Om kunden är en fysisk person, som inte bedriver någon verksamhet, bör verksamhetsutövaren i stället bedöma kundens ekonomiska situation. Den förändrade bestämmelsen är inte avsedd att medföra någon förändring i sak i förhållande till vad som nu gäller.

Av artikel 13.1 c) i det nya direktivet följer att verksamhetsutövaren ska bedöma affärsförbindelsens syfte och avsedda art²³. I förekommande fall ska även information om affärsförbindelsens syfte och art inhämtas. Artikeln skiljer sig inte nämnvärt från motsvarande bestämmelse i tidigare direktiv. Det kan dock konstateras att syftet med bestämmelsen förtydligats. I tidigare direktiv angavs enbart att information om förbindelsens syfte och art skulle inhämtas. Det saknades ett uttryckligt förtydligande om att ändamålet är att kunna *bedöma* affärsförbindelsens syfte och art. Kravet i direktivet har sin motsvarighet i Fatfs rekommendation nr 10 fjärde stycket c).

I den nuvarande penningtvättslagen regleras kravet i 2 kap. 3 § första stycket punkten 3. Bestämmelsen motsvarar i sig kraven i de internationella åtagandena och skulle alltså kunna föras över oförändrad till den nya lagen. Utredningen har emellertid fått uppfattningen att det är svårt att förstå vad bestämmelsen egentligen innebär. Det finns därför anledning att föreslå en annan utformning av kravet i den nya lagen, där innebörden framgår tydligare.

Att inhämta information om och bedöma en affärsförbindelses syfte och art förutsätter att verksamhetsutövaren från kunden

²³ I direktivet används begreppet affärsförbindelsens syfte och avsedda *natur*. Utredningen har dock valt att använda samma term som i den nuvarande penningtvättslagen.

erhåller eller på annat sätt inhämtar tillräckligt med information för att bedöma hur den egna verksamhetens produkter eller tjänster ska användas av kunden. Dessutom måste verksamhetsutövaren skaffa sig kännedom om vad kundens eventuella affärsverksamhet går ut på; hur den bedrivs och vilken omfattning kundens verksamhet har.²⁴ Om kunden är en fysisk person, som inte bedriver någon verksamhet, bör verksamhetsutövaren i stället bedöma kundens ekonomiska situation.

Genom att låta denna innebörd framgå tydligare av lagtexten menar utredningen att bestämmelsen kan göras mera lättillgänglig.

12.6.6 Kravet på fortlöpande kontroller av en affärsförbindelse

Utredningens förslag: En förändrad och förenklad utformning av kravet på fortlöpande kontroller av en affärsförbindelse införs i den nya lagen.

Något annat ska inte framgå av penningtvättslagen än det övergripande syftet med den fortlöpande uppföljningen. Det övergripande syftet med den fortlöpande uppföljningen är, i första hand, att säkerställa så att den kundkännedom som verksamhetsutövaren har om kunden hålls aktuell och anpassas efter eventuellt förändrade eller nya risker för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Fortlöpande åtgärder för att uppnå kundkännedom behandlas i artikel 13.1 d) i det nya direktivet.²⁵ Motsvarande bestämmelse fanns även intagen i tidigare direktiv. Av artikeln framgår att verksamhetsutövare ska utöva fortlöpande övervakning av affärsförbindelsen, inbegripet granskning av transaktioner under hela den tid som förbindelsen pågår. De fortlöpande kontrollerna ska syfta till att säkerställa att de transaktioner som utförs inom ramen för en affärsförbindelse överensstämmer med kunskaperna om kunden och vad som i övrigt kan förväntas utifrån kundens affärs- och

²⁴ Prop. 2008/09:70 s. 187.

²⁵ Den svenska översättningen av artikeln framstår som något otydlig. Utredningens redogörelse för bestämmelsen grundar sig på den engelska, finska och franska språkversionen av direktivet.

riskprofil. Vid behov ska den fortlöpande uppföljningen även omfatta kontroller av källan till medlen. Verksamhetsutövaren måste också se till att handlingar, uppgifter och annan information som har att göra med kundkännedomen hålls uppdaterade. Krav på fortlöpande uppföljning behandlas i Fatfs rekommendation nr 10.

I dag finns bestämmelser om den fortlöpande uppföljningen av en affärsförbindelse i 2 kap. 10 § penningtvättslagen. Redan den nuvarande bestämmelsen uppfyller kravet i det nya direktivet. Utredningen har dock uppfattat att den nuvarande bestämmelsen är svår att ta till sig och att den vållar vissa tillämpningsproblem. Därför föreslår utredningen en förändrad och förenklad utformning av denna bestämmelse. Enligt utredningens bedömning behöver något annat inte framgå av penningtvättslagen än det övergripande syftet med den fortlöpande uppföljningen.

Det övergripande syftet med den fortlöpande uppföljningen är, i första hand, att säkerställa att den kundkännedom som verksamhetsutövaren har om kunden hålls aktuell och anpassas efter eventuellt förändrade eller nya risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Mer specifikt innebär detta att verksamhetsutövaren ska följa kundens förehavanden, genom olika transaktioner, och på detta sätt fortlöpande säkerställa att kundkännedomen motsvarar bedömda risker. Om kunden avviker, t.ex. genom att börja använda nya tjänster, förutsätts verksamhetsutövaren reagera och uppdatera kundkännedomen. Hur långtgående de fortlöpande kundkontrollerna behöver vara är också beroende av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Avviker kundens förehavanden från vad som är normalt kan tämligen långtgående kundkontroller behövas. Det kan då bli fråga om att närmare undersöka varifrån kundens ekonomiska medel kommer. Detta kan, i sin tur, leda till att misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism uppkommer och rapporteringsskyldighet aktualiseras. I dessa fall kan således kraven på fortlöpande kundkännedom komma att sammanfalla med gransknings- och rapporteringsskyldigheten.

12.6.7 Övriga överväganden och förslag

Utredningens förslag: Den nya penningtvättslagen ska hänvisa till åtgärder för kundkännedom i stället för *grundläggande* åtgärder. Bestämmelserna som reglerar åtgärder för kundkännedom sprids ut i fler paragrafer än vad som är fallet i den nuvarande lagen.

De obligatoriska regler för att uppnå kundkännedom som behandlats ovan benämns i den nuvarande penningtvättslagen ”grundläggande åtgärder”. Som även framkommit tidigare anser utredningen att termen ”grundläggande åtgärder för kundkännedom”, som saknar förebild i Fatfs rekommendationer och i penningtvättsdirektivet, är något missvisande. För att skapa en tydligare systematik som närmare anknyter till direktivets bör det därför inte längre hänvisas till grundläggande åtgärder för kundkännedom. De obligatoriska åtgärder för kundkännedom som alltid ska vidtas bör i stället regleras under en mera allmänt hållen rubrik, nämligen ”Åtgärder för att uppnå kundkännedom”.

Även i denna del anser utredningen att det, lagtekniskt, finns skäl att sprida ut de bestämmelser som reglerar dessa kundkännedomsåtgärder i fler paragrafer än vad som är fallet i dag. Det framstår som en tydligare ordning för verksamhetsutövare och bidrar till att ge lagen en mera lättöverskådlig struktur.

Bestämmelserna som reglerar dessa obligatoriska åtgärder bör, enligt utredningens mening, placeras efter den bestämmelse som reglerar konsekvenser av att kundkännedom inte uppnås.

12.7 Omfattningen av åtgärderna för att uppnå kundkännedom

12.7.1 Det riskbaserade förhållningssättet som grundprincip

Omfattningen av åtgärderna för att uppnå kundkännedom behandlas relativt ingående både i Fatfs rekommendationer och i det fjärde penningtvättsdirektivet. Den grundläggande principen är förstås att åtgärdernas omfattning ska bestämmas efter riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.

När det gäller de obligatoriska åtgärder som har behandlats ovan och – såsom huvudregel – alltid ska vidtas uttalas i artikel 13.2 i direktivet att medlemsstaterna ska kräva att verksamhetsutövare vidtar var och en av åtgärderna. Verksamhetsutövaren får dock själv reglera omfattningen av åtgärderna utifrån en riskkänslighetsanalys.

Hur ska då en verksamhetsutövare gå tillväga vid denna typ av riskkänslighetsanalys? Fatfs rekommendationer och EU:s penningtvättsdirektiv bygger på att det är de särskilda risker som kan förknippas med den specifika kunden som ska vara avgörande. Detta innebär att verksamhetsutövarens åtgärder för att uppnå kundkännedom måste baseras på den risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som kunden utgör utifrån verksamhetsutövarens riskbedömning av sin verksamhet. Det måste finnas en klar och tydlig koppling mellan kundkännedomsåtgärderna och den risk som kunden utgör enligt riskbedömningen. Vid bedömningen av kundens risk är det nödvändigt att verksamhetsutövaren beaktar omständigheterna i det enskilda fallet. När det gäller omständigheterna i det enskilda fallet följer, av artikel 13.3 i det nya direktivet, att verksamhetsutövaren, vid bedömningen av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism, åtminstone ska beakta de variabler som anges i bilaga I till direktivet. Av bilagan följer att verksamhetsutövare, när de fastställer i vilken omfattning de ska vidta åtgärder för kundkännedom, *åtminstone* ska beakta syftet med ett konto eller en förbindelse, hur stora tillgångar som en kund deponerar, transaktionernas storlek och affärsförbindelsens regelbundenhet eller varaktighet.

12.7.2 De tre risknivåerna

När en verksamhetsutövare har bedömt riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism kan kunden ”riskklassificeras”. Detta kan beskrivas som att kunden ges en riskprofil. Omfattningen av åtgärderna för kundkännedom ska bestämmas utifrån denna riskprofil.

Det finns av naturliga skäl inga distinkta gränser för olika grader av risker. Utgångspunkten är att verksamhetsutövaren ska vidta ändamålsenliga åtgärder i proportion till riskprofilen och de konsekvenser som ett förverkligande av risken kan medföra.

Även om det inte är möjligt att distinkt avgränsa olika nivåer av risker har Fatf liksom EU i sina rekommendationer och penningtvättsdirektiv valt att knyta arten och omfattningen av åtgärder till en indelning i tre risknivåer.

Är riskerna varken högre eller lägre än normalt kan det räcka med att verksamhetsutövaren vidtar de obligatoriska kundkännedsåtgärder som beskrivits i föregående avsnitt.

Är riskerna högre än normalt bör kundkännedsåtgärderna vara mera långtgående, verksamhetsutövaren måste i dessa fall vidta skärpta åtgärder (se avsnitt 12.9). Om riskerna är lägre än vad som kan anses normalt kan mindre långtgående kundkontroller tillåtas under vissa förutsättningar. I dessa fall kan således, med avsteg från huvudregeln om att vissa åtgärder alltid ska vidtas, tillåtas mindre omfattande förfaranden, dvs. förenklade åtgärder (se avsnitt 12.8).

Även omfattningen av den fortlöpande uppföljningen ska bestämmas utifrån riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.

12.7.3 Behov av tydligare reglering

Utredningens förslag: Den nya penningtvättslagen bör innehålla bestämmelser som tydligt beskriver det riskbaserade förhållningssättet som utgångspunkt för omfattningen av kundkännedsåtgärderna.

För att en verksamhetsutövare ska leva upp till kraven på kundkännedom måste alltså omfattningen av åtgärderna dels baseras på verksamhetsutövarens riskbedömning av sin egen verksamhet, dels på omständigheterna i det enskilda fallet. Frågan är då om detta kommer till uttryck i tillräcklig grad redan i gällande rätt eller om det bör framgå på ett tydligare sätt i den nya lagen.

I den nuvarande penningtvättslagen regleras kravet på riskbaserad kundkännedom i 2 kap. 1 § första stycket. Den nuvarande utformningen av 2 kap. 1 § penningtvättslagen torde i och för sig, tillsammans med myndighetsföreskrifterna m.m., återspegla kraven i Fatfs rekommendationer och EU:s penningtvättsdirektiv. Utredningen har dock uppfattat att det förekommer tillämpningsproblem när det gäller vilken betydelse verksamhetsutövare ger det riskbaserade förhållningssättet i sina kundkännedsprocesser. Det

har t.ex. framkommit att det ibland helt saknas en koppling mellan de åtgärder för kundkännedom som en verksamhetsutövare vidtar och den bakomliggande riskbedömningen.

Det torde således finnas ett behov av att närmare reglera det riskbaserade förhållningssättets betydelse för kundkännedomsprocessen. Utredningen föreslår därför att en bestämmelse som förmedlar huvuddragen i den process som redogjorts för ovan förs in i den nya penningtvättslagen. Denna bestämmelse, som behandlas närmare i författningskommentaren, placeras lämpligen i ett särskilt avsnitt. Utredningen föreslår att den placeras efter de regler som tar sikte på de obligatoriska kundkännedomsåtgärderna. Bestämmelsen bör vidare kunna kompletteras i författning av lägre valör än lag.

12.8 Förenklade åtgärder för att uppnå kundkännedom

12.8.1 Huvuddragen i Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet

Allmänna utgångspunkter

Förenklade åtgärder för kundkännedom behandlas i Fatfs rekommendation nr 1. Av rekommendationen följer att en medlemsstat får tillåta att verksamhetsutövare tillämpar förenklade åtgärder för kundkännedom i vissa fall där riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism bedöms vara låga. Motsvarande möjligheter ges i det fjärde penningtvättsdirektivets artiklar 15–17.

Som tidigare framkommit stramar det nya direktivet upp möjligheterna för en medlemsstat att tillåta att verksamhetsutövare tillämpar förenklade åtgärder för kundkännedom. Det tredje penningtvättsdirektivet medgav direkta undantag från vissa åtgärder för kundkännedom för vissa typer av kunder, transaktioner och produkter. I det nya direktivet medges ett dylikt undantag enbart i fråga om elektroniska pengar (detta undantag behandlas av utredningen i avsnitt 12.11.3). I övrigt får medlemsstaterna tillåta att verksamhetsutövare tillämpar förenklade förfaranden på områden där riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism kan bedömas vara låga. De artiklar i direktivet som behandlar förenklade

åtgärder för kundkännedom, artiklarna 15–17, anlägger emellertid en tydligare riskbaserad ansats än tidigare direktiv.

Att tillämpa ett förenklat förfarande innebär ett avsteg från huvudregeln om att vissa obligatoriska åtgärder alltid måste vidtas. Hur långtgående de förenklade åtgärderna behöver vara ger det nya direktivet dock ännu ingen vägledning om. Senast den 26 juni 2017 ska emellertid de europeiska tillsynsmyndigheterna ha utfärdat riktlinjer om *de riskfaktorer som ska beaktas* och *åtgärder som ska vidtas* i situationer där förenklade åtgärder för kundkännedom är lämpliga. Riktlinjerna ska rikta sig till behöriga myndigheter, kreditinstitut och finansiella institut.

Frågan om på vilka områden det kan vara lämpligt att medlemsstaterna tillåter förenklade åtgärder för kundkännedom behandlas i artikel 16. Vid bedömningen av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism för olika typer av kunder, geografiska områden och särskilda produkter, tjänster, transaktioner eller distributionskanaler – och därmed om förenklade åtgärder för kundkännedom är lämpliga – åläggs medlemsstaterna och verksamhetsutövaren att åtminstone beakta vissa faktorer. De faktorer som åtminstone bör beaktas framgår av en särskild bilaga till direktivet, bilaga II. I denna finns en icke uttömmande katalog över situationer där riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism *potentiellt* kan vara att bedöma som låga.

Kundtyper som potentiellt kan förknippas med låg risk

När det gäller typer av kunder anger bilagan offentliga bolag noterade på en fondbörs med tvingande krav på uppgiftslämning och adekvat öppen redovisning av verkligt huvudmannaskap som exempel. Som ytterligare exempel på kundtyper som potentiellt kan förknippas med lägre risk anges offentliga förvaltningar eller företag samt kunder som är etablerade i geografiska områden där riskerna är lägre.

Produkter, tjänster, transaktioner och distributionskanaler som potentiellt kan förknippas med låg risk

I fråga om produkter, tjänster, transaktioner eller distributionskanaler som skulle kunna förknippas med låg risk anges livförsäkringar med låg premie som ett exempel. Ett annat exempel som räknas upp är pensionsförsäkringar – om förtida återköp inte är möjligt och försäkringen inte får användas som säkerhet. Vidare omfattar uppräknningen pensionsordningar, pensionskassor eller liknande system som innebär pensionsförmåner för anställda, där inbetalning sker i form av löneavdrag och systemet inte tillåter överlåtelse av rättigheter. Även finansiella produkter som innebär väl definierade och begränsade tjänster för vissa typer av kunder, för förbättrad ekonomisk integration, omfattas av förteckningen. Slutligen anges produkter där riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism styrs av andra faktorer, som ekonomiska begränsningar eller insyn i ägandet (exempelvis vissa typer av elektroniska pengar).

Potentiella geografiska lågriskområden

Vad slutligen avser geografiska områden som skulle kunna förknippas med lägre risker omfattar förteckningen över exempel i bilagan till en början medlemsstater. Vidare innefattar förteckningen tredje-länder med effektiva system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Exemplifieringen inbegriper även tredje-länder som enligt trovärdiga källor har låg brottslighet, t.ex. länder där risken för korruption är låg. Slutligen inkluderas tredje-länder som – på grundval av trovärdiga källor – har krav för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som överensstämmelser med Fatfs rekommendationer och som effektivt genomför kraven.

12.8.2 Gällande rätt

Penningtvättslagen innehåller i dagsläget bestämmelser som anger de situationer där en verksamhetsutövare inte behöver tillämpa samtliga krav på kundkännedom. Dessa situationer regleras i 2 kap. 5 §. De kundtyper, produkter, tjänster m.m. som räknas upp är undan-

tagna från kraven på identitetskontroll av kunden och den verkliga huvudmannen samt från kravet på att inhämta information om affärsförbindelsens syfte och art – så även från kravet på fort-löpande uppföljning av affärsförbindelsen.

Enligt den aktuella bestämmelsen behöver angivna åtgärder för att uppnå kundkännedom inte vidtas om kunden är en svensk myndighet (punkten 1). Bland de kundtyper som är undantagna finns även vissa verksamhetsutövare (kreditinstitut och finansiella institut) som har hemvist inom EES eller i en stat utanför EES som har motsvarande regler för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism (punkten 2). Vidare gäller undantagen för kunder som är företag som har överlåtbara värdepapper upptagna till handel på en reglerad marknad och som omfattas av viss informationsskyldighet (punkterna 3 och 4).

När det gäller produkter och tjänster m.m. som erbjuds till kunder träffar undantagssituationerna livförsäkringar med låg premie (punkten 5). Vidare medges undantag beträffande vissa pensionsförsäkringar enligt inkomstskattelagen som inte får återköpas (punkten 6). Även pensionsavtal och pensionsrätter för anställda eller i den försäkrades förvärvsverksamhet är undantagna – om inbetalning sker i form av avdrag på lön och överlåtelse av rättigheter inte är tillåten (punkten 7). Undantag från kraven på kundkännedom gäller även i fråga om elektroniska pengar i de fall begränsade summor kan lagras eller lösas in: Det penningvärde som kan lagras får inte uppgå till mer än motsvarande högst 250 euro. Ett laddningsbart elektroniskt medium får inte omsätta ett högre penningvärde per år än 2 500 euro, det får inte heller gå att lösa in mer än motsvarande högst 1 000 euro per år (punkten 8).

Slutligen omfattas verkliga huvudmän bakom gemensamma konton som förvaltas av advokater eller andra oberoende jurister (s.k. klientmedelskonton) av undantagsbestämmelsen. Detta dock enbart under förutsättning att uppgifter om de verkliga huvudmännens identitet kan göras tillgängliga på begäran. I det fall de verkliga huvudmännen bakom kontona har hemvist utanför EES krävs dessutom att advokaten eller den oberoende juristen omfattas av krav som motsvarar dem som föreskrivs i det tredje penningtvättsdirektivet.

Bestämmelsen i 2 kap. 5 § innebär dock inte att de kunder, produkter, tjänster m.m. som räknas upp i bestämmelsen helt undantas

från kraven på kundkännedom. Av förarbetsuttalandena framgår att kundidentiteten i alla händelser behöver kontrolleras, inte minst för att kunna fastställa om det rör sig om en situation där förenklade åtgärder kan vidtas eller inte.²⁶ Finns det misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism eller om riskerna av andra orsaker är höga kan den ifrågasatt bestämmelsen i penningtvättslagen inte tillämpas.

12.8.3 Utredningen

Behov av ändrad lagstiftning

Utredningens bedömning: Anpassningarna till direktivets krav medför att det inte längre är möjligt att behålla den nuvarande penningtvättsregleringen i fråga om förenklade kundkännedomsåtgärder. Dock bör förenklade förfaranden vara möjliga att tillämpa även fortsättningsvis, i den utsträckning som direktivet medger.

Tillkomsten av det fjärde penningtvättsdirektivet gör det nödvändigt att ändra penningtvättslagens bestämmelser som tar sikte på förenklad kundkännedom. Det kan här konstateras att det nya direktivets bestämmelser som rör förenklade kundkännedomsåtgärder inte är tvingande. Så var inte heller fallet i tidigare direktiv. Således skulle en medlemsstat, åtminstone i teorin, ha möjlighet att helt kunna avstå från att tillåta förenklade förfaranden. Enligt utredningens bedömning skulle dock ett sådant synsätt ligga långt ifrån tillämpningen av ett riskbaserat förhållningssätt. Ett väl fungerande och effektivt system mot penningtvätt och finansiering av terrorism bygger på att verksamhetsutövare ges rätt verktyg för att kunna hantera riskerna adekvat. Detta innebär, enligt utredningens mening, att det måste finnas möjlighet att tillämpa mindre omfattande kundkännedomsåtgärder i de fall riskerna kan konstateras vara låga. Utredningens utgångspunkt är därför att det fortsättningsvis bör vara möjligt för verksamhetsutövare att tillämpa förenklade förfaranden i vissa fall.

²⁶ Prop. 2008/09:70, s. 90 ff.

Förutsättningarna för att en verksamhetsutövare ska kunna tillämpa förenklade åtgärder måste författningsregleras. De internationella åtagandena tillåter inte att en verksamhetsutövare på egen hand fastställer lågrisksituationer med därpå följande lättnader i hanteringen. Således bör dels förutsättningarna för att tillämpa förenklade åtgärder regleras, dels bör de områden där sådana mindre omfattande åtgärder kan tillåtas definieras.

Utformningen av det nya direktivet medför emellertid att det inte längre är möjligt att, på sätt penningtvättslagen i dag tillåter, undanta hela kategorier av kunder, produkter m.m., från flera av kraven på kundkontroll. Det nya direktivet förutsätter att såväl medlemsstaterna som verksamhetsutövarna anlägger en tydligare riskbaserad ansats. Medlemsstaterna har möjlighet att tillåta att förenklade åtgärder vidtas på de områden där riskerna typiskt sett kan tänkas vara lägre. Verksamhetsutövarna har sedan att, när de gör sina närmare analyser av verksamheten och de enskilda kunderna, produkterna m.m. att förvissa sig om att riskerna i det enskilda fallet verkligen är låga, innan några förenklade åtgärder kan vidtas.

Även när det gäller frågan om hur långtgående förenklade åtgärder för kundkännedom behöver vara anlägger det nya direktivet ett annat perspektiv än tidigare – vilket också bör få genomslag i penningtvättslagen. Som framkommit tillåts uttryckligen undantag från kraven på identitetskontroll av kunden och den verkliga huvudmannen samt från kravet som gäller affärsförbindelsens syfte och art beträffande elektroniska pengar i vissa fall. I övriga fall framgår det inte av direktivet att medlemsstaterna har rätt att helt bevilja undantag från något av kraven på kundkontroll, något som penningtvättslagen nu tillåter. Vilka riskbedömningar som ska göras och vilka åtgärder som ska vidtas i de fall förenklade åtgärder är lämpliga ska däremot, som framgått i genomgången ovan, i stället bli föremål för riktlinjer som de europeiska tillsynsmyndigheterna ska utarbeta. Riktlinjer är i och för sig att betrakta som icke-bindande EU-rättsakter. Dock förutsätts att både behöriga myndigheter samt kreditinstitut och finansiella institut följer de riktlinjer som utfärdas av de europeiska tillsynsmyndigheterna. Av de förordningar som reglerar de europeiska tillsynsmyndigheterna följer att behöriga myndigheter, kreditinstitut och finansiella institut ”med alla till-

gängliga medel” ska söka följa de riktlinjer och rekommendationer som utfärdas.²⁷

Vad bör regleras i penningtvättslagen?

Utredningens bedömning: Penningtvättslagen bör reglera de allmänna förutsättningarna för när och på vilka områden det åtminstone är möjligt att tillämpa förenklade åtgärder. Bestämmelserna i penningtvättslagen bör kunna kompletteras i författning av lägre valör.

Ett alternativ är att låta penningtvättslagen enbart reglera själva möjligheten att tillämpa förenklade kundkännedomsåtgärder. Detta skulle innebära att man i författning av lägre valör skulle behöva reglera de områden där förenklade åtgärder kan tillåtas – samt de övriga förutsättningar som ska gälla. Fördelen med en sådan reglering är framför allt att den förefaller dynamisk. Det är lättare att i förordning eller föreskrifter anpassa reglerna efter förändrade eller nya risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är också lättare att föra in flera kundtyper, produkter m.m. som typiskt sett kan förknippas med låg risk.

Det kan således synas som en bra ordning att låta enbart den mest övergripande principen behandlas i penningtvättslagen och att låta regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer utforma stora delar av regleringen. Mot en sådan lösning kan emellertid invändas att den skulle vara mindre förutsägbar för verksamhetsutövarna. Det skulle inte heller finnas några tydliga utgångspunkter i penningtvättslagen, vilket sannolikt skulle bidra till en mindre enhetlig reglering. En sådan ordning skulle också vara

²⁷ Det europeiska systemet för tillsyn regleras i de s.k. ESA-förordningarna: Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/78/EG, nr 1094/2010 om inrättande av en europeisk tillsyns myndighet (Europeiska försäkrings och tjänstepensionsmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/79/EG samt nr 1095/2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska värdepappers och marknadsmyndigheten) och om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/77/EG.

väldigt olik dagens lösning, något som i sig kan vålla tillämpningsproblem för verksamhetsutövare.

För att skapa ett enhetligt och förutsägbart system framstår det därför som mera ändamålsenligt att i varje fall låta penningtvättslagen reglera förutsättningarna för när och på vilka områden det åtminstone är möjligt att tillämpa förenklade åtgärder. Situationer där de tydligt kan förutses att låg risk föreligger, i synnerhet när situationen berör flera tillsynsmyndigheters områden, bör regleras i penningtvättslagen. Bestämmelserna i penningtvättslagen kan sedan kompletteras i författning av lägre valör. I syfte att skapa en klar och tydlig reglering skulle det också vara lämpligt att i penningtvättslagen ange vad de förenklade kundkontrollerna åtminstone bör inbegripa, dvs. vilka åtgärder som bedöms som nödvändiga. Problemet är att eventuella förslag till regleringar i penningtvättslagen skulle riskera att kollidera med de riktlinjer som de europeiska tillsynsmyndigheterna ska redovisa först i juni 2017. Att lämna förslag till förändringar i penningtvättslagen i de delar som ska omfattas av riktlinjerna framstår därför, i nuläget, varken som ändamålsenligt eller lämpligt. Dessa delar bör således regleras närmare i författning av lägre valör. Utredningens överväganden och förslag redovisas närmare i det följande.

Möjligheten att tillämpa förenklade åtgärder

Utredningens förslag: Förenklade åtgärder för kundkännedom ska fortsättningsvis kunna tillämpas i fråga om de kunder, produkter och transaktioner som i dag anses förenade med låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. En förutsättning är dock att verksamhetsutövaren kan bedöma att omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism är låga.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om ytterligare områden där förenklade åtgärder för kundkännedom kan tillämpas.

Att förenklade åtgärder kan vara mindre omfattande än i ”normalfallet” ska framgå av penningtvättslagen.

Utredningens bedömning: Det är inte möjligt att i nuläget uttala sig exakt hur omfattande ett förenklat förfarande behöver vara. Regleringen kring de förenklade åtgärdernas omfattning är beroende av vad som anges i de riktlinjer som de europeiska tillsynsmyndigheterna ska utfärda. Det får därför ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att – i enlighet med framtida riktlinjer – närmare reglera omfattningen av de förenklade åtgärderna.

På vilka områden bör förenklade åtgärder tillåtas?

När det gäller frågan på vilka områden penningtvättslagen bör tillåta att förenklade åtgärder tillämpas har utredningen självfallet att utgå från de något förändrade förutsättningarna som det nya direktivet erbjuder. Utredningen har dock uppfattat att det finns ett starkt önskemål om att den framtida regleringen ska ligga så nära den nuvarande ordningen som möjligt. En sådan utgångspunkt förefaller, även enligt utredningens bedömning, som lämplig. Utredningen har inte erfarit att den nuvarande regleringen, i detta avseende, är förenad med några nackdelar. Därför har utredningen, som ett första steg, jämfört de kundtyper, produkter m.m. där penningtvättslagen i dagsläget medger förenklingar med kraven enligt det nya direktivet. Denna jämförelse har mynnat ut i följande ställningstaganden när det gäller på vilka områden penningtvättslagen bör medge förenklade förfaranden.

Kundtyper som typiskt sett kan förknippas med låg risk

Samtliga de kundtyper som i dagsläget omfattas av uppräknningen i 2 kap. 5 § penningtvättslagen, dvs. svenska myndigheter samt vissa verksamhetsutövare och företag vars värdepapper är upptagna till handel på en reglad marknad, kan sägas inrymmas i förteckningen i bilaga II till direktivet. Enligt vad som följer av bilagan skulle alltså kundtyperna typiskt sett, "potentiellt", kunna vara att förknippa med låg risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta talar för att förenklade förfaranden fortsättningsvis skulle kunna medges i fråga om dessa kundtyper. Något särskilt förhållande som skulle motivera en annan ordning har inte heller framkommit. Det

finns alltså inget som tyder på att riskerna för penningtvätt eller finansiering av terrorism, för svenskt vidkommande, skulle ha blivit högre när det gäller kundtyperna som omfattas av 2 kap. 5 § i den nuvarande penningtvättslagen.

Ifråga om svenska myndigheter måste riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism t.ex. alltså sägas vara låga. Svenska myndigheters verksamhet är, oavsett om det rör sig om myndigheter på lokal, regional eller nationell nivå, reglerad och omfattas av långtgående krav på öppenhet och insyn.

Även de verksamhetsutövare som i dagsläget omfattas av 2 kap. 5 § punkten 2 penningtvättslagen förutsätts vara reglerade på ett sådant sätt att riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism generellt kan betraktas som låga. Också företag vars värdepapper är reglerade på en öppen marknad på det sätt som framgår av 2 kap. 5 § punkterna 3 och 4 förutsätts vara reglerade på ett sådant sätt att relativt stor insyn garanteras. Här bör också påminnas om att utredningen i avsnitt 12.6.3 föreslår att dessa kundtyper ska vara undantagna kravet på identifiering och kontroll av verklig huvudman.

Sammanfattningsvis anser utredningen att förenklade förfaranden – under vissa förutsättningar – även fortsättningsvis ska vara möjliga att tillämpa i fråga om de kundtyper som i dagsläget omfattas av 2 kap. 5 §.

Produkter, transaktioner m.m. som erbjuds till kunder och som kan förknippas med låg risk

Även de produkter och transaktioner m.m. som i dag omfattas av 2 kap. 5 § penningtvättslagen torde även fortsättningsvis kunna komma i fråga för förenklade kundkännedomåtgärder. De livförsäkringar med låg premie samt de pensionsförsäkringar, pensionsavtal och pensionsrätter som bestämmelsen omfattar måste, till en början, sägas inrymmas i – eller åtminstone kunna jämföras med – uppräknningen i bilaga II till direktivet.

Utmärkande för de produkter m.m. som enligt dagens penningtvättsreglering anses utgöra låg risk är att de anknutna transaktionerna sker via konto i ett kreditinstitut, de är baserade på skrivna avtal, de är inte anonyma och de kan jämföras med ett månatligt sparande. Vidare kan de inte realiserats med en tredje part som

förmånstagare (dödsfall, uppnådd ålder etc.) och förmånerna kan bara realiseras på längre sikt. De kan inte heller användas som säkerhet för lån, inte heller tillåts återköpsklausuler eller liknande.²⁸ Enligt utredningens uppfattning ger dessa omständigheter sammantaget vid handen att riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism, typiskt sett, får anses vara låga.

Utredningen anser sammantaget att förenklade kundkännedomsåtgärder fortsättningsvis ska kunna tillämpas i fråga om de livförsäkringar, pensionsförsäkringar och andra pensionssystem som i dag omfattas av 2 kap. 5 § penningtvättslagen. När det gäller undantaget för elektroniska pengar behandlas detta särskilt i avsnitt 12.11.3. Möjligheten att tillämpa förenklade förfaranden i fråga om gemensamma konton som förvaltas av advokater m.fl. behandlas i avsnitt 12.11.4.

Bör det vara möjligt att tillämpa förenklade åtgärder för kundkännedom i några andra fall än de nu angivna?

Utredningens förslag bygger så här långt på att förenklade åtgärder för kundkännedom fortsättningsvis bör vara möjliga att tillämpa på de områden som i dag omfattas av uppräknningen i 2 kap. 5 § penningtvättslagen. Med utgångspunkt i bilaga II till det nya direktivet finns det onekligen också utrymme att tillåta att förenklade förfaranden tillämpas i andra fall än dessa. Utredningens utgångspunkt är också att det ska vara möjligt att tillämpa förenklade förfaranden även i andra fall än de som i dagsläget regleras i penningtvättslagen.

Ett alternativ är att låta penningtvättslagen reglera fler områden där förenklade åtgärder för kundkännedom kan tillåtas än vad som är fallet i dag. Detta skulle dock kräva ingående och relativt uttömmande analyser av branschspecifika kunder och produkter m.m. Uppräknningen i penningtvättslagen skulle aldrig heller kunna göras uttömmande.

Det framstår därför som mer ändamålsenligt att bemyndiga regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter rörande ytterligare kundtyper och produkter m.m. som kan komma i fråga för förenklade kundkännedom-

²⁸ Jfr även prop. 2008/09:70, s. 96.

åtgärder. Ett sådant system medför att branschspecifika förhållanden och behov kan beaktas på ett annat sätt. Enligt utredningens bedömning bör den nya penningtvättslagen alltså inte utvidgas till att omfatta fler områden än vad som är fallet i dag. Ytterligare områden där förenklade förfaranden kan tillåtas bör emellertid kunna regleras i förordning eller föreskrifter.

Under vilka förutsättningar bör en verksamhetsutövare kunna tillämpa förenklade åtgärder för kundkännedom?

Nästa fråga är under vilka förutsättningar en verksamhetsutövare bör tillåtas att tillämpa förenklade förfaranden. Som framkommit kräver direktivet att verksamhetsutövare, innan de tillämpar förenklade åtgärder, förvissas sig om att riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism verkligen är låga. Det räcker således inte med att verksamhetsutövaren identifierar en kundtyp, produkt eller dylikt som typiskt sett – enligt penningtvättslagen eller annan författning av lägre valör – kan förknippas med låg risk. Även omständigheterna i det enskilda fallet måste vara sådana att riskerna kan bedömas som låga. Det nya direktivet lägger således ett tydligt uttalat ansvar på verksamhetsutövaren – något som också bör få genomslag i den nya penningtvättslagen. En bestämmelse av denna innebörd bör således föras in i denna.

Om verksamhetsutövaren inte kan konstatera att riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism är låga kan förenklade åtgärder för kundkännedom följaktligen inte tillämpas. Förenklade förfaranden kan naturligtvis inte heller tillämpas om det framkommer konkreta misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Vilka särskilda riskfaktorer som verksamhetsutövare måste beakta i sin bedömning av huruvida riskerna kan anses låga bör lämpligen regleras i författning av lägre valör än lag. Detta är också en av de frågor som de europeiska tillsynsmyndigheterna ska behandla i sina riktlinjer.

Vilka åtgärder måste vidtas när förenklade förfaranden kan tillämpas?

Att förenklade åtgärder kan vara mindre omfattande än i ”normalfallet” bör framgå av penningtvättslagen.

Det är dock inte möjligt att i nuläget uttala sig exakt hur omfattande ett förenklat förfarande behöver vara. Detta har, som redogjorts för ovan, att göra med att de europeiska tillsynsmyndigheternas uppdrag omfattar just denna fråga. Regleringen kring de förenklade åtgärdernas omfattning är således beroende av vad som anges i riktlinjerna. Utifrån artikel 12 i det nya direktivet står det emellertid klart att verksamhetsutövare, även i dessa fall, kommer att behöva övervaka transaktionerna och affärsförbindelserna så noga att de kan upptäcka ovanliga eller misstänkta transaktionsmönster. En bestämmelse av denna innebörd bör således också finnas i penningtvättslagen. Det får däremot ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att – i enlighet med framtida riktlinjer – närmare reglera omfattningen av de förenklade åtgärderna.

12.9 Skärpta åtgärder för kundkännedom

12.9.1 Huvuddragen i Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet

Av Fatfs rekommendation 1 och den anslutande tolkningsnoten följer att en verksamhetsutövare ska vidta skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom när risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism bedöms vara hög. Verksamhetsutövaren förutsätts ha rutiner och genomföra analyser som gör det möjligt att identifiera situationer som kan innebära hög risk. Sådana bedömningar ska också genomföras på nationell nivå. När nationen identifierar typiska situationer som innebär eller kan innebära hög risk ska nationen antingen föreskriva att verksamhetsutövaren ska vidta skärpta åtgärder eller på annat sätt säkerställa att de förhållanden som kan medföra hög risk beaktas inom ramen för verksamhetsutövarens bedömning.

Fatfs rekommendationer pekar ut vissa situationer och förhållanden där verksamhetsutövaren antingen ska genomföra ytterligare

åtgärder för att uppnå kundkännedom eller särskilt överväga om sådana ska vidtas.

I tolkningsnoten till rekommendation 10 räknas vissa omständigheter upp som typiskt sett inrymmer hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Uppräkningen är indelad i tre grupper hänförliga till kundriskfaktorer, geografiska faktorer och förhållanden som rör produkter, tjänster och distributionskanaler.

Enligt rekommendation 12 ska särskilda åtgärder genomföras om motparten är en person i politiskt utsatt ställning eller familjemedlem eller nära medarbetare till en sådan person. Gränsöverskridande korrespondentförbindelser ska enligt rekommendation 13 medföra bl.a. att särskilda åtgärder vidtas för att kunna bedöma om den tillsyn som utövas över motpartsinstitutet är tillräcklig. Nya produkter, nya affärsmetoder och ny teknik ska enligt rekommendation 15 särskilt beaktas såväl vid genomförande av den nationella riskanalysen som då verksamhetsutövaren bedömer riskerna i den egna verksamheten. Skärpta åtgärder ska, enligt rekommendation 19, vidtas vid förbindelser med s.k. högriskländer.

Artiklarna 18–24 i det fjärde penningtvättsdirektivet utgår från Fatfs rekommendationer.

Grundregeln enligt artikel 18 är att verksamhetsutövaren ska vidta skärpta åtgärder för kundkännedom när risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism bedöms vara hög. Den bedömningen ska grundas på verksamhetsutövarens egen riskanalys men också på bl.a. analyser som görs av Europeiska kommissionen och nationellt.

Artikelns första stycke avser tre olika situationer, vilket framgår tydligare i den engelska språkversionen av direktivet, då skärpta åtgärder ska vidtas. Skärpta åtgärder ska vidtas dels i fall som avses i artiklarna 19–24, dels då verksamhetsutövaren ”har att göra med” personer i högriskredjeländer och dels, som nämndes i föregående stycke, då risken annars bedöms vara hög.

Artikel 40.1 c) i det tredje penningtvättsdirektivet, som gav möjlighet för kommissionen att fastställa tekniska kriterier för att bedöma huruvida en situation innebär en hög risk, motsvaras i det fjärde direktivet av artikel 6. Kommissionen ska utarbeta en rapport som bl.a. ska beskriva de delar av den inre marknaden som är utsatta för störst risk och de metoder som brottslingar oftast använder för att tvätta vinster från olaglig verksamhet. Rapporten,

som åtminstone ska uppdateras vartannat år, ska göras tillgänglig för medlemsstaterna och verksamhetsutövarna och ligga till grund för nationella överväganden.

De europeiska tillsynsmyndigheterna ska också senast den 26 juni 2017 ha utfärdat riktlinjer rörande de riskfaktorer som ska beaktas och de åtgärder som ska vidtas i situationer där skärpta åtgärder är lämpliga.

Verksamhetsutövarna ska enligt artikel 13.1 d) fortlöpande övervaka sina affärsförbindelser. Bland annat härigenom kan verksamhetsutövaren komma att identifiera situationer som ska föranleda granskning av transaktioner enligt artikel 18.2 och skärpt övervakning av affärsförbindelsen.

Verksamhetsutövaren ska, som nämnts, i varje skede i kundkännedomprocessen tillämpa det riskbaserade förhållningssättet. Det innebär att värderingen av risker ska baseras på en sammanvägning av relevanta faktorer och föranleda utformning av konkreta åtgärder som är proportionella i förhållande till riskernas art och omfattning. Artikel 18.3 hänvisar till en exemplifierande uppräkningslista i bilaga III av situationer som bör beaktas vid bedömning av om hög risk kan antas föreligga. Uppräkningen motsvarar, med något undantag, i sak den uppräkningslista som framgår av tolkningsnoten²⁹ till Fatfs rekommendation 10.

Uppräkningen i tolkningsnoten omfattar bl.a. ”non-face-to-face business relationship or transaktions”.³⁰ I det tredje direktivet, artikel 13.2 framgick att särskilda och lämpliga åtgärder skulle vidtas för att kompensera den högre risken när kunden inte var närvarande för identifiering. Någon motsvarande artikel finns inte i det fjärde direktivet. Uppräkningen i bilaga III omfattar dock ”indirekta affärsförbindelser eller transaktioner utan vissa skyddsåtgärder såsom elektroniska underskrifter”.

Uppräkningen i bilaga III omfattar också ”nya produkter och nya affärsmetoder, inklusive nya leveranssystem och användning av ny teknik eller teknik under utveckling för både nya och befintliga produkter”. Detta motsvarar första delen av Fatfs rekommendation 15.

²⁹ Tolkningsnot till rekommendation 10 med nummer 15.

³⁰ Tolkningsnot 15(c).

Artiklarna 18–23 i det fjärde direktivet tar sikte på särskilda situationer eller förhållanden som medför skyldigheter för verksamhetsutövarna att vidta skärpta åtgärder.

Skärpta åtgärder ska sålunda enligt artikel 18.1 vidtas när motparten är etablerad i något land som av kommissionen har identifierats som ett högriskredjeland. När motparten är en filial eller ett dotterföretag till ett företag som är etablerat inom unionen men filialen eller dotterbolaget är beläget i ett högriskredjeland får artikeln karaktär av en presumptionsregel. Under förutsättning av att filialen eller dotterbolaget helt och hållet följer koncernens riktlinjer och rutiner i enlighet med artikel 45 ges verksamhetsutövarna möjlighet att med tillämpning av det riskbaserade förhållningssättet underlåta att tillämpa skärpta åtgärder. Vilka åtgärder denna situation bör utlösa ska verksamhetsutövaren bedöma med tillämpning av det riskbaserade förhållningssättet. Undantaget motiveras, enligt utredningens tolkning, av det nära förhållande som råder mellan verksamhetsutövaren och dess filial eller majoritetsägda dotterföretag.

Artikel 19 avser gränsöverskridande korrespondentförbindelser med ett motpartsinstitut i ett tredjeland. Artikeln motsvarar i sak artikel 13.3 i det tredje penningtvättsdirektivet med den skillnaden att regeln ska tillämpas av såväl kreditinstitut som finansiella institut.

Artiklarna 20–22 i det nya direktivet avser situationer som kännetecknas av att transaktioner genomförs eller affärsförbindelser etableras med personer i politiskt utsatt ställning eller med familjemedlemmar eller kända nära medarbetare till sådana personer. Då ska verksamhetsutövaren alltid vidta åtgärder utöver sådana som normalt alltid ska genomföras.

Definitionen av person i politiskt utsatt ställning framgår av artikel 3.9 och omfattar den som "innehar eller har innehaft viktiga offentliga poster". Detta följs sedan av en exemplifierande uppräkningslista av olika typer av offentliga poster.

Begreppet person i politiskt utsatt ställning omfattar enligt det fjärde direktivet, till skillnad från det föregående, såväl inhemska personer i politisk utsatt ställning som sådana som är bosatta i ett annat medlemsland eller i ett tredjeland.

Fatf definierar personer i politisk utsatt ställning på motsvarande sätt, dvs. genom att ange en allmän innebörd följande av exempli-

fierande uppräknningar av funktioner för utländska och inhemska personer i politisk utsatt ställning samt sådana personer inom ramen för internationella organisationer.

Av artikel 20 a) i det nya direktivet följer att verksamhetsutövaren ska vara aktiv för att utröna om kunden eller kundens verkliga huvudman är en person i politisk utsatt ställning. Det innebär bl.a. att det ska finnas riskhanteringssystem som är ändamålsenliga i förhållande till möjligheterna att avgöra kundens status i detta hänseende.

Av artikeln framgår vidare att vissa särskilt angivna åtgärder ska vidtas. Dessa innebär att verksamhetsutövaren ska inhämta ledningens godkännande, vidta åtgärder för att fastställa varifrån förmögenheten och medlen härstammar som förknippas med affärsförbindelsen eller transaktionen samt bedriva löpande skärpt övervakning av affärsförbindelsen.

Artikel 21 innehåller särskilda regler som ska tillämpas då föremålet för kundkontakten är en livförsäkring eller annan investeringsrelaterad försäkring. Verksamhetsutövaren ska alltid vidta åtgärder för att kunna avgöra om förmånstagaren är en person i politisk utsatt ställning (se även avsnitt 12.11.1). Detta ska genomföras senast då utbetalning sker eller försäkringen överläts. Övriga åtgärder som anges i artikeln ska genomföras när det bedöms att hög risk föreligger. Åtgärderna består i att ledningen ska informeras innan försäkringsbeloppet utbetalas och hela affärsförbindelsen med försäkringstagaren ska göras till föremål för skärpt kontroll.

I båda artiklarna anges att *ledningen* i olika avseenden ska engageras. Att företagsledningens godkännande ska inhämtas behöver inte alltid innebära att styrelsens godkännande inhämtas. Ett sådant godkännande bör kunna ges av någon med tillräckliga kunskaper om institutets riskexponering mot penningtvätt och finansiering av terrorism och som har en tillräckligt ledande ställning för att fatta beslut som påverkar dess riskexponering.³¹

Av artikel 23 framgår att det som gäller vid förbindelser med personer i politiskt utsatt ställning också ska tillämpas på familjemedlemmar och kända nära medarbetare till sådana personer.

När en person upphör att vara en person i politisk utsatt ställning ska enligt artikel 22 verksamhetsutövaren åtminstone under

³¹ Se direktivets ingress, beaktandesats (34).

12 månader, vara skyldig att beakta om personen fortfarande utgör en risk och tillämpa motsvarande lämpliga riskkänslighetsåtgärder tills personen inte längre anses utgöra någon specifik risk med avseende på ställningen som person i politiskt utsatt ställning.

Artikel 24, som avslutar direktivets avsnitt 3, skärpta åtgärder för kundkännedom, innehåller ett förbud mot korrespondentförbindelser med brevlådebanks. Kreditinstitut och finansiella institut ska vidta lämpliga åtgärder för att förhindra att de ingår eller fortsätter att upprätthålla korrespondentförbindelser med institut som är känt för att tillåta att dess konto används av brevlådebanks. Genomförandet av artikeln har behandlats i avsnitt 11.6.1.

12.9.2 Gällande rätt

Särskilda bestämmelser rörande skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom finns i 2 kap. 6–8 §§ penningtvättslagen. Under 2015 har ändringar och tillägg genomförts i detta avsnitt som ett led i en anpassning till Fatfs reviderade rekommendationer varvid också viss hänsyn tagits till det då pågående arbetet inom EU med det fjärde penningtvättsdirektivet.³²

Utöver det tillägg som har gjorts i 2 kap. 6 § andra stycket punkten 2 avseende betydelsen av ny teknik m.m. är ändringarna och tilläggen hänförliga till de förhållningssätt som ska tillämpas i förhållande till personer i politiskt utsatt ställning.

Bestämmelsen i 2 kap. 6 § första stycket innehåller den grundläggande bestämmelsen att skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom ska vidtas när risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism är hög. Av bestämmelsen framgår att skärpta åtgärder ska vara mer omfattande än de åtgärder som omfattas av de grundläggande åtgärderna. I bestämmelsen erinras om att bestämmelsen i 5 § om undantag från bestämmelserna om grundläggande kundkännedom inte ska tillämpas när risken bedöms vara hög.

Av 2 kap. 3 § tredje stycket framgår att en verksamhetsutövare inom ramen för de grundläggande åtgärderna för kundkontroll ska vidta åtgärder för att avgöra om kunden eller kundens verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning.

³² SFS 2015:274 och prop. 2014/15:80.

I 2 kap. 6 § andra stycket anges två förhållanden som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om hög risk föreligger. Det gäller dels produkter eller transaktioner som kan underlätta anonymitet, dels användning av bl.a. ny teknik.

Det tredje stycket innehåller en presumtion för att vidta skärpta åtgärder i samband med affärsförbindelser eller transaktioner på distans och vid korrespondentförbindelser mellan ett svenskt kreditinstitut och institut utanför EES. När det gäller sådana korrespondentförbindelser ska det svenska institutet, om omständigheterna i det enskilda fallet inte visar att hög risk inte föreligger, vidta de åtgärder som specificeras i 8 §.

Bestämmelserna i 2 kap. 6 a §, 7 §, 7 a § och 7 b § avser förbindelser med personer i politiskt utsatt ställning. Definitionen av personer i politisk utsatt ställning finns i 1 kap. 5 § punkten 7. Med person i politisk utsatt ställning avses en fysisk person som har eller har haft antingen en viktig offentlig funktion i en stat eller en funktion i ledningen i en internationell organisation. Vad som avses med en viktig offentlig funktion specificeras i 1 kap. 5 a §. Uppräkningen i bestämmelsen är inte endast exemplifierande utan är avsedd att vara uttömmande³³ även om det finns utrymme för tolkning av vad som ryms inom viss funktion, t.ex. ”högre tjänstemän”. Tjänstemän på mellannivå eller lägre tjänstemän omfattas inte³⁴. Någon motsvarande specificering av innebörden av ”en funktion i ledningen i en internationell organisation” ges inte i lagen. Regeringen har dock i prop. 2014/15:80 s. 23, med hänvisning till ordlistan till de standarder som tagits fram av Fatf, närmare angivit vad som avses med internationell organisation.

Bestämmelsen i 2 kap. 6 a § innebär att verksamhetsutövaren ska vidta skärpta åtgärder när en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs med en person i politisk utsatt ställning. Av 7 a § framgår att detta också gäller då kunden är en familjemedlem eller känd medarbetare till en person i politisk utsatt ställning.

Vad som avses med familjemedlemmar och kända medarbetare anges i 2 kap. 7 a §.

³³ Jämför prop. 2014/15:80 s. 22 och prop. 2008/09:70 s. 104 ff.

³⁴ Se artikel 3.9 i det fjärde penningtvättsdirektivet och prop. 2014/15:80 s. 22.

Bestämmelserna som särskilt avser personer i politisk utsatt ställning ska, enligt 2 kap. 7 b § tillämpas under minst 18 månader³⁵ sedan personen upphört att inneha den aktuella funktionen. Fortsatt tillämpning ska sedan ske efter en värdering av om risker kvarstår.

De skärpta åtgärder som obligatoriskt ska ske i förhållande till personer i politisk utsatt ställning anges i 2 kap. 7 §.

12.9.3 Utredningen

En grundläggande bestämmelse

Utredningens förslag: Innebörden av skärpta åtgärder anges i en inledande bestämmelse.

Av lagen ska direkt framgå vissa förhållanden som ska beaktas vid bedömning av om hög risk föreligger. Andra riskfaktorer, bl.a. geografiska förhållanden och kundkontakter på distans, bör behandlas i författning av lägre valör.

Utredningen föreslår att avsnittet om skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom inleds med en bestämmelse, som motsvarar nu gällande 2 kap. 6 § första stycket andra meningen i penningtvättslagen, men där uppmaningen att åtgärderna ska vara mer omfattande uttrycks något annorlunda.

Innebörden av att skärpta åtgärder ska vara mer omfattande än de som normalt alltid ska förekomma är att åtgärderna kan vara av annan art men också att de typer av åtgärder som omfattas av det normala förfarandet görs mer omfattande. Det kan innebära att ytterligare åtgärder vidtas för att säkerställa kundens identitet, t.ex. genom att äktheten i ett presenterat dokument närmare undersöks. Detta kan uttryckas så att de åtgärder som i någon omfattning alltid ska vidtas nu ska genomföras med särskild noggrannhet.

Härutöver kan den höga risken göra det nödvändigt att också vidta åtgärder av annan art, som tar sikte på att motverka effekterna av förekommande särskilda förhållanden som bidrar till att risken bedöms vara hög.

³⁵ Se prop. 2014/15:80 s. 30 ff.

Artikel 18.3 i det fjärde penningtvättsdirektivet hänvisar till bilaga III som innehåller en uppräkningslista av förhållanden som åtminstone ska beaktas vid bedömningen av om hög risk föreligger. Uppräkningen sker under tre rubriker som representerar olika grupper av riskfaktorer. De faktorer som redovisas under rubrikerna är i stor utsträckning sådana som bättre lämpar sig för att redovisas och utvecklas i föreskrifter än direkt i lagen.

I några fall anser dock utredningen att det direkt av lagen bör framgå att viss faktor ska beaktas.

I artikel 18.2 uttalas att verksamhetsutövarna i möjligaste mån ska granska bakgrunden till och syftet med alla komplexa och ovanligt stora transaktioner och alla ovanliga transaktionsmönster som inte förefaller ha något ekonomiskt eller lagligt syfte. Att transaktioner eller transaktionsmönster identifieras som komplexa, ovanligt stora eller förefaller sakna ekonomiskt eller lagligt syfte kan vara ett resultat av den fortlöpande uppföljning som verksamhetsutövaren ska genomföra, men iakttagelsen kan också göras i andra sammanhang. Skulle en transaktion t.ex. förefalla sakna lagligt syfte ligger det nära till hands att bedöma situationen så att en misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism föreligger, något som ska utlösa särskilda åtgärder. Innan någon misstanke anses föreligga finns det dock all anledning att vid övervägande om hög risk föreligger i en viss situation eller inom ramen för en kundrelation närmare uppmärksamma de förhållanden som anges i artikeln. Utredningen föreslår därför att dessa införlivas i den uppräkningslista i grundbestämmelsen av faktorer som särskilt bör uppmärksammas.

Utnyttjande av kontanter eller andra sätt att anonymisera överföring av egendom utgör en av de väsentligaste metoderna för såväl penningtvätt som finansiering av terrorism. Utredningen anser därför att det alltjämt av lagen bör framgå att särskild uppmärksamhet ska ägnas åt produkter eller transaktioner som skulle kunna underlätta anonymitet.

Även den uppmärksamhet, som måste ägnas de risker som nya produkter och affärsmetoder samt användning av ny teknik innebär, bör alltjämt framgå direkt av penningtvättslagen.

I nu gällande 2 kap. 6 § tredje stycket punkten 1 presumeras att affärsförbindelser som etableras eller enstaka transaktioner som utförs med någon på distans innebär hög risk. Detta motsvarar

kravet i artikel 13.2 i det tredje penningtvättsdirektivet, som dock är utformad så att alla sådana situationer per definition ska anses innebära hög risk.³⁶

Någon motsvarande regel finns inte i det fjärde direktivet. I stället innehåller uppräkningsbilaga III faktorn ”indirekta affärsförbindelser eller transaktioner utan vissa skyddsåtgärder såsom elektroniska underskrifter”. I den engelska språkversionen av direktivet motsvaras ”indirekta affärsförbindelser” av ”non-face-to-face business relationship”.

Situationer då kunden inte är fysiskt närvarande kan medföra särskilda risker. Det rör sig dock om en rad olika situationer. Det är därför bättre att detta uppmärksammas och utvecklas i olika föreskrifter. Utredningen anser därför att detta inte längre särskilt ska anges direkt i penningtvättslagen.

Förteckningen i bilaga III upptar ”bankverksamhet inriktad på privatpersoner”. I den engelska språkversionen anges ”private banking”. Detta kan avse en mängd olika tjänster riktade mot fysiska personer men också mot juridiska personer. Kännetecknande för *private banking* är att tjänsterna tillhandahålls med syfte att förvalta eller på annat sätt hantera egendom som är knuten till viss person. För att sådana tjänster ska tillhandahållas måste normalt egendomens värde överstiga ett visst högre belopp. Med hänsyn härtill och då det kan vara fråga om många olika typer av tjänster finns det anledning att särskilt uppmärksamma detta ur risksynpunkt. Även detta hanteras bäst i föreskrifter. Utredningen anser inte att faktorn särskilt behöver anges i lagen.

När det gäller geografiska förhållanden bör också dessa i de avseenden som de förekommer i uppräkningsbilaga III behandlas i föreskrifter. Vissa geografiska förhållanden motiverar dock, liksom i visst fall för närvarande, särskilda bestämmelser i penningtvättslagen.

³⁶ Jfr prop. 2008/09:70 s. 101.

Förbindelser med av kommissionen identifierade högriskredjeländer

Utredningens förslag: En bestämmelse införs i penningtvättslagen av innebörd att hög risk, med visst möjlighet till undantag, ska anses föreligga vid förbindelser med av kommissionen identifierade högriskredjeländer.

Artikel 18.1 första stycket i det fjärde penningtvättsdirektivet är med utgångspunkt från den engelska språkversionen utformad så att skärpta åtgärder ska vidtas dels i de fall som anges i artiklarna 19–24, dels vid förbindelser med tredjeländer som av kommissionen identifierats som högriskredjeländer och dels i övriga fall av större risker.

Huvudregeln är att förbindelser med av kommissionen identifierade högriskredjeländer ska innebära hög risk och därmed utlösa skärpta åtgärder. Utredningen föreslår att detta ska framgå av en särskild bestämmelse.

I andra stycket till den aktuella artikeln regleras viss möjlighet till undantag från huvudregeln. Där framgår att skärpta åtgärder inte per automatik behöver vidtas vid förbindelser mellan en verksamhetsutövare etablerad inom unionen och filialer eller majoritetsägda dotterföretag till denna med hemvist i högriskredjeländer. Detta dock enbart under förutsättning att filialerna eller de majoritetsägda dotterföretagen helt och hållet följer koncernens riktlinjer och rutiner när det gäller åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Utredningen föreslår att också de möjligheter till undantag som artikeln medför genomförs i penningtvättslagen.

Korrespondentförbindelser

Utredningens förslag: En bestämmelse av innebörd att hög risk alltid ska anses föreligga vid korrespondentförbindelser med institut utanför EES införs.

Artikel 19 i det fjärde direktivet motsvarar i sak artikel 13.3 i det tredje direktivet med det undantaget att skyldigheterna enligt artikel 19 inte bara avser kreditinstitut utan också finansiella institut.

Den nu gällande 2 kap. 6 § tredje stycket punkten 2 är utformad som en presumptionsregel av innebörd att om omständigheterna i det enskilda fallet inte visar motsatsen ska hög risk anses föreligga vid förbindelse mellan ett svenskt kreditinstitut och ett kreditinstitut med hemvist utanför EES.

Bestämmelsen tar sikte på korrespondentförbindelser – som även brukar benämnas ”korrespondentbankförbindelser”. I prop. 2008/09:70 konstaterades att begreppet korrespondentbankförbindelse inte var definierat i penningtvättsdirektivet eller i Fatfs rekommendationer.

Begreppet ”correspondent banking” finns numera definierat i ordlistan till Fatfs rekommendationer. Det fjärde direktivet definierar också korrespondentförbindelse som

- a) tillhandahållande av banktjänster från en bank som korrespondent till en annan bank som motpart, inbegripet tillhandahållande av ett löpande konto eller annat passivkonto och härtill knutna tjänster, t.ex. likviditetsförvaltning, internationella överföringar av medel, checkavräkning, payable-through-konton och valutatjänster
- b) förbindelserna mellan kreditinstitut och finansiella institut där liknande tjänster tillhandahålls av ett korrespondentinstitut till ett motpartsinstitut, och inbegripet förbindelser som etablerats för värdepapperstransaktioner eller överföring av medel.

Utredningen anser därför att bestämmelsen i den nya penningtvättslagen bör begränsas till att avse korrespondentförbindelser. Detta begrepp får anses vara väl etablerat. Utredningen anser därför inte att begreppet behöver definieras i den nya lagen.

Artikel 19 ger inte utrymme för någon presumptionsregel. Bestämelsen i den nya penningtvättslagen bör därför utformas så att det klart framgår att hög risk alltid ska anses föreligga i dessa situationer.³⁷

I en särskild bestämmelse ska framgå de åtgärder som alltid ska genomföras i någon omfattning. Den bör utformas i överensstämmelse med nuvarande bestämmelse i 2 kap. 8 §.

Skyldigheten att vidta skärpta åtgärder enligt artikel 19 åvilar kreditinstitut och finansiella institut. Begreppen definieras i direktivets artikel 3.1 och 3.2 och bör väsentligen omfatta de verksamhetsutövare som anges i utredningens förslag till 1 kap. 2 § 1–11.³⁸

Förbindelser med personer i politiskt utsatt ställning

Utredningens förslag: Vad gäller definitionen av person i politisk utsatt ställning utsträcks denna till att även omfatta ledamöter av politiska partiers styrelse. Uppräkningen av funktioner som kvalificerar en person som person i politisk utsatt ställning görs exemplifierande. Kretsen av personer i politisk utsatt ställning och kända medarbetare till en sådan ska kunna preciseras i författning av lägre valör.

Huvuddragen i de nuvarande bestämmelserna om skärpta krav på kundkännedom, som bl.a. innebär att hög risk ska anses föreligga då kunden eller kundens verkliga huvudman är en person i politisk utsatt ställning, överförs till den nya lagen. Den bestämmelse som reglerar förutsättningarna för hur länge skärpta åtgärder ska vidtas efter att en person upphört att inneha en funktion som person i politiskt utsatt ställning utformas dock så att det är anknytningen till personens funktion och inte personen själv som relateras till risken.

Vidare införs bestämmelser som reglerar krav på skärpta åtgärder i de fall förmånstagare till livförsäkringar och andra investeringsrelaterade försäkringar är personer i politiskt utsatt ställning. Skärpta åtgärder ska dock i dessa fall tillämpas enbart

³⁷ Prop. 2008/09:70 s. 106.

³⁸ Prop. 2008/09:70 s. 106.

om risken för penningtvätt och finansiering av terrorism bedöms som hög.

Enligt artikel 20 i det fjärde penningtvättsdirektivet ska skärpta åtgärder av åtminstone de slag som anges i artikeln vidtas vid transaktioner eller affärsförbindelser med personer i politiskt utsatt ställning.

Vad som avses med en person i politiskt utsatt ställning definieras i artikel 3.9 och motsvaras av definitionen i 1 kap. 5 § punkten 7 och 5 a § i nu gällande penningtvättslag, förutom på tre punkter.

Uppräkningen i artikeln är inte uttömmande medan preciseringen i 1 kap. 5 a § penningtvättslagen är utformad så att den endast ger visst utrymme för tolkning av vad som t.ex. avses med ”högre tjänstemän vid revisionsmyndigheter”. Utredningen föreslår därför att den bestämmelsen i den nya penningtvättslagen utformas så att det av den uppräkningsavdelningen av olika funktionstyper, som fortfarande bör finnas för att precisera den grundläggande definitionen av *offentlig funktion*, framgår att den är avsedd att exemplifiera vilka slag av funktioner som omfattas.

Uppräkningen i artikelns definition omfattar ”ledamöter av politiska partiers styrelse”. Detta saknar direkt motsvarighet i de nuvarande svenska bestämmelserna. Utredningen anser att det är nödvändigt för genomförande av direktivet att ledamöter av politiska partiers styrelser tillförs uppräkningsavdelningen i den nya penningtvättslagen.

Den sista punkten i direktivets uppräkningsavdelning av funktioner avser direktörer, biträdande direktörer, styrelseledamöter och innehavare av liknande poster i en internationell organisation. Någon motsvarande uppräkningsavdelning av funktioner finns inte i anslutning till den grundläggande andra delen av den svenska definitionen som avser personer som har eller har haft en funktion i ledningen i en internationell organisation. Utredningen anser inte att någon precisering behövs i lag när det gäller funktioner i internationella organisationer.³⁹

³⁹ Angående innebörden av internationell organisation, se prop. 2014/15:80 s. 23.

De skärpta åtgärder som åtminstone ska genomföras framgår av artikel 20 b) och överensstämmer i sak med 2 kap. 7 § i nu gällande penningtvättslag. Huvuddragen i den bestämmelsen bör således föras över till den nya penningtvättslagen. Utredningen föreslår dock att bestämmelsen kompletteras med de särskilda krav på åtgärder som enligt artikel 21 ska tillämpas när affärsförbindelsen eller transaktionen rör en livförsäkring eller någon annan investeringsrelaterad försäkring. Verksamhetsutövaren ska vidta åtgärder för att kunna avgöra om förmånstagaren eller förmånstagarens verkliga huvudman är en person i politisk utsatt ställning (se mer om detta i avsnitt 12.11.1). Detta ska senast klarläggas då försäkringen helt eller delvis utbetalas eller överläts. Verksamhetsutövaren ska också här tillämpa ett riskbaserat förhållningssätt och bedöma om hög risk föreligger eller inte. Föreligger hög risk ska dels kontrollen av hela affärsförbindelsen med försäkringstagaren skärpas, dels ska ledningen informeras innan försäkringsbeloppet utbetalas.

I såväl artikel 20 som 21 anges att *ledningen* i olika avseenden ska engageras. I den nu gällande penningtvättslagen används i stället uttrycket *behörig beslutsfattare*. Begreppet företagsledning definieras i direktivet så att det avser en tjänsteman eller anställd som har tillräckliga kunskaper om institutets riskexponering mot penningtvätt och finansiering av terrorism och som har tillräckliga befogenheter att fatta beslut som påverkar dess riskexponering, och behöver inte i alla fall vara styrelseledamot. Det innebär att exempelvis ett godkännande ska inhämtas från någon som befinner sig på en hierarkisk nivå ovanför den som begär godkännandet. Naturligtvis måste den som godkänner ha tillräcklig kompetens och tillräckliga befogenheter för att tillgodose ändamålet med att ett särskilt godkännande ska inhämtas. Detta bör finnas klargjort i verksamhetsutövarens interna rutiner.⁴⁰

Det som gäller i förhållande till en person i politisk utsatt ställning ska enligt artikel 23 också tillämpas i förhållande till familjemedlemmar och kända medarbetare till en person i politisk utsatt ställning.

Detta överensstämmer med 2 kap. 7 a § i nuvarande penningtvättslag. I bestämmelsen anges närmare vad som avses med familje-

⁴⁰ Se också prop. 2008/09:70 s. 192.

medlemmar. Detta överensstämmer med definitionen i direktivets artikel 3.10. Huvuddragen i nu gällande 2 kap. 7 a § kan således föras över till den nya lagen.

Begreppet *känd medarbetare* definieras i 2 kap. 7 a § tredje stycket i den nuvarande penningtvättslagen. Definitionen överensstämmer med definitionen i artikel 3.11, dock är den svenska definitionen något utvidgad. Den svenska bestämmelsen omfattar inte bara affärsförbindelser utan också förbindelser av annan art. Detta synsätt tillämpas också i Fatfs vägledning gällande personer i politiskt utsatt ställning.⁴¹

Det krävs, enligt den svenska bestämmelsen inte att verksamhetsutövaren faktiskt känner till eller att det är "allmänt känt" att en förbindelse föreligger utan det är tillräckligt att det finns anledning att förmoda att det föreligger kopplingar som motiverar att personen ska betraktas som en känd medarbetare.⁴²

Utredningen anser att det är de risker som typiskt sätt är förknippade med karaktären av det samband som föreligger mellan en viss person och en person i politiskt utsatt ställning som ska bestämma om den förstnämnda personen ska betraktas som känd medarbetare eller inte.

Så ska anses vara fallet när de två personerna gemensamt är verkliga huvudmän till en juridisk enhet eller juridisk konstruktion. För att andra förbindelser ska anses kvalificera en person som känd medarbetare måste det, som utredningen ser det, gå att med någon grad av rimlighet beskriva på vilket sätt en förbindelse av aktuellt slag, i kombination med den funktion den andra personen har eller har haft, kan medföra risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

En person som samarbetar med en person i politiskt utsatt ställning för att genomföra affärer, vare sig de är verksamma i ett företag eller representerar olika företag, representerar en risk som i någon grad kan jämföras med den risk som är förknippad med personen i den politiskt utsatta ställningen. Medlemskap i samma politiska parti eller ideella förening ger inte omedelbart upphov till att alla medlemmar ska anses utgöra kända medarbetare till den

⁴¹ FATF Guidance: Politically exposed persons (recommendations 12 and 22), June 2013.

⁴² Angående innebörden av familjemedlemmar och kända medarbetare, se prop. 2008/09:70 s. 105 och prop. 2014/15:80 s. 27 ff.

medlem som är i politiskt utsatt ställning. För att en risk relaterad till denna förbindelse ska föreligga borde, som utredningen ser det, finnas någon ytterligare omständighet som leder till ett rimligt antagande att förbindelsen kan medföra en risk.

Det är angeläget att risker som kan förutses motverkas samtidigt som det inte får leda till att kretsen av kända medarbetare blir så omfattande eller så obestämd att den i praktiken inte låter sig hanteras av verksamhetsutövarna. Möjligheterna att effektivt tillämpa regelverket är i hög grad beroende av att kännedom sprids om erfarenheterna från tillämpningen av de särskilda bestämmelserna om personer i politiskt utsatt ställning och deras familjemedlemmar och kända medarbetare. Utredningen föreslår därför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vad som avses med person i politiskt utsatt ställning och känd medarbetare till sådan person.

Den nu gällande bestämmelsen i 2 kap. 7 b § penningtvättslagen innebär att åtgärder som föranleds av att en person är person i politisk utsatt ställning alltid ska tillämpas under 18 månader från den tidpunkt då personen inte längre innehar funktionen. Frågan om bestämmelserna ska fortsätta att tillämpas därefter ska bedömas utifrån om det kvarstår någon risk relaterad till det tidigare innehavet av funktionen.

Detta motsvaras av artikel 22 i det fjärde penningtvättsdirektivet som dock anger tiden till 12 månader. Utredningen finner inte några skäl för att föreslå några ändringar vare sig av utrymmet för riskbedömningar eller tiden.

Däremot kan det ifrågasättas om riskens anknytning till personen också i fortsättningen ska uttryckas så att bestämmelserna ska tillämpas ”till dess personen inte längre anses medföra en risk”.

Av direktivets ingress, beaktandesats (33), framgår att kraven som rör personer i politiskt utsatt ställning är av förebyggande och inte straffrättslig art och bör inte tolkas som en stigmatisering av personer i politiskt utsatt ställning genom ett påstående om att de skulle vara inblandade i brottsliga handlingar.

Utredningen föreslår därför att motsvarande bestämmelse i den nya penningtvättslagen ska utformas så att det är anknytningen till personens funktion och inte personen själv som relateras till risken.

Skärpta åtgärder för kundkännedom ska vidtas i fråga om familjemedlemmar och kända medarbetare till en person i politiskt utsatt

ställning så länge som sådana åtgärder ska vidtas beträffande den personen.

12.10 Åtgärder utförda av utomstående

12.10.1 Huvuddragen i Fatfs rekommendationer och i det fjärde penningtvättsdirektivet

I artiklarna 25–29 i direktivet finns bestämmelser rörande tredje parter. Med stöd av reglerna, som har sin motsvarighet i Fatfs rekommendation nr 17, får verksamhetsutövare förlita sig på åtgärder för att uppnå kundkännedom som utförts av en annan part. Syftet med dessa bestämmelser är att undvika upprepade kundidentifieringsförfaranden som leder till att affärsverksamheten drabbas av förseningar och ineffektivitet.⁴³

Bestämmelserna som reglerar tredje parts utförande av vissa kundkännedomsåtgärder går tillbaka till det tredje penningtvättsdirektivet. Artiklarna som reglerar utförande av tredje part är enbart i vissa mindre avseenden utformade på annat sätt än i tidigare direktiv.

Förenklat så ger det nya direktivet, precis som sin föregångare, möjlighet för verksamhetsutövare att förlita sig på tredje parts kontroll av kundens och den verkliga huvudmannens identitet samt skaffa information om och bedöma affärsförbindelsens syfte och art. Verksamhetsutövaren är således alltjämt skyldig att fortlöpande följa upp affärsförbindelser samt i övrigt anpassa kontrollåtgärder till den aktuella risken för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det slutliga ansvaret för att de åtgärder som tredje parter vidtar åligger också verksamhetsutövaren.

Som tredje part får en verksamhetsutövare enligt det nya direktivet anlita en annan verksamhetsutövare som omfattas av direktivet (dvs. även en verksamhetsutövare som har hemvist i en annan medlemsstat). Vidare får verksamhetsutövare förlita sig på åtgärder utförda av en annan verksamhetsutövares medlemsorganisationer eller branschorganisationer. Slutligen får en verksamhetsutövare förlita sig på åtgärder utförda av något annat institut eller annan

⁴³ Se direktivets ingress, beaktandesats (35).

person i en medlemsstat eller ett tredje land, som tillämpar sådana krav på kundkännedom och bevarande av handlingar som överensstämmer med kraven i det nya direktivet och som står under tillsyn över att dessa krav följs. Det nya direktivet förbjuder dock verksamhetsutövare att förlita sig på åtgärder som har utförts av tredje parter etablerade i de högrisktredjeländer som ska identifieras av Europeiska kommissionen.

Med anlitande av tredje part avses inte när verksamhetsutövaren anlitar någon annan för att utföra det som verksamhetsutövaren annars skulle göra själv. Man talar här om uppdragsavtal eller outsourcing. Avtalet mellan verksamhetsutövaren och den som engageras innebär att denna, vid tillämpning av penningtvättsregelverket, ska anses utgöra en del av verksamhetsutövarens verksamhet (se artikel 29).

En viktig förutsättning för att bestämmelserna om utförande av tredje part ska kunna tillämpas är att en verksamhetsutövare från den anlitade tredje parten erhåller nödvändiga uppgifter om kundkontrollen (artikel 27.1). Tredje parter måste också omedelbart på begäran överlämna relevanta kopior av identifierings- och kontrolluppgifter och andra relevanta handlingar om kundens eller den verkliga huvudmannens identitet till verksamhetsutövaren (artikel 27.2).

12.10.2 Utredningen

Allmänna utgångspunkter

Penningtvättslagen tillåter redan i dag att vissa kundkännedomsåtgärder utförs av "utomstående". I penningtvättslagen används alltså begreppet utomstående i stället för tredje part. De utomstående som en verksamhetsutövare får förlita sig på räknas upp i 2 kap. 4 §. Av bestämmelsen följer att en verksamhetsutövare bl.a. får förlita sig på kundkännedomsåtgärder som utförts av vissa bank- eller finansieringsrörelser, försäkringsförmedlare, godkända eller auktoriserade revisorer samt advokater. Penningtvättslagen kräver att verksamhetsutövaren utan dröjsmål får del av de uppgifter om kunden som den utomstående har inhämtat och, på begäran, kan få del av den dokumentation som ligger till grund för uppgifterna.

Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att verksamhetsutövare även fortsättningsvis tillåts förlita sig på åtgärder utförda av utomstående. Regler av denna karaktär bör alltså återfinnas även i den nya lagen. Det kan konstateras att de nuvarande reglerna penningtvättslagen i flera avseenden uppfyller kraven i det nya direktivet. Vissa överväganden behöver dock göras.

Kretsen utomstående bör utvidgas till att omfatta vissa tillhandahållare av speltjänster

Utredningens förslag: Huvuddragen i de nuvarande bestämmelserna som gäller åtgärder utförda av utomstående förs in i den nya lagen. Bestämmelsen kompletteras med en möjlighet för verksamhetsutövare att förlita sig på åtgärder som vidtagits av vissa utomstående tillhandahållare av speltjänster.

Det är utredningens uppfattning att regler som möjliggör att verksamhetsutövaren får förlita sig på en utomstående bör utnyttjas i de fall det finns ett praktiskt användbart tillämpningsområde. Utredningen menar att därför att det fortsättningsvis ska vara möjligt att använda sig av de utomstående som tillåts inom ramen för gällande lagstiftning. En särskild fråga är om det finns skäl att utvidga den krets utomstående som en verksamhetsutövare i dagsläget tillåts att anlita. Som redogjorts för under avsnitt 10.2.5 förefaller det ändamålsenligt att inbegripa vissa tillhandahållare av speltjänster i den krets utomstående som en verksamhetsutövare kan anlita. Detta för att svenska spelaktörer även i fortsättningen ska ha möjlighet att använda sig av utländska samarbetspartners. Utredningen föreslår således att en sådan rättighet införs i den nya lagen.

Förbud mot att anlita utomstående i högriskredjeländer införs

Utredningens förslag: I den nya penningtvättslagen införs ett förbud mot att anlita utomstående etablerade i de högriskredjeländer som kommer att identifieras av Europeiska kommissionen.

För att uppfylla direktivets krav är det, enligt utredningens uppfattning, vidare påkallat att ta in en uttrycklig bestämmelse i den nya lagen som förbjuder en verksamhetsutövare att anlita en utomstående som är etablerad i ett sådant högriskredjeländ som senare kommer att identifieras av Europeiska kommissionen. Vad som skulle kunna övervägas, något som direktivet också tillåter, är ett undantag från det förbudet när det gäller filialer och majoritetsägda dotterföretag som helt och hållet följer koncernens riktlinjer och rutiner. Ett sådant undantag kan visserligen motiveras av tillämpningen av ett riskbaserat förhållningssätt. Utredningen har dock inte identifierat något påtagligt behov av en sådan undantagsmöjlighet och avstår därför för att lämna ett sådant förslag.

Av penningtvättslagen bör framgå att verksamhetsutövaren bär ansvaret

Utredningens förslag: I den nya penningtvättslagen införs en bestämmelse som uttryckligen anger att verksamhetsutövare svarar för att de åtgärder som utomstående vidtagit är tillräckliga.

Utredningen anser att det är ändamålsenligt att i den nya lagen förtydliga att verksamhetsutövaren bär ansvaret för att de kundkännedomsåtgärder som en utomstående vidtagit är tillräckliga. I den mån utomstående har brustit i de åtgärder som krävs för att uppnå kundkännedom måste en verksamhetsutövare läka otillräckligheterna. Det är verksamhetsutövaren som i slutändan ansvarar inför tillsynsmyndigheterna och andra organ för att kundkännedomsåtgärderna uppfyller kraven.

Övriga anpassningar till det nya direktivet

Utredningens bedömning: Det är inte längre nödvändigt att i penningtvättslagen särskilt ange att utomstående ska ha tillstånd eller vara registrerade i ett särskilt yrkesregister.

Av det nya direktivet följer att det inte längre är nödvändigt att i penningtvättslagen kräva att de utomstående ska ha tillstånd eller vara registrerade i ett särskilt yrkesregister. Dylika förutsättningar får dock till stor del anses inrymmas inom kravet på att aktörerna ska vara underkastade krav som motsvarar penningtvättsdirektivet och stå under tillsyn över att dessa krav följs.

Särskilt om klientmedelskonton

Utredningens bedömning: Verksamhetsutövare har även fortsättningsvis möjlighet att förlita sig på kundkännedomsåtgärder vidtagna av utomstående när det gäller klientmedelskonton. Någon särskild reglering är inte nödvändig.

Som framgått förutsätter det nya direktivet att den som förlitar sig på åtgärder utförda av en utomstående kan få del av de uppgifter som den utomstående inhämtat, däribland uppgifter om verklig huvudman. Om sådana uppgifter inte lämnas kan således inte den utomstående anlitas.

Till utredningen har i olika sammanhang förts fram att kravet på att verksamhetsutövare som anlitar utomstående vid var tid ska ha kunskap om de verkliga huvudmännen skapar problem i den praktiska tillämpningen. Det har förts fram att bankerna sett sig tvungna att se över möjligheten att tillhandahålla klientmedelskonton; banker får stora svårigheter att erbjuda klientmedelskonton om de samtidigt ska uppfylla de krav som ställs på att anlita utomstående.

Utredningen kan konstatera att de krav som direktivet ställer för att få anlita en utomstående är tvingande; det förutsätts alltså att den utomstående lämnar nödvändiga uppgifter om kundkännedomen. Det är således inte möjligt att generellt föreskriva undantag från dessa krav.

Det går alltså inte att komma ifrån att Fatfs och det fjärde penningtvättsdirektivets krav försvårar hanteringen av klientmedelskonton.

När det gäller klientmedelskonton som förvaltas av advokater och biträdande jurister på advokatbyrå föreslår dock utredningen att en verksamhetsutövare fortsättningsvis ska få tillämpa förenklade förfaranden i fråga om klientmedelskonton (se nedan, avsnitt 12.11.4). När kunden är advokat eller biträdande jurist behöver därför verksamhetsutövaren inte identifiera eller kontrollera den verkliga huvudmannen bakom ett klientmedelskonto – under förutsättning att riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism är låg och att uppgifterna kan lämnas på begäran. I dessa fall torde reglerna om att anlita utomstående därför inte förhindra möjligheterna att tillhandahålla klientmedelskonton.

En verksamhetsutövare ska, utan dröjsmål, få del av de uppgifter om kunden som den utomstående har inhämtat. Kopior av inhämtade identitetsuppgifter och annan dokumentation som är hänförlig till åtgärderna för att uppnå kundkännedom behöver inte lämnas annat än på begäran. Vad som avses ”med utan dröjsmål” har behandlats i tidigare förarbeten. Där uttalas att detta innebär att det i princip ska ske omedelbart, men att det finns utrymme för sådan fördröjning som utifrån omständigheterna är nödvändig.⁴⁴ Det finns alltså, om nödvändigt, ett utrymme för att en utomstående inte lämnar informationen och dokumentationen omedelbart utan så snart det är praktiskt möjligt. Således torde verksamhetsutövare även när det gäller verkliga huvudmän bakom klientmedelskonton ha möjlighet att, med nu angivna förutsättningar, förlita sig på kundkännedomsåtgärder utförda av utomstående.

⁴⁴ Prop. 2014/15:80, s. 31.

Utomstående i samma koncern

Utredningens förslag: Särskilda förutsättningar ska gälla när den utomstående ingår i samma koncern som verksamhetsutövaren.

De särskilda förutsättningarna bör regleras i författning av lägre valör än lag.

Artikel 28 i det nya direktivet reglerar tillsyn över koncerner som bedriver verksamhet i olika medlemsstater. Medlemsstaterna ska i sådana fall se till att tillsynsmyndigheten i hemmedlemsstaten för koncernens riktlinjer och förfaranden, och tillsynsmyndigheten i värdmedlemsstaten för filialer och dotterföretag, har möjlighet att anse att en verksamhetsutövare genom sitt koncernprogram följer de bestämmelser som avser möjligheterna att förlita sig på tredje part, dvs. en utomstående, i en kundkännedomsprocess. Detta förutsätter dock att tre villkor är uppfyllda:

1. verksamhetsutövaren förlitar sig på de uppgifter som lämnats av en utomstående som ingår i samma koncern,
2. koncernen vidtar åtgärder för kundkännedom, följer bestämmelser om registerhållning och har program mot penningtvätt och finansiering av terrorism i enlighet med penningtvättsdirektivet eller likvärdiga bestämmelser,
3. det effektiva genomförandet av de krav som avses i 2 övervakas på koncernnivå av en behörig myndighet i hemmedlemsstaten eller av tredjelandet.

Bestämmelsen i direktivet innebär således att en verksamhetsutövare ska anses uppfylla reglerna som ska gälla för anlitan­de av utomstående om de förlitar sig på en part som ingår i samma koncern. Förutsättningen är att det finns ett koncern­gemensamt program, dvs. koncern­gemensamma rutiner, som innebär att parten är underställd penningtvättsdirektivet eller motsvarande krav och står under tillsyn med avseende på att dessa bestämmelser följs.

En svensk bank som förlitar sig på uppgifter som hämtats in av en annan bank inom samma koncern torde således ofta kunna anses uppfylla de krav som ställs på uppgifter från utomstående. Den sistnämnda banken torde ju inte sällan omfattas av samma krav när

det gäller åtgärder för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Viktigt att komma ihåg är dock att det alltså är den verksamhetsutövare som förlitar sig på uppgifterna som svarar för att vidtagna kundkännedomsåtgärder är tillräckliga.

Utredningen har inte funnit skäl att föreslå någon särskild bestämmelse i penningtvättslagen som reglerar detta. Artikel 28 ställer närmast krav på tillsynsmyndigheterna. Det är dessa som har att tillämpa regelverket på angivet sätt. Således anser utredningen det tillräckligt att artikel 28 regleras i författning av lägre valör än lag.

12.11 Vissa specialregler

12.11.1 Vissa specialregler när det gäller livförsäkringar och andra investeringsrelaterade försäkringar

Utredningens förslag: Bestämmelser införs i penningtvättslagen som motsvarar det fjärde penningtvättsdirektivets krav på kundkännedom och tidpunkt för identitetskontroller när det gäller livförsäkringar och andra investeringsrelaterade försäkringar.

När det gäller livförsäkringar och andra investeringsrelaterade försäkringar innehåller det fjärde penningtvättsdirektivet vissa nyheter. Av artikel 13.5 framgår att kundkännedomsprocessen – utöver identifiering och kontroll av kunden och den verkliga huvudmannen – även ska omfatta identifiering och kontroll av förmånstagare (motsvarande krav behandlas i tolkningsnoten till Fatfs rekommendation nr 10).

Artikeln omfattar kreditinstitut och finansiella institut och är således inte tillämplig för samtliga verksamhetsutövare. Är det fråga om förmånstagare som identifierats som specifikt namngivna personer eller juridiska personer ska förmånstagarnas namn fastställas vid identifieringen. Kreditinstitut och finansiella institut ska, i fråga om förmånstagare som har utpekats genom egenskaper eller klass eller på annat sätt, inhämta tillräcklig information om dessa förmånstagare. Informationen ska möjliggöra för verksamhetsutövaren att avgöra förmånstagarens identitet vid utbetalningstillfället. Kontrollerna av förmånstagarnas identitet ska, enligt artikel 13.5, äga

rum vid utbetalningstillfället. Vid överlåtelse, helt eller delvis, av livförsäkring eller annan investeringsrelaterad försäkring ska kreditinstitut eller finansiella institut – med kännedom om överlåtelsen – kontrollera den verkliga huvudmannens identitet när försäkringens värde övergår till den personen eller den juridiska personen.

I det nya direktivet ställs vidare krav på att en verksamhetsutövare vidtar rimliga åtgärder för att avgöra om förmånstagare till livförsäkringar eller andra investeringsrelaterade försäkringar och, vid behov, även förmånstagares verkliga huvudman är personer i politiskt utsatt ställning (se artikel 21, motsvarande krav finns i tolkningsnoten till Fatfs rekommendation nr 10). Dessa åtgärder ska vidtas senast då försäkringen helt eller delvis utbetalas eller överläts.

Direktivets särskilda bestämmelser i fråga om livförsäkringar och andra investeringsrelaterade försäkringar sträcker sig längre än vad dagens penningtvättsreglering gör. Av bestämmelsen i nuvarande 2 kap. 9 § första stycket penningtvättslagen följer visserligen att identitetskontroll av förmånstagare till livförsäkringar senast ska ske vid utbetalning av försäkringsersättning eller när annan rättighet enligt försäkringsavtalet utövas för första gången. Således förutsätts att en förmånstagare ska identifieras och kontrolleras. Dagens reglering omfattar dock överhuvudtaget inte någon särreglering när det gäller andra investeringsrelaterade försäkringar (såsom t.ex. sådana kapitalförsäkringar som byggs upp genom sparande) än livförsäkringar. Bestämmelser som återspeglar huvuddragen i artiklarna 13.5 och 21 bör således föras in i penningtvättslagen (se även avsnitt 12.9.3).

I penningtvättslagen föreslås, mer specifikt, att bestämmelser förs in som säger att identitetskontroller av förmånstagare till livförsäkringar och andra investeringsrelaterade försäkringar ska ske vid utbetalning av försäkringsersättning eller när förmånstagaren hävdar annan förvärvad rättighet. Vid överlåtelser, helt eller delvis, av livförsäkringar eller andra investeringsrelaterade försäkringar ska kredit- och finansiella institut med kännedom om överlåtelsen kontrollera identiteten på den verkliga huvudmannen när försäkringens värde övergår till förvärvaren. Kännedom om överlåtelsen torde ett kreditinstitut eller finansiellt institut främst få då förvärvaren tar på sig förpliktelser gentemot ett institut. Det krävs t.ex. inte sällan att en verksamhetsutövare av detta slag, som sålt en dylik försäkring,

måste godkänna förvärvaren – innan någon överlåtelse kan ske. Av penningtvättslagen föreslås också framgå att en verksamhetsutövare, senast vid utbetalning eller överlåtelse av en försäkring, ska vidta åtgärder för att avgöra om förmånstagaren och, vid behov, förmånstagarens verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning.

När det gäller bestämmelsernas närmare innebörd kan konstateras att direktivet kräver att kreditinstituten och de finansiella instituten vidtar vissa åtgärder för att identifiera förmånstagarna redan i det inledande skedet av kundrelationen (fastställa namn eller, om det inte är möjligt, inhämta tillräckligt med information för att kunna fastställa identiteten vid utbetalningstillfället). Det är enbart själva identitetskontrollerna som kan anstå till utbetalningen eller överlåtelsen. Hur den inledande identifieringsprocessen ska genomföras och vad den ska innebära bör regleras i författning av lägre valör än lag.

I fråga om vilka åtgärder en verksamhetsutövare måste vidta för att avgöra om förmånstagaren – till en livförsäkring eller annan investeringsrelaterad försäkring – är en person i politiskt utsatt ställning gör utredningen följande överväganden. Direktivet kräver att verksamhetsutövaren vidtar rimliga åtgärder för att avgöra huruvida en förmånstagare är en person i politisk utsatt ställning. Hur långtgående åtgärder som kan anses vara rimliga är beroende av riskerna för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Utgångspunkten måste, under alla förhållanden, vara den information som verksamhetsutövaren får från kunden. Precis som när det gäller att identifiera huruvida kunden eller den verkliga huvudmannen är en person i politisk utsatt ställning går det alltså inte att helt förlita sig på eventuella PEP-listor. Dessa, liksom andra externa källor, kan emellertid bidra med värdefull information. En ordning som innebär att en identifierad förmånstagare enbart kontrolleras mot en extern källa för att avgöra huruvida han eller hon är en person i politiskt utsatt ställning är däremot inte förenlig med kraven i det nya direktivet.

När det gäller kravet på att vidta åtgärder för att avgöra om förmånstagarens verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning kan konstateras att sådana åtgärder, enligt direktivet och förslaget till lagtext, enbart behöver vidtas vid behov. Behov får normalt sett anses föreligga när det finns indikationer på att en

bakomliggande verklig huvudman kan finnas för vilkens räkning förmånstagaren handlar.

12.11.2 Särskilda regler när det gäller trusters och liknande juridiska konstruktioner

Utredningens förslag: Bestämmelser införs i penningtvättslagen som motsvarar det fjärde penningtvättsdirektivets krav på kundkännedom och tidpunkt för identitetskontroller när det gäller trusters och liknande juridiska konstruktioner.

Också när det gäller trusters eller liknande juridiska konstruktioner innehåller direktivet vissa nyheter. Om kunden är en trust eller liknande juridisk konstruktion – med förmånstagare som utpekats genom särskilda egenskaper eller klass – ska kundkännedomsprocessen även omfatta dessa förmånstagare. Av artikel 13.6 följer att en verksamhetsutövare ska inhämta information om sådana förmånstagare som har utpekats genom särskilda egenskaper eller klass. Verksamhetsutövaren ska inhämta så mycket information om förmånstagaren att den anser sig kunna fastställa förmånstagarens identitet vid utbetalningstillfället.

Trusters förekommer inte i svensk rätt. Den närmaste motsvarigheten till en klassisk trust torde vara den svenska stiftelsen. Trots vissa likheter kan dock inte stiftelsen, till sin konstruktion, sägas vara direkt jämförbar med en trust. Således förefaller de bestämmelser i direktivet som tar sikte på trusters och liknande juridiska konstruktioner främst vara avsedda för en annan rättslig miljö än den svenska. Dock förekommer det att utländska trusters etablerar sig i Sverige. Detta innebär att det inte går att underlåta att genomföra bestämmelser av denna karaktär i svensk rätt. Den artikel i direktivet, artikel 13.6, som reglerar identitetskontroll av förmånstagare till trusters och andra liknande juridiska konstruktioner ger också uttryck för en tvingande princip. En bestämmelse med innebörd att identitetskontroller av förmånstagare till trusters och liknande juridiska konstruktioner ska identifieras och kontrolleras bör därför införas i penningtvättslagen. Vidare bör det framgå att kontrollerna ska äga rum senast vid utbetalningen av förmånerna eller när förmånstagaren hävdar annan förvärvad rättighet. Detal-

jerna kring dessa kontroller bör, på motsvarande sätt som för livförsäkringar och andra investeringsrelaterade försäkringar, regleras i författning av lägre valör än lag.

12.11.3 Undantag beträffande elektroniska pengar

Utredningens bedömning och förslag: Den nya penningtvättslagen bör medge förenklade förfaranden i fråga om elektroniska pengar. En verksamhetsutövare ska inte behöva genomföra identitetskontroller av kunden och den verkliga huvudmannen beträffande instrument för elektroniska pengar som uppfyller vissa villkor. Inte heller ska verksamhetsutövaren behöva kontrollera affärsförbindelsens syfte och art. Däremot måste utgivaren av de elektroniska pengarna kunna kontrollera transaktionen eller affärsförbindelsen så noga att denne kan upptäcka ovanliga eller misstänkta transaktioner.

Bestämmelser av denna innebörd införs i penningtvättslagen.

Det nya direktivet ger medlemsstaterna möjlighet att besluta att vissa åtgärder för kundkännedom inte behöver vidtas beträffande elektroniska pengar. Med elektroniska pengar avses ett penningvärde som inte finns på ett individualiserat konto utan i stället finns lagrat på ett elektroniskt medium, såsom t.ex. en dator, en mobiltelefon eller ett annat uppladdningsbart betalningsinstrument.⁴⁵

Förutsättningarna för att kunna tillämpa detta undantag behandlas i artikel 12. För att det ska kunna tillämpas krävs att endast begränsade summor kan lagras eller lösas ut. Vidare krävs att det instrument för elektroniska pengar som är föremål för undantag uteslutande används för inköp av varor eller tjänster och att betalningsinstrumentet inte kan finansieras med anonyma elektroniska pengar.

Av artikeln följer vidare att medlemsstaterna kan tillåta undantaget efter en lämplig riskbedömning, som visar på en låg risk för penningtvätt och finansiering av terrorism.

⁴⁵ Se lagen (2011:755) om elektroniska pengar.

Undantaget beträffande elektroniska pengar är det enda uttryckliga där det nya direktivet tillåter att en verksamhetsutövare, avstår från att utföra vissa åtgärder för kundkännedom. Rätten till undantag kan dock inte omfatta samtliga kundkännedomsåtgärder. Av artikel 12 följer att medlemsstaterna kan bevilja undantag från kravet på identitetskontroll av kunden och den verkliga huvudmannen samt från kravet på att bedöma och inhämta information om affärsförbindelsen syfte och art. Utgivaren av de elektroniska pengarna måste emellertid alltid övervaka transaktionen eller affärsförbindelsen så noga att denna kan uppräcka ovanliga eller missänkta transaktioner.

I dagens penningtvättslag finns, som framkommit, redan ett undantag från de vanliga kraven på kundkännedom när det gäller elektroniska pengar. Utredningen har inte funnit något som talar för att riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism skulle ha blivit högre sedan bestämmelsen infördes. Det nya direktivets möjligheter att medge undantag för denna typ av produkter är därtill strängare än tidigare. Utredningen anser därför att det fortsättningsvis bör finnas möjlighet att kunna tillämpa förenklade förfaranden beträffande elektroniska pengar – denna möjlighet måste dock återspegla kraven i direktivet. Huvuddragen i artikel 12 bör således föras in i den nya lagen. Beträffande elektroniska medier som kan laddas anser utredningen att det högsta beloppet bör bestämmas till motsvarande 250 euro. Den möjlighet direktivet erbjuder att höja beloppet till 500 euro bör alltså inte utnyttjas.

Ett genomförande av artikel 12 ger sammanfattningsvis vid handen att verksamhetsutövare inte ska behöva genomföra identitetskontroller av kunden och den verkliga huvudmannen beträffande de instrument för elektroniska pengar som uppfyller villkoren. Inte heller ska verksamhetsutövaren behöva kontrollera affärsförbindelsens syfte och art. Däremot måste utgivaren av de elektroniska pengarna kunna kontrollera transaktionen eller affärsförbindelsen så noga att denna kan upptäcka ovanliga eller missänkta transaktioner. Om verksamhetsutövare skulle finna att det föreligger hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism kan undantaget inte heller tillämpas.

12.11.4 Särskilt om gemensamma konton som förvaltas av advokater eller andra oberoende jurister

Utredningens förslag: Den nya penningtvättslagen ska även fortsättningsvis omfatta bestämmelser som medger förenklade förfaranden när det gäller verkliga huvudmän bakom gemensamma konton som förvaltas av advokater och biträdande jurister på advokatbyrå. När det gäller andra oberoende jurister inskränks dock möjligheten att tillämpa förenklade förfaranden till att avse gemensamma konton som förvaltas av biträdande jurister på advokatbyrå.

Av penningtvättslagen ska också framgå att förenklade förfaranden enbart kan tillämpas i de fall risken för penningtvätt och finansiering av terrorism bedöms som låg liksom att verksamhetsutövare måste övervaka affärsförbindelsen så noga att ovanliga eller misstänkta transaktioner kan upptäckas och granskas.

Penningtvättslagen tillåter i dag att verksamhetsutövare tillämpar förenklade åtgärder för kundkännedom i fråga om verkliga huvudmän bakom gemensamma konton som förvaltas av advokater eller andra oberoende jurister. Bestämmelsen påverkar inte advokaters och andra oberoende juristers egna skyldigheter. Dessa måste alltså identifiera huvudmännen till de gemensamma konton som de förvaltar. Regleringen träffar i realiteten främst advokaters klientmedelskonton. Klientmedelskonton tillhandahålls normalt av en bank.

Möjligheten att tillämpa förenklade åtgärder för kundkännedom fördes in i penningtvättslagen som ett led i genomförandet av det tredje penningtvättsdirektivet. Enligt skrivningarna i det tredje penningtvättsdirektivet förutsattes riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism typiskt sett vara låga i dessa fall. En ordning som tillåter förenklade förfaranden i dessa fall har i tidigare förarbeten också ansetts påkallade, med beaktande av advokaters tystnadsplikt.⁴⁶ 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 Advokatsamfundets stadgar finns

⁴⁶ Prop. 2008/09:70, s. 93.

en liknande bestämmelse och tystnadsplikten regleras även i de vägledande reglerna om god advokatsed (2.2.1 VRGA). Advokaters tystnadsplikt är straffsanktionerad enligt 20 kap. 3 § brottsbalken och en advokat som bryter mot nämnda tystnadsplikt kan också bli föremål för disciplinära förfaranden enligt 8 kap. 7 § rättegångsbalken. I Advokatsamfundets stadgar finns även bestämmelser rörande förvaltning av klienters medel. Reglering härom finns även i Advokatsamfundets bokföringsreglemente (se 1–4 §§). Om en advokat öppnar ett klientmedelskonto 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.

Advokaternas lagstadgade tystnadsplikt var alltså ett starkt skäl till att möjligheten att tillämpa förenklade kundkännedomsåtgärder i dessa fall infördes. Att den bestämmelsen även omfattar andra oberoende jurister beror på att det inte ansetts lämpligt att t.ex. biträdande jurister på en advokatbyrå, som kan använda samma klientmedelskonton, omfattas av skilda regler i kontrollhänseende.

Den nuvarande bestämmelsen i penningtvättslagen har varit föremål för diskussion. I den nationella riskbedömningen avseende penningtvätt från 2013 behandlades klientmedelskontona i sårbarhetsanalysen.⁴⁷ Det konstaterades att bankernas möjlighet att uppnå tillräcklig kundkännedom och utföra fortlöpande uppföljning förhindras av advokaters klientskyddsplikter. Gemensamma konton som förvaltas av advokater och andra oberoende jurister nämns inte heller i bilaga II till det nya direktivet. Det nya direktivet anger således inte denna typ av konton som exempel på en sådan tjänst som skulle kunna vara att förknippa med låg risk.

En bedömning av huruvida det fortsättningsvis ska vara möjligt att tillämpa förenklade åtgärder för kundkännedom i fråga om klientmedelskonton bör, enligt utredningens uppfattning, främst göras utifrån en bedömning av risken för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Lagstiftaren har tidigare ansett att undantag från vissa kundkännedomsåtgärder kan göras. Det har inte framkommit några

⁴⁷ *Penningtvätt – En nationell riskbedömning* (2013), s. 34.

omständigheter som talar för att riskerna för penningtvätt eller finansiering av terrorism skulle vara högre i dag än när undantaget infördes. Vidare talar det faktum att advokaten själv, som står under tillsyn, har att inhämta kundkännedom om den klient vars medel förvaras på klientmedelskontot för att låg risk föreligger. Advokaten är också skyldig att kontinuerligt granska uppdraget. Mot den bakgrunden anser utredningen att även den nya penningtvättslagen bör ge möjlighet för en verksamhetsutövare att tillämpa förenklade åtgärder när det gäller verkliga huvudmän som förvaltas av en advokat.

Det förenklade förfarandet består i att advokaten kan behålla uppgiften om klientens namn och de handlingar som styrker identiteten intill dess den kontoförande verksamhetsutövaren eventuellt begär att få del av uppgifterna och handlingarna. Så länge verksamhetsutövaren bedömer att låg risk föreligger behöver således inte klientens namn avslöjas.

Utredningen anser att bestämmelsen i första hand ska tillämpas med avseende på advokaters klientmedelskonton. Överfört till utländska förhållanden ska sådana jurister som står under en tillsyn som kan jämföras med vad som gäller för en svensk advokat omfattas av bestämmelsen.

Utöver klientmedelskonton som förvaltas av advokater bör också sådana som förvaltas av biträdande jurister på advokatbyrå omfattas. En biträdande jurist på advokatbyrå arbetar under ledning av en eller flera advokater och bör därför generellt sett kunna jämföras ur risksynpunkt. Jurister som är verksamma i andra länder bör omfattas av bestämmelsen förutsatt att de arbetar under ledning av en annan jurist som i sin tur kan jämföras med en svensk advokat på det sätt som tidigare nämndes.

Däremot anser utredningen att beteckningen ”oberoende jurist” träffar en alltför obestämd grupp av yrkesutövare. Dessa är normalt inte underkastade tillsyn med avseende på sin yrkesutövning i andra fall än dem som gäller tillämpningen av penningtvättsregelverket. Det går därför inte att säga att den gruppen potentiellt representerar låg risk. Att bibehålla möjligheten att tillämpa förenklade åtgärder för den gruppen skapar dessutom en omotiverad skillnad i förhållande till andra grupper av verksamhetsutövare som kan ha anledning att utnyttja klientmedelskonton.

Utredningen föreslår därför att möjligheten att inte överföra uppgifter om verkliga huvudmän till klientmedelskonton ska inskränkas till konton som förvaltas av advokater eller biträdande jurister på advokatbyrå. I enlighet med vad direktivet föreskriver i fråga om förenklade förfaranden får bestämmelsen enbart tillämpas om omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att verksamhetsutövaren kan konstatera att risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är låg. Verksamhetsutövaren måste också övervaka affärsförbindelsen så noga att ovanliga eller misstänkta transaktioner kan upptäckas och granskas.

Utredningen anser att bestämmelsen är av en sådan specifik art att den, i den nya lagen, bör placeras i samma sammanhang som andra specialregler.

13 Granskning och rapportering m.m.

13.1 Inledning

I detta kapitel går utredningen igenom sina överväganden och förslag när det gäller granskning och rapportering m.m., de avsnitt som regleras i kapitel 4 i utredningens förslag till ny penningtvättslag. Det fjärde penningtvättsdirektivet kräver att vissa förändringar görs. Svensk rätt måste anpassas till förändrade krav när det t.ex. gäller krav på uppgiftslämning. Utredningen lämnar också förslag i andra delar än dem som motiveras av de internationella åtagandena.

13.2 Granskning och rapportering

Utredningens förslag: Penningtvättslagen ska i fråga om granskning och rapportering bygga på ett riskbaserat förhållningssätt. Granskningsskyldigheten ska knytas till aktiviteter i stället för transaktioner. Fokus för granskningen ska i första hand vara avvikelser från vad verksamhetsutövaren har anledning att förvänta sig av en viss kund eller kundrelation. Granskningen ska utgå från de risker som är relevanta för respektive verksamhetsutövare.

För kunder med vilka verksamhetsutövaren har en pågående affärsförbindelse ska utgångspunkten för vad som är en avvikelse från det normala vara den kunskap om kunden som verksamhetsutövaren skaffat sig genom kundkännedomsprocessen och på annat sätt.

För kunder med vilka verksamhetsutövaren inte har en varaktig kundrelation ska utgångspunkten för vad som är en avvikelse från det normala vara den allmänna kunskap som verksamhetsutövaren har om sin verksamhet, sina kunder, de tjänster som

verksamhetsutövaren tillhandahåller, de uppgifter som kunden lämnar och övriga omständigheter.

Även förfaranden som framstår som normala för en viss kund eller kunder i allmänhet kan ge upphov till misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det kan exempelvis grundas på information om kända tillvägagångssätt för sådana aktiviteter, kännedom om förhöjda risker på ett visst område eller på annan information som är tillgänglig för verksamhetsutövaren. Även sådana aktiviteter ska rapporteras om de ger upphov till skälig grund för misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Verksamhetsutövare ska rapportera misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism till Polismyndigheten (Finanspolisen), oavsett om det förekommit en transaktion eller inte. Bestämmelserna om rapportering och vilka uppgifter som ska anges i rapporten, ska överföras med i stort sett samma innehåll som framgår i den befintliga lagen. Det ska dock förtydligas att verksamhetsutövaren i rapporten ska ange om denna avstått från att utföra en viss transaktion, i syfte att underrätta Polismyndigheten (Finanspolisen) om behov av återkoppling.

Nuvarande bestämmelse om straff för att ha underlåtit att granska eller rapportera överförs inte till den nya lagen. Överträdelse ska i stället kunna mötas med administrativa sanktioner.

Enligt 3 kap. 1 § i den nuvarande penningtvättslagen är verksamhetsutövare skyldiga att granska transaktioner och att rapportera alla uppgifter om transaktioner som efter närmare analys kan tyda på penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Terminologin, som tydligt fokuserar på förekomsten av transaktioner, saknar förebild i Fatfs nuvarande rekommendationer och i direktivet. Artikel 33 i direktivet, som formulerats i enlighet med Fatfs rekommendation 20, anger att verksamhetsutövarna ska lämna en rapport om de vet, misstänker eller har rimliga skäl att misstänka att medel utgör vinning av brottslig handling eller har koppling till finansiering av terrorism. Föremålet för rapporteringsskyldigheten är således misstanke om att vissa medel, oavsett om de är föremål för en transaktion eller inte, kan ha samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det innebär att även granskningen bör ha ett vidare fokus än bara transaktioner.

Ett förändrat fokus för granskningen ligger också i linje med det riskbaserade förhållningssätt som genomsyrar direktivet och utredningens förslag till ny lag. Utredningen föreslår därför att föremålet för granskningen och vad verksamhetsutövarna ska leta efter beskrivs tydligare i lagtexten, samt att granskningsskyldigheten på ett tydligt sätt kopplas samman med de riskbedömningar som verksamhetsutövarna förutsätts göra och ta del av. De tre punkterna i bestämmelsen om granskningsskyldighet syftar till att adressera olika situationer och kundrelationer samt att skapa en tydlig koppling mellan verksamhetsutövarnas granskning och det arbete med typologier, beskrivningar av tillvägagångssätt och erfarenhetsutbyte som ska genomsyra systemet.

Ett riskbaserat förhållningssätt till granskningen medför flera fördelar. En uppenbar fördel är att verksamhetsutövarna kan fokusera sina granskningstätigheter till vissa kunder, tjänster, produkter eller delar av verksamheten beskrivna på annat sätt där riskerna för penningtvätt eller finansiering av terrorism är som störst. Detta medför ett mer effektivt resursutnyttjande. Dessutom är en riskbaserad granskning mera effektiv, eftersom det ger verksamhetsutövaren en bättre uppfattning om vad denna ska leta efter.

Den första punkten i den föreslagna bestämmelsen (4 kap. 1 § i utredningens förslag till ny penningtvättslag) avser föremålet för granskningen vid pågående affärsförbindelser. Verksamhetsutövaren förutsätts i dessa situationer ha skaffat sig en bra bild av kundens verksamhet och kan förutsättas ha goda kunskaper om bl.a. vilka personer som företräder kunden, de normala förhållandena under vilka kunden företar ekonomiska aktiviteter, storleken på ekonomiska engagemang och normala transaktioner, vilka utomstående som kunden överför medel till och varifrån kundens ekonomiska medel kommer. Verksamhetsutövaren förutsätts också ha kännedom om sin egen verksamhet, vilka risker den innebär och därutöver känna till vanliga tillvägagångssätt för penningtvätt och finansiering av terrorism samt vilka specifika risker som finns i Sverige och inom EU. Det är med utgångspunkt i dessa kunskaper som verksamhetsutövaren ska bedöma om kundens aktiviteter framstår som normala, dvs. följer det mönster som kan förväntas, eller om det förekommer avvikelser som bör analyseras ytterligare.

Den andra punkten i den föreslagna bestämmelsen överlappar delvis den första punkten, men avser att även omfatta och beskriva

föremålet för granskningen vid tillfälliga kundrelationer eller i relationer med mera sporadisk kontakt mellan verksamhetsutövaren och kunden. Även om en verksamhetsutövare är skyldig att uppnå kundkännedom också i sådana relationer har denna, till skillnad från de relationer som avses under första punkten, inte samma underlag för att bedöma vad som är normalt för den specifika kunden. Sådana verksamhetsutövare har däremot kännedom om vad som är normalt för kollektivet av kunder som vänder sig till verksamhetsutövaren, och det är denna erfarenhet och kunskap som, tillsammans med de riskbedömningar och annan extern kunskap som nämns i bestämmelsen, ska utgöra grunden för verksamhetsutövarens granskning. Även kundens beteende och förklaring till olika föreslagna förfaranden ska beaktas.

Den sista punkten avser sådana fall där aktiviteter på annan grund än att de är avvikande ger upphov till misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Punkten är avsedd att omfatta bl.a. sådana situationer då en verksamhetsutövare får anledning att misstänka att ett förslaget och till synes helt normalt affärsförslag syftar till penningtvätt eller finansiering av terrorism. Punkten syftar också till skapa en skyldighet att granska sådana aktiviteter eller mönster av aktiviteter som verksamhetsutövaren fått kännedom om från Polismyndigheten (Finanspolisen), andra myndigheter eller på annat sätt. Internationellt pågår ett omfattande arbete för strategisk analys, som bl.a. syftar till att underlätta för verksamhetsutövaren att upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism i situationer där detta annars är mycket svårt. Förhoppningen är att ett sådant arbete kan ta fart även nationellt och därmed ge verksamhetsutövarna ytterligare verktyg för sin granskning.

De aktiviteter som verksamhetsutövaren vid granskningen bedömer som avvikande eller på annat sätt ger skälig anledning att misstänka penningtvätt eller finansiering av terrorism bör liksom i dag genomgå ytterligare analys innan rapportering sker till Polismyndigheten. Syftet med analysen är att sälla ut sådana misstänkta aktiviteter som vid ett närmare påseende har andra naturliga förklaringar. Hur ingående analysen ska vara kan inte närmare regleras i lag, utan får liksom i dag avgöras från fall till fall. Det ligger dock i sakens natur att analysen inte kan vara alltför ingående, eftersom det finns ett starkt intresse av att misstanke om penningtvätt och finansiering av terrorism skyndsamt rapporteras till Polismyndigheten. Sådan

rapportering ska ske utan dröjsmål om misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism kvarstår efter en närmare analys.

Rapporten bör innehålla samma uppgifter som i dag, dvs. uppgifter om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det ska också anges om egendom som den eller de misstänkta aktiviteterna avser finns hos verksamhetsutövaren, liksom i förekommande fall uppgifter om vilka tillgodohavanden som kunden har hos verksamhetsutövaren och uppgifter om mottagare av en misstänkt transaktion.

Utredningen föreslår att det i rapporten också ska framgå om verksamhetsutövaren har avstått från att utföra en transaktion med anledning av de misstankar som anges i rapporten. Detta tillägg föreslås för att vägleda verksamhetsutövare, med anledning av att skyldigheten att avstå från transaktioner (4 kap. 8 § första stycket i utredningens förslag till ny penningtvättslag) förtydligas så att det klart framgår att verksamhetsutövaren inte får genomföra en misstänkt transaktion så länge misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism kvarstår. För att kunna göra denna bedömning är verksamhetsutövaren bl.a. i behov av återkoppling direkt från Polismyndigheten, som när det är möjligt, bör upplysa verksamhetsutövaren när misstanke inte längre föreligger. Tillägget i rapporten ska således indikera för Polismyndigheten att det föreligger ett behov av återkoppling.

När det gäller frågan om rapporternas form och kvalitet bör vikten av en effektiv och ändamålsenlig hantering belysas. Förutom en redovisning av de aktuella ekonomiska transaktionerna är det angeläget att det av rapporten framgår vilka uppgifter som kunden lämnat spontant eller på fråga angående bakgrunden till orsaken till de transaktioner som kunden önskar få genomförda. Rapporteringsrutinen bör vara utformad så att den är enkel att hantera för verksamhetsutövaren. Syftet bör vara att minimera de hinder som en verksamhetsutövare, som kanske sällan behöver överväga att rapportera misstankar, kan uppleva när det gäller sättet att framställa och leverera en rapport. Hanteringen av rapporter bör också vara så lättarbetad som möjligt för Polismyndigheten. I stället sker rapporteringen som huvudregel elektroniskt, något som inte var fallet när

det tredje penningtvättsdirektivet genomfördes.¹ Den elektroniska hanteringen har stor betydelse för effektiviteten.

I nu gällande penningtvättslag 7 kap. 1 § finns en straffbestämmelse som innebär att den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet åsidosätter gransknings- eller rapporteringsskyldigheten kan dömas till böter. Bestämmelsen har aldrig lett till någon lagföring.

Bestämmelserna om granskning- och rapportering riktar sig mot verksamhetsutövaren. En anställd i underordnad ställning kan inte drabbas av straffrättsligt ansvar.

Genom de administrativa sanktioner som nu föreslås kan såväl verksamhetsutövaren som en person som ingår i verksamhetsutövarens ledning åläggas att betala sanktionsavgifter. En särskild straffbestämmelse måste därför anses överflödig. Bestämmelsen ska därför inte överföras till den nya lagen.

13.3 Krav på uppgiftslämning och uppgiftsskyldighet

Utredningens förslag: Krav på system för uppgiftslämning föreslås omfatta alla verksamhetsutövare.

Skyldigheten att lämna uppgifter som behövs för en utredning om penningtvätt eller finansiering av terrorism överförs i oförändrat skick när det gäller verksamhetsutövare. Särregleringen i detta avseende när det gäller den som driver lotteri- och spelverksamhet utmönstras ur lagen, då dessa nu omfattas av bestämmelserna i egenskap av verksamhetsutövare.

Den som bedriver eller inom de senaste fem åren har bedrivit penninginsamling för humanitärt, välgörande, kulturellt eller annat allmännyttigt ändamål ska vara skyldig att på begäran lämna uppgifter till Polismyndigheten (Finanspolisen).

Myndigheternas skyldighet att underrätta Polismyndigheten (Finanspolisen) om omständigheter som kan antas ha samband med eller utgöra penningtvätt och finansiering av terrorism utsträcks till att gälla även sådana myndigheter som hanterar kontanter i verksamheten, i den utsträckning som detta är möjligt med hänsyn till sekretess.

¹ Prop. 2008/09:70, s. 120.

Skyldigheten för en verksamhetsutövare att bistå med uppgifter vid utredning om penningtvätt och finansiering av terrorism är ett naturligt utflöde av gransknings- och rapporteringsskyldigheten. Denna skyldighet har tidigare även gällt för den som bedrivit lotteri- eller spelverksamhet, men denna särreglering är inte längre motiverad då dessa nu omfattas av lagen i egenskap av verksamhetsutövare.

Utredningen har dock identifierat ett behov av att skapa en sådan särlösning för den som bedriver penninginsamling för vissa angivna ändamål. Sådana utövare, som framför allt bedriver verksamhet som ideella föreningar, har på senare år, särskilt internationellt, tilldragit sig ett stort intresse när det gäller finansiering av terrorism. Fatf har identifierat ideella insamlingsorganisationer som särskilt sårbara i detta avseende. Fatfs rekommendation 8 ålägger därför staterna att säkerställa att sådana organisationer inte kan missbrukas för sådana ändamål. Som framgår i avsnitt 10.4.5 har utredningen valt att inte låta sådana organisationer omfattas fullt ut av regelverket i penningtvättslagen. I den mån myndigheterna får kännedom om att en ideell förening utnyttjas i syfte att finansiera terrorism är det av stor vikt att Polismyndigheten (Finanspolisen) har möjlighet att få tillgång till relevanta uppgifter från föreningen. Ett tydligt stöd för Polismyndigheten att inhämta sådana uppgifter bör således införas.

I gällande rätt finns en skyldighet för sådana myndigheter som bedriver tillsyn enligt lagen att underrätta Polismyndigheten om de får kännedom om en omständighet som kan antas ha samband med eller utgöra penningtvätt eller finansiering av terrorism. I den nationella riskbedömningen framkommer emellertid att även andra myndigheter, såsom Kronofogdemyndigheten och Skatteverket, kan utnyttjas för penningtvätt.² Dessa omfattas av naturliga skäl inte av någon tillsyn enligt lagen och bedriver inte heller någon sådan tillsyn. Även myndigheter som överför medel till medborgarna, exempelvis Centrala studiestödsnämnden och Försäkringskassan, riskerar att utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Enligt utredningen är det av vikt för preventionen av penningtvätt och finansiering av terrorism att även andra än tillsynsmyndigheterna har ett uttryckligt stöd för att underrätta Polismyndigheten om de upptäcker en omständighet som kan antas ha samband med

² Penningtvätt – En nationell riskbedömning, 2013-08-30, dnr: Fi2012/4457.

eller utgöra penningtvätt eller finansiering av terrorism i sin verksamhet. Underrättelseskyldigheten bör därför utsträckas till att omfatta andra än tillsynsmyndigheterna.

En generell skyldighet att rapportera förhållanden som indikerar samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism skulle närmare behöva övervägas i belysning av de skyldigheter myndigheter i vissa fall har att anmäla misstanke om brott och de möjligheter som i andra fall föreligger att underrätta en åklagarmyndighet eller Polismyndigheten om misstanke. Utredningen anser därför att den skyldighet som bör gälla för alla myndigheter nu bör begränsas till situationer där myndigheten hanterar kontanter och uppgifterna kan lämnas utan hinder av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).³

Enligt artikel 42 i direktivet ska verksamhetsutövare inrätta system som gör det möjligt för dem att på förfrågningar från finansunderrättelseenheten eller från andra myndigheter snabbt och fullständigt lämna uppgifter om 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. Denna skyldighet åligger enligt gällande rätt enbart de verksamhetsutövare som utgörs av kreditinstitut och finansiella institut. För att svara mot direktivets krav bör skyldigheten att inrätta system utvidgas till att omfatta samtliga verksamhetsutövare. Därutöver anser utredningen att regeringen eller den myndighet som regeringen föreskriver ska ha rätt att meddela ytterligare föreskrifter om systemen.

13.4 Undantag från skyldigheten att rapportera

Utredningens förslag: Bestämmelserna om undantag från rapporteringsskyldigheten för advokater och biträdande jurister på advokatbyrå, andra oberoende jurister, godkända och auktoriserade revisorer samt skatterådgivare överförs från den befintliga lagen. Bestämmelserna slås ihop till en paragraf av redaktionella skäl.

³ Se bl.a. 10 kap. 18, 23 och 24 §§ i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Advokater och biträdande jurister på advokatbyrå, andra oberoende jurister, godkända och auktoriserade revisorer samt skatterådgivare intar i vissa avseenden en särställning i lagen då de avseende information som de fått del av vid fullgörandet av vissa arbetsuppgifter inte omfattas av reglerna om rapporterings- och upplysningskyldighet. För advokater och andra oberoende jurister är lagens tillämpningsområde därutöver begränsat enligt 1 kap. 3 § i den föreslagna lagen till sådana situationer där risken är som störst för att deras tjänster missbrukas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

De verksamhetsutövare som avses i detta avsnitt undantas från rapporterings- och upplysningskyldigheten i första hand avseende information från en klient som de erhåller när de försvarar eller företräder klienten i eller rörande rättsliga förfaranden. Undantaget gäller även vid rådgivning om att inleda eller undvika rättsliga förfaranden, och omfattar information som erhållits före, under eller efter sådana förfaranden. Artikeln som avser undantaget från rapporterings- och upplysningskyldigheten har överförs i stort sett ordagrant från det tredje penningtvättsdirektivet. Emellertid anges nu i artikel 34.2 att det endast är i den *strikt*a utsträckning som de här aktuella verksamhetsutövarna utför de särskilda arbetsuppgifterna som undantaget gäller. Detta indikerar att undantaget ska ges en så begränsad tillämpning som möjligt.

Anledningen till undantaget är den oberoende-, lojalitets- och tystnadsplikt som jurister och i synnerhet advokater har i förhållande till sina klienter. Att även andra verksamhetsutövare omfattas av detta undantag motiveras med att dessa, i de fall som de tillhandahåller tjänster fullt jämförliga med dem som en jurist tillhandahåller, bör behandlas på samma sätt. Enligt direktivet, liksom den befintliga penningtvättslagen, ska jurister kunna upprätthålla dessa plikter mot sin klient fullt ut vid utförandet av sådana uppdrag som är särskilt viktiga för rätten till en rättvis rättegång. Det är av denna anledning som undantaget fokuserar på de situationer när juristen försvarar eller företräder klienten i eller rörande rättsliga förfaranden, inklusive rådgivning före sådana rättsliga förfaranden. Det är således inför, under eller efter en tvist med det allmänna, en fysisk eller juridisk person som undantaget gäller.

Detta undantag torde i relativt liten utsträckning behöva åberopas av en oberoende jurist, eftersom juristen endast omfattas av lagen i den utsträckning som framgår i 1 kap. 3 § i utredningens förslag till

ny penningtvättslag, dvs. när juristen på andra sätt än i samband med tvister agerar för sin klient genom att exempelvis genomföra transaktioner av olika slag. Andra i bestämmelsen angivna verksamhetsutövare än jurister som kan företräda klienter i rättsliga förfaranden omfattas dock fullt ut av skyldigheterna i lagen. Utredningen konstaterar att det kan vara mycket svårt att avgöra när en affärsförbindelse som rör rådgivning ”i allmänhet” övergår till att bli rådgivning inför ett visst rättsligt förfarande. Detta är otillfredsställande, men med hänsyn till den stora variation som de olika verksamhetsutövarnas uppdrag uppvisar är det inte möjligt att i lagen lägga fast några tydliga principer för bestämmandet av denna tidpunkt. Det får i stället avgöras från fall till fall.

Även det andra undantaget i bestämmelsen, som avser den oberoende juristens bedömning av klientens rättsliga situation, kan medföra svårigheter vid tillämpningen. Detta undantag gäller oavsett om bedömningen av klientens rättsliga situation har en koppling till ett rättsligt förfarande eller inte. Tillämpningssvårigheten består i att det skulle kunna hävdas att en jurist i all sin verksamhet gör och måste göra en utvärdering av sin klients rättsliga situation. Undantaget kan dock inte ges en så vid tolkning, eftersom detta skulle undanta all verksamhet som en oberoende jurist vidtar och därmed strida mot syftet med direktivet och lagen och även i övrigt gå längre än vad som är motiverat med hänsyn till oberoende-, lojalitets- och tystnadsplikten.

Den verksamhet som en oberoende jurist utför och som omfattas av en rapporteringsplikt kännetecknas av att juristen agerar på klientens uppdrag och efter dennas mer eller mindre tydliga och på förhand eller under hand givna instruktioner. Juristens oberoende och i rättsliga frågor rådgivande roll är inte det huvudsakliga inslaget i ett sådant uppdrag även om olika moment i förfarandet kan innefatta viss rådgivning. Det är också denna typ av uppdrag som utpekas i 1 kap. 3 § i den föreslagna lagen, vilket torde innebära att de oberoende jurister som omfattas av lagens tillämpningsområde med anledning av de tjänster som de tillhandahåller en viss klient, i relativt begränsad utsträckning har anledning att underlåta rapportering med stöd av undantaget.

Det är inte möjligt att ange omfattningen av undantaget i lagtexten med större precision än vad som är fallet i dag.⁴ Med ledning av dessa allmänna uttalanden och uppräkningslistan i 1 kap. 3 § i den föreslagna lagen bör det dock finnas förutsättningar för advokater och oberoende jurister att veta när de omfattas respektive inte omfattas av rapporterings- och uppgiftsskyldigheten.

13.5 Skyldighet att avstå från vissa transaktioner

Utredningens förslag: Bestämmelsen om skyldighet att avstå från vissa transaktioner förtydligas jämfört med vad som anges i gällande rätt. I bestämmelsen ska tydligt framgå att verksamhetsutövaren är skyldig att avstå från att utföra en transaktion så länge det finns misstanke om att den utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Vid bedömningen av om misstanke föreligger ska verksamhetsutövaren beakta vad som framkommer vid återkoppling från Polismyndigheten (Finanspolisen). Undantaget från denna skyldighet preciseras så att det framgår att genomförande av misstänkta transaktioner bara får ske om det är sannolikt att den fortsatta utredningen om brott gentemot den som gynnas av transaktionen annars försvåras eller om det är omöjligt att vägra transaktionen.

Skyldigheten för en verksamhetsutövare att avstå från att genomföra en transaktion som misstänks utgöra ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism framgår i artikel 35 i direktivet. Utredningen föreslår en utformning i linje med vad som följer av direktivet, men med viss anpassning för svenska förhållanden.

Skyldigheten för verksamhetsutövare att avstå från att genomföra en misstänkt transaktion är av stor vikt vid förebyggandet av penningtvätt och finansiering av terrorism. Undantagen från denna viktiga princip bör vara tydligt angivna i lagen. Det finns i dag bland verksamhetsutövarna en viss osäkerhet i fråga om skyldigheten att avstå från att genomföra en transaktion består även efter det att rapportering till Polismyndigheten (Finanspolisen) har skett. Att

⁴ Jfr prop. 2008/09:70 s. 118 f och prop. 2003/04:156 s. 60 ff. samt EG-domstolens dom den 26 juni 2007 i mål C-305/05 samt generaladvokatens förslag till avgörande, Celex 62005CC0305.

skyldigheten gäller även efter rapportering bör därför tydligt framgå i lagen i syfte att undvika osäkerhet.

I direktivet anges att förbudet att genomföra transaktioner består till dess att verksamhetsutövaren följt alla ytterligare instruktioner från Finansunderrättelseenheten eller de behöriga myndigheterna i enlighet med den inhemska rättsordningen. I svensk rätt saknas möjligheter för Polismyndigheten och tillsynsmyndigheterna att lämna sådana specifika instruktioner till verksamhetsutövare i detta avseende. Någon ny reglering med detta innehåll föreslås inte. För att avgöra frågan om hur länge misstanke föreligger är dock bl.a. Polismyndighetens fortsatta analys och utfallet av en eventuell förundersökning en viktig komponent – något som bör framgå av lagen. Det är därför angeläget att Polismyndigheten, i största möjliga utsträckning, återkopplar till verksamhetsutövaren. Någon särskild bestämmelse som ålägger Polismyndigheten att ge återkoppling när det är möjligt i dessa situationer är inte nödvändig då det följer av myndighetens allmänna uppdrag. Verksamhetsutövarens egen analys och information från andra källor, såsom andra myndigheter, bör även tjäna som ledning.

Vissa transaktioner är till sin natur sådana att det inte möjligt för verksamhetsutövaren att avstå från att genomföra dem. Sådana transaktioner bör undantas från skyldigheten. Undantaget avser framför allt sådana IT-baserade förfaranden som exempelvis banker tillhandahåller, där banken inte aktivt medverkar i överföringen och andra liknande förfaranden. Undantaget träffar i princip också sådana transaktioner som skett före det att misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism uppstått. Inte heller sådana transaktioner kan av naturliga skäl hindras.

Det andra undantaget är motiverat av intresset att kunna efterforska den som gynnas av en misstänkt transaktion. Undantaget bör begränsas i enlighet med detta, i syfte att vägleda verksamhetsutövaren och minska undantagets räckvidd jämfört med vad som gäller i dag. Ytterligare en begränsning jämfört med gällande rätt är att det för verksamhetsutövaren måste framstå som sannolikt att en vägran att genomföra transaktionen motverkar försöken att efterforska den som gynnas av transaktionen. Kravet på sannolikhet innebär att det undantaget endast bör kunna tillämpas efter noggranna och väl motiverade överväganden från verksamhetsutövaren.

13.6 Tystnadsplikt

Utredningens förslag: Bestämmelserna om att rapportering- och uppgiftsskyldighet som följer av lagen bryter den tystnadsplikt som kan gälla för den som lämnar uppgifterna överförs oförändrade från den befintliga lagen.

Bestämmelserna som i stället reglerar meddelandeförbud ändras. I syfte att bättre beskriva vad det egentligen handlar om klargörs att paragrafen reglerar tystnadsplikt.

Tystnadsplikten ska endast omfatta obehörigt röjande uppgifter till kunden eller andra utomstående. Vad som är ett behörigt röjande av sådana uppgifter specificeras i lagen. Som behörigt röjande avses, liksom enligt gällande rätt, att lämna uppgifter till en tillsynsmyndighet enligt lagen. Som behörigt röjande ska också avses de situationer som framgår av artikel 39.3–5 i direktivet, dvs. överföring av information mellan utpekade verksamhetsutövare i vissa situationer.

Det ska inte heller betraktas som obehörigt röjande om en kund får kännedom om att en granskning har genomförts, att uppgifter har lämnats enligt 4 kap. 2 och 4–5 §§ eller att en undersökning har utförts eller kan komma att utföras, när ett sådant röjande inte kan undvikas till följd av verksamhetsutövarens skyldighet att avstå från en transaktion, att avstå från att inleda en affärsförbindelse eller att avsluta en affärsförbindelse.

En överträdelse av tystnadsplikten ska kunna bestraffas som brott mot tystnadsplikt enligt brottsbalken.

I gällande rätt (3 kap. 5 § penningtvättslagen) finns bestämmelser om att den som lämnat uppgifter som denna är skyldig att lämna enligt lagen inte får göras ansvarig för att ha åsidosatt tystnadsplikt. Detta gäller under förutsättning att den fysiska eller juridiska person som lämnat uppgiften hade anledning att räkna med att uppgiften borde lämnas, dvs. om uppgiften lämnas i god tro. Det har inte identifierats något behov av att förtydliga eller på annat sätt ändra grunden för denna bestämmelse.

I gällande rätt finns vidare en bestämmelse (3 kap. 4 §) enligt vilken verksamhetsutövare eller företrädare för dessa inte får röja för kunden eller någon utomstående att en granskning har genomförts eller att uppgifter har lämnats eller att en undersökning ut-

förts eller kan komma att utföras. Denna bestämmelse reglerar i stället ett ”meddelandeförbud”. För att bättre beskriva vad det egentligen handlar om föreslår dock utredningen att det klargörs att paragrafen reglerar tystnadsplikt.

I direktivet (artikel 39.2–5) anges vissa undantag från huvudregeln. Det första undantaget (artikel 39.2) gäller uppgiftslämnande till tillsynsmyndigheter i ett disciplinärende eller annat ärende som motiverar att uppgiften lämnas. Detta undantag är redan infört i lagen.

I de övriga punkterna i artikeln framgår ytterligare undantag från förbudet att röja uppgifter till utomstående. Där föreskrivs vilka utomstående som uppgifterna får röjas till och under vilka omständigheter.

Det första undantaget (artikel 39.3) gäller överföring av uppgift mellan kreditinstitut och finansiella institut som omfattas av lagen. Kreditinstitut och finansiella institut ska också ha möjlighet att överföra uppgifter till filialer och majoritetsägda dotterföretag under vissa förutsättningar. Dessa förutsättningar syftar till att säkerställa att filialer och dotterföretag i tredje land omfattas av samma krav på riktlinjer och rutiner för bl.a. informationsutbyte och frågor om penningtvätt och finansiering av terrorism som fastställts enligt lagen.

Det andra undantaget (artikel 39.4) gäller överföring av uppgifter mellan advokater och biträdande jurister på advokatbyrå, andra oberoende jurister, revisorer, externa revisorer och skatterådgivare. Dessa har enligt penningtvättslagen ett personligt ansvar, dvs. ansvaret enligt lagen åligger i huvudsak dem personligen och inte den juridiska person som de verkar i. Eftersom det är vanligt förekommande att de utpekade verksamhetsutövarna verkar i samma juridiska person eller organisation, måste klargöras att de kan lämna uppgifter till dem som verkar i organisationen utan att detta ska anses var obehörigt. Sådan uppgiftslämning ska också kunna ske till utpekade verksamhetsutövare som verkar i tredje land, förutsatt att dessa tillämpar krav som är likvärdiga med dem som föreskrivs i lagen.

Det tredje undantaget (artikel 39.5) avser överföring av information mellan personer i samma yrkes- eller verksamhetskategori som berörs av samma kund och transaktion. En sådan överföring får endast ske om den mottagande fysiska eller juridiska personen omfattas av skyldigheter i fråga om tystnadsplikt och skydd för personuppgifter.

Gällande rätt saknar motsvarigheter till dessa undantag. Om inte undantagen införs kommer sådana överföringar av information om att granskning har genomförts, att uppgifter har lämnats enligt lagen eller att en undersökning har utförts eller kan komma att utföras inte att kunna ske i dessa avseenden, eftersom de fysiska och juridiska personer till vilka information ska kunna överföras är att betrakta som utomstående enligt huvudregeln i bestämmelsen. Utredningen föreslår därför att undantagen från tystnadsplikten införs i den omfattning som de anges i direktivet.

I detta sammanhang bör erinras om samkörningsförbudet i 6 kap. 6 § i den föreslagna lagen. Förbudet innebär, som huvudregel, att verksamhetsutövarers register inte får samköras med motsvarande register hos någon annan verksamhetsutövare (särskilda bestämmelser föreslås dock i fråga om vissa koncerner). Det utbyte av uppgifter som medges enligt bestämmelserna om undantag från tystnadsplikten är inte avsedda att påverka förbudet mot samkörning, utan avser uppgiftslämnande på annat sätt och i andra situationer.

I artikel 39.6 framgår vidare att det inte får betraktas som ett röjande av uppgift om advokater och biträdande jurister på advokatbyrå, andra oberoende jurister, revisorer, externa revisorer och skatterådgivare försöker avråda en klient från att begå olagligheter.

För advokater men även övriga verksamhetsutövare som får anledning att misstänka att deras klient försöker utnyttja deras tjänster för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och som av den anledningen är tvungna att avsluta uppdraget, uppstår ett problem. Uppdraget måste avträdas eftersom de utpekade verksamhetsutövarna inte får medverka till brott, men detta kan i princip och med hänsyn till tystnadsplikten inte motiveras på ett sådant sätt att verksamhetsutövaren avslöjar att denna måste rapportera klienten för misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism. Att de utpekade verksamhetsutövarna måste ha möjlighet att avträda uppdraget är dock av stor vikt för att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism, och principen som framgår i artikel 39.6 bör således upprätthållas i svensk rätt.

Resonemanget gäller även övriga verksamhetsutövare som omfattas av lagen, eftersom dessa i regel är skyldiga att avstå från att utföra en viss transaktion om de misstänker penningtvätt eller finansiering av terrorism. Att avstå en för verksamheten normal affärs handling, såsom att sälja en bil eller att verkställa en banköverföring,

är i likhet med avträdandet av ett uppdrag i praktiken en tydlig indikation för en väl informerad kund att verksamhetsutövaren fattat misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism och avser att vidta en eller flera åtgärder enligt lagen.

Enligt utredningens bedömning är det viktigt att skapa goda förutsättningar för verksamhetsutövare att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Situationen att en verksamhetsutövare avstår från att avträda uppdrag eller att vägra att verkställa transaktioner av rädsla att överträda tystnadsplikten bör om möjligt undvikas. Enligt utredningen kan detta åstadkommas genom att det i lagtexten kommer till uttryck att det inte är ett obehörigt röjande av uppgift att en kund direkt eller indirekt får kännedom om att en granskning har genomförts eller att uppgifter har lämnas eller att en undersökning utförts eller kan komma att utföras, när ett sådant röjande inte kan undvikas till följd av verksamhetsutövarens i denna lag angivna skyldigheter att avstå transaktioner, att avstå från att inleda en affärsförbindelse eller plikt att avsluta en sådan affärsförbindelse.

Genom en särskild bestämmelse i 7 kap. 1 § i nu gällande penningtvättslag kan den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet bryter mot meddelandeförbudet i 3 kap. 4 § dömas till böter. Utformningen av bestämmelsen i 3 kap. är sådan att ansvar inte bara ska kunna utkrävas av en fysisk person som är verksamhetsutövare eller, om verksamhetsutövaren är en juridisk person, är styrelseledamot, utan också av anställda.

När bestämmelsen infördes uttalade regeringen⁵ att det måste beaktas att det rör sig om överträdelser av administrativa regler vilka syftar till att penningtvättslagens föreskrifter ska efterlevas. ”Straffvärdet för sådana förseelser torde enligt regeringens mening inte vara så högt att fängelse bör ingå i straffskalan”. Den utredning som föregick införandet av bestämmelsen hade föreslagit att påföljden skulle kunna bestämmas till böter eller fängelse upp till sex månader.

Bestämmelsen har under den tid den har funnits aldrig tillämpats i den meningen att den skulle ha lett till strafföreläggande eller dom. Det kan naturligtvis mot den bakgrunden ifrågasättas om bestämmelsen behövs.

⁵ Se prop. 1998/99:19 s. 63.

Utredningen anser dock att en bestämmelse om tystnadsplikt som, när den överträds, inte på ett naturligt sätt kan förväntas bli föremål för arbetsrättsliga åtgärder eller skadestånd måste förenas med någon form av sanktion. Läckage av uppgifter om att en viss verksamhetsutövare är föremål för särskild uppmärksamhet kan ligga i såväl verksamhetsutredarens intresse som i en anställds intresse. Det är därför inte säkert att den anställde skulle bli föremål för arbetsrättsliga åtgärder. Att granskningar och rapporter till Polismyndigheten (Finanspolisen) hålls hemliga är främst är nödvändigt för att inte försvåra upptäckt och utredning av brott men är också betingat av intresset av att skydda personer som förekommer i materialet. Det är i och för sig möjligt att en berörd person, vars uppgifter avslöjats, skulle resa skadeståndsanspråk mot verksamhetsutövaren. En överträdelse som försvårar möjligheterna att utreda ett misstänkt brott kan däremot inte utgöra grund för skadestånd.

Det är därför nödvändigt att förena bestämmelsen om tystnadsplikt med någon form av sanktion. För att möjliggöra att även anställda generellt ska kunna bli föremål för en sanktion är det inte tillräckligt med de administrativa sanktioner som har införts och föreslås införas. Utredningen anser därför att en straffrättslig sanktion är nödvändig.

Bestämmelsen om tystnadsplikt är avsedd att skydda vitala samhällsintressen. Det är inte endast en fråga om att upprätthålla administrativa regler i penningtvättslagen. Utredningen anser därför att en överträdelse av tystnadsplikten ska kunna bestraffas med tillämpning av bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 § brottsbalken. Utredningen föreslår därför att den nuvarande straffbestämmelsen i penningtvättslagen inte överförs till den nya penningtvättslagen. Det är inte nödvändigt att i en bestämmelse om tystnadsplikt upplysa om att bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt ska tillämpas vid en överträdelse. Utredningen föreslår dock, av pedagogiska skäl, att den föreslagna bestämmelsen om tystnadsplikt i föreslagna 4 kap. 10 § kompletteras med en erinran om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten i första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.

Det innebär att den som överträder tystnadsplikten uppsåtligen eller av oaktsamhet kan dömas till böter, eller om gärningen begås med uppsåt, fängelse i högst ett år.

13.7 Dispositionsförbud

Utredningens förslag: Bestämmelserna om dispositionsförbud överförs oförändrade från den befintliga lagen. Med anledning av att lagens tillämpningsområde utvidgas till att omfatta situationer där en brottslig gärning ännu inte ägt rum, men där hantering av egendom ingår som ett led i en påbörjad brottsplan, införs ett undantag som tydliggör att dispositionsförbud inte är möjligt i en sådan situation.

Bestämmelser om dispositionsförbud i penningtvättslagen infördes år 2014 och ändrades senast genom en lagändring som trädde i kraft den 1 augusti 2015. Det har inte kommit fram något behov av att förändra eller förbättra detta regelverk. Bestämmelserna bör därför överföras oförändrade från den befintliga lagen och placeras i kapitlet som rör granskning och rapportering m.m.

Ett dispositionsförbud syftar till att utgöra ett kortvarigt förstadium till ett straffprocessuellt tvångsmedel. Syftet med åtgärden är att kunna ingripa redan innan det föreligger en brottsmisstanke som är tillräcklig för att inleda förundersökning, vilket är en förutsättning för att få besluta om tvångsmedel enligt rättegångsbalken.

I 1 kap. 1 § föreslås att även sådana åtgärder med egendom som är ägnade att dölja att någon, genom fullföljande av en påbörjad brottsplan, avser att berika sig genom brottslig handling ska jämföras med penningtvätt vid tillämpning av lagen. Denna situation avser således att träffa situationer där egendom inte härrör från ett brott, men där egendomen vid brottsplanens fullbordande kommer att ha varit föremål för brott. I det skede som en verksamhetsutövare rapporterar misstanke om denna situation har något brott ännu inte skett och tidpunkten för brottets fullbordande kan ligga relativt lång fram i tiden. Syftet med att även låta dessa situationer omfattas av lagens tillämpningsområde är, som framgick i avsnitt 9.2.3, att bidra till ett ökat underrättelseunderlag för Polismyndigheten och förebygga brott, genom att verksamhetsutövare åläggs att rapportera och i förekommande fall avstå från att genomföra transaktioner.

Om Polismyndigheten och Säkerhetspolisen tilläts meddela beslut om dispositionsförbud även beträffande sådan egendom skulle dispositionsförbudet kunna utsträckas under lång tid. Enligt utredningens bedömning är det därför inte proportionerligt eller annars

lämpligt att utsträcka Polismyndighetens och Säkerhetspolisens möjligheter att besluta om dispositionsförbud i dessa nya situationer. Detta bör tydliggöras genom ett tydligt undantag i anslutning till bestämmelserna om dispositionsförbud.

14 Behandling av personuppgifter och bevarande av handlingar m.m.

14.1 Inledning

I ingressen till det fjärde penningtvättsdirektivet konstateras att vissa aspekter av direktivets genomförande inbegriper insamling, analys, lagring och utbyte av uppgifter.¹ Behandling av personuppgifter är alltså ett nödvändigt inslag för att en verksamhetsutövare ska kunna uppfylla kraven enligt direktivet.

Behandling av personuppgifter aktualiseras i flera skeden av verksamhetsutövarens arbete. Det krävs t.ex. personuppgiftsbehandling när kunden kontrolleras vid etableringen av en affärsförbindelse eller utförandet av en enstaka transaktion. Även vid uppföljningen av en affärsförbindelse krävs personuppgiftsbehandling. Behandling av personuppgifter blir vidare aktuellt vid granskning och rapportering av kundens aktiviteter.

I detta kapitel går utredningen igenom sina överväganden och förslag när det gäller frågor om behandling av personuppgifter. Behandling av personuppgifter föreslås omfattas av kapitel 6 i den nya lagen. Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet ställer vidare vissa krav på bevarande av handlingar och uppgifter. Även dessa krav, som föreslås ingå i kapitel 5 i den nya lagen, behandlas.

¹ Se beaktandesats (42).

14.2 Personuppgiftsbehandling

14.2.1 Utgångspunkter enligt det fjärde penningtvättsdirektivet

Om man i grova drag ska beskriva den unionsrättsliga regleringen av personuppgiftsbehandling kan konstateras att det s.k. dataskyddsdirektivet² är basen. Dataskyddsdirektivet är den unionsrättsliga akt som generellt reglerar personuppgiftsbehandling. Direktivet bygger på principen att personuppgifter får behandlas endast om den registrerade samtycker till det eller om behandlingen är nödvändig för att t.ex. fullgöra en rättslig skyldighet eller för att tillgodose ett allmänt intresse.

Det fjärde penningtvättsdirektivet omfattar, till skillnad mot sina föregångare, vissa bestämmelser som uttryckligen gäller behandling av personuppgifter. Dessa bestämmelser omfattas av artiklarna 41 och 43. Av dessa artiklar framgår tydligt att penningtvättsdirektivet ska läsas i ljuset av dataskyddsdirektivet. I artikel 43 uttalas t.ex. att behandling av personuppgifter på grundval av penningtvättsdirektivet för att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism ska betraktas som något som är i det allmännas intresse enligt dataskyddsdirektivet.

Artikel 41 kan beskrivas som en förädling av bestämmelserna i dataskyddsdirektivet – i den mening att den särskilt talar om hur personuppgifter får behandlas för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism.

Av artikel 41.2 följer att personuppgifter ska behandlas av verksamhetsutövare endast i syfte att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism. Personuppgifter får inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med penningtvättsdirektivets syfte. Behandling av personuppgifter för något annat ändamål, såsom t.ex. kommersiella ändamål, ska t.ex. vara förbjuden.

I artikel 41.3 stadgas att verksamhetsutövare ska ge nya kunder viss information om personuppgiftsbehandlingen innan en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs. Den informationen ska, förutom vad som följer av dataskyddsdirektivet, bl.a.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

innehålla ett allmänt meddelande om verksamhetsutövarens rättsliga skyldigheter enligt penningtvättsdirektivet.

Artikel 41.4 är ett avsteg från informationsskyldigheten. Genom bestämmelsen åläggs medlemsstaterna att, om det bedöms nödvändigt, helt eller delvis, begränsa den registrerades rätt att ta del av uppgifter i vissa fall. Detta för att göra det möjligt för verksamhetsutövaren eller behörig myndighet att på ett korrekt sätt fullgöra sina skyldigheter enligt direktivet. En annan orsak till varför tillgången till personuppgifterna bör begränsas är för att inte hindra officiella eller rättsliga utredningar, analyser, förundersökningar eller förfaranden. Artikeln tar sikte på dels de situationer då den registrerade är föremål för rapportering till finansunderrättelseenheten, dels då en analys avseende penningtvätt eller finansiering av terrorism pågår eller kan komma att utföras.

14.2.2 Utredningen

Utredningens förslag: Huvuddragen i nuvarande 4 kap. penningtvättslagen förs in i den nya lagen.

Den nya penningtvättslagen ska dock beskriva ändamålet med verksamhetsutövares personuppgiftsbehandling på ett annat sätt. I en särskild bestämmelse anges att verksamhetsutövaren får behandla personuppgifter i syfte att kunna fullgöra sina skyldigheter. Vid behandlingen av personuppgifter ska personuppgiftslagen (1998:204) tillämpas om något annat inte anges.

Vidare införs bestämmelser som möjliggör viss samkörning register mellan verksamhetsutövare som är att anse som kreditinstitut och finansiella institut.

Penningtvättslagens företrädare framför 21 § personuppgiftslagen klargörs. En särskild bestämmelse införs. Av denna framgår att en verksamhetsutövare får behandla personuppgifter om lagöverträdelse om det är nödvändigt för att uppfylla gransknings- och rapporteringsskyldigheten enligt föreslagna 4 kap. 1 och 2 §§.

Tystnadsplikten utvidgas till att även omfatta förbud mot att obehörigen röja att uppgifter om lagöverträdelse behandlas.

Det kan till en början konstateras att dataskyddsdirektivet i svensk rätt är genomfört genom personuppgiftslagen (1998:204). Personuppgiftslagen gäller för all behandling av personuppgifter, såtillvida det inte finns bestämmelser som avviker i annan lag eller förordning (se 2 §). Lagen gäller för sådan behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad. Lagen gäller också 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). Av 10 § följer att personuppgifter får behandlas om den registrerade har lämnat sitt samtycke till behandlingen eller om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig skyldighet, vitala intressen för den registrerade ska kunna skyddas eller en arbetsuppgift av allmänt intresse ska kunna tillgodoses, om detta intresse väger tyngre än den registrerades intresse av skydd för den personliga integriteten.

Personuppgiftslagen kan och ska tillämpas i de allra flesta fall när det gäller en verksamhetsutövers behandling av personuppgifter.³ Genom personuppgiftslagen ges verksamhetsutövare flera rättsliga möjligheter att behandla personuppgifter i syfte att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism.

Om verksamhetsutövare *enbart* hade haft personuppgiftslagen att tillgå skulle det emellertid vara svårt att uppfylla kraven i penningtvättslagen. I tidigare förarbeten har tvärtom konstateras att personuppgiftslagen innehåller bestämmelser som utgör hinder mot att leva upp till skyldigheterna enligt penningtvättsregleringen.⁴ Enligt 13 § personuppgiftslagen är det t.ex. förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i en fackförening. 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. Dessa undantag är dock inte tillräckliga för att en verksamhetsutövare ska kunna fullgöra samtliga sina skyldigheter enligt penningtvättslagen. En

³ Prop. 2014/15:80, s. 41.

⁴ Ibid., s. 42–43.

verksamhetsutövare måste t.ex. få behandla vissa känsliga personuppgifter för att kunna ta reda på om kunden eller den verkliga huvudmannen är en person i politiskt utsatt ställning. Det kan också vara nödvändigt att behandla känsliga personuppgifter för att uppfylla uppgifts- och granskningskyldigheten. I syfte att möjliggöra för verksamhetsutövare att fullgöra sina skyldigheter har det därför tagits in särskilda bestämmelser i penningtvättslagen, som avviker från personuppgiftslagen. Dessa bestämmelser finns intagna i nuvarande kap. 4. Bestämmelserna i 4 kap. penningtvättslagen kompletterar personuppgiftslagen. Förutom behandling av känsliga personuppgifter omfattar kapitlet viss särreglering när det gäller information till den registrerade (3 §), en bestämmelse om samkörningsförbud (4 §), regler som gäller rättelse och skadestånd (5 §) samt bestämmelser om tystnadsplikt (6 §).

Personuppgiftslagen och penningtvättslagen ger således tillsammans verksamhetsutövaren det rättsliga stödet för att få behandla personuppgifter. Enligt utredningens bedömning är den befintliga lagstiftningen i stort förenlig med penningtvätsdirektivets reglering av personuppgiftsbehandling. Utgångspunkten – att en verksamhetsutövare måste ha möjlighet att behandla personuppgifter för att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism – är alltså i mångt och mycket tillgodosedd. Flera av bestämmelserna i den nuvarande lagen kan därför föras över oförändrade till den nya regleringen. Enligt utredningens bedömning finns det dock skäl att i den nya penningtvättslagen klargöra och förtydliga vissa förhållanden. Vidare finns det anledning att föreslå vissa förändringar. Nedan följer en genomgång av utredningens överväganden och de lagstiftningsåtgärder som bedömts vara nödvändiga.

Tydligare utgångspunkter för personuppgiftsbehandling i penningtvättslagen

I dagsläget behandlas ändamålet med en verksamhetsutövares behandling av personuppgifter i 4 kap. 1 § penningtvättslagen. Av bestämmelsen följer, mer specifikt, att 4 kap. penningtvättslagen ska tillämpas när verksamhetsutövare behandlar personuppgifter i syfte att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Där anges också att personuppgiftslagen

gäller vid verksamhetsutövarens behandling av personuppgifter, om något annat inte anges i kapitlet.

Enligt utredningens bedömning är innebörden av bestämmelsen inte helt entydig. I den beredning som föregick det nuvarande 4 kap. anmärkte även Lagrådet mot bestämmelsens utformning.⁵ Lagrådet konstaterade bl.a. att en bestämmelse som tydligt angav ändamålet med verksamhetsutövares personuppgiftsbehandling saknas.

I avsikt att ge verksamhetsutövare tydliga utgångspunkter när det gäller behandling av personuppgifter föreslår utredningen en något förändrad bestämmelse. Samtliga verksamhetsutövarens skyldigheter enligt penningtvättslagen – dvs. att genomföra kundkontroller, granskning och rapportering, bevara uppgifter m.m. – syftar till att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Verksamhetsutövare måste således få behandla personuppgifter i syfte att kunna fullgöra de skyldigheter som följer av penningtvättslagen. Den föreslagna bestämmelsen syftar till att klargöra detta. Vid behandlingen bör i första hand personuppgiftslagen tillämpas, om något annat inte anges i penningtvättslagen. Personuppgiftslagen och penningtvättslagen ska alltså, fortsättningsvis, möjliggöra för verksamhetsutövare att fullgöra sina skyldigheter.

Behandling av personuppgifter som avser lagöverträdelser

I 21 § personuppgiftslagen regleras behandling av personuppgifter som gäller lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden. Sådana personuppgifter är visserligen inte att betrakta som känsliga personuppgifter. Enligt personuppgiftslagen är behandling av personuppgifter som avser lagöverträdelser som huvudregel förbehållen myndigheter. Datainspektionen får sedan meddela föreskrifter om undantag från förbudet eller i enskilda fall besluta om undantag från förbudet.

I tidigare lagstiftningsarbeten har uttalats att det kan vara nödvändigt för en verksamhetsutövare att behandla personuppgifter som avser lagöverträdelser. Verksamhetsutövare är skyldiga att

⁵ Se bl.a. prop. 2014/15.80, s. 44.

granska transaktioner och andra aktiviteter för att kunna upptäcka penningtvätt och finansiering av terrorism. Vid den granskningen kan det visa sig att transaktionerna eller aktiviteterna avviker i sådan mån att en närmare analys krävs. Om den närmare analysen innebär att misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism föreligger ska uppgifter om detta omedelbart lämnas till Polismyndigheten (Finanspolisen).

Kravet på att verksamhetsutövaren ska göras en närmare analys av omständigheter som kan tyda på penningtvätt eller finansiering av terrorism – och rapportera in sådana misstankar till Polismyndigheten – är en avvikelse från 21 § personuppgiftslagen. Bestämmelsen i penningtvättslagen innebär i realiteten en skyldighet för verksamhetsutövare att behandla uppgifter om att en person kan misstänkas ha begått brott. I tidigare lagstiftningsärenden har det följaktligen uttalats att penningtvättslagen går före personuppgiftslagen i detta avseende.⁶

Någon uttrycklig bestämmelse som reglerar penningtvättslagens förhållande till 21 § personuppgiftslagen har inte ansetts vara nödvändig.

Utredningen delar uppfattningen att penningtvättslagen, i det fall som behandlats ovan, gäller framför 21 § personuppgiftslagen. Enligt utredningens mening bör dock detta kunna utläsas på ett tydligare sätt. Dessutom anser utredningen att även den inledande granskningen av aktiviteter bör ha företräde framför personuppgiftslagen när det gäller uppgifter om lagöverträdelse.

De två bestämmelserna som reglerar granskning och rapportering finns i 4 kap. 1 och 2 §§ i utredningens förslag till penningtvättslag. Bestämmelserna beskriver en process som, när det finns fog för det, avslutas genom att en rapport om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism lämnas till Polismyndigheten. Den granskning som sker enligt 4 kap. 1 § är visserligen av generell karaktär⁷ men innebär att uppgifter om transaktioner och andra förhållanden som rör kundförhållandet behandlas. Bland dessa uppgifter kan finnas sådana som sedda var för sig eller tillsammans kan indikera en misstanke om ett bakomliggande eller förestående brott. Under granskningsfasen kan var och en av uppgifterna innebära

⁶ Prop. 2014/15:80, s. 43.

⁷ Jämför prop. 2014/15:80 s. 44.

inga eller endast vaga tecken på brottslig verksamhet och därmed en därav följande lika svag anknytning till någon person. Det skulle därför kunna göras gällande att verksamhetsutövaren på detta stadium inte behandlar några personuppgifter som avser lagöverträdelser. Granskningen, som bl.a. innebär att uppgifter för bedömning presenteras tillsammans, syftar emellertid till att urskilja förhållanden som kan ge upphov till misstankar. I vissa fall kommer således sambandet mellan en person och ett visst förhållande som indikerar brottslig aktivitet vara tydligare. Det är nu som iakttagelserna ska föranleda en särskild analys enligt 4 kap. 2 §. Analysen tillför normalt ingen ytterligare information angående sakförhållandena utan innebär att en sammanställning görs av kända förhållanden som förenas med en bedömning av betydelsen av iakttagelserna. Analysen dokumenteras och utgör sådan information som också ska bevaras.

Det innebär att verksamhetsutövaren måste tillåtas behandla personuppgifter som, även om de under det inledande granskningskedet kan vara mycket vaga, i någon mening kan anses utgöra uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, under hela processen som omfattas av de två paragraferna.

Utredningen föreslår sammanfattningsvis att en särskild bestämmelse införs i penningtvättslagen som reglerar lagens företrädare framför personuppgiftslagen vad avser uppgifter om lagöverträdelser. Av bestämmelsen bör framgå att en verksamhetsutövare får behandla personuppgifter om lagöverträdelser om det är nödvändigt för att uppfylla gransknings och rapporteringsskyldigheten enligt föreslagna 4 kap. 1 och 2 §§ samt för att bevara dessa handlingar. Bestämmelsen kan med fördel föras i anslutning till de övriga bestämmelser som avser reglera verksamhetsutövares personuppgiftsbehandling.

En särskild fråga är i vilken utsträckning en verksamhetsutövare har möjlighet att göra kontroller mot s.k. sanktionslistor. Även sådana kontroller kräver behandling av personuppgifter som avser lagöverträdelser. För en verksamhetsutövare kan det vara aktuellt att genomföra sådana kontroller i andra skeden än vid den analys och rapportering som avses ovan. Enligt utredningens mening bör dock inte penningtvättslagen generellt ges företräde framför 21 § personuppgiftslagen. Detta betyder att utredningen anser att personuppgiftslagen bör vara tillämplig i de andra skeden som en

verksamhetsutövare genomför kontroller mot sanktionslistor. Således bör undantag från 21 § personuppgiftslagen i dessa fall fortsättningsvis begäras av Datainspektionen.

Uppluckring av samkörningsförbudet när det gäller vissa koncernförhållanden

Som framkommit omfattar den nuvarande penningtvättslagen ett förbud mot samkörning av personuppgifter. En verksamhetsutövare får således inte samköra sina register mot en annan verksamhetsutövares. Samkörningsförbudet gäller även mellan verksamhetsutövare som ingår i samma koncern.

Att samkörningsförbudet även gäller inom koncerner har i flera olika sammanhang ifrågasatts.⁸ Det främsta argumentet är att förbudet försämrar ett effektivt informationsflöde inom en koncern. I förlängningen kan detta påverka koncernens arbete med att effektivt förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Som tidigare noterats omfattar det fjärde penningtvättsdirektivet tydligt uttalade krav på att det ska finnas koncerngemensamma rutiner för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Dessa ska genomföras effektivt inom koncernen och bör omfatta rutiner för informationsutbyte (se artikel 45.1, jämför även artikel 45.8 och avsnitt 11.4.3).

Samkörningsförbudet begränsar onekligen verksamhetsutövarens möjligheter att utbyta information inom koncernen. Enligt utredningens bedömning kan det inte vara meningen att verksamhetsutövares organisatoriska lösning tillåts försämra effektiviteten i verksamhetsutövarens system. Således finns det, enligt utredningens mening, skäl att föreslå en uppluckring av förbudet. Det går dock inte att bortse från att samkörningsförbudet som sådant i allra högsta grad är motiverat. Skyddet för enskildas personliga integritet måste hållas högt. Det innebär att en uppluckring av förbudet inte kan göras hur långtgående som helst. Tvärtom måste undantag från samkörningsförbudet begränsas till vad som är nödvändigt för att upprätthålla ett effektivt system mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

⁸ Jämför t.ex. prop. 2008/09:70, s. 145 och prop. 2014/15:80, s. 40.

En lämplig ordning, anser utredningen, är att enbart undanta vissa typer av koncernförhållanden från samkörningsförbudet. Utredningen har funnit att de verksamhetsutövare som torde ha störst behov av att kunna utbyta uppgifter på detta sätt är de som i penningtvättsdirektivet definieras som kreditinstitut och finansiella institut. Samkörning bör kunna ske mellan sådana verksamhetsutövare som ingår i samma koncern och som har hemvist i Sverige. Samkörning bör vidare kunna ske mellan moderbolag med hemvist i Sverige och filialer och helägda dotterbolag med hemvist i utlandet, i första hand inom EES. Samkörning bör också tillåtas med filialer och helägda dotterbolag i tredje länder. Dock enbart under förutsättning att lagstiftningen i det landet omfattar bestämmelser som motsvarar kraven i det fjärde penningtvättsdirektivet och filialen eller det helägda dotterbolaget står under tillsyn med avseende på efterlevnaden av bestämmelserna. En ytterligare förutsättning för att samkörning ska kunna äga rum med filialer och helägda dotterföretag i utlandet bör vara att detta inte hindras av den utländska lagstiftningen. Detta gäller oavsett om filialen eller det helägda dotterföretaget har hemvist inom eller utanför EES.

Utredningen anser att en sådan lösning bidrar till att upprätthålla ett effektivt system mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Den föreslagna ordningen är inte heller för långtgående. Uppluckringen av samkörningsförbudet hålls på en nivå som går att det gör att ett effektivt skydd för enskildas personliga integritet ändå kan upprätthållas.

Tystnadsplikt

Av 4 kap. 6 § i nuvarande penningtvättslag följer att den som är verksam hos en verksamhetsutövare inte obehörigen får röja att behandling sker av känsliga personuppgifter eller den behandling som sker vid analys och rapportering.

Utredningen anser att en bestämmelse med motsvarande innebörd ska införas i den nya penningtvättslagen. Tystnadsplikten bör dock utvidgas till att omfatta den behandling som, enligt vad utredningen föreslår, avser uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott.

Utredningen anser också att den nuvarande bestämmelsen i 4 kap. 6 § andra stycket ska överföras till den nya lagen. Det innebär att en överträdelse av tystnadsplikten i detta avseende inte ska medföra ansvar för brott mot tystnadsplikt enligt brottsbalken⁹.

14.3 Bevarande av handlingar och andra uppgifter

14.3.1 Huvuddragen i Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet

En särskild fråga är hur länge personuppgifter och annan information som en verksamhetsutövare använder i sitt arbete ska bevaras.

Artikel 40.1–2 i det fjärde penningtvättsdirektivet innehåller vissa bestämmelser om detta. Direktivets skyldigheter att bevara uppgifter och handlingar bygger på Fatfs rekommendation nr 11.

Av artikel 40.1 a) följer att verksamhetsutövare, när det gäller krav på kundkännedom, ska bevara en kopia av eller uppgifter om den bevisning som krävs under fem år efter det att affärsförbindelsen med kunden upphörde. Skyldigheterna att bevara handlingar och uppgifter omfattar även annat än sådana som används vid identitetskontroller. Dessa skyldigheter följer av artikel 40.1 b). Artikeln tar sikte på andra handlingar och uppgifter som legat till grund för en affärsförbindelse eller en transaktion. Den svenska översättningen av artikel 40.1 b) är visserligen inte helt lätt att ta till sig. I ljuset av andra språkversioner får den, enligt utredningens uppfattning, tolkas så att handlingar och uppgifter ska bevaras i fem år efter det att affärsförbindelsen avslutats eller transaktionerna utförts. Handlingar och uppgifter ska bevaras i form av originalhandlingar eller sådana kopior som i enlighet med nationell rätt får företas i domstolsförfaranden.

Efter fem år ska verksamhetsutövaren förstöra personuppgifter, om något annat inte följer av nationell rätt (se artikel 40 andra stycket). Medlemsstaterna får tillåta eller kräva att handlingarna bevaras längre, efter att ha gjort en grundlig bedömning av huruvida detta är nödvändigt och proportionerligt. En sådan ytterligare lagringstid måste bedömas som nödvändig för att förebygga, upp-

⁹ Jämför 4 kap. 10 § i utredningens förslag till penningtvättslag.

täcka eller utreda penningtvätt eller finansiering av terrorism. Den extra lagringstiden får dock inte överstiga en period på ytterligare fem år.

Artikel 40.2 ska i det närmaste ses som en möjlighet att föra in en övergångsbestämmelse. I de fall rättsliga förfaranden som rör förebyggande, upptäckt, utredning eller lagföring av penningtvätt eller finansiering av terrorism den 25 juni 2015 får medlemsstaterna besluta att relevanta handlingar och uppgifter bevaras i fem år från den tidpunkten. Även den lagringstiden får, om det befins nödvändigt, förlängas med ytterligare fem år.

14.3.2 Utredningen

Utredningens förslag: Handlingar och uppgifter som använts vid åtgärder för att uppnå kundkännedom samt vid granskning och rapportering enligt 4 kap. 2 § första meningen i utredningens förslag till ny penningtvättslag ska som huvudregel bevaras i fem år. När det gäller åtgärder för kundkännedom ska tiden räknas från det att åtgärderna utfördes eller, i de fall då en affärsförbindelse har etablerats, affärsförbindelsen upphörde. I de fall som avser granskning och rapportering ska tiden räknas från det att aktiviteten utfördes eller från det att verksamhetsutövaren avstod från att utföra en transaktion.

Om det är nödvändigt för att förebygga, upptäcka eller utreda penningtvätt eller finansiering av terrorism får verksamhetsutövare bevara handlingar och uppgifter under en längre tid än fem år. Den sammanlagda tiden får dock inte överstiga tio år.

Utredningens bedömning: Det finns inte skäl att genomföra den möjlighet som artikel 40.2 i direktivet erbjuder.

Skyldigheten att bevara vissa uppgifter och handlingar har även funnits med i tidigare penningtvättsdirektiv och motsvaras i första hand av 2 kap. 13 § i den nuvarande penningtvättslagen. Av den nämnda paragrafen framgår att handlingar och uppgifter om åtgärder som vidtagits för att uppnå kundkännedom ska bevaras i *minst* fem år. Tiden ska räknas från det att åtgärderna utfördes eller, i de fall då en affärsförbindelse har etablerats, affärsförbindelsen upp-

hörde. Bestämmelsen kompletteras, sedan augusti 2015, av 3 kap. 1 b §. Av denna paragraf följer att verksamhetsutövare i fem år ska bevara uppgifter som avser granskning och analys av transaktioner enligt 3 kap. 1 § andra stycket första meningen. Även i dessa fall ska tiden räknas från det att transaktionen utfördes eller från det att verksamhetsutövaren avstod från att utföra transaktionen.

Tidigare har framgått att det fjärde penningtvättsdirektivet omfattar tydligare bestämmelser när det gäller behandling av personuppgifter. Även skyldigheterna att bevara handlingar och uppgifter har fått en något annorlunda utformning. I tidigare penningtvättsdirektiv föreskrevs att handlingar och uppgifter ska bevaras i *minst* fem år. I det nya direktivet är femårsfristen, som framkommit, huvudregel. Den kan om nödvändigt tillåtas att förlängas, men får inte överstiga 10 år. Vad direktivet föreskriver är alltså att verksamhetsutövare ska "förstöra personuppgifter" efter fem år. Om det befins nödvändigt får medlemsstaterna förlänga tiden för bevarande av personuppgifter till 10 år.

Frågan är då vilka lagändringar som är nödvändiga för att direktivet ska få genomslag i detta avseende.

För det första bör den nya penningtvättslagen, för att följa direktivet, utgå ifrån att huvudregeln är att handlingar ska bevaras i fem år – och inte på sätt som nuvarande 2 kap. 13 § anger i *minst* fem år. Femårsregeln bör gälla både bevarande av handlingar som använts i kundkännedomsprocessen och vid den närmare granskningen och rapporteringen. En särskild fråga är hur tiden ska räknas. När det gäller handlingar och uppgifter som har använts vid åtgärder för att uppnå kundkännedom bedömer utredningen att den nuvarande ordningen kan behållas. Den är förenlig med kraven i Fatfs rekommendationer och i det nya direktivet. Fråga har visserligen uppkommit att, i den nya lagen, byta ut begreppet "åtgärderna" mot "transaktionerna". Detta med anledning av att det inte sällan är utförandet av en transaktion som åtgärderna avser. Dock är dessa inte de enda åtgärder som bör träffas av regleringen. Exempel på en annan åtgärd som bör omfattas av kravet är inhämtande av information om affärsförbindelsens syfte och art. Således anser utredningen att de nuvarande formuleringarna bör behållas i den nya lagen. Även när det gäller gransknings- och rapporteringsskyldigheten kan nuvarande ordning i stora drag bestå. I avsnitt 13.2 anger utredningen dock att begreppet transaktion är något missvisande

när det gäller gransknings- och rapporteringsskyldigheten. Där föreslås bl.a. att en verksamhetsutövare ska vara skyldig att granska kundens samtliga "aktiviteter", inte bara transaktioner. För att korrespondera mot utredningens förslag i den delen anser utredningen att tiden för bevarande av handlingar bör räknas från att "aktiviteterna" utfördes. I övrigt bör den nuvarande regleringen föras in i den nya lagen. Om en verksamhetsutövare avstått från att utföra en transaktion ska tiden således fortsättningsvis räknas från det tillfället.

Något egentligt behov av att genomföra övergångsregler av den karaktär artikel 42 erbjuder har utredningen inte funnit skäl att föreslå. Dock bör en generell bestämmelse som anger en maximal bevarande tid om tio år övervägas. Det kan konstateras att det i vissa fall kan vara motiverat att bevara personuppgifter som avser kundkännedomprocessen m.m. i mer än fem år. Ett pågående rättsligt förfarande kan vara ett sådant skäl. Det förefaller överlag mindre ändamålsenligt att låta bli att införa möjligheten att bevara uppgifter och handlingar i mer än fem år. Detta skulle, åtminstone i viss mån, innebära en inskränkning i förhållande till vad som gäller i dag. Utredningen föreslår följaktligen att den möjlighet direktivet erbjuder utnyttjas. En bestämmelse av innebörd att och uppgifter, under vissa förutsättningar, får bevaras i upp till tio år bör därför införas. Den möjligheten bör dock enbart kunna utnyttjas om det är nödvändigt och framstår som proportionerligt för att förebygga, upptäcka eller utreda penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det framstår som lämpligast att låta tillsynsmyndigheterna bedöma när en sådan ytterligare lagringstid är nödvändig. Den närmare regleringen av bestämmelsen kan alltså med fördel ske i författning av lägre valör än lag.

Utredningen bedömer i övrigt att den nuvarande regleringen är förenlig med de internationella åtagandena. Det kan konstateras att den nuvarande penningtvättslagen reglerar bevarandet av handlingar och uppgifter enbart i vissa avseenden. Som framkommit regleras bevarandet av uppgifter och handlingar när det gäller kundkontroll och till viss del granskning och rapportering. Det finns inte något som talar för att penningtvättslagens bestämmelser borde utvidgas till att omfatta andra områden. I de fall penningtvättslagen inte innehåller några särskilda regler om bevarande av handlingar och uppgifter är däremot personuppgiftslagen tillämplig. Enligt per-

sonuppgiftslagen får personuppgifter inte behandlas under en längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen av behandlingen (se 9 §). Den bedömningen utgör i dessa fall den yttersta gränsen för hur länge personuppgifter får bevaras. Utredningen anser slutligen att bestämmelserna om att bevara handlingar och uppgifter bör återfinnas i samlade i den nya lagen – och, som nämnts inledningsvis, regleras av ett särskilt kapitel.

15 Gränsöverskridande verksamheter

15.1 Inledning

Fatfs reviderade rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet syftar till att skapa ett enhetligt och effektivt system för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. I detta syfte sträcker sig en verksamhetsutövares skyldigheter i vissa avseenden längre än till nationsgränserna.

Det fjärde penningtvättsdirektivet omfattar flera bestämmelser som tar sikte på gränsöverskridande verksamheter. Dessa bestämmelser kan delas upp i två olika led. De reglerar dels vilka utländska verksamheter som ska omfattas av nationell penningtvättsreglering, dels vilka åtgärder som ska vidtas i fråga om verksamheter i utlandet.

I detta kapitel behandlas utredningens överväganden och förslag som tar sikte på gränsöverskridande verksamheter. Dessa bestämmelser föreslås till övervägande delar omfattas av kap. 7 i den nya penningtvättslagen.

Tillsyn över och möjligheterna att ingripa mot verksamheter som gränsöverskrider behandlas däremot i avsnitt 17.6.

15.2 Huvuddragen i Fatfs rekommendationer och i det fjärde penningtvättsdirektivet

Huvudregeln är att en verksamhetsutövare omfattas av lagstiftningen i det land där den är etablerad. En aktör, t.ex. en person som yrkesmässigt handlar med varor och som etablerar sig i Sverige, ska således – i egenskap av verksamhetsutövare – följa den svenska penningtvättslagstiftningen.

När det gäller koncernförhållanden finns vissa specialbestämmelser. Det fjärde penningtvättsdirektivet bygger på en och samma huvudprincip: Inom en koncern ska samma rutiner och åtgärder för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism tillämpas fullt ut – eller åtminstone så långt det är möjligt. Av artikel 45.1 i det nya direktivet framgår t.ex. att medlemsstaterna ska kräva att verksamhetsutövare inom en koncern genomför koncernens gemensamma riktlinjer och rutiner, *även inom filialer och majoritetsägda dotterföretag i medlemsstater och tredje länder* (krav på koncerngemensamma rutiner har behandlats i avsnitt 11.4).

Om en verksamhetsutövare driver företag i en annan medlemsstat ska medlemsstaterna se till att dessa företag iakttar denna medlemsstats nationella penningtvättsreglering (artikel 45.2). Artikel 45.3 gäller då verksamhetsutövaren har filialer eller majoritetsägda dotterföretag i tredjeländer där minimikraven för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är mindre stränga. I det fallet ska verksamhetsutövaren se till så att filialerna och de majoritetsägda dotterföretagen uppfyller kraven i medlemsstatens lag (inbegripet reglerna om behandling av personuppgifter) om tredjeländets lagstiftning så tillåter.

Om tredjeländets lagstiftning inte tillåter att koncernens gemensamma riktlinjer och rutiner genomförs ska de behöriga myndigheterna i hemmedlemsstaten informeras (artikel 45.5). Verksamhetsutövaren ska också se till så att filialerna och de majoritetsägda dotterföretagen vidtar ytterligare åtgärder för att effektivt hantera riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Vilka ytterligare åtgärder som ska vidtas framgår inte av direktivet. Däremot följer av artikel 45.6 att de europeiska tillsynsmyndigheterna, senast den 26 december 2016, ska ha lämnat förslag till tekniska standarder för bl.a. typen av sådana ytterligare åtgärder. De tekniska standarderna ska också ange minimiåtgärder som kreditinstitut och finansiella institut ska vidta i vissa fall.

Artiklarna i direktivet omfattar samtliga verksamhetsutövare. De främsta föremålen vid utformningen av artiklarna kan dock antas ha varit kreditinstituten och de finansiella instituten, eftersom de främst är dessa som bedriver verksamhet i den stora omfattning som äger rum inom ramen för en koncern.¹ De har sin förlaga i Fatfs

¹ Se bl.a. direktivets ingress, beaktandesats (48).

rekommendation nr 18, som tar sikte på genomförandet av koncerngemensamma rutiner inom ”Financial groups”.

När det sedan gäller frågan i vilken utsträckning nationell rätt ska tillämpas på utländska verksamhetsutövare som etablerat sig här ges viss ledning i direktivets artikel 3.1-2. Dessa artiklar definierar kreditinstitut och finansiella institut. Av artiklarna följer bl.a. att i begreppen inryms även filialer till sådana institut, oavsett om deras huvudkontor är beläget inom unionen eller i ett tredje land. En filial till ett kreditinstitut eller ett finansiellt institut som har etablerat sig i Sverige ska därför – enligt vad direktivet föreskriver – lyda under svensk penningtvättslagstiftning.

15.3 Penningtvätsregleringens tillämpning i fråga om svenska verksamheter som gränsöverskrider

Utredningens förslag: En utvidgad bestämmelse införs i den nya penningtvättslagen som reglerar verksamhetsutövaras skyldigheter att se till så att koncerngemensamma rutiner genomförs effektivt inom filialer och majoritetsägda dotterföretag i utlandet. Om en verksamhetsutövare har en filial eller ett majoritetsägt dotterföretag i ett tredje land där bestämmelserna är mindre stränga så ska penningtvättslagens bestämmelser, som huvudregel, tillämpas. Tillåter lagstiftningen i det tredje landet inte detta så ska verksamhetsutövare vidta ytterligare åtgärder för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Vidare ska en skriftlig anmälan lämnas till behörig tillsynsmyndighet.

Som en följd av det tredje penningtvättsdirektivet infördes en bestämmelse i penningtvättslagen, som tar sikte på filialer och dotterföretag med hemvist utanför EES, i 2 kap. 12 §. Bestämmelsen reglerar skyldigheter för vissa av verksamhetsutövarna (kreditinstitut och finansiella institut). Enligt den bestämmelsen ska kreditinstitut och finansiella institut tillämpa bestämmelserna om kundkännedom och bevarande av handlingar även för sina filialer och majoritetsägda dotterföretag med hemvist utanför EES. Om hemvistlandets lag hindrar detta ska verksamhetsutövaren vidta åtgärder för att effektivt hantera risken för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Verksamhetsutövaren ska även skriftligen underrätta Finansinspektionen om detta.

Det kan konstateras att nuvarande penningtvättslag inte sträcker sig lika långt som det nya direktivet kräver. Således krävs att den nya penningtvättslagen anpassas till de förändrade förutsättningarna. Det yttersta syftet måste vara att åstadkomma en enhetlig och effektiv tillämpning av rutiner och åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism inom alla större och gränsöverskridande koncerner.

För att uppfylla direktivet bör det i penningtvättslagen införas ett generellt krav på att verksamhetsutövare genomför koncerngemensamma rutiner även beträffande sina filialer och majoritetsägda dotterföretag med hemvist i utlandet. De föreslagna bestämmelserna bör inte göras direkt tillämpliga på filialerna och de majoritetsägda dotterföretagen. Enligt vad direktivet föreskriver bör skyldigheterna i stället ligga på den verksamhetsutövare som har en filial eller ett majoritetsägt dotterföretag i tredje land, dvs. i realiteten på moderföretaget inom en koncern. Uttrycken moderföretag och dotterföretag är visserligen inte definierade i direktivet. De får för svenskt vidkommande emellertid anses ansluta sig till definitionerna av moderföretag och dotterföretag i 1 kap. 11 § aktiebolagslagen (2005:551).² Det faktum att dotterföretaget ska vara majoritetsägt innebär att verksamhetsutövaren (moderföretaget) ska inneha mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar i den juridiska personen.

Verksamhetsutövare bör även i övrigt åläggas att se till att filialer och majoritetsägda dotterföretag med hemvist i en stat utanför EES vidtar åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism som motsvarar kraven i penningtvättslagen. Penningtvättslagen bör alltså genomgående tillämpas i de fall lagstiftningen i det tredje landet är mindre ingripande. Detta innebär bl.a. att penningtvättslagens bestämmelser när det gäller krav på riskbedömning, riskbaserade rutiner, åtgärder för kundkännedom, bevarande av handlingar m.m. blir tillämpliga. Om lagen i det tredje land där företaget är etablerat hindrar detta, ska filialen eller det majoritetsägda dotterföretaget vidta andra åtgärder för att effektivt hantera risken för penningtvätt och finansiering av terrorism. Samma sak bör gälla om de koncern-

² Se även prop. 2008/09:70, s. 195.

gemensamma rutinerna inte kan genomföras. I dessa fall bör penningtvättslagen även kräva att verksamhetsutövaren ska skicka en skriftlig anmälan till behörig tillsynsmyndighet.

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. Sådana ytterligare åtgärder kommer också att behandlas i den tekniska standard som håller på att arbetas fram av de europeiska tillsynsmyndigheterna. Utredningen anser, under alla förhållanden, att det är en lämplig ordning att den närmare regleringen av dessa bestämmelser sker i författning av lägre valör än lag.

I den nu gällande penningtvättslagen behandlas gränsöverskridande verksamheter i samma sammanhang som åtgärderna för att uppnå kundkännedom. Med tanke på att det nya direktivet utvidgar tillämpningsområdet till att omfatta mer än kundkännedom föreslår utredningen en förändrad placering. De föreslagna bestämmelserna hör, enligt utredningens uppfattning, hemma i ett särskilt kapitel i den nya penningtvättslagen.

15.4 Något om penningtvättslagens tillämpning på utländska verksamheter som etablerar sig i Sverige

Utredningens förslag: Den nuvarande bestämmelsen om att penningtvättslagen ska tillämpas på filialer till kreditinstitut och finansiella institut förs in i den nya lagen.

Som framkommit omfattar direktivets definitioner av kreditinstitut och finansiella institut även filialer till utländska institut.

Detta innebär att penningtvättsregleringen bör tillämpas på en filial till ett utländskt kreditinstitut eller finansiellt institut. Definitionen av kreditinstitut och finansiella institut har sedan länge omfattat utländska filialer. Således finns en bestämmelse redan införd i den nuvarande penningtvättslagen som reglerar dessa. Av 1 kap. 4 § framgår att lagen även gäller filialer i Sverige till utländska kreditinstitut och finansiella institut med huvudkontor i utlandet. Bestäm-

melsen omfattar dock inte de verksamheter som tillhandahåller betaltjänster enligt lagen om betaltjänster utan att vara betalningsinstitut. Skälet till detta är att dessa tillhandahållare inte har möjlighet att bedriva gränsöverskridande verksamhet.³

Den nuvarande bestämmelsen i penningtvättslagen uppfyller, enligt utredningens bedömning, kraven i direktivet. Den bör därför föras in i den nya lagen. Eftersom bestämmelsen i det närmaste kan sägas reglera penningtvättslagens tillämpningsområde – dvs. kretsen verksamhetsutövare – bör den enligt utredningens bedömning fortsättningsvis återfinnas i lagens första kapitel.

Den bestämmelse som nu behandlats betyder inte att penningtvättslagen i övrigt enbart tar sikte på rent inhemska aktörer. Penningtvättslagen är tillämplig på samtliga aktörer som är att betrakta som verksamhetsutövare. Även en utländsk person som i Sverige bedriver verksamhet som omfattas av lagens tillämpningsområde är således (dvs. som omfattas av 1 kap. 2 §) att betrakta som verksamhetsutövare. I avsnitt 17.6, som tar sikte på frågor om tillsyn över gränsöverskridande verksamheter, behandlas dessa frågeställningar något ytterligare.

³ Jfr 3 kap. 18–23 §§ lagen (2010:751) om betaltjänster.

16 Ansvar för regelefterlevnad, intern kontroll m.m.

16.1 Inledning

En reglering som inte efterlevs förlorar sitt syfte. Verksamhetsutövare är också oftast väldigt angelägna om att säkerställa att de regler man har att förhålla sig till efterlevs. I syfte att ytterligare säkerställa regelefterlevnaden innehåller dock det fjärde penningtvättsdirektivet särskilda krav i fråga om intern kontroll och regel efterlevnad.

Direktivet inbegriper också andra bestämmelser som tar sikte på regelefterlevnad. Om en verksamhetsutövare överträder penningtvättsregleringen föreligger vanligtvis ett intresse från ledningen att komma tillrätta med problemen. Det kan emellertid förekomma att enskilda personer inom organisationen döljer olika förhållanden. Det kan också förekomma situationer då ledningen är medveten om att det förekommer överträdelser men av olika skäl underlåter att agera. Därför finns det bestämmelser i direktivet som syftar till att uppmuntra rapportering av överträdelser. Reglerna i direktivet omfattar också krav på skydd för visselblåsare som har en viktig roll för att avslöja olika former av oegentligheter hos verksamhetsutövare.

Detta kapitel behandlar utredningens övervägande och förslag i fråga om dessa bestämmelser i direktivet som tar sikte på att upprätthålla regelefterlevnaden. Kapitlet omfattar även en redogörelse av utredningens förslag i fråga om en så kallad central kontaktpunkt. En övervägande del av de bestämmelser som behandlas i kapitlet föreslås regleras i kapitel 8 i utredningens förslag till ny penningtvättslag.

16.2 Ansvar för regelefterlevnad och intern kontroll

Utredningens förslag: De interna rutinerna och i tillämpliga fall de koncerngemensamma rutinerna ska fastställas av verksamhetsutövarens styrelse. I sådana juridiska personer som inte har en styrelse ska denna skyldighet åligga den eller de personer som har motsvarande funktion och ansvar. Om det är lämpligt ska styrelsen eller motsvarande funktion kunna delegera dessa uppgifter. I de fall skyldigheterna enligt lagen åligger enskilda fysiska personer i egenskap av verksamhetsutövare, ska skyldigheterna i fråga om rutiner ändå åligga den juridiska personen på samma sätt som gäller enligt befintlig lagstiftning.

Utgångspunkten, som följer av associationsrättsliga principer, är att det är styrelsen eller motsvarande funktion som har det övergripande ansvaret för de skyldigheter som åläggs en juridisk person. Direktivet bygger på samma utgångspunkt, men ställer krav på att verksamhetsutövare i vissa situationer ska utse personer med särskilt ansvar för vissa frågor, samt därutöver en oberoende kontrollfunktion med viss inriktning.

För att förtydliga att det slutliga ansvaret för verksamheten åligger styrelsen eller motsvarande bör denna huvudregel framgå direkt i lagen. Därigenom klargörs att det ansvar och de uppgifter som ska genomföras av andra utpekade personer och funktioner inte syftar till att begränsa styrelsens slutliga ansvar för verksamheten. I syfte att skapa möjligheter för verksamhetsutövarna att själva organisera sin verksamhet bör också framgå att styrelsens uppgifter i olika avseenden kan delegeras.

Bestämmelsen som gäller den juridiska personens ansvar för riskbedömning och riskbaserade rutiner när verksamhetsutövaren bedriver sin verksamhet som anställd överförs från den befintliga lagen.

Den nuvarande penningtvättslagen innehåller inte några bestämmelser som motsvarar direktivets krav när det gäller en särskilt utsedd styrelseledamot, efterlevnadsansvarig och en oberoende kontrollfunktion, varför sådana bör införas. Utredningen bedömer att de bör föras in i ett eget kapitel som rör ansvar för rutiner, kontroll och regelefterlevnad.

16.3 Den särskilt utsedda styrelseledamoten

Utredningens förslag: Om det är motiverat med hänsyn till verksamhetsutövarens storlek och natur ska en styrelseledamot pekas ut som ansvarig för att kontrollera att styrelsens beslut om åtgärder enligt penningtvättsregleringen genomförs.

I artikel 46.4 anges att medlemsstaterna ska kräva att de ansvariga enheterna i tillämpliga fall identifierar den styrelseledamot som ska ansvara för det genomförande av lagar och andra författningar som krävs för att följa direktivet.

Direktivets krav i den del som avser en styrelseledamot med särskilt ansvar behöver tolkas i två avseenden.

Den första frågan är vilket ansvar som denna styrelseledamot bör ha. Som angetts ovan ska denna person enligt direktivet ansvara för det genomförande av lagar och andra författningar som krävs för att följa detta direktiv.

Det är enligt utredningens uppfattning viktigt att styrelseledamotens ansvar inte utformas på ett sådant sätt att styrelsens ansvar för de krav som lagen ställer sätts ur spel eller påverkas på annat sätt. Detta kan inte heller vara direktivets syfte. Utredningen tolkar åliggandet för den särskilda styrelseledamoten som att denna ska ha ansvaret för att kontrollera och följa upp att de åtgärder, rutiner eller andra förfaranden som beslutas också genomförs i verksamheten. Det är inte möjligt, och inte heller lämpligt, att försöka formulera den särskilt utsedda styrelseledamotens uppgifter och ansvar i större utsträckning än vad som är nödvändigt för att uppfylla direktivets krav, eftersom det bör lämnas till verksamhetsutövarna att internt organisera sin verksamhet och bestämma ansvarsfördelningen i styrelsen på det sätt som är lämpligt.

Det bör också påpekas att det inte är nödvändigt att den särskilt utsedda styrelseledamoten personligen genomför de kontroller och den uppföljning som ingår i dennas ansvarsområde, utan detta kan ske enligt delegation eller på annat sätt. Det viktiga är att styrelseledamoten som utses har ansvar för att initiera kontrollåtgärderna och se till att dess resultat följs upp.

Den andra frågan som behöver tolkas i denna del är under vilka förhållanden som verksamhetsutövaren är skyldig att identifiera en särskilt utsedd styrelseledamot med angivet uppdrag. I direktivet an-

ges att så ska ske ”i tillämpliga fall”. Detta kan tolkas som att skyldigheten inträder så snart en verksamhetsutövare som omfattas av lagen har en styrelse. Enligt utredningens bedömning är dock en sådan tolkning inte ändamålsenlig och stöds inte heller av den riskbaserade ansats som i övrigt genomsyrar direktivet. I stället bör samma överväganden som ska styra när en centralt funktionsansvarig ska utses gälla även den särskilt utsedda styrelseledamoten. Det är således verksamhetens storlek och natur som ska vara avgörande. Med *storlek* kan avses bl.a. omsättning, antal anställda, antal verksamhetsställen och andra liknande förhållanden. Med *natur* avses framför allt hur stor risken för penningtvätt och finansiering av terrorism som föreligger i verksamheten, vilket kan identifieras genom verksamhetens riskbedömning och på annat sätt. Andra omständigheter som kan beaktas är verksamhetens komplexitet, om det i verksamheten tillhandahålls tjänster av olika slag och andra liknande förhållanden.

Behovet av en särskilt utsedd styrelseledamot med uppgifter som rör penningtvätt och finansiering av terrorism samt de närmare uppgifter som denna person bör genomföra kan också väntas variera mellan de olika branscher som omfattas av regelverket. Det är med hänsyn till detta ändamålsenligt att de närmare kriterierna för när en särskilt utsedd styrelseledamot ska identifieras, och vid behov dennes uppgifter, preciseras i myndigheternas föreskrifter.

16.4 Centralt funktionsansvarig person

Utredningens förslag: Om det är motiverat med hänsyn till verksamhetsutövarens storlek och natur ska en person på ledningsnivå utses till centralt funktionsansvarig. Denna person ska ha ansvar för att kontrollera att det i verksamheten finns riktlinjer, kontroller och förfaranden som effektivt hanterar de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som finns i verksamheten, samt ha ansvaret för att rapportering av misstänkta aktiviteter sker till Polismyndigheten (Finanspolisen).

I artikel 8.4 a) anges att ansvariga enheter ska ha en efterlevnadsansvarig på ledningsnivå om det motiveras av verksamhetens storlek och natur. Av artikel 33.2 följer att den efterlevnadsansvariga har ansvaret för att vidarebefordra de uppgifter om misstänkt pen-

ningtvätt eller finansiering av terrorism som verksamhetsutövaren är skyldig att lämna till Polismyndigheten (Finanspolisen) med stöd av lagen.

Direktivets krav i den del som avser en styrelseledamot med särskilt ansvar behöver tolkas i flera avseenden.

Det första som måste klargöras är vilket ansvar som den efterlevnadsansvariga bör ha enligt direktivet. Bestämmelsen om den efterlevnadsansvariga är införd i artikel 8 i direktivet. Där regleras i övrigt kraven som rör riskbedömningar, riktlinjer, kontroller och förfaranden som verksamhetsutövarna ska genomföra i syfte att identifiera och effektivt hantera riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i verksamheten. Bland dessa skyldigheter ingår efterlevnadskontroll, vilket kan inbegripa en efterlevnadsansvarig på ledningsnivå. Den efterlevnadsansvariga måste således ha ett ansvar för att *kontrollera* att de åtgärder, riktlinjer och rutiner som vidtas eller finns i verksamheten är effektiva och även i övrigt uppfyller de krav som ställs på verksamhetsutövaren enligt lagen. I kontrollansvaret ligger också att internt *rapportera* oegentligheter och brister som måste åtgärdas. Det naturliga är att rapportering sker till styrelsen, den särskilt utsedda styrelseledamoten, den person som har ansvar för att utarbeta rutinerna (om det delegerats från styrelsen) eller den verkställande direktören. I lagen bör dock inte föreskrivas något om vem rapportering ska ske till, eftersom verksamhetsutövarna bör ha möjlighet att inrätta sin verksamhet på ett effektivt sätt och med möjlighet till anpassning beroende på verksamhetens omfattning.

Därutöver ska den efterlevnadsansvariga, om en sådan utses, enligt artikel 33.2 vara "länken" mellan verksamhetsutövaren och Polismyndigheten, och ansvara för att vidarebefordra de uppgifter om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism som verksamhetsutövaren är skyldig att lämna till Polismyndigheten med stöd av lagen. Dessa uppgifter sammanfaller med det ansvar som tillkommer den centralt funktionsansvariga som ska utses enligt 6 kap. 1 § Finansinspektionens föreskrifter FFFS 2009:1. Enligt utredningens bedömning bör den redan upparbetade benämningen "Centralt funktionsansvarig" med fördel kunna användas även för den person som i direktivet benämns efterlevnadsansvarig.

Den centralt funktionsansvariga får således ett omfattande ansvarsområde. Denna ska kontrollera att de åtgärder, riktlinjer och

rutiner som vidtas eller finns i verksamheten är effektiva och även i övrigt uppfyller de krav som ställs på verksamhetsutövaren enligt lagen, rapportera brister i dessa avseenden till en behörig person samt vara länken mellan verksamhetsutövaren och Polismyndigheten. Det är uppenbart att alla dessa uppgifter inte alltid kan utföra av samma person. Den centralt funktionsansvariga bör således kunna utse en eller flera personer som biträder honom eller henne och delegera befogenheter till dessa personer.

I direktivet anges vidare att den centralt funktionsansvariga personen ska tjänstgöra på ledningsnivå. Vad detta närmare innebär kan inte preciseras i lag, eftersom det kan skilja sig åt beroende på vilken form som verksamheten bedrivs i, verksamhetens storlek och andra liknande faktorer. Begreppet ansluter till direktivets definition av "företagsledning" (artikel 3.12): En tjänsteman eller anställd som har tillräckliga kunskaper om institutets riskexponering mot penningtvätt och finansiering av terrorism och som har tillräckliga befogenheter att fatta beslut som påverkar dess riskexponering, och behöver inte i alla fall vara styrelseledamot.

I begreppet ledningsnivå ligger också att den som utses till centralt funktionsansvarig måste ha ett visst oberoende gentemot bolagets ledning samt relativ frihet att planera och prioritera sitt eget och i förekommande fall sina underställa medarbetares arbete. I 2 kap. 7 § andra stycket i den föreslagna penningtvättslagen anges att anställda inte får utsättas för ogynnsamma eller diskriminerande anställningsåtgärder med anledning av att de internt eller externt har informerat om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism. Detta bör bereda den centralt funktionsansvariga visst oberoende vid utförandet av sina uppgifter.

Slutligen måste klarläggas vilka verksamhetsutövare som är skyldiga att utse en centralt funktionsansvarig. I direktivet anges att så ska ske när det motiveras av verksamhetens storlek och natur. Dessa begrepp har samma betydelse som angetts ovan om den särskilt utsedda styrelseledamoten. Storlek kan således avses bl.a. omsättning, antal anställda, antal verksamhetsställen och andra liknande förhållanden. Med natur avses framför allt hur stor risken för penningtvätt och finansiering av terrorism som föreligger i verksamheten, vilket kan identifieras genom verksamhetens riskbedömning och på annat sätt. Andra omständigheter som kan beaktas är verk-

samhetens komplexitet, om det i verksamheten tillhandahålls tjänster av olika slag och andra liknande förhållanden.

Även om kriterierna för att avgöra när en centralt funktionsansvarig person ska utses uttrycks i samma termer som i fråga om den särskilt utsedda styrelseledamoten är det dock viktigt att framhålla att det kan finnas situationer när bara en av dessa två funktioner utses. Det bör vara verksamhetens behov och risker som slutligt avgör om båda funktionerna behövs.

Behovet av en centralt funktionsansvarig person kan också antas variera mellan de olika branscher som omfattas av regelverket. Exempelvis kan det i vissa branscher eller för vissa typer av verksamhetsutövare finnas skäl att alltid ha en centralt funktionsansvarig, medan det för andra verksamhetstyper förekommer mera sällan. Det är med hänsyn till detta ändamålsenligt att de närmare kriterierna för när en centralt funktionsansvarig ska utses och andra specifika bestämmelser avseende denna funktion preciseras i myndigheternas föreskrifter.

16.5 En oberoende granskningsfunktion

Utredningens förslag: I de fall det är motiverat ska verksamhetsutövare utse en oberoende granskningsfunktion för att granska de interna riktlinjer, kontroller och förfaranden som hanterar de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som finns i verksamheten.

I artikel 8.4 b) i direktivet anges att verksamhetsutövare, om det motiveras av verksamhetens storlek och natur, ska ha en oberoende granskningsfunktion för att granska de interna riktlinjer, kontroller och förfaranden som anges i artikel 8.4 a).

Direktivet saknar, utöver kravet på oberoende, en närmare precisering av granskningsfunktionens sammansättning, plats i organisationen, befogenheter och övriga egenskaper. Enligt utredningens bedömning bör skyldigheten att utse en oberoende granskningsfunktion vara förbehållen de verksamhetsutövare som har en särskilt omfattande verksamhet och stora risker för penningtvätt och finansiering av terrorism kopplade till verksamheten. Krav på sådana funktioner finns i dag för bl.a. banker och kreditmarknadsföretag och

regleras i Finansinspektionens föreskrifter, men saknas för andra verksamhetsutövare som omfattas av lagen.

Enligt utredningens uppfattning skiljer sig olika verksamhetsutövares och branschers förutsättningar och behov åt när det funktionens sammansättning, befogenheter m.m. I lagen bör därför inte annat anges än vad som framgår av direktivet, dvs. funktionens uppgift och kravet på dess oberoende. Det bör överlämnas åt respektive myndighet med föreskriftsrätt att närmare föreskriva när en oberoende granskningsfunktion bör utses och reglera formerna för funktionens verksamhet.

16.6 Central kontaktpunkt för vissa utländska verksamhetsutövare

Utredningens förslag: I 8 kap. i den nya penningtvättslagen införs en bestämmelse som anger ramarna för när en verksamhetsutövare vars huvudkontor är beläget i en annan medlemsstat och som i Sverige bedriver sådan verksamhet som avses i 1 kap. 2 § 6 och 8 i annan form än filialer ska utse en central kontaktpunkt här i landet.

I artikel 45.9 anges att medlemsstaterna får kräva att utgivare av elektroniska pengar och vissa betaltjänstleverantörer som är etablerade på medlemsstaternas territorier ska utse en central kontaktpunkt, förutsatt att verksamhetsutövarens huvudkontor är beläget utomlands och att verksamheten bedrivs i annan form än som filial. Den centrala kontaktpunkten ska enligt direktivet på sin huvudmans vägnar säkerställa att reglerna i lagen efterlevs samt att underlätta för tillsynsmyndigheternas tillsyn.

I artikel 45.10–11 framgår att kommissionen, efter förslag från de europeiska tillsynsmyndigheterna, ska besluta om tekniska standarder i vilka ska anges kriterierna för när det är lämpligt att utse en central kontaktpunkt samt vilka funktioner denna bör ha.

Utredningen konstaterar således att det i dagsläget inte med någon precision kan förutses vilka omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av frågan om när en central kontaktpunkt ska utses. Det är inte heller klarlagt vilka funktioner den centrala kontaktpunkten ska ha. Med hänsyn till att dessa omständigheter kommer att antas genom tekniska standarder, som behöver kunna träda

i kraft skyndsamt, är det enligt utredningen lämpligt att dessa kriterier får flyta in i svensk rätt genom myndighetsföreskrifter. I syfte att kunna bemyndiga tillsynsmyndigheterna att utfärda dessa föreskrifter bör den grundläggande skyldigheten att utse en central kontaktpunkt när det är motiverat anges i lag. Utredningen anser att denna bestämmelse med fördel kan placeras i 8 kap., då den berör frågor om ansvar för regelefterlevnad för sådana verksamheter som kan komma att utse en central kontaktpunkt.

16.7 Mekanism för att rapportera överträdelser och skydd för visseblåsare¹

16.7.1 Kraven enligt det fjärde penningtvättsdirektivet

Artikel 61.1 ålägger medlemsstaterna att säkerställa att behöriga myndigheter inför effektiva och tillförlitliga mekanismer för att uppmuntra rapportering av potentiella eller faktiska överträdelser av sådana bestämmelser som genomförts i nationell rätt med anledning av direktivet. Förordningen om uppgifter som ska åtfölja betalningar och överföringar av medel innehåller motsvarande bestämmelser – som tar sikte på rapportering av överträdelser av förordningen (se artikel 21).

Enligt artikel 61.2 i direktivet ska mekanismerna åtminstone omfatta:

- a) Särskilda förfaranden för mottagande av rapporter om överträdelser och uppföljning av dem,
- b) tillbörligt skydd för anställda eller personer i jämförbar ställning som rapporterar överträdelser begångna hos verksamhetsutövaren,
- c) tillbörligt skydd för den tilltalade personen,
- d) skydd av personuppgifter avseende både den person som rapporterar en överträdelse och den fysiska person som påstås bära ansvaret för den, i enlighet med principerna i dataskyddsdirektivet, och

¹ Som framkommer i det följande finns liknande krav som dem som redovisas i detta avsnitt i andra EU-direktiv på det finansiella området. Redogörelsen är delvis hämtad från förarbeten som genomför dessa direktiv i svensk rätt, se bl.a. SOU 2015:62, s. 101 ff.

- e) tydliga regler som under alla omständigheter ser till att konfidentialiteten för den person som rapporterar överträdelsen bevägras hos verksamhetsutövaren garanteras, såvada inte offentliggörande krävs i enlighet med nationell lagstiftning i samband med ytterligare utredningar eller efterföljande rättsliga förfaranden.

I artikel 61.3 anges att medlemsstaterna ska kräva att verksamhetsutövare inrättar lämpliga rutiner, så att deras anställda eller personer i jämförbar ställning kan rapportera överträdelser internt genom en särskild, självständig och anonym kanal som står i proportion till verksamhetsutövarens typ och storlek.

16.7.2 Kravet på speciella procedurer för hur anmälningar ska omhändertas hos behöriga myndigheter

Utredningens förslag: Skyldigheten att inrätta effektiva procedurer för att motta och följa upp anmälningar om oegentligheter ska genomföras på förordningsnivå.

När det gäller Sveriges advokatsamfund bör samfundet på lämpligt sätt informera om på vilka sätt information rörande överträdelser av penningtvättsregelverket kan överlämnas till samfundet och vilka rutiner som ska tillämpas när sådan information når samfundet.

Enligt artikel 61.2 a) i direktivet och artikel 21 i förordningen ska medlemsstaterna säkerställa att behöriga myndigheter etablerar effektiva procedurer för att omhänderta anmälningar om överträdelser och hur de följs upp.

Motsvarande regler finns bl.a. i kapitaltäckningsdirektivet² och UCITS V-direktivet³. Vid genomförandet, respektive förslaget till genomförande, bedömdes att Finansinspektionen i praktiken uppfyl-

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/91/EU av den 23 juli 2014 om ändring av direktiv 2009/65/EG om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag) när det gäller förvaringsinstitutioner, ersättningspolicy och sanktioner.

ler de krav på effektiva och tillförlitliga mekanismer för att uppmuntra rapportering av överträdelse och att artikeln, såvitt avser själva mekanismerna för att möjliggöra och ta emot anmälningar borde genomföras genom föreskrifter på förordningsnivå. En sådan bestämmelse finns i 5 b § förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen. Utredningen gör samma bedömning beträffande reglerna i det fjärde penningtvättsdirektivet. Nämda bestämmelse i förordningen med instruktion för Finansinspektionen bör dock ändras så att den även omfattar anmälningar om överträdelser av penningtvätsregleringen och överträdelser av förordningen om uppgifter som ska åtfölja betalningar och överföringar av medel.

När det gäller de övriga tillsynsmyndigheter som utövar tillsyn enligt penningtvättslagen bör en motsvarande reglering föras in i deras myndighetsinstruktioner.

När det gäller Sveriges advokatsamfund bör samfundet på lämpligt sätt informera om på vilka sätt information rörande överträdelser av penningtvätsregelverket kan överlämnas till samfundet och vilka rutiner som ska tillämpas när sådan information når samfundet.

16.7.3 Skydd för den som rapporterar mot att drabbas av repressalier

Utredningens bedömning: Kravet i artikel 61.2 b) i direktivet och artikel 21 i förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel, på tillbörligt skydd för anställda eller personer i jämförbar ställning som anmäler en verksamhetsutövares överträdelse, tillgodoses i gällande rätt.

I artikel 61.2 b) ska anställda eller personer i jämförbar ställning som anmäler överträdelser begångna av verksamhetsutövare åtnjuta ett tillbörligt skydd. Förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel hänvisar i artikel 21 till direktivets artikel 61.2.

Vad som avses med tillbörligt skydd går inte att utläsa av direktivet. Dock gör utredningen bedömningen att ett tillbörligt skydd åtminstone måste omfatta skydd mot att drabbas av repressalier, diskriminering eller andra former av missgynnande behandling från en arbetsgivares sida. Det är på detta sätt som "tillbörligt skydd" formuleras i bl.a. kapitaltäckningsdirektivet. Vid genomförandet av

kapitaltäckningsdirektivet gjordes bedömningen att kraven redan var tillgodosedda i gällande rätt, och det hänvisades bl.a. till arbetstagar-
nas skydd enligt 7 och 8 §§ lagen om anställningsskydd (1982:80),
som fastslår att en uppsägning ska vara sakligt grundad och avsked
endast kan motiveras i de fall då arbetstagaren grovt åsidosätter sina
åligganden mot arbetsgivaren samt till den praxis som Arbetsdom-
stolen utvecklat.⁴ Den lag om stärkt skydd för arbetstagare som slår
larm om allvarliga missförhållanden, som föreslagits i SOU 2014:31,
kommer att omfatta även arbetstagare hos verksamhetsutövarna.⁵
Utredningen gör sammanfattningsvis bedömningen att kraven på
tillbörligt skydd för den som rapporterar en överträdelse är tillgodo-
sedda inom ramen för gällande rätt, men skulle ytterligare stärkas om
det förslag som har lagts fram i den nämnda särskilda utredningen
genomförs.

16.7.4 Tillbörligt skydd för den tilltalade personen

Utredningens bedömning: Det krav på tillbörligt skydd för en
tilltalad person enligt artikel 61.2 c) uppfylls i gällande rätt.

Enligt direktivets artikel 61.2 c) ska den person, som inom ramen
för en rapportering av en ifrågasatt överträdelse, pekas ut som an-
svarig åtnjuta tillbörligt skydd.

Frågan om Sverige uppfyller internationella åtaganden i detta
hänseenden har bl.a. behandlats i samband med genomförandet av
kapitaltäckningsdirektivet.⁶ Utredningen har ingen avvikande upp-
fattning i förhållande till vad som redovisas där.

En utpekad persons rättigheter inom ramen för en tillsyns-
myndighets handläggning tillgodoses främst genom de regler som
finns i förvaltningslagen (1986:223). Skulle personen bli föremål för
ett straffrättsligt förfarande tillgodoses skyddsintresset av regler i
främst rättegångsbalken (1942:740) och förundersökningskungörel-
sen (1947:948).

⁴ Prop. 2013/14:228, s. 246 f. och SOU 2015:2 s. 523.

⁵ I SOU 2014:31 anges som exempel på allvarliga missförhållanden överträdelser av föreskrif-
ter meddelade av regering, riksdag eller annan myndighet. Även överträdelser av bindande
EU-rättsakter anförs som exempel.

⁶ Prop. 2013/14:228 s. 245.

16.7.5 Skydd för behandlingen av personuppgifter

Utredningens bedömning: Ett genomförande av artikel 61 innebär att all behandling av personuppgifter ska ske i enlighet med de krav som följer av personuppgiftslagen (1998:204). Några behov av författningsändringar bedöms inte föreligga.

Artikel 61.2 d) ålägger medlemsstaterna att säkerställa ett skydd för att personuppgifter behandlas i enlighet med vad som följer av dataskyddsdirektivet, både för de personer som rapporterar om överträdelser och sådana fysiska personer som är ansvariga för en överträdelse.

Som nämnts i avsnitt 14.2.2 har dataskyddsdirektivet i svensk rätt genomförts genom personuppgiftslagen (1998:204). Det fjärde penningtvättsdirektivets krav på att all behandling av personuppgifter ska vara förenlig med vad som följer av dataskyddsdirektivet, förutsätter därför – för svenska förhållanden – att all behandling av personuppgifter inom ramen för ett särskilt rapporteringssystem, står i överensstämmelse med de krav som följer av personuppgiftslagen.

Hantering av rapporter om överträdelser kan i vissa fall innefatta uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott. Behandling av sådana uppgifter är enligt 21 § personuppgiftslagen förbjuden för andra än myndigheter. Datainspektionen har med stöd av 9 § personuppgiftsförordningen (1998:1191) meddelat undantag från detta förbud bl.a. när det gäller uppgifter som rör visselblåsarsystem.⁷ Undantaget är emellertid i vissa avseenden begränsat. Det innebär att verksamhetsutövarna särskilt bör uppmärksamma om den behandling av personuppgifter som i detta avseende kan vara önskvärd ryms inom ramen för undantaget.⁸

⁷ DIFS 2010:1 om ändring av DIFS 1998:3.

⁸ Se vidare prop. 2013/14:228 s. 249 ff. och SOU 2015:49 s. 364 f.

16.7.6 Krav på att verksamhetsutövare ska inrätta särskilda system för anmälningar

Utredningens förslag: I penningtvättslagen, lagen (2010:751) om betaltjänster och lagen (2011:755) om elektroniska pengar tas in bestämmelser som innebär att verksamhetsutövare ska ha system för att från anställda och därmed jämförbara personer omhänderta anmälningar om eventuella överträdelser av penningtvättsregleringen. Ytterligare föreskrifter, som bl.a. kan tillgodose krav på anonymitet, kan meddelas i författning av lägre valör.

Av artikel 61.3 i direktivet följer att medlemsstaterna ska kräva att verksamhetsutövare inrättar lämpliga rutiner för att deras anställda eller personer i jämförbar ställning ska kunna rapportera överträdelser av penningtvättsregleringen internt genom en särskild, självständig och anonym kanal som står i proportion till verksamhetsutövarens typ och storlek.

Artikeln ställer inte några särskilda krav i fråga om vilken typ av rutiner som verksamhetsutövare ska tillhandahålla för anställda och därmed jämförbara personer. Liknande regler finns bl.a. i kapitaltäckningsdirektivet. En skillnad mot kapitaltäckningsdirektivet är dock att penningtvättsdirektivet kräver att kanalen för rapportering ska kunna vara anonym.

För kreditinstitutens del har bl.a. en bestämmelse införts i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF) (6 kap. 1 a §) som ålägger instituten att ha ett ändamålsenligt system för att anställda ska kunna rapportera överträdelser av de bestämmelser som reglerar institutens verksamhet.⁹ I förarbetena till bestämmelsen i LBF beskrivs närmare hur ett sådant system kan utformas och hur behandlingen av personuppgifter i ett sådant system förhåller sig till reglerna i personuppgiftslagen.

En motsvarande bestämmelse finns i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden (LVM) (8 kap. 4 a §). I den utredning som bl.a. haft i uppgift att genomföra UCITS V-direktivet i svensk rätt föreslås en liknande bestämmelse även införas i lagen (2004:46) om värde-

⁹ Prop. 2013/14:228 s. 248 ff.

pappersfonder.¹⁰ Även i fråga om revisorslagen håller ett förslag på att beredas som innefattar en liknande bestämmelse.¹¹

De befintliga reglerna i LBF och LVM samt den föreslagna regleringen i lagen om värdepappersfonder och i revisorslagen måste anses uppfylla penningtvättsdirektivets krav såvitt avser de verksamhetsutövare som där regleras. För att artikel 61.3 ska få fullt genomslag för samtliga verksamhetsutövare måste dock ytterligare bestämmelser införas.

För att regleringen ska träffa samtliga verksamhetsutövare anser utredningen att en bestämmelse av denna innebörd bör föras in i penningtvättslagen. I syfte att anpassa svensk rätt till den reviderade förordningen om uppgifter som ska åtfölja betalningar av medel bör bestämmelser också föras in i lagen (2010:751) om betaltjänster och lagen (2011:755) om elektroniska pengar (se närmare om anpassningarna till förordningen i avsnitt 21.5).

Utredningen föreslår att de bestämmelser som införs ska utformas i överensstämmelse med 6 kap. 1 a § LBF.

Direktivet ställer krav på att rapportering ska kunna ske anonymt. Det är generellt sett till nackdel för möjligheterna att utreda en ifrågasatt överträdelse om rapportören är anonym. Det medför bl.a. att det inte är möjligt att ställa kompletterande frågor till den som påstår att en överträdelse kan ha skett. Det bör därför uppmuntras att rapportören uppger sitt namn. Rapporteringsrutinerna bör dock utformas med hänsyn till det samtidigt som en möjlighet att vara anonym måste finnas.

Utformningen av ändamålsenliga system för anmälningar av överträdelser bör närmare regleras i förordning eller myndighetsföreskrifter.

¹⁰ SOU 2015:62, s. 104–105.

¹¹ SOU 2015:49, delbetänkande av Utredningen om EU:s revisionspaket, *Nya regler för revisorer och revision*.

16.7.7 Skydd för anmälares identitet

Utredningens förslag: I penningtvättslagen förs in en bestämmelse om tystnadsplikt avseende identiteten på den som rapporterar en överträdelse. Motsvarande tystnadsplikt införs också i lagen (2010:751) om betaltjänster och lagen (2011:755) om elektroniska pengar.

30 kap. 4 b § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) kompletteras för att säkerställa sekretess för uppgifter som kan avslöja en anmälares identitet inte bara med avseende på bank- och kreditväsendet utan också betaltjänstverksamhet och utgivning av elektroniska pengar.

En ny bestämmelse införs i 30 kap. OSL angående sekretess för uppgift om identiteten på den som rapporterar överträdelse av bestämmelser i penningtvättslagen. Bestämmelsen utformas efter mönster av 30 kap. 4 b §.

I artikel 61.2 e) ställs krav på medlemsstaterna att införa regler som säkerställer att identiteten på den person som rapporterar en överträdelse inte röjs. Även förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel ställer ett sådant krav (se artikel 21 och avsnitt 21.5). Skydd behöver dock inte erbjudas om det med stöd av nationell rätt krävs att identitetsuppgifterna röjs för att kunna utreda överträdelsen vidare eller överlämna ärendet för en rättslig process.

Skydd för anmälares identitet hos behöriga myndigheter

Motsvarande krav på skydd för anmälares identitet finns bl.a. i kapitaltäckningsdirektivet. Kapitaltäckningsdirektivets regel genomfördes genom 30 kap. 4 b § i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL), om att sekretess ska gälla i en statlig myndighets verksamhet som består i tillståndsgivning eller tillsyn för uppgifter i en anmälan eller utsaga om överträdelse av en bestämmelse som gäller för den som myndighetens verksamhet avser, om uppgiften kan avslöja anmälares identitet.

Bestämmelsen avser den sekretess som ska gälla i samband med bl.a. tillsyn avseende bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden och försäkringsväsendet. För att också säkerställa sekretess för

anmälarens identitet med avseende på anmälningar som kan göras inom ramen för verksamheter som bedrivs enligt betaltjänstlagen (2010:751) och lagen (2011:755) om elektroniska pengar bör 30 kap. 4 b § OSL kompletteras med avseende på dessa områden. Sekretess gäller oavsett vilken typ av överträdelse det är fråga om, således överträdelser av bl.a. bestämmelser i penningtvättslagen och förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföring av medel.

För att säkerställa att motsvarande sekretess ska gälla hos alla tillsynsmyndigheter som övervakar efterlevnaden av penningtvättslagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen, föreslår utredningen vidare att en ny bestämmelse införs i 30 kap. OSL. Bestämmelsen ska begränsas till uppgifter som finns i en anmälan eller utsaga om överträdelse av penningtvättslagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Utredningen anser att den nya bestämmelsen ska utformas efter mönster av 30 kap. 4 b § OSL. Det innebär att absolut sekretess ska gälla. Bestämmelsens räckvidd bör begränsas till att avse sekretess i en statlig myndighets verksamhet som består i tillsyn över efterlevnaden enligt penningtvättslagen, om uppgiften kan avslöja anmälarens identitet.

Bestämmelsen ska i likhet med vad som gäller beträffande 30 kap. 4 b § inskränka rätten att meddela uppgifter enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. 30 kap. 30 § OSL behöver därför kompletteras. Grunderna är desamma som har redovisats i prop. 2013/14:228 s. 257.

Skydd för anmälarens identitet hos verksamhetsutövare

Reglerna i OSL om enskildas rätt att ta del av allmänna handlingar är inte direkt tillämpliga inom den privata sektorn.

I 1 kap. 10 § LBF finns den så kallade "banksekretessen". Bestämmelsen utvidgades i samband med genomförandet av kapitaltäckningsdirektivet till att omfatta sekretess för uppgifter i en anmälan eller en utsaga om en misstänkt överträdelse av en bestämmelse som gäller för kreditinstitutets verksamhet, om uppgiften kan avslöja anmälarens identitet.

I 1 kap. 11 § LVM finns en motsvarande bestämmelse om tystnadsplikt. Av andra stycket i 1 kap. 10 § LBF framgår att en överträ-

delse av tystnadsplikten inte ska medföra ansvar för brott mot tystnadsplikt i 20 kap. 3 § brottsbalken. En överträdelse av tystnadsplikten med avseende på värdepappersmarknaden kan däremot bestraffas som brott mot tystnadsplikt. Flertalet bestämmelser om tystnadsplikt inom finansmarknadsområdet kan inte heller bestraffas som brott mot tystnadsplikt. Undantag gäller enligt lagen (2004:46) om värdepappersfonder och lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder. Det kan också nämnas att överträdelse av den tystnadsplikt som gäller enligt 26 § revisorslagen kan bestraffas som brott mot tystnadsplikt.

För att säkerställa ett skydd för en anmälares identitet i enlighet med vad penningtvättsdirektivet föreskriver föreslår utredningen att bestämmelserna om tystnadsplikt i lagen (2010:751) om betaltjänster och lagen (2011:755) om elektroniska pengar kompletteras med avseende på den tystnadsplikt som bör gälla beträffande en anmälares identitet. Dessa bestämmelser utformas efter mönster av motsvarande bestämmelse i LBF dvs. generellt med avseende på överträdelser i verksamheterna, således bl.a. överträdelser av bestämmelser i penningtvättslagen och förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel.

Med syfte att täcka övriga verksamhetsutövares verksamheter bör också en särskild bestämmelse om tystnadsplikt införas i penningtvättslagen i anslutning till den föreslagna bestämmelsen om särskilda rutiner för rapportering av överträdelser.

Av bestämmelsen bör framgå att en uppgift eller utsaga om en misstänkt överträdelse av penningtvättsregleringen inte får obehörigen röjas om uppgiften kan avslöja anmälares identitet.

En uppgift anses inte lämnad obehörigen bl.a. om det sker inom ramen för en utredning som sker enligt reglerna om förundersökning i brottmål, annars med stöd av lag, med samtycke från den berörde eller om uppgiften måste lämnas vidare enligt de särskilda rutiner som gäller för handläggning av rapporter om överträdelser.

Bestämmelserna om tystnadsplikt medför också att en verksamhetsutövare inte till följd av bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) behöver avslöja anmälares identitet för den som anmälan avser.¹²

¹² Se 27 § personuppgiftslagen (1998:204).

När det gäller frågan om och i så fall på vilket sätt en överträdelse av tystnadsplikten ska kunna medföra sanktioner konstaterar utredningen att frågan har lösts på olika sätt i de olika rörelselagarna. Det finns skäl som talar för att en överträdelse borde kunna bestraffas som brott mot tystnadsplikt. Utredningen har dock stannat för att det måste anses tillräckligt att överträdelser kan bli föremål för administrativa sanktioner. Det innebär att verksamhetsutövarer, oavsett om det är en fysisk eller juridisk person liksom fysiska personer som innehar ledande funktioner kan, under vissa ytterligare förutsättningar, åläggas att betala en sanktionsavgift. Bestämmelsen ska därför förenas med att ansvar för brott mot tystnadsplikt enligt brottsbalken inte ska följa på en överträdelse.

En överträdelse av tystnadsplikten enligt 1 kap. 11 § LVM, som också omfattar uppgifter i en anmälan eller utsaga rörande en överträdelse, kan bestraffas som brott mot tystnadsplikt enligt brottsbalken. Bestämmelsen i penningtvättslagen måste därför föreskriva att om det i annan lag finns en bestämmelse som avviker så ska den lagen gälla.

17 Tillsyn och sanktioner

17.1 Inledning

Reglerna om tillsyn och sanktioner på området för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism finns i en rad olika författningar. Genom bemyndiganden i penningtvättslagen, penningtvättsförordningen, lagar som reglerar vissa verksamhetsutövares verksamheter och därtill anslutande förordningar ges vissa myndigheter behörighet att utfärda föreskrifter och utöva tillsyn gällande tillämpningen av penningtvättslagen. På samma sätt ges dessa tillsynsmyndigheter behörighet att besluta om sanktioner för dem som inte lever upp till regelverket.

Dagens regler om tillsyn över verksamhetsutövare är utformade på olika sätt. Framför allt skiljer sig sanktionssystemen åt mellan finansiella och icke-finansiella rörelselagar. De finansiella rörelselagarna uppvisar, eller uppvisade åtminstone tidigare, visserligen stora likheter. Sedan reglerna infördes i de olika finansiella rörelselagarna har dock regelverken för banker och vissa andra finansiella företag genomgått stora förändringar. Detta bl.a. mot bakgrund av att reglerna om bankernas kapitaltäckning och riskhantering blivit fler. Parallellt med denna utveckling har reglerna om sanktioner för finansiella företag utvecklats på europeisk nivå. År 2010 förklarade kommissionen att man önskade harmonisera och skärpa sanktionerna på det finansiella området.¹ Ambitionen var att se till att det skulle finnas ett tillräckligt brett spektrum av sanktioner för att tillsynsmyndigheterna i varje enskilt fall skulle kunna välja sanktioner som var effektiva, proportionerliga och avskräckande. Bland de åtgärder som föreslogs fanns bl.a. höga administrativa böter,

¹ Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the regions, *Reinforcing sanctioning regimes in the financial services sector*, COM (2010) 716 final.

sanktioner mot både fysiska och juridiska personer och gemensamma kriterier för valet av sanktioner. Ambitionen har därefter fullföljts i den europeiska lagstiftningen för respektive företagstyp.

Något motsvarande samlat grepp avseende sanktionssystemen har inte tagits i Sverige. För närvarande är det framför allt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF) och lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden (LVM) som anpassats till unionsrätten i samband med genomförandet av direktiv.

Utredningens mandat sträcker sig inte längre än till att föreslå nödvändiga förändringar för att genomföra penningtvättsdirektivet, Fatfs rekommendationer och förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel. Något genomgripande samlat grepp för att skapa en enhetlig sanktionsregim, som skulle vara att förorda, är därför inte möjligt att föreslå inom ramen för detta uppdrag. Utredningens ambition är dock att så långt det är möjligt, utifrån direktivets och Fatfs rekommendationer, skapa ett så enhetligt system som möjligt för tillsyn och sanktioner när det gäller åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

I detta kapitel redogör utredningen följaktligen för sina överväganden och förslag på detta område.

17.2 Huvuddragen i Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet

17.2.1 Det fjärde penningtvättsdirektivets bestämmelser om tillsyn

Bestämmelserna om tillsyn finns i direktivets artiklar 47 och 48. I artikel 47 anges att medlemsstaterna ska föreskriva att valutaväxlings- och checkinlösningskontor samt tjänsteleverantörer till trustar eller bolag ska ha tillstånd eller vara registrerade och att tillhandahållare av speltjänster ska regleras. Tillsynsmyndigheterna ska se till att de personer som har en ledande befattning i sådana verksamheter, eller som är deras verkliga huvudmän, är lämpade. Vidare anges att när det gäller fysiska eller juridiska personer som driver verksamhet som revisorer, externa revisorer, skatterådgivare, viss verksamhet som notarier eller andra oberoende jurister samt fastighetsmäklare, ska medlemsstaterna se till att tillsynsmyndigheterna vidtar nödvändiga åtgärder för att hindra att brottslingar som dömts

inom relevanta områden eller deras medhjälpare har en ledande befattning inom eller är verkliga huvudmän bakom dessa verksamheter.

I artikel 48 anges närmare bestämmelser om vad myndigheterna ska göra i sin tillsynsverksamhet. Myndigheterna ska effektivt övervaka och vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att direktivet efterlevs. Medlemsstaterna ska se till att tillsynsmyndigheterna har tillräckliga befogenheter och har tillräckliga ekonomiska, personella och tekniska resurser för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Medlemsstaterna ska också se till att myndigheternas personal håller hög yrkesmässig standard, bl.a. när det gäller konfidentialitet och uppgiftsskydd, samt har stor integritet och rätt kompetens.

I artikeln anges vidare att myndigheterna ska ha förstärkta tillsynsbefogenheter för kreditinstitut, finansiella institut och tillhandahållare av speltjänster. I fråga om samtliga verksamhetsutövare gäller att tillsynsmyndigheterna i den stat där utövare driver verksamhet ska kontrollera att dessa företag iakttar statens nationella bestämmelser. När det gäller de betaltjänstleverantörer och utgivare av elektroniska pengar som avses i artikel 45.9 och som verkar i en annan medlemsstat än där företagets huvudkontor ligger och i annan form än filial samt har krav på sig att utse en central kontaktpunkt, kan sådan kontroll inbegripa vidtagande av lämpliga och proportionella åtgärder för att rätta till allvarliga brister som kräver omedelbart avhjälpande. Åtgärderna ska vara tillfälliga och avbrytas när de identifierade bristerna rättas till, inbegripet med stöd från eller i samarbete med tillsynsmyndigheterna i företagets hemmedlemsstat. Det föreskrivs även att medlemsstaterna ska se till att tillsynsmyndigheterna i den medlemsstaterna där verksamhetsutövaren driver företag ska samarbeta med tillsynsmyndigheterna i den medlemsstat där utövaren har sitt säte, för att på så sätt säkerställa en effektiv övervakning av kraven i direktivet.

Då tillsynsmyndigheterna tillämpar en riskbaserad tillsynsmetod ska de vidare enligt artikeln ha en klar uppfattning om riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i sitt land, ha intern och extern tillgång till all relevant information om de specifika nationella och internationella risker som är kopplade till verksamhetsutövarnas kunder, produkter och tjänster, samt basera den interna och externa tillsynens frekvens och intensitet på verksamhetsutövarnas riskprofil och på risker för penningtvätt och finansiering

av terrorism i det egna landet. Det anges vidare att bedömningen av verksamhetsutövarnas riskprofil för penningtvätt och finansiering av terrorism, inklusive riskerna för bristande efterlevnad, ska ses över såväl regelbundet som vid viktiga händelser inom verksamheten eller förändringar av deras ledning och verksamhet. Tillsynsmyndigheterna ska även beakta verksamhetsutövarnas handlingsfrihet och på ett lämpligt sätt granska de riskbedömningar som ligger till grund för denna, samt huruvida utövarnas interna riktlinjer, kontroller och förfaranden är tillräckliga och genomförs. För fysiska eller juridiska personer som driver verksamhet som revisorer, externa revisorer, skatterådgivare, viss verksamhet som notarier eller andra oberoende jurister samt fastighetsmäklare får medlemsstaterna tillåta att självreglerande organ utför, övervakar och vidtar åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att direktivet efterlevs, under förutsättning att dessa organ uppfyller de krav som ställs på tillsynsmyndigheter i direktivet.

I artiklarna 25–28 finns bestämmelser om vad som gäller när verksamhetsutövare anlitar en tredje part för att uppfylla kraven på kundkännedom. Artikel 28 berör tillsyn över koncerner och behandlas i avsnitt 12.10.2.

17.2.2 Det fjärde penningtvättsdirektivets bestämmelser om sanktioner

Medlemsstaterna ska enligt artikel 58 se till att verksamhetsutövarna kan hållas ansvariga om de överträder bestämmelser som införts för att genomföra direktivet. Det ska fastställas regler om administrativa sanktioner och åtgärder som tillsynsmyndigheterna ska kunna förfoga över i sin tillsyn. Åtgärderna eller sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. För det fall inhemska straffrättsliga påföljder omfattar sådana åtgärder och sanktioner behöver några motsvarande administrativa bestämmelser inte införas.

Om en juridisk person har begått en överträdelse ska sanktioner och åtgärder även kunna tillämpas på dess ledning och andra fysiska personer som bär ansvar för överträdelsen.

Det åligger medlemsstaterna att se till att tillsynsmyndigheterna har de tillsyns- och undersökningsbefogenheter som krävs för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Tillsynsmyndigheterna ska antingen direkt, i samarbete med andra myndigheter, på eget ansvar genom

delegering till sådana andra myndigheter, eller genom hänvändelse till rättsliga myndigheter, kunna utöva sina befogenheter att påföra administrativa sanktioner och föreskriva åtgärder i enlighet med direktivet. Det åligger även myndigheterna att samarbeta när de utövar sådana befogenheter för att se till att sanktioner och åtgärder ger önskat resultat. I fråga om gränsöverskridande fall ska de samordna sina åtgärder.

Artikel 59 innehåller de administrativa sanktioner och åtgärder som enligt direktivet ska kunna bli aktuella för överträdelse gällande åtgärder för kundkännedom, rapportering av misstänkta transaktioner, registerhållning och interna kontroller. Sanktionerna och åtgärderna ska inbegripa åtminstone följande: (i) ett offentligt meddelande i vilket den fysiska eller juridiska personen och överträdelsens karaktär anges, (ii) en anmodan om att personen ska upphöra med sitt agerande och inte upprepa det, (iii) återkallande eller tillfällig indragning av auktorisering om en verksamhetsutövare är föremål för auktorisation, (iv) ett tillfälligt förbud för personer med ledningsansvar inom en verksamhetsutövare eller andra fysiska personer som hålls ansvariga för överträdelsen att utöva ledningsfunktioner inom verksamhetsutövare, samt (v) maximala administrativa sanktionsavgifter, som ska kunna riktas mot den juridiska personen och fysiska personer i dess ledning, på minst två gånger den vinst som har erhållits genom överträdelsen, om det går att fastställa denna vinst, eller minst en miljon euro. Om verksamhetsutövaren är ett kreditinstitut eller ett finansiellt institut gäller dock att maximala sanktionsavgifter för juridiska personer ska uppgå till minst fem miljoner euro eller 10 procent av den totala årsomsättningen enligt den senaste tillgängliga redovisning som godkänts av ledningen. Om den ansvariga enheten är ett moderföretag eller ett dotterföretag till ett moderföretag som är skyldigt att upprätta en koncernredovisning i enlighet med artikel 22 i direktiv 2013/34/EU ska den relevanta totala årsomsättningen vara den totala årsomsättningen eller motsvarande typ av inkomst i enlighet med de relevanta redovisningsdirektiven enligt den senaste tillgängliga koncernredovisning som godkänts av ledningen för det yttersta moderföretaget. Om det rör sig om en fysisk person ska den maximala sanktionsavgiften uppgå till minst fem miljoner euro eller motsvarande värde i nationell valuta den 25 juni 2015. I förordningen 2015/847 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel uppställs också

krav på sanktioner som motsvarar dem som gäller för kreditinstitut och finansiella institut (se mer om detta i kapitel 22).

Medlemsstaterna får enligt direktivet påföra även andra typer av administrativa sanktioner än dem som anges ovan eller påföra sanktionsavgifter som överstiger de angivna beloppen.

I artikel 60 finns bestämmelser om hur ett offentliggörande av beslut om sanktioner och åtgärder ska ske. Bestämmelserna handlar bl.a. om när ett beslut ska offentliggöras, vilka uppgifter som ska finnas med och i vilka fall ett offentliggörande kan underlåtas.

Vidare ges bestämmelser om vilka omständigheter som ska beaktas när nivån på administrativa sanktioner eller åtgärder bestäms. Alla relevanta omständigheter ska beaktas, däribland följande: (i) överträdelsens allvarlighetsgrad och varaktighet, (ii) den fysiska eller juridiska personens ansvar, (iii) den finansiella ställningen för den person som hålls ansvarig, (iv) den vinst som personen har erhållit genom överträdelsen om den kan fastställas, (v) förluster som överträdelsen har vållat för tredje man om de kan fastställas, (vi) den vilja att samarbeta med tillsynsmyndigheten som personen visar samt (vii) personens tidigare överträdelser.

Juridiska personer ska även kunna ställas till svars för överträdelser av åtgärder för kundkännedom, rapportering av misstänkta transaktioner, registerhållning och interna kontroller, som begås till dess förmån av någon som har en ledande ställning i den juridiska personen grundad på befogenhet att företräda personen, besluta för personens räkning eller utöva kontroll inom den juridiska personen. Den juridiska personen ska också kunna ställas till ansvar när det förelegat sådana brister i den tillsyn eller kontroll som ska utföras av personen i ledande ställning att det har möjliggjort för en person som är underställd den juridiska personen att begå en överträdelse enligt ovan till förmån för den juridiska personen.

17.2.3 Fatfs rekommendationer om tillsyn och sanktioner

Enligt Fatfs rekommendation 26 ska länder se till att finansiella institut ställs under adekvat tillsyn. Fatf gör således ingen skillnad på i vilken form verksamheten utövas i ett land. För att uppfylla Fatfs standard ska därför varje verksamhet som utövas i Sverige vara underkastad en effektiv tillsyn oavsett var företaget har sitt

säte. Tillsynen över de icke finansiella företagen regleras i rekommendation 28.

I rekommendation 35 anges att tillsynsmyndigheter ska ha möjlighet att använda sig av sanktioner mot fysiska och juridiska personer som inte följer penningtvätsregelverket i motsvarande fall som anges i penningtvätsdirektivet. Sanktionerna som kan vara antingen straffrättsliga, civilrättsliga eller administrativa ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. De ska kunna riktas mot såväl företaget som sådant som mot dess ledande befattningshavare.

17.3 Kraven på en tillsyns- och sanktionsregim

Om man i grova drag ska beskriva de kategorier av bestämmelser som bör finnas för att uppfylla direktivet och Fatfs rekommendationer kan följande fyra urskiljas.

För det första krävs att det finns möjlighet för tillsynsmyndigheterna att identifiera och ställa de verksamhetsutövare som ska följa penningtvätsregelverket under tillsyn. Verksamhetsutövare som ska tillämpa penningtvätsregelverket ska antingen ha tillstånd eller vara registrerade för att få utöva sin verksamhet. Det måste därför finnas möjlighet att identifiera dessa, vilket bör ske genom att myndigheten har rätt att infordra uppgifter från dem. För att systemet ska bli effektivt måste tillsynsmyndigheten ha sanktionsmöjligheter för det fall en verksamhetsutövare inte lämnar de uppgifter som myndigheten efterfrågar. Tätt samman med frågan om identifiering hänger frågan om prövning av verksamhetsutövarens lämplighet. Prövningen ska, om verksamhetsutövaren är en juridisk person, också omfatta den som i viss omfattning utövar inflytande i den juridiska personen, dess verkliga huvudman. Även vid bristande lämplighet, oavsett om det föreligger redan vid identifieringen av en verksamhetsutövare eller uppstår senare, bör myndigheten ha sanktionsmöjligheter för att effektivt kunna utföra sin uppgift.

För det andra behöver tillsynsmyndigheterna ha möjlighet att meddela närmare bestämmelser om hur verksamhetsutövarna ska tillämpa penningtvätsregelverket, eftersom det finns behov av att meddela regler på sådan detaljnivå att de bäst lämpar sig som myndighetsföreskrifter. Genom sådana kan myndigheterna såväl styra verksamhetsutövarnas ageranden som underlätta för dem att tillämpa

penningtvättsregelverket. Som ett komplement till sådana föreskrifter kan myndigheterna vidare ge generella rekommendationer om tillämpningen av regelverket genom bl.a. allmänna råd för att på bästa sätt vägleda verksamhetsutövarna.

För det tredje krävs att myndigheterna i sin tillsynsverksamhet har möjlighet att kräva information från utövarna för att kunna bedriva en effektiv tillsyn. Myndigheterna bör därför kunna förelägga verksamhetsutövarna att tillhandahålla upplysningar och handlingar samt även genomföra platsbesök. Även här behöver myndigheterna ges påtryckningsmöjligheter för att få tillgång till efterfrågad information.

För det fjärde krävs att tillsynsmyndigheterna har möjlighet att besluta om administrativa sanktioner för att säkra en effektiv tillämpning av regelverket. Det bör finnas sanktioner av olika svårighetsgrad då det finns en rad skiftande situationer för vilka tillsynsmyndigheterna behöver ändamålsenliga påtryckningsmedel. Brister som upptäcks i samband med tillsyn eller på annat sätt bör ge tillsynsmyndigheten möjlighet att förelägga utövaren att vidta rättelse eller att upphöra med verksamheten. Förelägganden bör då kunna förenas med vite. När verksamheten kräver att utövaren innehar tillstånd bör det finnas en möjlighet för myndigheten att dra in tillståndet. I förhållande till verksamhetsutövarna krävs vidare att tillsynsmyndigheterna också har möjlighet att besluta om administrativa sanktioner riktade mot utövaren som sådan och, när denne är en juridisk person, mot vissa fysiska personer (såtillvida inte straffrättsliga regler som motsvarar direktivets krav finns eller införs).

17.4 Nödvändiga lagstiftningsåtgärder m.m. när det gäller tillsyn

17.4.1 Allmänna utgångspunkter

Den befintliga lagstiftningen gällande tillsyn lever i stort sett upp till direktivets krav. I utredningen har dock uppmärksammats några förhållanden som kräver närmare överväganden. Det gäller dels direktivets krav på att de personer som har ett visst inflytande i en verksamhetsutövare (är dess verkliga huvudmän) ska vara lämpade, dels länsstyrelsernas möjlighet att identifiera de verksamhetsutövare som är skyldiga att följa penningtvättslagen, dels också Finans-

inspektionens möjligheter att bedriva tillsyn över valutaväxling och viss kontanthantering. Därutöver behöver tillsynen över de nya aktörer, tillhandahållare av speltjänster, pantbanker och värdebolagen när de ägnar sig åt uppräkningsverksamhet, som föreslås omfattas av penningtvättslagens krav beröras.

Penningtvättslagens avsnitt om tillsyn omfattar de icke-finansiella verksamhetsutövare vars verksamhet, i de delar som omfattas av penningtvättsregelverket, inte regleras i en särskild rörelselag. De övriga aktörerna har egna tillsynsmyndigheter, som utövar tillsyn över verksamheterna även ur andra än penningtvättsaspekter, och regleras i rörelselagar med befintliga sanktionssystem som omfattar även andra överträdelser än sådana som rör penningtvättsregelverket.

Detta innebär att den tillsynsregim som införts och föreslås införas i penningtvättslagen måste överföras och i viss mån anpassas till de befintliga rörelselagarna. Utredningens överväganden i dessa delar redovisas nedan för respektive verksamhetsutövare. Först redovisas dock utredningens mera allmänna bedömning när det gäller kravet på prövningen av lämplighet av ledning och verkliga huvudmän.

17.4.2 Om kravet på prövning av lämplighet

Utredningens bedömning: En systematisk och praktisk kontroll av verklig huvudman görs, i de allra flesta fall, redan i dag inom ramen för gällande rätt. Detta genom att flera av de aktuella rörelselagarna omfattar krav på prövning av lämplighet inriktad mot personer som har ett kvalificerat innehav. Begreppet kvalificerat innehav definieras i 1 kap. 5 § LBF som hänvisar till 5 a § som i sin tur hänvisar till vissa bestämmelser i 4 kap. lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument. Definitionen fångar in ägande i vidsträckt mening och det inflytande som detta medför när det gäller rösträtt i de juridiska personerna.

Utredningen anser att det befintliga regelsystemet tillsammans med de förslag till förändringar som redovisas nedan i samband med de olika rörelselagarna i tillräckligt hög grad uppfyller direktivets krav på prövning av lämplighet av personer i juridiska personers ledning och deras verkliga huvudmän.

Fatfs rekommendationer 26 och 28 uppställer, med något olika styrka beträffande finansiella aktörer jämfört med icke finansiella, krav på att genom tillsyn kunna förhindra brottslingar från att vara verkliga huvudmän, inneha en väsentlig andel i eller inneha en ledande funktion hos en verksamhetsutövare. Artikel 47 i direktivet anger att ledande personer och verkliga huvudmän med avseende på verksamheter som ägnar sig åt valutaväxlings- och checkinlösning samt tjänsteleverantörer till trustar eller bolag och tillhandahållare av speltjänster ska vara lämpade. Nödvändiga åtgärder ska också vidtas för att brottslingar inte ska kunna ha ledande funktioner eller vara verkliga huvudmän i verksamheter som revisor, tillhandahållare av bokföringstjänster, skatterådgivare, oberoende jurister eller fastighetsmäklare. I direktivets beaktandesats 51 anges att kriterierna för att avgöra om en person är lämplig åtminstone bör avspegla behovet av att skydda dessa verksamheter från att missbrukas av sina företrädare i kriminella syften.

Så kallad vandelsprövning av de kategorier av personer som lyfts fram i direktivet sker i allt väsentligt inom ramen för tillståndsgivning eller i samband med att verksamheten registreras. Även där någon direkt motsvarighet till 9 kap. 5 § i utredningens förslag till penningtvättslag inte finns i en viss verksamhetslag sker ändå en prövning. Enligt t.ex. 2 kap. 6 § lagen (2010:751) om betaltjänster görs i samband med tillståndsprövningen en bedömning av om den som har ett kvalificerat innehav i betalningsinstitutet eller ingår i dess ledning är lämpliga. En motsvarande prövning görs i samband med att en fysisk eller juridisk person ansöker om undantag från tillståndsplikt (registrerad betaltjänstleverantör). Enligt 2 kap. 3 § får den som ska ingå i ett bolags eller en förenings styrelse, vara verkställande direktör eller ansvarig för betaltjänstverksamheten inte ha dömts för brott som rör penningtvätt, finansiering av terrorism eller annan ekonomisk brottslighet. Den som har ett kvalificerat innehav ska vara lämplig.

De verksamheter som avses i nämnda artikel regleras i rättegångsbalken (1942:740), lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet, LBF, lagen (2011:755) om elektroniska pengar, lagen (2010:751) om betaltjänster, revisorslagen (2001:883), fastighetsmäklarlagen (2011:666), lotterilagen (1994:1000), kasinolagen (1999:355) och penningtvättslagen. När det gäller verksamhet som advokat, biträdande jurist vid advokatbyrå och fastig-

hetsmäklare föreslår utredningen i det följande att frågan om tillsyn över de företag inom vilka dessa yrkeskategorier är verksamma bör göras till föremål för särskilda översyner. Med hänsyn till att såväl ägande som innehav av ledningsfunktioner i väsentlig utsträckning är förbehållna nyss nämnda yrkesutövare anser utredningen att kravet på vandelskontroll i praktiken uppfylls redan genom nuvarande regelsystem.

Kontrollen med avseende på inflytande genom ägande eller motsvarande avgörande sätt är i de aktuella författningarna inriktad mot personer som har ett kvalificerat innehav. Begreppet kvalificerat innehav definieras i 1 kap. 5 § LBF som hänvisar till 5 a § som i sin tur hänvisar till vissa bestämmelser i 4 kap. lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument. Definitionen fångar in ägande i vidsträckt mening och det inflytande som detta medför när det gäller rösträtt i de juridiska personerna. Utredningen anser därför att detta är tillräckligt för att möjliggöra en systematisk och praktisk kontroll av verklig huvudman.

Sammantaget anser utredningen att det befintliga regelsystemet i flera avseenden uppfyller kraven i direktivet. I de avseenden bestämmelser som möjliggör vandelsprövning saknas föreslår utredningen att sådana införs i de särskilda rörelselagarna. Förslagen redovisas nedan i samband med genomgången av lagarna.

17.4.3 Tillsyn enligt penningtvättslagen

Utredningens bedömning och förslag: Direktivets krav på tillsyn är i stora delar tillgodosett inom ramen för gällande rätt. Huvuddragen i de bestämmelser som reglerar tillsyn överförs därför till den nya lagen.

Något förfarande med ansökning om registrering för de verksamhetsutövare som står under länsstyrelsernas tillsyn enligt penningtvättslagen bör inte införas. Åtgärder med anledning av förbudet i penningtvättslagen att utöva verksamhet, inneha en ledande funktion eller ha ett kvalificerat innehav av andelar i en juridisk person, för en person som i väsentlig utsträckning åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet, ska dock också kunna vidtas om verk-

samhet faktiskt bedrivs även om någon anmälan om registrering inte har gjorts.

När det gäller tillsyn kan konstateras att flera av bestämmelserna i den nuvarande penningtvättsregleringen tillgodoser direktivets krav. Huvuddragen i dessa bestämmelser bör därför föras in i den nya lagen. Några frågor bör dock belysas särskilt.

Länsstyrelserna har med stöd av penningtvättslagen tillsyn över ett stort antal verksamhetsutövare av vitt skilda typer. En av dessa är de s.k. kontanthandlarna, vilka kommer att öka i antal med utredningens förslag om att sänka beloppsgränsen för när dessa är rapporteringspliktiga. De kontanthandlare som har för avsikt att bedriva varuhandel till ett så högt värde ska anmäla sig till registret mot penningtvätt hos Bolagsverket. Detta är dessutom en förutsättning för att länsstyrelserna ska kunna utöva tillsyn över dem. Regleringen beskrivs närmare i avsnitt 10.3.3. Från den 1 augusti 2015 har nya regler införts som ger länsstyrelserna rätt att förelägga en verksamhetsutövare att göra en anmälan om registrering. Om registrering inte sker ska länsstyrelsen förelägga om upphörande av verksamheten.

Det har dock visat sig vara problematiskt att identifiera sådana verksamhetsutövare som borde ha anmält sig till registret men inte har gjort det. I det sammanhanget skulle en tillståndsplikt kunna övervägas, för att få verksamheterna att söka tillstånd och därmed identifiera sig själva. Det finns dock flera argument mot en sådan ordning. Ett av dem är att det inledningsvis skulle innebära en stor börda för länsstyrelserna ifråga om tillståndsgivning, varför fokus skulle dras ifrån den direkta penningtvättstillsynen. Ett annat är att det trots en tillståndsplikt inte är säkert att samtliga som bedriver sådan verksamhet kommer att söka tillstånd, antingen för att man inte har kännedom om de nya kraven eller för att man inte vill komma under tillsyn. Sammantaget är det därmed inte säkert att problematiken kring att kunna identifiera verksamhetsutövare löses genom att införa en tillståndsplikt. Risken är i stället att man skapar en situation där konsekvensen blir att sådana verksamheter kommer att bedrivas olagligen samt att man åstadkommer en ytterligare administrativ börda för såväl länsstyrelserna som verksamhetsutövarna utan någon egentlig nytta. Utredningen anser därför inte

att en sådan tillståndsplikt bör införas. Av dessa skäl bör inte heller någon prövning ske i förväg av frågan om registrering.

Utredningen anser dock att åtgärder ska kunna vidtas mot den som faktiskt bedriver verksamhet utan att ha anmält den för registrering. Den fysiska person som är olämplig bör inte uppmanas att anmäla verksamheten för registrering.

Nuvarande bestämmelse i 6 kap. 5 § i den förevarande lagen innehåller ett förbud att bedriva anmälningspliktig verksamhet för den som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Enligt andra stycket i bestämmelsen får tillsynsmyndigheten ingripa mot den som har gjort en anmälan om registrering.

När det gäller den möjlighet som tillsynsmyndigheten har att förelägga om rättelse i detta sammanhang tar den sikte på åtgärder för att säkerställa att olämpliga fysiska personer inte ska kunna utöva inflytande.

En juridisk person som inte har anmält verksamheten för registrering bör dock också kunna föreläggas att dels göra anmälan om registrering, dels vidta rättelse om en olämplig person ingår i ledningen.

17.4.4 Tillsyn enligt lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet

Förslag till förändringar av lagen

Utredningens förslag: Det införs ett krav på registrering i lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet (anmälningslagen). Registrering ska ske efter ansökan som prövas av Finansinspektionen. Med hänsyn till detta ska lagens rubrik ändras till lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet. Registrerade betaltjänstleverantörer ska undantas från kravet på registrering i lagen.

När det gäller finansiella institut som driver verksamhet i enlighet med lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet (anmälningslagen), exempelvis valutaväxlare, omfattas de av penningtvättslagens regler och står under tillsyn av Finans-

inspektionen. Med finansiella institut i lagen förstås fysiska eller juridiska personer som ägnar sig åt valutaväxling eller annan finansiell verksamhet. Med valutaväxling avses då yrkesmässig handel med utländska sedlar och mynt samt resecheckar utställda i utländsk valuta. Annan finansiell verksamhet definieras som 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 LBF. De verksamheter som avses är att lämna och förmedla kredit, till exempel i form av konsumentkredit och kredit mot panträtt i fast egendom eller fordringar, medverka vid finansiering, till exempel genom att förvärva fordringar och upplåta lös egendom till utnyttjande (leasing), att tillhandahålla betalningsmedel, att ikläda sig garantiförbindelser och göra liknande åtaganden, att medverka vid värdepappersemissioner, att lämna ekonomisk rådgivning, att förvara värdepapper, att driva rembursverksamhet, att tillhandahålla värdefackstjänster och att driva valutahandel.

Dessa verksamheter är inte alltid underkastade tillståndsplikt eller övrig näringsrättslig reglering från Finansinspektionen. För att kunna utöva tillsyn över de verksamheter som ska omfattas av penningtvättsregelverket men saknar rörelselagstiftning, har man lagtekniskt valt att ålägga dem en anmälningsskyldighet till Finansinspektionen. Efter anmälan registreras dessa företag hos inspektionen. Med stöd av anmälningsskyldighetslagen får Finansinspektionen genomföra undersökningar hos ett finansiellt institut och, om institutet överträder bestämmelser i penningtvättsregelverket, förelägga institutet att göra rättelse. Om rättelse inte görs får inspektionen förelägga institutet att upphöra med verksamheten.

I anmälningsskyldighetslagen finns ett krav på ägare med kvalificerat innehav i finansiella institut och dess ledning innebärande att den som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet inte får ägna sig åt anmälningsskyldig verksamhet. Kontroll av den aktuella personkretsen sker när anmälan inkommer till Finansinspektionen, när någon i kretsen byts ut och vid en årlig kontroll som ska utföras av inspektionen.

Det har dock identifierats vissa brister i anmälningsskyldighetslagen vilket påverkar möjligheterna att bedriva en effektiv tillsyn. Av lagen följer att Finansinspektionen ska föra ett register över personer som gjort en anmälan. Utöver att erlagga anmälningsskyldighetsavgiften sak-

nar lagen bestämmelser om förutsättningar för att registrering ska ske. Det innebär att Finansinspektionen inte har någon möjlighet att neka någon registrering i registret. Som framgår av prop. 2013/14:107 s. 40 medför lagens utformning att inspektionen är skyldig att registrera exempelvis fysiska personer som inte uppfyller kraven på grund av att de har gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet. Först efter det att inspektionen vidtagit åtgärder genom ingripande mot personen, vilket kan ta tid, kan avregistrering ske. Det finns därför anledning att se över förfarandet enligt anmälningslagen.

Frågan om huruvida anmälningspliktig verksamhet bör vara underställd högre krav än bara anmälningsplikt, exempelvis krav på tillstånd, har berörts tidigare.² Det har då inte ansetts föreligga tillräckliga skäl för att införa en tillståndsplikt. Det bör i sammanhanget noteras att viss verksamhet som tidigare varit anmälningspliktig numera är tillståndspliktig. Det gäller verksamhet med betalningsöverföring som, genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/64/EG av den 13 november 2007 om betaltjänster på den inre marknaden, sedan år 2010 är tillståndspliktig enligt betaltjänstlagen.³ Även företag som lämnar eller förmedlar krediter till konsumenter, vilka tidigare var anmälningspliktiga, är numera tillståndspliktiga enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter.

Finansinspektionen har vid flera tillfällen lyft problematiken kring en ordning med anmälningsplikt. Inspektionen menar att själva registreringen innebär att anmälningsplikten i förhållande till kunderna kan ge sken av att företaget är statligt auktoriserat eller kvalitetsmärkt och att detta är mycket svårt att informera bort.⁴ Därtill kommer problematiken kring skyldigheten att registrera företag trots att företaget brister i sina skyldigheter enligt penningtvättslagen eller i fråga om kraven på ägare och ledning. Till problembilden hör att det finns indikationer på att valutaväxlingsföretag utgör en särskild risk för penningtvätt och att kriminella i

² Se prop. 1999/2000:145 s. 23 gällande betalningsöverföringar och prop. 1995/96:216 s. 37–39 gällande valutaväxling.

³ I november 2015 antogs ett nytt betaltjänstdirektiv: Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG (se även avsnitt 5.4.5).

⁴ Finansinspektionens rapport *Tillsyn och registrering* 7 april 2011.

Sverige har inflytande över företag som sysslar med kontanthantering, däribland valutaväxling.⁵ I riskbedömningen gällande penningtvätt pekas valutaväxlingsföretag ut som en bransch i vilken penningtvätt bedöms förekomma i större omfattning än i andra branscher i Sverige. Utöver valutaväxlingsföretag utgörs de finansiella instituten i stor utsträckning av företag med verksamhet inriktad mot factoring, fakturabelåning och förvärv av fordringar. Vidare förekommer valutahandelsföretag och företag som tillhandahåller betalningsmedel, ofta i form av digitala valutor. Gemensamt för denna typ av verksamheter är att de i hög utsträckning kan utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Mot bakgrund av att de verksamheter som faller under anmälninglagen löper hög risk att utsättas för penningtvätt och finansiering av terrorism föreslår utredningen att registreringsförfarandet förändras. En sådan verksamhet bör genomgå en granskning innan registrering äger rum för att bl.a. minska risken för att kriminella personer eller deras medhjälpare i något skede driver sådan verksamhet. Det är inte acceptabelt att Finansinspektionen i ett första skede är tvingad att registrera ett företag trots att det är känt att det drivs av kriminella för att först därefter kunna vidta åtgärder mot företaget för att få det avregistrerat. Tvärtom bör en självklar förutsättning för registrering vara att man uppfyller samtliga krav som ställs för att få driva verksamheten i fråga. Utredningen föreslår därför att den som bedriver verksamhet som förutsätter registrering ska ansöka om registrering. Finansinspektionen ska pröva om förutsättningarna för att kunna registreras är uppfyllda.

Betalningsinstitut, dvs. sådana aktiebolag eller ekonomiska föreningar som har fått tillstånd att tillhandahålla betaltjänster enligt betaltjänstlagen, har sedan tidigare undantagits från anmälningens tillämpningsområde, med anledning av att de direkt omfattas av den nuvarande penningtvättslagens bestämmelser i 1 kap. 2 § punkten 17. I fråga om registrerade betaltjänstleverantörer, dvs. fysiska och juridiska personer som har beviljats undantag från tillståndsplikt enligt betaltjänstlagen, omfattas de i dag av penningtvättsregelverket. Dessa registreras dock redan i dag hos Finansinspektionen och ett krav för att registrering ska ske, eller att

⁵ *Penningtvätt – En nationell riskbedömning* (2013-08-30), Gemensam myndighetsrapport/Finansinspektionen.

leverantören ska fortsätta att vara registrerad, är att de följer bl.a. penningtvättslagens bestämmelser om att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism och att den som ingår i ett bolags eller förenings styrelse, är verkställande direktör eller ansvarig för betaltjänstverksamheten inte har dömts för brott som rör penningtvätt, finansiering av terrorism eller annan ekonomisk brottslighet. Det saknas därför skäl att avkräva en registrerad betaltjänstleverantör en ansökan om registrering hos Finansinspektionen enligt anmälninglagen. Betaltjänstlagen har även bestämmelser för tillsyn och ingripanden, vilka kommer att justeras så att de står i överensstämmelse med penningtvättsdirektivet. I anmälninglagen bör därför införas ett undantag för registrerade betaltjänstleverantörer att ansöka om registrering.

Särskilt om värdebolagens uppräkningsverksamhet

Utredningens förslag: Värdebolagens uppräkningsverksamhet ska göras till föremål för registrering enligt anmälninglagen. Det innebär att verksamheten ska ställas under tillsyn av Finansinspektionen.

Enligt utredningens förslag ska penningtvättslagen utvidgas till att även omfatta verksamhet som värdebolag med tillstånd enligt lagen om bevakningsföretag till den del verksamheten avser tjänster för insamling, uppräkning, redovisning och försäljning av kontanter. Tillsynen över värdebolagen utövas i dag av länsstyrelserna, men den nu beskrivna verksamheten omfattas inte av lagen (1974:191) om bevakningsföretag och står följaktligen utan tillsyn.

Vid valet av tillsynsmyndighet ligger det nära till hands att låta länsstyrelserna utöva tillsyn även över denna verksamhet. Av avsnitt 10.4.4 framgår emellertid att värdebolagen såväl gör insättningar för sina kunders räkning som säljer kontanter till exempelvis växlingskontor. På grund av detta och genom att värdebolagen övertagit uppräkningsverksamheten har bankerna inte längre någon egentlig insyn i kontantflödet gällande företagens dagskassor. Värdebolagen kan därmed i någon mån sägas agera som bankens förlängda arm gentemot kunderna. Enligt utredningens mening finns det ett värde i att en och samma myndighet utövar tillsyn över hela

händelseförloppet. Det skulle således vara av värde om tillsynen över värdebolagen i stället anförtros Finansinspektionen som har tillsynsansvaret för banker och växlingskontor. Till detta kommer att åtminstone några värdebolag också ägnar sig åt valutaväxling, varför de enligt anmänningslagen redan i denna del står under tillsyn av Finansinspektionen gällande penningtvättsregelverket. Enligt utredningens mening har en sådan lösning så stora fördelar att den uppväger det förhållandet att tillsynen över värdebolagen framöver kommer att vara uppdelad på två olika tillsynsmyndigheter, vilket den alltså i viss utsträckning redan är i dag.

Frågan är därefter hur dessa företag ska inordnas under tillsyn. Två alternativ står här till buds. Värdebolagen kan antingen inordnas under den tillsynsregim som gäller enligt penningtvättslagen. Det andra alternativet är att låta värdebolagens verksamhet i detta avseende omfattas av definitionen av ett finansiellt institut och därigenom inordnas i den tillsynsregim som gäller enligt den uppdaterade anmänningslagen.

Utredningen konstaterar att direktivets bestämmelser om sanktioner skapar en tydlig åtskillnad mellan sådana verksamhetsutövare som bedriver verksamhet med tydlig finansiell karaktär och sådana verksamhetsutövare vars verksamhetsföremål i huvudsak inte är finansiella tjänster, men som av andra skäl har inordnats under penningtvättslagstiftningen. Frågan är således i vilken av dessa kategorier som värdebolag bäst hör hemma.

Som ovan konstaterats bedrevs uppräkningsverksamhet tidigare i huvudsak av banker. Detta talar för att verksamheten bör anses vara av finansiell karaktär. Vid en jämförelse med andra tjänster som anses vara finansiell verksamhet, såsom tillhandahållande av värdefacktjänster, förvaring av värdepapper och valutahandel (7 kap. 1 § punkterna 9 samt 11–12 LBF) framstår även uppräknings-, redovisnings- och försäljningsverksamhet som en verksamhet av finansiell karaktär.

Sammantaget anser utredningen att den nu aktuella verksamhetens natur innebär att värdebolag, till den del verksamheten avser tjänster för insamling, uppräknings-, redovisnings- och försäljningsverksamhet, ska anses bedriva annan finansiell verksamhet i den mening som avses i 1 § punkten 2 anmänningslagen avseende viss finansiell verksamhet och därmed definieras som ett finansiellt institut enligt den lagen. Det innebär att verksamheten ska ställas

under Finansinspektionens tillsyn på samma villkor som valutaväxling och annan finansiell verksamhet som omfattas av den lagen.

17.4.5 Tillsyn enligt pantbankslagen (1995:1000)

Utredningens förslag: Tillsynen över pantbankerna med avseende på penningtvättslagen ska utövas av någon av de tre länsstyrelser i storstadslänen som i dag utövar tillsyn enligt penningtvättslagen.

Prövning av ägares och lednings lämplighet anförtros dock fortsättningsvis tillståndsmyndigheten. När tillsyn utövas av mer än en länsstyrelse ska också kunna förutsättas att information utbyts mellan tillsynsmyndigheterna, bl.a. med avseende på information om ägares och ledningens lämplighet. För att den länsstyrelse som utövar tillsyn över efterlevnaden av penningtvättslagen ska kunna fullgöra sina uppgifter införs därför bestämmelser av innebörd att den tillståndsgivande myndigheten ska underrätta den förstnämnda länsstyrelsen om alla beslut som rör frågan om tillstånd. På samma sätt ska den länsstyrelse som utövar tillsyn avseende penningtvättslagen underrätta den andra länsstyrelsen om alla beslut som rör tillsynen och som innebär att någon slutlig åtgärd vidtagits. I pantbankslagen införs också upplysningar om att penningtvättslagen ska beaktas vid tillståndsgivningen och att det finns bestämmelser som ålägger företagen skyldigheter i penningtvättslagen.

Utredningens bedömning: Kravet på prövning av lämplighet är tillgodosett inom ramen för gällande rätt.

Som framkommit i avsnitt 10.4.3 föreslår utredningen att verksamhet enligt pantbankslagen (1995:1000) förs in i penningtvättslagen.

Sådan verksamhet får bedrivas endast efter tillstånd av den länsstyrelse som närmare anges i 2 § och 2 a § pantbanksförordningen (1995:1189).

Tillsynen över pantbanksverksamhet enligt pantbankslagen är i dagsläget uppdelad mellan sju länsstyrelser. Det är dock endast Länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne som bedriver tillsyn enligt penningtvättsregleringen. Utredningen finner

ingen anledning att föreslå någon förändring i uppdelningen av tillsynen, varför dessa tre länsstyrelser också bör anförtros penningtvättstillsynen över verksamhet enligt pantbankslagen. Det betyder att i vissa fall kommer en viss myndighet att utöva tillsyn med avseende på pantbankslagen medan en annan utövar tillsyn över efterlevnaden av penningtvättslagen. Utredningen anser emellertid att den ordningen på bästa sätt kan ta till vara de olika kompetenser rörande tillsynsområdena som länsstyrelserna har.

För att tydliggöra att pantbanksverksamhet omfattas av penningtvättslagen bör det införas vissa bestämmelser i pantbankslagen. Av pantbankslagen föreslås framgå att myndigheter vid tillståndsgivningen ska beakta huruvida det kan antas att företaget kommer att följa reglerna i penningtvättslagen. Det bör också införas en upplysningsbestämmelse i pantbankslagen om att det finns bestämmelser i penningtvättslagen som företag är skyldiga att hålla sig till.

När det gäller prövning av ägares och ledningens lämplighet kan följande konstateras.

Av 4 § pantbankslagen framgår att vid tillståndsgivning ska hänsyn bl.a. tas till om "ägare med bestämmande inflytande" kan antas komma att bedriva en sund pantbanksverksamhet, något som ska omfatta att skyldigheterna i penningtvättslagen uppfylls. I detta ligger att den person som kan utöva inflytande ska vara lämplig.

Av 23 § följer att ett direkt eller indirekt förvärv av aktier i en pantbank som innebär att förvärvaren innehar mer än 10 procent av kapitalet eller rösterna, bara får ske efter tillstånd av tillståndsmyndigheten. Detta anknyter direkt till begreppet "kvalificerat innehav" i 1 kap. 5 § punkten 15 LBF. Utredningen anser inte att det finns något behov av att ytterligare förtydliga detta i lagen.

Kravet på tillstånd att förvärva aktier i viss omfattning innebär också ett krav på att underrätta länsstyrelsen om väsentliga förändringar i ägarkretsen.

Utredningen gör bedömningen att de gällande bestämmelserna i pantbankslagen uppfyller direktivets krav på prövning av lämplighet av ledningspersoner och verkliga huvudmän. När tillsyn utövas av mer än en länsstyrelse måste dock kunna förutsättas att information utbyts mellan tillsynsmyndigheterna, bl.a. med avseende på information om ägares och ledningens lämplighet. För att den länsstyrelse som utövar tillsyn över efterlevnaden av penningtvättslagen ska kunna fullgöra sina uppgifter föreslås därför bestämmel-

ser av innebörd att den tillståndsgivande myndigheten ska underrätta den förstnämnda länsstyrelsen om alla beslut som rör frågan om tillstånd. På samma sätt ska den länsstyrelse som utövar tillsyn avseende penningtvättslagen underrätta den andra länsstyrelsen om alla beslut som rör tillsynen och som innebär att någon slutlig åtgärd vidtagits.

I övrigt bör den länsstyrelse som utövar tillsyn med avseende på penningtvättslagen kunna inhämta information från företaget med stöd av 26 § pantbankslagen och, genom en hänvisning, med stöd av 9 kap. 7 § i utredningens förslag till penningtvättslag. Tillsynsmyndigheten kan också, med stöd av 26 §, genomföra en undersökning på plats hos pantbanken.

17.4.6 Tillsyn enligt fastighetsmäklarlagen (2011:666)

Utredningens förslag: Fastighetsmäklarinspektionen ska, förutom över fastighetsmäklare med fullständig registrering, utöva tillsyn över de hyresförmedlare till lokaler som ska omfattas av penningtvättslagen. I fastighetsmäklarlagen införs vidare bestämmelser som ger fastighetsmäklarinspektionen rätt att genomföra undersökningar på plats hos en mäklare när det gäller tillsyn enligt penningtvättsregleringen.

Utredningens bedömning: Frågan om tillsyn över fastighetsmäklarföretagen och i förlängningen möjligheter att besluta om sanktioner och andra åtgärder mot mäklarföretaget och ledande personer vid detta bör göras till föremål för en övergripande översyn (se även avsnitt 10.4.2).

Direktivets krav på en effektiv tillsyn är, i övrigt, tillgodosedda inom ramen för gällande rätt när det gäller möjligheterna att inhämta information från fastighetsmäklare och göra en prövning av fastighetsmäklares lämplighet.

Utredningen föreslår, enligt vad som redovisas i avsnitt 10.4.2, att inte bara fastighetsmäklare med fullständig registrering utan också mäklare som enbart förmedlar hyresrätter till lokaler ska vara underkastade de skyldigheter som följer av penningtvättslagen.

Fastighetsmäklarinspektionen utövar tillsyn över fastighetsmäklarna, inbegripet hyresförmedlarna till lokaler. Fastighetsmäklarna kan vara anställda i en juridisk person. Tillsynen omfattar dock inte mäklarföretagen utan enbart de enskilda fastighetsmäklarna. Som framkommit i avsnitt 10.4.2 har utredningen, främst mot bakgrund av de skyldigheter som åvilar arbetsgivaren enligt 5 kap. 1 § tredje stycket i nu gällande penningtvättslag, övervägt att föreslå att tillsynen ska utvidgas till att omfatta också företaget som sådant.⁶ Utredningen har dock bedömt att detta skulle kräva överväganden som har att göra med också andra förhållanden än som enbart rör tillämpningen av penningtvättslagen.

Utformningen av nuvarande 5 kap. 1 § tredje stycket penningtvättslagen – vars innehåll föreslås föras in i den nya lagen oförändrad – innebär att skyldigheterna att göra riskbedömningar och ha riskbaserade rutiner åvilar såväl den enskilda fastighetsmäklaren som, i förekommande fall, dennes arbetsgivare. Eftersom någon tillsyn dock inte kan utövas mot den juridiska personen kan inte heller sanktioner eller andra åtgärder riktas mot företaget. Detta medför att utredningen enbart föreslår ändringar och tillägg till fastighetsmäklarlagen med avseende på den enskilda fastighetsmäklaren.

En fastighetsmäklare måste vara registrerad hos Fastighetsmäklarinspektionen. Inspektionen prövar frågan om registrering ska ske eller inte utifrån vissa i 6 § fastighetsmäklarlagen angivna förhållanden bl.a. om personen är ”redbar och i övrigt lämplig som fastighetsmäklare”. Detta innebär, enligt utredningens bedömning, att prövningen görs med utgångspunkt från bl.a. de förhållanden som direktivet kräver. Utredningen anser därför att bestämmelsen i fastighetsmäklarlagen inte behöver förtydligas i detta hänseende.

Mäklaren är enligt 28 § andra stycket fastighetsmäklarlagen skyldig att låta Fastighetsmäklarinspektionen granska akter, bokföring och övriga handlingar som hör till verksamheten samt att lämna de uppgifter som begärs för tillsynen. Det innebär att Fastighetsmäklarinspektionen har rätt att begära att mäklaren tillhandahåller bl.a. handlingar.⁷ Skulle mäklaren vägra att ge inspektionen tillgång till information kan det utgöra grund för att återkalla

⁶ Se också prop. 2014/15:80 s. 50 f. och 70 f.

⁷ Prop. 1994/95:14 s. 67 f.

registreringen enligt 29 § första stycket punkten 3 fastighetsmäklarlagen. Utredningen anser därför att bestämmelsen inte behöver kompletteras med en möjlighet för Fastighetsmäklarinspektionen att förena ett föreläggande om att lämna information med vite.

Ordalydelsen i 28 § fastighetsmäklarlagen ger dock inte tillräckligt stöd för att Fastighetsmäklarinspektionen ska kunna genomföra en undersökning (platsbesök) hos mäklaren motsvarande det som föreslås i 9 kap. 7 § tredje stycket penningtvättslagen. Att en sådan möjlighet står till buds har, förutom att uppfylla direktivet, bl.a. betydelse för inspektionens möjlighet att erhålla information på sådant sätt att någon konflikt inte uppstår i förhållande till rätten att inte belasta sig själv (se avsnitt 17.5.5).

Utredningen föreslår därför att en bestämmelse om platsbesök införs i fastighetsmäklarlagen. Att ge bestämmelsen generell räckvidd, dvs. låta den bli tillämplig oavsett vilken typ av överträdelse det är fråga om, kan inrymma andra frågeställningar än som ryms inom utredningens uppdrag. Bestämmelsen bör därför begränsas till att avse tillsyn med avseende på penningtvättslagen.

17.4.7 Tillsyn enligt revisorslagen (2001:883)

Utredningens förslag: I revisorslagen (2001:883) införs en bestämmelse som ger Revisorsnämnden rätt att, om den anser det nödvändigt för en utredning om en överträdelse av penningtvättslagen, genomföra en undersökning på plats hos ett en revisor eller ett registrerat revisionsbolag.

Utredningens bedömning: Direktivets krav på en effektiv tillsyn är, i övrigt, tillgodosedda inom ramen för gällande rätt när det gäller möjligheterna att inhämta information från revisorer och revisionsbolag och göra en prövning av lämplighet.

Auktoriserade och godkända revisorer som utövar verksamhet som revisorer omfattas av penningtvättslagen. Skyldigheterna enligt penningtvättslagen ska också uppfyllas av registrerade revisionsbolag.

Enligt 3 § revisorslagen (2001:883) ska Revisorsnämnden pröva frågor om auktorisation, godkännande och registrering enligt revisors-

lagen och utöva tillsyn över revisorer och registrerade revisionsbolag. I den rollen ska nämnden också pröva frågor om disciplinära åtgärder.

Auktorisation, godkännande och registrering kan upphävas med stöd av 32–34 §§ revisorslagen. Det kan ske om en revisor inte längre uppfyller kraven på bl.a. redbarhet och övrig lämplighet. Åtgärden kan också vidtas om revisorn uppsåtligen gör orätt i sin revisionsverksamhet eller på annat sätt handlar oredligt. I 32 § andra stycket sägs att ”om en revisor på annat sätt åsidosätter sina skyldigheter som revisor” kan varning eller erinran meddelas. Det samma gäller om revisorn handlar i egenskap av ställföreträdare för revisionsföretaget. Är omständigheterna synnerligen försvårade får auktorisationen eller godkännandet upphävas.

Ordalydelsen i 32 § revisorslagen ska läsas så att de skyldigheter, som kan medföra disciplinära åtgärder, även omfattar skyldigheter som följer, förutom av tillämpningen av god revisorssed och god revisions sed, också av andra författningar än revisorslagen. Tillämpningen av det första stycket är begränsad till visst uppsåtligt handlande inom ramen för revisionsverksamheten och annat oredligt handlande. Att revisorn ”förfar oredligt” innebär att revisorn exempelvis begår en brottslig handling som är ägnad att rubba omgivningens förtroende för honom eller henne som revisor.⁸ Handlandet behöver inte ha skett inom ramen för revisionsverksamheten.

Revisorslagen innehåller ingen uttrycklig bestämmelse som anger att Revisorsnämnden ska utöva tillsyn över revisorers tillämpning av penningtvättslagen. Det anses ändå följa av de aktuella författningarna och Revisorsnämnden utövar också sådan tillsyn och vidtar disciplinära åtgärder med anledning av överträdelser.⁹ Nämnden har vidare utfärdat föreskrifter¹⁰ som erinrar om att det finns bestämmelser i penningtvättslagen och uttalar att revisorer och registrerade revisionsbolag även i övrigt, i den omfattning som följer av god revisorssed, ska vidta åtgärder för att förhindra att den egna verksamheten eller en uppdragsgivares verksamhet utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism”. I förordningen (2007:1077) med instruktion för Revisorsnämnden anges också att

⁸ Prop. 2000/01:146 s. 48 f. och 110 f.

⁹ Se bl.a. beslut i dnr 2010-697 och dnr 2012-1522.

¹⁰ RNFS 2001:2, 6 §.

nämnden ska vara representerad i samordningsorganet för tillsyn enligt penningtvättsförordningen.

Utredningen anser därför att det av revisorslagen tillräckligt tydligt framgår att penningtvättslagen omfattas av Revisorsnämndens tillsyn och under vilka omständigheter disciplinära åtgärder kan vidtas när bestämmelser i penningtvättslagen eller föreskrifter som har utfärdats med stöd av den har överträtts.

När det gäller möjligheterna att förhindra den som har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet att utöva verksamhet som auktoriserad eller godkänd revisor eller utöva inflytande i ett registrerat revisionsbolag som ägare eller ingående i bolagets ledning är, enligt utredningens mening, detta tillräckligt tillgodosett genom kraven på redbarhet samt ägande och sammansättning av ledningen i bolaget.

När det gäller tillgång till information och möjlighet att göra platsbesök kan följande konstateras. Revisorslagens 28 § innebär att revisorer och registrerade revisionsbolag är skyldiga att låta Revisorsnämnden granska akter, bokföring och övriga handlingar som hör till verksamheten och att lämna nämnden de uppgifter som behövs för tillsynen. Revisorsnämnden kan också ta del av handlingar vid besök hos revisorn eller bolaget. Detta förutsätter dock samtycke från revisorn eller revisionsföretaget.¹¹ Detta får anses tillräckligt för att uppfylla direktivets krav på en effektiv tillsyn när det gäller möjligheter att begära in information.

I fråga om möjligheter att göra platsbesök är saken dock en annan. Utredningen om EU:s revisionspaket¹² föreslår att en bestämmelse införs som ger Revisorsnämnden rätt att genomföra en undersökning på plats hos en revisor eller ett registrerat revisionsbolag. Bestämmelsen, som syftar till att den befogenhet som enligt EU:s revisorsförordning ska föreligga, begränsas dock till undersökningar som avser revision av företag av allmänt intresse. Utredningen om EU:s revisionspaket noterar att bestämmelser om undersökningar på plats finns i vissa andra författningar och konstaterar att rätten att bereda sig tillträde till revisorns eller det registrerade revisionsbolagets lokaler får anses vara en ingripande

¹¹ Se prop. 2000/01:146 s. 48 f.

¹² SOU 2015:49 s. 64 (28 b §) och s. 337.

åtgärd och föreslår därför inte att rätten till undersökning på plats görs generell.

Även denna utredning anser att en rätt att genomföra undersökningar på plats bör införas. Att ge bestämmelsen generell räckvidd kan dock inrymma frågeställningar som inte ryms inom utredningens uppdrag. Bestämmelsen bör därför för närvarande begränsas till att avse undersökningar som behövs för utredning av överträdelser av penningtvätsregelverket.

17.4.8 Tillsyn enligt kasinolagen (1999:355)

Utredningens förslag: I kasinolagen (1999:355) införs bestämmelser som anger att den som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet inte får ingå i ledningen hos tillståndshavaren. Vidare införs en bestämmelse som innebär att tillståndshavare snarast ska anmäla förändringar som sker i den krets som ingår i dess ledning till Lotteriinspektionen. En tillståndshavare som väsentligen åsidosätter skyldigheter i näringsverksamhet eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet ska också kunna bli föremål för ingripanden.

Utredningens bedömning: Direktivets krav på tillsyn är tillgodosedda när det gäller prövning av ägande och ägares lämplighet.

Direktivets krav på tillsyn är också tillgodosedda när det gäller Lotteriinspektionens möjlighet att begära information från och göra platsbesök hos kasinon.

Tillstånd att anordna kasinospel enligt kasinolagen (1999:355) får enligt 11 § lämnas endast till företag som i sin helhet, direkt eller indirekt, ägs av staten.

Det är regeringen som prövar frågor om tillstånd. Några särskilda regler som tar sikte på *ägande* och *ägarens* lämplighet vid tillståndsgivningen behöver därför inte införas. Utredningen anser dock att kasinolagen behöver förtydligas när det gäller förbud för personer i ett kasinos *ledning* som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet att ingå i tillståndshavarens ledning.

Detta i syfte att uppfylla direktivets krav. Utredningen föreslår följaktligen att en bestämmelse av denna innebörd införs i kasinolagen. Vidare bör en bestämmelse införs som ger tillståndshavaren en skyldighet att meddela förändringar i den krets som ingår i ledningen till Lotteriinspektionen.

Om en person som ingår i ledningen gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet eller i väsentlig utsträckning åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet bör Lotteriinspektionen, för att tillsynen ska vara effektiv, kunna förelägga anordnaren att göra rättelse. Om rättelse inte görs ska verksamheten kunna åläggas att upphöra. Regeringen bör också kunna pröva om tillståndet ska återkallas.

I övrigt kan konstateras att Lotteriinspektionen har en relativt stor frihet att utöva en effektiv tillsyn.

Enligt 14 § kasinolagen ska Lotteriinspektionen utöva tillsyn över att kasinolagen och de villkor och bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen följs. Tillsynen omfattar också efterlevnaden av penningtvättslagen.

Av 14 a § samma lag följer att Lotteriinspektionen har rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen. Lotteriinspektionen får också, när den anser det nödvändigt, genomföra en undersökning hos ett kasino.

Några särskilda lagstiftningsåtgärder är därför inte nödvändiga i dessa avseenden.

17.4.9 Tillsyn enligt lotterilagen (1994:1000)

Allmänt om tillsynen över anordnare av speltjänster

Utredningens förslag: Lotteriinspektionen anförtros uppgiften att utöva tillsyn enligt penningtvättslagen. Detta även när den tillståndsgivande myndigheten är en annan än Lotteriinspektionen eller när anordnaren av speltjänster bedriver sin verksamhet med stöd av registrering enligt 17 § lotterilagen (1994:1000).

I lotterilagen införs bestämmelser om att den som väsentligen åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet inte får ges tillstånd att anordna lotterier enligt lagen eller registreras för att anordna lotterier enligt 17 § lotterilagen. Om anordnaren är en juridisk

person, ska detta förbud gälla den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller ingår i dess ledning.

Det införs vidare bestämmelser som anger att en anordnare är skyldig att anmäla förändringar som har skett i den krets som har ett kvalificerat innehav i anordnaren till tillstånds- eller registreringsmyndigheten.

En anordnare som har tillstånd eller är registrerad enligt lotterilagen och som väsentligen åsidosätter skyldigheter i näringsverksamhet eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet ska också kunna bli föremål för ingripanden från tillstånds- eller registreringsmyndigheten.

Lotteriinspektionen ges möjlighet att – om det anses nödvändigt – genomföra undersökningar på plats hos anordnaren.

Utredningens bedömning: Möjligheterna för Lotteriinspektionen att begära information från anordnare åt tillgodosedda inom ramen för gällande rätt.

Utredningen föreslår att anordnare av speltjänster som bedriver verksamhet med stöd av tillstånd eller registrering enligt lotterilagen (1994:1000) ska ingå bland de verksamhetsutövare som ska vara skyldiga att tillämpa penningtvättslagen (se närmare avsnitt 10.2.5).

Utredningen föreslår att Lotteriinspektionen ska anförtros uppgiften att utöva tillsynen enligt penningtvättslagen. Detta även när den tillståndsgivande myndigheten är en annan eller när anordnaren bedriver sin verksamhet med stöd av registrering enligt 17 §.

För att uppfylla direktivets krav bör emellertid inte enbart Lotteriinspektionens möjligheter att utöva tillsyn enligt penningtvättslagen regleras i lotterilagen. Vissa bestämmelser måste också införas som anpassar förutsättningarna för att få anordna lotterier enligt lagen.

När det gäller prövning av lämplighet kan följande konstateras. Även om en viss lämplighetsprövning sker redan inom ramen för dagens reglering finns det anledning att införa en uttrycklig bestämmelse i lotterilagen av innebörd att personer som väsentligen har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldiga till allvarlig brottslighet inte får ingå i ledningen eller ha ett kvalificerat innehav i anordnaren. Den föreslagna bestämmelsen träffar inte enbart Lotteriinspektionens tillsyn utan även andra tillstånds-

eller registreringsmyndigheter. Den föreslagna bestämmelsen innebär bl.a. att tillstånds- eller registreringsmyndigheten också ska beakta förhållanden som avser den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska person som ansöker om tillstånd eller registrering. Bestämmelsen omfattar också prövning av lämplighet av de föreståndare som avses i 13 § och 17 § punkten 7 lotterilagen. Dock bör framhållas att bestämmelsen inte ska vara tillämplig när tillstånd meddelas av regeringen enligt 45 § lotterilagen. I det fallet förutsätts sådan lämplighetsbedömning äga rum inom ramen för regeringens tillståndsprövning.

För att direktivet ska få fullt genomslag krävs emellertid inte enbart att lämplighetsprövning äger rum innan tillstånd meddelas eller en anordnare registreras. En sådan prövning bör ske förlöpande. Därför bör även en skyldighet för tillståndshavaren att anmäla förändringar i ägarkretsen och i ledningen av den juridiska personen införas i lotterilagen. Vidare bör införas möjligheter för tillstånds- eller registreringsmyndigheten att förelägga verksamhetsutövaren att upphöra med verksamheten eller återkalla tillståndet om det, efter att anordnaren fått tillstånd eller registrerats, framkommer att denna väsentligt åsidosatt vad som åligger honom eller henne i näringsverksamhet eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Om anordnaren är en juridisk person bör tillstånds- eller registreringsmyndigheten kunna förelägga anordnaren att göra rättelse, alternativt återkalla tillståndet eller förelägga den registrerade att upphöra med verksamheten. Om det är den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen som väsentligen åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet, bör tillstånds- eller registreringsmyndigheten kunna 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 diskvalificerade personen i dess ledning.

I övrigt bör lotterilagen, för att möjliggöra en effektiv tillsyn av att penningtvättsregelverket följs, även kompletteras med en bestämmelse som ger Lotteriinspektionen rätt att genomföra en undersökning på plats när tillsynen avser tillämpningen av penningtvättsregelverket. De möjligheter som Lotteriinspektionen har att, på annat sätt, inhämta information från anordnare tillgodoser direktivets krav.

Tillsyn över anordnare som tillhandahåller speltjänster genom ombud

Utredningens förslag: En anordnare som vill tillhandahålla speltjänster genom ombud ska anmäla detta till Lotteriinspektionen, som ska registrera ombudet förutsatt att det av anmälan framgår att ombudets ledning är lämpliga. Bestämmelser av denna innebörd förs in i lotterilagen.

För att kunna utöva en effektiv tillsyn ska ombudet på begäran av Lotteriinspektionen vara skyldig att lämna upplysningar. Lotteriinspektionen ska också – om det anses nödvändigt – ha möjlighet att genomföra undersökningar på plats hos ombudet.

Som redogjorts för i avsnitt 10.2.5 ska ombud som anordnare anlitar inte vara att betrakta som verksamhetsutövare enligt penningtvättslagen. För att Lotteriinspektionen ska kunna kontrollera att anordnarna följer penningtvättsregleringen även då de anlitar ombud bör dock även ombuden påföras vissa skyldigheter. Dessa bör regleras i lotterilagen.

Tillsynsansvaret kräver till en början att ombuden blir kända för Lotteriinspektionen. I annat fall finns det ingen möjlighet för tillsynsmyndigheten att kontrollera att anordnarna följer penningtvättsregelverket när de väljer att använda sig av ombud. Anordnarna ska därför anmäla till Lotteriinspektionen när de avser att använda ombud som ska agera för deras räkning inom ramen för försäljning av lotterier, mottagande av insatser eller förmedling av vinster. Anmälan bör innefatta uppgifter om ombuden och om deras lämplighet att tillhandahålla lotterier. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, företrädesvis Lotteriinspektionen, bör vidare bemyndigas att besluta om föreskrifter om vilken ytterligare information som ska lämnas vid anmälan. Sådan ytterligare information skulle t.ex. kunna bestå av handlingar som visar att ombuden är lämpliga att tillhandahålla tjänster i anordnarens ställe. Efter att informationen har kontrollerats ska uppgifter om ombuden sedan föras in i en databas, ett särskilt register hos Lotteriinspektionen. Ombuden ska dock enbart registreras om anmälan uppfyller kraven, dvs. om Lotteriinspektionen utifrån lämnade uppgifter kan anse att de är lämpliga att tillhandahålla tjänsterna i fråga. Registret ska vara offentligt tillgängligt hos Lotteriinspektionen och

uppdateras regelbundet (anordnarna bör även anmäla förändrade förhållanden till Lotteriinspektionen). Registret ska, förutom uppgifter om varje ombuds namn eller firma och persons-, samordnings- eller organisationsnummer, också innehålla uppgift om den anordnare för vars räkning ombudet har rätt att agera. Kompletterande bestämmelser om Lotteriinspektionens register föreslås i lotteriförordningen (1994:1451).

För att den fortsatta tillsynen över anordnare som begagnar sig av ombud ska vara effektiv måste anordnarna också vara skyldiga att anmäla eventuella förändringar till Lotteriinspektionen. Inspektionen bör också ges möjlighet att som ett led i tillsynen av anordnarna begära att få del av handlingar och annan information direkt från ombuden. Inspektionen bör vidare få rätt att genomföra undersökningar på plats hos ombuden. Även bestämmelser av denna innebörd bör därför införas i lotterilagen. Av lotterilagen bör också framgå att registreringen av ett ombud ska upphävas om anordnaren begär det eller ombudet inte längre bedöms vara lämpligt.

17.4.10 Tillsynen över advokat och biträdande jurist på advokatbyrå

Utredningens bedömning: Utredningen anser att Advokatsamfundet också i framtiden bör utöva tillsyn över all advokatverksamhet. Advokatsamfundet bedriver en proaktiv tillsyn och har vidtagit flera åtgärder för att förstärka denna. Frågan om tillsyn och, i förlängningen, möjligheterna att rikta disciplinära åtgärder mot advokatbolag och biträdande jurister bör dock göras till föremål för en övergripande översyn.

Advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd utövar, enligt 8 kap. 6 § rättegångsbalken (RB) tillsyn över advokatväsendet. Disciplinära ingripanden kan riktas mot advokater. De åtgärder som kan vidtas framgår av 8 kap. 7 § RB.

En advokat som uppsåtligen gör orätt kan uteslutas ur Advokatsamfundet. Är omständigheterna mildrande kan advokaten i stället meddelas en varning. Av andra stycket i 7 § framgår att när en advokat annars åsidosätter sina plikter som advokat kan en varning eller erinran meddelas. Det finns också möjlighet för disciplin-

nämnden att i stället för en erinran, göra ett uttalande om advokatens åtgärd är felaktig eller olämplig. Är omständigheterna synnerligen försvårande, får advokaten i stället uteslutas. Varning kan kombineras med en straffavgift.

Advokatsamfundet utövar också tillsyn över s.k. EU-advokater som är auktoriserade som advokater i en annan stat inom unionen och stadigvarande utövar advokatverksamhet i Sverige. Sådana advokater ska vara registrerade av Advokatsamfundet. En registrering kan upphävas på samma grunder som gäller för uteslutning av en svensk advokat.

Ett villkor som måste uppfyllas för att en person ska kunna antas som ledamot av Advokatsamfundet är att personen ”har gjort sig känd för redbarhet”.¹³ Det innebär bl.a. stränga krav på sköt-samhet med avseende på ekonomi och brottslighet.¹⁴ De krav som måste vara uppfyllda i dessa hänseenden är betydligt strängare än de som följer av de absoluta gränserna i 8 kap. 2 § femte stycket RB.

Advokatsamfundet beslutar om stadgar för sina ledamöter.¹⁵ Stadgarna fastställs av regeringen. Advokatsamfundet har också utfärdat vägledande regler om god advokatsed.

Tillsynen omfattar advokatens skyldigheter enligt alla författningar som har betydelse för advokatverksamheten. Advokater och biträdande jurister på advokatbyrå ska, när det gäller vissa verksamheter, tillämpa penningtvättslagen. Advokatsamfundet har också, som framkommit i kapitel 6, utfärdat en ”vägledning för advokater och advokatbyråer beträffande regleringen om åtgärder mot penningtvätt och terroristfinansiering”.

Advokatverksamhet får bedrivas i bolagsform. Grundprincipen är att endast advokater får vara delägare eller bolagsmän.¹⁶ I vägledningen anges att endast advokater får utses till styrelseledamot eller styrelsesuppleant. Det finns möjlighet för Advokatsamfundet att bevilja undantag från dessa regler.

Även när det gäller verkställande direktör är huvudregeln att den funktionen endast får innehas av en advokat. Dock finns även här möjlighet för samfundet att göra undantag.¹⁷

¹³ 8 kap. 2 § 1 stycket RB.

¹⁴ Jämför bl.a. vad som gäller enligt penningtvättslagen 6 kap. 5 § (förslagets 9 kap. 5 §).

¹⁵ 8 kap. 1 § 1 st RB.

¹⁶ 8 kap. 2 a § 3 st RB, 38 § stadgarna.

¹⁷ VRGA 7.5.2.

En advokat eller ett advokatbolag får anställa biträdande jurister och annan personal för att biträda i verksamheten. Om flera advokater driver verksamhet i advokatbolag ska dessa sinsemellan klargöra vem av dem som ansvarar för instruktion och tillsyn av personalen.¹⁸ Detta sker genom att en centralt funktionsansvarig utses. Andra än jurister får inte biträda allmänheten. Omvänt innebär detta att biträdande jurister självständigt får biträda allmänheten. De får dock inte bedriva juridisk verksamhet för egen räkning.¹⁹ Den biträdande juristen ska ha en s.k. principal som är advokat. Advokaten har i det sammanhanget ett långtgående ansvar för att utöva tillsyn över den biträdande juristen.²⁰

Advokatsamfundet bedriver en s.k. förstärkt och proaktiv tillsyn bl.a. när det gäller tillämpningen av penningtvättsregelverket. Det innebär att samfundet begär in uppgifter, med eller utan samband med besök på advokatbyrån, om hur bl.a. penningtvättslagen efterlevs.

Advokatsamfundet bedriver en långtgående tillsyn över såväl advokater, advokatbolag som biträdande jurister. Tillsynsåtgärderna initieras såväl på förekommen anledning som på slumpmässiga grunder. Ytterligare personal har och kommer att rekryteras för att samfundet ska kunna bedriva en förstärkt proaktiv tillsyn.

I praktiken utövas sålunda tillsyn över såväl advokater som advokatbolag och biträdande jurister. Det innebär dock inte att disciplinära åtgärder, bl.a. i form av erinran och varning, kan riktas mot advokatbolag eller biträdande jurister.

I en situation där det kan finnas anledning att rikta kritik mot hur ett advokatbolag har fakturerat en klient kan de disciplinära åtgärderna riktas mot den verkställande direktören eller den advokat som varit ansvarig för det ärende som har föranlett faktureringen. I sammanhanget kan också nämnas att tvister mellan en konsument och en advokat eller advokatbyrå angående en tjänst som advokaten eller advokatbyrån tillhandahållit konsumenter, kan prövas i särskild ordning av Konsumenttvistnämnden som är verksam inom samfundet.²¹

¹⁸ VRGA 7.6.2.

¹⁹ VRGA 7.6.3.

²⁰ Jämför NJA 1985 s. 856.

²¹ Se 57 § i stadgarna för Sveriges advokatsamfund.

När en biträdande jurist misskött sina uppgifter riktas de disciplinära åtgärderna mot den advokat som är principal. Den biträdande juristen kan bli föremål för arbetsrättsliga åtgärder men detta hanteras inte av Advokatsamfundet.

Enligt 8 kap. 6 § RB och 8 § i stadgarna utövar Advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd tillsyn över ”advokatväsendet”. När det särskilt gäller efterlevnaden av penningtvättsregelverket utövar samfundet, som nämnts, i praktiken tillsyn också över advokatföretaget som sådant, även om detta är en juridisk person. Som också nämndes inforrdar samfundet bl.a. uppgifter från advokatbolagen.

De disciplinära åtgärder som står till buds kan endast riktas mot en advokat. Sådana åtgärder kan inte heller riktas mot en biträdande jurist.

Enligt penningtvättslagen har företaget i vilket, i det här sammanhanget advokater, biträdande jurister och annan personal kan vara anställda, särskilda skyldigheter bl.a. när det gäller utformning av rutiner och genomförande av utbildningar. Detta uppmärksammas också i Advokatsamfundets vägledning rörande penningtvättslagen. Samfundet anser också att det finns utrymme för att begära att advokatbolaget gör rättelser.

Disciplinära åtgärder i form av uteslutning, erinran, varning och straffavgift är dock inte möjliga att tillämpa mot ett advokatbolag eller en biträdande jurist. Utredningen ser inte heller någon möjlighet att inom ramen för utredningsuppdraget föreslå några författningsförändringar som öppnar för sådana möjligheter i annat avseende än som rör frågan om straffavgift och sanktionsavgift (avsnitt 17.5.3).

Utredningen anser också att Advokatsamfundet, främst mot bakgrund av behovet av att fullt ut bibehålla ett högt förtroende mellan advokat och klient, också i framtiden bör utöva tillsyn i alla avseenden. Samtidigt är det mycket angeläget att frågan om tillsyn, inklusive användning av disciplinära åtgärder, i framtiden görs till föremål för övergripande överväganden rörande bl.a. den direkta tillsynen över advokatbolag och biträdande jurister.

I det sammanhanget är det också nödvändigt att uppmärksamma samfundets möjligheter att inhämta information som behövs för tillsynen. Av 8 kap. 6 § andra stycket RB framgår att en advokat är skyldig att lämna samfundet de uppgifter som behövs för tillsynen.

Advokatsamfundet har uppgivit att samfundet har möjlighet att genomföra oanmälda byråbesök men att samfundets styrelse, med hänsyn till samfundets roll och uppgifter, beslutat att den möjligheten för närvarande inte bör utnyttjas.

Utredningen anser att en sådan möjlighet borde tydliggöras, dvs. en möjlighet att inhämta information på annat sätt än som förutsätter frivillighet eller att advokaten efterkommer en anmaning att själv tillhandahålla handlingar eller annan information.²² I den utsträckning som de åtgärder i form av straffavgifter och i förlängningen de sanktionsavgifter som utredningen nu föreslår ska införas, anses ha karaktär av straffrättsliga sanktioner, behöver det, mot bakgrund av Europakonventionens förbud mot att belasta sig själv, finnas en möjlighet till informationsinhämtning som inte bygger på att advokaten själv tillhandahåller information. Detta kräver dock överväganden som delvis ligger vid sidan av utredningens uppdrag och som därför bör beaktas inom ramen för en övergripande översyn.

17.5 Nödvändiga lagstiftningsåtgärder m.m. när det gäller sanktioner och andra ingripandeåtgärder

17.5.1 Allmänna utgångspunkter

På sanktionsområdet finns ett större behov av lagstiftningsförändringar än på tillsynsområdet.

Det fjärde penningtvättsdirektivets bestämmelser om sanktioner är visserligen, som framkommit tidigare i detta kapitel, inte avsedda att påverka tillämpningen av straffrättsliga påföljder i medlemsstaterna. Därför lämnas en möjlighet för medlemsstaterna att inte fastställa bestämmelser om administrativa sanktioner och åtgärder vid regelöverträdelser som omfattas av nationell straffrätt (artikel 58.2). Detta ger vid handen att medlemsstaterna kan välja mellan att behålla eller införa straffrättsliga påföljder och att fastställa bestämmelser om administrativa sanktioner. Om en medlemsstat väljer att inte införa administrativa sanktioner utan i stället

²² Se 8 kap. 6 § andra stycket RB samt 43 § och 46 § i stadgarna för Sveriges advokatsamfund.

använda straffrättsliga påföljder ska medlemsstaterna meddela kommissionen de relevanta straffrättsliga bestämmelserna.

En juridisk person kan inom svensk rätt visserligen drabbas av särskilda rättsverkningar av brott, t.ex. genom att utbyte av brott förklaras förverkat eller genom att företaget påförs en företagsbot, och vad gäller fysiska personer kan det inte hållas för uteslutet att t.ex. ett åsidosättande av den EU-rättsliga regleringen i vissa fall kan leda till att personer åtalas och lagförs för brott (se även avsnitt 17.5.5). Dessa regleringar kan emellertid inte betraktas som alternativ till det administrativa sanktionssystem som föreskrivs i direktivet. Inte heller straffbestämmelsen i 7 kap. 1 § i den nuvarande penningtvättslagen, som utredningen såvitt avser första punkten för övrigt föreslår ska utmönstras i sin helhet, kan betraktas som ett alternativ till administrativa sanktioner. Således kan den straffrättsliga regleringen inte sägas uppfylla direktivets krav.

En möjlighet vore förvisso att, i stället för att införa de administrativa sanktionerna, belägga vissa handlingar med straff. Skälen för en sådan kriminalisering måste dock vara påtagliga, och den rådande inställningen hos lagstiftaren är att kriminalisering som metod för att söka hindra regelöverträdelser bör användas med försiktighet.²³ Straffansvar för fysiska personer hos verksamhetsutövarna torde inte heller vara den mest effektiva metoden för att uppnå de angivna syftena, dvs. att effektivt förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Kännbara sanktioner mot en verksamhetsutövare, t.ex. i form av en sanktionsavgift, kan antas få större genomslag för att förmå en verksamhetsutövare att följa penningtvättsregleringen.

Således anser utredningen att sanktionerna vid regelöverträdelse fortsättningsvis bör vara av administrativt slag. Innan de konkreta förslagen och behoven av lagändringar redogörs för finns anledning att klargöra att direktivet ålägger medlemsstaterna att införa två sanktionsregimer; en för kreditinstitut och finansiella institut och en för sådana verksamhetsutövarer som bedriver verksamhet med i huvudsak annan än finansiell inriktning. För svenskt vidkommande är de som omfattas av begreppet kreditinstitut och finansiella institut i utredningens förslag till penningtvättslag uppräknade i 1 kap. 2 § 1–11. Övriga uppräknade verksamhetsutövarer, dvs. bl.a. fastig-

²³ Se t.ex. prop. 1994/95:23 s. 52 och SOU 2015:62, s. 110 ff.

hetsmäklare, advokater, spelanordnare, revisorer m.fl. anses inte bedriva finansiell verksamhet.

Enligt nu gällande bestämmelser skiljer sig sanktionerna åt i väsentlig omfattning för de olika kategorierna av verksamhetsutövare. Det finns även skillnader mellan de sanktioner som kan meddelas ett kreditinstitut och vissa finansiella institut.

Genom direktivets bestämmelser om sanktioner kommer alla verksamhetsutövare att omfattas av liknande sanktionsregimer när det gäller överträdelse av penningtvättsregelverket. Direktivet ställer således krav på att verksamhetsutövare och fysiska personer hos verksamhetsutövarna ska kunna träffas av administrativa penning-sanktioner enligt den modell som tidigare endast omfattat vissa finansiella företag. Skillnaderna består numera främst i att det maximala sanktionsbeloppet för kreditinstitut och finansiella institut ska kunna bestämmas till en högre nivå.

Genom prop. 2013/14:228 *Förstärkta kapitaltäckningsregler* och prop. 2014/15:57 *Nya administrativa sanktioner på finansmarknadsområdet* genomfördes det s.k. kapitaltäckningsdirektivets²⁴ bestämmelser om sanktioner i svensk rätt. Direktivets bestämmelser korresponderar i stora delar mot de krav på sanktioner som ställs upp i penningtvättsdirektivet. Enligt utredningens mening bör den sanktionsregim som infördes då ligga till grund för utformningen av de sanktionsregler som nu ska införas. Kapitaltäckningsdirektivets sanktionsbestämmelser har bl.a. genomförts i LBF, varför det finns anledning att titta närmare på den lösning som valdes där.

17.5.2 Nu gällande sanktionsbestämmelser i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

Ingripanden mot kreditinstitut och vissa fysiska personer regleras i 15 kap. LBF. Om ett kreditinstitut har åsidosatt sina skyldigheter enligt någon författning ska Finansinspektionen ingripa. Ingripande ska ske genom att ett föreläggande att inom viss tid vidta någon åtgärd för att komma till rätta med situationen utfärdas, ett

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG.

förbud att verkställa beslut meddelas eller en anmärkning görs. Om överträdelsen är allvarlig ska kreditinstitutets tillstånd återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas.

Under vissa förutsättningar får Finansinspektionen återkalla ett kreditinstituts tillstånd om någon som ingår i institutets styrelse eller är dess verkställande direktör inte bedöms ha tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av institutet eller inte i övrigt är lämplig för en sådan uppgift. Sådana åtgärder gäller också om styrelsen i sin helhet inte bedöms ha tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att leda företaget. I stället för att återkalla tillståndet får inspektionen besluta att en styrelseledamot eller verkställande direktör inte längre får utöva sin funktion i institutet.

I 3 § förordningen (2014:993) om särskild tillsyn och kapitalbuffertar anges den information som Finansinspektionen ska tillhandahålla på sin webbplats. I den bestämmelsen hänvisas till artikel 68 i kapitaltäckningsdirektivet som ställer krav på offentliggörande av beslutade administrativa sanktioner.

Beträffande sanktionsavgift anges i LBF att om ett kreditinstitut har meddelats beslut om anmärkning eller varning får Finansinspektionen besluta att institutet ska betala en sanktionsavgift. Avgiften får fastställas till antingen högst tio procent av institutets omsättning närmast föregående räkenskapsår eller två gånger den vinst som institutet erhållit till följd av regelöverträdelsen eller två gånger de kostnader som institutet undvikit till följd av överträdelsen, om beloppen går att fastställa. Sanktionsavgiften får inte bestämmas till ett lägre belopp än 5 000 kronor.

Finansinspektionen ska även ingripa mot en fysisk person som ingår i ett instituts styrelse eller är dess verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem, om kreditinstitutet har gjort sig skyldig till någon av de i lagen uppräknade överträdelserna. Ett sådant ingripande får ske endast om institutets överträdelse är allvarlig och personen i fråga har orsakat överträdelsen uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Ingripande får då ske genom beslut att personen under en viss tid, lägst tre och högst tio år inte får vara styrelseledamot eller verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem, i ett kreditinstitut. Finansinspektionen får även ingripa genom ett beslut om sanktionsavgift. Avgiften för en fysisk person ska fastställas till ett högsta belopp i svenska kronor som motsvarar fem miljoner euro per den 17 juli 2013, eller två gånger den vinst

som den fysiska personen erhållit eller två gånger den kostnad som den fysiska personen undvikit till följd av regelöverträdelsen, om beloppen går att fastställa.

När storleken på sanktionsavgiften fastställs ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är, hur länge den pågått, överträdelsen art, dess konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet, skador som uppstått och graden av ansvar. I försvårande riktning ska beaktas om personen tidigare har begått en överträdelse, om den i så fall var likartad och den tid som gått mellan de olika överträdelserna. I förmildrande riktning ska beaktas om personen i väsentlig mån genom ett aktivt samarbete har underlättat Finansinspektionens utredning och om institutet snabbt upphört med överträdelsen eller den fysiska personen snabbt verkat för att den ska upphöra sedan den anmälts till eller påtalats av inspektionen. Hänsyn ska också tas till personens finansiella ställning och den vinst som institutet eller den fysiska personen erhållit till följd av regelöverträdelsen eller de kostnader som undvikits, om det går att fastställa.

I 15 kap. LBF finns också förfaranderegler för när sanktioner beslutas avseende personer i ledningen för ett kreditinstitut. Sådana sanktioner påförs genom ett s.k. sanktionsföreläggande, som bl.a. syftar till att tillförsäkra den fysiska personen en rättssäker prövning av kraven. Vidare finns i LBF bestämmelser som rör verkställighet av beslut om sanktioner.

17.5.3 Sanktioner mot icke-finansiella verksamheter

Bestämmelser om sanktioner för icke-finansiella företag finns utspridda i flera olika lagar. För sådana verksamheter som saknar egna rörelselagar finns bestämmelserna i penningtvättslagen. Till dessa hör bl.a. skatterådgivare, jurister som inte omfattas av Advokatsamfundets tillsyn, tillhandahållande av bokföringstjänster av andra än auktoriserade eller godkända revisorer och sådana som bedriver yrkesmässig handel med varor, oavsett inriktning, till den del mottaget belopp i kontanter uppgår till minst motsvarande 15 000 euro. Bestämmelser om sanktioner mot dem som står under särskild tillsyn, bl.a. advokater, mäklare, revisorer och spelanordnare, finns däremot i respektive rörelselag. Direktivet kräver att samtliga dessa

verksamheter ställs under samma sanktionsregim, eller i vart fall att sanktionsregimerna innehåller samma mekanismer och möjligheter till ingripanden.

Nedan redogörs inledningsvis för den sanktionsregim som utredningen föreslår för de verksamhetsutövare som omfattas av de sanktioner som anges direkt i penningtvättslagen. Därefter redogörs för utredningens överväganden och åtgärder för att överföra denna sanktionsregim till de rörelselagar som reglerar tillsyn och sanktioner för övriga verksamhetsutövare.

Penningtvättslagen

Utredningens förslag: När tillsyn bedrivs med stöd av penningtvättslagen ska olika åtgärder stå till buds för tillsynsmyndigheterna. Det avser föreläggande om rättelse, förbud att under viss tid inneha en ledande funktion i en juridisk person, sanktionsavgifter mot verksamhetsutövare som är fysiska eller juridiska personer och mot fysiska personer i egenskap av ledningspersoner samt föreläggande att upphöra med verksamheten.

Taket för sanktionsavgifter enligt penningtvättslagen mot juridiska personer och fysiska personer ska vara det högsta av två alternativ; antingen två gånger vinsten som den person har gjort som sanktionen avser eller ett belopp motsvarande en miljon euro.

I penningtvättslagen införs också en bestämmelse av innebörd att tillsynsmyndigheterna på sin webbplats får tillhandahålla beslut om sanktioner och åtgärder.

Reglerna om sanktioner i penningtvättslagen återfinns i den nuvarande lagens 6 kap. och är tillämpliga på sådana verksamheter som står under länsstyrelsernas tillsyn. Dessa är i samtliga fall sådana verksamhetsutövare som utövar icke-finansiell verksamhet. Som framgått i avsnitt 17.5.1 innebär det att dessa verksamhetsutövare ska omfattas av den mindre stränga sanktionsregimen. De sanktionsbestämmelser som redan i dag finns i kapitlet är emellertid inte tillräckliga utifrån direktivets krav och måste därför kompletteras.

Allmänt om möjligheten att sanktionera överträdelser

I nuvarande 6 kap. 7 a § anges att tillsynsmyndigheten får förelägga en verksamhetsutövare att göra rättelse om verksamhetsutövaren överträder en bestämmelse i penningtvättslagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen. Om rättelse inte görs får tillsynsmyndigheten förelägga utövaren att upphöra med verksamheten. Genom denna bestämmelse fångas de överträdelser upp som genom direktivets artikel 59.1 ska kunna sanktioneras.

Som framgått ovan omfattar direktivets krav på sanktioner endast sådana överträdelser som är allvarliga, upprepade, systematiska eller en kombination därav. Enligt gällande rätt krävs för ingripande inte att överträdelser är av så kvalificerad art. Denna ordning, dvs. att även mindre allvarliga överträdelser ska kunna bli föremål för förelägganden om rättelse, bör bibehållas. Enligt utredningens bedömning ger dock den nuvarande regleringen i penningtvättslagen inte någon bra bild av att sanktioner ska vara proportionerliga och i den mån det är möjligt kunna trappas upp vid fortsatta överträdelser. Behovet av detta blir än större nu när nya sanktioner i form av sanktionsavgifter och ingripanden mot fysiska personer i företagens ledning måste införas. Enligt utredningens uppfattning bör det framgå tydligt av lagen att mindre allvarliga åtgärder ska medföra mindre allvarliga sanktioner och att mer ingripande sanktioner – i vilket ingår föreläggande om att upphöra med verksamheten – blir aktuellt att ta till först när överträdelsen är allvarlig, upprepade eller systematisk.

Krav på att agerandet upphör

Artikel 59.2 b) innebär att tillsynsmyndigheterna ska ha möjlighet att anmoda den fysiska eller juridiska personen att upphöra med sitt agerande och inte upprepa det.

Om en verksamhetsutövare överträder en bestämmelse i penningtvättslagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av den lagen har tillsynsmyndigheten enligt 6 kap. 7 a § möjlighet att förelägga utövaren att vidta rättelse. Om rättelse inte görs får tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att upphöra med verksamheten.

Detta innebär att tillsynsmyndigheten redan i dag har sådana befogenheter som täcker de situationer som anges i artikel 59.2 b). Enligt det resonemang som fördes i avsnittet ovan föreslår utredningen emellertid att föreläggande om att upphöra med verksamheten till följd av överträdelse av lagen, vilket torde vara den mest ingripande sanktionen, ska kräva allvarliga, upprepade eller systematiska överträdelser.

Sanktionsavgift riktad mot juridiska personer och mot fysiska personer i egenskap av verksamhetsutövare

Det finns i dag inga regler om sanktionsavgift i penningtvättslagen. För de verksamhetsutövare som faller under lagens tillämpningsområde är det sanktionsavgift enligt artikel 59.2 e) som är aktuell att implementera. Enligt denna artikel ska den maximala administrativa sanktionsavgiften uppgå till minst två gånger den vinst som har erhållits genom överträdelsen, om det går att fastställa denna vinst. Dessutom finns ett krav på att den maximala avgiften inte får sättas lägre än en miljon euro. Något lägsta belopp för sanktionsavgiften anges inte.

Möjligheten att besluta om sanktionsavgift knyts enligt utredningens förslag inte till att överträdelsen ska vara allvarlig. Anledningen till detta är att det enligt utredningens mening bör gå att förena ett föreläggande om rättelse, som inte innehåller ett krav på att verksamhetsutövare ska upphöra med verksamheten eller förenas med vite, med ett beslut om sanktionsavgift. Ett sådant föreläggande kan utfärdas utan att överträdelsen anses som allvarlig, vilket det inte finns anledning att ändra på. I sammanhanget bör också nämnas att enligt LBF kan ett kreditinstitut förpliktas att betala sanktionsavgift om institutet tilldelas anmärkning eller varning.²⁵ Varning kan meddelas vid en allvarlig överträdelse som ändå inte föranleder att tillståndet återkallas. En överträdelse som inte bedöms allvarlig kan medföra beslut om anmärkning. Det bör dock inte komma i fråga att använda sanktionsavgifter vid enstaka bagattellartade överträdelser. Detta markeras i förslaget till lagtext genom att det inte är möjligt att besluta om sanktionsavgift vid

²⁵ Se 15 kap. 1 § och 7 § LBF.

ringa överträdelser. Detta bör också avspeglas i det spann inom vilket sanktionsavgiftens storlek får bestämmas. Genom att införa en bestämmelse om att den lägsta avgift som kan beslutas inte får understiga 5 000 kronor markeras att överträdelsen måste vara av viss dignitet för att föranleda sådan avgift.

En sanktionsavgift ska, som nämnts ovan, inte kunna kombineras med ett föreläggande att upphöra med verksamheten eller ett föreläggande att göra rättelse som kombineras med vite. Normalt förenas ett föreläggande med vite. Det innebär att frågan om personen ska förpliktas att betala är beroende av om föreläggandet följs eller inte. Allmänt anses föreläggande och förbud inte kunna kombineras med sanktionsavgift.²⁶ Ett föreläggande om att upphöra med verksamheten bör inte kunna förenas med sanktionsavgift redan av den anledningen att ett förbud att bedriva verksamheten utgör den mest ingripande åtgärden. När det gäller föreläggande om rättelse förhåller det sig annorlunda. Här kan situationen vara att det bedöms rimligt att en redan inträffad överträdelse bör föranleda sanktionsavgift samtidigt som det bör klargöras för verksamhetsutövaren att någon åtgärd måste vidtas för att framtida överträdelser ska kunna motverkas. Detta kan anses framgå av motiveringen till beslutet om sanktionsavgift och innebära att verksamhetsutövaren förutsätts rätta till t.ex. något i de rutiner som tillämpas för kundkontroll. Det kan dock finnas anledning att tydliggöra detta genom att verksamhetsutövaren föreläggs att vidta viss åtgärd. Detta kan ske utan äventyr av vite. Utredningen anser därför att ett föreläggande om rättelse som inte förenas med vite ska kunna kombineras med sanktionsavgift.

I 15 kap. 11–14 §§ LBF finns bestämmelser om verkställighet av beslut om sanktionsavgifter. Det saknas anledning att för sanktionsavgifter som beslutas enligt penningtvättslagen avvika från de principer som anges i LBF. Enligt utredningens bedömning bör reglerna i LBF tillämpas direkt av tillsynsmyndigheten i penningtvättslagen, och det är tillräckligt att penningtvättslagen hänvisar till LBF i dessa delar.

²⁶ Se prop. 2002/03:139 s. 551.

Sanktioner mot fysiska personer

Artikel 59.2 d) innebär att tillsynsmyndigheten ska ha möjlighet att utfärda ett tillfälligt förbud för personer med ledningsansvar hos en verksamhetsutövare att utöva sådana funktioner. Någon motsvarande sanktion finns inte i dag i penningtvättslagen. En motsvarande sanktion har tidigare behandlats i prop. 2014/15:57 *Nya administrativa sanktioner på finansmarknadsområdet* och resonemanget som då fördes har bäring även på implementeringen i detta fall. Det konstaterades i den propositionen (s. 45) att sanktionen i stor utsträckning liknar ett näringsförbud enligt lagen (2014:836) om näringsförbud. Ett sådant förbud beslutas av allmän domstol och innebär att personen bl.a. inte får vara ledamot eller suppleant i styrelsen för ett aktiebolag och inte heller vara verkställande direktör eller vice verkställande direktör i aktiebolag. Det framfördes att det skulle kunna hävdas att reglerna om näringsförbud innebär att den svenska lagstiftningen redan i dag uppfyller direktivets krav i fråga om den nu behandlade sanktionen. Näringsförbud kan meddelas på en rad grunder. Den grund som oftast torde bli aktuell att tillämpa i fall som har med penningtvättslagen att göra innebär att personen måste ha gjort sig skyldig till brott för att näringsförbud ska kunna meddelas. I propositionen gavs uttryck för att en sådan förutsättning inte bör gälla i detta sammanhang. Även denna utredning är av samma uppfattning.

Utredningen anser således att det ska införas en bestämmelse som ger tillsynsmyndigheten rätt att besluta om ett tillfälligt förbud att utöva uppdrag på ledningsnivå.

Personkretsen bör omfatta styrelseledamöter, verkställande direktör eller de som på motsvarande sätt kan företräda verksamhetsutövaren. Med ”på motsvarande sätt kan företräda” avses personer som på den högsta eller näst högsta ledningsnivån själva eller som ledamot av ett kollektivt beslutsorgan kan fatta bindande beslut för den juridiska personens räkning. Till denna krets hör bl.a. bolagsmän i handelsbolag²⁷, prokurister eller den som kan agera med stöd av en s.k. generalfullmakt. Även den som har utsetts till funktionsansvarig med avseende på efterlevnaden av penningtvättsregelverket omfattas. Däremot bör en person som den centralt

²⁷ Jämför 3 § lagen (2014:836) om näringsförbud.

funktionsansvarige i sin tur uppdrar eller delegerar vissa uppgifter till inte omfattas. Även ersättare för personer som ingår i personkretsen omfattas.

Förbudet ska innebära att personen inte får upprätthålla funktionen hos den aktuella juridiska personen men förbudets räckvidd omfattar alla motsvarande ledande funktioner hos alla juridiska personer som bedriver verksamhet av motsvarande slag²⁸, dvs. den kategori verksamhetsutövare som omfattas av samma punkt i uppräknningen i 1 kap. 2 §.

Direktivet uppställer inga krav på att det anges en viss tidsrymd för hur länge ett förbud ska kunna gälla. Enligt utredningens uppfattning bör dock en sådan tidsrymd införas i bestämmelsen för att tillgodose kraven på förutsebarhet och rättssäkerhet. Med förebild i bestämmelserna om näringsförbud bör tidsrymden anges till mellan tre och tio år. Även detta med förebild i ovan nämnd proposition.

Direktivet kräver också att medlemsstaterna inför möjlighet för tillsynsmyndigheten att meddela beslut om penningstraff mot fysiska personer i verksamhetsutövarens ledning. Det högsta straffbeloppet för en överträdelse ska bestämmas till minst en miljon euro eller två gånger den vinst som erhållits genom överträdelsen, om detta belopp överstiger en miljon euro.

Beslut om sanktioner mot fysiska personer enligt LBF sker genom att Finansinspektionen utfärdar ett straffföreläggande. Detta gäller både penningstraff och beslut om tillfälligt förbud att vara styrelseledamot, verkställande direktör eller ersättare för någon av dem i ett bolag med viss verksamhet. Bestämmelserna om straffföreläggande syftar sammanfattningsvis till att tillförsäkra den fysiska personen en rättssäker prövning.²⁹ Samma krav på en rättssäker prövning gör sig gällande när sådana beslut meddelas med stöd av penningtvättslagen. Enligt utredningen är det lämpligt att detta klargörs genom att det i penningtvättslagen görs en hänvisning till bestämmelserna i 15 kap. 9 a–9 d §§ i LBF.

Beslut om tidsbegränsat förbud att utöva en ledande funktion och beslut om straffavgift ska kunna kombineras.

²⁸ Jämför 15 kap. 1 a § fjärde stycket LBF.

²⁹ Prop. 2014/15:57 s. 55 f.

Utredningen anser också att beslut om sanktioner mot fysiska personer i egenskap av ledningspersoner endast bör komma i fråga vid allvarliga, upprepade eller systematiska överträdelser.

Beslut om sanktioner mot fysiska personer i verksamhetsutövarens ledning är av straffrättslig karaktär. I LBF krävs därför vid beslut riktade mot fysiska personer att den utpekade personen ska ha medverkat till överträdelserna uppsåtligen eller genom grov oaktsamhet. Även penningtvättsdirektivet öppnar enligt artikel 60.4 för möjligheten att beakta den fysiska personens ansvar vid bestämmande av administrativa sanktioner. Mot bakgrund av att sanktioner mot fysiska personer endast bör komma i fråga i särskilt allvarliga fall bör, i likhet med vad som gäller enligt LBF, en nedre gräns sättas vid grov oaktsamhet. Detta innebär att det endast är en mer kvalificerad form av oaktsamhet som kan träffas av en sanktion. Exempel på sådan grov oaktsamhet kan vara att styrelsen eller verkställande direktören medvetet tagit en risk i fråga om riktigheten hos vissa uppgifter som lämnas till tillsynsmyndigheten. Ett sådant medvetet risktagande kan det vara fråga om när styrelsen eller verkställande direktören underlåtit att se till att det finns en ändamålsenlig organisation på plats för rapportering eller informationslämnande, eller underlåtit att regelbundet följa upp hur organisationen fungerar. Det bör också anses grovt oaktsamt att underlåta att sätta sig in i innebörden av sådana regler om styrning och kontroll som har väsentlig betydelse för verksamheten.

Offentliga underrättelser

I artikel 59.2 a) anges att en av de sanktioner som måste införas för allvarliga överträdelser är ett offentligt meddelande från tillsynsmyndigheten i vilket den fysiska eller juridiska personen liksom överträdelsernas karaktär anges. Ytterligare krav på meddelandet anges i artikel 60. Där framgår bl.a. att meddelandet ska offentliggöras på tillsynsmyndighetens officiella webbplats. I bestämmelsens andra stycke anges grunderna för när en sådan publicering kan underlåtas eller anonymiseras. När tillsynsmyndigheten avgör om uppgifter om beslut enligt lagen ska publiceras får myndigheten således göra en sådan bedömning, enligt de kriterier som föreslås i 9 kap. 15 § penningtvättslagen. Undantaget för när ett offentlig-

görande riskerar att äventyra den finansiella stabiliteten är inte relevant för de verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättslagens sanktioner.

Utredningen konstaterar vidare att länsstyrelsernas tillsyn enligt penningtvättslagen omfattas av sekretess enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Beslut om ingripanden och sanktioner med anledning av tillsynsverksamheten undantas inte generellt från sekretessens räckvidd³⁰. På samma sätt förhöll det sig med sekretess i Finansinspektionens verksamhet enligt 30 kap. 4 § OSL vid införandet av motsvarande regel om publicering vid genomförandet av direktivet om förstärkta kapitaltäckningsregler. Regeringen konstaterade då (prop. 2013/14:228 s. 233 f.) att det föreligger en presumtion för att uppgifter om åtgärder eller sanktioner får offentliggöras, men sekretess råder om det kan antas att den berörde lider skada om uppgiften röjs. I det då aktuella direktivet förutsattes offentliggörande, men det tilläts att besluten publicerades anonymiserat, bl.a. om ett offentliggörande skulle utgöra en oproportionerlig åtgärd eller bedömas orsaka en oproportionell skada för berörda institut. Regeringen gjorde därför bedömningen att bestämmelserna om sekretess i 30 kap. 4 § OSL inte utgör hinder för att publicera besluten på det sätt som föreskrivs i direktivet.

Enligt utredningens uppfattning bör samma bedömning göras i fråga om länsstyrelsernas offentliggörande av information om ingripanden och sanktioner enligt penningtvättslagen, då direktivet gör det möjligt för tillsynsmyndigheten att bedöma om publicering är proportionerlig och vid behov göra sådana publiceringar på anonym grund. Det finns därför inte någon konflikt mellan bestämmelser om sekretess i OSL och kravet på att publicera uppgifter om överträdelser. Det bör emellertid, enligt utredningens uppfattning, närmare övervägas om det i OSL bör införas ett generellt undantag från sekretess enligt 30 kap. 23 § med avseende på myndighets beslut i ärende som avser tillsyn över tillämpningen av penningtvättslagen.

³⁰ Någon generell föreskrift har inte heller meddelats med stöd av 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF som skulle innebära att sekretess inte skulle gälla för beslut. Detta har dock skett beträffande vissa tillsynsområden, se bilaga till OSL, Revisorsnämnden (nr 103), Fastighetsmäklarlagen (nr 104) och Lotterilagen (nr 21). Se också 30 kap. 17 § 2 stycket OSL.

Kravet på offentliggörande av sanktioner som beslutas för enskilda och ett offentliggörande av besluten på myndighetens webbplats kommer vidare, oavsett om ett generellt undantag från sekretess med avseende på beslut gäller eller inte, att utgöra en behandling av personuppgifter enligt personuppgiftslagen. Artikel 60 i direktivet innehåller dock, genom möjligheten att i vissa fall publicera besluten anonymt, mekanismer för att tillgodose skyddet för personuppgifter. Om det ändå anses föreligga skäl för att offentliggöra personuppgifter, ställs krav på att uppgifterna inte behålls på myndighetens webbplats under en längre tid än vad som är förenligt med dataskyddsdirektivet (artikel 60.3).

Enligt utredningens bedömning är det onödigt att tynga bestämmelsen om publicering på webbplatsen med alla de undantag som direktivet möjliggör, eller att direkt hänvisa till tillämpliga sekretessregler. I stället bör bestämmelsen ges innebörden att tillsynsmyndigheten *får* publicera uppgifterna på sin webbplats, vilket innebär att myndigheten i varje enskilt fall får möjlighet att pröva om åtgärden är proportionerlig och i övrigt förenlig med bestämmelserna om sekretess och personuppgiftsbehandling.

Advokat och biträdande jurist på advokatbyrå

Utredningens förslag: Genom nya bestämmelser i rättegångsbalken införs möjligheter att kunna påföra advokater som agerar i strid med penningtvättslagen sanktionsavgifter. Sanktionsavgifter ska beslutas av Justitiekanslern. Detta normalt sett sedan Advokatsamfundets disciplinnämnd efter beslut om erinran eller varning och efter bedömning av att en sådan sanktionsavgift inte ryms inom ramen för det maximala beloppet för den befintliga straffavgiften eller en sådan inte kan beslutas, överlämnat beslutet till Justitiekanslern. Justitiekanslern ska också ha möjlighet att utan begäran från disciplinnämnden besluta om sanktionsavgift om beslut om erinran eller varning föreligger eller om Justitiekanslern avser att överklaga ett beslut av disciplinnämnden. Justitiekanslerns beslut om sanktionsavgifter ska kunna överklagas till Högsta domstolen av den berörda advokaten.

Taket för sanktionsavgifter vid överträdelser av penningtvättslagen ska vara det högsta av två alternativ; antingen två gånger

vinsten som den person har gjort som sanktionen avser eller ett belopp motsvarande en miljon euro.

Advokatsamfundet har med stöd av 8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken (RB) möjlighet att, när varning meddelas och om det finns särskilda skäl, också ålägga advokaten att betala en straffavgift. Avgiften ska bestämmas till lägst 1 000 kronor och högst 50 000 kronor. Avgiften ska betalas till samfundet. Betalar inte advokaten avgiften ska han eller hon enligt 50 § i stadgarna förklaras ha utträtt ur samfundet. Av 50 § andra stycket i stadgarna framgår att Advokatsamfundets styrelse helt eller delvis får efterge en straffavgift om det föreligger särskilda skäl.

Artikel 59 i det fjärde penningtvättsdirektivet innebär att bestämmelser måste införas som innebär att en verksamhetsutövare under vissa förutsättningar ska kunna åläggas att betala en administrativ avgift för överträdelse av bestämmelser som har införts för att genomföra direktivet. De två alternativ³¹ för bestämmande av det maximala beloppet som avser icke finansiell verksamhet ska tillämpas på verksamhet som anges i artikel 2.3 b).

Det innebär att penningstraffsanktioner som kan uppgå till de belopp som anges i direktivet ska kunna tillämpas på advokater och biträdande jurister på advokatbyrå, begränsat till vissa närmare angivna verksamheter. Med hänsyn till att Advokatsamfundets tillsyn, såvitt avser möjligheterna att tillämpa disciplinära åtgärder i form av utslutning, varning, erinran eller straffavgift, inte omfattar advokatbolag eller biträdande jurister anser utredningen att det inte är möjligt att införa sanktioner också mot dessa, utan att detta har föregåtts av en sådan övergripande översyn som nämnts i avsnitt 17.4.10.

Advokater kan redan i dag åläggas att betala en straffavgift. Det maximala belopp som för närvarande kan tillämpas för alla typer av överträdelse skiljer sig avsevärt från de maximala avgifter som måste införas för att genomföra direktivet. Det finns inte underlag för att nu föreslå att den högre nivån på avgifter ska tillämpas på alla typer av överträdelse. Utredningen föreslår därför att bestämmelser införs i 8 kap. RB som innebär att en advokat ska kunna

³¹ Artikel 59.2 e).

åläggas att betala en sanktionsavgift vid överträdelse av penningtvättslagen.

Straffavgift får i dag beslutas när varning meddelas och om dessutom särskilda skäl föreligger. Utredningen anser att sanktionsavgift för överträdelse av penningtvättsregelverket ska kunna användas i kombination med såväl erinran som varning. Vid bedömningen av om sanktionsavgift ska beslutas och vid bestämmande av avgiftens storlek ska de omständigheter beaktas som framgår av 9 kap. 15 § i den föreslagna penningtvättslagen.

Det bör, liksom för närvarande, ankomma på Advokatsamfundet att besluta om erinran eller varning även när det gäller överträdelser av penningtvättsregelverket. Däremot är det inte lika självklart att samfundet också ska besluta om sanktionsavgift och i så fall också sanktionsavgiftens storlek. Utredningen anser att ett beslut om sanktionsavgift bör förenas med en möjlighet att överklaga beslutet. Sanktionsavgiften bör också, när det är fråga om överträdelser av aktuellt slag, tillfalla staten. Utredningen anser därför att det bör vara en myndighet som beslutar om sanktionsavgiften.

Utredningen anser emellertid att i den mån en överträdelse av penningtvättslagen tillsammans med eventuellt andra överträdelser av annan art inte bedöms behöva föranleda en straffavgift som överstiger det maximala beloppet, 50 000 kronor, ska frågan om sanktionsavgift för överträdelse av penningtvättslagen inte behöva överlämnas till någon myndighet. Detta ska däremot ske om ett högre belopp bör bestämmas eller när advokaten har tilldelats en erinran, som inte kan förenas med en straffavgift.

Justitiekanslern får enligt 8 kap. 6 § tredje stycket RB begära åtgärd hos disciplinnämnden mot en advokat som åsidosätter sin plikt. Justitiekanslern får också hos Högsta domstolen överklaga ett beslut enligt 8 kap. 7 § av samfundets styrelse eller disciplinnämnd.

Det innebär att Justitiekanslern bl.a. kan överklaga ett beslut som rör frågan om en advokat har uppfyllt sina skyldigheter enligt penningtvättsregelverket.

En advokat som åläggs att betala en sanktionsavgift ska, som nämnts, enligt utredningens förslag kunna överklaga ett sanktionsbeslut. Enligt utredningens uppfattning bör advokaten då också ha möjlighet att få det bakomliggande beslutet om erinran eller varning omprövat. Oavsett vem som överklagar – advokaten eller

Justitiekanslern – måste det vara samma instans som prövar överklagandet. Det leder till slutsatsen att överklagandet ska riktas till Högsta domstolen.

Justitiekanslerns roll inom ramen för nuvarande regelsystem leder till slutsatsen att det knappast finns utrymme för att någon annan myndighet skulle kunna anförtros uppgiften att besluta om sanktionsavgifter.

Utredningen föreslår därför att en bestämmelse införs i rättegångsbalken som innebär att disciplinnämnden, när den beslutar om erinran eller varning med anledning av en överträdelse av penningtvättslagen, ska ta ställning till om det också finns anledning att påföra advokaten en sanktionsavgift. I så fall ska disciplinnämnden överlämna sitt beslut till Justitiekanslern för prövning av om sanktionsavgift ska påföras.

Skulle disciplinnämnden anse att det belopp som kan motiveras av överträdelsen av penningtvättslagen inte ryms inom det maximala beloppet för straffavgift ska hela frågan om sanktionsavgift för överträdelsen av penningtvättslagen överlämnas till Justitiekanslern. Disciplinnämnden ska ha möjlighet att tillsammans med beslutet om varning för en överträdelse av annan art besluta om straffavgift för den överträdelsen och därefter med en förklaring att överträdelsen av penningtvättslagen föranleder varning eller erinran överlämna frågan om sanktionsavgift till Justitiekanslern. Det bör i sammanhanget nämnas att det för närvarande är oklart på vilket sätt den skala för sanktionsavgifter ska tillämpas som sträcker sig från 5 000 kronor upp till ett belopp motsvarande en miljon euro eller, om detta belopp är högre, två gånger den vinst som har gjorts till följd av överträdelsen. Det kan inte uteslutas att relativt större belopp kan komma att utgå för överträdelser av penningtvättslagen relativt den straffavgift avseende överträdelser av annan art som ryms inom skalan för straffavgift. Detta är ett förhållande som måste beaktas av disciplinnämnden när den avgör frågan om sanktionsavgift ska överlämnas till Justitiekanslern eller inte.

Justitiekanslern ska, när ett beslut överlämnas för prövning, besluta om det finns tillräcklig grund för att påföra en avgift och om så är fallet, bestämma beloppets storlek.

Justitiekanslern ska också ha möjlighet att utan begäran från disciplinnämnden besluta om sanktionsavgift om beslut om erinran eller varning föreligger. I ett läge där Justitiekanslern avser att

överklaga ett beslut enligt 8 kap. 7 § RB bör det också finnas möjlighet att påföra sanktionsavgift. På det sättet kan de disciplinära åtgärderna som helhet behandlas inom ramen för ett överklagande.

Ett beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas inom fyra veckor från det att den berörde fått del av beslutet. Överklagandeskriften ska inges till Justitiekanslern. Detta kräver ett tillägg i 56 kap. 12 § RB.

Utredningen föreslår att verkställighet av beslut om sanktionsavgifter ska ske motsvarande de regler som finns i LBF.

Principiellt intressanta avgöranden av disciplinnämnden publiceras på Advokatsamfundets hemsida. Varje år görs ett referat av samtliga årets disciplinavgöranden, som görs tillgängliga på hemsidan. Ett avgörande som behandlar en överträdelse av penningtvättslagen skulle anses principiellt intressant och därför föranleda publicering.

När det gäller direktivets krav på publicering om allvarliga överträdelser aktualiseras detta även vid beslut av Justitiekanslern. Utredningen anser att detta närmare bör regleras genom föreskrifter på förordningsnivå.

Fastighetsmäklarlagen (2011:666)

Utredningens förslag: I fastighetsmäklarlagen (2011:666) införs en uttrycklig bestämmelse som innebär att Fastighetsmäklarinspektionen kan återkalla registreringen för den mäklare som överträder en bestämmelse i penningtvättsregleringen – eller om det anses tillräckligt i stället meddela varning eller erinran. Är överträdelsen ringa får påföljd helt underlåtas.

Vidare införs bestämmelser som anger att en mäklare som meddelats beslut om varning eller erinran för en överträdelse av penningtvättsregleringen också ska kunna åläggas en sanktionsavgift.

Taket för sanktionsavgifter vid överträdelser av penningtvättslagen ska vara det högsta av två alternativ; antingen två gånger vinsten som den person har gjort som sanktionen avser eller ett belopp motsvarande en miljon euro.

I Fastighetsmäklarlagen införs också en bestämmelse av innebörd att inspektionen på sin webbplats får tillhandahålla beslut om sanktioner och åtgärder.

Direktivets krav i fråga om ingripandeåtgärder och sanktioner omfattar, som framkommit, bl.a. åtgärder i form av återkallande eller tillfällig indragning av auktorisation, dels sanktionsavgifter.

Enligt 29 § första stycket fastighetsmäklarlagen (2011:666) ska Fastighetsmäklarinspektionen återkalla registreringen bl.a. om mäklaren ”handlar i strid mot sina skyldigheter enligt denna lag”. Detta kan tolkas så att även en överträdelse av bestämmelserna i penningtvättslagen ska kunna medföra att registreringen återkallas. Utredningen anser dock att detta behöver förtydligas genom ett tillägg till bestämmelsen.

Enligt andra stycket i 29 § kan i stället varning eller erinran användas om överträdelsen inte är så allvarlig att den motiverar att registreringen återkallas. Är överträdelsen ringa får påföljd helt underlåtas.

En mäklare som har tilldelats en varning eller anmärkning förutsätts, när det är möjligt, rätta till de förhållanden som föranlett varningen eller anmärkningen. Någon särskild bestämmelse som ger Fastighetsmäklarinspektionen rätt att förelägga om rättelse erfordras därför inte.

Även överträdelser av bestämmelserna i penningtvättslagen ska, om återkallelse inte är aktuell, kunna föranleda varning eller anmärkning.

När det gäller direktivets krav på införande av ekonomiska sanktioner anser utredningen att detta ska genomföras genom att bestämmelser motsvarande dem som föreslås i penningtvättslagen införs i fastighetsmäklarlagen. Förslaget begränsas till att avse överträdelser av penningtvätsregelverket. Utredningen anser att det inte ryms inom utredningsuppdraget att föreslå införande av sanktioner för överträdelser av andra bestämmelser.

Fastighetsmäklarinspektionens beslut är offentliga och skickas i sin helhet till dem som begär det. Besluten är genom föreskrift meddelad med stöd av 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) (bilagan nr 104) undantagna från sekretess enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Besluten publi-

ceras också på inspektionens webbplats men identiteten på den som beslutet avser publiceras inte.

Utredningen föreslår att en särskild bestämmelse införs i fastighetsmäklarlagen av innebörd att Fastighetsmäklarinspektionen på sin webbplats får tillhandahålla beslut om sanktioner och andra åtgärder. Det som i avsnittet ovan, gällande penningtvättslagen, redovisats beträffande offentliggörande av beslut som fattas av en länsstyrelse i egenskap av tillsynsmyndighet bör även gälla beträffande Fastighetsmäklarinspektionens publicering på sin webbplats.

Kasinolagen (1999:355)

Utredningens förslag: I kasinolagen (1999:355) införs bestämmelser som innebär att Lotteriinspektionen får ingripa mot en tillståndshavare eller en person i ledningen till en tillståndshavare som överträder en bestämmelse i penningtvättsregleringen. Ingripande ska få ske enligt samma principer som föreslås gälla enligt penningtvättslagen.

Taket för sanktionsavgifter vid överträdelser av penningtvättslagen ska således vara det högsta av två alternativ; antingen två gånger vinsten som den person har gjort som sanktionen avser, om beloppet kan fastställas, eller ett belopp motsvarande en miljon euro.

Kravet på offentliggörande av beslut om sanktioner och åtgärder genomförs genom en hänvisning till penningtvättslagen.

Kasinolagen (1999:355) innehåller i dag inga möjligheter för Lotteriinspektionen att besluta om sanktionsavgifter eller förbjuda en person i tillståndshavarens ledning att under viss tid utöva den funktionen. Även i andra avseenden behöver kasinolagen kompletteras för att uppfylla direktivets krav.

Kasinolagen bör i stort innehålla samma möjligheter att besluta om åtgärder och sanktioner som penningtvättslagen. Utredningen föreslår därför att kasinolagen (1999:355) kompletteras med bestämmelser som innebär att Lotteriinspektionen ska kunna vidta åtgärder och besluta om sanktioner mot tillståndshavaren och personer som ingår i dess ledning när överträdelser sker av penningtvättslagen.

Lagen ger redan i sin nuvarande utformning möjlighet för Lotteriinspektionen att meddela förbud och förelägga tillståndshavaren att vidta åtgärder, t.ex. i form av rättelse (14 b §). Överträdelser ska också kunna medföra att tillståndet återkallas. Möjligheterna till detta regleras i 15 §.

Lagen bör också kompletteras med möjligheter att besluta om ekonomiska sanktioner mot tillståndshavaren och personer i dess ledning. När det gäller personer som ingår i ledningen bör dessa också kunna förbjudas att upprätthålla funktionen hos tillståndshavaren eller hos någon annan som bedriver motsvarande verksamhet. Regleringen sker genom hänvisning till motsvarande bestämmelser i den föreslagna penningtvättslagen.

Det finns ingen särskild bestämmelse i kasinolagen som anger i vilken omfattning eller på vilket sätt Lotteriinspektionens beslut ska offentliggöras. Utredningen föreslår att offentliggörande på Lotteriinspektionens webbplats ska regleras genom hänvisning till bestämmelsen i penningtvättslagen. Lotteriinspektionens beslut är genom en föreskrift meddelad med stöd av 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (bilagan nr 21) undantagna från sekretess enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det innebär dock inte att det står klart att också beslut med avseende på överträdelser av penningtvättsregelverket ska omfattas av undantaget. Ett förtydligande bör därför övervägas i förhållande till bilagan i sekretessförordningen.

Lotterilagen (1994:1000)

Utredningens förslag: Bestämmelser införs i lotterilagen (1994:1000) som innebär att Lotteriinspektionen, vid en överträdelse av penningtvättslagen, ska kunna förelägga anordnaren att göra rättelse. Inspektionen ges vidare, som ett alternativ till föreläggande om rättelse, möjlighet att kunna återkalla tillstånd eller förbjuda verksamheten eller besluta om varning. Varning och föreläggande av rättelse som inte förenas med vite ska kunna kombineras med sanktionsavgift.

I lotterilagen införs även bestämmelser som innebär att Lotteriinspektionen får ingripa mot en anordnare och en person i ledningen hos en anordnare som överträder en bestämmelse i

penningtvättsregleringen. Ingripande får ske enligt samma principer som föreslås i fråga om penningtvättslagen.

Taket för sanktionsavgifter vid överträdelser av penningtvättslagen ska följaktligen vara det högsta av två alternativ; antingen två gånger vinsten som den person har gjort som sanktionen avser, om beloppet kan fastställas, eller ett belopp motsvarande en miljon euro.

Kravet på offentliggörande av beslut om sanktioner och åtgärder genomförs genom en hänvisning till penningtvättslagen.

Lotterilagen (1994:1000) innehåller i dag inga möjligheter för Lotteriinspektionen att besluta om sanktionsavgifter eller förbjuda en person i anordnarens ledning att under viss tid utöva den funktionen. Även i andra avseenden bör lotterilagen kompletteras.

Lotterilagen bör i stort innehålla samma möjligheter att besluta om åtgärder och sanktioner mot verksamhetsutövare som penningtvättslagen. Bestämmelser bör bl.a. införas som innebär att Lotteriinspektionen, vid en överträdelse av penningtvättslagen, ska kunna förelägga verksamhetsutövaren att göra rättelse. Inspektionen bör vidare, som ett alternativ till föreläggande om rättelse, ges möjlighet att kunna återkalla tillstånd eller förbjuda verksamheten eller besluta om varning. Varning och föreläggande av rättelse som inte förenas med vite ska kunna kombineras med sanktionsavgift. Detta ska dock inte vara fallet beträffande övriga nämnda åtgärder. Sådana möjligheter att ingripa bör, så långt det är möjligt, regleras genom hänvisningar till penningtvättslagen.

När någon annan myndighet än Lotteriinspektionen har meddelat tillstånd ska inspektionen kunna förelägga anordnaren att upphöra med verksamheten. Inspektionen ska meddela den tillståndsgivande myndigheten eller registreringsmyndigheten om sitt beslut dels i anslutning till att det ges, dels då det är gällande. Den tillståndsgivande myndigheten eller registreringsmyndigheten ska då återkalla tillståndet eller upphäva registreringen.

Den domstol, som prövar frågan om ett beslut att förbjuda verksamheten ska bestå eller inte, ska om beslutet upphävs, också upphäva ett anslutande beslut om att återkalla tillstånd eller upphäva registrering.

Vad som ovan sagts bör dock inte gälla i fråga om tillstånd som meddelats av regeringen med stöd av 45 § lotterilagen. Det måste

förutsättas att tillstånden utformas på sådant sätt att bestämmelserna i lotterilagen, bl.a. de bestämmelser angående åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism som utredningen nu föreslår, blir tillämpliga. Tillstånd som har meddelats av regeringen bör alltså inte kunna återkallas med stöd av de nu föreslagna bestämmelserna.

Det finns ingen särskild bestämmelse i lotterilagen som anger i vilken omfattning eller på vilket sätt Lotteriinspektionens beslut ska offentliggöras. Utredningen föreslår att offentliggörande på Lotteriinspektionens webbplats ska regleras genom hänvisning till bestämmelsen i penningtvättslagen. Lotteriinspektionens beslut är genom en föreskrift meddelad med stöd av 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (bilagan nr 21) undantagna från sekretess enligt 30 kap. 23 § OSL. Det innebär dock inte att det står klart att också beslut med avseende på överträdelse av penningtvättsregelverket ska omfattas av undantaget. Ett förtydligande bör därför övervägas i förhållande till bilagan i sekretessförordningen.

Pantbankslagen (1995:1000)

Utredningens förslag: Pantbankslagen (1995:1000) anpassas till direktivets krav i fråga om sanktioner och andra åtgärder när det gäller överträdelse av penningtvättsregleringen. Genom att hänvisningar till penningtvättslagen införs i pantbankslagen ska länsstyrelsen kunna ingripa både mot pantbanksföretagen och personer i dess ledning. Ingripande ska kunna ske enligt samma principer som föreslås i fråga om penningtvättslagen. Taket för sanktionsavgifter enligt penningtvättslagen mot juridiska personer och fysiska personer ska följaktligen vara det högsta av två alternativ; antingen två gånger vinsten som den person har gjort som sanktionen avser, om beloppet kan fastställas, eller ett belopp motsvarande en miljon euro.

Bestämmelser införs i pantbankslagen som innebär att tillsynsmyndigheten, vid överträdelse av penningtvättsregleringen, ska kunna förbjuda att verksamheten fortsätter. Det ska ske genom att myndigheten förelägger verksamhetsutövaren att upphöra med verksamheten. Detta medför också att den tillståndsgivande myndigheten förutsätts återkalla tillståndet att bedriva

pantbanksverksamhet. Genom en särskild bestämmelse i pantbankslagen ska det framgå att frågan om avveckling av verksamheten ska bestämmas av den tillståndsgivande myndigheten.

Den domstol, som prövar frågan om ett beslut att förbjuda verksamheten ska bestå eller inte, ska, om beslutet upphävs, också upphäva ett anslutande beslut om att återkalla tillståndet.

Pantbankslagen (1994:1000) innehåller i dag inga möjligheter för myndigheter att besluta om sanktionsavgifter eller förbjuda en person i anordnarens ledning att under viss tid utöva den funktionen. Även i andra avseenden bör pantbankslagen kompletteras för att uppfylla kraven enligt direktivet.

Pantbankslagen bör i stort innehålla samma möjligheter att besluta om åtgärder och sanktioner mot verksamhetsutövare som penningtvättslagen.

När det gäller de sanktioner och övriga åtgärder som länsstyrelsen ska kunna vidta med avseende på överträdelser av bestämmelserna i penningtvättslagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av den, föreslår utredningen att detta regleras genom att i pantbankslagen hänvisa till bestämmelserna i penningtvättslagen. Åtgärder och sanktioner ska kunna riktas mot såväl pantbanken som mot fysiska personer som ingår i dess ledning.

Tillsynsmyndigheten ska även när det gäller pantbanker, kunna förbjuda att verksamheten fortsätter. Det bör ske genom att myndigheten förelägger verksamhetsutövaren att upphöra med verksamheten. Detta föreslås också medföra att den tillståndsgivande myndigheten förutsätts återkalla tillståndet att bedriva pantbanksverksamhet. Genom en särskild bestämmelse i pantbankslagen ska det framgå att frågan om avveckling av verksamheten ska bestämmas av den tillståndsgivande myndigheten.

När tillsynen utövas av fler än en länsstyrelse måste det ankomma på den länsstyrelse, som fattar beslut om att förbjuda verksamheten, att underrätta den tillståndsgivande länsstyrelsen.

När pantbanken med stöd av 9 kap. 9 § andra stycket i förslaget till ny penningtvättslag föreläggs att upphöra med verksamheten får länsstyrelsen med stöd av 36 § pantbankslagen bestämma att beslutet ska gälla omedelbart. Det innebär att beslutet ”ska gälla” och att den tillståndsgivande myndigheten ska besluta om att återkalla tillståndet.

Den domstol, som prövar frågan om ett beslut att förbjuda verksamheten ska bestå eller inte, ska, om beslutet upphävs, också upphäva ett anslutande beslut om att återkalla tillståndet.

Revisorslagen (2001:883)

Utredningens förslag: Revisorslagen (2001:883) anpassas till direktivets krav i fråga om sanktioner och andra åtgärder när det gäller överträdelse av penningtvättsregleringen. I revisorslagen tas in bestämmelser som innebär att en revisor eller ett registrerat revisionsbolag som överträder en bestämmelse i penningtvättsregleringen som meddelas varning eller erinran också kan åläggas att betala sanktionsavgift.

Åtgärder och sanktioner ska i vissa fall också kunna riktas mot revisorer som agerar som styrelseledamöter, verkställande direktör eller på motsvarande sätt företräder ett registrerat revisionsbolag.

Taket för sanktionsavgifter ska vara det högsta av två alternativ; antingen två gånger vinsten som den person har gjort som sanktionen avser, om beloppet kan fastställas, eller ett belopp motsvarande en miljon euro.

I revisorslagen införs också en bestämmelse av innebörd att Revisorsnämnden på sin webbplats får tillhandahålla beslut om sanktioner och åtgärder.

För att uppfylla direktivets krav när det gäller åtgärder och sanktioner bör flera lagstiftningsåtgärder vidtas i fråga om revisorslagen (2001:883).

Ingripande till följd av en överträdelse av penningtvättslagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen ska inrymma möjligheterna att upphäva auktorisation, godkännande eller registrering, att meddela varning eller erinran, att besluta om sanktionsavgift mot en revisor, ett registrerat revisionsbolag eller en person som ingår i ett registrerat revisionsbolags styrelse, är dess verkställande direktör eller på motsvarande sätt kan företräda bolaget eller är ersättare för någon av dem.

Huvudregeln är att endast auktoriserade eller godkända revisorer får vara styrelseledamöter, verkställande direktör eller ersätt-

are för någon av dem. Firmatecknare och prokurister måste också vara revisorer. I 13 § andra stycket och 14 § andra stycket revisorslagen (2001:883) görs undantag från den regeln. Det betyder att ledande funktioner i registrerade revisionsbolag i vissa fall kan utövas av andra än revisorer.

Utredningen anser, i enlighet med vad direktivet kräver, att en överträdelse som begås av någon i egenskap av innehavare av en ledande befattning i ett registrerat revisionsbolag ska kunna mötas med åtgärder. Åtgärderna ska kunna riktas mot en person i egenskap av innehavare av en ledande befattning oavsett om personen är revisor eller inte.

Utredningen anser dock att de åtgärder som ska kunna komma i fråga med anledning av en revisors agerande som styrelseledamot eller i annan ledande befattning inom det registrerade revisionsbolaget bör vara desamma som de åtgärder som kan vidtas då en revisor i annat avseende har brustit i sin yrkesutövning.³² Såväl agerande inom en ledande funktion som annat agerande måste kunna bedömas i ett sammanhang och föranleda samordnade åtgärder. Detta innebär en särreglering med avseende på revisorer i förhållande till vad utredningen föreslår beträffande icke-revisorer som har ledande funktioner. Detta ska framgå av en särskild bestämmelse (32 a § andra stycket). När det gäller en revisor ska det således när överträdelsen har begåtts vid utövandet av en ledande befattning i ett registrerat revisionsbolag, finnas möjlighet för Revisorsnämnden att besluta att auktorisationen eller godkännandet ska upphävas eller besluta om varning eller erinran, eventuellt i kombination med sanktionsavgift.

Möjligheterna att rikta åtgärder mot andra än revisorer ska ses som ett utflöde av den tillsyn som kan utövas över de registrerade revisionsbolagen. Här ska reglerna om sanktionsföreläggande tillämpas vilket innebär att personen ska kunna förbjudas att utöva befattningen under viss tid eller förpliktas att betala en sanktionsavgift. Dessa åtgärder ska också kunna kombineras.

Utredningen om EU:s revisionspaket föreslår dels en möjlighet för Revisorsnämnden att besluta om tillfälligt förbud för en revisor att utöva revisionsverksamhet och vissa andra till den verksamheten

³² Se också 32 § andra stycket revisorslagen.

relaterade åtgärder³³, dels införande av sanktionsavgift som dock föreslås vara begränsad till viss överträdelse av en föreslagen bestämmelse i revisorslagen.³⁴

Den ovan nämnda utredningens förslag om EU:s revisionspaket innebär att sanktioner rörande överträdelser införs i vissa begränsade avseenden.

I betänkandet redovisas också ett alternativt förslag³⁵ som dock inte låter sig förenas med vad som krävs för att genomföra det fjärde penningtvättsdirektivet. Bl.a. föreslås att en sanktionsavgift för en fysisk person högst får uppgå till en miljon kronor.

Den här utredningen anser att alla överväganden, som skulle behöva göras, rörande frågan om sanktioner, i form av tillfälliga förbud att utöva verksamhet eller sanktionsavgift, ska kunna tillämpas med avseende på alla former av överträdelser, inte ryms inom utredningens direktiv. Utredningens förslag tar därför i huvudsak sikte endast på förändringar och tillägg som erfordras för att genomföra internationella åtaganden avseende penningtvätt och finansiering av terrorism och som i övrigt behövs för att förbättra en effektiv tillämpning av penningtvättsregelverket. Det finns dock skäl att samordna lagstiftningen i samband med den fortsatta beredningen.

När det gäller ingripanden mot registrerade revisionsbolag blir genom bestämmelsen i 34 § revisorslagen, som också föreslås justeras till utredningens övriga förslag, de åtgärder som kan vidtas mot revisorer också tillämpliga mot registrerade revisionsbolag.

Revisorsnämndens beslut är genom en föreskrift meddelad med stöd av 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) (bilagan nr 103) undantagna från sekretess enligt 30 kap. 23 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Besluten publiceras på nämndens webbplats men identiteten på den som beslutet avser publiceras inte.

Utredningen föreslår att en särskild bestämmelse införs i revisorslagen av innebörd att nämnden på sin webbplats får tillhandahålla beslut om sanktioner och andra åtgärder som avser överträdelser av penningtvättslagen.

³³ SOU 2015:49, förslaget till 32 a §.

³⁴ SOU 2015:49, förslaget till 32 c §.

³⁵ SOU 2015:49, bilaga 7.

17.5.4 Sanktioner mot kreditinstitut och finansiella institut

Kreditinstitut och finansiella institut ska omfattas av en sanktionsregim som i vissa avseenden är strängare än den som gäller för icke-finansiella företag. Skillnaderna består i beräkningen av det maximala sanktionsbeloppet.

Liksom i fråga om icke-finansiella verksamhetsutövare finns det för de finansiella företagen en sanktionsreglering i flera olika lagar. För dem som saknar en specifik rörelselag för den verksamhet som omfattas av penningtvättsregelverket finns bestämmelser om sanktioner i anmänningslagen. Denna lag, liksom de andra rörelselagarna, är i behov av uppdateringar och översyner i syfte att uppfylla de krav på åtgärder och sanktioner som direktivet ställer.

Lagen (1996:1006) om anmänningsplikt avseende viss finansiell verksamhet

Utredningens förslag: När tillsyn bedrivs med stöd av lagen (1996:1006) om anmänningsplikt avseende viss finansiell verksamhet (anmänningslagen) ska olika åtgärder stå till buds för Finansinspektionen. Det avser föreläggande om rättelse, förbud att under viss tid inneha en ledande funktion i en juridisk person, sanktionsavgifter mot verksamhetsutövare som är fysiska eller juridiska personer och mot fysiska personer i egenskap av ledningspersoner samt föreläggande att upphöra med verksamheten.

Taket för sanktionsavgifter enligt anmänningslagen mot finansiella institut (juridisk eller fysisk person) ska vara det högsta av följande alternativ. Den lägsta maxgränsen ska vara fem miljoner euro. Om det ger en högre maximal nivå ska sanktionen dock bestämmas till 10 procent av den totala årsomsättningen enligt den senaste tillgängliga årsredovisning som godkänts av bolagets ledning. Om verksamhetsutövare som begått överträdelsen är ett moderföretag eller ett dotterföretag till ett moderföretag som är skyldigt att upprätta en koncernredovisning ska beloppet bestämmas till 10 procent av koncernens omsättning. Sanktionsavgiftens högsta belopp kan också bestämmas till två gånger den vinst som erhållits genom överträdelsen, om det går att fastställa denna vinst.

Taket för sanktionsavgifter för fysiska personer i institutens ledning ska vara det högsta av två alternativ: Ett belopp som per den 25 juni 2015 motsvarande fem miljoner euro eller två gånger den vinst som den fysiska personen erhållit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa.

I anmälningslagen införs också en bestämmelse av innebörd att tillsynsmyndigheterna på sin webbplats får tillhandahålla beslut om sanktioner och åtgärder.

Anmälningslagen (eller ”lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet” enligt utredningens förslag) ska i fråga om sanktioner innehålla samma bestämmelser som penningtvättslagen. Utredningens ambition är att dessa två lagar, i fråga om sanktioner, inte ska skilja sig åt i den mån det inte är nödvändigt med hänsyn till de högre krav som ställs på sanktioner på finansiella företag. Detta innebär att de överväganden som utredningen gör i avsnittet om sanktioner i penningtvättslagen i tillämpliga delar även gäller för sanktionerna i anmälningslagen.

I anmälningslagen ska således finnas samma möjligheter att förelägga ett finansiellt institut om rättelse och att, om rättelse inte sker och överträdelsen är allvarlig, upprepad eller systematisk, förelägga verksamhetsutövaren att upphöra med verksamheten. Det samma gäller rekvisiten för att besluta om sanktioner mot en fysisk eller juridisk person, förfarandet med sanktionsförelägganden samt verkställighet av beslut om sanktioner och offentliggörande av beslut om sanktioner och åtgärder. I det följande redogör utredningen således endast för sina överväganden i de delar som är specifika för den sanktionsregim som gäller för finansiella företag enligt anmälningslagen.

Penningsanktioner mot finansiella institut

I artikel 59.3 a) regleras beräkningen av hur den högsta sanktionsavgiften ska beräknas för finansiella institut. Den lägsta maxgränsen ska vara fem miljoner euro. Om det ger en högre maximal nivå ska sanktionen dock bestämmas till 10 procent av den totala årsomsättningen enligt den senaste tillgängliga årsredovisning som godkänts av institutets ledning. Om verksamhetsutövare som begått över-

trädelserna är ett moderföretag eller ett dotterföretag till ett moderföretag som är skyldigt att upprätta en koncernredovisning ska beloppet bestämmas till 10 procent av koncernens omsättning. Sanktionsavgiftens högsta belopp kan också bestämmas till två gånger den vinst som erhållits genom överträdelserna, om det går att fastställa denna vinst. En bestämmelse av angivet innehåll bör således införas. I direktivet hänvisas i fråga om vilka koncerner som omfattas till direktiv 2013/34/EU. Detta direktiv har ännu inte genomförts i svensk rätt, vilket innebär att det för svenskt vidkommande i dagsläget saknas en definition av koncern i den mening som avses i direktivet. Utredningen stannar därför vid att knyta sanktionsbestämmelsen till en skyldighet att upprätta koncernredovisning, och konstaterar att det är mycket sannolikt det nämnda direktivet kommer att vara implementerat när penningtvättsdirektiven ska vara genomfört.

Penningsanktioner mot fysiska ledningspersoner

Det högsta möjliga sanktionsbeloppet för en fysisk person i ledningen för ett kreditinstitut eller finansiellt institut ska, liksom för icke-finansiella verksamhetsutövare, bestämmas till två gånger den vinst som erhållits genom överträdelserna, om denna går att fastställa. Den maximala sanktionsavgiften ska dock minst uppgå till det belopp i svenska kronor som motsvarade fem miljoner euro den 25 juni 2015. Förutom denna skillnad bör bestämmelsen om sanktionsavgift utformas på samma sätt som motsvarande bestämmelse i penningtvättslagen, och samma förfaranderegler med hänvisning till 15 kap. 9 a–d ska tillämpas vid utdömande av sanktionsavgiften.

Lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

Utredningens förslag: I lagarna införs bestämmelser som anger den särskilda beräkningsgrunden för den maximala sanktionsavgiften som kan riktas mot en juridisk person när det gäller koncernbolag enligt den definition som gäller enligt penningtvättsdirektivet. Vidare införs en ytterligare maximal sanktionsavgift om ett belopp motsvarande fem miljoner euro.

Sanktionsavgifter ska också, när det gäller LBF kunna användas vid överträdelser av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006.

När det gäller ingripanden mot juridiska personer ska Finansinspektionen också kunna ingripa när ett åsidosättande av skyldigheterna enligt penningtvättslagen har åstadkommit genom att en person i ledande ställning antingen själv har överträtt en bestämmelse till förmån för institutet eller brustit i tillsyn och kontroll av underställd personal på ett sådant sätt att den underställda kunnat begå överträdelsen.

I fråga om ingripande mot fysiska personer ska Finansinspektionen ha möjlighet att, förutom mot styrelseledamöter och verkställande direktörer eller ersättare, även ingripa mot personer som på motsvarande sätt företräder institutet. En ny alternativ beloppsgrens som anger taket för den högsta sanktionsavgift som kan beslutas mot fysiska personer vid överträdelser av penningtvättsregleringen införs.

Som framkommit genom redogörelsen i avsnitt 17.5.2 lever LBF i stort sett upp till direktivets krav på sanktioner. Eftersom sanktionssystemet i LVM i stort motsvarar det i LBF är direktivets krav i princip uppfyllt även i den lagen.

Det saknas dock en bestämmelse i båda lagarna som anger den särskilda beräkningsgrunden för den maximala sanktionsavgiften när det rör sig om koncernbolag enligt den definition som gäller enligt penningtvättsdirektivet. En bestämmelse angående detta måste därför införas i såväl LBF som LVM.

Direktivets krav i denna del innebär att årsomsättningen för ett bolag som ingår i en koncern ska bestämmas utifrån den totala årsomsättningen enligt den senaste tillgängliga koncernredovisningen. Eftersom denna beräkningsgrund enbart ska gälla för överträdelser av penningtvättsregelverket bör en särreglering härom införas i de båda lagarna.

När det gäller högsta sanktionsavgiften för fysiska personer finns redan i dag en bestämmelse som anger att den uppgår till ett belopp som per den 17 juli 2013 i svenska kronor motsvarade fem miljoner euro. Penningtvättsdirektivets bestämmelse om sanktions-

avgift för fysiska personer skiljer sig åt endast på den punkten att datumet för penningvärdet i stället är satt till den 25 juni 2015.

Även denna fråga berördes i prop. 2014/15:57 (s. 46) varför det finns anledning att återknyta till den lösning som där valdes. Regeringen konstaterade där att eftersom direktivet knyter sanktionsavgiftsbeloppet till eurons kurs en viss dag kommer valutakursen inte att förändras. I fråga om vilken valutakurs som bör tillämpas vid omräkningen konstaterade regeringen att man tidigare i prop. 2010/11:23 om ändring av insättningsgarantins täckningsbelopp bedömt att den s.k. mittkursen som dagligen fastställs av NASDAQ OMX Stockholm (Stockholmsbörsen) bör användas. Utredningen gör bedömningen att samma lösning bör väljas här. Enligt mittkursen den 18 juli 2013 motsvarade 1 euro 8,6767 svenska kronor och den 25 juni 2015 motsvarade 1 euro 9,2311 svenska kronor.

Eftersom det maximala sanktionsbeloppet enligt penningtvättsdirektivet blir avsevärt högre än det som redan i dag är infört i LBF och LVM, bör en särreglering för överträdelser av penningtvättslagen införas.

Artikel 59.3 a) innebär vidare att det maximala sanktionsbeloppet för ett kreditinstitut eller finansiellt institut ska fastställas till minst fem miljoner euro. Både LBF och LVM saknar bestämmelser om detta. I syfte att fullt ut genomföra direktivets krav på sanktioner måste en reglering med angivet innehåll införas i både LBF och LVM. Detta alternativ för den högsta sanktionsavgiften ska kunna tillämpas generellt för överträdelser enligt de angivna lagarna. Då kapitaltäckningsdirektivet genomfördes³⁶ togs den då gällande absoluta beloppsgränsen på 50 miljoner kronor bort. Skälet var att någon absolut beloppsgräns inte var förenlig med genomförandet av direktivet. Utredningen anser mot den bakgrunden att det inte finns något hinder mot att nu göra beloppsgränsen generellt tillämplig som ett av flera alternativ.

Utredningen konstaterar slutligen att det i 15 kap. 8 § 3 LBF anges att det högsta sanktionsbeloppet kan fastställas till två gånger de kostnader som institutet undvikit till följd av regelöverträdelser. Denna beräkningsgrund förekommer inte i penningtvättsdirektivet. Enligt utredningens bedömning saknas dock anledning att justera

³⁶ Prop. 2013/14:228 s. 236.

LBF för överträdelser av penningtvätsreglerna med anledning av detta, eftersom direktivet inte hindrar att medlemsstaterna tillämpar strängare regler. I den mån Finansinspektionen vid bestämmande av sanktionsbelopp för en överträdelse av penningtvätsregelverket kommer fram till att beloppet enligt 15 kap. 8 § 3 LBF är det högsta tillämpliga beloppet, bör detta tillämpas.

Sanktionsavgifter ska också, när det gäller LBF, kunna användas vid överträdelser av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006 (se mer om detta i avsnitt 21.4).

I ytterligare två avseende måste komplettering ske. Enligt direktivets artiklar 60.5 och 60.6 ska medlemsstaterna se till att juridiska personer kan ställas till svars för de överträdelser som avses i artikel 59.1 och som begås till deras förmån av någon som agerar antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och som har en ledande ställning i denna. Detta ska också kunna tillämpas om en sådan person har brustit i tillsyn och kontroll som gjort det möjligt för någon underställd person att begå en överträdelse. Utredningen föreslår därför att en uttrycklig bestämmelse införs som innebär att Finansinspektionen också ska kunna ingripa mot ett kreditinstitut i en situation där ett åsidosättande av skyldigheterna enligt penningtvätslagen har åstadkommits genom att en person i ledande ställning antingen själv har överträtt en bestämmelse till förmån för institutet eller brustit i tillsyn och kontroll av underställd personal på ett sådant sätt att den underställda kunnat begå överträdelser.

Den andra kompletteringen avser bestämningen av den personkrets som ska anses ha en ledande ställning. Innebörden av detta begrepp har betydelse för tillämpningen av nyssnämnda bestämmelse men också för avgränsningen av den personkrets som kan åläggas att betala sanktionsavgift.

Utredningen föreslår att personkretsen definieras som en person som "ingår i bolagets styrelse eller är dess verkställande direktör eller på motsvarande sätt företräder" kreditinstitutet. Med "motsvarande sätt företräder" avses personer som på den högsta eller näst högsta ledningsnivån själva eller som ledamot av ett kollektivt beslutsorgan kan fatta bindande beslut för den juridiska personens räkning. Till denna krets hör bl.a. den som kan agera med stöd av

en s.k. generalfullmakt. Även den som har utsetts till funktionsansvarig med avseende på efterlevnaden av penningtvättsregelverket omfattas. Även personer som ersätter personer som ingår i personkretsen ska omfattas.

Lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder och lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter

Utredningens förslag: När det gäller ingripanden mot juridiska personer ska Finansinspektionen, förutom vad som följer av gällande bestämmelser, även kunna ingripa när ett åsidosättande av skyldigheterna enligt penningtvättslagen har åstadkommit genom att en person i ledande ställning antingen själv har överträtt en bestämmelse till förmån för företaget eller brustit i tillsyn och kontroll av underställd personal på ett sådant sätt att den underställde kunnat begå överträdelsen.

Det nuvarande taket för sanktionsavgifter mot juridiska personer förändras så att det ska vara det högsta av följande alternativ. Den lägsta maxgränsen ska vara fem miljoner euro. Om det ger en högre maximal nivå ska sanktionsavgiften dock bestämmas till 10 procent av den totala årsomsättningen enligt den senaste tillgängliga årsredovisning som godkänts av företagets ledning. Om företaget som begått överträdelsen är ett moderföretag eller ett dotterföretag till ett moderföretag som är skyldigt att upprätta en koncernredovisning ska beloppet bestämmas till 10 procent av koncernens omsättning. Detta tak ska dock enbart tillämpas i fråga om överträdelser av penningtvättsregelverket. Sanktionsavgiftens högsta belopp kan också bestämmas till två gånger den vinst som erhållits genom överträdelsen, om det går att fastställa denna vinst.

Finansinspektionen ska vidare ha rätt att ingripa mot fysiska personer i företagets ledning vid vissa överträdelser av penningtvättslagen. Bestämmelser som ger Finansinspektionen möjlighet att vidta åtgärder i form av förbud att under viss tid utöva en ledande funktion i en juridisk person eller besluta om sanktionsavgifter införs. Taket för sanktionsavgifter för fysiska personer ska vara det högsta av två alternativ: Ett belopp som per den

25 juni 2015 motsvarande fem miljoner euro eller två gånger den vinst som den fysiska personen erhållit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa.

Direktivets krav på offentliggörande av beslut om sanktioner och åtgärder ska genomföras i förordning.

De aktörer som bedriver verksamhet enligt lagen (2013:561) om förvaltare alternativa investeringsfonder och lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter är att betrakta som finansiella institut enligt penningtvättsdirektivet. De båda lagarna är uppbyggda på ett liknande sätt.

Finansinspektionens möjligheter att ingripa mot företagen är desamma enligt de båda lagarna. När det gäller lagen om alternativa investeringsfonder regleras möjligheterna att ingripa i 14 kap. I lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter i 20–31 §§.

Sanktionssystemen i de båda lagarna korresponderar redan i dagsläget delvis mot direktivets krav. I några avseende behöver dock lagändringar ske. Den systematik som redan i dag används i LBF och LVM samt de lagändringar som föreslås i fråga om sanktioner i anmälningslagen bör här tjäna som förebild.

Mot den bakgrunden bör lagarna, för det första, bl.a. anpassas så att möjligheterna för Finansinspektionen att ingripa överensstämmer med direktivets krav i artiklarna 60.5 och 60.6. Detta bör ske genom att lagarna kompletteras med bestämmelser som motsvarar dem som föreslås föras in i LBF och LVM (se avsnittet ovan).

För det andra bör sättet att bestämma den avgift som Finansinspektionen kan ålägga företagen att betala vid överträdelser förändras. Enligt den nuvarande ordningen i de båda lagarna anges miniminivån till 5 000 kronor och maximinivån till 50 miljoner kronor. Avgifterna får inte överstiga tio procent av företagets omsättning under närmast föregående räkenskapsår.

Enligt utredningens uppfattning bör de nedre gränserna behållas. Detta korresponderar mot systematiken i LBF och de övriga förslag gällande finansiella och icke-finansiella verksamheter som utredningen har behandlat ovan. Mot bakgrund av hur sanktionsavgiften ska bestämmas enligt direktivet måste sättet att bestämma maximibeloppet dock justeras. Även här bör samma principer som följer av LBF och anmälningslagen – med föreslagna ändringar – tillämpas. Motsvarande bestämmelser bör således införas i lagarna.

Utredningens uppdrag begränsar sig visserligen till att reglera överträdelser av penningtvättsregleringen. När det gäller avgifter mot företag enligt dessa lagar är det dock inte lämpligt att göra någon åtskillnad mellan överträdelser av penningtvättsregleringen och de övriga författningar som reglerar företagets verksamhet – förutom när det gäller fallet koncerner. Detta bl.a. med anledning av att redan det nuvarande systemet med sanktionsavgifter omfattar andra överträdelser än penningtvättsregleringen. I lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder används också, till skillnad från i penningtvättsdirektivet, termen straffavgift. Eftersom avgiften inte utgör någon straffrättslig sanktion, framstår det som lämpligt att i den svenska lagtexten ersätta ”straffavgift” med ”sanktionsavgift”. Termen sanktionsavgift används redan i lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter och flera av de andra lagarna på området.

För det tredje bör också införas bestämmelser som ger Finansinspektionen befogenhet att i vissa fall besluta om sanktioner mot fysiska personer i företagets ledning. Sådana saknas helt i dagsläget. Dessa bestämmelser bör däremot begränsas till att gälla överträdelser av penningtvättslagen. Att, när det gäller möjligheterna att ingripa mot fysiska personer, föreslå en ordning som inbegriper överträdelser av andra författningar kräver andra överväganden, dvs. andra än dem som kan motiveras utifrån penningtvättsdirektivet. De principer om sanktionsföreläggande som följer av LBF bör göras tillämplig även i dessa lagar.

För det fjärde bör bestämmelser införas som korresponderar mot direktivets krav när det gäller val av åtgärder, sanktioner och bestämmande av sanktionsavgiftens storlek. Slutligen bör lagarna anpassas i fråga om verkställighet av beslut om sanktionsavgifter och överklagandebestämmelser.

När det gäller direktivets krav på offentliga underrättelser om allvarliga överträdelser anser utredningen, för att anknyta till det sanktionssystem som följer av förebilderna LBF och LVM, att detta bör regleras genom föreskrifter på förordningsnivå.

Fondverksamhet enligt lagen (2004:46) om värdepappersfonder

Utredningens förslag: När det gäller ingripanden mot fondbolag ska Finansinspektionen, förutom vad som följer av gällande bestämmelser, även kunna ingripa när ett åsidosättande av skyldigheterna enligt penningtvättslagen har åstadkommit genom att en person i ledande ställning antingen själv har överträtt en bestämmelse till förmån för institutet eller brustit i tillsyn och kontroll av underställd personal på ett sådant sätt att den underställda kunnat begå överträdelsen.

Det nuvarande taket för sanktionsavgifter mot fondbolag förändras så att det ska vara det högsta av följande alternativ. Den lägsta maxgränsen ska vara fem miljoner euro. Om det ger en högre maximal nivå ska sanktionsavgiften dock bestämmas till 10 procent av den totala årsomsättningen enligt den senaste tillgängliga årsredovisning som godkänts av bolagets ledning. Om bolaget som begått överträdelsen är ett moderföretag eller ett dotterföretag till ett moderföretag som är skyldigt att upprätta en koncernredovisning ska beloppet bestämmas till 10 procent av koncernens omsättning. Detta tak ska dock endast tillämpas i fråga om överträdelser av penningtvättsregleringen. Sanktionsavgiftens högsta belopp kan också bestämmas till två gånger den vinst som erhållits genom överträdelsen, om det går att fastställa denna vinst.

Finansinspektionen ska vidare ha rätt att ingripa mot fysiska personer i fondbolagets ledning vid vissa överträdelser av penningtvättslagen. Bestämmelser som ger Finansinspektionen möjlighet att vidta åtgärder i form av förbud att under viss tid utöva en ledande funktion i en juridisk person eller besluta om sanktionsavgifter införs. Taket för sanktionsavgifter för fysiska personer ska vara det högsta av två alternativ: Ett belopp som per den 25 juni 2015 motsvarande fem miljoner euro eller två gånger den vinst som den fysiska personen erhållit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa.

Direktivets krav på offentliggörande av beslut om sanktioner och åtgärder ska genomföras i förordning.

Lagen (2004:46) om värdepappersfonder reglerar fondverksamhet. Aktörerna som bedriver verksamhet enligt lagen omfattas av penningtvättslagen och är enligt direktivet att betrakta som finansiella institut.

Även lagen om värdepappersfonder omfattar bestämmelser om ingripanden och sanktioner. Lagen om värdepappersfonder är i dag uppbyggd på ett liknande sätt som de flesta andra rörelselagar. Således finns i likhet med vad som är fallet i t.ex. lagen om alternativa investeringsfonder och lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter bestämmelser om sanktionsavgifter (som i den nuvarande lagen benämns straffavgifter) mot företag m.m. Lagen om värdepappersfonder är dock under revidering. Detta med anledning genomförandet av UCITS V-direktivet.³⁷ UCITS V-direktivet omfattar en liknande sanktionsregim som det fjärde penningtvättsdirektivet. Genomförandet av direktivet kräver därmed att lagen om värdepappersfonder anpassas till unionsrätten, bl.a. genom att det införs möjligheter att ingripa mot fysiska personer i fondbolags ledning. Sådana bestämmelser har också föreslagits av 2014 års fondutredning, som överlämnade ett delbetänkande i juni 2015.³⁸ Genomförandet av UCITS V-direktivet kommer sannolikt att täcka in flera av penningtvättsdirektivets krav när det gäller ingripandeåtgärder och sanktioner.

Utredningen anser dock att det är påkallat att föreslå de ändringar som krävs enligt penningtvättsdirektivet för att få med de särskilda aspekter som följer av därav. Utredningens förslag får sedan anpassas till den fortsatta beredningen av UCITS V-direktivets genomförande.

När det gäller utredningens förslag till en förändrad lag om värdepappersfonder bygger den i övrigt på samma principer som redovisats ovan, i fråga om de andra finansiella rörelselagarna. Ställningstagandena är desamma, även när det gäller kravet på offentliga underrättelser, som alltså bör regleras genom förordning.

³⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/91/EU av den 23 juli 2014 om ändring av direktiv 2009/65/EG om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag) när det gäller förvaringsinstitutionsfunktioner, ersättningspolicy och sanktioner.

³⁸ SOU 2015:62.

Inlåningsverksamhet enligt lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet

Utredningens förslag: När det gäller ingripanden mot företag ska Finansinspektionen, förutom vad som följer av gällande bestämmelser, även kunna ingripa när ett åsidosättande av skyldigheterna enligt penningtvättslagen har åstadkommit genom att en person i ledande ställning antingen själv har överträtt en bestämmelse till förmån för företaget eller brustit i tillsyn och kontroll av underställd personal på ett sådant sätt att den underställda kunnat begå överträdelsen.

Finansinspektionen ska även ha rätt att ingripa mot företag genom beslut om sanktionsavgifter. Taket för den högsta sanktionsavgiften ska bestämmas enligt samma beräkningsgrunder som föreslås i fråga om övriga finansiella rörelselagstiftningar.

Finansinspektionen ska vidare ha rätt att ingripa mot fysiska personer i företagets ledning vid vissa överträdelser av penningtvättslagen. Bestämmelser som ger Finansinspektionen möjlighet att vidta åtgärder i form av förbud att under viss tid utöva en ledande funktion i en juridisk person eller besluta om sanktionsavgifter införs. Taket för sanktionsavgifter för fysiska personer ska vara detsamma som föreslås i förhållande till övriga finansiella rörelselagstiftningar.

Direktivets krav på offentliggörande av beslut om sanktioner och åtgärder ska genomföras i förordning.

I lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet finns bestämmelser som reglerar inlåningsverksamhet som andra företag än institut enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti får driva. Lagen ger Finansinspektionen möjlighet att ingripa mot sådana företag, bl.a. om de överträder en bestämmelse i lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller en föreskrift som har meddelats med stöd av den lagen (18 § första stycket punkten 3).

Det kan konstateras att lagen om inlåningsverksamhet redan i dag innehåller vissa bestämmelser om sanktioner och åtgärder (se 18–20 §§). Finansinspektionen får t.ex. förelägga företaget att göra rättelse. Om någon rättelse inte sker får inspektionen avföra det ur registret och bestämma hur avvecklingen av inlåningsverksamheten ska ske.

Lagen om inlåningsverksamhet bör dock anpassas till direktivets krav i flera avseenden. Vad först avser sanktionsavgifterna mot företagen har utredningen funnit att det inte är lämpligt att föreslå en ordning som enbart möjliggör penningtvättsregleringen. I detta avseende föreslår utredningen att sanktionsavgifter ska kunna tillämpas vid överträdelse av penningtvättsregleringen. I detta avseende föreslår utredningen att sanktionsavgifter ska kunna tillämpas vid överträdelse även mot andra regleringar än penningtvättslagen.

Som framkommit är dock utredningens uppfattning den att ingripanden mot fysiska personer kräver att överträdelsen är av visst allvarligt slag. Således har utredningen valt att föreslå att sanktioner mot fysiska personer i egenskap av ledningspersoner enbart ska kunna ske vid allvarliga, upprepade eller systematiska överträdelse av penningtvättsregleringen. De principer om sanktionsföreläggande som följer av LBF bör göras tillämplig även i denna reglering.

I övrigt motsvarar utredningens förslag i fråga om lagen om inlåningsverksamhet i stora delar den sanktionsregim som redovisats i fråga om de andra rörelselagarna när det gäller penningtvättsregleringar mot företag och fysiska personer. Således ska t.ex. samma omständigheter som föreslås i fråga om de andra rörelselagarna vara vägledande vid valet av typ av sanktion och vid bestämmande av sanktionsavgiftens storlek. Förfarandereglererna och verkställighetsreglererna m.m. ska vara desamma.

När det gäller direktivets krav på offentliga underrättelser om allvarliga överträdelse anser utredningen att detta på samma sätt som när det gäller bank- och finansieringsregleringen bör regleras genom förordning.

Lagen (2005:405) om försäkringsförmedling och försäkringsrörelselagen (2010:2043)

Utredningens förslag: När det gäller ingripanden mot verksamhetsutövare ska Finansinspektionen, förutom vad som följer av gällande bestämmelser, även kunna ingripa när ett åsidosättande av skyldigheterna enligt penningtvättslagen har åstadkommit genom att en person i ledande ställning antingen själv har överträtt en bestämmelse till förmån för verksamhetsutövaren eller brustit i tillsyn och kontroll av underställd personal på ett sådant sätt att den underställda kunnat begå överträdelsen.

Det nuvarande taket för sanktionsavgifter mot verksamhetsutövare förändras så att det ska vara det högsta av följande alternativ. Den lägsta maxgränsen ska vara fem miljoner euro. Om det ger en högre maximal nivå ska sanktionen dock bestämmas till 10 procent av den totala årsomsättningen enligt den senaste tillgängliga årsredovisning som godkänts av verksamhetsutövarens ledning. Om den juridiska personen som begått en överträdelse mot penningtvättsregelverket är ett moderföretag eller ett dotterföretag till ett moderföretag som är skyldigt att upprätta en koncernredovisning ska beloppet bestämmas till 10 procent av koncernens omsättning. Sanktionsavgiftens högsta belopp kan också bestämmas till två gånger den vinst som erhållits genom överträdelsen, om det går att fastställa denna vinst. *I fråga om försäkringsrörelselagen (2010:2043) ska dock det förändrade taket genomgående tillämpas enbart vid överträdelser av penningtvättsregleringen.*

Finansinspektionen ska vidare ha rätt att ingripa mot fysiska personer i verksamhetsutövarens ledning vid vissa överträdelser av penningtvättslagen. Bestämmelser som ger Finansinspektionen möjlighet att vidta åtgärder i form av förbud att under viss tid utöva en ledande funktion hos en sådan verksamhetsutövare eller besluta om sanktionsavgifter införs. Taket för sanktionsavgifter för fysiska personer ska vara det högsta av två alternativ: Ett belopp som per den 25 juni 2015 motsvarande fem miljoner euro eller två gånger den vinst som den fysiska personen erhållit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa.

Direktivets krav på offentliggörande av beslut om sanktioner och åtgärder ska genomföras i förordning.

Aktörer som bedriver livförsäkringsrörelse enligt försäkringsrörelselagen är att betrakta som finansiella institut i penningtvättsdirektivets mening. Dessa omfattas följaktligen även av penningtvättslagen. Omfattas av penningtvättslagen gör även försäkringsförmedlare enligt lagen (2005:405) om försäkringsförmedling, dock enbart till den del verksamheten avser livförsäkringar.

Således bör även dessa rörelselagar anpassas till direktivets krav i fråga om sanktionssystem. Såväl försäkringsrörelselagen som lagen om försäkringsförmedling är i dag uppbyggd på samma sätt som de

flesta finansiella rörelselagar (jfr t.ex. lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder och lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter). Lagarna innehåller därmed i det närmaste identiska möjligheter för Finansinspektionen att ingripa.

Utgångspunkten är alltså att dessa regleringar är i behov av samma lagstiftningsåtgärder som t.ex. lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder, lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter m.fl. När det gäller lagen om försäkringsförmedling kan denna ansats tillämpas fullt ut. Samma lagstiftningsåtgärder som föreslås i de övriga rörelselagstiftningarna bör alltså införas även i denna lag.

En något avvikande ordning föreslås dock i fråga om försäkringsrörelselagen. Denna har nyligen genomgått en omfattande revidering.³⁹ Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2016. Genom lagändringarna infördes bl.a. särbestämmelser gällande s.k. specialföretag. Bestämmelserna om avgifter, som i försäkringsrörelselagen benämns straffavgifter, innehåller fortsättningsvis två tak för hur hög avgift som får fastställas. Liksom i de flesta nu gällande finansiella rörelselagar får straffavgiften inte överstiga tio procent av företagets omsättning närmast föregående räkenskapsår. Det absoluta taket är femtio miljoner kronor. Det innebär att bestämmelserna är konstruerade så att det lägsta av två möjliga belopp utgör taket för straffavgiften. Straffavgiften för specialföretag regleras särskilt, men på samma sätt.

Specialföretagen bedriver visserligen inte någon livförsäkringsverksamhet. Det talar för att den ansats utredningen valt i de andra rörelselagstiftningarna skulle kunna genomföras när det gäller övriga försäkringsrörelser. Utredningen anser sig dock inte ha mandat att föreslå en sådan ordning gällande specialföretagen – de omfattas ju inte av penningtvättslagen. Att ha ett system för att bestämma straff- eller sanktionsavgifter för specialföretag och ett annat för övriga försäkringsrörelser förefaller inte heller som lämpligt. Därför har utredningen valt att genomgående begränsa sitt förslag till överträdelser av penningtvättsregelverket. Det innebär att utredningen beträffande försäkringsrörelselagen intar en annan ståndpunkt än beträffande övriga jämförbara rörelselagar. I övrigt bör alltså den sanktionsregim som direktivet kräver genomföras. Detta bör ske på

³⁹ Prop. 2015/16:9 och SFS 2015:700.

motsvarande sätt som föreslagits i övriga rörelselagar på det finansiella området. Av detta följer bl.a. att kravet på offentliga under rättelser bör regleras genom förordning.

Lagen (2010:751) om betaltjänster

Utredningens förslag: När det gäller ingripanden mot betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer ska Finansinspektionen, förutom vad som följer av gällande bestämmelser, även kunna ingripa när ett åsidosättande av skyldigheterna enligt penningtvättslagen har åstadkommits genom att en person i ledande ställning antingen själv har överträtt en bestämmelse till förmån för institutet eller den registrerade betaltjänstleverantören eller brustit i tillsyn och kontroll av underställd personal på ett sådant sätt att den underställda kunnat begå överträdel sen.

Sanktionsavgifter ska också kunna användas vid överträdelser av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006 (se mer om detta i avsnitt 21.4).

Det nuvarande taket för sanktionsavgifter mot betalningsinstitut förändras så att det ska beräknas enligt samma grunder som föreslås i fråga om övriga finansiella rörelselagar. Finansinspektionen ska även ha rätt att på motsvarande sätt ingripa mot registrerade betaltjänstleverantörer (juridiska eller fysiska personer) genom beslut om sanktionsavgift.

Finansinspektionen ska vidare ha rätt att ingripa mot fysiska personer i betalningsinstitutens och de registrerade betaltjänstleverantörernas ledning vid vissa överträdelser av penningtvättslagen. Bestämmelser som ger Finansinspektionen möjlighet att vidta åtgärder i form av förbud att under viss tid utöva en ledande funktion i en verksamhet eller besluta om sanktionsavgifter införs. Taket för sanktionsavgifter för fysiska ledningspersoner ska beräknas enligt samma grunder som föreslås i de övriga finansiella rörelselagstiftningarna.

Direktivets krav på offentliggörande av beslut om sanktioner och åtgärder ska genomföras i förordning.

Betaltjänstlagen (2010:751) reglerar tillhandahållandet av betaltjänster. I lagen finns också bestämmelser om betalningsinstituts och registrerade betaltjänstleverantörers verksamhet. Betalningsinstituten och de registrerade betaltjänstleverantörerna omfattas av penningtvättsregleringens tillämpningsområde.

Ingripanden mot betalningsinstitut: Dagens möjligheter att ingripa mot betalningsinstituten är desamma som i flera av de andra rörelselagarna. Bestämmelserna är således uppbyggda på samma sätt. Nödvändiga lagstiftningsåtgärder m.m. är således i stort sett desamma. Utredningens förslag när det gäller betalningsinstitut korresponderar således mot de förslag som redovisats i fråga om t.ex. lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter och lagen om alternativa investeringsfonder. Dock omfattas betalningsinstitut av förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel. Sanktionsavgifter ska även kunna användas vid överträdelser av denna (se närmare om detta, avsnitt 21.4)

Ingripanden mot registrerade betaltjänstleverantörer: När det gäller registrerade betaltjänstleverantörer är flera lagstiftningsåtgärder nödvändiga för att uppfylla direktivets krav när det gäller sanktioner och andra åtgärder. Det saknas framför allt bestämmelser som möjliggör för Finansinspektionen att besluta om sanktionsavgifter mot företag och fysiska personer.

I detta avseende bör således betaltjänstlagen anpassas till direktivets krav i dessa avseenden. Vidare omfattas även registrerade betaltjänstleverantörer av förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel.

Vad först avser sanktionsavgifterna mot de registrerade betaltjänstleverantörerna (som kan vara både juridiska och fysiska personer) har utredningen funnit att det inte är lämpligt att föreslå en ordning som enbart möjliggör penningsanktioner vid överträdelser av penningtvättsregleringen. En sådan lösning går stick i stäv med vad som gäller och föreslås för betalningsinstituten. Dessutom skulle ordningen vara svår att tillämpa. Utredningen föreslår därför att sanktionsavgifter ska kunna tillämpas vid överträdelser även mot andra regleringar än penningtvättslagen och mot förordningen om uppgifter som ska åtfölja betalningar av medel.

Som framkommit är utredningens uppfattning att ingripanden mot fysiska personer i ledningen förutsätter att överträdelserna är en viss allvarighet. Således har utredningen valt att – även när det gäller

registrerade betaltjänstleverantörer – föreslå att sanktioner mot fysiska personer i ledningen enbart ska kunna ske vid allvarliga, upprepade eller systematiska överträdelser av penningtvättsregleringen och av förordningen av uppgifter som ska åtfölja betalningar av medel. De principer om sanktionsföreläggande som följer av LBF bör göras tillämpliga även här.

Sammanfattningsvis motsvarar utredningens förslag i fråga ingripanden mot betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer i stora delar den sanktionsregim som föreslås i de övriga rörelselagarna. Kravet på offentliga underrättelser bör följaktligen regleras genom förordning.

Lagen (2011:755) om elektroniska pengar

Utredningens förslag: När det gäller ingripanden mot institut och registrerade utgivare ska Finansinspektionen, förutom vad som följer av gällande bestämmelser, även kunna ingripa när ett åsidosättande av skyldigheterna enligt penningtvättslagen har åstadkommit genom att en person i ledande ställning antingen själv har överträtt en bestämmelse till förmån för institutet eller den registrerade utgivaren eller brustit i tillsyn och kontroll av underställd personal på ett sådant sätt att den underställda kunnat begå överträdelser.

Sanktionsavgifter ska också kunna användas vid överträdelser av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006 (se mer om detta i avsnitt 21.4).

Det nuvarande taket för sanktionsavgifter mot institut förändras så att det ska beräknas enligt samma grunder som föreslås i fråga om övriga finansiella rörelselagar. Finansinspektionen ska även ha rätt att på motsvarande sätt ingripa mot registrerade utgivare (juridiska eller fysiska personer) genom beslut om sanktionsavgift.

Finansinspektionen ska vidare ha rätt att ingripa mot fysiska personer i institutens och de registrerade utgivarnas ledning vid vissa överträdelser av penningtvättslagen. Bestämmelser som ger Finansinspektionen möjlighet att vidta åtgärder i form av förbud

att under viss tid utöva en ledande funktion i en motsvarande verksamhet eller besluta om sanktionsavgifter införs. Taket för sanktionsavgifter för fysiska ledningspersoner ska beräknas enligt samma grunder som föreslås i de övriga finansiella rörelselagstiftningarna.

Direktivets krav på offentliggörande av beslut om sanktioner och åtgärder ska genomföras i förordning.

Utgivare av elektroniska pengar är att betrakta som finansiella institut i penningtvättsdirektivets mening.

Lagen (2011:755) om elektroniska pengar är uppbyggd på samma sätt som betaltjänstlagen. Verksamhet för utgivning av elektroniska pengar kan bedrivas antingen i ett institut för elektroniska pengar eller hos en registrerad utgivare.

När det gäller institut för elektroniska pengar ger lagen samma möjligheter att ingripa som betaltjänstlagen gör i fråga om betalningsinstitut. Detsamma gäller registrerade utgivare; Finansinspektionen har samma möjligheter att ingripa mot dessa som mot registrerade betaltjänstleverantörer. Detta betyder att samma lagstiftningsåtgärder m.m. är nödvändiga när det gäller lagen om elektroniska pengar som i fråga om betaltjänstlagen. Lagen om elektroniska pengar bör således kompletteras på samma sätt när det gäller ingripanden mot betalningsinstitut respektive registrerade betaltjänstleverantörer. Lagen bör också kompletteras på samma sätt som betaltjänstlagen när det gäller möjligheter att ingripa mot fysiska personer i institutens eller de registrerade utgivarnas ledning. Sanktionsavgifter ska också kunna användas vid överträdelser av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006 (se mer om detta i avsnitt 21.4).

Kravet på offentliga underrättelser bör, som föreslås i fråga om de andra rörelselagarna på det finansiella området, regleras genom förordning.

17.5.5 Särskilt om sanktioner mot fysiska personer i förhållande till förbudet mot dubbel lagföring och rätten att inte belasta sig själv

Förbudet mot dubbel lagföring

Utredningens bedömning: Några särskilda bestämmelser behöver inte genomföras inom ramen för utredningens uppdrag. Det är dock angeläget att frågan om förbudet mot dubbel lagföring görs till föremål för fortsatt uppmärksamhet.

Enligt utredningens uppfattning måste en administrativ sanktionsavgift som påförs en fysisk person anses som en anklagelse om brott och betraktas som straff i den mening som avses i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). I en sådan situation aktualiseras konventionens förbud mot dubbel lagföring och bestraffning. Förbudet finns i det sjunde tilläggsprotokollet till konventionen. Dessutom aktualiseras det i princip motsvarande förbudet i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.⁴⁰

Bestämmelser som tar sikte på handläggningen i de fall dubbelprövning aktualiseras finns i olika lagar. Den 1 januari 2016 trädde lagändringar i kraft i skattebrottslagen (1971:69) och skatteförfarandelagen (2011:1244).⁴¹ Reglerna, som syftar till att stärka rätts säkerheten i skatteförfarandet, går bl.a. ut på att en spärreglering införs.⁴² Denna innebär att åklagaren inte får inleda en process om skattebrott om Skatteverket dessförinnan har fattat beslut om skattetillägg i fråga om samma felaktighet eller passivitet avseende samma person. Omvänt får inte Skatteverket fatta beslut om skattetillägg om åklagaren har inlett en skattebrottsprocess om samma felaktighet eller passivitet avseende samma person. Förbudet mot dubbel lagföring behandlas även i bl.a. SOU 2015:49, *Nya regler för rev-*

⁴⁰ Se t.ex. SOU 2015:62 s. 128, där det hänvisas till (2010/C 83/02). Stadgan är juridiskt bindande sedan den 1 december 2009 då Lissabonfördraget börjad gälla. I fördraget görs en referens till stadgan.

⁴¹ SFS 2015:634.

⁴² Se vidare prop. 2014/15:131.

*sorer och revision*⁴³ och i SOU 2015:62, *UCITS V – En uppdaterad fondlagstiftning*.⁴⁴

Det är inte uteslutet att även ett åsidosättande av vissa bestämmelser i utredningens förslag när det gäller möjligheter för myndigheter och andra organ att ingripa mot fysiska personer, även kan leda till att en fysisk person lagförs för brott. Möjligt är t.ex. att gärningar som kan bestraffas som brott mot tystnadsplikten samtidigt kan utlösa en sanktionsavgift. Då råder en i princip direkt överensstämmelse mellan de omständigheter som läggs till grund för det straffrättsliga förfarandet och de omständigheter som grundar administrativ sanktionsavgift. I allmänhet kommer dock förhållanden som grundar påförande av sanktionsavgift kunna dyka upp som gärningsmoment eller försvårande omständigheter i ett brottmål eller vice versa.

Trots att det går att hitta exempel på gärningar som både utgör brott och som kan ligga till grund för en administrativ sanktion mot en fysisk person är det emellertid fråga om undantagsfall. Det är en rad omständigheter som ska inträffa för att så ska ske. I de mycket få fall som det kan antas bli fråga om när det gäller administrativa sanktioner mot fysiska personer med anledning av en verksamhetsutövers överträdelse, måste de myndigheter som hanterar ärendet, oavsett om det är en tillsynsmyndighet eller brottsutredande myndighet, handlägga ärendet med hänsyn till reglerna om förbudet mot dubbel lagföring och straff. Beroende på den enskilda situationen kan en konsekvens av reglerna bli att en handläggning hos tillsynsmyndigheterna och andra organ i vissa fall kan hindra en handläggning hos andra myndigheter eller tvärtom.

Utredningens bedömning är att det, i nuläget, inte är påkallat att inom ramen för de författningar som utredningen föreslår ändringar av eller tillägg till införa några särskilda regler för att motverka risker för att någon ska bli föremål för dubbla förfaranden. Förbudet måste i stället beaktas vid handläggningen i varje enskilt ärende. Utredningen anser emellertid att det, inte minst mot bakgrund av att administrativa sanktioner införs på allt fler områden, finns behov av att ta ett samlat grepp om frågan gällande förbud mot dubbel prövning och bestraffning. Det är viktigt att det, på ett

⁴³ Se s. 372 ff.

⁴⁴ Se s. 127 ff.

övergripande plan, klagörs bl.a. vilka av flera möjliga förfaranden som ska tillämpas i en viss situation.

Rätten att inte belasta sig själv

Utredningens bedömning: De möjligheter som tillsynsmyndigheterna har och föreslås få att genomföra undersökningar på plats hos en verksamhetsutövare är tillräckliga för att en konflikt mellan en ingripandeåtgärd och rätten att inte belasta sig själv inte ska kunna uppstå.

Sanktionsavgifter på grund av överträdelse av bestämmelser som genomför det fjärde penningtvättsdirektivet kan, som nämnts, antas kunna jämföras med straff, och misstanke om en regelöverträdelse är därmed att anse som en anklagelse om brott i Europakonventionens mening. Därför finns det anledning att nämna och beröra den s.k. passivitetsrätten, dvs. rätten att tåga eller inte belasta sig själv. Europakonventionen innehåller ingen uttrycklig bestämmelse om detta, men passivitetsrätten anses ligga i rätten till en "fair trial" i straffrättsliga förfaranden.

Passivitetsrätten är inte begränsad till att gälla endast en tilltalad rätt i en brottmålsrättegång. Även i fall då någon rättegång ännu inte har inletts kan den enskilde ha rätt att vara tyst eller vägra fullgöra en föreskriven uppgiftsskyldighet. Utifrån den praxis som utvecklats i Europadomstolen krävs det i sådana fall att denna är anklagad för något brott och att de uppgifter som efterfrågats har samband med den misstänkta gärningen. Det förutsätts också att det är fråga om uppgifter som kan utkrävas med någon form av tvångsmedel (såsom vites-, fängelse eller annat sanktionshot) som inte endast är av det slaget att den enskilde själv kan bestämma om han eller hon vill lämna de uppgifter som efterfrågas.⁴⁵ Rätten att i ett förfarande utom rätta tåga eller vägra lämna uppgifter anses föreligga när en behörig myndighet har underrättat den enskilde

⁴⁵ Se t.ex. SOU 2015:62, s.131, där det hänvisas till Europadomstolens domar från den 25 februari 1993 i målet Funke ./ Frankrike, från den 21 december 2000 i målet Heaney and McGunness ./ Irland, från den 21 december 2000 i målet Quinn mot Irland och från den 8 april 2004 i målet Weh mot Österrike. Några avgöranden från Europadomstolen som behandlar andra än den anklagades rätt att förhålla sig passiv finns inte.

om anklagelsen om brott eller när myndigheten har vidtagit en åtgärd som gör att dennas situation väsentligen har påverkats av att det finns en misstanke mot honom eller henne.⁴⁶

I enlighet med vad som framförs i bl.a. 2013 års värdepappersmarknadsutredning⁴⁷, Utredningen om EU:s revisionspaket⁴⁸ och i delbetänkande av 2014 års fondutredning⁴⁹ innebär dock inte rätten att vara passiv att uppgifter om egen brottslighet inte får efterfrågas, eller inhämtas från annat håll än från den anklagade. Inte heller innebär principen att exempelvis en uppgiftsskyldighet måste vara osanktionerad. Ett system för tillsyn med bestämmelser om uppgiftsskyldighet, även i förening med viteshot, behöver alltså i sig inte vara oförenligt med Europakonventionen.

Behöriga myndigheters utredningsbefogenheter, att begära in uppgifter genom att utfärda ett föreläggande som förenas med vite eller som sker under hot om andra negativa konsekvenser, kan dock komma att stå i konflikt med skyddet mot att belasta sig själv.

Möjligheterna – inbegripet dem som föreslås i det föregående – för tillsynsmyndigheterna att genomföra en undersökning på plats hos en verksamhetsutövare tillgodoser emellertid behovet av att kunna säkra information utan den berördes medverkan.

17.6 Tillsyn och sanktioner i fråga om gränsöverskridande verksamhet

17.6.1 Utländska finansiella verksamheter

Delat tillsynsansvar enligt svensk rätt

Penningtvätsregleringen ska tillämpas på filialer till utländska kreditinstitut och finansiella institut. Dessa filialer står under tillsyn av Finansinspektionen. Under Finansinspektionens tillsyn står även ombud till utländska betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar. Tillsynen över de utländska filialerna och ombuden regleras närmare i de särskilda rörelselagstiftningarna. I LBF finns t.ex. bestämmelser om Finansinspektionens tillsyn över utländska kredit-

⁴⁶ Se bl.a. Europadomstolens dom den 20 oktober 1997 i målet *Serves mot Frankrike*.

⁴⁷ SOU 2015:2 s. 558 f.

⁴⁸ SOU 2015:49 s. 395 f.

⁴⁹ SOU 2015:62 s. 130 ff.

institut som har inrättat filialer (se bl.a. 13 kap. 2 § LBF). Finansinspektionen har möjlighet att ingripa mot dessa filialer om kreditinstituten inte följer penningtvättslagen enligt 15 kap. 17 § LBF.

Bestämmelser som reglerar tillsyn över utländska verksamheter finns också i flera av de andra rörelselagarna, bl.a. i LVM och lagen (2005:405) om försäkringsförmedling.

Till skillnad från majoriteten av de andra medlemsstaterna har Sverige valt att reglera tillsyn och ingripandemöjligheter mot utländska kreditinstitut och finansiella institut i de olika rörelselagarna – inte i penningtvättslagen. Detta har lett till ett, i de allra flesta fall, ”uppdelat” system för tillsyn i fråga om gränsöverskridande verksamheter. I en undersökning av hur EES-länderna ser på vilken behörig myndighet som har ansvar för penningtvättstillsynen av betalningsinstituts ombud framkom t.ex. att 22 länder av 27 anser att den nationella myndigheten i värdmedlemsstaten ensam ansvarar för tillsynen på deras territorium.⁵⁰ I enbart tre länder; Nederländerna, Portugal och Sverige anser man att tillsynen och således även möjligheterna att ingripa mot utländska institut ska delas mellan hemlandets och värdlandets behöriga myndigheter. Som enda land anser Malta att ansvaret för tillsynen över ombuden helt ligger på den behöriga myndighet där betalningsinstitutet har sitt säte.

Det delade tillsynsansvarets förenlighet med Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet

Utredningens bedömning: Ett delat tillsynsansvar mellan behöriga myndigheter i de länder där en verksamhetsutövare bedriver verksamhet och de länder där de har sin hemvist är förenligt med direktivet och Fatfs rekommendationer. Möjligheterna att utöva tillsyn över och ålägga ett utländskt företag sanktionsavgift avseende överträdelse av olika regelsystem bör dock göras till föremål för övergripande överväganden.

⁵⁰ *Report on supervisory collaboration under PSD article 25 (3) and cost recovery of agent inspections of cross border Payment Institutions* (JC 2013-083), Rapport från Anti Money Laundering Sub-Committee of the European Supervisory Authorities' Joint Committee (AMLC) (November 2013), s. 5.

Sveriges synsätt, som i de allra flesta fall innebär ett delat ansvar, kan i sig inte anses strida mot kraven enligt Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet. Artikel 48.4 i direktivet, som också ska läsas tillsammans med beaktandesatsen 53 säger att de medlemsstater där verksamhetsutövare driver företag ska se till att de behöriga myndigheterna kontrollerar att dessa verksamhetsutövare iakttar denna medlemsstats bestämmelser som genomför direktivet. När det t.ex. gäller ombud till betaltjänstleverantörer och utgivare av elektroniska pengar kan sådana kontroller omfatta ”vidtagande av lämpliga och proportionerliga åtgärder för att rätta till allvarliga brister som kräver omedelbart avhjälpande”. Åtgärderna ska vara tillfälliga och avbrytas när de identifierade bristerna rättas till, inbegripet med stöd från eller i samarbete med de behöriga myndigheterna i verksamhetens hemmedlemsstat. I övrigt gäller den generella principen att behöriga myndigheter i den medlemsstat där verksamhetsutövaren driver företag ska samarbeta med de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där verksamhetsutövaren har sitt säte. Detta följer av artikel 48.5.

Inte heller det nya penningtvättsdirektivets reglering kring sanktioner torde innebära att en uppdelad tillsyn omöjliggörs. Av artikel 58.5 följer bl.a. att de behöriga myndigheterna får utöva sina befogenheter att påföra administrativa sanktioner i samarbete med andra myndigheter. Detta motsvarar också artikel 17.7 i EU:s förordning om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel. Av direktivets artikel (artikel 17.4 i förordningen) följer också att de behöriga myndigheterna ska föra ett nära samarbete för att se till att sanktionerna och åtgärderna ger önskat resultat och de ska samordna sina insatser när de hanterar gränsöverskridande fall.

Varken det fjärde penningtvättsdirektivet eller förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel innebär alltså, enligt utredningens bedömning, att bestämmelser måste införas som innebär att världlandet ensamt ska ansvara för tillsynen över de gränsöverskridande aktörerna. Vad direktivet och förordningen däremot kräver är att varje verksamhetsutövare ska kunna hållas ansvarig för överträdelser av de nationella penningtvättsregleringarna. De ska vidare kunna åläggas effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner (dvs. straffrättsliga eller administrativa sanktioner enligt vad direktivet kräver). Från ett effektivitetsperspektiv fram-

står dock den svenska lösningen, med en på flera håll delad tillsyn, som något problematisk.

De rörelselagar som behandlar kreditinstitut och finansiella instituts verksamhet tillåter som huvudregel att utländska aktörer etablerar sig i Sverige genom filial. Har verksamheten sitt säte i en annan stat inom EES krävs som regel inget tillstånd för filialverksamheten (se t.ex. 4 kap. 1 § LBF och 4 kap. 1 § LVM, 3 kap. 26 § lagen om betaltjänster och 3 kap. 26 och 27 §§ lagen om elektroniska pengar). Är verksamheten etablerad utanför EES krävs däremot tillstånd i de allra flesta fall. När det gäller kreditinstitut och finansiella institut med säte i en stat inom EES tillåts dessa även ofta tillhandahålla tjänster från sitt hemland på annat sätt än genom filial i Sverige (utländska betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar kan t.ex. som framkommit erbjuda tjänster genom ombud i Sverige). Så här långt är den svenska regleringen inte unik. Att Sverige delar upp ansvaret för tillsyn blir däremot tydligt i de bestämmelser som reglerar Finansinspektionens möjligheter att ingripa mot de utländska aktörerna. Finansinspektionens möjligheter att ingripa mot de utländska företagen regleras i de allra flesta av rörelselagarna separat. Nästan genomgående är de möjligheter som står till buds för Finansinspektionen föreläggande om rättelse och, om rättelse inte sker, kontakt med hemlandsmyndigheten och en möjlighet att förbjuda fortsatt verksamhet i Sverige (om tillstånd för verksamheten krävs kan tillståndet att bedriva verksamhet från filial som regel också återkallas). Några möjligheter att ingripa mot de utländska företagen genom sanktionsavgifter erbjuds dock som regel inte. Enligt vad utredningen kunnat utläsa är det enbart i lagen (2005:405) om försäkringsförmedling som en sådan uttrycklig möjlighet finns och då endast i förhållande till filialer till utländska aktörer med hemvist utanför EES (se 3 kap. 2 § och 8 kap. 12 §).

Anledningen till att systemet med delad tillsyn valts torde ha att göra med att rörelselagarna i flera fall bygger på andra EU-direktiv där ett delat tillsynsansvar förutsätts. Eftersom bestämmelser som tar sikte på överträdelse av penningtvättslagen i flera fall bakats in i de olika rörelselagarna har det delade tillsynsansvaret "följt med på köpet".

För Finansinspektionen innebär detta vissa svårigheter, inte minst när det är fråga om att ingripa mot utländska betalningsinstitut och

institut för elektroniska pengar som gränsöverskrider genom ombud.

Det kan, ur denna synvinkel, ifrågasättas om det svenska systemet med delad tillsyn även när det gäller penningtvättsregleringen är förenlig med det nya direktivets krav på sanktioner. Under alla förhållanden står det klart att ordningen vållar vissa problem när det gäller möjligheterna att ingripa mot utländska företag.

Finns det då något sätt att bättre komma tillrätta med denna problematik och säkerställa ett effektivt genomförande av det fjärde penningtvättsdirektivet? Ett alternativ som, åtminstone vid en första anblick förefaller möjligt, är att genomgående ge Finansinspektionen rätt att ålägga även utländska aktörer att betala sanktionsavgift. På så sätt skulle utländska aktörer kunna bli föremål för samma åtgärder som de svenska. En sådan ordning skulle ligga väl i linje med det fjärde penningtvättsdirektivet. Det är också den lösningen som valts i de flesta andra medlemsstater. Här bör även påminnas om att direktivets definitioner av kreditinstitut och finansiella institut omfattar filialer till sådana – oavsett var verksamheten har sin hemvist. Samtidigt kan konstateras att utredningen i det fallet, genomgående, skulle vara tvungen att begränsa sina förslag till att avse överträdelse av penningtvättslagen och, i tillämpliga fall, förordningen som ska åtfölja överföringar av medel; både när det gäller sanktionsavgifter mot juridiska personer och fysiska personer. Något mer långtgående mandat att föreslå ändringar i förhållande till utländska aktörer anser utredningen att den inte har.

Det kan konstateras att en sådan lösning i flera fall skulle leda till ett relativt splittrat system för tillsyn. På vissa områden skulle tillsynsansvaret förbli delat, medan det på penningtvättsområdet skulle styras till de svenska myndigheterna. Utredningen är därför inte beredd att föreslå en sådan omfattande förändring utan att ett helhetsgrepp dessförinnan tagits om den svenska sanktionsregimen. Ett sådant helhetsgrepp kräver långt fler överväganden än dem som omfattas av utredningens uppdrag. Utredningen vill emellertid framhålla vikten av att man etablerar en sådan helhetssyn och därför närmare överväger om Sveriges huvudprincip med delad tillsyn över gränsöverskridande finansiella verksamheter ska förändras.

När det exempelvis gäller verksamhet enligt lagen om försäkringsförmedling ser utredningen däremot inte några hinder mot att utländska filialer till verksamheter med säte i tredje land också fort-

sättningsvis ska kunna åläggas sanktionsavgifter. Regleringen bygger på andra överväganden än just de penningtvättsrättsliga.

När någon särskild reglering inte finns rörande kompetensfördelning, som tar sikte på att verksamheten i Sverige bedrivs av en utländsk juridisk person, bör detta vidare innebära att svenska bestämmelser gäller fullt ut. Det blir särskilt tydligt när rätten att bedriva verksamhet i Sverige förutsätter registrering, som t.ex. fallet är beträffande lagen (1996:1006) om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet och när tillstånd krävs.

I övrigt anser utredningen att de ingripandemöjligheter som Finansinspektionen, enligt de allra flesta rörelselagar, har mot ett utländskt företag i sig är förenliga med direktivets krav. Vad särskilt avser filialer till företag i tredje länder torde vidare kravet på tillstånd förutsätta att det, innan tillståndet meddelas, säkerställs att företaget omfattas av ett tillfredsställande system för tillsyn och sanktioner i hemlandet. I vissa fall framgår detta direkt i den aktuella lagen, se t.ex. 3 kap. 28 § lagen om elektroniska pengar och 4 kap. 4 § lagen om värdepappersmarknaden.

Andra frågor som rör tillsynen över vissa utländska företag

Utredningens bedömning: Möjligheten för Finansinspektionen att begära uppgifter och handlingar från utländska betaltjänstleverantörer och utgivare av elektroniska pengar bör regleras i samband med etablering av s.k. centrala kontaktpunkter.

När det gäller Finansinspektionens tillsyn över filialer och ombud till utländska betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar med hemvist inom EES finns särskilda bestämmelser i 8 kap. betaltjänstlagen och 3 kap. lagen om elektroniska pengar. Av 8 kap. 3 § första stycket punkten 3 betaltjänstlagen framgår att Finansinspektionen får göra platsbesök hos en betaltjänstleverantör som etablerat sig genom filial eller ombud i Sverige. Motsvarande möjlighet finns när det gäller utgivare av elektroniska pengar (se 5 kap. 3 § första stycket punkten 3 lagen om elektroniska pengar). 13 kap. 4 § LBF föreskriver att Finansinspektionen får göra platsbesök hos ett utländskt kreditinstitut som bedriver verksamhet genom filial. Om den utländska verksamheten inte följer penningtvättslagen har

Finansinspektionen rätt att förelägga om rättelse. Om rättelsen inte följs får Finansinspektionen förbjuda företaget att påbörja nya betalningstransaktioner i Sverige. Innan förbuden meddelas ska Finansinspektionen meddela den behöriga myndigheten i hemvistlandet.

Artikel 48.4 anger att kontrollen över utgivare av elektroniska pengar och betaltjänstleverantörer kan inbegripa lämpliga och proportionella åtgärder för att rätta till allvarliga brister som kräver omedelbart avhjälpande. 15 kap. 15 § LBF, 8 kap. 21 § fjärde stycket betaltjänstlagen och 5 kap. 21 § tredje stycket lagen om elektroniska pengar innebär att Finansinspektionen i brådskande fall kan förbjuda fortsatt verksamhet utan att dessförinnan underrätta det andra landets behöriga myndighet.

Rättsläget har dock uppfattats vara oklart när det gäller Finansinspektionens möjligheter att begära information om den utländska verksamheten om något platsbesök inte görs. Någon uttrycklig bestämmelse som reglerar denna rättighet finns varken i betaltjänstlagen eller i lagen om elektroniska pengar. I dag anser sig Finansinspektionen därför nödgad att gå via de utländska myndigheterna för att få in information – om något platsbesök inte är nödvändigt. Att kunna begära information om verksamheterna från filialerna eller ombuden förefaller som en grundläggande åtgärd för en effektiv tillsyn. Således anser utredningen att det i och för sig är påkallat att en sådan möjlighet införs. Utredningen har dock stannat vid att inte lämna något särskilt förslag i den delen i nuläget.

Anledningen är att utredningen, i avsnitt 16.6, föreslår att såväl betaltjänstleverantörer som utgivare av elektroniska pengar ska omfattas av ett krav på inrättande av en central kontaktpunkt här i landet. Detta bl.a. under förutsättning att de driver verksamhet i Sverige i annan form än filial. Kravet på inrättandet av en central kontaktpunkt syftar till att tillsynen över de utländska betaltjänstombuden och utgivarna av elektroniska pengar ska underlättas och effektiviseras. Den närmare regleringen av kravet på en central kontaktpunkt är, som framkommit, beroende av de europeiska tillsynsmyndigheternas slutsatser. De problem Finansinspektionen upplever i fråga om att begära information från ombuden kommer dock sannolikt att lösas inom ramen för kravet på en central kontaktpunkt. De eventuella problem som kvarstår samt möjligheterna att utöva effektiv tillsyn över filialer bör därför lämpligen behandlas

särskilt, efter att de europeiska tillsynsmyndigheterna redovisat sina ställningstaganden.

Ingripandemöjlighet enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

Utredningens förslag: Ett tillägg införs i LVM som innebär att ingripande ska kunna ske vid överträdelse av penningtvättslagen.

Enligt 23 kap. 1 § utövar Finansinspektionen tillsyn över värdepappersinstitut. Begreppet värdepappersinstitut omfattar bl.a. utländska företag som driver värdepappersrörelse. När det gäller utländska företag omfattar tillsynen att företaget följer de lagar och andra författningar som gäller för verksamheten i Sverige.

Finansinspektionen har enligt 25 kap. 12 § rätt att ingripa mot ett utländskt företag som är hemmahörande inom EES och som driver verksamhet här i form av en filial. Ingripandemöjligheterna är begränsade till överträdelser av vissa uppräknade bestämmelser. Det innebär att en överträdelse av penningtvättsregelverket inte kan grunda ett ingripande enligt bestämmelsen. Utredningen föreslår därför att ett tillägg görs till bestämmelsen som innebär att ingripande får ske vid en överträdelse av en bestämmelse i penningtvättslagen eller någon bestämmelse som har meddelats med stöd av den lagen.

17.6.2 Utländska icke-finansiella verksamheter

Utredningens bedömning: Några särskilda lagstiftningsåtgärder är inte nödvändiga för att uppfylla kraven i det fjärde penningtvättsdirektivet. Att tillsynsansvaret inte är uppdelat på samma sätt som för de finansiella aktörerna leder till att penningtvättsdirektivets krav på en effektiv sanktionsregim kan genomföras mera enhetligt. Utländska aktörer som är att betrakta som verksamhetsutövare i penningtvättslagen kommer alltså, per automatik, att omfattas av samma system som svenska verksamhetsutövare.

Systemet för tillsyn över icke-finansiella verksamhetsutövare skiljer sig också från det som tar sikte på finansiella verksamheter. De lagar som reglerar tillsynen över de icke-finansiella verksamhetsutövarna bygger inte på ett delat ansvar mellan hemlandets och värdlandets myndigheter och självreglerande organ. Ansvaret för att utöva tillsyn läggs i stället helt på de svenska myndigheterna. Det kan dock särskilt nämnas att EU:s advokatorganisationer gentemot varandra har en underrättelseskyldighet i fråga om vidtagna disciplinära förfaranden mot en s.k. EU-advokat (se 8 kap. 9 § tredje stycket rättegångsbalken).

Att tillsynsansvaret inte är uppdelat på samma sätt som för de finansiella aktörerna leder till att penningtvättsdirektivets krav på en effektiv sanktionsregim kan genomföras mera enhetligt. Utländska aktörer som är att betrakta som verksamhetsutövare i penningtvättslagen kommer alltså, per automatik, att omfattas av samma system som svenska verksamhetsutövare.

17.6.3 Tillsynen över verksamhetsutövare som etablerar sig i en annan medlemsstat

Utredningens bedömning: Den tillsyn som tillsynsmyndigheterna kan utöva mot svenska företags verksamheter i utlandet uppfyller direktivets krav.

I vissa verksamhetslagar regleras svenska företags etablering av verksamhet i utlandet. I 5 kap. LBF finns bestämmelser om att ett kreditinstitut som vill etablera en filial i ett annat land inom EES ska underrätta Finansinspektionen innan verksamheten inleds. Inspektionen bedömer om institutet har tillfredsställande administrativ struktur och finansiell situation. Uppfylls detta vidarebefordras underrättelsen till värdlandet. När ett svenskt kreditinstitut vill tillhandahålla tjänster i ett annat land inom EES utan att etablera en filial ska också Finansinspektionen underrättas. Syftet är att Finansinspektionen ska kunna utöva tillsyn också med avseende på kreditinstitutets verksamhet i utlandet. Etablering av en filial utanför EES-området kräver tillstånd från Finansinspektionen.

Motsvarande bestämmelser finns i 5 kap. lagen om värdepappersmarknaden, 2 kap. lagen om värdepappersfonder, 3 kap. betaltjänst-

lagen och 3 kap. lagen om elektroniska pengar. Liknande bestämmelser finns också i 2 kap. lagen om försäkringsförmedling och 6 kap. lagen om alternativa investeringsfonder. När det gäller lagen om viss verksamhet med konsumentkrediter förutsätter (6 kap. 9 §) etablering av en filial i ett annat land tillstånd från Finansinspektionen.

Direktivets ingress, beaktandesats 52, innehåller en uppmaning till medlemsstaterna att övervaka att verksamhetsutövarna, som driver verksamhet i en annan medlemsstat, tillämpar riktlinjer och förfaranden på gruppnivå rörande bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta återkommer sedan i artikel 45.1.

Utredningen föreslår, enligt vad som redovisas i avsnitten 11.4 och 15.3 att penningtvättslagen ska innehålla bestämmelser som innebär (2 kap. 5 §) dels att en verksamhetsutövare som är moderföretag i en koncern ska fastställa gemensamma riskbaserade rutiner för de företag som ingår i koncernen, dels att en sådan verksamhetsutövare ska (7 kap. 1 §) genomföra de koncerngemensamma rutinerna även vid filialer och majoritetsägda dotterföretag med hemvist i utlandet. Av bestämmelserna (7 kap. 1 § andra stycket och 2 §) följer också att verksamhetsutövaren ska vidta särskilda åtgärder om värdlandets lag för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism är mindre ingripande.

Tillämpningen av dessa bestämmelser, som syftar till att säkerställa en effektiv tillämpning av åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism även när ett svenskt företag bedriver verksamhet i utlandet, är föremål för tillsyn från de svenska tillsynsmyndigheternas sida.

Utredningens bedömning är att några författningsförändringar utöver de nämnda inte erfordras för att uppfylla direktivets krav.

Det kan vara önskvärt för en svensk tillsynsmyndighet att kunna vara närvarande vid tillsyn över ett svenskt företags filial i utlandet när tillsynen genomförs i form av ett platsbesök. Detta förutsätter dock en överenskommelse med värdlandet. I sammanhanget kan nämnas att när Finansinspektionen avser att genomföra en undersökning på plats (13 kap. 4 § LBF) hos ett utländskt kreditinstitut som har etablerat en filial i Sverige ska inspektionen dessförinnan samråda med den behöriga myndigheten i det land som har auktoriserat det utländska kreditinstitutet. Av 5 kap. 4 § lagen om elektroniska pengar framgår att en utländsk behörig myndighet

inom EES får närvara vid en undersökning som sker på plats och att Finansinspektionen får överlåta till en sådan myndighet att genomföra undersökningen.

17.6.4 Krav på samarbete mellan behöriga myndigheter i de länder där verksamhetsutövaren är hemmahörande och bedriver verksamhet

Utredningens bedömning: Några särskilda lagstiftningsåtgärder är inte nödvändiga.

Enligt artikel 48.5 i direktivet ska medlemsstaterna se till att de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där den ansvariga enheten driver företag ska samarbeta med de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där den ansvariga enheten har sitt säte, för att säkerställa effektiv övervakning av kraven i detta direktiv.

Detta utgör, till att börja med, ett naturligt inslag i tillsynsmyndigheternas verksamheter. När det gäller verksamheter där gränsöverskridande verksamhet är särskilt vanligt förekommande har i de olika verksamhetslagarna införts särskilda bestämmelser om internationellt informationsutbyte.

13 kap. 6 a LBF innebär att Finansinspektionen i sin tillsynsverksamhet ska samarbeta och utbyta information med utländska behöriga myndigheter, Europeiska bankmyndigheten, Europeiska systemrisknämnden och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten i den utsträckning som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Motsvarande regler finns t.ex. också i 8 kap. 4 betaltjänstlagen (2010:751) och 23 kap. 5 § LVM.

Utredningen anser att några ytterligare bestämmelser inte behöver införas för att uppfylla direktivet.

17.7 Övriga frågor av betydelse för ett effektivt system för tillsyn

17.7.1 Bättre förutsättningar för en riskbaserad tillsyn

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om skyldigheter för verksamhetsutövare att periodiskt, utan särskild anmaning komma in med uppgifter om verksamheten, dess kunder och andra uppgifter som behövs för att tillsynsmyndigheterna ska kunna riskklassificera sina tillsynsobjekt och även i övrigt tillämpa en riskbaserad tillsynsmetod. Ett bemyndigande införs i penningtvättslagen.

I dagsläget ska endast Finansinspektionen bemyndigas att utfärda föreskrifter på området.

Tillsynsmyndigheterna ska tillämpa en riskbaserad tillsynsmetod. Det innebär att de ska ha en klar uppfattning om riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism inom sitt tillsynsområde, ha intern och extern tillgång till all relevant information om de specifika nationella och internationella risker som är kopplade till verksamhetsutövarnas kunder, produkter och tjänster, samt basera den interna och externa tillsynens frekvens och intensitet på verksamhetsutövarnas riskprofil och på risker för penningtvätt och finansiering av terrorism i det egna landet. Bedömningen av verksamhetsutövarnas riskprofil för penningtvätt och finansiering av terrorism, inklusive riskerna för bristande efterlevnad, ska ses över såväl regelbundet som vid viktiga händelser inom verksamheten eller förändringar av deras ledning och verksamhet.

Verksamhetsutövarnas riskprofil kan baseras på många olika faktorer, såsom antal kunder, antal företagskunder, kundernas geografiska placering, vilka produkter som tillhandahålls, omsättning och antal transaktioner. Det är även relevant för tillsynsmyndigheterna att känna till hur många rapporter som verksamhetsutövarna skickat till Polismyndigheten (Finanspolisen) och vilka betenden som rapporterats. Det har särskilt stor betydelse för tillsynsmyndigheterna att känna till vad som anges i verksamhetsutövarnas egna riskbedömningar samt vilka åtgärder som vidtagits för att minska dessa risker. Enligt utredningens bedömning saknas i dag

ett uttryckligt stöd för tillsynsmyndigheterna att begära att verksamhetsutövarna periodiskt, utan särskild anmaning förser tillsynsmyndigheten med underlag om detta endast sker i syfte att skapa ett underlag för en adekvat riskklassificering.

De myndigheter som har tillsyn över penningtvättsregelverket har emellertid olika förutsättningar och ett varierande behov av underlag för sin riskklassificering. Vissa myndigheter har under en lång tid bedrivit tillsyn över ett relativt begränsat antal verksamhetsutövare och har därigenom skaffat sig goda kunskaper om de olika verksamhetsutövarna och deras risker. Till denna grupp hänförs utredningen bl.a. Advokatsamfundet, Revisorsnämnden och Lotteriinspektionen. Andra tillsynsmyndigheter, exempelvis Fastighetsmäklarinspektionen, har tillsyn över verksamhetsutövare som erbjuder relativt standardiserade produkter och vars kunder varierar över tid. Enligt utredningens bedömning har således flertalet tillsynsmyndigheter redan i dag goda förutsättningar att bedriva en riskbaserad tillsyn. Finansinspektionen, och till viss del även länsstyrelserna, har dock ett stort antal tillsynsobjekt, vars verksamheter varierar både i art och omfattning. Dessa myndigheter kan med anledning av detta ha svårt att skaffa sig tillräcklig kännedom om sina verksamhetsutövare genom den löpande tillsynen och på andra sätt, vilket i sin tur försvårar en adekvat riskklassificering.

Enligt utredningens bedömning bör det således övervägas om dessa tillsynsmyndigheter ska ges befogenhet att begära in uppgifter från sina tillsynsobjekt i syfte att på objektiva grunder kunna göra en så korrekt riskklassificering som möjligt. Det som talar emot en sådan ordning är framför allt den administrativa börda som verksamhetsutövarna åläggs genom att de tvingas förse tillsynsmyndigheterna med allmän information om verksamheten. För att det ska anses motiverat att ge tillsynsmyndigheter rätt att begära in information av detta slag måste det också stå klart att informationen kan vara till nytta för tillsynsmyndigheten, dvs. att denna har möjlighet att använda informationen på ett ändamålsenligt sätt.

Utredningen konstaterar i detta avseende att länsstyrelserna har ett mycket stort antal tillsynsobjekt som i sin tur bedriver verksamhet av mycket varierande slag. Fatf ställer höga krav på att länder förstår sina risker och bemöter dessa med nödvändiga resurser. Av den anledningen påbörjade länsstyrelserna ett arbete med ett riskklassificeringssystem under 2015. Arbetet med att klassi-

ficera alla registrerade tillsynsobjekt kommer förlöpa under 2016 och syftar till att de tillsynsobjekt med högre inneboende risk ska få mest riktad tillsyn. Den första fasen innebär att en stor del av de cirka 10 000 tillsynsobjekt som har registrerat sig hos Bolagsverket får besvara en enkät med frågor om verksamhetsutövarnas riskprofil utifrån faktorer såsom antal kunder, antal företagskunder, kundernas geografiska placering, vilka produkter som tillhandahålls, omsättning m.m. En utvidgning med avseende på möjligheterna att periodiskt, utan särskild anmaning, infordra uppgifter skulle dock kunna aktualiseras även för länsstyrelserna sedan erfarenheter vunnits inom Finansinspektionens tillsynsområde enligt vad som redovisas i det följande.

Utredningen bedömer emellertid att Finansinspektionens möjligheter till riskklassificering av de verksamhetsutövare som myndigheten har tillsyn över skulle öka väsentligt om verksamhetsutövare under Finansinspektionens tillsyn blir skyldiga att lämna relevant information om verksamheten och dess risker. Finansinspektionen har tillräckliga resurser för att kunna använda denna information och kan i sin tillsyn ha stor nytta av en korrekt och adekvat riskklassificering av sina tillsynsobjekt.

Enligt utredningens bedömning är det inte lämpligt att i lag specifikt ange vilka uppgifter som Finansinspektionen ska få inhämta, om det ska ske endast på begäran eller med vissa intervall och andra liknande detaljer. Sådana mer specificerade detaljer anges lämpligen i myndighetens föreskrifter. I lagen bör dock framgå att uppgifterna måste vara nödvändiga för att tillsynsmyndigheten ska kunna bedriva en riskbaserad tillsyn. I kravet på nödvändighet ligger dels en bedömning av relevansen hos de begärda uppgifterna, men också ett krav på myndigheten att göra en bedömning av proportionaliteten i begäran. Nyttan med att få in uppgiften får således vägas mot de kostnader och andra olägenheter som det innebär för verksamhetsutövaren att ta fram och överlämna uppgifterna. En bestämmelse av angivet innehåll bör införas i kapitel 11 i den nya penningtvättslagen där övriga bemyndiganden framgår.

17.7.2 Tillgång till belastningsregistret och misstankesregistret

Utredningens bedömning: En övergripande översyn bör genomföras med målsättningen att komplettera förordningarna om belastningsregistret och misstankesregistret med bestämmelser som ger tillsynsmyndigheterna tillgång till registeruppgifter som behövs i förhållande till alla verksamheter som står under myndigheternas tillsyn. Vidare bör Advokatsamfundet ges tillgång till motsvarande uppgifter avseende advokater, biträdande jurister och, i förlängningen, personer som ingår i ledningen för ett advokatbolag.

Artikel 62.2 i direktivet ålägger medlemsstaterna att se till att behöriga myndigheter i enlighet med sin nationella rätt kontrollerar huruvida det i kriminalregistret finns uppgift om att den berörda personen har en relevant fällande dom mot sig.

Av lagen (1998:620) om belastningsregister, förordningen (1999:1134) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankesregister och förordningen (1999:1135) om misstankesregister framgår att länsstyrelserna, Lotteriinspektionen, Finansinspektionen, Revisorsnämnden och Fastighetsmäklarinspektionen under vissa närmare angivna förutsättningar kan få del av personuppgifter ur dessa register.

Grundprincipen är att tillsynsmyndigheterna kan få del av uppgifter om domar, strafförelägganden och misstankar om brott i samband med att de prövar personers lämplighet att utöva viss verksamhet. Tillgång till misstankesuppgifter är normalt begränsade till uppgifter som föreligger sedan åtal har väckts.

Har en myndighet rätt att få del av uppgifter för att pröva en persons lämplighet har myndigheten också normalt rätt att få uppgifter för att senare pröva om personen fortfarande är lämplig (18 § förordningen om belastningsregister).

Det varierar i vilken omfattning en viss tillsynsmyndighet kan få del av uppgifter. Länsstyrelser har möjlighet att få del av fullständiga uppgifter om en viss person ur belastningsregistret medan t.ex. Fastighetsmäklarinspektionens möjligheter att få uppgifter begränsas till det som rör vissa uppräknade brottstyper, bl.a. vålds- och friidsbrott jämte förmögenhetsbrott. Finansinspektionen har möjlig-

het att få del av uppgifter om vissa förmögenhetsbrott och skattebrott.

Andra begränsningar finns också. Lotteriinspektionen kan visserligen få del av alla uppgifter utom sådana som rör påföljder i form av böter. Samtidigt är dock möjligheterna begränsade till uppgifter om personer som söker eller innehar tillstånd för vissa närmare angivna spelformer (11 § punkten 6 förordningen om belastningsregister).

När det gäller Finansinspektionens tillsynsområde kan nämnas att uppgifter ur belastningsregistret inte är möjligt att få för att bedöma lämpligheten av personer, som ska ingå i styrelsen eller har ett kvalificerat innehav av andelar i ett betalningsinstitut eller registrerad betaltjänstleverantör enligt betaltjänstlagen (lagen (2010:751) om betaltjänster). Den aktuella bestämmelsen i 13 § första stycket 1 förordningen om belastningsregister omfattar inte dessa aktörer.

På samma sätt förhåller det sig när det gäller s.k. registrerade utgivare av elektroniska pengar (2 kap. 3 och 4 §§ lagen (2011:755) om elektroniska pengar)⁵¹. Nyssnämnda bestämmelse i förordningen om belastningsregister innebär att det bara är uppgifter som har samband med ”institut för elektroniska pengar” som kan lämnas ut.

Att förhindra att personer som har begått allvarliga brott kan utöva inflytande i de verksamhetsutövare som ska tillämpa penningtvättsregelverket utgör ett mycket väsentligt inslag i det förebyggande arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Samtliga aktuella tillsynsmyndigheter dvs. länsstyrelserna, Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen och Revisorsnämnden bör därför, enligt utredningens uppfattning, ha likartade möjligheter att få uppgifter ur såväl belastningsregistret som misstankesregistret.

Syftet bör vara att erhålla uppgifter om ”allvarlig brottslighet”. Betydelsen av detta begrepp kan möjligen tillåtas variera något beroende på vilken verksamhet som den aktuella personen är eller kommer att vara verksam i. Den som har gjort sig skyldig till brott mot lotterilagen kan måhända under viss tid anses olämplig att inneha tillstånd för att anordna lotteri även om brottet i sig självt inte är alltför allvarligt. Dock bör generellt gälla att allvarlig brotts-

⁵¹ Jämför prop. 2009/10:220 s. 124 f.

lighet, oavsett om det rör sig om våldsbrottslighet, förmögenhetsbrott, skattebrott eller annat brott mot en specialstraffrättslig bestämmelse normalt bör utgöra hinder mot att inneha inflytande över en verksamhet. Att t.ex. generellt undanta våldsbrottslighet när det gäller möjligheter att få information ur registren framstår inte som ändamålsenligt.

När det gäller frågan vilka personer som ska bli föremål för informationsinhämtning ur registren bör också här anläggas ett generellt synsätt som gäller för alla områden. Förutom om personer som själva driver eller har för avsikt att driva verksamhet bör uppgifter om ledningspersoner och personer som har ett kvalificerat innehav i den juridiska personen kunna erhållas. Även uppgifter om personer som ingår i styrelsen för en juridisk person som innehar en kvalificerad andel i verksamhetsutövaren bör vara åtkomliga.

När det gäller åtkomst till uppgifter ur misstankeregistret bör den möjligheten, i enlighet med vad som normalt gäller för närvarande, begränsas till situationer då åtal är väckt eller strafföreläggande utfärdats.

Bestämmelser i förordningarna om belastningsregistret och misstankeregistret skulle, om tillsynsmyndigheternas intresse för att få del av uppgifterna enbart avsåg tillsynen över tillämpningen av penningtvätsregelverket, förslagsvis kunna utformas på följande sätt:

Uppgifter ur belastningsregistret om brott, som enskilt eller tillsammans med andra överträdelser som bedömts samtidigt, föranlett någon annan påföljd än böter ska lämnas om det begärs av en myndighet med anledning av tillsyn som avser lagen (2017:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen. Uppgifter ska lämnas ut med avseende på en person som är föremål för lämplighetsprövning i egenkap av verksamhetsutövare eller, om verksamheten bedrivs av en juridisk person, är styrelseledamot, verkställande direktör eller på motsvarande sätt kan företräda utövaren eller är ersättare för någon av dessa. Uppgifter ska också lämnas om personer som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller som ingår i ledningen av en juridisk person som har ett kvalificerat innehav i den juridiska person som står under myndighetens tillsyn.

När det gäller uppgifter ur misstankesregistret kan bestämmelsen utformas på samma sätt men inledas med att

Uppgift ur misstankesregistret om brott, som kan föranleda fängelse, och för vilket åtal har väckts eller strafföreläggande utfärdats ska lämnas om det begärs av

Det behöver dock närmare övervägas om bestämmelserna behöver anpassas individuell med hänsyn till de olika krav som kan behöva tillgodoses för de olika verksamhetsområdena. Utredningen, som anser att det ur effektivitetssynpunkt är angeläget att tillsynsmyndigheterna får tillgång till adekvata uppgifter ur registren, föreslår därför att frågan görs till föremål för en samlad översyn.

Alla verksamhetsutövare utom advokater och biträdande jurister vid advokatbyrå står under tillsyn av en myndighet. Det kan konstateras att Advokatsamfundet enligt lag inte har någon möjlighet att få uppgifter ur vare sig belastningsregistret eller misstankesregistret. Det är dessutom tveksamt om det ens författningstekniskt skulle vara möjligt att ge Advokatsamfundet den möjligheten.

Av 2 § andra stycket belastningsregisterlagen framgår att registret får användas för att till enskild lämna uppgifter som är av särskild betydelse för dennes verksamhet. Av 10 § följer att regeringen kan föreskriva att en enskild har rätt att få uppgifter ur registret om en annan enskild om det behövs för att pröva en fråga om bl.a. uppdrag. Att inträda som medlem i Advokatsamfundet kan dock knappast jämföras med ett uppdrag.

När det för en domstol som dömer i brottmål är känt att den tilltalade är advokat översänder domstolen rutinmässigt fällande domar till Advokatsamfundet. Beträffande den som ansöker om inträde i samfundet publiceras den sökandes namn i cirkulär och uppgivna yrkeskontakter tillskrivs med syfte att fånga upp eventuell kritik mot den sökandes lämplighet. Det finns därför förutsättningar för att samfundet bl.a. på detta sätt får kännedom om eventuella lagföringar som rör allvarligare brott.

Utredningen anser ändå att det är motiverat att Advokatsamfundet, i likhet med vad som åtminstone i väsentlig utsträckning gäller för de myndigheter som utövar tillsyn med avseende på penningtvättsregelverket, får möjlighet att begära registerutdrag. Även den frågan bör därför göras till föremål för närmare överväganden och, om också advokatbolag och biträdande jurister kommer under

direkt tillsyn, med målsättningen att registeruppgifter också ska kunna begäras om personer som söker anställning som biträdande jurister eller som ingår eller ska ingå i ett advokatbolags ledning.

17.8 Information om administrativa sanktioner och åtgärder till de europeiska tillsynsmyndigheterna

Utredningens bedömning: Den utökade uppgiftsskyldighet för Finansinspektionen som följer av artikel 62.1 och artikel 20.2 i förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföring av medel, bör regleras i förordning.

Av direktivets artikel 62.1 följer att tillsynsmyndigheterna ska informera de europeiska tillsynsmyndigheterna (EBA, Eiopa, Esma) om alla administrativa sanktioner och åtgärder som i enlighet med artiklarna 58 och 59 påförs kreditinstitut och finansiella institut⁵². Även information om eventuella överklaganden och resultaten av dessa ska lämnas.

I 1 kap. 9 § förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse regleras den utökade underrättelseskyldighet som krävs enligt kapitaltäckningsdirektivet.

Utredningen anser att den ytterligare utvidgade underrättelseskyldigheten som följer av det fjärde penningtvättsdirektivet och artikel 20.2 i förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföring av medel bör regleras på motsvarande sätt, dvs. i förordning.

⁵² Prop. 2013/14:228 s. 208.

18 Nationell samordning av arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism

18.1 Inledning

Flera myndigheter och andra organ deltar i arbetet med att förebygga och bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Dessa förfogar över olika slags kunskap och verktyg, allt i enlighet med sina respektive uppdrag. Men, metoderna för penningtvätt och finansiering av terrorism sammanfaller inte med myndigheternas organisatoriska uppdelning. Och en enskild myndighet eller annan berörd aktör i isolering är aldrig, stark.

Detta innebär att de nationella myndigheterna måste samverka med varandra och samordna insatserna. Ju bättre samordning och samverkan, desto större möjligheter för samhället att begränsa, störa och slå ut brottsliga företeelser.

I detta kapitel går utredningen igenom sina överväganden och förslag när det gäller nationell samordning i arbetet med att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism.

18.1.1 Fatfs reviderade rekommendationer

Fatfs reviderade rekommendationer och därmed även det fjärde penningtvättsdirektivet präglas av ett brett perspektiv på samverkan och samordning i än högre utsträckning än tidigare. I huvudsak kan insatserna mot penningtvätt och finansiering av terrorism delas in i två olika kategorier. En regim mot penningtvätt och finansiering av terrorism förutsätter att myndigheter och andra berörda aktörer samverkar både på det *brottsbekämpande* och på det *brottsförebyg-*

gande planet. Skillnaden mellan de båda arbetsformerna är att det brottsbekämpande samarbetet främst tar sikte på specifika fall medan det brottsförebyggande syftar till att förhindra att det finansiella systemet används för illegala syften. Även om de olika sidorna bör hållas åtskilda så är de beroende av varandra. För att uppfylla Fatfs rekommendationer – och EU:s regelverk – förutsätts att det finns fungerande samarbeten inom och *mellan* de båda sfärerna.

Den största förändringen i förhållande till tidigare är att det numera ställs ett uttryckligt krav på att varje medlemsstat ska ha en särskilt inrättad samordningsfunktion. Målet är att skapa ett fullständigt system, en regim, mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Samverkan som bygger på att information och andra insatser samordnas fortlöpande är, sett ur den synvinkeln, navet i hela systemet. Samordningsfunktionen, som, enligt Fatf, ska vara en utsedd myndighet eller annan särskilt inrättad mekanism, ska således fungera som en plattform för det nationella arbetet med att minska riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Såsom kraven på samordningsfunktion är formulerade ska samordningsfunktionen främst verka på det *brottsförebyggande området*. Samtidigt måste samordningsfunktionen vara nära knuten till brottsbekämpande verksamhet.

De inledande rekommendationerna i Fatfs reviderade rekommendationer, nr 1 och 2, lägger i princip grunden för hur det nationella arbetet med att förebygga och bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism ska bedrivas. Den första rekommendationen behandlar till en början kravet på att medlemsländerna ska genomföra nationella riskbedömningar. Genom att regelbundet identifiera, utvärdera och förstå riskerna ska det skapas ett nationellt underlag som talar om var insatser behövs. I enlighet med det riskbaserade förhållningssättet ska flest resurser sättas in där riskerna är som störst.

Fatfs första rekommendation omfattar även *kravet på att varje medlemsland ska utse en myndighet eller inrätta en särskild mekanism som ansvarar för att samordna insatser för att minska riskerna och för att fördela resurser m.m.*¹ Detta återkommer sedan i den andra rekommendationen. Arbetet ska ske fortlöpande allteftersom nya riskområden m.m. identifieras och utvärderas.

¹ Se också tolkningsnoten till rekommendationen.

Ett centralt element i den metod² som ska tillämpas vid utvärdering av hur väl de olika nationerna uppfyller rekommendationerna är analysen av de processer och mekanismer som nationen använder för att genomföra och samordna de riskbedömningar som genomförs nationellt. Riskanalys, strategier, samordning och samarbete förväntas omsättas i samordnade aktiviteter för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Med detta som utgångspunkt ska utvärderarna bedöma hur väl myndigheterna förmår kartlägga riskerna och utnyttja den kändedomen för att utveckla strategier och aktiviteter för att minimera riskerna. I förgrunden står frågan om nationen förmår tillämpa regler och genomföra olika åtgärder effektivt. Centrala element är således samordning och samverkan.

Samverkan bör åtminstone inkludera finansunderrättelseenheten, tillsynsmyndigheterna och andra behöriga myndigheter som arbetar med bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

18.1.2 Det fjärde penningtvättsdirektivets krav på samverkan och samordning

Artiklarna 7 och 49 i EUs fjärde penningtvättsdirektiv återspeglar Fatfs rekommendationer om krav på nationella riskanalyser och nationell samverkan och samordning. Artikel 7 behandlar inledningsvis kravet på att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att identifiera, bedöma, förstå och minska sina risker – dvs. genomföra nationella riskbedömningar. I detta ingår även att identifiera och bedöma de eventuella farhågor som är kopplade till skyddet av personuppgifter. De nationella riskbedömningar, som ska hållas uppdaterade, ska syfta till att förbättra åtgärderna mot penningtvätt och finansiering av terrorism; detta särskilt genom att identifiera områden där verksamhetsutövare ska vidta strängare åtgärder, i tillämpliga fall med angivande av vilka åtgärder som ska vidtas. I de nationella riskbedömningarna ska också, där så är lämpligt, sektorer eller områden med mindre eller större risk för penningtvätt och finansiering av terrorism identifieras. Riskanalyserna ska sedan användas som hjälpmedel vid anvisning och prioritering av resurser. De ska också vara ett underlag för att se till att lämpliga regler utarbetas

² FATF, Methodology for assessing technical compliance with the FATF recommendations and the effectiveness of AML/CFT systems, February 2013.

för varje sektor eller områden – allt efter risken för penningtvätt och finansiering av terrorism. Relevant utformad information ska vidare skyndsamt göras tillgänglig för verksamhetsutövarna så att deras egna riskbedömningar underlättas. Vid genomförandet av de nationella riskbedömningarna ska medlemsländerna slutligen beakta innehållet i den europeiska riskanalys som kommissionen ska ta fram åtminstone vartannat år. Resultatet av de nationella riskbedömningarna ska i sin tur göras tillgängligt för kommissionen, de europeiska tillsynsmyndigheterna och övriga medlemsstater.

Fatfs krav på att medlemsstaterna utser en myndighet eller mekanism för att samordna de nationella åtgärderna mot penningtvätt och finansiering av terrorism har sin motsvarighet i EU-direktivets artikel 7 vilken innehåller *ett uttryckligt krav på att det ska finnas en särskilt inrättad samordningsfunktion – en utsedd myndighet eller en särskild inrättad mekanism*. Uppgiften för samordningsfunktionen ska vara att minska riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Direktivets bestämmelser kan möjligen uppfattas som att själva kärnan i det nationella arbetet ska vara genomförandet av riskbedömningarna. Det är därför lätt att få intrycket av att samordningsfunktionen bör utformas med genomförandet av de nationella riskanalyserna som utgångspunkt. Även om detta kan tyckas vara en högst rimlig ansats ger den, enligt utredningens uppfattning, inte en helt rättvisande bild av ändamålet med bestämmelserna. Det tål att upprepas att slutmålet är att varje medlemsstat har ett effektivt system, en regim, mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Detta förhållningssätt framstår som än mer självklart sett i ljuset av direktivets artikel 49. Artikeln säger bl.a. att medlemsstaterna ska se till att det inom och mellan de enskilda myndigheterna finns effektiva samarbets- och samordningsmekanismer. Samarbetet ska även inkludera beslutsfattare. På så sätt ges de enskilda myndigheterna mandat till ett aktivt deltagande i den nationella samordningsfunktionen och det övriga nationella samarbetet på området. Det bör här anmärkas att det fjärde penningtvättsdirektivet även förutsätter att medlemsstaternas myndigheter samarbetar med varandra inom unionen. De europeiska finansunderrättelseenheterna ska bl.a. ha möjlighet att utbyta upplysningar som kan vara relevanta för deras respektive bearbetning och analys av information om penningtvätt och finansiering av terrorism (se närmare avsnitt 19.3).

18.2 Det nuvarande samordningsorganet under Finansinspektionen

Samordningsorganet för tillsyn över åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism bildades i samband med att EU:s tredje penningtvättsdirektiv genomfördes i svensk rätt. Av 13 § penningtvättsförordningen följer att det inom Finansinspektionen ska finnas ett särskilt samordningsorgan för tillsyn när det gäller lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Samordningsorganet, vars uppdrag är formulerat i 14 § penningtvättsförordningen,

- har det övergripande samordningsansvaret för tillsynsmyndigheternas verksamhet när det gäller metoder och regelgivning samt utvärdering och uppföljning av den utförda tillsynen,
- ger stöd till tillsynsmyndigheterna i frågor om utbildning,
- verkar för en effektiv samverkan mellan tillsynsmyndigheter och Polismyndigheten när det gäller verksamhetsutövarnas uppgiftsskyldighet och tillsynsmyndigheternas underrättelseskyldighet,
- samverkar med och ger stöd till Regeringskansliet, och
- initierar förslag till förändringar i lagstiftning, arbetsätt och prioriteringar i syfte att skapa en effektivare tillsyn på området.

Det förordningsreglerade organet består av medlemmar från de olika tillsynsmyndigheterna, dvs. Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Revisorsnämnden samt Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län. En person från varje myndighet deltar som representant i samordningsorganet. Även Sveriges advokatsamfund har valt att ha en representant i organet och är fullvärdig medlem. Utöver detta deltar personer från Finanspolisen och Bolagsverket. Dessa är s.k. adjungerade medlemmar.

Samordningsorganet har möten flera gånger varje år. Inför varje möte har medlemmarna möjlighet att anmäla aktuella frågeställningar som de vill lyfta. En gång per år anordnas vidare en konferens med ett specifikt tema. Till dessa anlitas både interna och externa föreläsare. Inom ramen för Samordningsorganet pågår också en hel del bilaterala samarbeten av mindre formell karaktär. Finanspolisen och Finansinspektionen har exempelvis regelbunden kontakt i olika

frågor. Olika former av bilateral samverkan äger också rum emellan tillsynsmyndigheterna.

Tidigare arbetade tre personer – anställda av Finansinspektionen – heltid inom Samordningsorganet. Efter en förändring av Finansinspektionens organisation under 2010 bedrivs organets verksamhet inom ramen för en större gemensam enhet.

18.3 Erfarenheter av andra samordningsorgan

En väl etablerad princip är att alla svenska myndigheter är skyldiga att samarbeta och bistå varandra i olika frågor. Principen kommer bl.a. till uttryck i 6 § förvaltningslagen (1986:223). Samarbetet behöver inte alltid vara formaliserat och förändrar som huvudregel inte de grundläggande strukturerna inom och mellan myndigheter.

Det finns i dagsläget flera samarbeten som på olika sätt och, framför allt, i olika utsträckning tangerar området åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Det rör sig om både multilaterala och bilaterala samarbetsformer. Vissa är mer formella till sin karaktär medan andra sker i termer av mera diskussionsartade och tillfälliga former.

Myndigheter med utredande och lagförande verksamhet arbetar i första hand med specifika fall och kräver därför att myndigheterna delar förhållandevis känsliga uppgifter mellan varandra. Det rör sig främst om samarbeten mellan olika typer av underrättelseverksamheter. Det primära syftet är att bekämpa grov organiserad brottslighet och alltså inte specifikt penningtvätt och finansiering av terrorism. Hösten 2007 tog regeringen initiativ till en nationell satsning mot den grova organiserade brottsligheten. Som ett led i denna bildades under 2009 det myndighetsgemensamma *Samverkansrådet mot grov organiserad brottslighet* och *det Operativa rådet*.³ Dessa samverkar nära med varandra och går i spetsen för det brottsbekämpande arbetet. *Samverkansrådet mot terrorism* bildades 2004, på initiativ av

³ Se bl.a. regeringsbeslut med uppdrag till dåvarande Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter (Ju2008/5776/PO), slutredovisningen till regeringen 26 juni 2009 (POA 400-4599/08) och ”Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten, 2014” (dnr A 449.530/2014). Andra förslag som presenterades som ett led i en gemensam strategi mot den organiserade brottsligheten framgår bl.a. av Ds 2008:38, Förbättrad samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna.

Säkerhetspolisen. Rådet bildades som en reaktion på händelser i omvärlden.

Den andra typen av insatser mot penningtvätt och finansiering av terrorism är de brottsförebyggande. Bland dessa samverkansformer är det i dagsläget främst det redan nämnda *Samordningsorganet för tillsyn över åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* som har tydligast uttalat mandat att verka för gemensamma insatser på området. Här finns dock också exempel på mera tillfälliga samarbeten, där regeringen bemyndigat vissa myndigheter att gemensamt utföra vissa uppdrag. Ett sådant är det samarbete mellan myndigheter som ägde rum i anslutning till genomförandet av nationella riskbedömningar 2013–2014.⁴

18.3.1 Samverkansrådet mot grov organiserad brottslighet

I Samverkansrådet mot grov organiserad brottslighet deltar Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket, Försäkringskassan, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Samverkansrådet representeras av myndigheternas chefer och dessa träffas som regel vid formella möten ett par gånger per år.

Samverkansrådet ger det nationella underrättelsecentret, NUC, i uppdrag att ta fram en årlig lägesrapport över den grova organiserade brottsligheten. Lägesrapporten ligger sedan till grund för ett strategiskt beslut om gemensam inriktning för satsningen mot grov organiserad brottslighet.

18.3.2 Operativa rådet

Det strategiska beslut som Samverkansrådet fattar styr verksamheten inom det Operativa rådet. Operativa rådet består av operativa chefer från samma myndigheter som är representerade i Samverkansrådet.

Organet har som huvuduppgift att prioritera den nationella inriktningen på det operativa arbetet mot grov organiserad brottslighet. Rådet beslutar också om användandet av de myndighets-

⁴ Regeringsbeslut II 4 2012-11-29, Fi2012/4457.

gemensamma operativa resurserna. Besluten inom det Operativa rådet fattas utifrån de samverkande myndigheternas underrättelseinformation. Det Operativa rådet sammanträder månatligen.

Till stöd för Samverkansrådet och Operativa rådet finns en kansli-funktion. Kansliet planerar, lämnar förslag till beslut, protokollför samt följer upp de båda rådens möten. Inom kansliet sammanställs också årligen en redovisning till regeringen rörande resultaten av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet.

18.3.3 Samverkansrådet mot terrorism

I Samverkansrådet mot terrorism deltar fjorton myndigheter: Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Kriminalvården, Migrationsverket, Försvarmakten, Försvarets radioanstalt, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Kustbevakningen, Totalförsvarets forskningsinstitut, Tullverket, Strålsäkerhetsmyndigheten, Säkerhetspolisen och Transportstyrelsen.

Samverkansrådet mot terrorism har som ändamål att stärka Sveriges förmåga att motverka och hantera terrorism. Rådets arbete kan huvudsakligen delas in i tre kategorier: Förebygga terrorism, förhindra terroristattentat och förbereda för det fall ett terroristattentat inträffar. Det löpande arbetet varierar, men konstanta moment är att fortlöpande utbilda och träna de deltagande myndigheterna i samverkansfrågor och att regelbundet samarbeta i kommunikationen med allmänheten och media i frågor gällande terrorism.

I likhet med Samverkansrådet mot grov organiserad brottslighet och det Operativa rådet har även Samverkansrådet mot terrorism ett kansli som sköter beredningsarbetet. Den permanenta arbetsgruppen Nationellt centrum för terrorbedömning (NCT) är en viktig samarbetspartner. NCT utgör en central funktion för hotbedömningar avseende terrorism riktad mot Sverige eller svenska intressen. I NCT deltar representanter från Säkerhetspolisen, Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten samt Försvarets radioanstalt.

18.3.4 Skatteverkets nätverk mot penningtvätt

Skatteverket har skapat och håller sedan sex år samman ett eget nätverk mot penningtvätt. I nätverket ingår, förutom olika enheter på Skatteverket alla större banker och försäkringsbolag, de största matvarukedjorna, några värdeförmedlare, Lotteriinspektionen, Svenska Spel, Finanspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen, och Bolagsverket. Nätverket träffas sex gånger per år för att utbyta erfarenheter av arbetet mot penningtvätt, sprida kunskap om nya modus operandi och informera om nya åtgärder som respektive myndighet eller organisation har vidtagit eller är på väg att vidta.

18.3.5 Samordningsfunktioners hållbarhet

Samordningsfunktioner har tillskapats inom en rad olika samhällsområden. Några exempel på sådana funktioner är: Tillsyns- och föreskriftsrådet, med placering på Naturvårdsverket, Marknadskontrollrådet, med placering på Swedac, Rådet för skydd av EU:s finansiella intressen (SEFI-rådet), med placering på Ekobrottsmyndigheten samt Miljösamverkan Sverige, utan specificerad placering.

Vissa av samordningsfunktionerna har skapats på centralt statligt initiativ, andra har vuxit fram underifrån då organisationer som verkar inom samma område känt ett behov att samordna sina verksamheter. Tillsyns- och föreskriftsrådet är ett exempel på det förra, medan Miljösamverkan Sverige är ett exempel på det senare.

Tillsyns- och föreskriftsrådet (ToFR) är ett rådgivande organ för samråd och samverkan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken samt EU-förordningar och EU-direktiv inom miljöbalkens område. Till stöd för rådets arbetet fanns ursprungligen ett kansli på fem personer på Naturvårdsverket. Bemanning har nu krympt till en halv tjänst vilket lett till en minskning av rådets kapacitet att ge den vägledning som efterfrågas.

Miljösamverkan Sverige är ett frivilligt samverkansorgan kring tillsyn och tillsynsvägledning inom miljöbalksområdet vilket delvis skapats som en reaktion på ToFRs bristande kapacitet. Organisationen består av en styrgrupp och referensgrupp samt projektgrupper med tillhörande projektledare och kontaktpersoner. Något fast kansli finns inte.

I en utvärdering av ToFR föreslår Statskontoret⁵ att rådet läggs ned och att den frivilliga samverkan som i dag bedrivs inom Miljösamverkan Sverige utvecklas, i dess ställe, i syfte att stärka samverkan mellan de myndigheter som har ansvar för tillsynen på miljöområdet.

Andra exempel på samordningsfunktioner som upphört, minskat sina aktiviteter eller har övergått i andra former för samverkan är Ekorådet och En nationell specialistfunktion för brottsutbytesfrågor placerad på EBM⁶.

Vilka faktorer påverkar hållbarheten?

Samordning kan i praktiken betyda mycket olika saker och huruvida den lyckas beror på ett antal faktorer: syftet med samordningen, vilka mål som ställs upp, hur samordningen styrs, mandat för den församling som ska leda samordningen, kompetens och dynamik hos den mindre grupp som ska administrera densamma, vilka resurser som finns för att realisera uppställda mål samt hur dessa resursinsatser finansieras. Alla dessa faktorer påverkar vilka incitament deltagande organisationer har att samordna sig och huruvida samordningen är hållbar eller om den tynar bort eller tvångs avslutas.

Syfte

Syftet med ”samordning” kan vara begränsad till ren informationsdelning mellan organisationer vars verksamhet på ett eller annat sätt påverkar varandra. Det primära syftet är att öka den samlade kunskapen och kompetensen i deltagande organisationer. Flera av de ”samordningsfunktioner” som finns runt om i den offentliga sektorn har ett sådant begränsat syfte.

Ett mer ambitiöst syfte kan vara att genom en informationsdelning söka sörja för att aktiviteter på områden där organisationer

⁵ Statskontorets rapport: Vägledning till en bättre tillsyn. En utvärdering av tillsynsvägledningen på miljöområdet (2014:17).

⁶ Se regeringsbeslut 12 november 2009 (Ju2008/8737/Å) och regeringsbeslut 19 juni 2013 (Ju2013/4511/Å och Ju2012/4186/Å).

på ett eller annat sätt interagerar, går i takt och inte duplicerar varandra – när så inte är önskvärt – och helst kompletterar varandra.

Samordning kan gå ännu längre och vara synonymt med samverkan. Konkret kan det innebära att deltagande organisationer samarbetar i gemensamma aktiviteter/projekt i syfte att exempelvis utveckla rutiner och IT-stöd, satsningar som ökar den totala effektiviteten i den övergripande ”regim” i vilken enskilda myndigheterna och organisationerna endast utgör kuggar.

Syftet med samordningen påverkar i vilken utsträckning övriga uppräknade faktorer påverkar hållbarheten i samordningen. Ju högre ambition, desto större krav på att dessa faktorer är rätt utformade för att samordningen ska vara hållbar och leverera något av värde.

Mål, uppföljning och ansvarsutkrävande

Om ambitionen är högre än enbart informationsutbyte, speciellt om samordning innebär samverkan, är det viktigt att det finns tydliga mål för samordningen/samverkan. Om inga konkreta förväntade mål specificeras och/eller inte uppnås är samordningen/samverkan meningslös och kommer sent omsider avvecklas.

För den tänkta samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism är insamling, bearbetning och tillgängliggörandet av information av central betydelse för att såväl det brottsförebyggande som det brottsutredande arbetet ska vara framgångsrikt och kostnadseffektivt. Det krävs en strategi, en handlingsplan, klara leveransmål, tydlig arbetsfördelning och skarpa milstolpar för att få det IT-stöd – och de förändringar i processer som behövs på plats.

Leveranser och handlingsplaner ska följas upp liksom måluppfyllelsen när det gäller de övergripande mål som samordningen förväntas bidra till.

Gemensamma resurser

Ju mer omfattande de positiva externa effekterna – dvs. nyttan för övriga aktörer i den samordnade gruppen – av olika aktiviteter, inklusive investeringar i olika stödsystem, desto viktigare att resurserna för att genomföra dessa aktiviteter finansieras gemensamt.

Om inte kommer dessa aktiviteter bli underfinansierade och nyttan av samordningen därför lägre och kanske i slutändan inte längre meningsfull. Genom en poolning kan resurserna styras om till de aktiviteter som genererar mest gemensamt mervärde. Det kan handla om att finansiera och lägga ut uppdrag på deltagande organisationer som de inte själva har så stor omedelbar nytta av; exempelvis, en investering i ett informationsstöd där mervärdet mest kommer övriga deltagande organisationer till del. Det kan också handla om att finansiera och lägga ut uppdrag på organisationer utanför gruppen deltagare, exempelvis på universitet eller i form av konsultuppdrag.

Mandat

Ju mer ambitiöst syftet med samordning och ju större nytta av gemensamma satsningar, desto viktigare att representanterna för de samordnade organen har mandat att fatta beslut om sådana satsningar. Om varje beslut måste förankras i respektive organisation, finns det stor risk för långbänk och förseningar, och i värsta fall total handlingsförlamning.

Finansieringsform

Vid enkel informationssamordning, dvs. ett oförpliktigande informationsutbyte genom, exempelvis, återkommande träffar, seminarier eller konferenser, finns det ingen anledning att ha en mer komplicerad finansieringsordning än att varje deltagande organisation tar sina respektive kostnader. Även den enklare kanslifunktion som krävs för att ordna sammankomsterna kan normalt finansieras inom den samordnande organisationens normala budget. Man kan även tänka sig att ansvaret för kanslifunktionen roterar. Är det en större och mer komplex kanslifunktion kan öronmärkta anslagsposter krävas.

Samma sak gäller vid en mer ambitiös samordning men där det är tillfylllest att respektive organisationers aktiviteter samordnas, dvs. att de inte motverkar varandra, inte duplicerar varandra och helst kompletterar varandra.

Vid samverkan i gemensamma aktiviteter krävs en samlad finansiering av dessa. Detta kan ordnas på olika sätt. Den enklaste är att

funktionen tilldelas extra, öronmärkta anslag/anslagsposter. Fördelen är enkelheten. En potentiell nackdel med en sådan lösning är att deltagande organisationer känner ett begränsat ägarskap och blir passiva – även när de gemensamma aktiviteterna skapar ett betydande mervärde för dem, ett mervärde som de skulle vara villiga att betala för.

Ett alternativt sätt är att låta deltagande organisationer poola delar av sina givna resurser – finansiella och/eller personella – i proportion till den nytta de har av de gemensamma aktiviteterna. En sådan finansiering kan kompletteras med central direkt anslagsfinansiering för att möjliggöra insatser som skapar en allmän samhällelig nytta men som inte direkt påverkar de samverkande organisationernas ekonomi. En sådan finansieringslösning används, exempelvis för att finansiera nationella IT-satsningar inom hälso- och sjukvården. Alla landsting skjuter till medel till en gemensam funktion placerad på Sveriges kommuner och landsting i proportion till sin storlek. Staten kompletterar med extra medel.

Ledning och kompetens

Där en långtgående samverkan är syftet är en stark ledning från en kompetent kanslifunktion av yttersta vikt. Hur mycket av det faktiska arbetet som ska göras av kanslifunktionen kan tänkas variera. Som ett minimum måste kansliet ha kapacitet att bereda förslag till gemensamma aktiviteter för beslut i samordningsgruppen och sen administrera och följa upp dessa aktiviteter. I andra fall kanske en del av de gemensamma aktiviteterna utförs av eller samlokaliseras med kanslifunktionen och att personella resurser ställs till förfogande för detta av deltagande organisationer. Ett starkt kansli är således a och o vid en mer omfattande samordning/samverkan. Det innebär att höga krav måste ställas på de personer som ska utöva denna funktion. Ett strategiskt helikopterperspektiv och god analytisk förmåga är egenskaper som måste känneteckna de personer som ska ingå i kansliet.

Styrning

Som erfarenheterna från andra samordningsfunktioner visar är det viktigt att hitta en balans mellan en central styrning från regeringens sida och de från verksamheterna, underifrån kommande initiativen till samordning och samverkan. För mycket styrning kan döda medan alltför fria tyglar för samordningsorganet kan leda till att den hårda prioritering och fokusering som behövs inte kommer till stånd.

18.4 Behovet av en bredare samordning

18.4.1 De internationella åtagandena

De internationella åtagandena utgår från att medlemsstaterna ska kunna upprätthålla effektiva system mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta förutsätter att det finns tillräckliga kunskaper om riskerna och hur dessa ska motverkas. Det innebär också att det måste finnas övergripande strategier för hur arbetet ska bedrivas och resurser att fördela till olika insatser. Om det saknas en tydlig kanal för samverkan som axlar det övergripande ansvaret går Fatfs och direktivets krav knappast att genomföra. En funktion som uteslutande ägnar sig åt att arbeta mot penningtvätt och finansiering av terrorism måste alltså finnas. I det svenska systemet saknas i dagsläget ett organ som har denna uppgift.

18.4.2 De nationella aktörernas behov

Ett annat sätt att åskådliggöra behovet av en övergripande samordningsfunktion är att se saken ur de nationella aktörernas perspektiv. För att det överhuvudtaget ska gå att tala om en nationell regim mot penningtvätt och finansiering av terrorism måste det finnas god insikt och förståelse om problemen – inte bara hos myndigheter och de fristående organ som arbetar med frågorna dagligen. Även verksamhetsutövarna förutsätts ha rutiner som står i proportion till riskerna för penningtvätt eller finansiering av terrorism genom den egna verksamheten.

Således krävs även att den mer ovana verksamhetsutövaren, som aldrig tidigare har arbetat med frågor om penningtvätt och finansiering av terrorism, ska kunna urskilja vilka risker som finns i den egna

rörelsen. Men, avsaknaden av en systematisk spridning av den kunskap som finns leder till att flera verksamhetsutövare har svårigheter att identifiera och bedöma sina risker. Också vana verksamhetsutövare stöter regelbundet på svårigheter av detta slag. När det gäller finansiering av terrorism finns det överlag en bristande medvetenhet och kännedom om företeelsen.

Problemen kan, till en del, förklaras av att det inte finns tillräckligt med kontaktytor mellan de berörda aktörerna. De skott som finns mellan det brottsbekämpande och det brottsförebyggande arbetet framstår fortfarande som relativt vattentäta.

Iakttagelser från underrättelseverksamheten i Polisens Regionala Underrättelsescentra, från förundersökningar (vare sig de bedrivits med framgång eller inte), utfall i brottmål och lagföringar är t.ex. av stort intresse. Men, det finns ingen systematisk sammanställning av dessa och inte heller någon återkoppling från utfall i de brottmål som, i en minoritet av fallen, blir resultatet av rapporteringen till Finanspolisen. En annan viktig aspekt är kvalitén på rapporterna. För att den värdefulla information som dessa innehåller ska kunna tas tillvara bättre är det viktigt att verksamhetsutövare på ett tydligare sätt får veta vad som förväntas av dem.

Bolagsverket har information om, exempelvis seriella konkurser, en information som skulle kunna användas för ett proaktivt arbete att identifiera företag eller individer där penningtvätt kan tänkas utgöra ett led i en kriminell verksamhet. Men, Bolagsverket har ingen brottsutredande uppgift och informationen är inte direkt tillgänglig för de brottsbekämpande myndigheterna.

Länsstyrelsen i Stockholm har skapat en egen databas med information om de registrerade verksamhetsutövare som de har tillsynsansvar för. Information, som samlas in genom en webbenkät till Länsstyrelsens tillsynsobjekt, är dock inte direkt tillgänglig för någon annan myndighet.

Ytterligare exempel kan lämnas på information som finns hos någon aktör men som inte är direkt tillgänglig för eller på annat sätt delas till övriga aktörer inom den krets som har att bekämpa och förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism.

Även om arbetsformerna har och ska ha olika utgångspunkter är det viktigt att det finns en tydlig brygga dem emellan. De båda sidorna måste kunna skicka signaler till varandra om vad som är på gång eller t.o.m. vad som bör prioriteras i arbetet.

En annan svaghet är att den stora mängd information som redan finns att tillgå inte är tillräckligt konkret och inte heller systematiserad på ett sådant sätt att den kan tas tillvara.

Internationella och nationella organ producerar regelbundet material om risker och metoder. Den kunskap som genereras är oerhört värdefull. Problemet är att den stora mängden information är både svårsållad och svårtillgänglig. I synnerhet för mindre aktörer. Dessa måste också kunna urskilja olika brottsupplägg för att kunna vidta åtgärder. Det krävs då att informationen är tillräckligt konkret och strukturerad för att den ska gå att ta till sig. Det stora kunskapsflödet är i det avseendet inte anpassad för samtliga sina mottagare.

Det är sammanfattningsvis nödvändigt att skapa kontaktytor för informationsutbyte, där kunskapen kan koncentreras och struktureras så att den blir maximalt användbar. På så sätt ökas kunskaperna om penningtvätt och finansiering av terrorism hos regimen aktörer. I dagsläget saknas verktyg för en sådan kunskapsöverföring. Där ligger det grundläggande behovet av en ny särskild samordningsfunktion.

18.4.3 De nationella riskanalyserna

Behovet av en bredare plattform för samordning av förebyggande åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism har påpekats tidigare. Under slutet av 2012 gav regeringen 16 olika myndigheter i uppdrag⁷ att tillsammans genomföra en nationell riskbedömning om penningtvätt och finansiering av terrorism. Myndigheterna som deltog i arbetet var Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Lotteriinspektionen, Revisorsnämnden, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten och Länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götalands län och Skåne. Utöver dessa myndigheter deltog även Sveriges advokatsamfund.

Samverkansuppdraget ledde till två avrapporteringar. Under 2013 lämnade gruppen över en nationell riskbedömning avseende pen-

⁷ Regeringsbeslut II 4 2012-11-29, Fi2012/4457.

ningtvätt.⁸ I mars 2014 presenterades rapporten gällande finansiering av terrorism.⁹ Utifrån de båda rapporterna utarbetade regeringen en nationell strategi för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.¹⁰ Den nationella strategin överlämnades till riksdagen i juni 2014.

I den nationella strategin konstaterades att det saknas ett organ, som ser till att kunskaper som i dagsläget finns på olika ställen i systemet, på ett ordnat sätt sammanställs och sprids till samtliga aktörer. I strategin uttalades att systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism har byggts upp med en struktur av aktörer med vitt skilda uppgifter. I en sådan struktur samlas värdefull kunskap på ett antal olika ställen som kan vara till stor nytta för hela regimen att få del av. Men, informationen delas inte i tillräcklig omfattning.

Sammanfattningsvis anges att flera av de brister som finns i den befintliga strukturen kan härledas till en otillräcklig grad av samverkan mellan de olika aktörerna. I strategin framhålls att en ändamålsenlig samverkan mellan myndigheter och andra fristående aktörer är en förutsättning för att så ska kunna ske och för att synergier av denna samlade kunskap ska kunna erhållas och utnyttjas. Behovet av en ny samverkanstruktur lyfts därför upp som en specifik prioritering.

Det förslag som regeringen lämnade går ut på att skapa en ny samverkansmekanism som skulle utgöra ett drivande och innovativt nav i den svenska regimen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Förslaget innebär att det befintliga samordningsorganet, som i dag består av tillsynsmyndigheterna, måste breddas till att även inkludera brottsbekämpande myndigheter och ett antal andra relevanta myndigheter. Kretsen av myndigheter föreslås i huvudsak sammanfalla med de myndigheter som deltagit i framtagandet av de nationella riskbedömningarna. Dessutom föreslås även att representanter för ideella organisationer och den övriga ideella sektorn ska ingå i organisationen.

Det framhålls att det nya samordningsorganet borde ha ett förtydligt mandat att verka för sitt ändamål och en klarare förväntans-

⁸ Penningtvätt – En nationell riskbedömning, 2013-08-30, dnr: Fi2012/4457.

⁹ Finansiering av terrorism – En nationell riskbedömning, 2014-03-28, dnr: FI2012/4457.

¹⁰ En nationell strategi för en effektiv regim för bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism, Regeringens skrivelse 2013/14:245.

bild. Bland de uppgifter som samordningsorganet föreslås ansvara ingår att regelbundet genomföra nationella riskbedömningar, utveckla policyer och metoder samt att vara en kunskapsgenerator där förstärkt fokus till en början borde ligga på att sammanställa och sprida kunskap om finansiering av terrorism.

18.5 Utformning av en ny samordningsfunktion

Utredningens förslag: En ny samordningsfunktion inrättas, som ersätter dagens Samordningsorgan för tillsyn över åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

I följande avsnitt lämnas förslag på vilka myndigheter och organ som ska ingå i samordningsfunktionen, vilket uppdrag den ska ha, hur den ska vara organiserad, vilka arbetsformerna ska vara, hur styrningen ska ske, hur den rättsliga regleringen av samordningsfunktionen ska utformas. Frågan om finansiering behandlas i avsnittet om konsekvenser av utredningens förslag.

18.5.1 Medverkande myndigheter och andra organ

Utredningens förslag: Samarbetet ska utgå från de myndigheter som genomförde den nationella riskbedömningen. Även Sveriges advokatsamfund ska erbjudas möjlighet att delta i funktionen.

Utredningens bedömning: Vid behov ska också andra myndigheter, organ, verksamhetsutövare samt andra yrkesmässiga eller ideella aktörer ska, vid behov, kunna knytas till arbetet.

Utredningens uppfattning är att en *bredare* samordning krävs för ett effektivt arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Här kunde det framstå som naturligt att bredda det redan befintliga samordningsorganet för tillsyn. En sådan lösning är emellertid förenad med flera svårigheter. Det behov som den nya samordningsfunktionen ska fylla innefattar frågor som rör rapporteringsskyldighet och tillsyn, men ska primärt utgå från behovet av kunskapsuppbbyggnad och kunskapsöverföring. Detta ställer krav på utveckling

och tillämpning av andra arbetssätt än som tillämpas inom ramen för den nuvarande samordningen. Utöver detta tillkommer en rad nya områden som behöver samordnas. Detta fordrar en förändrad organisation och sammansättning av de aktörer som ska engageras. Utredningens föreslår därför att det tillskapas en ny samordningsfunktion som ersätter det nuvarande samordningsorganet.

Utredningen föreslår att i samordningsfunktionen ska ingå den grupp av myndigheter och organ som deltog i arbetet med att genomföra den nationella riskbedömningen. Myndigheterna deltar alla – på ett eller annat sätt – i dagens arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Det vill säga, samordningsfunktion skulle inkludera följande myndigheter och organ:

- Bolagsverket
- Brottsförebyggande rådet
- Ekobrottsmyndigheten
- Fastighetsmäklarinspektionen
- Finansinspektionen
- Kronofogdemyndigheten
- Lotteriinspektionen
- Revisorsnämnden
- Polismyndigheten
- Skatteverket
- Säkerhetspolisen
- Tullverket
- Åklagarmyndigheten
- Länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götalands län och Skåne

Även Sveriges advokatsamfund bör erbjudas möjlighet att delta i samordningsfunktionens arbete som fullvärdig medlem. Beroende på vilka frågor som ska hanteras inom samordningsfunktionen kommer samverkan med andra aktörer vara nödvändigt i arbetet. Det kan handla om att involvera någon av branschorganisationerna eller en

grupp verksamhetsutövare. Det kan också röra sig om vetenskapliga forskningsprojekt som kan bedrivas vid universitet eller högskola.

Mot att involvera en så bred krets skulle kunna anföras att det stora antalet aktörer motverkar en effektiv samverkan; att organisationen blir alltför tungrodd. Det är emellertid utredningens uppfattning att arbetet med att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism måste ske med ett så brett perspektiv som möjligt. Genom att samordningsfunktionen föreslås omfatta olika typer av myndigheter och organ skapas goda förutsättningar för en sådan bred bas. Detta multidisciplinära synsätt kommer, enligt utredningens mening, att utgöra ett värdefullt instrument i kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Ambitionen måste också vara att beslut ska kunna fattas effektivt, trots att samarbetet bedrivs i en vid krets av deltagare. Arbetsformerna inom samordningsfunktionen måste därför utformas med särskild omsorg för att detta ska kunna uppnås.

18.5.2 Uppdrag och ansvarsområden

Utredningens bedömning och förslag: Nyckelbegreppen för den nya samordningsfunktionen bör vara informationsutbyte och kunskapsöverföring. Detta innefattar inte enbart att förse regimens olika aktörer med väl avpassad kunskap. Det inbegriper bl.a. även kartläggning, analys, övervakning av risker i fråga om penningtvätt och finansiering av terrorism. Vidare innefattar arbetet utformningen av strategier, policyer och metoder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Funktionens samordningsansvar bör även omfatta genomförandet av nationella riskbedömningar och förslag till årliga nationella strategier, initiativ till förslag till förändringar i regelverk, samordning av föreskrifter och allmänna råd, metoder för tillsyn samt tillämpningen av sanktioner. Funktionen bör också vara ansvarig för informationsutbyte med organ som svarar för samordning av det brottsbekämpande arbetet, dvs. främst Samverkansrådet och Operativa rådet samt myndigheter och organ (t.ex. inrättade Asset Recovery Offices) som är inriktade mot att återföra brottsvinster. Även internationellt informationsutbyte bör kunna ske genom plattformen.

Utförandet av arbetsuppgifterna bör vid behov kunna förläggas till andra myndigheter, bedrivs som forskningsprojekt hos externa aktörer som t.ex. universitet och högskolor. Samordningsfunktionen ska ha ansvar för att initiativ till de olika åtgärderna tas. Även när utförandet av överenskomna åtgärder ankommer på en eller flera av de samverkande myndigheterna kommer samordningsfunktionen att ha det övergripande ansvaret att följa upp hur arbetet genomförs. Samordningsfunktionen ska således upprätthålla ”det nationella helikopterperspektivet” och fungera som motor i regimen.

Informationsinsamling, sammanställning och tillgängliggörande

Samordningsfunktionen bör vara ett centrum för kunskapsuppbyggnad och kunskapsöverföring och i denna egenskap:

- Säkerställa att kunskap – befintlig och ny – inhämtas

I egenskap av kunskapscentrum bör samordningsfunktionen ansvara för att information om penningtvätt och finansiering av terrorism inhämtas.

Samordningsfunktionen bör se till att regimen kunskapsbank hålls uppdaterad. Funktionen ska ha ett helikopterperspektiv och kontinuerligt bedriva omvärldsbevakning. Detta kräver bl.a. välutvecklade metoder för hur kunskaper om kända och nya brottsliga företeelser och brottsupplägg ska identifieras och inhämtas. Vidare kan det röra sig om att samla in information om hur nya tjänster och ny teknik skulle kunna missbrukas. Också kunskaper om hur lagliga affärer kan och bör se ut är av stort värde; sådan information kan tjäna som jämförelsematerial för verksamhetsutövare, tillsynsmyndigheter m.fl.

En central uppgift för samordningsfunktionen blir därför att ta fram en strategi för vilken information som behöver tas till vara från olika såväl befintliga informationskällor som genom särskilda insamlingsaktiviteter.

- Skapa en kunskapsbank och analysera informationen

Samordningsfunktionen måste också ha en strategi rörande vem eller vilka som ska lagra informationen och hur detta närmare bör struktureras.

Kunskapsbanken kan utformas i samordningsfunktionens egen regi men det är också möjligt att bygga kunskapsbaser hos de olika myndigheterna. Det senare alternativet medför att myndigheternas skilda ansvarsområden, kompetens och erfarenheter kan utnyttjas effektivt. Ett effektivt utnyttjande av kunskaperna, oavsett om dessa samlas i en databas eller finns i flera förutsätter bl.a. att sökning kan ske samordnat i hela materialet och att en gemensam struktur och terminologi används. Kunskapsbanken kan också innehålla länkar till andra informationskällor.

Tillgänglig information som inte analyseras har dock inget värde. En löpande analyskapacitet som i dag inte finns måste därför byggas upp. Det är viktigt att det finns permanent analyskompetens eftersom modus operandi när det gäller penningtvätt och finansiering av terrorism hela tiden förändras och blir alltmer sofistikerad.

Brottsförebyggande rådet (Brå) har för bl.a. utredningen föreslagit att en s.k. "Organised and Economic Crime Monitor" skapas i Sverige. Denna skulle vara en ständig funktion som samlar in data från stora ärenden mot organiserad och ekonomisk brottslighet. Således är den en form av kunskapsbank. Utifrån datainsamlingen byggs sedan också en analysfunktion upp som årligen kan producera fördjupade rapporter om bl.a. penningtvätt och finansiering av terrorism.

Förlagan till Brå:s förslag är den Organised Crime Monitor som finns i Nederländerna. Den nederländska funktionen startades 1996 och har som informationsgrund en databas där stora utredningar om organiserad brottslighet bryts ned efter ett kodschema. I systemet registreras bl.a. uppgifter om hur grupperingar är ihopsatta, hur de samarbetar, typen av brottslig verksamhet, grupperingarnas agerande gentemot de möjligheter som uppstår i deras omgivning, vad de tjänar på sin verksamhet/hur mycket brottsligheten omsätter, hur penninghanteringen ser ut, vilka legala aktörer som gärningspersonerna kommer i kontakt med för att göra investeringar m.m. Uppgifterna samlas in genom en systematisk genomgång av förundersökningar, domar och underrättelserapporter samt intervjuer

med poliser, åklagare och andra myndighetspersoner. De rapporter som ges ut av den nederländska funktionen har ett preciserat och fördjupat tema, som t.ex. penninghantering i den organiserade brottsligheten. Den nederländska erfarenheten är att systemet lett till förändringar både i brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete.

Utredningen anser att inrättandet av en svensk Organised and Economic Crime Monitor kunde vara ett sätt att effektivt förse bl.a. samordningsfunktionen med analys av nödvändig kunskap. En sådan funktion skulle underlätta kunskapshanteringen och också utgöra norm för den övergripande systematik för hantering av information som sker inom de olika myndigheterna med syfte att utgöra en kunskapsbas för hanteringen inom regimen.

Brå har fört fram att det kunde vara en god idé att starta upp ett pilotprojekt som undersöker förutsättningarna för att etablera en Organised and Economic Crime Monitor i Sverige och eventuellt förbereda för att inrätta en sådan analysfunktion hos Brå – en bedömning som utredningen delar.

- Strukturera och anpassa informationen efter det ändamål som ska tillgodoses

Lika lite som information som inte analyseras har analys som inte används något värde. En central uppgift för samordningsfunktionen är därför att paketera informationen och analysen på ett sätt som är relevant för de olika huvudgrupperna av avnämare: verksamhetsutövare, brottsutredare och tillsynsmyndigheter.

Det finns naturligtvis behov av mer allmän, grundläggande information riktad till verksamhetsutövarna.

Det bör dock eftersträvas att i stor utsträckning som möjligt ge information om förhållanden som är till konkret nytta då verksamhetsutövaren själv utformar rutiner och vidtar andra adekvata åtgärder. I detta sammanhang efterfrågas i stor utsträckning information om brottsliga tillvägagångssätt och på vilka sätt dessa metoder kan komma att användas i anslutning till den bedrivna verksamheten. Verksamhetsutövaren ska så att säga "ta över stafettpinnen" och omsätta den analyserade informationen i konkreta åtgärder för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism.

Detta ställer mycket stora krav på innehåll och utformning av den information som ska göras tillgänglig. Här bör också understrykas den stora betydelse som interaktionen har i detta samman-

hang, dvs. informationsutbyte mellan samordningsfunktionen och deltagande myndigheter och organ å ena sidan och branschorganisationer, verksamhetsutövare och andra aktiva aktörer å andra sidan.

Samordningsfunktionen måste därför förfoga över särskild kompetens, inte bara inriktad mot informationsinsamling och analys utan också med sikte på att utforma information som är pedagogiskt väl utformad och som ansluter väl till de särskilda förhållanden som råder i viss bransch, är koncentrerad och sammantaget kan förväntas utlösa konkreta åtgärder hos verksamhetsutövarna.

- Kommunlicera och sprida informationen

När informationen väl förpackats på ett sätt som tillgodoser ändamålet måste den göras tillgänglig för mottagarna.

Alla nu existerande kommunikationsformer och kanaler bör lämpligen kunna användas, alltifrån inom ramen för tillsyn, traditionellt tryckt material till webbsidor, bloggar, sociala medier, traditionella media, branschvisa seminarier, kurser och större konferenser.

Formerna för hur information görs tillgänglig måste emellertid vara väl kända för regimen samtliga aktörer. I annat fall riskerar kunskaper att gå om intet. Enstaka rapporter kan exempelvis inte ges ut på olika sätt utan det måste ske via en eller flera i förväg angivna distributionskanaler.

- Återkoppla med mottagarna

Kommunikationen får dock inte vara en envägs kommunikation; kanaler måste skapas för en återkoppling från verksamhetsutövare och branschorganisationer till samordningsfunktionen.

Regelbundna återkopplingar med verksamhetsutövarna och andra mottagare är inte bara ett sätt att säkerställa att informationen sprids och når rätt målgrupp. Det är också ett nödvändigt instrument för att se till att informationen fyller sitt syfte. Några av de kanaler som används för att sprida informationen kan användas även för detta ändamål. Således kan återkoppling exempelvis ske via en webbplats, vid informationsmöten och konferenser. Även tillsyn är ett viktigt instrument för återkoppling.

Nationell riskanalys, strategi-, och metodutveckling m.m.

Den nya samordningsfunktionen bör även ansvara för den centrala policy- och metodutvecklingen på området penningtvätt och finansiering av terrorism. Det faller sig naturligt att den särskilda samordningsfunktionen därför ges ansvaret för att genomföra de nationella riskbedömningarna.

Samordningsfunktionen bör också ansvara för att ett förslag till nationell strategi med förslag till åtgärder årligen tas fram och överlämnas till regeringen.

I samordningsfunktionens initiativskyldighet bör även ligga att till regeringen och andra aktörer initiera förslag till nödvändiga förändringar i lagstiftning, förordningar, föreskrifter och allmänna råd om arbetssätt och prioriteringar.

Samordningsfunktionen bör också ha som uppgift att samordna metoder för tillsyn och principerna för påförande av sanktioner m.m.

Mer specifikt kan de olika uppgifterna beskrivas enligt följande.

- Ansvar för att löpande identifiera, kartlägga och analysera riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism

Som framkommit bör samordningsfunktionen ansvara för att de nationella riskbedömningarna genomförs. Nationella riskbedömningar bör redovisas årligen, arbetet med att identifiera och bedöma risker bör dock vara löpande.

Vid genomförandet av riskbedömningar är iakttagelser från under rättelseverksamheten, förundersökningar (vare sig de bedrivits med eller utan framgång) och lagföringar är av stort intresse. Även tillsynsmyndigheternas erfarenheter och iakttagelser är väldigt viktiga. En beskrivning av ett scenario som kan innebära ett hot behöver dock inte alltid utgå från ett konstaterat fall – eller ens en anad brottsmisstanke. En kartläggning kan också baseras på konstruerade företeelser. Den kan, enkelt uttryckt, arbetas fram utifrån ett tänkt scenario över vilka sårbarheter som t.ex. ett nytt betaltjänstmedel kan tänkas föra med sig. Målet med kartläggningarna är att ligga steget före. Många gånger blir det alltså fråga om att ”tänka som en brottsling”.

Det ska dock också framhållas att det även finns behov av att identifiera områden med lägre risk. Riskerna på vissa områden eller i vissa situationer kan – grundat på ett tydligt analysresultat – kon-

stateras vara sådana att förenklade åtgärder för kundkännedom kan tillämpas. Sådana iakttagelser kan sedan föranleda ändringar eller tillägg i penningtvättslagen eller i föreskrifter utfärdade av myndigheterna.

- Strategi och urval för att ta tillvara resultatet av riskbedömningarna

Samordningsfunktionens kartläggningar kan förväntas leda till ett myller av olika typer av hotbilder och risker. Det är onekligen inte möjligt att ta hand om alla på en och samma gång. Därför bör samordningsfunktionen ha strategier för hur arbetet ska prioriteras och bedrivs. Det ska finnas en tydlig målbild för arbetet.

Det strategiska urvalet måste ske med det riskbaserade förhållningssättet som utgångspunkt. Flest resurser ska användas där riskerna är som störst. Vissa företeelser kan behöva åtgärdas genom snabba och akuta insatser. I andra fall kan rutiner som motverkar riskerna redan finnas hos berörda myndigheter eller verksamhetsutövare. I dessa fall kan det vara värt att avvakta och närmare utvärdera hur riskerna hanteras.

- Ansvar för att utarbeta metodstöd, policyer, typologier m.m.

Policy- och metodutveckling är ett viktigt verktyg för att hålla ihop regimen och bidrar också till ökad förståelse för problemen hos de olika aktörerna. Det ska vara ett sätt att omforma statistik och annan information till praktiskt användbar kunskap som i sin tur utlöser metoder för genomförande av riskbedömningar inom visst eller vissa verksamhetsområden och effektivt förhållningssätt i kundrelationerna. Samverkan med forsknings- och universitetsvärlden är i detta sammanhang av stor betydelse.

- Initiativ till förslag till nya eller ändrade regelverk, arbetssätt, prioriteringar och förslag till nationell strategi

I samordningsfunktionens initiativskyldighet bör ligga att till regeringen och andra aktörer initiera förslag till nödvändiga förändringar i författningar, arbetssätt och prioriteringar.

Samordningsfunktionen bör ansvara för att ett förslag till nationell strategi med förslag till åtgärder årligen genomförs och över-

lämnas till regeringen. Förslaget till nationell strategi kan beskrivas som en slutprodukt av samordningsfunktionens löpande arbete.

- Kanal för att se till att ”alla talar samma språk”

Samordning innebär att regimen samtliga aktörer, i den mån det är möjligt, ska ha gemensamma utgångspunkter och vara underkastade likartade skyldigheter. Detta förutsätter bl.a. att aktörerna genom den nya plattformen:

- Så långt det bedöms vara ändamålsenligt samordnar utformningen av föreskrifter och allmänna råd som rör penningtvätt och finansiering av terrorism.
- Samordnar metoder för tillsyn, som är ett viktigt medel för att öka kunskapen och utveckla effektiva metoder hos verksamhetsutövarna.
- Samordnar tillämpningen av sanktioner: Syftet är att likartade åsidosättanden av regelsystemet bör föranleda likartade sanktioner. Det bör framhållas att samordningen i detta avseende ska utgå från den praxis som kommer att utformas vid de prövningar av domstol som tillsynsmyndigheternas sanktionsbeslut kommer att medföra.
- Också i övrigt ser till att regimen ser likartad ut för dess aktörer. Bl.a. behöver formerna för vissa funktionärers lämplighetsprövning samordnas.

Informationsutbyte med andra nationella – och internationella – aktörer

En förutsättning för att samordningsfunktionens arbete ska kunna fungera är att det finns möjligheter att skicka signaler och utbyta information. Samordningsfunktionen bör inta rollen som brobyggare och vara en kontaktyta, bl.a. när det gäller:

- Informationsutbyte med organ som ansvarar för samordning av brottsbekämpande insatser, dvs. främst Samverkansrådet och Operativa rådet

Flera av de brister som framkommit i den svenska regimen mot penningtvätt och finansiering av terrorism belyser behovet av en bredare kontakt mellan brottsförebyggande och brottsbekämpande samarbeten. Samordningsfunktionen är ett lämpligt forum för att skapa en länk till de brottsbekämpande samordningsråden. Genom att skapa en koordinerad, löpande och konstruktiv dialog där erfarenheter kan utbytas förs arbetet framåt. Signaler om problem och behov kan lättare fångas upp och åtgärder snabbare sättas in.

- Allmän återkoppling av verksamhetsutövarnas rapporter till Polismyndigheten

Samordningsfunktionen kan inte överta Polismyndighetens (Finanspolisens) uppgift att återkoppla i enskilda ärenden. Det är emellertid viktigt att fortlöpande förmedla en bild av vilken betydelse rapporteringen har och hur denna närmare bör vara utformad för att effektivt bidra till att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta kan ske inom ramen för samordningsfunktionens verksamhet.

- Samordning av det internationella informationsutbytet

Samordningsfunktionen bör ges det övergripande ansvaret för att sammanställa underlag för internationellt informationsutbyte. Ansvarigt departement bör även kunna delegera till samordningsfunktionen uppgiften att företräda Sverige i olika sammanhang.

18.5.3 Organisation

Utredningens bedömning och förslag: Samarbetet ska utgå från en *central ledningsgrupp* som omfattar samtliga samverkande myndigheter och – på frivillig basis – Sveriges advokatsamfund. Den centrala gruppen ska bestå av ledande personer i de samverkande myndigheterna. Samma sak bör gälla för Sveriges advokatsamfund. Ordförande i den centrala gruppen ska vara chefen för den myndighet till vilken samordningsfunktionen ska lokaliseras. Den centrala gruppen fattar de övergripande besluten för samordningsfunktionens arbete. Besluten ska fattas i konsensus.

Samordningsfunktionen ska också ha en *expertgrupp*, med representanter från de samverkande organisationerna. Expertgruppen ska formeras av personer från samverkande myndigheter och organ som har direkt anknytning till arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Expertgruppen ska vara aktiva i det löpande arbetet, i nära samarbete med samordningsfunktionens kansli.

Till stöd för samordningsfunktionens grupper ska finnas ett *kansli*. Kansliet ska ledas av en kanslichef och i övrigt tilldelas tillräckliga resurser för att tillgodose behovet av nödvändig kompetens. Kanslichefen ska också vara ordförande i expertgruppen. Kansliet ska fungera som navet i samordningsfunktionens löpande verksamhet och utgöra en gemensam berednings- och uppföljningsfunktion.

Arbetet inom samordningsfunktionen ska, vid behov, kunna ske *sektorvis* och i mindre *arbetsgrupper*.

Andra myndigheter, organ, branschorganisationer, verksamhetsutövare och andra yrkesmässiga eller ideella aktörer ska också kunna engageras i arbetet. Samordningsfunktionen ska, utöver det som följer av författningar, utforma sitt eget arbetssätt.

Central styrgrupp

Utredningen föreslår att samarbetet leds av central styrgrupp, där myndigheterna och Sveriges advokatsamfund företräds av personer på ledningsnivå.

På detta sätt säkerställs att delegaterna har tillräckligt beslutsmandat för den myndighet eller organ som de representerar. Det löpande samarbetet förankras därmed på ett effektivt sätt i de deltagande myndigheterna.

Enligt utredningens uppfattning är det inte lämpligt att utse någon extern ordförande. Inte heller bör ordförandeskapet vara rullande. Ordföranden för den centrala styrgruppen bör vara chefen för den myndighet till vilken kansliet lokaliseras.

Styrgruppen ska fatta övergripande beslut som rör samverkan mellan deltagande myndigheter. Detta innebär bl.a. beslut rörande inriktning och strategier för arbetet, gemensamma insatser, inklusive finansieringen av dessa samt uppdrag till medverkande myndigheter.

Den centrala gruppen är även beställare och mottagare av utvärderingar av genomförda insatser. Gruppen tar också slutlig ställning till inom samordningsfunktionen utarbetade utkast till nationella riskbedömningarna och nationella strategier och är avsändare av dessa till regering för beslut.

För att nå så goda samförståndslösningar som möjligt samtidigt som deltagande myndigheters och organs självständighet bibehålls, ska besluten, enligt utredningens mening, fattas i koncensus. Den centrala gruppen ska, alltjämt i samförstånd och under förutsättning av frivillighet, kunna lämna uppdrag till deltagande myndigheter alternativt till kansliet, beroende på uppdragets art, att genomföra beslutade insatser. Den ska också kunna delegera till expertgruppen att fatta kompletterande beslut. Även beslut i expertgruppen ska fattas i konsensus.

Utredningen vill särskilt understryka att de involverade myndigheterna inte ska vara skyldiga att fatta beslut eller i övrigt agera i enlighet med de beslut som fattas av samordningsfunktionen. Effektiviteten i samordningen är dock helt beroende av att de aktörer som deltar i samordningen följer den inriktning som har överenskommit. Det måste förutsättas att den som, av olika skäl, måste avvika från överenskommelsen, så snart som möjligt informerar samordningsfunktionen om detta.

När en tillsynsmyndighet utfärdar föreskrifter ska den enligt 18 § tredje stycket penningtvättsförordningen samråda med samordningsorganet vid Finansinspektionen. Utredningen föreslår att detta ska gälla också i fortsättningen med den förändringen att samråd i stället ska ske med samordningsfunktionen.

Kravet på samråd innebär en skyldighet för myndigheten att ta upp frågan om utformningen av den aktuella föreskriften i samordningsfunktionen innan föreskriften beslutas. Detta inverkar inte på myndighetens självständiga rätt att besluta om föreskriften men myndigheten måste, utan att detta har någon formell betydelse, också beakta eventuella överenskommelser om inriktning och utformning av föreskrifter av aktuellt slag.

Expertgrupp

Till samordningsfunktionen bör knytas en grupp bestående av personer från de samverkande organen med särskild och aktuell kompetens på området penningtvätt och finansiering av terrorism; en expertgrupp. Huvuduppgiften för expertgruppen ska vara att tillsammans med kansliet att ta fram underlag för beslut av styrgruppen. Den kan också, som nämnts i föregående avsnitt, få till uppgift att genomföra beslutade aktiviteter.

Arbetsgrupper

Att beslut inom samordningsfunktionen ska fattas i konsensus hindrar inte att arbetet med att ta fram förslag till nya åtgärder, och insatser, förändrade föreskrifter m.m. sker inom mindre arbetsgrupper.

Tvärtom är det mindre ändamålsenligt att samtliga myndigheter genomgående ska vara lika aktiva. Arbetet inom samordningsfunktionen bör bedrivas med så stor flexibilitet som möjligt. I många fall kan det förväntas komma att vara mer ändamålsenligt att det grundläggande arbetet sker mindre grupperingar. Beslutsfattandet inom samordningsfunktionen – vid vilket samtliga medlemmar bör delta – blir då mer ett forum för förankring.

I en särskild arbetsgrupp bör också, med fördel, kunna ingå personer från bl.a. andra myndigheter än de som ingår i styrgruppen, såsom t.ex. personer från universitet, branschorganisationer och verksamhetsutövare.

Kansli

Som stöd för samordningsfunktionen ska finnas ett kansli. Kansliet ska fungera som en gemensam berednings- och uppföljningsfunktion och ha ansvaret för rapporteringen till regeringen. Det ska fungera som navet för all verksamhet inom ramen för samordningsfunktionen och ansvara för all administration vad gäller möten, konferenser, informationsdelning, etc. I det fall gemensamt beslutade uppdrag, exempelvis inom informationsområdet, läggs ut på extern konsult, ska kansliet ansvara för upphandlingen, om nödvändigt

med assistans från någon eller några av de andra samverkande myndigheterna.

Kansliet ska också fungera som en informationshubb mellan analysfunktionen å ena sidan, och verksamhetsutövare och deras branschföreträdare, tillsynsmyndigheterna, och övriga berörda myndigheter och andra aktörer, inklusive media, å den andra. I detta ingår att, med utgångspunkt från de analyser som analysfunktionen producerar, bl.a. ”paketera” information om modus operandi för penningtvätt och finansiering av terrorism i olika branscher. Kansliet ska också ansvara för att, på lämpligt sätt, sprida den paketerade informationen till verksamhetsutövarna, antingen direkt, genom utförande av tillsynsmyndigheterna eller via branschorganisationerna.

Kansliet ska ledas av en kanslichef och i övrigt tilldelas tillräckliga resurser – vad gäller såväl kvalitet som kvantitet – för utföra sina uppgifter. Nödvändiga kompetenser som bör finnas i kansliet inkluderar: erfarenhet av brottsutredande verksamhet inom ekoområdet, samhällsekonomisk/kriminologisk analyskompetens (även om huvuddelen av analysarbetet ska göras av andra aktörer inom samverkansgruppen), erfarenhet från verksamhetsutövares tillämpning av penningtvättsregelverket, erfarenheter från tillsyn, kompetens inom kommunikationsområdet, beställarkompetens, såväl inom de sakområden som upphandlingen ska avse som inom IT-området, samt administrativ kompetens.

18.5.4 Styrning

Utredningens bedömning och förslag: Samordningsfunktionen ska utgöra navet i det nationella samarbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Gentemot regeringen bör samordningsfunktionen inta rollen som initiativtagare, förslagsställare och samordnare av myndigheternas genomförande av de beslut som nationella politiska organ fattar.

Mellan regeringen och samordningsfunktionen bör finnas en samsyn kring problembild och strategi för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är därför viktigt att det finns en kontinuerlig dialog mellan Regeringskansliet och samordningsfunktionen. Det bör också finnas en möjlighet för regeringen att, som ett led i det löpande arbetet, initiera frågeställ-

ningar i samordningsfunktionen och delegera vissa uppgifter till denna.

I syfte att skapa förutsättningar för en sådan dialog bör det inom Regeringskansliet utses en funktion som ansvarar för samarbetet mellan regeringen och samordningsfunktionen.

Enligt direktivets artikel 49 ska det nationella samarbetet även inkludera beslutsfattare. Begreppet beslutsfattare måste tolkas som att det avser dem som på nationell politisk nivå ansvarar för att åtgärder för att förebygga och bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism genomförs, i praktiken regeringen. Anledningen till att det förutsätts att centrala beslutsfattare deltar aktivt i samarbetet är att det måste finnas effektiva mekanismer som sörjer för att den nationella strategin för bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism omsätts i konkret handling.

Samordningsfunktionen utgör, enligt utredningens förslag, navet i det nationella samarbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Gentemot regeringen intar samordningsfunktionen rollen som initiativtagare, förslagsställare och samordnare av myndigheternas genomförande av de beslut som nationella politiska organ fattar. Alternativet skulle vara att låta det nationella samarbetet utgå från regeringen och t.ex. få formen av ett centralstyrt råd. Enligt utredningens uppfattning framstår dock den lösningen inte som ändamålsenlig. Ambitionen är att uppnå effektivitet i det nationella samarbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Ett centralstyrt råd kan inte ges samma mandat att fatta självständiga beslut.

Den svenska förvaltningsmodellen sätter gränser på det sättet att regeringen inte får detaljstyra myndighetsutövningen.

Att låta det nationella samarbetet utgå från Regeringskansliet skulle också leda till dubbelarbete. Berörda myndigheter och organ skulle ändå behöva formera sig för att samarbeta kring utvecklandet av metoder, antagandet av föreskrifter, utövande av tillsyn m.m. Myndigheternas arbete skulle också behöva samordnas med det centralstyrda rådets insatser. De praktiska erfarenheter som myndigheterna och organen har skulle annars inte kunna utnyttjas och hela syftet med det nationella samarbetet brista. Den nationella samordningen bör därför med nödvändighet utgå från berörda myndigheter och organ och omfatta alla moment i det förebyggande arbetet. Ett effektivt nationellt samarbete kräver sammanfattningsvis en sam-

ordnande funktion som har förutsättningar att vara verksamt i alla skeden av det nationella samarbetet: Kunskapsinhämtningen, den nationella riskbedömningen, metod- och strategiutveckling, utformningen av förslag till lagar och förordningar, genomförandet av den nationella strategin, informationsöverföring till verksamhetsutövarna och utövande av tillsyn, inbegripet tillämpning av sanktioner m.m.

Samtidigt är det, inte bara för att uppfylla direktivets krav, oerhört viktigt att det mellan regering och den operativa nivån finns en samsyn kring problembild och strategi för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är t.ex. de politiska beslutsfattarna som kommer att ta ställning till de lagförslag och förslag till nationella strategier m.m. som samordningsfunktionen lämnar ifrån sig.

En samsyn kan endast växa fram dialektiskt i en aktiv och öppen faktabaserad dialog mellan Regeringskansliet, som representant för regeringen, och samordningsfunktionen. Således är det viktigt att det kontinuerligt förs diskussioner om vilka ärenden som är aktuella. Regelbundna konferenser, exempelvis två till tre gånger per år, med deltagande från de i samordningsfunktionen ingående aktörerna och från Regeringskansliet kan t.ex. vara ett forum för en sådan dialog. Det bör också finnas en möjlighet för regeringen att, som ett led i det löpande arbetet, initiera frågeställningar i samordningsfunktionen och delegera vissa uppgifter till denna (som t.ex. möjligheten att företräda Sverige i internationella samarbeten, se ovan). När detta görs, men också för andra frågor är det viktigt med en löpande återkoppling från samordningsfunktionen till Regeringskansliet – utöver regelbundna gemensamma konferenser. I detta syfte föreslår utredningen att det inom Regeringskansliet utses en funktion som ansvarar för samarbetet mellan regeringen och samordningsfunktionen.

Denna växelverkan mellan samordningsfunktionen och regeringen leder inte bara till att de politiska beslutsfattarna får en naturlig roll i det nationella samarbetet utan ökar också möjligheterna för dessa att kontinuerligt hålla sig väl uppdaterade på förhållandena i regimen, något som i sin tur ökar förutsättningarna för en snabb interaktion mellan de politiska beslutsfattarna och myndigheterna. Den löpande kontakten mellan samordningsfunktionen och regeringen ökar alltså möjligheterna för de senare att hålla sig uppdaterade, vilket skapar förutsättningar för en snabb interaktion mellan de politiska beslutsfattarna och samordningsfunktionen.

Den formella styrningen av den samordnade verksamheten för bekämpande av penningtvätt och finansiering av terrorism måste dock ske genom de etablerade styrverktygen och kanalerna: instruktioner, budgetprocessens olika element dvs. finansiering, uppdrag och rapporteringskrav, samt myndighetsdialogen.

18.5.5 Arbetsformer

Utredningens bedömning och förslag: Samordningsfunktionens arbete bör främst utföras av de myndigheter som ingår i samarbetet. De myndigheter som ska ingå i samordningsfunktionen bör ha ett tydligt uttalat uppdrag att samverka i denna form.

Tanken med samordningsfunktionen är dock inte att den ska överta uppgifter från myndigheter eller andra organ. Avsikten är inte att heller att inskränka myndigheternas självständighet att fatta beslut inom sina områden.

Om en planerad myndighetsinsats faller inom samordningsfunktionens ansvarsområde, dvs. har betydelse för genomförandet av en strategi som är överenskommen, bör samråd dock ske med de övriga deltagarna i funktionen. Det blir då en fråga om en gemensam beredning av vissa insatser, strategier som syftar till att myndigheterna, så långt det är möjligt, ska vara överens och ges förutsättningar att agera likartat när något annat inte är motiverat. Det är sedan den enskilda myndigheten som formellt avgör om den ska följa det som har beslutats inom funktionen.

Samordningsfunktionens arbete ska i huvudsak utföras av de myndigheter som ingår i samarbetet och – på frivillig basis – av Sveriges advokatsamfund. Tanken med en särskild samordningsfunktion av detta slag är inte att den ska överta uppgifter från myndigheter eller andra organ. Till stor del handlar det om att utveckla de samverkande aktörernas förmåga att bidra till arbetet. Men det handlar också om att skapa en mekanism för att genomföra investeringsprojekt som gagnar hela regimen men som i samordningsfunktionen ingående myndigheter och organisationer inte skulle genomföra på egen hand. Vidare syftar samverkan till att skapa effektiva myndighetsövergripande processer för såväl det brottsförebyggande som det brottsutredande arbetet.

De myndigheter som ska ingå i samordningsfunktionen bör därför ha ett tydligt uttalat uppdrag att samverka i denna form. Samverkansformen innebär åtaganden från samtliga. Det är viktigt att tillvägagångssätt, strategier och andra insatser som rör området åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism behandlas inom samordningsfunktionen. Om en planerad myndighetsinsats faller inom samordningsfunktionens ansvarsområde, dvs. har betydelse för genomförandet av en strategi som är överenskommen, bör samråd alltså ske med de övriga deltagarna i funktionen. Det blir då en fråga om en gemensam beredning av vissa insatser, strategier som syftar till att myndigheterna, så långt det är möjligt, ska vara överens och ges förutsättningar att agera likartat när något annat inte är motiverat. Vissa insatser bör alltså, efter överenskommelse inom samverkansfunktionen, göras till föremål för samråd. Avsikten är emellertid inte att detta ska inskränka myndigheternas självständighet att fatta beslut inom sina områden. En effektiv samordningsfunktion förutsätter emellertid att en myndighet eller annan deltagare förväntas, när det bedöms ändamålsenligt, samråda om de insatser m.m. som faller inom ramen för samordningsfunktionens arbete. Det är sedan den enskilda myndigheten som formellt avgör om den ska följa det som har beslutats inom funktionen. Ingen samverkande myndighet kan alltså göras bunden av samordningsfunktionens ställningstaganden.

Mycket av det arbete och de investeringar som samordningsfunktionen kommer behöva och förväntas initiera utformas lämpligen som uppdrag, antingen till en eller flera i samordningsfunktionen ingående myndighet(er) eller organisation(er), eller till en extern part.

18.5.6 Rättslig reglering

Utredningens bedömning och förslag: Samordningsfunktionen inrättas som ett författningsreglerat organ. I penningtvättslagen införs bestämmelser, genom vilka samordningsfunktionen inrättas och där det också anges vilken myndighetschef som ska vara ordförande för samordningsfunktionen och var kansliet ska placeras.

Samordningsfunktionens övriga medlemmar utses genom penningtvättsförordningen.

Bestämmelser införs i penningtvättsförordningen som reglerar samordningsfunktionens ansvarsområden och mandat att fatta beslut.

Det finns två alternativ till rättslig reglering av den samordningsfunktion som nu föreslås. Antingen kan samordningsfunktionen inrättas som ett författningsreglerat samverkansorgan eller som en egen myndighet. Myndigheten, eller nämnden, styrs i så fall företrädesvis genom instruktion, regleringsbrev och återrapporteringskrav.

Utredningens förslag faller in under organisationsformen författningsreglerat organ. Anledning till vägvalet när det gäller organisatorisk form står främst att finna i samordningsfunktionens karaktär, men även i behovet av att på lämpligt och effektivt sätt kunna styra arbetet. Under alla förhållanden måste ambitionen vara att ge samordningsfunktionen tydliga mandat att verka för sitt ändamål. Ett lämpligt sätt att understryka funktionens betydelse för regimen är att införa bestämmelser i penningtvättslagen, genom vilka samordningsfunktionen inrättas och där också anges vilken myndighetschef som ska vara ordförande för samordningsfunktionen och var kansliet ska placeras.

I syfte att skapa ett tydligt uppdrag med tydliga mandat bör samordningsfunktionens övriga medlemmar utses genom förordning, lämpligen penningtvättsförordningen. För samma ändamål bör även ansvarsområdena och samordningsfunktionens mandat att fatta beslut tydligt framgå av förordningen. Övriga myndigheters och organs skyldighet att samverka får därmed också en ökad betydelse.

Utredningen anser att Finanspolisen, som organisatoriskt ingår i Polismyndigheten, särskilda och självständiga roll tas till vara och markeras genom att sektionen representeras i samordningsfunktionen på ett sätt som är jämförbart med vad som gäller för de medverkande myndigheterna.¹¹

¹¹ Jämför Brå:s upprepade förslag om att Finanspolisen bör omvandlas till en myndighetsgemensam finansiell underrättelsetjänst i rapporten Penningtvätt och annan penninghantering (rapport 2015:22).

18.5.7 Val av myndighet som ansvarig för samordningsfunktionen

Utredningens bedömning: Utgångspunkten är att samordningsfunktionen ska ha ett så brett perspektiv som möjligt. För att detta ska fungera fullt ut är det viktigt att den myndighet som svarar övergripande för initiativet i samarbetet kan agera neutralt och oberoende i den betydelse som närmare utvecklas i betänkandet, har förutsättningar att på ett effektivt sätt utnyttja erfarenheter från det brottsförebyggande, brottsupptäckande och brottsbekämpande arbetet samt kan skicka signaler mellan de olika arenorna och tilldelas tillräckliga resurser.

Det är vidare till fördel om det inom myndigheten finns vana av att bereda och utfärda föreskrifter, allmänna råd m.m. Erfarenheter av samarbete mellan olika myndigheter är en ytterligare fördel, i synnerhet om myndigheten har eller har haft till uppgift att leda eller administrera arbetet.

Utredningens förslag: Samordningsfunktionen placeras vid Polismyndigheten.

Kriterier som bör vara avgörande för valet av ansvarig myndighet

Frågan är vilka egenskaper som den myndighet som samordningsfunktionen ska knytas till bör ha.

Utgångspunkten är att samordningsfunktionen ska ha ett så brett perspektiv som möjligt. Detta förutsätter inte enbart att företrädare för olika myndigheter och organ finns representerade i funktionen. Det är viktigt att samarbetsklimatet främjar utbytet av erfarenheter och att detta kan omsättas i konkreta åtgärder. För att det ska fungera fullt ut är det viktigt att den myndighet som svarar övergripande för initiativet i samarbetet agerar neutralt och oberoende. Detta är, enligt utredningens uppfattning, ett avgörande kriterium för val av ansvarig myndighet. Myndigheten bör därför verka över ett så brett område som möjligt. Utredningen bedömer att det är till nackdel om myndighetens primära ansvarsområde är begränsad till visst eller vissa verksamhetsområden eller inte är närmare involverad i

brottsutredande eller lagförande verksamhet. Det breda perspektivet riskerar gå förlorat när det gäller möjligheterna att agera initiativtagare och ”motor” i samordningen. De konkreta åtgärderna riskerar i praktiken att relativt sett bli mindre inriktade mot frågor utanför myndighetens primära ansvarsområde. Det kan därför anses mindre lämpligt att myndigheten t.ex. har ett eget tillsynsansvar.

Samordningsfunktionen måste ha förutsättningar att på ett effektivt sätt tillgodogöra sig erfarenheter både från det brottsförebyggande, proaktiva arbetet och från det brottsbekämpande arbetet. Den som håller i samordningsfunktionen bör också ha förutsättningar att förmedla signaler mellan de båda arenorna. Att kunna fånga upp så många infallsvinklar och signaler som möjligt och utifrån dessa bringa klarhet om specifika risker och hot är ett viktigt förhållande. Det är således en stor fördel om myndigheten har erfarenheter från båda sidorna.

Det måste också sägas vara till fördel om det inom myndigheten finns vana av att bereda och utfärda föreskrifter, allmänna råd m.m. Tidigare erfarenheter av samarbete mellan olika myndigheter är en ytterligare fördel, i synnerhet om myndigheten har eller har haft till uppgift att leda eller administrera samarbetet.

Utredningen föreslår att Polismyndigheten tilldelas rollen som ”motor” i samordningsfunktionen

Det kan konstateras att de kriterier som räknas upp i föregående avsnitt sällar bort ett antal myndigheter som samordningsfunktionen alltså inte bör knytas till. Bland dessa kan särskilt nämnas tillsynsmyndigheterna. Tillsynsmyndigheterna besitter i sig ett antal av de egenskaper som samordningsfunktionens ”motor” bör besitta. Att deras primära ansvarsområde är att övervaka verksamhetsutövarna kan dock, som beskrivits ovan, riskera att ge upphov till intressekonflikter.

Ett antal myndigheter kan sammantaget sägas uppfylla flera av de kriterier som räknas upp i det föregående avsnittet. Bland dessa är det emellertid främst en som kan sägas uppfylla samtliga kriterier.

Polismyndigheten har, anser utredningen, egenskaper som möjliggör ett principiellt neutralt och oberoende förhållningssätt gentemot verksamhetsutövarna. Verksamheten är inte inskränkt till viss eller vissa branscher och myndigheten har inte någon särskild över-

vakande funktion direkt hänförlig till aktuella verksamhetsutövare. Visserligen skulle kunna hävdas att Polismyndighetens repressiva roll skulle kunna hämma ett gott samarbete med verksamhetsutövarna. I sin roll som deltagare i samverkansfunktionen har dock Polismyndigheten uppgiften att utvärdera och ompaketera kunskap för att den ska kunna användas i det proaktiva och i övrigt förebyggande arbetet. Verksamhetsutövarna ska således främst vara mottagare av återkoppling och information från samordningsfunktionen. Polismyndighetens roll i samordningsfunktionen är alltså inte att utreda och beivra enskilda händelser och har inte heller i den sistnämnda rollen normalt anledning att verka repressivt mot de verksamhetsutövare som ska tillämpa penningtvättslagen.

Polismyndighetens kompetens och metoder för att förebygga, upptäcka och utreda brott ser utredningen tvärtom som en tillgång i arbetet som motor för samordningsfunktionen. Detta ger förutsättningar för den breda spelplan som samordningsfunktionen måste kunna röra sig på, både när det gäller proaktivt, brottsförebyggande arbete och i det brottsbekämpande arbetet. Polismyndigheten ansvarar därutöver för de samverkansformer som bedrivs inom ramen för Samverkansrådet och det Operativa rådet. Den organisatoriska närheten till Finanspolisen är också en fördel även med beaktande av att det är angeläget att dess verksamhet bedrivs självständigt i förhållande till annan polisiär verksamhet. Myndighetens kompetens och metoder skapar därmed goda förutsättningar för ett utökat och effektivt utbyte av information mellan det brottsförebyggande och brottsbekämpande arbetet.

Att Polismyndigheten har bred erfarenhet från att ansvara för samverkan mellan myndigheter är ytterligare ett förhållande som bidrar till utredningens val av myndighet. Konkret handlar det bl.a. om att såväl Samverkansrådet som det Operativa rådet organisatoriskt är uppbyggda på ett sätt som liknar den organisation som samverkansfunktionen föreslås få. Detta innebär t.ex. att Polismyndigheten har en vana av att besätta och organisera en kanslifunktion. I Polismyndighetens verksamhet finns också erfarenheter av att utfärda föreskrifter och allmänna råd.

18.5.8 Finansiering

Utredningens bedömning: Utredningen förordar att samordningsfunktionens gemensamma verksamhet finansieras genom två öronmärkta anslagsposter som kanaliseras vid värdmyndigheten, dvs. Polismyndigheten: en för de gemensamma projekten och en för samordningskansliet.

Utredningen förordar att samordningsfunktionens gemensamma verksamhet finansieras genom två öronmärkta anslagsposter som kanaliseras vid värdmyndigheten, dvs. Polismyndigheten: en för de gemensamma projekten och en för samordningskansliet.

I regleringsbrevet anges lämpligen att anslagsposten för gemensamma projekt står till den centrala styrgruppens disposition, dvs. att beslut om dess användning fattas av styrgruppen och inte av värdmyndighetens chef. De samverkande myndigheternas deltagande i dialogforumets möten, i den centrala styrgruppen, i expertgruppen och i olika arbetsgrupper föreslås finansieras från de samverkande myndigheternas ordinarie anslag.

Till grund för beslut om den totala pottens/anslagets storlek ska ligga en kostnadssatt handlingsplan som samordningsfunktionens centrala styrgrupp har att besluta om. Denna handlingsplan uppdateras sedan varje år. I huvudsak bör den öronmärkta anslagsposten för gemensamma projekt, i varje fall initialt, rymmas inom givna budgetramar för de samverkande myndigheterna. Det vill säga, vid beredningen av de samverkande myndigheternas ordinarie budgetar beaktas de resurser som ställs till samordningsfunktionens disposition. Om samordningsfunktionen visar att den genom en väl fungerande samverkan i gemensamma projekt levererar ett tydligt mervärde för regimen som helhet, bör regeringen överväga att skjuta till additionella medel. Om och när en myndighet får ansvaret för att genomföra ett samverkansprojekt betalas kostnaderna för detta helt eller delvis från de gemensamma medlen, beroende på i vilken utsträckning projektet inte bara har mervärde för regimen i sin helt men även direkt för den genomförande myndigheten. När uppdrag läggs på extern part, ansvarar kansliet, under styrgruppens överinseende, för upphandlingen.

För att garantera att samordningsfunktionen har det stöd som krävs och att kansliet har tillräcklig kapacitet att utföra de arbets-

utgifter som listats ovan är det utredningens bestämda mening att finansieringen av kansliet ska vara additionell och öronmärkt. Om inte, finns alltid risken att kansliet går samma öde till mötes som i många andra samordningsfunktioner. En mer detaljerad uppskattning av och diskussion om kostnaderna för samordningsfunktionen och samordningsfunktionens gemensamma verksamhet återfinns i konsekvensanalysen i kapitel 24.

18.6 Informationshantering och sekretess

Utredningens bedömning: Det är inte nödvändigt att införa någon ny sekretessbrytande bestämmelse. Informationen kan och bör, innan den förs vidare från en myndighet till den gemensamma plattformen, vara sammanställd och presenterad ("förpackad") på ett sätt som undanröjer riskerna för att sekretesskyddade uppgifter röjs.

Om det inte är möjligt att sälla bort sekretesskyddad information bör den enskilda myndigheten göra en bedömning om någon sekretessbrytande bestämmelse (främst 10 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen [2009:400]) kan och bör tillämpas).

De myndigheter som ska delta i samordningsfunktionen förutsätts bidra med information i arbetet. Det innebär bl.a. att uppgifter om brottsliga tillvägagångssätt, grundade på iakttagelser i underrättelseverksamheten och i förundersökningar, bör utbytas mellan myndigheterna. Även i utbytet med de brottsbekämpande samordningsorganen måste erfarenheter kunna utbytas. Information från en bedriven förundersökning om ett visst tillvägagångssätt kan t.ex. vara av särskilt intresse (oavsett om förundersökningen bedrivits med framgång eller inte). Iakttagelser som tillsynsmyndigheterna gör i samband med tillsyn är också mycket viktiga att kunna använda.

Sekretess mellan olika myndigheter kan betraktas som ett hinder mot samarbete. Sådana problem har inte minst identifierats i de gemensamma insatserna mot den grova organiserade brottsligheten. Flera förslag har presenterats i syfte att underlätta informationsutbytet mellan de myndigheter som deltar i det samarbetet. Under

år 2014 presenterades bl.a. ett förslag till lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot grov organiserad brottslighet.¹²

En viktig utgångspunkt är emellertid att arbetet inom den samordningsfunktion som nu är ifråga ska inriktas mot förebyggande åtgärder. Det kan därför sällan – om ens någon gång – bli aktuellt att behöva delge ingående detaljer om en viss gärning eller vilken specifik verksamhetsutövare som är kopplad till brister i hanteringen. Än mindre kan det vara fråga om att dela information om namn på misstänkta eller andra personer. Informationen bör, innan den förs vidare från en myndighet till den gemensamma plattformen, vara förpackad på ett sådant sätt som undanröjer riskerna för att sekretesskyddade uppgifter röjs.

Utredningens slutsats är att det, i de allra flesta fall, går att undvika att den information som används i samordningsfunktionens arbete omfattas av sekretess. Den myndighet som delger informationen ska ha fullgjort sitt ansvar och paketerat om den redan innan den når den gemensamma plattformen.

Det kan dock, i vissa fall, vara omöjligt att helt sälla bort sekretesskyddat material.

Sekretess med syfte att skydda verksamheten måste primärt bedömas av den myndighet som förfogar över informationen, även om allmänna principer för avvägningen bör vara föremål för diskussion inom samordningsfunktionen. Ändamålet är att i största möjliga utsträckning kunna tillhandahålla information till regimen aktörer. Det kan emellertid i vissa fall behöva ske en avvägning mot intresset av att inte offentliggöra ”bruksanvisningar för lämpliga brottsuppbygg”. I undantagsfall kan utgången bli att materialet endast delvis eller inte alls kan delges samarbetet.

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) finns sekretessbrytande bestämmelser. Den viktigaste bestämmelsen är i detta sammanhang 10 kap. 2 § OSL. Bestämmelsen säger att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en enskild eller till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Myndigheterna som deltar i samordningsfunktionen ska vara skyldiga att medverka i arbetet, vilket bl.a. innebär att de måste bidra med information. Bestämmelsen ska visserligen tillämpas med restriktivitet och – rutinmässigt – endast

¹² Ds 2014:30, Informationsutbyte vid samverkan mot grov organiserad brottslighet.

om det är författningsreglerat. I de fall som det inte är möjligt att helt sälla bort sekretesskyddad information, men där en avvägning leder till att intresset av att delge informationen väger över, borde dock denna bestämmelse gå att tillämpa. En förutsättning är därvid att myndigheternas skyldighet att medverka i samarbetet är tillräckligt tydligt utformad för att utgöra grund för tillämpning av bestämmelsen.

En annan sekretessbrytande bestämmelse, som är värd att nämna, är den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Denna kräver dock att det ska vara uppenbart att intresset att lämna ut uppgiften överväger. Bestämmelsen kan också tillämpas enbart mellan myndigheter – i samordningsfunktionens arbete ska även andra, fristående aktörer, erbjudas plats. Därmed framstår generalklausulen som mindre användbar i den nya samordningsfunktionens arbete.

Inom ramen för samordningsfunktionens verksamhet aktualiseras inte bara informationsutbyte mellan de deltagande myndigheterna och organen. För att kontaktytan mellan samordningsfunktionen och de brottsbekämpande samverkansformerna ska få avsedd effekt måste information även gå att utbyta där emellan.

Samma grundprincip torde dock kunna tillämpas även i detta fall. Det är inte fråga om att dela detaljerad information om en specifik gärning. Syftet är att alstra kunskap och skapa förutsättningar för att snabbare kunna fånga upp och motverka brottsliga trender och beteenden. Det handlar t.ex. om att utbyta erfarenheter i fråga om tillvägagångssätt, konstaterade risker inom vissa sektorer m.m. Sådana erfarenhetsutbyten borde mycket sällan kräva att sekretesskyddade uppgifter delas. Skulle en sådan situation uppstå måste samma överväganden göras som när det gäller informationsutbyte inom samordningsfunktionen. Det blir alltså fråga om en avvägning mellan att använda en sekretessbrytande bestämmelse (även här torde främst 10 kap. 2 § OSL komma ifråga) och att hålla på informationen. Det kan inte komma i fråga att kräva att en myndighet eller ett organ ska lämna ifrån sig information.

Riskerna för att röja sekretesskyddade uppgifter måste sammantaget betraktas som små. Det borde därför inte uppstå sådan osäkerhet som medför alltför stor restriktivitet när det gäller att utbytet av information mellan deltagande myndigheter och organ.

Att låta införa nya sekretessbrytande bestämmelser framstår därmed inte som nödvändigt. Utgångspunkten måste vara att infor-

mationen kan och bör formateras om på ett sådant sätt att riskerna för att sekretesskyddade uppgifter röjs elimineras – även när det gäller informationsutbyte med de brottsbekämpande samverkansformerna. Utredningens bedömning är således att några nya sekretessbrytande bestämmelser inte bör införas.

19 Finanspolisens roll och samarbete med andra finansunderrättelseenheter

19.1 Inledning

De nationella finansunderrättelseenheterna utgör i flera avseenden spindeln i nätet i Fatfs och EU:s system för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är finansunderrättelseenheten som ska vara mottagare av de rapporter om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism som verksamhetsutövare åläggs att skicka in. Rapporterna måste i sin tur sägas vara en av de viktigaste grundpelarna i ett effektivt nationellt system mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Rapporterna utgör inte enbart grunden för eventuellt kommande lagföringar. Finansunderrättelseenheten förutsätts också att, utifrån rapporterna, analysera metoder, trender och mönster för penningtvätt och finansiering av terrorism. Finansunderrättelseenheten ska också återkoppla information till verksamhetsutövaren.

Att finansunderrättelseenhetens arbete är organiserat på ett effektivt och ändamålsenligt sätt är därför en vital förutsättning för att det nationella systemet mot penningtvätt och finansiering av terrorism överhuvudtaget ska fungera. De brister som kan finnas i finansunderrättelseenhetens arbete kan leda till brister i hela det nationella systemet. När det gäller de nationella finansunderrättelseenheternas roll och ansvar ställer såväl Fatfs rekommendationer som det fjärde penningtvättsdirektivet därför långtgående krav. I det följande behandlas frågan om hur dessa krav kan anses vara uppfyllda i förhållande till Finanspolisen. Kapitlet omfattar även en redogörelse över de krav som det fjärde penningtvättsdirektivet ställer på samarbete och samordning mellan medlemsstaternas finansunderrättelseenheter.

19.2 Finanspolisens roll

19.2.1 Finanspolisens roll i ljuset av Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet

De krav som direktivet ställer på finansunderrättelseenhetens roll, organisation och ansvar regleras till övervägande del i artikel 32. Artikeln, som bygger på Fatfs rekommendation nr 29, är mer detaljerad än motsvarande bestämmelse i det tredje penningtvättsdirektivet. Huvudbudskapet är dock detsamma. Finansunderrättelseenheten ska vara operativt oberoende och självständig. Den ska ha behörighet och kapacitet att utföra sina uppgifter fritt och kunna fatta självständiga beslut. Direktivet kräver vidare att finansunderrättelseenheten tilldelas tillräckliga finansiella, personella och tekniska resurser för att kunna fullgöra sina skyldigheter.

Finansunderrättelseenheten ska ha som uppgift att ta emot, begära ytterligare information och analysera rapporter om misstänkta transaktioner och övrig information – som är relevant för penningtvätt, därmed associerade förbrott eller finansiering av terrorism (artikel 32.3).

Analysen ska bestå av två delar. För det första ska den omfatta en operativ analys som är inriktad på enskilda fall och särskilda mål eller på lämpligt utvalda uppgifter. För det andra ska finansunderrättelseenheten genomföra strategiska analyser av trender och mönster när det gäller penningtvätt och finansiering av terrorism (artikel 32.8).

Enheten ska, med nödvändig skyndsamhet, ha direkt eller indirekt tillgång till finansiell och administrativ information samt underrättelseinformation och information om pågående brottsutredningar som behövs för att den ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Vidare ska finansunderrättelseenheten, på begäran – som huvudregel – kunna lämna uppgifter till behöriga myndigheter om det motiveras av farhågor om penningtvätt, därmed associerade förbrott eller finansiering av terrorism (se artikel 32.4, vissa undantag från bestämmelsen görs i artikel 32.5).

Förutom i artikel 32 finns även i artikel 46 bestämmelser som tar sikte på finansunderrättelseenhetens arbete. Av artikel 46.3 följer att medlemsstaterna ska se till att det, i de fall det är möjligt, lämnar lämplig feedback till verksamhetsutövare avseende effektiviteten och uppföljningen av rapporterna om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism.

19.2.2 Utredningen

Allmänt

Utredningen gör bedömningen att dagens reglering i stort uppfyller kraven enligt de internationella åtagandena. Finanspolisen är, i egenkap av Sveriges finansunderrättelseenhet, utsedd att vara en självständig funktion inom Polismyndigheten. Enhetens främsta uppgift är att ta emot, bearbeta och analysera rapporter från verksamhetsutövare samt samla in och analysera annan underrättelseinformation inom det finansiella området. När det gäller finansiering av terrorism sker detta arbete i samråd med Säkerhetspolisen, som har det huvudsakliga ansvaret för terrorismbekämpning. Arbetet har till syfte att förse brottsbekämpande och andra behöriga myndigheter med information för att dessa i sin tur ska kunna förebygga och beivra brott. Finanspolisen har också de rättsliga förutsättningarna för att kunna utbyta information med myndigheter och andra aktörer.

Att regelverket är adekvat och tillräckligt betyder dock inte att det saknas behov av förbättringar. I det följande redogör utredningen för sina överväganden i dessa avseenden.

Kravet på en uttalat självständig roll

Utredningens bedömning: Det bör i framtiden säkerställas att det tydligt framgår av det interna regelverket inom Polismyndigheten att endast personal som genom särskilda beslut tjänstgör inom enheten Finanspolisen kan fatta beslut och i övrigt hantera de frågor som är förbehållna en finansunderrättelseenhet och att Finanspolisen tilldelas tydligt avskilda, öronmärkta resurser.

Det bör vidare övervägas om det i författning ovanför myndighetsnivån ska framgå att det inom Polismyndigheten ska finnas en enhet som benämns Finanspolisen och att det av penningtvättslagen direkt ska framgå att rapportering ska ske till den enheten

Finansunderrättelseenheten ska som framkommit ha en uttalat självständig roll. Det innebär inte att funktionen måste organiseras som en självständig myndighet. Det är dock viktigt att det organisatoriska regelverket utformas så att det säkerställs att beslut i frågor

som exklusivt ska hanteras av en finansunderrättelseenhet endast kan fattas av personal som, genom särskilda beslut, är avdelade för tjänstgöring inom den enhet som utgör en finansunderrättelseenhet. Det är också viktigt att det är tydligt vilka resurser som ställs till Finanspolisens förfogande. Den bedömningen bör, enligt utredningens uppfattning, som ett led i att garantera att Finanspolisen kan agera fullt ut i sin roll, ligga på den högsta myndighetsnivån – något som inte är fallet i dag. Finanspolisen bör tilldelas ”öronmärkta” resurser. Det skulle från den utgångspunkten finnas anledning att överväga om inte Finanspolisen i framtiden bör utgöra en enhet som står under direkt ledning av myndighetschefen.

Rapportering ska enligt penningtvättslagen ske till Polismyndigheten. Detta kan, trots att ”Finanspolisen” är ett väl inarbetat begrepp, riskera att medföra att information i form av en rapport från en verksamhetsutövare inledningsvis lämnas till vilken enhet som helst inom Polismyndigheten. Detta får i så fall anses strida mot den grundläggande tanken i penningtvättsregelverket, som innebär att all information som rör rapporteringen ska förbehållas verksamhetsutövaren och finansunderrättelseenheten, dvs. informationen får inte hanteras utanför den enhet som utgör Finanspolisen. Mot detta kan naturligtvis invändas att mottagande personal inom polisen har tystnadsplikt men situationen innebär ändå att informationen i praktiken har röjts.

Utredningen anser därför att det bör övervägas om det i författning ovanför myndighetsnivån bör tydliggöras att det finns en avdelning eller annan enhet inom Polismyndigheten som utgör Sveriges finansunderrättelseenhet med benämningen Finanspolisen. Skulle Finanspolisen direkt underställas myndighetschefen kan detta organisatoriska förhållande införas i 2 b § polislagen (1984:387). Det bör därefter i penningtvättslagen kunna anges att rapportering ska ske till Finanspolisen.

De överväganden som måste göras för att åstadkomma detta inrymmer flera organisatoriska frågor, som måste anses ligga utanför utredningens område. Utredningen vill dock framhålla vikten av att Finanspolisens roll fortlöpande vidareutvecklas och att dessa överväganden då tas i beaktande.

Finanspolisens arbete

Utredningens bedömning: Det är angeläget att det säkerställs att Finanspolisen, kvalitativt och kvantitativt, har tillräckliga resurser för att analysera rapporter och annan information med syfte

- att ge underlag för brottsförebyggande arbete och inledande av förundersökningar,
- att urskilja trender och mönster rörande olika brottsliga förfaranden,
- att fortlöpande bearbeta och vidarebefordra information som behövs som underlag för förundersökningar,
- att utveckla och tillämpa metoder för att identifiera och överföra information av betydelse för pågående förundersökningar och lagföringar, och
- att direkt eller indirekt återkoppla till verksamhetsutövarna med anledning av lämnade rapporter.

Finanspolisen har flera komplicerade och resurskrävande arbetsuppgifter. De internationella åtagandena medför också långtgående skyldigheter för finansunderrättelseenheten. Det fjärde penningtvättsdirektivets krav är tydliga och därtill tvingande.

Utredningen har inte genomfört någon närmare analys av Finanspolisens behov av resurser. Redan den fragmentariska information som utredningen fått från Polismyndigheten, verksamhetsutövarna och vissa myndigheter ger dock en bild av att resurserna är ansträngda och att enheten inte förmår att leverera i enlighet med sin ambitionsnivå.

I Finanspolisens verksamhet har också tidigare identifierats brister hänförliga till personalresurser och verksamhetsstöd m.m. Dessa har bl.a. uppmärksammats i de nationella riskbedömningarna från 2013 och 2014.¹ Dessa brister har främst fått konsekvenser för Finanspolisens informationshantering – både när det gäller att bearbeta och analysera rapporter och att sprida information och kunskap.

¹ *Penningtvätt – En nationell riskbedömning* (2013-08-30) samt *Finansiering av terrorism – En nationell riskbedömning* (2014-03-14), Gemensam myndighetsrapport/Finansinspektionen Dnr 2012-13024.

Det har redan inledningsvis konstaterats att en mycket viktig ingrediens i en effektiv regim är att Finanspolisen har kapacitet att bearbeta och analysera rapporter och annan information på ett effektivt sätt. Rent operativt har detta betydelse för att underrättelsematerialet ska kunna leda till flera lagföringar. Strategiskt är det av stor vikt att Finanspolisen kan bidra med information om trender och nya mönster när det gäller penningtvätt och finansiering av terrorism. Vidare måste informationshanteringen fungera för att Finanspolisen ska kunna återkoppla till verksamhetsutövare på det sätt som direktivet och Fatfs rekommendationer förutsätter. Detta avspeglas också i 4 kap. 8 § i utredningens förslag till ny penningtvättslag som innebär att en verksamhetsutövare bl.a. ska beakta den information som Polismyndigheten genom Finanspolisen kan lämna av betydelse för bedömningen av om en stoppad transaktion senare ska genomföras. Erfarenheterna från verksamhetsutövarnas rapportering är också avsedd att utgöra ett väsentligt underlag för samordningsfunktionens arbete.

Finanspolisen har, i likhet med övriga underrättelseenheter, ansvaret för att bedöma när det finns anledning att till någon brottsutredande eller lagförande enhet överlämna information för prövning av om förundersökning ska inledas.

Skulle ytterligare underrättelseinformation identifieras, vare sig det rör sig om redan befintlig information eller ny sådan, som berör en pågående förundersökning görs det en särskild bedömning av hur informationen ska användas. Bedömningen grundas bl.a. på svårighetsgraden av det brott som utreds.

Information som Finanspolisen förfogar över ska som huvudregel vara känd endast av Finanspolisen. Det är därför viktigt att Finanspolisen har förmåga att sälla fram den information som kan ha betydelse för bedömningen av en misstänkts eller tilltalads skuld.

Utredningen anser vidare att det bör utvecklas metoder för att kunna identifiera och överföra underrättelseinformation till pågående förundersökningar och även i samband med pågående rättegångar. Resurstilldelningen till Finanspolisen bör också anpassas till detta.

Det kan konstateras att det, under senare tid, har vidtagits vissa åtgärder för att förbättra informationshanteringen. Inom Finanspolisen har skett resursförstärkningar, i såväl personellt avseende som beträffande verksamhetsstöd. För att kraven i de internationella åtagandena ska få avsedd genomslagskraft är det emellertid nödvändigt att Finanspolisens kapacitet utvecklas ytterligare. Flera

och, i viss mån, även bättre utnyttjade resurser är här en viktig komponent. Det kunskapsfrämjande arbete som avses bedrivas inom ramen för den föreslagna samverkansfunktionen bör i längden resultera i att Finanspolisen ges ett bättre underlag för sin analys. Det är också angeläget att verksamhetsutövarnas rapportering sker med så stor precision som möjligt, dvs. att rapportering sker efter en bedömning av omständigheterna i den aktuella situationen, då det rör sig om ett avvikande beteende som ger upphov till en misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism, låt vara på en oftast mycket lägre misstankesgrad än som krävs för ett omedelbart beslut om att inleda förundersökning. Ökad precision bör leda till minskning av schabloniserade rapporteringar baserade på olika beloppsgränser men samtidigt fler bättre underbyggda rapporter. Totalt sett finns det utsikter att detta kommer att leda till färre rapporter. Den föreslagna samordningsfunktionen, som bl.a. ska ha till uppgift att förbättra kvaliteten i rapporteringen, torde i sig skapa möjligheter för Finanspolisen att använda sina resurser på ett mer ändamålsenligt sätt. Detta inte minst om en s.k. ”Organised Crime Monitor”, som närmare behandlas i avsnitt 18.5.2, blir verklighet.

Utredningen anser avslutningsvis att Finanspolisens förmåga att återkoppla till verksamhetsutövarna och i högre utsträckning än som sker i dag analysera och överföra information till pågående förundersökningar bör utvecklas, oavsett om utredningen initierats av Finanspolisen eller inte. Detta ställer krav på betydande resurser såväl kvalitativt som kvantitativt.

Det är sammanfattningsvis, enligt utredningens uppfattning, för att tillgodose effektiviteten vid utövandet av den roll som Finanspolisen har, nödvändigt att närmare bedöma det reella resursbehovet. I den nationella strategin från 2014 har regeringen fört fram att man avser följa utvecklingen av Finanspolisens verksamhet och hur denna följer de krav och mål som följer av internationella standarder beträffande bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.² Enligt utredningens uppfattning är en viktig komponent i denna uppföljning att se över och utvärdera resursbehovet och resursfördelningen.

² *En nationell strategi för en effektiv regim för bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism*, Regeringens skrivelse 2013/14:245, s. 40.

19.3 Finanspolisens samarbete med andra finansunderrättelseenheter

19.3.1 Kraven enligt Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet

Samordning och samarbete mellan finansunderrättelseenheterna beskrivs, i ingressen till direktivet, vara ”av största vikt”.³ För att förbättra samordningen och samarbetet mellan finansunderrättelseenheterna omfattar det nya direktivet därför relativt detaljerade krav. Dessa kommer till uttryck i artiklarna 51–57.

Artikel 51 handlar om den Europeiska kommissionens roll i samarbetet. Där anges bl.a. att kommissionen ska lämna den hjälp som behövs för att underlätta samordningen mellan finansunderrättelseenheterna.

Artiklarna 52–57 riktar sig till medlemsstaterna.

I artikel 52 anges syftet med vad som ska åstadkommas, nämligen att finansunderrättelseenheter i största möjliga utsträckning samarbetar med varandra, oavsett organisatorisk ställning. Medlemsstaterna har att säkerställa att så sker. I artiklarna 53–57 regleras sedan de närmare kriterierna för hur ett sådant samarbete ska gå till.

Artikel 53 rör själva informationsutväxlingen. Där ställs krav på att medlemsstaterna ser till att finansunderrättelseenheterna, spontant eller på begäran, utbyter alla uppgifter som kan vara relevanta för deras bearbetning eller analys av information (artikel 53.1). Det uttalas att en begäran om information ska innehålla relevanta fakta, bakgrundsinformation, motiven till begäran och information om hur de begärda uppgifterna ska användas. Olika utbytesmekanismer får tillämpas om finansunderrättelseenheterna så har beslutat sinsemellan.

Om en finansunderrättelseenhet får in en rapport som berör en annan medlemsstat ska den omgående vidarebefordras till den statens finansunderrättelseenhet.

Artikeln omfattar vidare bestämmelser som tar sikte på hur en begäran från en annan medlemsstat ska behandlas (artikel 53.2). Det framgår att den finansunderrättelseenhet som begäran ställs till är skyldig att använda samtliga tillgängliga befogenheter som den nor-

³ Se beaktandesats (54).

malt skulle ha använt. Detta gäller specifikt när det gäller inhämtande och analys av information. Finansunderrättelseenheten ska även svara på begäran med ”nödvändig skyndsamhet”.

Om en finansunderrättelseenhet önskar erhålla ytterligare information från en verksamhetsutövare som är etablerad i en annan medlemsstat men som verkar på dess territorium ska begäran gå genom finansunderrättelseenheten i den medlemsstaten. Den finansunderrättelseenhet som får begäran ska skyndsamt förmedla begäran och svaren på denna.

Vidare uttalas att en finansunderrättelseenhet endast i undantagsfall får vägra att utbyta information (artikel 53.3). Ett undantagsfall som kan motivera en vägran är om utbytet skulle strida mot de grundläggande principerna i nationell rätt. Undantagsfallen måste specificeras på ett sådant sätt att missbruk och onödiga begränsningar av det fria utbytet av information för analysändamål förhindras.

Artiklarna 54 och 55 behandlar finansunderrättelseenheternas rätt att uppställa restriktioner och villkor i informationsutbytet.

Av artikel 54 följer att finansunderrättelseenheten ska använda upplysningar och handlingar som mottas av en annan enhet för att utföra sina uppgifter. Vid utbytet av upplysningar och handlingar får en begärande finansunderrättelseenhet uppställa restriktioner och villkor för användningen av upplysningarna. Mottagande finansunderrättelseenhet ska iaktta restriktionerna och villkoren.

Av artikel 55 framgår att medlemsstaterna är skyldiga att se till att den information som utbyts endast används för de ändamål de begärdes eller lämnades ut. All spridning och användning av uppgifterna måste godkännas på förhand av den finansunderrättelseenhet som lämnar informationen (artikel 55.1). Medlemsstaterna är skyldiga att se till så att den finansunderrättelseenhet som lämnar information så långt det är möjligt lämnar förhandsgodkännande till spridning av upplysningarna till behöriga myndigheter (artikel 55.2). Finansunderrättelseenheterna får endast i undantagsfall vägra att lämna ett sådant godkännande. Dessa undantagsfall är t.ex. när det skulle kunna försvåra en brottsutredning, uppenbart skulle vara oproportionerligt i förhållande till en persons eller till medlemsstatens legitima intressen eller på något annat sätt skulle strida mot de grundläggande principerna enligt den nationella rätten i medlemsstaten. Varje vägran att lämna godkännande ska förklaras.

Artikel 56 avser användandet av skyddade kommunikationskanaler mellan finansunderrättelseenheter. Där anges att medlemsstaterna ska kräva att deras finansunderrättelseenheter använder skyddade kommunikationskanaler och uppmuntra användningen av det s.k. FIU.net eller dess efterföljare. FIU.net är en gemensam plattform som är uppbyggt av anslutna finansunderrättelseenheter. Finansunderrättelseenheter ska vidare tillämpa den senaste tekniken. Tekniken ska, genom att säkra fullgott skydd av personuppgifter, ge finansunderrättelseenheter möjlighet att anonymt jämföra sina uppgifter. Detta för att spåra personer av intresse för finansunderrättelseenheter i andra medlemsstater och fastställa deras inkomster och medel. Det handlar här om s.k. matchning av gemensamma poster i medlemsstaternas FIU.net register.

Artikel 57 säger att skillnader i definitioner av skattebrott i nationell rätt inte får begränsa finansunderrättelseenheters informationsutbyte.

19.3.2 Närmare om Finanspolisens internationella samarbete

Finanspolisen har, som en del av Polismyndigheten, flera legala förutsättningar att samarbeta och utbyta information internationellt.

Bestämmelser som reglerar Finanspolisens informationsutbyte finns i lagen (2003:343) om internationellt polisiärt samarbete, polisdatalagen (2010:361), polisdataförordningen (2010:1155) och personuppgiftslagen (1998:204).

För samverkan och informationsutbyte mellan Finanspolisen och andra finansunderrättelseenheter används det av direktivet förordade FIU.net. Alla handläggare inom Finanspolisen har tillgång till plattformen. Dokumenten i olika ärenden blir omedelbart tillgängliga elektroniskt. Finanspolisen tar emot rapporter, information via plattformen och använder den även för att vidarebefordra ärenden till andra stater.

Finanspolisen är också medlem i den s.k. Egmont Group och följer Egmonts regelverk. Sverige har deltagit i detta samarbete sedan 1994. Informationsutbytet sker bl.a. genom en särskild och från övrig verksamhet skild, IT-lösning.

Finanspolisen har möjlighet att delge all information som framkommer vid analys till annan finansunderrättelseenhet. Om infor-

mationen innehåller personuppgifter finns stöd för att lämna ut uppgifterna i både polisdatalagen och polisdataförordningen. Informationen kan beläggas med restriktioner, som att ägaren till informationen bör tillfrågas innan den används i en rättslig process. Om informationen kommer från andra brottsbekämpande myndigheter hämtar Finanspolisen in deras godkännande innan informationen sänds vidare till externa samarbetspartners. Informationen kompletteras också med användarbegränsningar från ägaren.

Återkoppling på ett ärende ges i nuläget om den utländska enheten begär det eller om omständigheterna i det enskilda fallet ger anledning till det. Någon rutinmässig återkoppling sker inte, men ambitionen är att det ska ske ofta. I de fall analyser pekar på att informationen kan vara av särskilt intresse för t.ex. en utländsk enhet informeras dessa.

Det bör även framhållas att Säkerhetspolisen, som har det huvudsakliga ansvaret för bekämpning av terrorism och finansiering av terrorism, har möjlighet att få del av Finanspolisens verktyg för internationellt informationsutbyte. Därutöver har Säkerhetspolisen ett omfattande bilateralt och multilateralt samarbete mellan säkerhetstjänster som kan nyttjas för informationsutbyte i ärenden relaterade till misstänkt finansiering av terrorism.

19.3.3 Utredningen

Utredningens bedömning: Det krävs inga ytterligare lagstiftningsåtgärder för att säkerställa möjligheterna till internationellt samarbete mellan Finanspolisen och andra finansunderrättelseenheter.

Finanspolisen har både legala förutsättningar och system för att kunna utbyta information på det sätt Fatf och direktivet kräver. Detta omfattar såväl utbyte av information utan föregående begäran som hantering av in- och utgående begäran om information.

Enligt utredningens uppfattning fordras alltså inte några särskilda lagstiftningsåtgärder för att leva upp till kraven enligt de internationella åtagandena. En annan sak är att Finanspolisens arbetsätt och metoder behöver utvecklas ytterligare. De internationella åtagandena får t.ex. anses ställa krav på en mer rutinmässig åter-

koppling av ärenden än vad som rent faktiskt sker i dagsläget. Finanspolisens möjligheter att samarbeta hänger självfallet samman med resursfrågor och de andra faktorer som berörts i avsnitt 19.2.2. De slutsatser utredningen redovisat i det avsnittet gör sig även gällande här.

Ur den enskildas perspektiv kan kraven på informationsutbyte mellan finansunderrättelseenheter uppfattas som tämligen ingripande. Datainspektionen har tidigare bl.a. efterlyst en analys av hur informationsutbytet inom FIU.net påverkar den personliga integriteten.⁴ Det Datainspektionen har haft synpunkter på är främst möjligheten att göra anonyma jämförelser/matchningar av personuppgifter. Direktivet förordar emellertid användningen av FIU.net som ska betraktas som en informationskanal som möjliggör säkert och ändamålsenligt utbyte av personuppgifter. Utgångspunkten får alltså, enligt utredningens bedömning, anses vara att bestämmelserna i direktivet är förenliga med skyddet av den personliga integriteten.

⁴ Jfr t.ex. Datainspektionens synpunkter över förslaget till det fjärde penningtvättsdirektivet, yttrande av den 28 mars 2013, Dnr 341-2013 (Fi 2013/9).

20 Statistik

20.1 Inledning

För att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt kunna upprätthålla ett system mot penningtvätt och finansiering av terrorism är statistiska uppgifter av stor betydelse. Detta inte minst när det gäller att identifiera och bedöma risker både nationellt och på verksamhetsutövernivå. Såväl Fatfs rekommendationer som det fjärde penningtvättsdirektivet förutsätter därför att medlemsstaterna upprätthåller omfattande statistik på området.

I detta kapitel redogör utredningen för kraven enligt de internationella åtaganden och vilka överväganden som bör göras för svenskt vidkommande.

20.2 Huvuddragen enligt Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet

De krav som ställs på medlemsstaterna i statistikhänseende regleras av artikel 44 i det fjärde penningtvättsdirektivet. Enligt artikel 44.1 ska medlemsstaterna – för att bidra till utarbetandet av nationella riskbedömningar – se till att de kan 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 44.2 ska statistiken åtminstone omfatta:

- a) Uppgifter om storlek och betydelse när det gäller de olika sektorer som omfattas av direktivet, inklusive antalet enheter och personer samt varje sektors ekonomiska betydelse.

- b) Uppgifter om rapportering, utredningar och rättsliga faser i det nationella systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, inklusive antalet rapporter om misstänkta transaktioner som lämnats till finansunderrättelseenheten, uppföljningen av dessa rapporter och på årsbasis antalet fall som utretts, antalet personer som åtalats, antalet personer som dömts för penningtvätt eller finansiering av terrorism, typ av förbrott, där sådana uppgifter finns tillgängliga, samt värdet i euro på egendom som har frysts, beslagtogs eller förverkats.
- c) Om tillgängligt, uppgifter om antalet och procentandelen rapporter som leder till vidare utredning, tillsammans med årsrapport till verksamhetsutövare om hur användbara deras rapporter har varit och om hur de följts upp.
- d) Uppgifter om antalet gränsöverskridande begäranden om förfrågningar¹ som har gjorts, tagits emot, avslagits och helt eller delvis besvarats av finansunderrättelseenheten.

Medlemsstaterna ska, enligt artikel 44.3 i direktivet, tillse att en konsoliderad översyn av dessa statistiska rapporter offentliggörs. Slutligen ska medlemsstaterna, enligt artikel 44.4, vidarebefordra statistiken till kommissionen.

I Fatfs rekommendation nr 33 finns en liknande bestämmelse rörande krav på statistik.

20.3 Utredningen

Utredningens bedömning: Mot bakgrund av de olika arbeten som pågår finns det inte skäl att föreslå några explicita insatser för hur man ska gå tillväga för att förbättra statistiken på området penningtvätt och finansiering av terrorism.

För att uppfylla kravet enligt artikel 44.3, dvs. kravet på att en konsoliderad översyn av statistiken offentliggörs, kommer dock sannolikt vissa åtgärder att behöva övervägas. Även artikel 44.4, dvs. att medlemsstaterna ska vidarebefordra statistiken

¹ I den svenska översättningen används termen "uppgifter" i stället för förfrågningar, i ljuset av de övriga språkversionerna torde det dock vara förfrågningar som avses.

till kommissionen, bör föranleda åtgärder. Vad som kan komma i fråga är t.ex. ett särskilt regeringsuppdrag till Brå och/eller någon annan myndighet.

Kraven på statistik enligt Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet är inte nya. De fanns redan i tidigare direktiv och rekommendationer. En skillnad är dock att revideringarna lett till mer detaljerade och mer långtgående krav.

Det kan konstateras att flera av de krav som ställs på medlemsstaterna när det gäller statistik på området penningtvätt och finansiering av terrorism avser kriminalstatistik. Brottsförebyggande rådet (Brå) är den myndighet inom rättsväsendet som i dag ansvarar för den officiella kriminalstatistiken. Inom rättsväsendet är det Domstolsverket som ansvarar för domstolsstatistiken.

Den officiella statistiken är reglerad i lag och förordning; det ställs bl.a. krav på att statistiken ska vara objektiv, dokumenteras och att kvaliteten ska deklarerats. Kriminalstatistiken innehåller uppgifter om anmälda brott, uppklarade brott, personer misstänkta för brott, personer lagförda för brott, kriminalvård samt återfall i brott. Uppgifter relaterade till penningtvätt och finansiering av terrorism ingår i denna statistik. Den 1 juli 2014 infördes ett nytt penningtvättsbrott. I statistiken finns därför t.ex. uppgifter om brott mot nämnd lag för tidsperioden juli–december 2014. För tidsperioden dessförinnan finns uppgifter om penninghäleri och penninghäleriförseelse.

Redan i förarbetena till den lagstiftning som genomförde det tredje penningtvättsdirektivet konstaterades att det pågick flera arbeten för att förbättra det statistiska underlaget som involverade flera myndigheter (för en närmare redogörelse, se prop. 2008/09:70, s. 154 ff.). Brå fick vidare i uppdrag att, i samverkan med dåvarande Rikspolisstyrelsen och i samråd med Ekobrottsmyndigheten, 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 redovisades i slutet av december 2008.

Brå:s arbete med att utveckla och kvalitetssäkra den officiella statistiken pågår fortlöpande. Brå har nyligen reviderat statistiken över uppklarade brott. Den nya statistiken publiceras fr.o.m. redovisningsåret 2014. Ändamålet är fortsättningsvis att ge en översikt-

lig bild av de brottsutredande myndigheternas handläggning av brott. Brå har gjort förändringar i syfte att höja statistikens relevans och ytterligare förbättra dess tillförlitlighet. Den nya statistiken ger därför en mer heltäckande bild av de brottsutredande myndigheternas handläggning av brott. Därför måste Brås fortlöpande arbete också sägas ligga i linje med de krav i direktivet som tar sikte på att skapa ett ändamålsenligt underlag för ett effektivt system mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

I linje med direktivet och Fatfs rekommendationer ligger också det arbete som pågår inom ramen för det s.k. RIF²-arbetet. RIF-arbetet syftar till att utveckla brottmålshanteringen – framför allt genom att skapa möjligheter för att utbyta information elektronisk genom hela rättskedjan. I dag finns redan ett elektroniskt informationsflöde mellan polis och åklagare. En produkt av RIF arbetet kommer också att vara en förbättrad statistik. Rättsväsendets verksamhet som helhet kommer att kunna belysas – genom att visa på flöden genom rättskedjan. Således kommer en mer sammanhållen bild över handläggningen av brott att kunna ges. Enligt vad utredningen har erfarit kommer de första resultaten inom en snar framtid. Visserligen kommer dessa inte ha en sådan detaljerat grad att det kommer att gå att få fram specifika uppgifter om penningtvätt eller brottslighet som avser finansiering av terrorism. Det är dock meningen att sådana uppgifter ska finnas tillgängliga när utvecklingsarbetet är färdigställt. Brå har i uppdrag att fortlöpande ta tillvara den statistik som RIF-arbetet producerar.

När det gäller statistik som avser egendom som frysts, beslagtogs eller förverkats kan konstateras att myndigheterna förfogar över flera rättsliga verktyg att återföra brottsbyte, som t.ex. förvar och kvarstad i brottmål. Visserligen är det inte möjligt att få fram uppgifter om all egendom som härrör från penningtvätt. Detta främst till följd av att s.k. självtvätt normalt inte särredovisas utan behandlas som en integrerad del i förbrottet.

Ifråga om uppgifter om antalet gränsöverskridande begäranden om uppgifter som har gjorts, tagits emot, avslagits och helt eller delvis besvarats av finansunderrättelseenheten kan konstateras att

² RIF står för Rättsväsendets informationsförsörjning som är ett samarbete mellan elva myndigheter inom rättsväsendet. Se bl.a. regeringens skrivelse 2011/12:72 med anledning av Riksrevisionens rapport om it-stödet i rättskedjan.

Finanspolisen har statistik tillgänglig från och med år 2013. Efter det har ett arbete gjorts för att säkra och höja kvaliteten på den statistik som finns beträffande tiden efter 2013.

Sammanfattningsvis pågår fortlöpande pågår arbeten för att förbättra kriminalstatistiken. Även om tillgången till information i dag inte kan sägas uppfylla samtliga de krav direktivet ställer ligger de fortlöpande och pågående arbetena i linje med den strävan Fatf och direktivet framhåller, dvs. att det ska finnas ett fullgott underlag för analyser och riskbedömningar m.m. Inom ramen för den förestående Fatf utvärderingen har också en sammanställning av relevanta och officiella statistikuppgifter på området gjorts. Denna inkluderar, förutom relevant kriminalstatistik, en statistisk översyn av de sektorer som omfattas av penningtvätsregelverket och sektorernas storlek m.m. (jfr artikel 44.2 a).

Bland annat mot bakgrund av de olika arbeten som pågår anser inte utredningen att det finns skäl att föreslå några explicita insatser för hur man ska gå tillväga för att förbättra statistiken på området penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta skulle i det närmaste kräva att ett samlat grepp tas om den svenska statistiken, inbegripet kriminalstatistiken. Ett sådant samlat grepp bör inte tas av utredningen. Det vore varken lämpligt eller ändamålsenligt och, för övrigt, inte heller möjligt. För att uppfylla kravet enligt artikel 44.3, dvs. kravet på att en konsoliderad översyn av statistiken offentliggörs, kommer dock sannolikt vissa åtgärder att behöva övervägas. Även artikel 44.4, dvs. att medlemsstaterna ska vidarebefordra statistiken till kommissionen, bör föranleda åtgärder. Vad som kan komma i fråga är t.ex. ett särskilt regeringsuppdrag till Brå och/eller någon annan myndighet.

Slutligen bör framhållas att syftet med Fatfs och penningtvätsdirektivets krav på statistik är att skapa förutsättningar för ett effektivt system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Även om det finns behov av förbättringar av det statistiska underlaget bör ändå möjligheterna att vidareutveckla analysen av den statistik som redan produceras kunna leda till effektivitetsvinster i bl.a. Finanspolisen och den föreslagna samordningsfunktionens verksamheter. En vidareutveckling av Finanspolisens informationshantering, av det slag som diskuteras i kapitel 19, är också en viktig komponent för att tillgodose kraven på statistik (jfr artikel 44.2 c]).

21 Anpassning till förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel

21.1 Inledning

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel ersätter den tidigare gällande förordningen (EG) nr 1781/2006 om information om betalaren som skall åtfölja överföringar av medel.

De båda förordningarna ställer krav på vilken information som ska åtfölja en betalning och följderna av att information saknas. Förordningarna riktar sig därutöver till medlemsstaterna som åläggs att skapa system för tillsyn över tillämpningen av förordningarna och sanktioner för den som begår överträdelser. Dessutom finns möjlighet för medlemsstaterna att föreskriva vissa undantag från förordningarnas tillämpningsområde. Medlemsstaterna måste således komplettera förordningen med nationella bestämmelser.

Förordning 1781/2006 kompletterades i nämnda avseenden med lagen (2008:99) om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1781/2006 om information om betalaren som ska åtfölja överföringar av medel (tillämpningslagen nedan). Denna lag innehåller, utöver en bestämmelse om att vissa överföringar ska undantas från förordningens krav, två bestämmelser som utser behöriga myndigheter att motta vissa meddelanden enligt förordningen samt att utöva tillsyn över att kraven uppfylls. I fråga om sanktioner hänvisas till 15 kap. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF) och lagen (1996:1006) om anmälningssplikt avseende viss finansiell verksamhet.

De frågor som den nya förordningen medfört är sammanfattningsvis vilka behov av tillämpningsföreskrifter som föreligger och hur dessa ska införas i svensk rätt.

21.2 Behovet av tillämpningsföreskrifter

Förordningen är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Den ska tillämpas av domstolar, myndigheter och av de verksamhetsutövare som omfattas av den som direkt gällande rätt. Som tidigare nämnts krävs dock att förordningen kompletteras med regler av verkställande karaktär. Jämfört med den tidigare gällande förordningen finns ett större behov av anpassning och kraven är, särskilt när det gäller de sanktioner som ska kunna beslutas för överträdelser av förordningen, mera detaljerade. Ett behov av anpassning av svensk rätt föreligger i följande avseenden.

- Den möjlighet till undantag från förordningens tillämpning avseende vissa överföringar enligt artikel 2.5 kräver, om medlemsstaterna vill tillämpa undantaget, att detta anges i nationell lagstiftning.
- I artikel 8.2 och 12.2 anges att betaltjänstleverantörer ska meddela en behörig myndighet om en annan betaltjänstleverantör underlåtit att tillhandahålla vissa uppgifter. Meddelandet ska också omfatta de åtgärder som vidtagits av den meddelande betaltjänstleverantören. Behörig myndighet att ta emot sådana meddelanden måste pekas ut.
- Enligt artikel 16 får medlemsstaterna föreskriva att vissa uppgifter ska bevaras längre tid än fem år.
- Enligt artikel 17 ska medlemsstaterna fastställa regler för administrativa sanktioner och åtgärder vid överträdelser av bestämmelserna i förordningen. I artikel 17–20 finns ytterligare krav på utformningen av dessa sanktioner.
- Enligt artikel 21.1 ska medlemsstaterna inrätta effektiva mekanismer som uppmuntrar rapportering till de behöriga myndigheterna av överträdelser enligt förordningen. I artikel 21.2 anges att betaltjänstleverantörerna i samarbete med behöriga myndigheter ska fastställa lämpliga rutiner för att deras anställda internt

ska kunna rapportera om överträdelser genom en säker, oberoende, särskild och anonym kanal, som står i proportion till den berörda betaltjänstleverantörens typ och storlek. En behörig myndighet för detta ändamål måste utses, och kravet på att upprätta en effektiv mekanism måste genomföras i nationell rätt.

- Enligt artikel 22 ska medlemsstaterna kräva att de behöriga myndigheterna effektivitet övervakar och vidtar de åtgärder som krävs för att kraven i förordningen uppfylls. En behörig tillsynsmyndighet måste alltså utses, och det måste säkerställas att denna har tillräckliga befogenheter.

Förutom de överväganden av materiell karaktär som anpassningsbehoven medför måste enligt utredningen övervägas om tillämpningsföreskrifter ska införas i en särskild lag eller om de ska föras in i de lagar som reglerar betaltjänstleverantörerna i andra avseenden, dvs. betaltjänstlagen (2010:751), lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF) och lagen (2011:755) om elektroniska pengar. I detta sammanhang är det också relevant att undersöka om det i dessa lagar, i dag eller genom utredningens förslag om ändringar avseende dessa lagar, finns bestämmelser som medför att behovet av Anpassning till förordningen skett utan att särskilda tillämpningsföreskrifter behöver föras in.

21.3 Myndighet med ansvar för övervakning och ingripande

Utredningens förslag: Finansinspektionen ska vara den behöriga myndighet som enligt förordningen övervakar, vidtar åtgärder och meddelar beslut om sanktioner för att säkerställa att kraven i förordningen uppfylls.

Utredningens bedömning Finansinspektionen är enligt gällande rätt den myndighet som tar emot meddelanden enligt artikel 8.2 och 12.2 och som utövar tillsyn över de verksamhetsutövare som omfattas av förordningen. Rätten för Polismyndigheten att ställa frågor enligt artikel 14 tillgodoses genom den frågerätt som följer av penningtvättslagen. Det saknas därför behov av

särskilda tillämpningsföreskrifter för att genomföra utredningens förslag i denna del samt för att uppfylla de krav som ställs enligt förordningen.

Förordning 847/2015 tillämpas på överföringar av medel som sänds eller tas emot av en betaltjänstleverantör eller en förmedlande betaltjänstleverantör som är etablerad inom EU. Med betaltjänstleverantör avses enligt artikel 3.6 de kategorier av betaltjänstleverantörer som avses i artikel 1.1 i direktiv 2007/64/EG. Denna krets motsvaras av den i 1 kap. 3 § betaltjänstlagen (som införlivar det nämnda direktivet), som definierar vilka tillhandahållare av betaltjänster som omfattas av lagen. Detta innebär alltså att förordning 847/2015 och betaltjänstlagen omfattar samma tillhandahållare av betaltjänster.

Finansinspektionen bedriver i dag tillsyn över dessa verksamhetsutövare enligt föreskrifter i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF), lagen (2011:755) om elektroniska pengar och betaltjänstlagen (2010:751). Finansinspektionens tillsyn över dessa verksamhetsutövare avser deras skyldigheter enligt respektive rörelselag, penningtvättslagen och betaltjänstlagen. Den aktuella förordningen kompletterar framför allt penningtvättslagen, men innehåller även bestämmelser som kompletterar betaltjänstlagen. Enligt utredningens uppfattning saknas skäl att utpeka någon annan myndighet än Finansinspektionen som den myndighet som ska övervaka och vidta åtgärder för att säkerställa att kraven i förordningen uppfylls.

Finansinspektionens tillsyn över verksamhetsutövare som omfattas av LBF (13 kap. 2 §) och lagen om elektroniska pengar (5 kap. 1 §) omfattar redan i dag dessa verksamhetsutövarers skyldigheter enligt alla författningar som reglerar deras rörelse. Med författning avses i detta avseende såväl lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter som EU-förordningar och andra bindande regler. Utredningen konstaterar därmed att de verksamhetsutövare som omfattas av de nämnda rörelselagarna redan står under Finansinspektionens tillsyn och att denna tillsyn även kommer att omfatta skyldigheterna enligt förordningen den dagen som förordningen träder i kraft.

Tillsynen för de betaltjänstleverantörer som inte omfattas av en annan rörelselag regleras i 8 kap. 1 § betaltjänstlagen. Enligt bestämmelsens andra stycke omfattar tillsynen över betalningsinstitut

och registrerade betaltjänstleverantörer även att deras betaltjänstverksamhet bedrivs enligt andra författningar som reglerar deras verksamhet. Även för dessa kommer tillsynen alltså att omfatta förordningens bestämmelser när denna träder i kraft. Enligt utredningens bedömning saknas därför behov av särskilda tillämpningsföreskrifter för att sätta de betaltjänstleverantörer som omfattas av förordningen under tillsyn av Finansinspektionen på det sätt som förordningen kräver.

Meddelanden enligt artikel 8.2 och 12.2 i förordningen ska skickas till ”den behöriga myndighet som ansvarar för att övervaka efterlevnaden av bestämmelser som rör bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism”. Dessa artiklar ställer således krav på särskilda tillämpningsföreskrifter endast i den utsträckning som betaltjänstleverantörer som omfattas av förordningen inte omfattas av tillsyn enligt penningtvättslagen. Eftersom Finansinspektionen enligt befintliga regler har ansvaret för att bedriva tillsyn över de betaltjänstleverantörer som omfattas av förordningen även när det gäller efterlevnaden av bestämmelserna i penningtvättslagen saknas behov av särskilda tillämpningsföreskrifter också i detta avseende. Det är alltså Finansinspektionen som är utpekad mottagare av dessa meddelanden redan enligt gällande rätt.

Nuvarande tillämpningslag föreskriver att Polismyndigheten ska ha rätt att rikta frågor till betalningsleverantörerna enligt artikel 14 i den tidigare förordningen. Detta motsvaras av artikel 14 i den nya förordningen. Frågor ska kunna ställas av den myndighet som ansvarar för bekämpning av penningtvätt eller finansiering av terrorism. Detta tillgodoses genom den frågerätt som Polismyndigheten (Finanspolisen) har enligt 3 kap. 1 § i nuvarande penningtvättslag (förslagets 4 kap. 4 §) har när det gäller uppgifter som behövs för en utredning om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Någon särskild tillämpningsbestämmelse erfordras därför inte.

21.4 Sanktioner

Utredningens bedömning: De sanktioner som Finansinspektionen kan rikta mot de betaltjänstleverantörer som omfattas av förordningen med anledning av överträdelse av penningtvättslagen uppfyller de krav som förordningen ställer.

Utredningens förslag: Sanktioner för överträdelser av förordningen ska föras in i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF), lagen (2011:755) om elektroniska pengar och betaltjänstlagen (2010:751). Förslaget ska genomföras genom att en uttrycklig hänvisning till förordningen görs i de bestämmelser som reglerar sanktioner till följd av överträdelser av penningtvättslagen.

Förordningens krav på de administrativa sanktioner som ska kunna beslutas vid överträdelser överensstämmer i allt väsentligt med de krav på sanktioner för kreditinstitut och finansiella institut som anges i artikel 58–60 i det fjärde penningtvättsdirektivet.

Detta innebär att de sanktioner som avser överträdelser av penningtvättslagen som enligt utredningens förslag ska införas i LBF, lagen om elektroniska pengar och i betaltjänstlagen uppfyller förordningens krav.

Den enda skillnaden mellan direktivets och förordningens bestämmelser är minimikraven som pekar ut vilka överträdelser som medlemsstaterna åtminstone måste tillämpa sanktionerna på. Dessa beskrivs i penningtvättsdirektivets artikel 59 som överträdelser hos ansvariga enheter som är allvarliga, upprepade, systematiska eller en kombination därav, och avser vissa av direktivets artiklar. Detta motsvaras i förordningen av artikel 18, enligt vilken de administrativa sanktionerna ska omfatta åtminstone vissa upprepade, allvarliga eller systematiska överträdelser av förordningen.

Utredningen har i avsnitt 17.5 gjort bedömningen att tillsynsmyndigheternas möjlighet till ingripanden genom föreläggande om rättelse och sanktionsavgifter inte bör vara begränsade till endast allvarliga överträdelser av penningtvättslagen, och inte heller bara avse vissa utpekade artiklar. Utredningen har därför inte infört några krav på allvarliga, upprepade eller systematiska överträdelser av vissa specifika artiklar, av det slag som direktivets minimiregler förutsätter. Sådana krav ställs emellertid vid ingripande mot fysiska personer i verksamhetsutövarens ledning och vid återkallelse av tillstånd eller motsvarande ingripande.

Enligt utredningens bedömning saknas skäl att inta en annan hållning när det gäller överträdelser av förordningen. Möjligheterna för Finansinspektionen att ingripa mot betaltjänstleverantörer ska därför på motsvarande sätt kunna ske även vid mindre allvarliga

överträdelse än de som räknas upp i artikel 18 a)–d) i förordningen, och inte vara kopplade till särskilda artiklar eller skyldigheter enligt förordningen. Ingripande mot fysiska personer i betal tjänstleverantörernas ledning ska dock kräva allvarliga överträdelse av förordningen, och innehålla krav på uppsåt eller grov oaktsamhet hos den mot vilken sanktionen riktas. Samma principer som kommit till uttryck i lagförslagen om sanktioner i LBF, betaltjänstlagen och lagen om elektroniska pengar ska således styra de sanktioner som ska kunna meddelas för överträdelse av förordningen. Behovet av Anpassning med anledning av förordningen inskränker sig således till att säkerställa att Finansinspektionen har ett tydligt lagstöd för att tillämpa de sanktioner som gäller överträdelse av penningtvättslagen även vid överträdelse av förordningen.

Utredningen har föreslagit att sanktioner för överträdelse av penningtvättslagen förs in i de tre rörelselagar som avser de betal tjänstleverantörer som omfattas av förordningen. I syfte att möjliggöra för Finansinspektionen att sanktionera överträdelse av förordningen krävs enligt utredningens bedömning endast att sanktionsbestämmelserna som avser överträdelse av penningtvättslagen kompletteras med tillägget att sanktionerna även gäller överträdelse av förordningens skyldigheter. Anpassningen till förordningen ska således ske i respektive rörelselag.

21.5 Mekanism för rapportering av överträdelse

Utredningens bedömning: Den lösning som utredningen föreslagit i fråga om en mekanism för rapportering av överträdelse och anknytande frågor med anledning av penningtvättsdirektivet ska gälla även rapportering som avser överträdelse av förordningen. De behov av Anpassning som detta medför tas om hand i de rörelselagar som reglerar betaltjänstleverantörernas verksamhet genom de förslag som utredningen lämnat i avsnitt 16.7.

Artikel 21.1 motsvarar artikel 61.1–2 i penningtvättsdirektivet. Utredningen har i avsnitt 16.7 redovisat sina bedömningar och förslag för hur direktivets krav på etablerandet av effektiva och tillförlitliga mekanismer för att uppmuntra rapportering internt och till de behöriga myndigheterna ska genomföras.

Ordalydelsen i artikel 21.2 i förordningen är snarlik men inte identisk den i direktivets artikel 61.3. I artikel 61.3 i direktivet anges att medlemsstaterna ska kräva att ansvariga enheter inrättar lämpliga rutiner, så att deras anställda eller personer i jämförbar ställning kan rapportera överträdelser internt genom en särskild, självständig och anonym kanal som står i proportion till den berörda ansvariga enhetens typ och storlek. I artikel 21.2 i förordningen anges därutöver att kanalen för rapportering ska vara ”säker” samt att betaltjänstleverantörerna i samarbete med behöriga myndigheter ska utarbeta lämpliga rutiner.

I förslaget till ny penningtvättslag anges att rapporteringssystemen ska vara ändamålsenliga och kunna tillämpas anonymt. Kravet på ändamålsenlighet sammanfattar de mer specificerade kraven som anges i direktivet. I detta krav ingår även säkerhetsaspekter, utan att detta klart utsägs i penningtvättsdirektivet, eftersom ett system som inte är säkert inte kan anses vara ändamålsenligt. De krav som ställs på systemet i förslaget till penningtvättslag är således tillräckligt för att uppfylla även förordningens krav.

Den andra skillnaden mellan förordningen och direktivet består i att rutinerna, enligt förordningen, ska fastställas av betaltjänstleverantören ”i samarbete” med behörig myndighet, i detta fall Finansinspektionen. Enligt utredningens bedömning saknas formella förutsättningar för ett sådant mera formlöst samarbete i svensk rätt, då ett renodlat samarbete kring rutiner går längre än Finansinspektionens serviceskyldighet och andra krav på vägledning som kan ställas på myndigheten. I utredningens förslag till genomförande av artikel 61.3 i direktivet konstateras att det finns behov av föreskrifter på en mera detaljerad nivå och det föreslås därför att Finansinspektionen bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om de krav som ställs med anledning av rapporteringsmekanismen. Enligt utredningens bedömning är vägledning genom föreskrifter det enda lämpliga sättet att uppfylla förordningens krav på ”samarbete” kring utarbetandet av rutinerna.

I detta sammanhang bör vidare framhållas att de betaltjänstleverantörer som omfattas av förordningen är skyldiga att tillämpa både penningtvättslagen och förordningen. Att krav på system för rapportering ställs både i direktivet och i förordningen kan inte förstås som att dessa är skyldiga att upprätta två separata system för rapportering. Det system som dessa åläggs att upprätta genom

penningtvättslagen, och de föreskrifter som Finansinspektionen bemyndigas att utfärda avseende detta, bör tillämpas också vid rapportering av överträdelser av förordningen.

Enligt utredningens bedömning framstår det därför i praktiken som överflödigt att införa en särreglering om ett system för rapportering enligt förordningen. Som framkommit redan i avsnitt 16.7 bör dock kravet, för tydlighetens skull, regleras i de särskilda rörelselagar som betaltjänstleverantörerna omfattas av. Bestämmelser föreslås således föras in i lagen (2010:751) om betaltjänster och lagen (2011:755) om elektroniska pengar. LBF omfattas redan av en bestämmelse som ställer krav på ett system för rapportering av överträdelser.

För att säkerställa att sekretess gäller 30 kap. 4 b § för uppgifter som kan avslöja anmälarens identitet hos Finansinspektionen föreslår utredningen, som även framkommit i avsnitt 16.7, att offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) kompletteras med avseende på verksamheter som bedrivs enligt lagen (2010:751) om betaltjänster och lagen (2011:755) om elektroniska pengar. De bestämmelser som införs i dessa lagar med avseende på den tystnadsplikt som ska gälla inom företagen är utformade så att de ska avse alla typer av överträdelser i verksamheterna. Det innebär att sekretessbestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen måste göras generell i likhet med vad som redan gäller för bankverksamhet.

21.6 Undantag från förordningen m.m.

Utredningens förslag: Möjligheten att undanta vissa transaktioner från förordningens tillämpningsområde i enlighet med artikel 2.5 ska utnyttjas.

Möjligheten att i enlighet med artikel 16 föreskriva att uppgifter som avses i artikel 4 och 7 ska lagras i mer än fem år ska utnyttjas. Principerna för när uppgifter ska lagras i mer än fem år ska vara desamma som de som föreslås till följd av det fjärde penningtvättsdirektivet (se avsnitt 14.3.2).

Lagen (2008:99) om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1781/2006 om information om betalaren som ska åtfölja överföringar av medel ska upphävas och inte ersättas med någon ny tillämpningslag.

Förordningen ger, liksom den tidigare gällande förordningen, möjlighet att från dess tillämpningsområde undanta överföringar av medel inom landets territorium till en betalningsmottagares betalningskonto som uteslutande möjliggör betalning för tillhandahållande av varor eller tjänster när villkoren i artikel 2.5 a)–c) är uppfylla. Villkoren, som är direkt tillämpliga, innebär att överföringar bara får undantas om:

- betalningsmottagarens betaltjänstleverantör omfattas av direktiv (EU) 2015/849,
- betalningsmottagarens betaltjänstleverantör har möjlighet att med hjälp av en unik transaktionsidentifierare via betalningsmottagaren spåra överföringar av medel från den person som har ingått ett avtal med betalningsmottagaren om tillhandahållande av varor eller tjänster, och
- överföringen av medel inte överstiger 1 000 euro.

Villkoren för att använda sig av undantaget överensstämmer i allt väsentligt med vad som gäller enligt de nu gällande förordningen. I prop. 2007/08:37 s. 18 f. gjorde regeringen bedömningen att risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism för den typ av överföringar som kan undantas från förordningens tillämpningsområde är låg. Regeringen konstaterade vidare att det fanns skäl att inte i onödan belasta betalningssystemet och dess aktörer med regler och rutiner.

Utredningen konstaterar att det inte kommit fram några skäl att nu göra en annan bedömning än den som gjordes i det tidigare lagstiftningsärendet. Sverige bör således utnyttja möjligheten att införa undantaget för vissa inhemska överföringar.

Utredningen har i avsnitt 14.3.2 dragit slutsatsen att en skyldighet att lagra uppgifter om åtgärder som vidtagits för att uppnå kundkännedom och uppgifter om granskningar och analyser av transaktioner ska bevaras av verksamhetsutövare i fem år. Där konstateras också att handlingarna och uppgifterna får bevaras längre om det är nödvändigt för att förebygga, upptäcka eller utreda penningtvätt eller finansiering av terrorism. Den sammanlagda lagringstiden får dock inte överstiga tio år. Enligt utredningens uppfattning bör handlingar och uppgifter enligt förordningen bevaras enligt samma principer. Utredningen föreslår att detta framgår särskilt av penning-

tvättslagen. Således föreslår utredningen att undantaget i artikel 16 utnyttjas.

Den sista frågan i detta avsnitt är i vilken lag som den nödvändiga föreskriften om undantag för inhemska betalningar ska föras in. I dag finns undantaget i lagen (2008:99) om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1781/2006 om information om betalaren som ska åtfölja överföringar av medel. Denna lag innehåller i dag även bestämmelser som pekar ut behöriga myndigheter för tillsyn och mottagande av information och klargör vilka sanktioner som ska tillämpas vid överträdelse av förordningen. Utredningen har ovan funnit det motiverat att införa bestämmelser om sanktioner och andra tillämpningsföreskrifter direkt i de rörelselagar som reglerar de svenska betaltjänstleverantörerna. I praktiken är undantaget för de inhemska betalningarna den enda bestämmelse som blir kvar i tillämpningslagen. Enligt utredningen kan det knappast komma i fråga att ha en lag med endast en paragraf, särskilt inte som det numera finns en lag som mera allmänt reglerar betaltjänstverksamhet och som dessutom har samma tillämpningsområde som förordningen, dvs. betaltjänstlagen. Det finns dock inte någon naturlig plats att föra in bestämmelsen i betaltjänstlagen. Närmast till hands ligger enligt utredningens bedömning att låta bestämmelsen om undantag ingå i lagens första kapitel, som i övrigt innehåller definitioner och undantag från betaltjänstlagens tillämpningsområde. Detta kapitel är vidare tillämpligt för alla dem som omfattas av lagen. Undantaget bör således införas som en ny 1 kap. 8 § betaltjänstlagen. Det innebär att lagen (2008:99) om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1781/2006 om information om betalaren som ska åtfölja överföringar av medel ska upphävas och inte ersättas med en ny tillämpningslag.

SÄRSKILT OM INSYN I FRÅGA OM
ÄGANDE OCH KONTROLL
I JURIDISKA PERSONER

22 Insyn i fråga om ägande och kontroll i juridiska personer

22.1 Inledande överväganden

Verksamhetsutövare som genomför åtgärder för kundkännedom med anledning av en affärsrelation eller enstaka transaktion med en kund ska identifiera kundens verkliga huvudman. Syftet med att identifiera den verkliga huvudmannen är att på ett korrekt sätt kunna bestämma kundens riskprofil och att förstå affärsrelationens syfte och art. Om den verkliga huvudmannen är en person i politiskt utsatt ställning blir de skärpta kundkännedomskrav som gäller sådana personer tillämpliga. Möjligheten att kunna klarlägga vem som är verklig huvudman i en juridisk person har således stor betydelse för de verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättslagen.

Polismyndigheten har också stort intresse av att inom ramen för sin underrättelseverksamhet och brottsbekämpande verksamhet få tillgång till uppgifter om vilken fysisk person som kontrollerar en juridisk person. Detsamma gäller andra myndigheter som har brottsbekämpande uppgifter eller som utövar tillsyn över juridiska personer.

Att få reda på vem som är verklig huvudman i en juridisk person är ofta förenat med stora svårigheter. Det beror bl.a. på att uppgifter om vem som äger eller är medlem i en juridisk person normalt inte finns tillgängliga utanför den juridiska personen. Medlemslistor, aktieböcker och likande dokument i vilka informationen finns är dessutom inte sällan inaktuella eller svårtillgängliga.

Enligt utredningens bedömning finns det, särskilt ur ett brottsbekämpningsperspektiv, anledning att överväga om det ska införas regler som medför att all information om ägande eller medlemskap i en juridisk person ska registreras utanför den juridiska personen

och vara tillgänglig för brottsbekämpande myndigheter när dessa utreder bl.a. penningtvättsbrott och misstänkt finansiering av terrorism. Offentligt tillgänglig information om ägande och medlemskap i juridiska personer skulle väsentligt försvåra för kriminella att gömma sig bakom en eller flera juridiska personer. Utredningen har dock konstaterat att detta skulle kräva omfattande författningsförändringar, liksom andra överväganden om bl.a. motstående intressen till en sådan lösning. Sådana överväganden har denna utredning av tidsskäl inte haft möjlighet att göra, vilket innebär att inga förslag lämnas i detta avseende.

Utredningen konstaterar dock att även om uppgifter om det formella ägandet eller medlemskapet i juridiska personer var offentligt tillgängliga skulle denna information inte ge en komplett bild av vem som ytterst kontrollerar en juridisk person. Det formella ägandet eller medlemskapet är således endast en av flera omständigheter som måste beaktas när den verkliga huvudmannen bakom en juridisk person ska identifieras. De förslag som utredningen lämnar i detta avsnitt är därmed en nödvändig beståndsdel i ett regelverk som syftar till att försvåra för kriminella att gömma sig bakom en juridisk person. De föreslagna reglerna skulle behövas även om uppgifter om ägande och medlemskap i juridiska personer var offentligt registrerade och därigenom lättillgängliga.

Svårigheten att identifiera den som kontrollerar en juridisk person är inte ett förhållande som är unikt för Sverige, vilket medfört att Fatfs rekommendationer och det fjärde penningtvättsdirektivet innehåller en utförlig reglering som syftar till att säkerställa en snabb tillgång till uppgifter om ägande i och kontroll av juridiska personer. Särskilt intresse riktas mot den fysiska person som ytterst äger eller kontrollerar den juridiska personen samt den fysiska person till vars förmån någon annan handlar. Denna kallas för "Beneficial Owner", vilket på svenska alltså översatts till verklig huvudman. I det följande kommer utredningen att gå igenom regleringen från Fatf och EU i fråga om de krav som ställs på åtgärder som ska underlätta identifikation av den verkliga huvudmannen. Därefter presenteras utredningens förslag till svensk reglering i detta avseende.

22.2 Direktivets och Fatfs bestämmelser

22.2.1 Fatfs rekommendationer om verklig huvudman

Enligt Fatfs rekommendation 24 ska länderna vidta åtgärder för att förhindra att juridiska personer missbrukas för penningtvätt och finansiering av terrorism. I detta syfte ska länderna se till att det finns adekvata, korrekta och aktuella uppgifter om verkligt huvudmannaskap och kontroll över de juridiska personerna, som polis och andra behöriga myndigheter skyndsamt kan få del av. Länderna bör också överväga åtgärder som medför att verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättsregelverket på ett enkelt sätt kan få del av dessa uppgifter. I rekommendation 25 ställs motsvarande krav upp för truster och andra liknande legala arrangemang. För svensk del omfattas stiftelserna av denna rekommendation.

I tolkningsnoterna till rekommendation 24 och 25 utvecklas olika sätt på vilka länderna kan uppnå målen i rekommendationerna. Det fjärde penningtvättsdirektivet innehåller en kombination av de åtgärder som anges i Fatfs tolkningsnoter till rekommendation 24 och 25. Det saknas därför anledning att närmare gå in på innehållet i tolkningsnoterna, men utredningen bedömer att ett direktivkonformt genomförande av det fjärde penningtvättsdirektivet innebär att Sverige kommer att leva upp till de krav som följer av Fatfs rekommendationer när det gäller information om verkligt huvudmannaskap.

22.2.2 Direktivets beaktandesatser

Direktivets bestämmelser om verklig huvudman måste läsas mot bakgrund av de beaktandesatser som avser denna fråga. Av dessa (beaktandesatserna 12-17) följer sammanfattningsvis att det finns ett behov av att identifiera de fysiska personer som äger eller kontrollerar en juridisk enhet. För att säkerställa faktisk öppenhet bör medlemsstaterna se till att så många olika juridiska enheter som möjligt som registrerats eller bildats genom andra mekanismer på deras territorium omfattas. Behovet av korrekta och aktuella uppgifter om den verkliga huvudmannen är centralt vid spårandet av brottslingar som annars kan dölja sin identitet bakom en företagsstruktur. Medlemsstaterna bör därför se till att enheter som regi-

strerats i deras territorium i enlighet med nationell rätt, utöver grundläggande information som bolagets namn och adress och bevis på bolagets registrering och juridiska ägarskap, inhämtar och bevarar tillräckliga, korrekta och aktuella uppgifter om verkligt huvudmannaskap. I syfte att öka öppenheten för att motverka missbruk av juridiska enheter bör medlemsstaterna se till att uppgifter om verkligt huvudmannaskap lagras i ett centralt register utanför bolaget. Medlemsstaterna kan besluta att ansvariga enheter ska ansvara för att föra in uppgifterna i registret. Medlemsstaterna bör se till att de uppgifterna görs tillgängliga för de behöriga myndigheterna och FIU och tillhandahålls de ansvariga enheterna när de sistnämnda vidtar åtgärder för kundkännedom. För att säkerställa lika villkor mellan de olika typerna av juridiska former bör förvaltare av truster också vara skyldiga att inhämta, bevara och tillhandahålla uppgifter om verkligt huvudmannaskap till ansvariga enheter som vidtar åtgärder för kundkännedom och att förmedla de uppgifterna till ett centralt register eller en central databas, och de bör meddela ansvariga enheter sin status. Juridiska enheter såsom stiftelser och juridiska konstruktioner av samma typ som truster bör vara underkastade likvärdiga krav.

22.2.3 Direktivets bestämmelser om verkligt huvudmannaskap och skyldigheter för de juridiska personerna

Verklig huvudman

Begreppet verklig huvudman definieras i artikel 3.6 som fysiska personer som ytterst äger eller kontrollerar kunden och/eller den eller de fysiska personer för vars räkning en transaktion eller verksamhet utförs. För s.k. företagsenheter anges i artikel 3.6 a närmare kriterier som indikerar vem den verkliga huvudmannen är. Innehållet i denna artikel är relativt komplicerat och dess innebörd är svår att tillgodogöra sig. Artikeln innebär dock sammanfattningsvis att en indikation på vem som är den verkliga huvudmannen är ägande eller kontroll av en juridisk enhet genom direkt eller indirekt ägande av 25 procent av aktierna eller rösträtterna i den juridiska enheten, eller genom kontroll genom andra medel. I detta ligger att den som innehar en mindre procentuell ägarandel ändå kan utöva den yttersta

kontrollen. Den andelen ska därför endast tjäna som en indikation på direkt eller indirekt kontroll.

Om någon verklig huvudman inte kunnat identifieras, eller om det finns tvivel på att den eller de personer som har identifierats är verkliga huvudmän, kan den eller de fysiska personer som innehar ledande befattningar i den juridiska personen betraktas som verkliga huvudmän. För att personer i ledande befattningar ska kunna betraktas som verkliga huvudmän krävs vidare att det inte föreligger grund för misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism.

För trustar och liknande juridiska konstruktioner finns bestämmelser om vem som ska anses vara verklig huvudman i artikel 3.6 b) och c). För svenskt vidkommande är det verklig huvudman i stiftelser och trustar som bildats med stöd av utländsk rätt som ska bestämmas med ledning av dessa kriterier.

Skyldigheter för de juridiska personerna

I artikel 30.1 anges att medlemsstaterna ska se till att de bolag och andra juridiska enheter som är registrerade på deras territorium är skyldiga att inhämta och förfoga över adekvata, korrekta och aktuella uppgifter om sitt verkliga huvudmannaskap, inbegripet uppgifter om sina förmånsintressen. I artikel 30.1 framgår också att de juridiska personer som omfattas av regelverket ska vara skyldiga att lämna uppgifter om sina lagliga ägare och verkliga huvudman till de verksamhetsutövare som genomför åtgärder för kundkännedom riktade mot den juridiska personen.

I artikel 30.2 framgår att behöriga myndigheter och FIU med nödvändig skyndsamhet ska kunna få del av uppgifterna om verkligt huvudmannaskap som de juridiska personerna förfogar över.

Register över verkliga huvudmän

I artikel 30.3–10 återfinns de direktivsbestämmelser som gäller det centrala registret med uppgifter om verkliga huvudmän för juridiska personer som varje medlemsstat är skyldig att upprätta. Bestämmelserna lämnar utrymme för medlemsstaterna att bestämma registrets närmare egenskaper i flera avseenden. Bland annat får medlemsstaterna bestämma hur uppgifter ska samlas in till det centrala

registret och om uttag ur registret ska vara avgiftsbelagt eller inte. Medlemsstaterna får också själva skapa det regelverk som ska se till att uppgifterna i registret är adekvata, korrekta och aktuella, vilket inkluderar överväganden om hur långtgående skyldigheter som juridiska personer ska ha att undersöka vem som är dess verkliga huvudman.

I andra avseenden ställer direktivet upp tydliga minikrav på registret och dess egenskaper. I artikel 30.5–6 anges således krav som innebär att behöriga myndigheter och FIU ska ha direkt och oinskränkt tillgång till registret, utan att den juridiska person som registerslagningen avser varnas. Dessa myndigheter ska även kunna tillhandahålla sina utländska motsvarigheter uppgifter ur registret på samma sätt. Även verksamhetsutövare som vidtar kundkännedomsgärder ska ha en privilegierad tillgång till registret, dock inte nödvändigtvis med samma funktioner som behöriga myndigheter och FIU. Registret ska därutöver vara tillgängligt för varje person eller organisation som kan styrka ett berättigat intresse. I artikel 30.9 anges på vilka grunder tillgång till registret får begränsas för vissa verksamhetsutövare och allmänheten.

Av artikel 30.5 andra stycket följer minikraven på registrets innehåll. Registret måste minst innehålla den verkliga huvudmannens namn, födelsemånad och födelseår, medborgarskap och bosättningsland samt arten och omfattningen av det förmånsintresse som innehas av den verkliga huvudmannen.

För truster finns särskilda bestämmelser i fråga om skyldigheter och innehållet i registret i artikel 31. Det kan slutligen konstateras att det av artikel 30.10 framgår att kommissionen senast den 26 juni 2019 till Europaparlamentet och rådet ska lämna en rapport med en bedömning av om de nationella registren över verkliga huvudmän kan kopplas samman på ett säkert och effektivt sätt.

Utgångspunkter för förslagen

Utredningen konstaterar att frågan om skyldigheter för juridiska personer att hålla uppgifter om verkligt huvudmannskap samt de krav som ålagts alla medlemsstater att upprätta ett register över de verkliga huvudmännen kräver överväganden som tar hänsyn till olika, ibland motstående, intressen. Direktivets bestämmelser om

verkliga huvudmän avviker från vad som är normalt i regelverk som syftar till att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism, genom att relativt omfattande skyldigheter riktas mot alla juridiska personer, och inte endast mot sådana som valt att bedriva verksamhet som omfattas av penningtvättslagstiftningen. Reglerna som gäller verkligt huvudmannaskap i direktivet avviker också från direktivets systematik i övrigt genom att de inte utgår från ett riskbaserat synsätt. Det är således inte möjligt att undanta vissa juridiska personer från kraven på den grunden att risken för att de utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism är låg.

Direktivet lämnar dock utrymme för att göra skillnad på sådana juridiska personer som benämns som företagsenheter och övriga juridiska personer, genom att de indikationer enligt vilka den verkliga huvudmannen ska identifieras i artikel 3.6 a endast gäller den förstnämnda kategorin. Även de delar av regelverket som lämnats upp till medlemsstaterna att utforma bör så långt som det är möjligt användas för att skapa proportionalitet och rimliga avvägningar i fråga om de krav som ställs på olika typer av juridiska personer.

Som utredningen konstaterat inledningsvis är emellertid den information som juridiska personer ska ta fram och hålla tillgänglig av stor vikt för brottsbekämpande myndigheter och reglerna kommer att göra det svårare för kriminella att gömma sig bakom juridiska personer.

Utredningens ambition är således att, utifrån de ramar som direktivet ställer upp, skapa ett proportionerligt och effektivt system som i möjligaste mån uppnår de syften som direktivet bygger på, utan att skapa onödigt betungande krav för de 100 000-tals juridiska personer som omfattas av regleringen.

22.3 En ny lag om registrering i syfte att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism

22.3.1 Skälen för att föreslå en ny lag

Utredningens förslag: En ny lag om registrering i syfte att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism ska införas. Lagen ska genomföra direktivet i de delar som det ställer krav på juridiska personer att känna till sina verkliga huvudmän och vidare-

befordra den informationen till myndigheter, verksamhetsutövare och till det centrala registret.

Med anledning av det fjärde penningtvättsdirektivet föreslår utredningen en rad ändringar i det befintliga regelverket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta regelverk riktar sig dock endast mot sådana juridiska personer som bedriver verksamhet som omfattas av 1 kap. 2 § penningtvättslagen. Direktivets bestämmelser om skyldigheter att undersöka, dokumentera och tillhandahålla uppgifter om verkliga huvudmän riktar sig i stället mot alla svenska juridiska personer. Detta talar för att frågan om information om verkliga huvudmän bör genomföras i en särskild lag. Kravet på information om verkliga huvudmän är även i andra avseenden fristående från regleringen i penningtvättslagen. För en sådan lösning talar också att en särskild reglering blir tydligare och mer lättillgänglig för de juridiska personer som omfattas av kraven i detta avseende, men inte av penningtvättslagen i övrigt.

Lagens syfte är att skapa en öppenhet över fysiska personers kontroll över juridiska personer för att förhindra att de juridiska personerna utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Detta syfte, samt en redogörelse för lagens innehåll, bör inleda den nya lagen.

22.3.2 Lagens tillämpningsområde

Utredningens förslag: Lagen ska enligt huvudregeln omfatta alla juridiska personer som bildats enligt svensk författning eller bildats i Sverige med avsikt att bedriva verksamhet här.

Lagen omfattar även fysiska personer om dessa är förvaltare av en trust som bildats enligt utländsk rätt.

I artikel 30.1 anges att medlemsstaterna ska se till att de bolag och andra juridiska enheter som är registrerade på deras territorium ska omfattas av skyldigheterna enligt de nationella bestämmelserna. Utredningen konstaterar inledningsvis att den svenska översättningen och användningen av ordet registrerade inte är helt adekvat. I beaktandesats 12 anges att medlemsstaternas regler om verkligt

huvudmannaskap ska omfatta ”så många olika juridiska enheter som möjligt som registrerats eller bildats genom andra mekanismer på dess territorium”. I den engelska översättningen av direktivet anges i artikel 30.1 att ”Member States shall ensure that corporate and other legal entities *incorporated* within their territory” ska hålla uppgifter om verkligt huvudmannaskap. Den engelska lydelsen fäster således inte någon vikt vid att den juridiska personen ska vara registrerad, och detta harmoniserar klart bättre med syftet med regelverket som detta anges i beaktandesatserna. Ett ensidigt fokus på registrerade juridiska personer riskerar vidare att medföra att det svenska regelverket inte når upp till Fatfs rekommendationer.

Utredningen anser således att kraven i artikel 30.1 omfattar alla juridiska personer som registrerats eller på annat sätt grundats i en medlemsstat. Det är därför inte möjligt att begränsa lagens tillämpningsområde till sådana juridiska personer som redan omfattas av ett krav på registrering av den juridiska personen på grund av organisationsform eller på grund av den verksamhet som den bedriver. Utredningen har dock bedömt att direktivet ger utrymme att låta skyldigheterna enligt lagen gälla för vissa juridiska personer först den dag som den juridiska personen har ekonomiska relationer med någon verksamhetsutövare. Utredningens överväganden i detta avseende framgår i avsnitt 22.5.7.

Att lagen endast gäller juridiska personer innebär att verksamhet som utövas genom exempelvis filial, fideikommiss, ett enkelt bolag eller en enskild näringsidkare inte omfattas av lagen. Det enda undantaget från detta gäller fysiska personer som är förvaltare i trustar som bildats enligt utländsk rätt. Att skyldigheterna kan rikta sig direkt mot en fysisk person i denna situation är nödvändigt på grund av att trustar inte är juridiska personer, vilket innebär att skyldigheterna enligt lagen inte kan riktas mot trusten som sådan. Eftersom både fysiska och juridiska personer kan vara förvaltare av en trust, och eftersom direktivet kräver att medlemsstaterna riktar skyldigheter mot alla förvaltare av trustar, måste detta således särskilt regleras i bestämmelsen om lagens tillämpningsområde.

22.3.3 Juridiska personer som undantas från lagens tillämpningsområde

Utredningens förslag: Vissa juridiska personer ska undantas från lagens tillämpningsområde. De som undantas är:

- stat, landsting och kommuner samt juridiska personer i vilka dessa har ett bestämmande inflytande,
- aktiebolag vars aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad som omfattas av informationsskyldighet enligt unionsrätten eller aktiebolag vars aktier är upptagna till motsvarande handel i tredje land och som omfattas av motsvarande informationsskyldighet,
- dödsbon enligt 18 kap. ärvdabalken (1958:637),
- samebyar enligt rennäringslagen (1971:437) och
- konkursbon enligt konkurslagen (1987:672).

Undantag från lagens tillämpningsområde

Som framgått under avsnitt 22.3.2 är utgångspunkten att lagen gäller alla svenska juridiska personer. Direktivet innehåller en möjlighet att undanta noterade aktiebolag från lagens tillämpningsområde. Frågan om dessa aktiebolag ska undantas, samt om det finns skäl att undanta andra juridiska personer från lagens tillämpning, enligt samma principer som ligger bakom undantaget för noterade bolag, är föremål för utredningens överväganden i detta avsnitt.

Aktiebolag vars aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad

Enligt artikel 3.6 a får medlemsstaterna göra undantag för bolag som är noterade på en reglerad marknad som omfattas av informationsskyldighet enligt unionsrätten eller motsvarande internationella normer som säkerställer tillräcklig öppenhet beträffande information om ägande.

Så länge ett svenskt bolags aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad i Sverige eller i ett land som omfattas av unionsrätten föreligger genomlysning i frågor om ägande och kontroll genom den informationsskyldighet som följer av direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU.

Enligt utredningens bedömning saknas anledning att inte utnyttja möjligheten att undanta de noterade bolagen från lagens tillämpningsområde. Detsamma gäller svenska bolag vars aktier är upptagna till motsvarande handel på börs i tredje land som omfattas av motsvarande informationsskyldighet.

Stat, kommun och landsting samt juridiska personer som kontrolleras av dessa subjekt

Som tidigare nämnts finns, utöver de noterade aktiebolagen, inte några i direktivet angivna möjligheter att undanta juridiska personer från direktivets krav genom en riskbaserad metod eller på annat sätt. Utredningen konstaterar dock att det beträffande vissa juridiska personer framstår som främmande eller i vart fall uppenbart onödigt att ställa de krav som regleringen innehåller.

Ett första undantag som måste göras är staten, kommuner och landsting. Inflytandet är här anordnat på sådant sätt att någon verklig huvudman i den mening som avses i artikel 3.6 inte finns. Undantaget för juridiska personer som är offentliga vilar i övrigt i huvudsak på samma grunder som undantaget för noterade bolag, nämligen att frågan om ägande och kontroll får anses kännetecknas av en god genomlysning genom de regler om allmänna val och styrning av den offentliga förvaltningen som utgör grunden för kontrollen över stat, kommun och landsting. Det föreligger således en sådan genomlysning i dessa juridiska personer som enligt utredningens mening klart motiverar att dessa inte ska omfattas av lagens tillämpningsområde. Om en juridisk person är helägd av staten, kommunen eller ett landsting saknas också skäl att låta den omfattas av lagens tillämpningsområde.

Om staten, kommunen eller ett landsting äger en juridisk person tillsammans med en privat aktör, är utredningens uppfattning att en sådan juridisk person måste omfattas av lagens tillämpningsområde om det offentliga inte har ett bestämmande inflytande över

den juridiska personen, dvs. genom ägande till mer än 50 procent eller på annat sätt kan diktera beslut i alla förekommande frågor.¹ Saknas ett sådant bestämmande inflytande föreligger inte någon direkt genomlysning i fråga om ägande och kontroll över den juridiska personen, i vart fall inte i sådan utsträckning att det är förenligt med direktivet att undanta denna.

Detsamma bör också gälla juridiska personer som är ett uttryck för ett samarbete mellan länder. Utredningen syftar då t.ex. på EGTS enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1082/2006 av den 5 juli 2006 om en europeisk gruppering för territoriellt samarbete och Eric-konsortium enligt rådets förordning (EG) nr 723/2009 av den 25 juni 2009 om gemenskapens rättsliga ram för ett konsortium för europeisk forskningsinfrastruktur. Om juridiska personer som avses i dessa rättsakter och andra liknande juridiska personer har stater som huvudmän, eller om stater har det bestämmande inflytandet över dem, omfattas de av det föreslagna undantaget.

Delvis jämförbara med juridiska personer över vilka staten har ett bestämmande inflytande är de juridiska personer som utan att vara uttryckligen kontrollerade av staten har anförtrodd myndighetsliknande uppgifter. Sådana juridiska personer kan emellertid vara organiserade på olika sätt och staten utövar kontroll över dem i olika omfattning och enligt olika mekanismer. Denna grupp av privaträttsliga subjekt är inte så homogen att det kan sägas att det i samtliga fall, i fråga om ägande och kontroll, finns sådan genomlysning att verksamhetsutövare och andra har möjlighet att identifiera den verkliga huvudmannen utan att denna framgår i ett register. Utredningen bedömer därför att det inte kan införas något särskilt undantag för juridiska personer av detta slag. Frågan om de omfattas av regleringen eller inte får därför bedömas på grundval av den kontroll som staten på olika sätt kan anses utöva över dem.

¹ T.ex. genom att kunna utse majoriteten i företagets styrelse.

Dödsbon

Dödsboet utgör ett särskilt subjekt för rättigheter och skyldigheter, dvs. är en juridisk person. Ändamålet med ett dödsbo är att avveckla den dödes tillgångar.

Ett dödsbo uppkommer i och med dödsfallet och består av den avlidnes efterlämnade förmögenhetsmassa. Ett dödsbo upphör i normala fall i och med arvskiftet. Syftet med ett dödsbo är enbart att skifta den dödes tillgångar till dödsbodelägare och andra berättigade. Ett dödsbo företräds i regel av alla dödsbodelägare i förening i den mån dödsboet måste företa rättshandlingar. Det föreligger således en grundläggande genomlysning i fråga om vem som kontrollerar dödsboet och hur sådan kontroll får utövas. Mot bakgrund av det anförda och dödsboets särskilda syfte och karaktär anser utredningen att det finns skäl att låta dödsbon undantas från lagens tillämpningsområde.

Samebyar

En sameby är enligt 10 § rennäringslagen (1971:437) en juridisk person när registrering skett enligt 39 § samma lag. En sameby har enligt 9 § rennäringslagen till ändamål att för medlemmarnas gemensamma bästa ombesörja renskötseln inom byns betesområde. Av samma bestämmelse framgår att en sameby inte får driva annan ekonomisk verksamhet än renskötsel. Vem som får vara medlem i en sameby framgår i 11 § 1–3 och 12 § rennäringslagen.

Medlemmarnas rösträtt regleras framför allt i 59 § rennäringslagen med tillägg för några specialbestämmelser i 58 och 86 §§ samma lag. Rösträtten kan enligt 59 § rennäringslagen inte frångås annat än genom särskilda bestämmelser som finns i lagen. 59 § rennäringslagen innebär sammanfattningsvis att varje myndig medlem har en röst i frågor som rör utseende av ordförande på bystämman eller av revisor, beviljande av ansvarsfrihet för styrelsen eller ändring av sådan föreskrift i stadgarna som avses i 38 § rennäringslagen andra stycket 1–6. Rösträtt i övriga frågor tillkommer endast renskötande medlem, som har en röst för varje påbörjat hundratal renar som medlemmen innehar enligt gällande renlängd, dock inte för fler renar än som samebyn bestämt för medlemmen enligt 35 § rennäringslagen. Ingen får dock för egen eller annans del

rösta för sammanlagt mer än en femtedel av det på stämman företrädda röstetalet.

Vilka som är medlemmar i en sameby och hur deras rösträtt kan utövas är alltså noga reglerat i rennäringslagen. Det föreligger således redan av rennäringslagen en genomlysning i fråga om vilka som har kontroll över en sameby. Detta tillsammans med det faktum att en sameby enligt lag inte får bedriva annan ekonomisk verksamhet än renskötsel gör att utredningen anser att det finns skäl att undanta dem från lagens tillämpningsområde.

Konkursbon

Av 1 § konkurslagen (1987:672) framgår att genom en konkurs tas en gäldenärs samtliga borgenärer i ett sammanhang tvångsvis i anspråk gäldenärens samlade tillgångar för betalning av dennes skulder. Under en konkurs omhändertas tillgångarna för borgenärernas räkning av konkursboet. Konkursboet är en juridisk person.

Förvaltningen av ett konkursbo handhas efter konkursbeslutet av en eller flera förvaltare som utsetts av tingsrätten. Förvaltaren är den enda som har rätt att företräda konkursboet. Enligt utredningens uppfattning föreligger tillräcklig genomlysning i fråga om vem som kontrollerar ett konkursbo och det finns därför anledning att undanta konkursbon från den nya lagens tillämpningsområde.

22.4 Definition av verklig huvudman

22.4.1 Allmän definition

Utredningens förslag: En verklig huvudman är en fysisk person som ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person eller den fysiska person till vars förmån någon annan handlar.

Den allmänna definitionen kompletteras i lagen av hjälpregler som de juridiska personerna ska tillämpa för att identifiera sina verkliga huvudmän.

Direktivet innehåller en definition på verklig huvudman som måste utgöra utgångspunkten när den verkliga huvudmannen ska identifieras enligt nationell rätt. För att genomföra direktivet i detta av-

seende och för att i lagen slå fast vad som är en verklig huvudman införs en bestämmelse som motsvarar direktivets krav. Enligt denna definition är den verkliga huvudmannen den som ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person eller den fysiska person till vars förmån någon annan handlar.

Den allmänna definitionen av verklig huvudman är dock svår att tillämpa. Om endast denna definition förekom i den föreslagna lagen skulle det sannolikt leda till att de juridiska personerna identifierar sina verkliga huvudmän enligt olika kriterier, vilket måste undvikas. I direktivet finns i artikel 3.6 a kriterier som ska utgöra en ”indikation” på att en person är verklig huvudman. Direktivets uppbyggnad och de tillämpningssvårigheter som den allmänna definitionen medför talar enligt utredningens bedömning för att det måste införas regler som ger mer detaljerad ledning för de juridiska personerna att identifiera sina verkliga huvudmän.

För att underlätta tillämpningen finns olika alternativ. Ett alternativ är införa hjälpregler som de juridiska personerna ska ha som utgångspunkt när den verkliga huvudmannen identifieras. En sådan modell ger praktisk vägledning i de flesta situationer samtidigt som den inte riskerar att komma i konflikt med den övergripande definitionen av den verkliga huvudmannen. Det framstår därför i allt väsentligt som en lämplig lösning.

Vilka hjälpregler som införs bör i huvudsak bestämmas av vad som är mest angeläget att reglera och vilka praktiska behov som finns. Det senare får bedömas med ledning av både hur vanligt förekommande olika former av inflytande kan antas vara och vilket behov av praktiskt inriktade bestämmelser som finns.

Hjälpreglerna bör utgå från att en person som identifieras som verklig huvudman enligt hjälpregeln ska antas vara verklig huvudman i den juridiska personen. Det kan uttryckas som en presumtion för att han eller hon är verklig huvudman. I de flesta fall bör en juridisk person kunna nöja sig med att ha identifierat en sådan person.

I vissa situationer kan omständigheterna vara sådana en person som pekats ut enligt en hjälpregel inte har en tillräcklig kontroll för att räknas som verklig huvudman. I ett sådant fall bör i princip prövas om en annan verklig huvudman finns enligt den övergripande definitionen. Här kan undantagsvis svårbedömda situationer uppkomma. Det är viktigt att en juridisk person som anger någon

som presumeras vara verklig huvudman inte av det skälet drabbas av en sanktion.

Se närmare i författningskommentaren.

22.4.2 Hjälpregler för juridiska personer som inte är stiftelser

Utredningens förslag: Vem som är en verklig huvudman i en juridisk person som inte är en stiftelse ska bestämmas på samma sätt, oavsett den juridiska personens typ eller verksamhetsinriktning.

Direktivet innehåller en särskild bestämmelse för de juridiska personer som är "företagsenheter" (artikel 3.6 a). Detta innebär att det för andra än företagsenheter finns utrymme att bestämma hur en verklig huvudman ska identifieras enligt andra kriterier. Utredningen har emellertid stannat för att, vid utformningen av hjälpregler som syftar till att identifiera den verkliga huvudmannen, inte göra någon åtskillnad mellan sådana juridiska personer som ska betraktas som "företagsenheter" och andra juridiska personer. Ett av skälen för den av utredningen föreslagna lösningen är svårigheterna att på ett ändamålsenligt sätt dra gränsen mellan vad som är en företagsenhet och vad som inte är det, vilket riskerar att skapa ett regelverk som inte genomför direktivet fullt ut.

Begreppet företagsenhet är inte definierat i direktivet. Enligt utredningens bedömning är det mest troligt att det syftar till att beskriva juridiska personer som bedriver näringsverksamhet. Utredningen har övervägt att som företagsenheter betrakta sådana juridiska personer som är skyldiga att upprätta en årsredovisning. Detta är dock inte en tillräckligt precis avgränsning, eftersom det finns juridiska personer som får anses bedriva näringsverksamhet, men som inte är skyldiga att upprätta en årsredovisning. Som exempel kan nämnas ideella föreningar som har en relativt omfattande verksamhet, men vars omsättning eller antal anställda är av sådan omfattning att de inte är skyldiga att upprätta en årsredovisning enligt årsredovisningslagen (1995:1554). Å andra sidan är exempelvis alla bostadsrättsföreningar skyldiga att upprätta en årsredovisning, trots att dessa i allmänhet inte bör vara att betrakta som "företagsenheter", då de inte driver någon näringsverksamhet i den

mening som normalt läggs i detta begrepp. Utredningen har även övervägt att knyta definitionen till bokföringsskyldighet. Detta skulle medföra att ett större antal juridiska personer skulle vara att betrakta som "företagsenheter" jämfört med om gränsen dras vid en skyldighet att upprätta årsredovisning. Bokföringsskyldighet kan dock föreligga utan att den juridiska personen bedriver näringsverksamhet eller liknande, vilket innebär att avgränsningen ändå inte skulle vara adekvat. Därtill kommer att det är svårt att motivera att begreppen kontroll och ägande ska ha olika betydelse beroende på om den juridiska personen bedriver näringsverksamhet i viss omfattning eller inte. Alla juridiska personer som inte är stiftelser bör således omfattas av samma hjälpregler för att identifiera sin verkliga huvudman.

22.4.3 Kontroll genom innehav av röster

Utredningens förslag: En fysisk person som kontrollerar mer än 25 procent av det totala antalet röster i en juridisk persons högsta beslutande organ eller motsvarande ska antas vara den juridiska personens verkliga huvudman.

Vid en bedömning av hur många röster en fysisk person kontrollerar ska, utöver sådana röster som grundas på personens ägande av aktier, andelar, medlemskap eller liknande, det även beaktas sådana röster som en person kontrollerar på grund av avtal med andra delägare eller medlemmar eller föreskrift i bolagsordningen, stadgar eller en annan liknande handling.

För företagsenheter anger direktivet att ett aktieinnehav på 25 procent + 1 aktie eller en ägandeandel på mer än 25 procent ska vara en indikation på att en fysisk person genom direkt eller indirekt ägande är en verklig huvudman. Även tolkningsnoterna till Fatfs rekommendationer 10 och 24 indikerar att ett "controlling ownership interest" om minst 25 procent innebär att en person är verklig huvudman. En gräns om mer än 25 procent är enligt utredningens bedömning en lämplig utgångspunkt för en hjälpregel som indikerar att en fysisk person har en så kvalificerad kontroll och stort inflytande över en juridisk person att han eller hon ska antas vara

den juridiska personens verkliga huvudman, dvs. utöva den yttersta kontrollen över den juridiska personen.

Både direktivet och Fatfs rekommendationer talar om ägande och kontroll som två begrepp som ska vara avgörande för om en fysisk person är verklig huvudman i en juridisk person. Den allmänna definitionen innehåller båda dessa begrepp, och både ägande och kontroll har relevans för att bestämma den verkliga huvudmannen. Då syftet med hjälpreglerna är att underlätta tillämpningen och tydliggöra vad som är mest relevant vid bestämmandet av det verkliga huvudmannskapet föreslås emellertid att de juridiska personerna ska fästa avgörande vikt vid frågan om vilken person som har möjlighet att utöva kontrollen över rösterna i den juridiska personens högsta beslutande organ.

I de allra flesta fall kommer antalet röster att korrespondera med ägandandelen i den juridiska personen. I de fall där så inte är fallet bör dock avgörande vikt fästas vid möjligheterna att kontrollera den juridiska personen. Detta beror på att kontroll är avgörande när det kommer till en persons möjligheter att utnyttja den juridiska personen för kriminella syften. Detta kan illustreras med den situationen att ett aktiebolag har tre delägare som vardera äger en tredjedel av bolagets aktier. Genom avtal eller genom att införa olika aktieslag har två av delägarna avstått rösträtten som är kopplad till deras aktier till den tredje delägaren, som därigenom kontrollerar alla röster på bolagets stämma. Det är uppenbart att det är den tredje delägaren som ytterst kontrollerar den juridiska personen i en sådan situation. Att övriga två delägare har 33 procent av aktierna är av underordnad betydelse vid bedömning av vem som "ytterst äger eller kontrollerar den juridiska personen".

Kontroll över rösterna i en juridisk person kan utövas genom innehav av aktier, medlemskap eller liknande. Som framgått i exemplet ovan kan kontroll över rösterna också utövas genom avtal med andra medlemmar eller delägare. Det förekommer också att det i en juridisk persons stadgar eller motsvarande handling föreskrivs att en viss person ska ha rätt att kontrollera ett visst antal röster på den juridiska personens stämma. I hjälpregeln bör kontroll genom sådana medel likställas med kontroll genom ett direkt innehav av aktier eller medlemskap.

22.4.4 Kontroll genom möjlighet att tillsätta eller entlediga styrelseledamöter eller motsvarande funktionärer

Utredningens förslag: En fysisk person som har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av den juridiska personens styrelseledamöter eller motsvarande funktionärer ska antas vara den juridiska personens verkliga huvudman.

Direktivet förutsätter att även andra medel för kontroll av en juridisk person än kontroll som utövas genom innehav av andelar kan medföra att en person ska antas vara verklig huvudman. I artikel 3.6 a i andra stycket sista meningen i direktivet hänvisas till direktiv 2013/34/EU av den 26 juni 2013² och det anges att medlemsstaterna kan ha mekanismer för kontroll som anges i det direktivet som utgångspunkt när de inför bestämmelser om hur den verkliga huvudmannen ska identifieras. Det fall som utredningen bedömt som möjligt och önskvärt att reglera är den situationen att en fysisk person har rätt att utse eller entlediga ett visst antal ledamöter i den juridiska personens styrelse eller motsvarande organ.

Enligt utredningen är det mest naturligt att en person ska anses ha den yttersta kontrollen över en juridisk person om denna har möjlighet att utse eller entlediga mer än hälften av styrelseledamöterna eller personer med motsvarande funktion. Att denna hjälpregel inte bör anknyta till möjligheten att utse eller entlediga mer än 25 procent av ledamöterna i styrelsen grundas på bedömningen att det många gånger är förenat med större faktiska möjligheter till kontroll att kontrollera mer än 25 procent av rösterna på en bolagsstämma än att kontrollera motsvarande antal röster i en styrelse. Rösterna i en juridisk persons högsta organ är bl.a. i regel utspridda på ett större antal personer än vad som är fallet i ett bolags styrelse. Det är dessutom inte ovanligt att alla röstberättigade i ett bolag inte är företrädare på en bolagsstämma.

² Art. 22.1–22.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/34/EU av den 26 juni 2013 om årsbokslut, koncernredovisning och rapporter i vissa typer av företag, om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/43/EG och om upphävande av rådets direktiv 78/660/EEG och 83/349/EEG.

22.4.5 Indirekt kontroll

Utredningens förslag: Om en fysisk person är verklig huvudman i en eller flera juridiska personer som kan utöva kontroll över en annan juridisk person ska han eller hon också antas vara verklig huvudman i den juridiska person som kontrolleras på ett sådant sätt.

Kontroll kan utövas genom direkt innehav av andelar, medlemskap eller liknande. Kontroll över en juridisk person kan emellertid också utövas indirekt, genom inflytande i en eller flera andra juridiska personer. Med indirekt kontroll avses, i det enklaste fallet, att en fysisk person heläger ett aktiebolag som i sin tur heläger ett annat aktiebolag. I en sådan situation har den fysiska personen kontrollen över båda aktiebolagen, och är således den som ytterst kontrollerar båda dessa juridiska personer. På motsvarande sätt förhåller det sig om kontroll över en juridisk person utövas av två andra juridiska personer, som i sin tur kontrolleras av samma fysiska person. I syfte att tydliggöra att även sådana situationer medför att en person kan antas vara verklig huvudman och för att tydliggöra innebörden av begreppet indirekt kontroll föreslås en särskild hjälpregel för denna situation.

22.4.6 Avtal om att gemensamt kontrollera den juridiska personen

Utredningens förslag: Om en fysisk person tillsammans med en annan person kontrollerar en juridisk person ska han eller hon antas vara den juridiska personens verkliga huvudman.

Förslagen ovan har behandlat situationer där en ensam person är verklig huvudman genom innehav av andelar, föreskrifter i stadgar eller liknande handling. Direkt kontroll, utövad av en person, föreligger vidare när en person genom avtal med annan medlem eller delägare har fått kontroll över de röster som den personen annars kunde utöva.

Kontroll över en juridisk person kan dock även utövas av två eller flera personer som agerar gemensamt. Det är exempelvis inte

alltför ovanligt att kontroll över aktiebolag utövas av flera personer med stöd i ett mellan dem gällande aktieägaravtal. Att medlemmar eller delägare av även andra juridiska personer än aktiebolag går samman för att öka sitt inflytande över en juridisk person kan inte heller uteslutas. Denna möjlighet till kontroll över en juridisk person måste också uttryckligen regleras i lagen.

Kontroll av fler än en person genom avtal kan utövas på alla de grunder som direkt kontroll av en juridisk person kan utövas, dvs. genom att personernas sammanlagda kontroll över rösterna överstiger 25 procent, genom möjlighet att utse styrelseledamöter eller indirekt kontroll. I syfte att tydliggöra att även sådana situationer medför att en eller flera personer kan antas vara verkliga huvudmän föreslås en särskild hjälpregel för denna situation.

22.4.7 Kontroll som utövas av medlemmar av samma familj

Utredningens förslag: En fysisk person som kontrollerar en juridisk person om den personens möjligheter till kontroll räknas samman med en närståendes kontroll ska antas vara den juridiska personens verkliga huvudman. Med närstående avses maka eller make, registrerad partner, sambo, barn och deras makar, registrerade partner eller sambo samt föräldrar.

Utredningen har slutligen bedömt att det finns skäl att föreslå en hjälpregel som tar sikte på när familjemedlemmar tillsammans ska anses utöva kontroll över en juridisk person. Det har övervägts om kontroll som utövas av två eller flera familjemedlemmar kan omfattas av bestämmelsen som avser situationen då två eller flera personer utövar kontroll med stöd av ett mellan dem gällande avtal. Enligt utredningens bedömning är detta dock inte tillräckligt, eftersom det mellan medlemmar i samma familj inte sällan kan väntas föreligga en sådan intressegemenskap att den gemensamma kontrollen över en juridisk person föreligger utan uttryckligt avtal om saken. Detta torde exempelvis alltid vara fallet avseende föräldrars kontroll över röster som formellt utövas av deras omyndiga barn. Bestämmelsen om kontroll som utövas gemensamt av personer i samma familj bör därför utformas som en presumtionsregel om gemensam kontroll.

När utredningen övervägt vilka som ska omfattas av närstående-begreppet har valet stått mellan två alternativ. Det första finns i förslaget till penningtvättslag och definierar familjemedlemmar till politiskt utsatta personer (3 kap. 24 §). Som familjemedlem räknas maka eller make, registrerad partner, sambo, barn och deras makar, registrerade partner eller sambor samt föräldrar. Ett annat begrepp som övervägts som förebild är närståendebegreppet i 5 § lagen (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument. Detta närståendebegrepp är något mera begränsat än motsvarigheten i penningtvättslagen och omfattar make eller sambo till den anmälningsskyldige, omyndiga barn som står under den anmälningsskyldiges vårdnad och andra närstående till den anmälningsskyldige, om de har gemensamt hushåll med honom eller henne sedan minst ett år.

Som framgår av förslaget har utredningen valt att definiera närstående på samma sätt som i penningtvättslagen. Det som talar för det valda alternativet är framför allt att det ur den juridiska personens perspektiv är enklare att tillämpa eftersom det inte finns något krav på hushållsgemenskap under viss tid. För den juridiska personen är det således tillräckligt att känna till släktskapet mellan två ägare eller medlemmar, utan att behöva utreda frågor om hushållsgemenskap.

22.4.8 Styrelsen eller andra fysiska personer med ledande befattningar som verklig huvudman

Utredningens bedömning: Styrelsen i en juridisk person som inte är en stiftelse ska inte anses vara verklig huvudman vid tillämpning av lagen.

I artikel 3.6 a ii i direktivet föreskrivs att den eller de fysiska personer som innehar ledande befattningar i den juridiska personen i sista hand kan anses vara verkliga huvudmän. Med personer i ledande befattning avses styrelseledamöter, verkställande direktör eller motsvarande funktionärer. För att personer i ledande befattningar ska kunna betraktas som verkliga huvudmän krävs enligt direktivet att det inte föreligger grund för misstankar. Enligt utredningens uppfattning måste begreppet ”misstankar” i detta av-

seende syfta på misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Enligt utredningens bedömning är det uppenbart att definitionen av verklig huvudman i artikel 3.6 är skriven utifrån förutsättningen att den ska tillämpas av en verksamhetsutövare som genomför kundkännedomåtgärder. Detta följer bl.a. av att uttrycket "kunden" används genomgående och att personer i den juridiska personens ledning kan anses vara verkliga huvudmän endast om det inte föreligger grund för misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism. En definition av verklig huvudman som är formulerad på detta sätt kan dock inte utan vidare användas för en mer objektiv bestämning av begreppet, som ska kunna användas när de juridiska personerna själva ska fastställa vem som är deras verkliga huvudman. Det står exempelvis klart att den juridiska personen inte kan tillämpa ett "misstankerekvisit" som rör dess egen verksamhet. Detta talar med styrka emot att betrakta styrelsen som verkliga huvudmän vid tillämpning av den nu föreslagna lagen.

Enligt utredningens bedömning är det också i egentlig mening oriktigt att hävda att styrelsen "ytterst kontrollerar" en juridisk person som har ägare eller medlemmar som utser styrelsen. Styrelsen har förvisso stora möjligheter att påverka verksamheten, men gör detta utifrån mer eller mindre tydliga direktiv från ägare eller medlemmar. Styrelsen har inte heller någon självständig ställning gentemot ägare eller medlemmar och är, för sin fortsatta roll i styrelsen, ofta beroende av ägarnas eller medlemmarnas förtroende. Till detta bör emellertid tilläggas att vid den riskbedömning som verksamhetsutövaren ska göra kan det ha betydelse vilka personer som ingår i styrelsen.

Utredningen konstaterar vidare att uppgifter om styrelsen i juridiska personer finns i allmänt tillgängliga register i stor utsträckning (bl.a. för aktiebolag och ekonomiska föreningar). Det framstår därför inte som ändamålsenligt eller rimligt att av de juridiska personerna kräva att styrelsen ska anmälas till ytterligare ett register. En sådan anmälan tillför inte heller någon ökad öppenhet i fråga om de juridiska personernas kontrollstruktur för den övervägande majoriteten av de svenska juridiska personerna.

Utredningens slutsats är således att det i den nu föreslagna lagen inte ska införas någon bestämmelse som motsvarar artikel 3.6 a ii. Däremot ska verksamhetsutövare enligt 3 kap. 9 § tredje stycket i

förslaget till penningtvättslag, bl.a. när någon verklig huvudman inte kan identifieras trots att det kan finnas anledning att räkna med att en sådan finns, betrakta de personer som ingår i kundens styrelse, är dess verkställande direktör eller har någon annan motsvarande ställning som verkliga huvudmän. Hur verksamhetsutövare i sin kundkännedomsprocess ska hantera juridiska personer utan verklig huvudman utvecklas närmare i avsnitt 12.6.3.

22.4.9 Verkligt huvudmannaskap i stiftelser

Utredningens förslag: En verklig huvudman för en stiftelse ska antas vara den eller de fysiska personer som enligt föreskrifterna i stiftelseförordnandet kan få del av en väsentlig andel av stiftelsens utdelade medel.

Verklig huvudman i en stiftelse ska också antas vara stiftelsen styrelse. Om stiftelsen har anknuten förvaltning ska förvaltarens styrelseledamöter eller personer med motsvarande funktion antas vara stiftelsens verkliga huvudmän.

Stiftelser skiljer sig från de juridiska personer som behandlats ovan genom att de inte har en krets med ägare eller medlemmar som utövar den yttersta kontrollen över stiftelsen. Stiftelser kännetecknas i stället av att den som grundat stiftelsen har avhänt sig kontrollen av de medel som avskilts för stiftelsen och den närmare kontrollen över den löpande verksamheten. Stiftarens möjligheter att ”kontrollera” en stiftelse härleds i stället från stiftelseförordnandet. Styrelsen eller motsvarande funktion i en stiftelse har därför relativt stor frihet att hantera stiftelsens medel och fatta beslut för stiftelsens räkning, om än med de inskränkningar som stiftelseförordnandet anger.

Med hänsyn till stiftelsernas särdrag finns ett behov av en särskild reglering om hur den verkliga huvudmannen ska identifieras. Detta motiveras också av att de behandlas på ett annat sätt än företagsenheter i direktivet. Enligt artikel 3.6 c i direktivet ska vid identifiering av en verklig huvudman för en stiftelse bestämmelsen som avser trustar i artikel 3.6 b i direktivet vara en förebild.

Verklig huvudman i en trust är enligt artikel 3.6 b i direktivet trustens instiftare, förmånstagare eller om detta saknas, förmåns-

tagarkategorierna, trustens beskyddare, den eller de som utövar faktisk kontroll över trusten och trustens förvaltare. När det gäller dessa personer uttrycker direktivet inte att det är fråga om indikationer på verkligt huvudmannaskap på det sätt som anges i artikel 3.6 a.

Utän att göra anspråk på att ha gjort en fullständig kartläggning av de rättsregler som omgärdar truster i de rättsordningar där sådana kan inrättas är utredningens bedömning att den som inrättar en trust kan utöva en större kontroll över den egendom som avskilts för trustens räkning än vad stiftaren av en stiftelse kan. Någon motsvarighet till beskyddare i en trust har utredningen inte kunnat identifiera bland dem som har eller kan ha inflytande över en stiftelse. Utredningen har inte heller bedömt att någon annan än styrelsen kan utöva den löpande kontrollen över en stiftelse enligt svensk rätt, varför det saknas anledning att införa en bestämmelse om att ”den eller de som utövar faktisk kontroll” över stiftelsen ska anses vara verklig huvudman. Utredningens förslag har därför utformats dels utifrån artikel 3.6 b i direktivet och dels utifrån en bedömning av vilka fysiska personer som enligt svensk rätt ska anses ha en sådan kontroll eller dra sådan nytta av stiftelsens medel att de ska anses vara verkliga huvudmän för en stiftelse.

Stiftelser kan i likhet med truster ha en eller flera förmånstagare som får del av stiftelsens utdelade medel. Dessa är således de personer till vars förmån stiftelsen handlar, och är i den egenskapen verkliga huvudmän i enlighet med den allmänna definitionen.

Enligt utredningens uppfattning är det dock inte ändamålsenligt om alla förmånstagare till en stiftelse ska anses vara verkliga huvudmän. Ett första skäl till detta är kopplat till stiftelser som delar ut exempelvis stipendier till tiotals eller hundratals personer varje år. Att anse att alla dessa mottagare är stiftelsens verkliga huvudmän, och införa dem i registret, är inte förenligt med det syfte som direktivet och lagen ska uppfylla. Det skulle också bli ohanterligt för verksamhetsutövare att betrakta exempelvis 200 mottagare av medel från en stiftelse som verkliga huvudmän vid kundkännedomsprocessen, särskilt om stiftelsen varje år delar ut medel till olika personer.

Enligt utredningens bedömning är förmånstagare i en stiftelse av intresse utifrån direktivets syfte först om de ingår i en mindre krets som regelbundet kan dra fördel av stiftelsens verksamhet.

Först då kan det anses att de är personer ”till vars förmån stiftelsen handlar”. Även sådana personer kan dock förekomma i stiftelser som delar ut medel efter förtjänst, studieresultat, studieort m.m. och som kan, men kanske inte alltid har möjlighet att, utse olika förmånstagare varje år. Enligt utredningens bedömning bör därför en förmånstagare i en stiftelse vara verklig huvudman först om denna kan identifieras som förmånstagare på förhand, genom en föreskrift i stiftelseförordnandet.

För att göra bestämmelsens tillämpning ändamålsenlig är det vidare nödvändigt att införa en begräsning i fråga om hur stor del av stiftelsens medel som den fysiska personen kan få del av, detta i syfte att undvika situationer då en stiftelse ska anses ha så många verkliga huvudmän att det blir praktiskt svårt att hantera och saknar värde för verksamhetsutövare och andra intressenter att känna till. Utredningen föreslår därför att en förmånstagare i en stiftelse ska vara verklig huvudman först om denna kan få del av en väsentlig andel av stiftelsens utdelade medel. En procentsats som skulle kunna vara ett riktmärke är 15 procent, men utredningen vill särskilt framhålla att detta inte är någon fast procentsats utan kan skilja sig från fall till fall. Frågan om rekvisitets tillämpning utvecklas ytterligare i författningskommentaren.

Utredningens bedömning är att det i majoriteten av de svenska stiftelserna inte kommer att finnas någon förmånstagare som ska anses vara stiftelsens verkliga huvudman. Verkliga huvudmän i en stiftelse kommer därför i majoriteten av fallen att vara den som motsvarar trustens *förvaltare*, dvs. stiftelsens styrelse eller motsvarande funktion. Det är dessa som får anses utöva den yttersta kontrollen över stiftelsen. I de fall som stiftelsen har anknuten förvaltning, dvs. saknar en styrelse, är det den eller de som har rätt att företräda förvaltaren som ska anses vara verkliga huvudmän.

Både den som drar nytta av stiftelsens verksamhet och den som kontrollerar stiftelsen är av intresse för verksamhetsutövare och myndigheter. Om stiftelsen identifierar personer enligt båda dessa hjälpregler ska således dessa personer förekomma i registret.

Det bör slutligen tilläggas att den föreslagna lagen och därmed den nu aktuella bestämmelsen avser att omfatta alla stiftelser som regleras i enligt stiftelselagen (1994:1220), liksom pensions- och personalstiftelser enligt lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.

22.4.10 Särskilda bestämmelser om trusters som bildats med stöd av utländsk rätt

Utredningens förslag: Verkliga huvudmän för en trust som bildats med stöd av utländsk rätt är de fysiska personer som är trustens instiftare, förmånstagare eller om detta saknas, förmånstagarkategorierna, trustens beskyddare, den eller de som utövar faktiskt kontroll över trusten och förvaltaren eller den som har rätt att företräda förvaltaren.

Trusters kan inte bildas enligt svensk rätt. Såvitt utredningen kan bedöma finns det inte något som tyder på att svensk rätt inom överskådlig tid kommer tillåta inrättandet av trusters i Sverige. Även inom Europa är de länder som godkänner bildandet av trusters i minoritet, och endast sju EU-länder har undertecknat Haagkonventionen om trusters.³ Trusters är särskilt vanligt förekommande i Storbritannien. Med hänsyn till att bl.a. Storbritannien, Frankrike och USA godkänner bildandet av trusters är dock frågan om insyn i denna rättsfigur en viktig fråga i både Fatfs rekommendationer och i det fjärde penningtvättsdirektivet.

Utredningen konstaterar att direktivet inte innehåller någon möjlighet för medlemsstaterna att avstå från att reglera frågan om verkligt huvudmannaskap i trusters på den grunden att trusters inte kan bildas med stöd av nationell rätt. Trusters har också lyfts fram som problematiska när det gäller penningtvätt och finansiering av terrorism av bl.a. Fatf, vars rekommendation 25 ställer krav på länderna att säkerställa att det finns lättillgänglig information om verkliga huvudmän i trusters. Utredningen föreslår därför att frågan om verkligt huvudmannaskap i trusters som bildats med stöd av utländsk rätt ska regleras i den nu föreslagna lagen. För en sådan reglering talar vidare att det förekommer att trusters inrättas för att tillgodose förmånstagare som finns i Sverige. Det finns bl.a. skatterättsliga avgöranden som avser de skattemässiga konsekvenserna av att avskilja medel för en trust och att dra förmån av trusten.⁴ Det

³ Frankrike, Italien, Cypern, Luxemburg, Malta, Nederländerna och Storbritannien har undertecknat konventionen. (Convention of 1 July 1985 on the Law Applicable to Trusts and on their Recognition).

⁴ Se bl.a. RÅ 2000 ref 28.

kan inte heller uteslutas att det finns svenska juridiska eller fysiska personer som förvaltar trustar som bildats enligt utländsk rätt.

Några svenska principer i fråga om trustar finns inte. En definition av verkligt huvudmannskap i trustar bör därför ansluta till direktivets definition, som utgår från förhållandena i de länder där trustar är vanligt förekommande. Bestämmelsen som genomför direktivet i denna del bör inte utformas som en presumptionsregel då direktivets artikel 3.6 b inte lämnar något utrymme för en sådan lösning och då det för svenskt vidkommande inte finns några principer eller traditioner som ger ledning i fråga om vem som ska anses ha den yttersta kontrollen över en trust.

22.5 Krav på den juridiska personen, registrering m.m.

22.5.1 Inledande överväganden

Förslagen i detta avsnitt syftar till att genomföra direktivets krav på medlemsstaterna i artikel 30 och 31 i de avseenden det gäller kraven på de juridiska personerna att samla in, hålla och till det centrala registret anmäla uppgifter om verkligt huvudmannskap. Avsnittet behandlar också frågan om när en juridisk person är skyldig att göra en anmälan till registret, vad en anmälan ska innehålla samt undantag från anmälningskyldighet i vissa fall.

Direktivet innebär administrativa åligganden för ett mycket stort antal juridiska personer. Utredningen anser att det är viktigt att det merarbete och kostnader som olika former av juridiska personer orsakas beaktas vid utformningen av reglerna. Särskilt viktigt är detta i fråga om juridiska personer som saknar eller har ett mycket lågt intresse för det förebyggande arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Förslag läggs mot denna bakgrund också i fråga om bl.a. ideella föreningar.

Det är samtidigt viktigt, när direktivet genomförs, att ambitionen är så hög att allt merarbete som görs leder till en verklig förbättring. Utredningens överväganden och förslag syftar till att hitta en lämplig avvägning mellan dessa intressen.

22.5.2 Den juridiska personens undersöknings- och dokumentationsskyldighet

Utredningens förslag: En juridisk person ska ha tillförlitliga uppgifter om vem som är dess verkliga huvudman och om arten och omfattningen av personens intresse i den juridiska personen. Om den juridiska personen saknar verklig huvudman eller om den inte har tillförlitliga uppgifter om vem som är verklig huvudman ska sådan uppgift i stället finnas. Informationen ska hållas aktuell och kontrolleras i den utsträckning som omständigheterna kräver.

Den juridiska personen ska dokumentera den utredning som görs för att bestämma vem som är verklig huvudman. Dokumentation avseende äldre förhållanden ska bevaras i fem år.

Uppgifterna om den verkliga huvudmannen

Direktivet ställer krav på medlemsstaterna att se till att de juridiska personerna är skyldiga att inhämta och förfoga över adekvata, korrekta och aktuella uppgifter om sitt verkliga huvudmannaskap (artikel 30.1). För att genomföra denna artikel föreslår utredningen en bestämmelse som innebär att den juridiska personen ska ha tillförlitliga uppgifter om vem som är dess verkliga huvudman samt om arten och omfattningen av personens intresse i den juridiska personen. Med art och omfattning avses en beskrivning av på vilken grund som en verklig huvudman har identifierats samt omfattningen av dennes kontroll över den juridiska personen.

Det kan dock vara så att den juridiska personen inte kunnat identifiera någon verklig huvudman vid undersökningen. Detta kan bero på att den juridiska personen klarlagt att den inte har någon verklig huvudman. Detta torde vara relativt vanligt förekommande, särskilt i ideella föreningar och vissa ekonomiska föreningar såsom bostadsrättsföreningar, som oftast har ett stort antal medlemmar som har samma möjligheter till kontroll och inflytande i föreningen. Att en juridisk person inte har en verklig huvudman kan också bero på att den juridiska personen, trots omfattande efterforskningar, inte förmått klarlägga om den juridiska personen har en verklig huvudman och i så fall vem den verkliga huvudmannen är.

Även detta är uppgifter om verkligt huvudmannaskap som är relevanta utifrån lagens syften, då uppgifterna är av intresse ur både myndigheters och verksamhetsutövers synvinkel.

De juridiska personernas undersökning i fråga om vem som är verklig huvudman

I de flesta fall har den juridiska personen kännedom om vem som är dess verkliga huvudman eller kan med lätthet ta reda på detta. I många andra juridiska personer kommer det också, utan en ingående utredning, snabbt att stå klart att en verklig huvudman inte finns. I vissa fall kommer det dock att förutsättas vissa åtgärder från den juridiska personen för att utreda vem som är dess verkliga huvudman, exempelvis till följd av att den juridiska personen är en del av en komplex koncern med en oklar kontrollstruktur. En juridisk person har i dag inte några medel att få en ägare eller annan intressent att redovisa hur hans eller hennes kontroll över den juridiska personen ser ut.

Enligt utredningens uppfattning utgör penningtvättslagens krav på verksamhetsutövarnas kundkännedomsåtgärder ett effektivt påtryckningsmedel för att ägare och medlemmar med ett intresse för den juridiska personens verksamhet ska medverka till den juridiska personens utredning. Det beror på att en juridisk person som inte håller uppgifter om sitt verkliga huvudmannaskap och således inte på begäran kan visa upp detta för en verksamhetsutövare riskerar att framstå som misstänkt ur verksamhetsutövarens perspektiv. Det kan inte uteslutas att verksamhetsutövare kommer att avstå från att ingå affärsförbindelser med sådana juridiska personer, vilket i sin tur kan innebära betydande svårigheter för den juridiska personens verksamhet. Om detta beror på att en ägare eller medlem vägrar medverka till utredningen om verkligt huvudmannaskap får den juridiska personen således ett starkt påtryckningsmedel.

Utredningen har tagit del av Storbritanniens förslag till reglering av denna fråga såvitt avser de brittiska motsvarigheterna till svenska aktiebolag. I Storbritannien kommer det av allt att döma att bli straffbart för bl.a. bolagens ägare och andra som kan tänkas vara verkliga huvudmän att inte efter bästa förmåga besvara den juridiska personens frågor och tillhandahålla det underlag som den juridiska personen behöver för den nu aktuella undersökningen.

I Danmark och Finland, vars förslag till reglering av motsvarande frågor har offentliggjorts, finns inte någon motsvarighet till den brittiska regleringen.

Utredningen bedömer att det för svenskt vidkommande skulle framstå som främmande att straffbelägga ett uteblivet svar på en fråga från en juridisk person i vilken man är ägare eller medlem. Någon befintlig straffbestämmelse som liknar en sådan kriminalisering har utredningen inte kunnat identifiera. Utredningen har därför sammantaget bedömt att det saknas tillräckliga skäl för att förena uppgiftslämnande till den juridiska personen med straffansvar. Även andra sanktioner är svåra att utforma på ett tillfredsställande sätt.

Utredningen har därför valt att stanna för att inte i lag föreslå några påtryckningsmedel för de juridiska personerna som undersöker sitt verkliga huvudmannaskap. I ett undantagsfall när det finns en intressekonflikt kan ofta Bolagsverkets möjlighet att besluta om sanktioner verka som ett påtryckningsmedel.

Det anförda innebär att det inte kan krävas av alla juridiska personer att de ska *klarlägga* vem som är dess verkliga huvudman. Däremot anser utredningen att den juridiska personen ska vara skyldig att genomföra en undersökning som ska vara ett allvarligt försök till ett sådant klarläggande. Som redan antytts är det dock för många juridiska personer, såsom ideella föreningar och bostadsrättsföreningar, i regel relativt enkelt att konstatera att en verklig huvudman saknas. För andra juridiska personer, såsom aktiebolag som ägs av en enda person, är det lika lätt att konstatera att företaget har en verklig huvudman samt att fastställa identiteten på denna person. Utredningen anser därför att undersökningsskyldigheten ska knytas till omständigheterna i det enskilda fallet, dvs. vara så grundlig som omständigheterna kräver.

Direktivet kräver att uppgifterna om verkligt huvudmannaskap som de juridiska personerna håller ska vara aktuella. Detta krävs också för att inte det föreslagna registret ska förlora sitt värde. Det bör därför uttryckligen framgå ett krav på att uppgifterna om verkligt huvudmannaskap ska vara aktuella. Det innebär att en undersökning ska vidtas när den juridiska personen får anledning att anta att förhållandena har ändrats.

Ett alternativ för att säkerställa ökad aktualitet på uppgifter är att, i likhet med Storbritannien, införa ett krav på en årlig under-

sökning av det verkliga huvudmannskapet, kopplat till en årlig anmälan. Som framgår i avsnitt 22.5.6 har utredningen dock bedömt att ett sådant krav inte bör införas, vilket såvitt utredningen kan bedöma är i linje med vad som föreslagits i Danmark och Finland. Emellertid är en årlig undersökning i samband med bolags- eller föreningsstämma sannolikt ett enkelt och effektivt sätt för de juridiska personerna att säkerställa att de har uppdaterade och aktuella uppgifter om sitt verkliga huvudmannskap.

Kravet att dokumentera uppgifterna

Direktivet ställer också krav på att de uppgifter om de juridiska personernas verkliga huvudmannskap som kommit fram vid undersökningen ska vara dokumenterade. Kravet på dokumentation motiveras bl.a. av att den information som den juridiska personen håller ska kunna göras tillgänglig utan dröjsmål för myndigheter och verksamhetsutövare som genomför åtgärder för kundkänedom. I kravet på dokumentation måste därmed ligga att det ska finnas ett dokument som redovisar vem som är den juridiska personens verkliga huvudman, eller uppgift om att en sådan saknas. I dokumentationen ska den juridiska personen också redovisa vilka överväganden den har gjort för att komma fram till resultatet samt bevara de skriftliga handlingar som utgjort underlaget vid den bedömningen.

För att upprätthålla syftet med regleringen och framför allt i syfte att underlätta myndigheterna utredningar måste dokumentationen inklusive dess underlag sparas under viss tid. En självklar utgångspunkt är att dokumentation som avser aktuella förhållanden alltid måste sparas, vilket framgår redan av kraven i bestämmelsens första stycke. Utredningen anser emellertid att det kan finnas ett värde av att sådant underlag som avser inaktuella uppgifter sparas under viss tid, så att det blir möjligt att rekonstruera ägande- och kontrollförhållandena i en juridisk person för en viss period.

22.5.3 Tillhandahållande av informationen

Utredningens förslag: Den juridiska personen ska på begäran utan dröjsmål lämna ut dokumentation om dess verkliga huvudmannaskap till en myndighet. En juridisk person ska också på begäran av verksamhetsutövare i penningtvättslagen tillhandahålla sådan dokumentation om verksamhetsutövaren genomför åtgärder för kundkännedom med anledning av en transaktion eller en affärsrelation med den juridiska personen.

I artikel 30.1 andra stycket anges att medlemsstaterna ska se till att de juridiska personer som är skyldiga att hålla uppgifter om sitt verkliga huvudmannaskap också ska vara skyldiga att tillhandahålla uppgifter om sin lagliga ägare och sitt verkliga huvudmannaskap till verksamhetsutövare som vidtar åtgärder för kundkännedom. Samma uppgifter ska enligt artikel 30.2 på begäran skyndsamt tillhandahållas behöriga myndigheter.

Utredningen har övervägt om ”behöriga myndigheter” i detta avseende ska förstås som enbart Polismyndigheten och de myndigheter som utövar tillsyn enligt penningtvättslagen eller som alla myndigheter som kan ha ett intresse av uppgifterna. Utredningen har stannat för det sistnämnda alternativet, då detta enligt utredningens bedömning bäst uppfyller syftet med lagen, dvs. att försvåra att juridiska personer används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Ett arbete för att motverka och försvåra penningtvätt och finansiering av terrorism bedrivs nämligen inte endast av Polismyndigheten eller andra myndigheter som typiskt sett ses som brottsbekämpande, såsom Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten. Även bl.a. Skatteverket och Tullverket har viktiga uppgifter att fylla i detta avseende, liksom Kronofogden, Försäkringskassan och andra myndigheter som kommer i kontakt med grov organiserad brottslighet, ekonomisk brottslighet och finansiering av terrorism. Enligt utredningens uppfattning finns det därför starka skäl som talar för att inte begränsa den krets av myndigheter som utan dröjsmål ska kunna få del av de juridiska personernas uppgifter om vem som är dess verkliga huvudman.

Utredningen föreslår emellertid inte att det i den nu aktuella lagen också införs ett krav på att alla juridiska personer som om-

fattas av lagen ska vara skyldiga att tillhandahålla uppgifter om sina "lagliga ägare". Detta anges som en av de uppgifter som de juridiska personerna ska tillhandahålla verksamhetsutövare som genomför kundkännedomsgärder enligt artikel 30.1 andra stycket. Det är dock inte en uppgift som ska förekomma i registret enligt artikel 30.5. För svenskt vidkommande finns redan krav på aktiebolag att hålla en uppdaterad aktiebok som är offentligt tillgänglig. Samma krav på öppenhet om det formella ägandet gäller även i handelsbolag. I den mån en ekonomisk förening kan anses ha "ägare", och således omfattas av detta krav, följer av gällande rätt att även en ekonomisk förenings medlemslista ska vara aktuell och hållas tillgänglig. Kravet på svenska företag att hålla uppgifter om sina lagliga ägare följer således redan av andra författningar. Utredningens bedömning i detta avseende grundas även på att en uppgift om en juridisk persons samtliga "lagliga ägare" i många fall kan sakna betydelse och dessutom gå längre än vad som är motiverat med hänsyn till direktivets syfte.

22.5.4 Sanktioner om dokumentationen inte lämnas ut

Utredningens förslag: Om en myndighet inte får del av dokumentationen om verkligt huvudmannaskap som den juridiska personen är skyldig att lämna ut ska myndigheten anmäla detta förhållande till registreringsmyndigheten. Registreringsmyndigheten ska då vid vite förelägga den juridiska personen eller dess företrädare att lämna ut dokumentationen.

Enligt direktivet ska medlemsstaterna *kräva* av de juridiska personerna att behöriga myndigheter ska få tillgång till de uppgifter som de juridiska personerna håller om sitt verkliga huvudmannaskap. Den skyldighet som de juridiska personerna har att lämna ut denna dokumentation på begäran av en myndighet måste därför sanktioneras på något sätt.

Det finns flera alternativa sätt att sanktionera ett uteblivet hållande och utlämnande av denna dokumentation. Ett sätt vore att i likhet med vad som gäller förande och tillhandahållande av aktiebok enligt 30 kap. 1 § aktiebolagslagen (2005:551) förena dokumentationskravet och skyldigheten att lämna ut dokumentationen med

en straffsanktion. Ett annat alternativ vore att införa en sanktionsavgift för försumlighet i dessa avseenden. Det är också ett alternativ att införa möjligheter för en myndighet att förelägga den juridiska personen eller dess företrädare om att få del av dokumentationen vid äventyr av vite.

Enligt utredningens bedömning är de angivna alternativen var för sig tillräckliga för att uppfylla direktivets krav. Frågan är således vilket av alternativen som är bäst lämpat för att uppnå målet. Utredningen har bedömt att underlåtenhet att fullgöra anmälningsskyldigheten enligt lagen ska sanktioneras med sanktionsavgift eller vite. Någon straffsanktion föreslås inte. Utredningens bedömning är även i nu aktuellt avseende att ett straffbeläggande inte är det mest effektiva sättet att sätta press på de juridiska personerna. Det grundas bl.a. på att det inte kan bli aktuellt med särskilt höga straff för en förseelse av aktuellt slag och den normala påföljden torde i regel stanna vid dagsböter. En sådan bot kan inte göras proportionerlig mot exempelvis den förpliktade juridiska personens ekonomiska ställning eller liknande förhållanden. Utredningen anser också att det bör vara möjligt att rikta påtryckningar mot både den juridiska personen och dess företrädare att hålla och lämna ut dokumentationen, vilket gör sanktionsavgiften mindre väl lämpad med hänsyn till dess straffliknande karaktär, vilket kan medföra ett behov av relativt utförliga processuella regler för att göra det godtagbart att rikta sådana avgifter mot fysiska personer (jfr utredningens förslag om sanktionsavgifter mot fysiska personer i verksamhetsutövare, avsnitt 17). Dessa överväganden medför att utredningen föreslår att det ska bli möjligt att vid vite förelägga den juridiska personen och dess företrädare att lämna ut dokumentationen om verkligt huvudmannaskap till en myndighet.

Frågan är då om den myndighet som begärt att få del av dokumentationen ska meddela föreläggandet, eller om denna uppgift ska förbehållas en särskild myndighet. Det enklaste alternativet förefaller i förstone vara att ge den myndighet som begär att få ut dokumentationen en befogenhet att meddela ett sådant föreläggande. Enligt utredningens bedömning är det emellertid sannolikt att det vanligaste är att de juridiska personer som inte håller eller som vägrar att lämna ut uppgifter om sitt verkliga huvudmannaskap inte heller har fullgjort sin anmälningsskyldighet till registret. I en sådan situation ska, enligt utredningens förslag i avsnitt 22.6.3,

registreringsmyndigheten vidta åtgärder för att förmå den juridiska personen att fullgöra denna skyldighet. Detta kan bl.a. ske genom att föreläggande vid vite riktas mot den juridiska personen eller dess företrädare. Enligt utredningen bör registreringsmyndigheten därför också ges befogenheten att förelägga den juridiska personen att lämna ut dokumentation om sitt verkliga huvudmannaskap till den myndighet som begärt informationen. Att det kan förekomma ett fåtal fall där en juridisk person fullgjort sin anmälningsskyldighet, men vägrar att lämna ut dokumentation till en myndighet på begäran, motiverar enligt utredningens bedömning inte att befogenheten att meddela förelägganden i denna situation ska tillkomma samtliga myndigheter. Även i en sådan situation bör därför registreringsmyndigheten meddela föreläggandet å den begärande myndighetens vägnar.

Utredningen föreslår inte någon motsvarande sanktion för en vägran att tillhandahålla dokumentationen på begäran av en verksamhetsutövare som genomför åtgärder för kundkännedom. En sådan vägran kommer dock som tidigare nämnts i regel att medföra att verksamhetsutövaren, med hänsyn till kraven på kundkännedom i penningtvättslagen, är förhindrad att ingå en affärsförbindelse eller utföra en enstaka transaktion med den juridiska personen. Detta är enligt utredningens bedömning ett tillräckligt påtryckningsmedel på den juridiska personen i denna situation.

Utredningen har i avsnitt 17.5.5 berört principen som innebär att en enskild har rätt att tåga och inte belasta sig själv. Denna princip skulle eventuellt kunna aktualiseras också i en situation då en myndighet med stöd av 2 kap. 2 § i den nu föreslagna lagen begär att få del av dokumentation om den verkliga huvudmannen i en juridisk person och detta verkställs genom ett föreläggande förenat vid vite enligt den nu föreslagna paragrafen. Det innebär att det kan uppkomma en situation då ett vite inte kan beslutas, om det är fråga om ett framtvingande av belastande uppgifter. Detta innebär dock inte att regelsystemet som sådant är oförenligt med den nämnda principen. Däremot är det viktigt att tillämpningen av bestämmelsen sker med beaktande av denna möjliga motsättning. Med hänsyn till att principen ska uppmärksammas vid tillämpningen av den föreslagna bestämmelsen, samt då det sannolikt är mycket ovanligt att uppgifter om det verkliga huvudmannaskapet

kan innehålla uppgifter som innebär att en person belastar sig själv, föreslås inte någon särskild bestämmelse om detta i lagen.

22.5.5 Anmälan till registret och registrets innehåll

Utredningens förslag: Den juridiska personen ska till registreringsmyndigheten anmäla uppgifter om den juridiska personens verkliga huvudman.

Frågor om vilka uppgifter som anmälan ska innehålla, det närmare innehållet i registret samt registrets övriga egenskaper ska regleras i förordning eller föreskrifter.

Av artikel 30.3 i direktivet framgår att medlemsstaterna ska se till att uppgifterna om en juridisk persons verkliga huvudman finns i ett centralt register i varje medlemsstat. Det lämnas till medlemsstaterna att bestämma hur uppgifterna ska tillföras registret. Enligt utredningens bedömning finns det två tänkbara alternativ i detta avseende. Det första är att låta de juridiska personerna göra en anmälan till registret, och det andra är att låta verksamhetsutövare enligt penningtvättslagen anmäla resultatet av deras åtgärder för kundkännedom i detta avseende till registret. Utredningen konstaterar att båda dessa alternativ har för- och nackdelar. Att låta de juridiska personerna göra anmälan följer vad som kan betraktas som normalt för svenskt vidkommande och är av detta skäl att föredra. Därtill kommer att de juridiska personerna själva är bäst skickade att avgöra när förhållandena har ändrats och vid denna tidpunkt skyndsamt uppdatera registret. Fördelen med att låta verksamhetsutövare göra anmälan är att den anmälda uppgiften i en sådan situation har genomgått en kontroll av en utomstående innan den förs in i registret. Som framgår under avsnitt 22.6.10 föreslår utredningen emellertid en skyldighet för verksamhetsutövare att till registreringsmyndigheten anmäla om uppgifterna i registret är felaktiga. Genom denna bestämmelse uppnås fördelarna med att låta verksamhetsutövare göra anmälan. Utredningen föreslår med hänsyn till det anförda att de juridiska personerna själva bör vara skyldiga att göra anmälan till registret. Detta bör framgå av lagen.

Enligt utredningens bedömning är det dock lämpligt att övriga bestämmelser som avser registret, såsom regler om innehållet i an-

mälan, vem som har behörighet att göra anmälan samt vilka uppgifter som ska ingå i registret, ska regleras i förordning. Några av de bestämmelser som avser registret genomför emellertid krav som framgår av direktivet. Det finns därför anledning att lite närmare redogöra för utredningens överväganden i dessa avseenden.

I artikel 30.5 andra stycket i direktivet framgår vilka uppgifter som personer med ett s.k. berättigat intresse har rätt att få del av från registret. Detta är den verkliga huvudmannens namn, födelsemånad, födelseår, medborgarskap, bosättningsland samt arten och omfattningen av det förmånsintesse som innehas av den verkliga huvudmannen. Dessa uppgifter betraktar utredningen som ett minikrav på vad registret måste innehålla. Dessa minimikrav anpassas för svenska förhållanden genom att personnummer anges i de fall som den verkliga huvudmannen är folkbokförd i Sverige. Utredningen anser därutöver att det vid indirekt kontroll genom en eller flera juridiska personer i registret ska framgå vilka juridiska personer som kontroll utövas genom. Några ytterligare uppgifter bör inte förekomma i registret. Det innebär således att bl.a. adress eller andra kontaktuppgifter till den verkliga huvudmannen inte ska finnas i registret. Detta medför enligt utredningen en rimlig avvägning mot den personliga integriteten, och medför att utredningen inte föreslår att några uppgifter i registret ska omfattas av sekretess.

Innehållet i registret styr också vilka uppgifter som ska anges i anmälan. I anmälan bör dock även anges sådana kontaktuppgifter till den juridiska personen och dess företrädare som registreringsmyndigheten behöver för handläggningen. Eftersom registreringsmyndigheten inte ska göra en materiell prövning av de anmälda uppgifternas riktighet behöver underlaget för den juridiska personens bedömning av vem som är dess verkliga huvudman inte bifogas till anmälan.

En anmälan ska inte kunna göras muntligen. Hur ingivning får ske regleras i förordningen. Utgångspunkten är att anmälan ska göras elektroniskt, men de närmare lösningar för ingivning m.m. är beroende av överväganden av IT- och verksamhetskaraktär och kan avgöras slutligt först när registreringsmyndighets arbete med att förbereda registret har konkretiserats ytterligare.

Utredningens utgångspunkt är som nämnts att alla uppgifter i registret ska vara offentliga. Därför bör tillgången till registret och

sökmöjligheterna se olika ut för olika användare av registret, detta i syfte att motverka missbruk och värna den personliga integriteten.

Direktivets krav innebär dock att Polismyndigheten och andra behöriga myndigheter ska ha en privilegierad tillgång registret. Dessa ska kunna genomföra sökningar utan att den som registerslagningen avser får kännedom om detta. Bestämmelser som säkerställer dessa krav bör införas i förordningen.

I förordningen ska därutöver regleras frågor om rättelser och andra registertekniska frågor samt frågor om avgifter och förhållandet till andra register m.m.

22.5.6 När en anmälan ska ske för juridiska personer som omfattas av krav på registrering i andra register

Utredningens förslag: När en juridisk person bildas eller när den på annat sätt blir skyldig att registrera uppgifter om den juridiska personen i ett register enligt en annan författning ska en anmälan till registreringsmyndigheten om den juridiska personens verkliga huvudman ske senast fyra veckor från det att behörig registreringsmyndighet har beviljat registrering av den juridiska personen.

När ett anmält förhållande ändras ska den juridiska personen utan dröjsmål anmäla förändringen för registrering.

Utredningens bedömning: Det bör inte införas någon bestämmelse om en periodiskt återkommande anmälan till registret.

Anmälan som är knuten till registrering av den juridiska personen

Frågan om när registrering ska ske framgår inte uttryckligen av direktivet. Emellertid följer det av systematiken att alla juridiska personer som omfattas av kraven på att hålla uppgifter om sin verkliga huvudman ska förekomma med dessa uppgifter i registret. I den föreslagna lagens övergångsbestämmelser regleras frågan om när juridiska personer som omfattas av kraven på att hålla uppgifter om sitt verkliga huvudmannaskap vid lagens ikraftträdande ska göra

sin första anmälan. I de nu behandlade bestämmelserna ska således klargöras när nybildade juridiska personer och sådana juridiska personer som inte omfattas av kraven vid lagens ikraftträdande ska göra sin första anmälan.

När en juridisk person nybildas krävs för de flesta organisationsformer, bl.a. aktiebolag och ekonomiska föreningar, en registrering av den juridiska personen, företrädare etc. i ett myndighetsregister. Det saknas skäl att låta registreringen av verkliga huvudmän anstå någon längre tid efter denna registrering. I de fall då registreringsmyndigheten för en nybildad juridisk person också ska ta emot anmälan till registret över verkliga huvudmän, skulle allt kunna ske på samma anmälningsblankett. Utredningens förslag syftar till att möjliggöra en gemensam anmälan, men ställer inte ett sådant krav, bl.a. då vissa organisationsformer registreras hos andra myndigheter än den som föreslås föra registret över verkliga huvudmän.

Det är därför nödvändigt att sätta en bestämd frist inom vilken en anmälan ska skickas in. Utredningen har stannat vid att bestämma denna frist till senast fyra veckor från det att behörig myndighet beviljat registrering av den juridiska personen.

Den nu behandlade bestämmelsen omfattar inte endast sådana juridiska personer som måste registreras för att få rättskapacitet. Den av utredningen förslagna ordalydelsen är även avsedd att träffa sådana juridiska personer som av annat skäl omfattas av ett krav på registrering av den juridiska personen. Som exempel kan nämnas ideella föreningar och trossamfund som bedriver näringsverksamhet i sådan omfattning att de är skyldiga att registrera sig i handelsregistret enligt handelsregisterlagen (1974:157). Även för dessa börjar således anmälningsfristen att löpa när behörig myndighet har registrerat den juridiska personen i handelsregistret.

För att registret ska innehålla korrekta och uppdaterade uppgifter bör en ny anmälan göras när ett anmält förhållande om en verklig huvudman ändras.

Ett krav på en årlig anmälan till registret skulle öka möjligheterna att åstadkomma ett register som innehåller adekvata, korrekta och aktuella uppgifter. Enligt utredningens bedömning skulle dock ett krav på årlig anmälan innebära en kraftigt ökad administration för registreringsmyndigheten och de juridiska personer som träffas av regleringen. Detta bedöms inte uppvägas av den nytta som en

årlig anmälan skulle medföra. Denna avvägning utgår från att det i majoriteten av de årliga anmälningarna skulle framgå att ingen ändring skett jämfört med föregående års anmälan samt att det finns ett tydligt krav på att anmäla ändrade förhållanden utan dröjsmål. Utredningen föreslår därför inte ett krav på en årlig anmälan.

22.5.7 Anmälan för juridiska personer som inte omfattas av ett krav på registrering

Utredningens förslag: För en juridisk person som inte omfattas av ett krav på registrering av den juridiska personen enligt någon annan författning gäller kraven i den föreslagna lagens 2 kap. 1–3 §§ först när en uppgift om en verklig huvudman lämnas till en verksamhetsutövare enligt 1 kap. 2 § penningtvättslagen med anledning av åtgärder för kundkännedom.

I ett sådant fall ska en anmälan för registrering i registret över verkliga huvudmän göras inom fyra veckor.

En av utredningens utgångspunkter är att regleringen ska vara proportionerlig och inte gå längre än vad direktivet och överväganden för att motverka risken för penningtvätt och finansiering av terrorism kräver. I fråga om att definiera verklig huvudman för olika organisationsformer finns inte bärande skäl för att göra skillnad på sådana juridiska personer som är att betrakta som företagsenheter och övriga juridiska personer. Utredningen konstaterar emellertid att det finns en stor mängd juridiska personer som inte är företagsenheter och som inte utgör någon beaktansvärd risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är i första hand sådana sammanslutningar, oftast ideella föreningar, som inte har några ekonomiska relationer med någon utanför sammanslutningen, dvs. som saknar bankkonto och vars hantering av pengar är begränsad. Enligt utredningens bedömning är det inte ändamålsenligt och proportionerligt att sådana juridiska personer ska omfattas av de krav som den föreslagna lagen ställer.

Direktivet säger inget om hur uppgifterna ska samlas in till registret. Av beaktandesatserna framgår dock att medlemsstaterna får låta verksamhetsutövare samla in uppgifter till registret. Att direktivet öppnar för denna möjlighet måste förstås så att det finns

utrymme att knyta registreringstidpunkten till när den juridiska personen kommer i kontakt med en verksamhetsutövare enligt penningtvättslagen. Det är enligt utredningens bedömning vidare rimligt att låta registreringstidpunkten styra när kraven på den juridiska personen att undersöka vem som är dess verkliga huvudman ska bli tillämpliga. Dessa överväganden medför att utredningen föreslår att juridiska personer, som inte omfattas av något krav på registrering av den juridiska personen, inte heller ska omfattas av skyldigheterna i den föreslagna lagens 2 kap. 1–3 §§ förrän de har en affärsrelation med eller utför transaktioner med hjälp av en verksamhetsutövare enligt penningtvättslagen.

22.5.8 En möjlighet att anmäla uppgifter om företrädare till registret

Utredningens förslag: En juridisk person som inte omfattas av krav på registrering av den juridiska personen får, för publicering i registret, i anmälan ange uppgifter om styrelseledamöter eller motsvarande och firmatecknare, om sådana uppgifter inte tidigare anmälts till ett offentligt register.

Som anförts ovan finns det ett stort antal juridiska personer som inte är underkastade någon skyldighet att registrera den juridiska personen eller dess företrädare i något register. Det innebär bl.a. att de uppgifter som en sådan juridisk person uppger om firmateckning, styrelseledamöter m.m. vid kontakter med myndigheter och verksamhetsutövare inte kan verifieras mot uppgifter i ett centralt register. Detta riskerar att medföra att det blir svårare eller i vart fall mera omständigt för sådana juridiska personer att exempelvis öppna bankkonton eller ta emot bidrag från stat och kommun. Bristen på genomlysning i fråga om bl.a. företrädare, adress m.m. till oregistrerade juridiska personer är också till nackdel för Polismyndigheten och andra myndigheter när dessa vill komma i kontakt med den juridiska personen med anledning av en utredning eller av annat skäl.

En oregistrerad juridisk person blir, enligt vad som föreslagits ovan, skyldig att registrera uppgifter om verkligt huvudmannaskap i det av utredningen föreslagna registret när den juridiska personen

träder i affärsförbindelse med en verksamhetsutövare enligt penningtvättslagen. I registret kommer bl.a. att framgå den juridiska personens namn och adress till den juridiska personen.

Ur den juridiska personens synvinkel riskerar en så begränsad registrering, som bl.a. inte innebär registrering av företrädare och firmatecknare, att framstå som enbart betungande, eftersom den inte torde medföra några väsentliga fördelar vid den juridiska personens interaktion med myndigheter och verksamhetsutövare enligt penningtvättslagen. Utredningen anser därför att det bör öppnas en möjlighet för oregistrerade juridiska personer att i registret också införa uppgifter om styrelseledamöter och firmatecknare. Detta skulle ge myndigheter och verksamhetsutövare en möjlighet att kontrollera föreningens uppgifter mot ett allmänt tillgänglig register och skulle underlätta för myndigheter och andra att komma i kontakt med den juridiska personen. Det skulle sannolikt medföra en förenkling för den juridiska personen, som dessutom ges en möjlighet att vara transparent, vilket kan öka allmänhetens och andras förtroende för den juridiska personen.

Enligt utredningens uppfattning är en sådan registrering inte oförenlig med den aktuella lagens syfte. Om en på sådant sätt registrerad juridisk person utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism medför registreringen att detta blir lättare att utreda. Om en myndighet exempelvis får klart för sig att medel som en juridisk person avsett att skänka till välgörande ändamål används för att finansiera terrorism eller andra kriminella syften, är det också i den juridiska personens intresse att på ett snabbt och enkelt sätt kunna underrättas om saken.

Då utredningen föreslår att registreringen ska vara frivillig, bedöms det inte föreligga några beaktansvärda intressen som talar emot utredningens förslag i detta avseende.

22.5.9 Vissa oregistrerade juridiska personers skyldighet att anmäla uppgifter om företrädare till registret

Utredningens förslag: Om en oregistrerad juridisk person tar emot eller samlar in pengar eller annan egendom i syfte att främja ett varaktigt ändamål som innebär att pengar eller egendom överförs till en annan fysisk eller juridisk person ska den juridiska personen anmäla uppgift om sina företrädare och firmatecknare till registret.

Den absoluta majoriteten av alla juridiska personer, registrerade som oregistrerade, bildas och används för legitima och vällovliga syften. I de riskbedömningar för penningtvätt och finansiering av terrorism som genomförts i Sverige framkommer dock att oregistrerade juridiska personer, främst i form av ideella föreningar, riskerar att användas i syfte att finansiera terrorism eller att överföra pengar till utlandet på sätt som medför förhöjd risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Detta är inte något specifikt för Sverige. Fatfs rekommendation 8 ålägger därför länder att förhindra att s.k. Non Profit Organisations (NPO:s) används för att finansiera terrorism. Av tolkningsnoterna till rekommendationen framgår att den tillkommit på grund av att utredningar om terrorism och finansiering av terrorism visat att NPO:s utnyttjats av terrorister för att finansiera och stödja verksamheten.

Enligt utredningens bedömning når Sverige i dagsläget inte upp till den nivå som Fatfs rekommendation kräver. Detta beror bl.a. på att svenska myndigheter har mycket liten möjlighet till insyn i oregistrerade juridiska personer, trots att det är i sådana organisationer som särskilt sårbar insamlingsverksamhet oftast bedrivs.

Enligt utredningens bedömning är det mot bakgrund av riskerna för framför allt finansiering av terrorism, Fatfs rekommendationer och myndigheternas bristande insyn i insamlingsorganisationer motiverat att införa regler som ökar möjligheten till insyn i dessa organisationer. En sådan ökad genomlysning kan också medföra ett ökat förtroende för organisationer som samlar in pengar för välgörande ändamål. Ett högt förtroende för en organisation kan i sin tur öka myndigheters och privatpersoners vilja att bidra till organisationernas verksamhet. Enligt utredningens bedömning riskerar den föreslagna registreringsskyldigheten således inte att på ett

oproportionerligt sätt drabba alla de insamlingsorganisationer som bedriver en samhällsnyttig och vällovlig verksamhet.

En NPO definieras i Fatfs rekommendationer som ”en juridisk person eller arrangemang eller organisation som huvudsakligen samlar in eller betalar ut pengar för välgörande, religiösa, kulturella, utbildande, sociala eller broderliga ändamål eller som främjar andra typer av ”goda värden”.⁵

Enligt utredningens bedömning fångar denna definition de grundläggande dragen hos en sådan organisation som bör vara föremål för skyldigheten att anmäla sina företrädare till det centrala registret. Anmälningsskyldigheten föreslås träffa sådana juridiska personer som tar emot eller samlar in pengar eller annan egendom och som fullföljer sitt ändamål genom att överföra dessa medel till en annan juridisk eller fysisk person. För att undvika att träffa även tillfälliga insamlingar i sådana juridiska personer som har ett annat syfte än det angivna innehåller utredningens förslag också ett krav på att insamlingsverksamheten ska vara att främja ett varaktigt ändamål. Lydelsen är inspirerad av hur en insamlingsstiftelse definieras i stiftelselagen (1994:1220).

22.5.10 Vissa undantag för juridiska personer som har ett politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant ändamål

Utredningens förslag: En juridisk person som inte omfattas av krav på registrering av den juridiska personen och som har ett politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant ändamål eller är ett trossamfund som inte registrerats i handelsregistret enligt handelsregisterlagen är inte skyldig att i anmälan ange uppgifter om fysiska personer, om en sådan anmälan medför att medlemmen därigenom ger sin åskådning i något av dessa avseenden till känna.

⁵ Utredningens översättning. Rekommendationerna finns inte i en officiell svensk översättning.

Detsamma ska gälla om en anmälan medför att en fysisk person ger sitt medlemskap i en fackförening till känna samt om en anmälan avslöjar uppgift om en fysisk persons hälsotillstånd eller sexualliv.

I och med utredningens förslag om att kravet på registrering av verkliga huvudmän och i vissa fall styrelseledamöter och andra företrädare ska omfatta även juridiska personer som inte tidigare omfattats av något krav på registrering av den juridiska personen, dess företrädare eller medlemmar, uppkommer frågan om den föreslagna anmälningsskyldigheten i vissa fall riskerar att komma i konflikt med regeringsformens (RF) bestämmelser om medborgerska fri- och rättigheter. Av 2 kap. 2 § RF framgår nämligen att ingen av det allmänna får tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Denna rättighet är absolut, och får således inte inskränkas i lag. Frågan är därmed om ett krav på registrering av verklig huvudman, och i vissa fall styrelseledamöter eller andra företrädare, medför ett otillåtet undantag från 2 kap. 2 § RF.

En utgångspunkt för bedömningen av denna fråga är att rätten att inte av det allmänna tvingas ge sin åskådning i vissa avseenden till känna inte innebär en rättighet att utan statlig inblandning få utöva sin åskådning i juridiska personer tillsammans med andra. Att bilda juridiska personer tillsammans med andra som delar exempelvis religiös åskådning är således en möjlighet som staten erbjuder medborgarna, men det är inte någon förutsättning för att kunna åtnjuta rättigheten i 2 kap. 2 § RF.

Frågan om hur en person med en av 2 kap. 2 § RF skyddad åskådning valt att tillsammans med andra organisera sig, och vilken verksamhet som en sådan organisation valt att bedriva, har i praktiken betydelse för skyddets räckvidd. Detta framkommer bl.a. genom att det inte bedömts vara grundlagsstridigt att kräva att ideella föreningar och trossamfund som bedriver omfattande näringsverksamhet ska registrera både den juridiska personen och dess företrädare i handelsregistret. Att en företrädare för en sådan organisation är skyldig att anmäla sitt namn till handelsregistret kan sägas innebära ett krav på att ge sin åskådning till känna, genom att det i många fall är uppenbart att företrädare för organisationen

delar den åskådning som medlemmarna i organisationen utövar tillsammans.

I exemplet ovan har den juridiska personen gjort det aktiva valet att bedriva en omfattande näringsverksamhet, vilket är skälet till att anmälningsskyldigheten inte ansetts stå i strid med 2 kap. 2 § RF. Den av utredningen föreslagna regleringen medför en skyldighet till registrering på ett mycket tidigare stadium, nämligen när den juridiska personen träder i affärsförbindelse med en verksamhetsutövare enligt penningtvättslagen. Det skulle i och för sig kunna hävdas att även detta är ett aktivt val som medför att den som företräder organisationen eller är dess verkliga huvudman får acceptera att staten ställer krav på registrering. Enligt utredningens bedömning är detta dock inte någon självklar tolkning.

Vid tveksamhet i fråga om en reglering är förenlig med grundlagen finns enligt utredningens bedömning anledning till särskild försiktighet. Endast om det står klart att en reglering är förenlig med grundlagen är det motiverat att föreslå densamma. Utredningens tveksamhet kring förslagets grundlagsenlighet medför därmed att det föreslås ett undantag från anmälningsskyldigheten för sådana juridiska personer som inte tidigare omfattats av registreringskyldighet och vars ändamål är politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant av regeringsformen skyddat ändamål. Sådana juridiska personer ska inte vara skyldiga att anmäla uppgifter om fysiska personer som är medlemmar i den juridiska personen, om anmälan medför att medlemmen därigenom ger sin åskådning i något av dessa avseenden till känna.

Utredningen konstaterar vidare att anmälningar som görs av exempelvis fackföreningar, patientföreningar eller föreningar som arbetar för hbtq-personers rättigheter kan medföra att anmälningar innebär behandling av s.k. känsliga personuppgifter enligt 13 § personuppgiftslagen (1998:204). Enligt utredningens bedömning kommer sådana föreningar att endast i sällsynta undantagsfall anses ha en verklig huvudman enligt lagen. I de fall en sådan förening har en verklig huvudman är det enligt utredningens bedömning motiverat att göra det möjligt för föreningen att inte anmäla en fysisk persons namn, och därigenom undvika att känsliga personuppgifter behandlas i det nu föreslagna registret.

22.5.11 Anmälan som ska göras av en förvaltare av en trust

Utredningens förslag: För förvaltare av en trust som bildats enligt utländsk rätt gäller det som sägs om en juridisk person i 2 kap. 1–3 §§ i tillämpliga delar i fråga om förvaltarens skyldigheter att dokumentera, anmäla och på begäran tillhandahålla uppgift om trustens verkliga huvudmän. Förvaltare av en trust som bildats enligt utländsk rätt är skyldig att anmäla trustens verkliga huvudmän när förvaltarens uppdrag inleds.

Av artikel 31 i direktivet följer att en förvaltare av en trust ska vara skyldig att inhämta och förfoga över adekvata, korrekta och aktuella uppgifter om trustens verkliga huvudmän. Förvaltaren av trusten ska på samma sätt som övriga juridiska personer vara skyldig att tillhandahålla dessa uppgifter till myndigheter och verksamhetsutövare samt anmäla uppgifterna om verkliga huvudmän till det centrala registret. Att det ankommer på förvaltaren att göra anmälan beror på att trusten inte är någon juridisk person och därmed saknar rättskapacitet. Det innebär också att det inte kan riktas några krav direkt mot trusten. I syfte att tydliggöra att det som sägs om skyldigheter för juridiska personer i 2 kap. 1–3 §§ i den föreslagna lagen också ska gälla förvaltare av truster införs en bestämmelse med sådant innehåll.

Artikel 31.4 i direktivet föreskriver att dessa uppgifter inte behöver finnas i ett register förrän trusten får skattemässiga konsekvenser. Utredningen förutser emellertid att det kan vara mycket svårt att avgöra när en trust får skattemässiga konsekvenser, särskilt på förhand, eftersom den skattemässiga bedömningen av en trusts förehavanden inte är uttryckligen reglerad i svensk rätt. Beskattningskonsekvenserna av avskiljande av medel till en trust och mottagande av ersättning från en trust är enligt utredningens bedömning svåra att avgöra.

För att göra regelverket mera lättillämpat har utredningen därför valt att gå längre än vad direktivet kräver, och knyta anmälningskyldigheten till den tidpunkt då förvaltarens uppdrag inleds. Det innebär att truster som förvaltas från Sverige kommer att omfattas av regleringen oavsett om trusten medför skattekonsekvenser i Sverige eller inte. Detta kan eventuellt göra det mindre attraktivt att förvalta truster i Sverige, jämfört med andra EU-länder, men det

är inget skäl som enligt utredningens bedömning med någon styrka talar emot den valda lösningen.

22.6 Registreringsmyndighet och handläggningen hos registreringsmyndigheten

22.6.1 Registreringsmyndighet

Utredningens förslag: Bolagsverket ska vara registreringsmyndighet för registret över verkliga huvudmän och andra uppgifter som anmälts enligt den föreslagna lagen.

Medlemsstaterna ska se till att uppgifterna om en juridisk persons verkliga huvudman återfinns i ett centralt register (artikel 30.3 i direktivet). Registret bör föras av en myndighet, särskilt med tanke på att den som för registret måste ha möjlighet att vidta verksamma åtgärder för att se till att uppgifterna är aktuella, adekvata och korrekta. Utredningens förslag är att Bolagsverket ska vara registreringsmyndighet för registret. De huvudsakliga skälen för förslaget är att Bolagsverket i dag är registreringsmyndighet för många av de juridiska personer som omfattas av den nya lagen, vilket kan medföra administrativa förenklingar. Därtill kommer att Bolagsverket har erfarenhet av att driva stora register och ta emot och hantera stora mängder information. En eventuell utvidgad registrering av ägare skulle också förenklas av att all registrering finns hos samma myndighet.

22.6.2 Brister i anmälan

Utredningens förslag: Om den som gjort en registreringsanmälan inte har följt vad som gäller om anmälan får Bolagsverket förelägga den juridiska personen att yttra sig i frågan eller vidta rättelse inom viss tid. Om den som har gjort anmälan inte följer ett föreläggande får registrering vägras.

För att säkerställa att uppgifterna i registret är adekvata, korrekta och aktuella måste Bolagsverket ha befogenhet att åstadkomma rättelse av uppgifter eller att få in anmälningar från anmälningskyldiga juridiska personer. En första brist som måste kunna avhjälpas avser innehållet i anmälan. Det kan t.ex. avse att anmälan inte undertecknats på rätt sätt eller att det till anmälan inte fogats sådana handlingar som efterfrågas. Utredningen anser att det föreligger ett behov av att särskilt reglera Bolagsverkets möjligheter att komma till rätta med sådana brister och föreslår att om den som gjort en registreringsanmälan inte har följt vad som gäller om anmälan, får Bolagsverket förelägga den juridiska personen att yttra sig i frågan eller vidta rättelse inom viss tid.

Att myndigheten inte är skyldig, utan har en valmöjlighet genom rekvisitet, ligger i linje med 7 § förvaltningslagen (1986:223) som anger att varje ärende där någon enskild är part ska handläggas så enkelt, snabbt och billigt som möjligt utan att säkerheten eftersetts. Det anges vidare att myndigheten ska underlätta för den enskilde att ha med den att göra. I enkelhetskravet ligger t.ex. att ärendena inte ska belastas med onödig skriftväxling och att handläggningen ska anpassas efter ärendets art. Skulle Bolagsverket anse att bristen i stället kan läkas genom ett telefonsamtal eller en underrättelse ska detta alltså vara möjligt.

Det måste också regleras vad som blir följderna av att föreläggandet inte följs. Av den föreslagna bestämmelsen följer att Bolagsverket i sådana fall har en möjlighet att vägra registrering. Att en bristfällig anmälan inte automatiskt ska leda till att registrering vägras grundas på att det framstår som önskvärt att så många juridiska personer som möjligt ska förekomma i registret. Det är också så att en registrerad uppgift många gånger kan vara korrekt, trots att exempelvis endast en av två firmatecknare har undertecknat densamma eller att det föreligger andra formella brister som inte i sig påverkar den anmälda uppgiftens riktighet. Det måste vidare beaktas att registrering i registret över verkliga huvudmän inte har någon självständig rättsverkan, exempelvis mot tredje man. Det innebär att möjligheten att vägra registrering inte är något verksamt påtryckningsmedel om Bolagsverket vill förmå någon att komma in med en formellt korrekt anmälan. Om en anmälan däremot är helt otjänlig måste det finnas en möjlighet för Bolagsverket att kunna vägra registrering.

22.6.3 Föreläggande vid utebliven anmälan

Utredningens förslag: Om en juridisk person inte anmält uppgifter för registrering inom de frister som anges i lagen, eller om registrering vägrats på grund av att anmälan är bristfällig, får Bolagsverket förelägga den juridiska personen att lämna in en anmälan inom viss tid.

Den andra situation då Bolagsverket måste kunna ingripa är om verket får kännedom om att en juridisk person, som är anmälningskyldig, inte har gjort en anmälan inom de frister som anges i lagen. Om Bolagsverket har vägrat registrering till följd av brister i anmälan ska denna bestämmelse också tillämpas, eftersom det inte heller i ett sådant fall föreligger någon registrerbar anmälan.

Även i denna bestämmelse har utredningen valt att införa en möjlighet och inte en skyldighet för Bolagsverket att rikta ett föreläggande mot den juridiska person som inte kommit in med någon anmälan. Av detta följer att Bolagsverket måste överväga i varje enskilt fall om ett föreläggande skulle vara verkningsfullt och ändamålsenligt. I de allra flesta fall är det sannolikt att Bolagsverket bedömer att ett föreläggande ska skickas. När det gäller exempelvis ideella föreningar som blivit anmälningskyldiga till följd av att de varit föremål för kundkännedomsåtgärder är det dock sannolikt att en utebliven anmälan inte beror på en uppsåtlig underlåtenhet utan på okunskap om lagens krav. I bl.a. sådana fall är det enligt utredningens bedömning rimligt att Bolagsverket kan göra den juridiska personen uppmärksam på anmälningskyldigheten på ett mindre ingripande sätt än genom ett formellt föreläggande.

22.6.4 Föreläggande vid felaktiga uppgifter

Utredningens förslag: Om det kan antas att uppgifter i registret över verkliga huvudmän är felaktiga, får Bolagsverket förelägga den juridiska personen att komma in med uppgifter om dess verkliga huvudman. Detsamma gäller om uppgifterna i en anmälan om registrering kan antas vara felaktiga.

Bolagsverket har inte någon skyldighet att ex officio kontrollera att uppgifterna i registret är korrekta. En sådan skyldighet skulle sannolikt öka kvaliteten i registret, men i praktiken kommer antalet uppgifter i registret vara så stort att det inte är möjligt för Bolagsverket att ha sådana registervårdande uppgifter. Om Bolagsverket får anledning att misstänka att uppgifterna om verklig huvudman avseende en juridisk person är felaktiga måste dock verket ha möjlighet att ingripa för att rätta felet. Vid misstanke om felaktigheter i registret ska Bolagsverket därför ha möjlighet att förelägga den juridiska personen att komma in med korrekta uppgifter om dess verkliga huvudman.

Om den juridiska personen rättar uppgifterna efter ett sådant föreläggande ska de nya uppgifterna läggas till grund för registrering. Om den juridiska personen däremot alltjämt hävdar att de registrerade uppgifterna är korrekta kan Bolagsverket förstås godta även den uppgiften. Det kan emellertid inte uteslutas att det kommer att uppstå situationer då Bolagsverket är övertygat om att uppgifterna i registret är felaktiga, samtidigt som den juridiska personen gör gällande att de är korrekta. Utredningen har övervägt om Bolagsverket i ett sådant fall ska ha möjlighet att i registret föra in de uppgifter som verket anser är riktiga. Utredningen konstaterar dock att sådana sakprövningar av innehållet i en anmälan inte åligger Bolagsverket enligt några bestämmelser i de andra lagar som reglerar verkets registerföring. Bolagsverket har således inte några organisatoriska funktioner som i dagsläget fullgör sådana uppgifter. Därtill kommer att anmälan ska lämnas på heder och samvete. Det betyder att den som i anmälan uppsåtligen anger oriktiga uppgifter gör sig skyldig till brottet osann försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken. Enligt utredningens bedömning bör därför uppenbart oriktiga anmälningar polisanmälas av Bolagsverket. Det framstår som mest ändamålsenligt att det är Polismyndigheten, och inte Bolagsverket, som ska utreda och klarlägga om en uppsåtligt felaktig anmälan gjorts, eftersom det kan röra sig om ett brott som faller under allmänt åtal. I den mån en polisutredning visar att uppgifterna är felaktiga kan Bolagsverket rätta uppgiften med stöd av allmänna förvaltningsrättsliga principer. Rättelse kan även ske med stöd av personuppgiftslagen om den registrerade uppgiften felaktigt pekar ut en viss fysisk person som verklig huvudman.

Utredningen har även i detta avseende och av samma skäl som tidigare angetts bedömt att det ska vara en möjlighet och inte en skyldighet för Bolagsverket att agera genom föreläggande. Huvudregeln torde dock vara att ett föreläggande ska skickas ut om rekvisiten i bestämmelsen är uppfyllda.

22.6.5 Sanktionsavgift

Utredningens förslag: Om en juridisk person inte följer ett föreläggande som avser innehållet i registret ska Bolagsverket besluta om en sanktionsavgift. En avgift får beslutas endast om det av föreläggandet framgår att den juridiska personen kan bli skyldig att betala en sanktionsavgift om inte föreläggandet följs.

Föreskrifter om sanktionsavgiftens storlek ska meddelas genom föreskrifter på regeringsnivå.

För att göra systemet med förelägganden effektivt, och samtidigt genomföra direktivets krav på att registret ska innehålla adekvata, korrekta och aktuella uppgifter, finns det ett behov av att ge Bolagsverket möjligheter att sanktionera juridiska personer som inte följer ett föreläggande som meddelats med stöd av lagen. Om en sanktion inte skulle kunna kopplas till föreläggandet är risken stor att syftet med föreläggandebestämmelserna inte uppnås, särskilt som anmälan i sig inte har några positiva rättsverkningar för de juridiska personerna. Bolagsverket ska därför ha möjlighet att besluta om sanktionsavgift i de fall ett föreläggande inte följs.

En förutsättning för att en sanktionsavgift ska kunna meddelas är att detta anges i föreläggandet. Föreläggandet måste också innehålla en tydligt angiven frist inom vilken den juridiska personen ska göra en anmälan eller komma in med uppgifter. Möjligheten att besluta om en sanktionsavgift ställer också krav på Bolagsverkets förelägganden, som måste vara klara, tydliga och enkla att förstå och efterkomma.

Om föreläggandet uppfyller de krav som beskrivits ovan och den juridiska personen har fått del av föreläggandet men inte följt detta ska Bolagsverket besluta om en sanktionsavgift. Det saknas skäl att göra denna bestämmelse fakultativ, eftersom Bolagsverket

vid meddelande av förelägganden vid äventyr av sanktionsavgift redan tagit ställning till lämpligheten av påföljden.

Storleken på sanktionsavgifterna ska överlämnas till regeringen att besluta om i förordning. En sådan reglering gör det möjligt att relativt detaljerat reglera storleken på sanktionsavgiften för olika juridiska personer, och det blir även enklare att ändra avgiftens storlek om det visar sig finnas behov av det när lagen har tillämpats en tid.

Det ska slutligen framhållas att beslut om sanktionsavgift endast får meddelas om en juridisk person inte gjort en anmälan eller kommit in med uppgifter som den är skyldig till enligt lagen. Att inte komma in med kompletteringar av en anmälan som gjorts på frivillig grund kan således inte medföra beslut om sanktionsavgift.

22.6.6 När en sanktionsavgift inte ska beslutats

Utredningens förslag: Bolagsverket får avstå från att besluta om en sanktionsavgift om underlåtenheten att följa föreläggandet framstår som ursäktlig med hänsyn till omständigheter som den juridiska personen inte har kunnat råda över eller om det framstår som uppenbart oskäligt att ta ut den.

Första stycket ska beaktas även om något yrkande om detta inte har framställts, om det föranleds av vad som har kommit fram i ärendet.

De juridiska personer som lagen omfattar har olika förutsättningar att känna till och följa bestämmelserna i lagen, liksom förelägganden som meddelats med stöd av den. Med anledning av detta bör det finnas en möjlighet för Bolagsverket att i vissa situationer, trots att ett föreläggande inte följts, välja att inte besluta om en sanktionsavgift. Det kan även föreligga situationer då det med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet framstår som oskäligt att besluta om sanktionsavgift, trots att formella förutsättningar för ett sådant beslut föreligger.

Utredningen föreslår därför en bestämmelse som ger Bolagsverket en möjlighet att inte besluta om sanktionsavgift när försummelsen framstår som ursäktlig med hänsyn till omständigheter som den juridiska personen inte har kunnat råda över, eller om det skulle vara uppenbart oskäligt att ta ut avgiften. Bestämmelsen är utfor-

mad efter förbild i bestämmelserna om eftergift av en förseningsavgift enligt årsredovisningslagen (1995:1554). Eftersom juridiska personer som omfattas av lagen har olika förutsättningar att argumentera kring förhållanden som kan innebära att en sanktionsavgift inte ska beslutas ska Bolagsverket självmant pröva om det finns skäl för att inte besluta om en sanktionsavgift om detta föranleds av vad som kommit fram i ärendet.

22.6.7 Möjlighet till indrivning av sanktionsavgiften

Utredningens förslag: Om en sanktionsavgift inte har betalats efter betalningsuppläggning, ska avgiften lämnas för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken.

Bestämmelsen reglerar frågor om indrivning och verkställighet. För att sanktionsavgiften ska utgöra ett effektivt påtryckningsmedel även mot mindre seriösa juridiska personer är det nödvändigt att avgiften ska kunna drivas in och tas ut av den juridiska personen så snart som möjligt.

22.6.8 Vitesförelägganden

Utredningens förslag: Om en juridisk person inte följt ett föreläggande enligt lagen får Bolagsverket, om det finns skäl, förelägga den juridiska personen eller en verkställande direktör, styrelseledamot eller en annan motsvarande funktionär att vid vite göra en anmälan eller komma in med uppgifter som den juridiska personen annars är skyldig att lämna enligt denna lag.

Frågor om utdömande av vite prövas av Bolagsverket. I anslutning till att vite döms ut får Bolagsverket även förelägga nytt vite. Föreläggandet vid vite får inte förenas med föreläggande om sanktionsavgift.

I de allra flesta fall som Bolagsverket har anledning att förelägga en juridisk person att komma in med en anmälan eller andra uppgifter till registret är det sannolikt tillräckligt att meddela ett föreläggande. Det kan dock inte uteslutas att det finns juridiska personer som av olika skäl inte vill förekomma med uppgifter i registret. Ur ett riskperspektiv är det i många fall just dessa juridiska personer som är mest relevanta att ha korrekta uppgifter om i registret. För att Bolagsverket ska ha möjlighet att förena sina förelägganden med kända och proportionerliga påföljder anser utredningen att det, utöver bestämmelser om sanktionsavgifter, bör införas bestämmelser som ger Bolagsverket möjlighet att förena förelägganden med vite.

Ett föreläggande vid vite ska således kunna meddelas när den juridiska personen inte följt ett föreläggande som meddelats enligt lagen. Utgångspunkten är att Bolagsverket först ska tillgripa möjligheten med sanktionsavgifter, men det finns inte något som hindrar att verket, när ett föreläggande inte följts, tillgriper vitesföreläggande utan att först ha förelagt den juridiska personen vid äventyr av sanktionsavgift. Detta måste avgöras från fall till fall. Ett föreläggande vid äventyr av vite får dock inte förenas med föreläggande vid äventyr av sanktionsavgift.

Bolagsverket ska enligt utredningens förslag ha behörighet att besluta om att förelagt vite ska dömas ut. I detta avseende gäller bestämmelserna i 9 § lagen (1985:206) om viten. Bolagsverket ges även en möjlighet att i samband med att vite döms ut förelägga ett nytt, förhöjt vite.

För att uppnå en hög grad av effektivitet i hanteringen föreslår utredningen att ett vitesföreläggande ska kunna riktas mot den juridiska personen samt fysiska personer med ledande befattningar i den juridiska personen. Om ett föreläggande ska riktas mot en fysisk person med koppling till den juridiska personen, måste dock denne ha en position som medför en rätt att företräda den juridiska personen. Utredningen har därför valt att ange att ett föreläggande kan riktas till en verkställande direktör, en styrelseledamot eller en annan motsvarande funktionär. För vitesföreläggandet i övrigt gäller bestämmelserna i lagen om viten.

22.6.9 Straff

Utredningens bedömning: Någon straffbestämmelse som sanktionerar en felaktig eller utebliven anmälan föreslås inte.

Utredningen har övervägt att föra in en straffbestämmelse efter förebild i 22 § handelsregisterlagen som ytterligare sanktion för felaktiga anmälningar. Efter tillkomsten av 15 kap. 10 § brottsbalken finns det dock inte anledning att meddela särskilda straffbestämmelser för fall som ryms under detta lagrum, såvida det inte finns skäl att avvika från den straffskala som anges i 15 kap. 10 § brottsbalken. Sådana skäl saknas i nu förevarande fall. För uteblivna eller försenade anmälningar bedömer utredningen att Bolagsverkets möjligheter att besluta om administrativa avgifter och vitesförelägganden är tillräckliga för att uppnå ändamålet med regleringen.

22.6.10 Anmälan om oriktiga eller ofullständiga uppgifter i registret

Utredningens förslag: En verksamhetsutövare enligt 1 kap. 2 § penningtvättslagen och myndigheter som använder registret ska anmäla till Bolagsverket om det finns anledning att misstänka att uppgifterna i registret är felaktiga.

Detsamma gäller om en registreringsskyldig juridisk person inte gjort en anmälan enligt 2 kap. inom den tid som anges i 2 kap. 3 och 4 §§.

Varken Bolagsverket eller någon annan myndighet föreslås få i uppdrag att ex officio utöva tillsyn över att uppgifterna i registret är korrekta, adekvata och aktuella, detta med hänsyn till den stora mängd registreringsskyldiga juridiska personer som registret omfattar.

För att uppfylla direktivets krav och för att säkerställa att registret uppnår syftet krävs dock att någon, utöver de juridiska personerna själva, ska ha ett särskilt ansvar för att kontrollera att uppgifterna i registret är korrekta och reagera om en juridisk person inte gjort en anmälan trots att sådan skyldighet föreligger.

Enligt utredningens bedömning är det mest ändamålsenligt att denna uppgift i första hand ska ankomma på de verksamhets-

utövare som använder uppgifterna i registret som ett led i sin kundkännedomsprocess.

En verksamhetsutövare får nämligen inte enbart förlita sig på uppgifterna i registret när en juridisk persons verkliga huvudman identifieras. Detta innebär att verksamhetsutövare också måste ta del av den dokumentation som den juridiska personen är skyldig att hålla om sitt verkliga huvudmannaskap. I den utsträckning som omständigheterna kräver är en verksamhetsutövare oförhindrad att gå längre än så i sina efterforskningar. Detta innebär att en verksamhetsutövare som vidtar åtgärder för kundkännedom kommer att bilda sig en egen uppfattning om vem som är verklig huvudman i en juridisk person. I de allra flesta fall kommer verksamhetsutövarens uppfattning att överensstämma med den uppgift som framkommer i registret. I de fall en sådan överensstämmelse inte föreligger anser utredningen att det ska ankomma på verksamhetsutövaren att anmäla detta förhållande till Bolagsverket. Detsamma gäller om det vid en kontroll mot registret visar att en juridisk person inte gjort en anmälan, trots att sådan skyldighet föreligger enligt lagen.

Utredningen föreslår således att verksamhetsutövare, när de misstänker att felaktiga uppgifter föreligger eller om uppgift saknas i registret, ska göra en anmälan om detta till Bolagsverket, för att ge Bolagsverket möjlighet att agera i syfte att komma till rätta med bristerna. Registret kommer även att användas av Polismyndigheten och andra myndigheter. Det är därför lämpligt att även låta dessa myndigheter anmäla brister i registret om sådana brister upptäcks.

22.7 Övriga bestämmelser

22.7.1 Överklagande

Utredningens bedömning och förslag: Ett beslut att förelägga eller döma ut ett vite samt beslut om sanktionsavgift får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut om föreläggande vid vite, utdömande av vite samt beslut om sanktionsavgift är beslut som de juridiska personerna kan överklaga. Detta anges uttryckligen i lagen. Bolagsverkets beslut har tydlig administrativ karaktär och det finns inget som talar emot att låta överklagande ske till allmän förvaltningsdomstol. Besluten är av sådan karaktär att prövningstillstånd ska krävas vid ett överklagande till kammarrätten.

Enligt utredningens bedömning är Bolagsverkets beslut enligt lagen i övrigt inte av sådan karaktär att de är överklagbara. Det gäller även beslut om att vägra registrering, eftersom registrering i det nu aktuella registret inte har några direkta rättsverkningar för de juridiska personerna. Om registrering vägras till följd av brister i anmälan kan detta enkelt avhjälpas genom att den juridiska personen kommer in med en ny och korrekt anmälan.

22.7.2 Bemyndigande

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för registrering enligt lagen samt om ingivning och registerhållning.

Frågor om ingivning av anmälan, registrets egenskaper m.m. ska regleras i förordning eller föreskrifter. Det kommer i huvudsak att vara fråga om sådana bestämmelser som riktar sig mot Bolagsverket vilket skulle kunna göra det överflödigt med ett uttryckligt bemyndigande. Utredningen kan dock inte överblicka exakt vilka frågor som kommer att behöva regleras i förordningen, och anser därför att det kan komma att finnas behov av ett bemyndigande för att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela de nödvändiga föreskrifterna om registrets egenskaper m.m.

Direktivet innehåller inte några bestämmelser som reglerar medlemsstaternas möjligheter att införa avgifter för registrering enligt lagen. Utredningen konstaterar att frågan om registrering enligt lagen ska avgiftsbeläggas eller inte kräver överväganden av budgetkaraktär som utredningen inte är bäst skickad att göra. Som framgår i konsekvensanalysen kan det offentliga kostnad för registret finansieras genom anslag eller avgifter eller en kombination av dessa

finansieringsformer. I syfte att möjliggöra en avgiftsfinansiering om detta bedöms vara det mest lämpliga alternativet bör lagen innehålla ett bemyndigande som möjliggör att detta regleras i förordning.

IKRAFTTRÄDANDE OCH
ÖVERGÅNGSBESTÄMMELSER
SAMT KONSEKVENSANALYS

23 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

23.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Den lagstiftning inbegripet de författningsändringar som utredningen föreslår ska träda i kraft den 26 juni 2017.

Enligt artikel 67.1 i det fjärde penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna senast den 26 juni 2017 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. Vid samma tidpunkt ska den reviderade förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel börja att tillämpas.

Den tid som krävs för remissbehandling och fortsatt beredning av den föreslagna lagstiftningen ger vid handen att ett riksdagsbeslut inte torde kunna komma till stånd förrän under våren 2017. Den nya lagstiftningen bör därför träda i kraft vid den tidpunkt som direktivet medger, dvs. den 26 juni 2017. Även den lagstiftning som föreslås för att anpassa svensk rätt till den reviderade förordningen bör träda i kraft vid detta datum.

Detta innebär att den nya penningtvättslagen bör träda i kraft den 26 juni 2017, med följd att den nu gällande lagen bör upphävas vid samma tidpunkt. Även lagen om registrering i syfte att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism bör träda i kraft detta datum. Också de förändringar som utredningen föreslår i övrig författning bör träda i kraft den 26 juni 2017.

Vissa övergångsbestämmelser bedöms emellertid vara nödvändiga och dessa redovisas särskilt nedan.

23.2 Övergångsbestämmelser

23.2.1 Affärsförbindelser som har etablerats före den 26 juni 2017

Utredningens förslag: Verksamhetsutövare ska vidta åtgärder för att uppnå kundkännedom beträffande sådana affärsförbindelser som har etablerats före den 26 juni 2017, vid tillfällen när det kan anses lämpligt utifrån en bedömning av risken för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Utredningens bedömning: Övergångsbestämmelsen tar framför allt sikte på nya verksamhetsutövare. De befintliga verksamhetsutövarna förutsätts ha och upprätthålla kundkännedom om sina befintliga kunder enligt de redan nu gällande reglerna.

Enligt artikel 14.5 i det fjärde penningtvättsdirektivet ska verksamhetsutövare tillämpa krav på kundkännedom inte endast på nya kunder utan även gentemot befintliga kunder. Åtgärder för kundkännedom gentemot befintliga kunder ska vidtas, ”vid lämpliga tidpunkter”, efter en riskbedömning och bl.a. när en kunds relevanta omständigheter förändras. En bestämmelse av detta slag är nödvändig att genomföra i den nya penningtvättslagen. Innehållet i artikeln bör, enligt utredningens uppfattning, genomföras i en övergångsbestämmelse till den nya lagen.¹

Kraven i artikel 14.5 kan inte tolkas på annat sätt än att de avser samtliga kundkännedomsåtgärder, dvs. att kundens och den verkliga huvudmannens identitet ska kontrolleras, information om affärsförbindelsens syfte och art ska inhämtas och bedömas, bedöma om en kund eller kunds verkliga huvudman samt förmånstagare till livförsäkringar är en person i politisk utsatt ställning m.m.

Enligt direktivet ska åtgärderna genomföras vid lämpliga tidpunkter, dvs. när det kan anses lämpligt. Bedömningen av när det kan anses lämpligt ska ske utifrån en bedömning av risken för penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta bör framgå direkt av övergångsbestämmelsen. Övergångsbestämmelsen tar framför allt sikte på nya verksamhetsutövare. De befintliga verksamhetsutövarna förut-

¹ Jfr även prop. 2008/09:70, s. 84.

sätts ha och upprätthålla kundkännedom om sina befintliga kunder enligt redan nu gällande regler. Om de åtgärder beträffande befintliga kunder som tidigare har vidtagits bedöms uppfylla kraven i den nya lagstiftningen behöver naturligtvis inte heller ytterligare åtgärder vidtas. Bedömningarna bör dock dokumenteras. Om en befintlig kunds relevanta omständigheter förändras på ett sådant sätt som påverkar riskerna bör självfallet kompletterande kontroller äga rum.

23.2.2 Tillsynsärenden som inletts före den 26 juni 2017

Utredningens förslag: För tillsynsärenden som inletts före den föreslagna lagstiftningens ikraftträdande ska äldre föreskrifter tillämpas. Äldre föreskrifter ska även tillämpas i fråga om överträdelser som begåtts före lagstiftningens ikraftträdande. Övergångsbestämmelser av denna innebörd förs in i penningtvättslagen och de olika rörelselagstiftningarna.

Utredningens förslag omfattar ett förändrat system för tillsyn och förändrade och nya möjligheter för myndigheter och självreglerande organ att ingripa mot verksamhetsutövarna. Även i dessa delar aktualiseras frågan om övergångsbestämmelser. Det bedöms inte finnas skäl för att låta den föreslagna lagstiftningen som avser tillsyn och sanktioner tillämpas på tillsynsärenden som har inletts före ikraftträdandet (dvs. före den 26 juni 2017). Äldre bestämmelser bör också gälla för överträdelser som inträffat före ikraftträdandet. Övergångsbestämmelser av denna innebörd bör föras in i penningtvättslagen och de olika rörelselagstiftningarna.

23.2.3 Särskilda övergångsbestämmelser i vissa rörelselagar

Lagen (1996:1006) om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet

Utredningens förslag: Bestämmelsen som gäller ansökan om registrering ska inte tillämpas på fysiska och juridiska personer som upptagits i Finansinspektionens register före ikraftträdandet.

Värdebolag med tillstånd enligt lagen (1974:191) om bevakningsföretag som vid lagens ikraftträdande bedriver verksamheten som avser sådana tjänster för insamling, uppräknings- och försäljning av kontanter som fordrar registrering ska ansöka om registrering senast den 2 januari 2018. Har ansökan gjorts senast den dagen, får verksamheten drivas vidare i avvaktan på att beslutet i registreringsfrågan har vunnit laga kraft.

Utredningens förslag till förändringar av lagen (1996:1006) om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet innebär bl.a. förändrade förutsättningar för att en fysisk och juridisk person ska registreras. Förslagen innebär att det kommer att ske en prövning innan registrering av de aktörer som avser bedriva verksamhet som regleras av lagen. De aktörer som ansöker om registrering efter ikraftträdandet av lagändringarna kommer således att omfattas av särskilda krav för att få bli registrerade. De aktörer som upptagits i Finansinspektionens register redan innan ikraftträdandet bör dock inte omfattas av denna inledande ansökningsprocess. Detta skulle innebära ett förnyat registreringsförfarande för deras del, något som utredningen inte bedömer vara ändamålsenligt. Således bör dessa få fortsätta att bedriva verksamhet på basen av sin befintliga registrering. Detta bör framgå av en särskild övergångsbestämmelse. Dock bör framhållas att de aktörer som registrerats före ikraftträdandet naturligtvis omfattas av lagens övriga krav även i fortsättningen. Detta betyder bl.a. att Finansinspektionen årligen gör en kontroll gällande huruvida de uppfyller villkoren för att få bedriva verksamhet enligt lagen (se 9 §). Skulle denna årliga kontroll utvisa att aktörerna åsidosätter sina skyldigheter kan de åläggas att upphöra med verksamheten.

Av bl.a. avsnitt 10.4.4 framgår att utredningen föreslår att även värdebolagens s.k. uppräkningsverksamhet ska omfattas av penning-

tvättslagen. Värdebolagens uppräkningsverksamhet påförs penningtvättslagen genom en förändring av lagen om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet. Följden blir att värdebolagen, beträffande denna verksamhet, ska ansöka om registrering hos Finansinspektionen. Värdebolagen är förvisso inte många till antalet. Det kommer ändå att ta en viss tid innan Finansinspektionen har behandlat ansökningarna från bolagen. Värdebolagen måste ha möjlighet att bedriva sin verksamhet under denna tid. Vidare bör de ha en viss tid på sig efter lagens ikraftträdande för att ansöka om registrering. Det bör under alla förhållanden vara tillräckligt att ansökan om registrering görs inom sex månader efter lagstiftningens ikraftträdande. Har ansökan gjorts inom denna tid, bör verksamheten få drivas vidare i avvaktan på att Finansinspektionen beslut med anledning av ansökan har vunnit laga kraft. Även detta förutsätter en särskild övergångsbestämmelse.

Fastighetsmäklarlagen

Utredningens förslag: Den som vid lagens ikraftträdande bedriver yrkesmässig förmedling av hyresrätter till lokaler som omfattas av krav på registrering och som inte är registrerad som fastighetsmäklare med fullständig registrering ska ansöka om registrering senast den 2 januari 2018. Har ansökan gjorts senast den dagen, får verksamheten drivas vidare i avvaktan på att beslutet i registreringsfrågan har vunnit laga kraft.

Den som är skyldig att vara registrerad men saknar föreslagen utbildning ska trots detta registreras enligt fastighetsmäklarlagen om han eller hon vid lagens ikraftträdande sedan minst ett år bedriver yrkesmässig förmedling av hyresrätter till lokaler.

Den som vid lagens ikraftträdande bedriver yrkesmässig förmedling av hyresrätter till lokaler som omfattas av krav på registrering enligt denna lag och som inte är registrerad som fastighetsmäklare med fullständig registrering får, om ansökan om registrering inte beviljas, under tre månader efter det att beslutet i registreringsfrågan vann laga kraft fullfölja de förmedlingsuppdrag som har lämnats före det att Fastighetsmäklarinspektionens beslut vann laga kraft.

I avsnitt 10.4.2 föreslår utredningen att även hyresförmedlare till lokaler ska omfattas av penningtvättsregleringen. Dessa ska, i likhet med fastighetsmäklare med fullständig registrering, stå under tillsyn av Fastighetsmäklarinspektionen. För att Fastighetsmäklarinspektionen ska kunna identifiera hyresförmedlarna till lokaler föreslår utredningen att dessa ska bli registreringskyldiga. I avsnitt 10.4.2 anges också att förmedlarna ska genomgå viss utbildning.

Det kommer att ta en viss tid innan Fastighetsmäklarinspektionen har behandlat alla ansökningar om registrering från de hyresförmedlare till lokaler som i dag är verksamma. Dessa hyresförmedlare måste ha möjlighet att bedriva sin verksamhet under denna tid. Vidare bör hyresförmedlarna ha en viss tid på sig efter lagens ikraftträdande för att ansöka om registrering. Det bör mot den bakgrunden vara tillräckligt att ansökan om registrering görs inom sex månader efter lagstiftningens ikraftträdande. Har ansökan gjorts inom denna tid, bör verksamheten få drivas vidare i avvaktan på att Fastighetsmäklarinspektionens beslut med anledning av ansökan har vunnit laga kraft. Detta förutsätter en särskild övergångsbestämmelse.

En övergångsbestämmelse torde också behövas beträffande de hyresförmedlare som vid lagens ikraftträdande bedriver verksamhet som förmedlare till lokaler men som inte har genomgått den utbildning som ska krävas för registrering. En sådan hyresförmedlare bör trots det kunna registreras under förutsättning att han eller hon har minst ett års erfarenhet av förmedling av hyresrätter till lokaler.

En hyresförmedlare till lokaler, som vid ikraftträdandet bedriver sådan verksamhet, och som inte får sin ansökan om registrering beviljad bör få en viss tid på sig för att avveckla sådan förmedlingsverksamhet som är registreringspliktig. Denna bör därför under tre månader efter det att Fastighetsmäklarinspektionens beslut vann laga kraft få fullfölja de förmedlingsuppdrag som har lämnats före det att inspektionens beslut vann laga kraft.

Lotterilagen

Utredningens förslag: Anordnare som vid lagens ikraftträdande tillhandahåller lotterier genom ombud ska anmäla ombuden för registrering senast den 2 januari 2018. Har ansökan gjorts senast den dagen, får anordnaren fortsätta att tillhandahålla lotterierna genom ombud i avvaktan på att beslutet i registreringsfrågan vunnit laga kraft.

Anordnare som vid lagens ikraftträdande tillhandahåller lotterier genom ombud får, om Lotteriinspektionen inte beviljar registrering av ombudet, under tre månader efter det att beslutet i registreringsfrågan vann laga kraft, genom ombudet fullfölja åtaganden i förhållande till kunder som uppstått före det att Lotteriinspektionens beslut vann laga kraft.

Enligt vad utredningen föreslår ska anordnare som omfattas av penningtvätsregleringen, anmäla sina ombud för registrering till Lotteriinspektionen.

Med nödvändighet kommer det att ta en viss tid innan Lotteriinspektionen har behandlat alla anmälningar om registrering från anordnare som i dag använder sig av ombud. Dessa anordnare bör ha möjlighet att bedriva sin verksamhet genom ombud under denna tid. Vidare bör anordnarna ha en viss tid på sig efter lagens ikraftträdande för att anmäla ombuden till registrering. Det bör mot den bakgrunden vara tillräckligt att anmälan om registrering görs inom sex månader efter lagstiftningens ikraftträdande. Har anmälan gjorts inom denna tid, bör verksamheten få drivas vidare i avvaktan på att Lotteriinspektionens beslut om registrering har vunnit laga kraft. Detta förutsätter en särskild övergångsbestämmelse.

En anordnare, som vid ikraftträdandet tillhandahåller speltjänster genom ombud, bör, om Lotteriinspektionen inte beviljar registrering av ombudet, få en viss tid på sig för att avveckla ombudsförhållandet. Anordnaren bör mer specifikt, genom ombudet, ha möjlighet att fullfölja åtaganden i förhållande till kunder som uppstått före det att Lotteriinspektionens beslut vann laga kraft. Sådana åtaganden kan exempelvis innebära fullföljande av dragningar till vilka det sålts lotter och återbetalning av medel som kunder har inestående på spelkonton. Tiden bör sättas till tre månader efter det att Lotteriinspektionens beslut vann laga kraft.

23.2.4 Förslaget till lag om registrering i syfte att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism

Utredningens förslag: För de juridiska personer som vid lagens ikraftträdande omfattas av registreringskyldighet enligt lagen ska en anmälan enligt ske senast inom sex månader efter att lagen har trätt i kraft.

Det kommer vara många juridiska personer som omfattas av lagen vid dess ikraftträdande. För att de ska få en rimlig tid på sig att göra det som åligger dem enligt lagen föreslås att de får dröja med en anmälan till registret i sex månader efter lagens ikraftträdande. I övrigt gäller lagen från ikraftträdande.

24 Konsekvensanalys

24.1 Inledning

I enlighet med Kommittéförordningens krav redovisas i detta kapitel en beräkning av hur föreliggande lagförslag påverkar kostnaderna och intäkterna för staten, företag och enskilda. För de kostnader som beräknas uppstå för staten görs antaganden om hur dessa kostnader skulle finansieras.

Kostnadsuppskattningarna och bedömningarna begränsar sig till de kostnader som det nu föreliggande lagförslaget kan förväntas medföra. De kostnader som följer av lag (2015:274) om ändring i lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism är sålunda inte medräknade. En, i huvudsak kvalitativ bedömning av de senare görs i prop. 2014/15:80, vilken utgör grunden till lag (2015:274).

Kostnader med anledning av utredningens förslag till ny penningtvätsreglering redovisas för sig. Konsekvenserna av den uppdaterade förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel, för sig. I ett särskilt avsnitt redovisas också effekterna av förslaget till lag om registrering i syfte att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism.

24.2 Konsekvenserna av föreslagen penningtvätsreglering

24.2.1 Allmänna utgångspunkter

Kostnadsberäkningarna är att betrakta som grova estimat och några väntevärden finns inte; i slutändan bestäms kostnaderna bl.a. av ambitionsnivån vad gäller kvaliteten i riskanalyserna, omfattningen och ambitionsnivån vad gäller informationsinsamling och dissemi-

nering, samt av de effekter som den förhoppningsvis ökade verksamheten mot och rapportering av penningtvätt och finansiering av terrorism får på övriga rättsväsendet. De siffror som redovisas ska därför ses som en indikation på härader och inte som punkttestimat.

För några av branscherna, som penningtvätsregleringen föreslås utvidgas till att omfatta, där antalet verksamhetsutövare är få är bedömningarna och kalkylerna baserade på beräkningar som de senare tagit fram. I andra fall är de baserade på branschorganisationers bedömningar, i ytterligare något fall är det tillsynsmyndigheten som står för den ursprungliga kalkylen. För förmedlare av hyresrätter till lokaler, där det i dag varken finns en tillsynsmyndighet eller branschorganisation, är kalkylen härledd från en kalkyl gjord för en annan bransch.

Beräkningen av kostnaderna är baserade på schabloner för lönekostnader m.m. samt på antaganden om framför allt tidsåtgången för olika aktiviteter som verksamhetsutövare, tillsynsorgan, och andra aktörer förväntas genomföra som en konsekvens av lagförslaget och som krävs för att den nya lagen ska få önskat genomslag. De kostnader som redovisas nedan är bruttokostnader. Det är dock viktigt att hålla i minnet att nettokostnaden kan skilja sig från bruttokostnaden. I bästa fall leder de tillkommande kraven på verksamhetsutövare och övriga aktörer till en effektivisering av det totala arbetet i en sådan utsträckning att de nya kraven inte påverkar redan existerande arbetsuppgifter. I så fall blir nettokostnaden noll. Men, i värsta fall tränger de tillkommande arbetsuppgifterna till fullo ut andra arbetsuppgifter, vilket innebär en kostnad i form av värdet på de arbetsuppgifter som inte längre utförs. Det mest sannolika utfallet torde ligga någonstans mellan de två extremerna.

Kostnader behöver heller inte innebära finansiella utlägg, varken för staten eller den privata sektorn. Om inte additionella resurser tillförs, påverkas inte nettoutläggen. För statliga aktörers del handlar det om de additionella arbetsuppgifterna ska hanteras inom befintliga anslagsramar, eller om ytterligare medel måste skjutas till. Finansieringsfrågan diskuteras endast för berörda statliga aktörer.

Till de direkta kostnaderna för verksamhetsutövarna kan det, i flera av de nytillkomna branscherna, tillkomma intäktsförluster på grund av att en del av kundunderlaget försvinner. Det torde bl.a. gälla spelbranschen och i någon mån pantbankerna. Till en del kan detta avspegla just det som eftersträvas med den skärpta lagstift-

ningen, dvs. en minskad volym penningtvätt och finansiering av terrorism. Men, till en del kan det också utgöras av fullt legala transaktioner som kunder avstår från att genomföra pga. av olust inför den ökade kontrollen.

Samhällsekonomiska förluster kan också uppstå om företag upphör att betjäna vissa kundkategorier på grund av att de ökade kostnaderna gör verksamheten olönsam och om det för dessa kunder inte finns några alternativ. Detta skulle kunna inträffa i värdetransportbranschen.

Diskussionen och bedömningen av kostnaderna följs av en diskussion av de vinster som en försvårad och förhoppningsvis minskad penningtvätt och finansiering av terrorism kan ge. Den diskussionen förs endast i kvalitativa termer då det, i dagsläget är omöjligt med någon rimlig trovärdighet kvantifiera dessa vinster. Diskussionen delas upp i potentiella effekter på de offentliga finanserna samt i bredare samhällsekonomiska vinster. Den är förankrad i ett resonemang kring hur försvårad penningtvätt och finansiering av terrorism kan tänkas påverka den kriminella ekonomin.

Därefter följer en diskussion av kostnadseffektiviteten av de aktiviteter som förslaget till ny penningtvättslag förväntas leda till; dvs. hur kostnaderna förhåller sig till de potentiella vinsterna. Av och på detta följer en diskussion om prioriteringar bland de aktiviteter som lagförslaget är tänkt föranleda.

24.2.2 Tillkommande kostnader och effekter för spelbranschen

Branschen

Det finns många sätt att beskriva spelbranschen och många sätt att dela in den. I den följande redovisningen tillämpas en taxonomi med fyra kategorier:

1. Spelbolag med ombud
2. Prenumerationslotterier
3. Fysisk bingo (bingohallar)
4. Bolag med uteslutande onlinespel (vanligen utan svenskt tillstånd men med verksamhet riktad till svenska kunder).

Utredningens förslag

Utredningens förslag innebär att i princip hela spelmarknaden kommer att omfattas av penningtvättslagstiftningen även om regeringen, eller den myndighet till vilken regeringen delegerar att meddela föreskrifter, kan undanta vissa spelformer från hela eller delar av lagens tillämpningsområde¹. Tidigare omfattades endast de fysiska kasinona (Casino Cosmopol) vilka svarar för mindre än tio procent av spelbranschen i Sverige.

Lotteriinspektionen blir, enligt utredningens förslag, tillsynsmyndighet för alla speloperatörer i frågor om penningtvätt och finansiering av terrorism – också för dem som fått sina tillstånd av länsstyrelser och kommuner. Lotteriinspektionens tillsyn kommer även att omfatta ombuden. Lotteriinspektionens utökade ansvar och ombudens nya förutsättningar redovisas utförligt i bilaga 4, vilken upprättats av Lotteriinspektionen, men som i alla delar bekräftas av utredningen.

Ansats för bedömning av de ekonomiska konsekvenserna av förslagen

Konsekvensanalysen bygger på ett begränsat antal fallstudier. Omständigheterna har inte medgivit en bred enkät. En sådan hade heller inte varit meningsfull – regelverket är ju redan i sina grunder beslutat på europeisk nivå och eventuella kostnader för branschen lär inte kunna påverka kommande politiska ställningstaganden. Ingen torde för övrigt förutsätta att staten ska kompensera operatörerna för tillkommande kostnader.

Datainsamlingen har – utifrån den nämnda taxonomin – begränsats till a) de stora statskontrollerade bolagen med ombudsstruktur (Svenska Spel och ATG), b) ett folkrörelsebaserat rikslotteri med lång erfarenhet av prenumerationslotter (Kombispiel, f.d. A-lotterierna), c) arrangörer av fysisk bingo (bingohallar) genom riksorganisation Svebico samt d) ett svenskt onlinebolag med många svenska kunder, Unibet, som har licens i andra EU-länder men inte i Sverige. Några ytterligare bolag har ombetts att lämna uppgifter men avstått.

¹ Se 11 kap. 1 § i utredningens förslag till ny penningtvättslag.

De nedan redovisade konsekvenserna är sålunda i huvudsak baserad på spelbolagens egna analyser men är preliminära skattningar eftersom det slutliga lagförslaget inte var känt för bolagen när de lämnade sina uppgifter till utredningen. De förväntar sig att förtydliganden, som sedermera kommer i form av föreskrifter, kommer att underlätta utformningen av nödvändiga åtgärder och ge ett säkrare underlag för kostnadsbedömningar.

Översikten är sålunda inte ”vetenskaplig” och en uppskalning till hela spelbranschen skulle bli missvisande. Redovisade exempel visar dock på komplexiteten vid bedömning av de ekonomiska konsekvenserna. Det är tydligt att den föreslagna regleringen slår olika mot olika spelformer och spelbolag, beroende på objektiva risker och hur väl förberedda bolagen är i bl.a. frågor om kundkännedom. Det ska också påpekas att flera bolag förväntar sig att undantag kommer att meddelas för en del av de specifika spelformer som de erbjuder.

Övergripande bedömning av konsekvenserna för spelbranschen

Det är uppenbart att den föreslagna lagstiftningen kommer att påverka befintliga och eventuella nya aktörer på den svenska spelmarknaden olika beroende på hur stor risken för att verksamheten används för penningtvätt och finansiering av terrorism faktiskt är och vilka åtgärder som verksamhetsutövarna – av andra skäl än kraven i lagen – redan vidtagit.

Generellt kommer implementeringen av det fjärde penningtvättsdirektivet att förorsaka kostnader av två slag: investeringar i ny teknisk infrastruktur och grundutbildning av personal och ombud samt löpande kostnader (driftskostnader) när systemet väl är introducerat. Det är inte helt lätt att nu separera kostnaderna av de olika slagen.

För spelbranschen uppstår inte bara direkta kostnader, dock. Införandet av det nya regelverket kan komma att medföra intäktsförluster genom att vissa kunder väljer att inte köpa speltjänster om kontrollen ökar. Svenska Spels erfarenheter av införandet av spelkort för de flesta av sina spelformer visar detta.

Konsekvenser för Svenska Spel

Svenska Spel AB ägs av staten. Bolaget har påbörjat ett arbete för att identifiera vilka åtgärder man måste vidta för att kunna uppfylla kommande lagkrav. En intern förstudie har startats. Enligt bolaget är det därför, i dagsläget, svårt att beräkna kostnaderna då man ännu inte vet exakt hur kraven kommer att ställas på tillhandahållare av speltjänster. Bolaget har heller inte ännu påbörjat någon faktisk teknisk utveckling för att leva upp till kommande krav.

Svenska Spel har trots dessa begränsningar, försökt uppskatta de kostnader som kan förmodas uppstå om bolaget implementerar de åtgärder som bolaget, i november 2015, bedömer följer av de förväntade lagkraven.

Bolaget anför vidare i sitt svar att en anpassning till en strängare lagstiftning avseende penningtvätt och finansiering av terrorism, utöver kostnaden för själva implementeringen, även kan påverka kunder, ombud och affärspartners. Vissa kan välja att inte längre vara kund hos Svenska Spel vilket skulle leda till ett intäktsbortfall. Dock bedömer bolaget att det bortfallet, i huvudsak redan inträffade vid införandet av obligatorisk registrering (spelkort) och ser inte framför sig ytterligare intäktsbortfall av någon omfattning. Bolagets kunder, ombud samt affärspartners, har anpassat sig till den obligatoriska registreringen så steget från det till att införa en säker kundidentifiering väntas inte påverka bolagets kunder, ombud eller affärspartners på något drastiskt sätt.

Svenska Spel framhåller att det är svårt att i detta tidiga skede redogöra för kostnader för aktiviteter som ännu inte är genomförda. Som stöd för de beräkningar som redovisas här har bolaget därför utgått från befintliga standardkostnader för e-utbildning, kostnaden av kommunikationskampanj ut till kund (av samma dignitet) etc. När det gäller kostnaden för implementeringen av teknisk utveckling har den påbörjade förstudien redan kunnat identifiera kostnader för implementering av bank-ID samt kostnad för kundkännedom hos ombud. Nedanstående summor är ungefärliga.

Tabell 24.1 Svenska spels beräknade kostnader för genomförande av penningtvättsdirektivet

Kostnadspost	TSEK
Konsult för riskbedömning och målstyrning av penningtvättsdirektivet	4 500
Två specialister att arbeta med penningtvättsfrågor	2 000
Kundidentifiering hos ombud, restauranter, bingohallar + införande av Bank-ID	21 000
Transaktionsmonitoreringssystem	10 000
PEP-slagningar	1 000
Utbildning	1 500
Kommunikation mot kund	25 000
Totalt	65 000

Konsekvenser för Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG)

ATG ägs av Centralförbundet Svensk Travsport (90 procent) och Svensk Galopp (10 procent) men har ett starkt statligt inflytande genom att staten tillsätter majoriteten i styrelsen, inklusive ordföranden. ATG har på utredningens begäran tagit fram information om tillkommande kostnader i samband med införande av det fjärde penningtvättsdirektivet. ATG arbetar för närvarande med ett utvecklingsprojekt för att säkerställa att bolaget fragment följer det nya regelverket.

Också ATG befinner sig – helt naturligen – i en fas då säkra bedömningar inte kan göras; lagförslagen är ju vid bedömningen inte kända och direktivet i sig ger inte fullständig klarhet i vad som kan väntas av den svenska lagstiftningen då vissa anpassningar kan tillåtas i den nationella lagstiftningen.

Beräkning av direkta kostnader

Bolaget har tagit fram en sammanställning på de kostnader som hittills har upparbetats samt en beräkning på kostnader som man förmodar kommer att uppstå när den nya lagen antagits, dels initialt, dels löpande.

ATG har valt att lämna två kostnadsbedömningar som avspeglar två alternativa antaganden om konsekvenserna av det slutliga lagförslaget. I den första kalkylen antar ATG att bolaget kommer att behöva genomföra en fullständig kundregistrering. I den andra kal-

kylen utgår ATG från att bolaget – till följd av genomförd riskbedömning och Lotteriinspektionens bedömning – kan leva upp till kraven på kundkänedom utan obligatorisk kundregistrering. I det senare fallet påverkas verksamheten i mindre utsträckning. Slutligen redovisar ATG en uppskattning av de affärsrisker som kan uppstå i samband med att bolaget inför rutiner och kontroll för kundkänedom enligt penningtvättsdirektivet.

Alla kostnader är beräknade inklusive moms då ATG inte har möjlighet att dra av någon moms.

Tabell 24.2 ATG:s beräknade direkta kostnader vid obligatorisk registrering av alla spelare

	Projektkostnad obligatorisk registrering (TSEK)				Löpande kostnad
	2014	2015	2016	2017	Årligen
Riskanalys					
Genomförd förstudie 2014	440				
Riskanalys genomförande 2015		1 250			
Konsultstöd riskanalys 2015		750			
Projektkostnad 2016			2 000		
Ny riskanalys 2016			625		
Projektkostnad 2017				2 000	
Ny riskanalys 2017				625	
Riskanalys årligen					625
Kundkännedom					
Inköp av testterminaler	50				
Förbereda identifiering av kunder			1 250		
Förbereda utbyte av ATG-terminaler på banorna			750		
Förbereda hantering av PEP			320		
Genomföra aktiviteter av identifiering, banterminaler, PEP			3 400		
Inköp av 400 banterminaler			25 000		
Juridiska konsultationer			375		
Förvaltningskostnad banterminaler årligen					6 250
Förvaltningskostnad kundkännedom					500
Granskning och rapportering					
Förbereda transaktionsanalys och ärendehantering			1 000		
Utveckla och införa transaktionsanalys och ärendehantering			17 500		
Två nya tjänster för AML årligen					1 875
Förvaltningskostnad system årligen					4 375
Kurser och konferenser			310		
Benchmark			820		
Initial utbildning inför driftstart			1 875		
Utbildning årligen					625
Totalt per år/årligen i TSEK	490	2 000	55 225	2 625	14 250

Tabell 24.3 ATG:s beräknade direkta kostnader vid en riskbaserad registrering av spelare

	Projektkostnad riskbaserad registrering (TSEK)				Löpande kostnad
	2014	2015	2016	2017	Årligen
Riskanalys					
Genomförd förstudie 2014	440				
Riskanalys genomförande 2015		1 250			
Konsultstöd riskanalys 2015		750			
Projektkostnad 2016			2 000		
Ny riskanalys 2016			625		
Projektkostnad 2017				2 000	
Ny riskanalys 2017				625	
Riskanalys årligen					625
Kundkännedom					
Förbereda identifiering av kunder			1 250		
Förbereda hantering av PEP			320		
Genomföra aktiviteter av viss identifiering, PEP			850		
Juridiska konsultationer			375		
Förvaltningskostnad kundkännedom					250
Granskning och rapportering					
Förbereda transaktionsanalys och ärendehantering			1 000		
Utveckla och införa transaktionsanalys och ärendehantering			17 500		
Två nya tjänster för AML årligen					1 875
Förvaltningskostnad system årligen					4 375
Utbildning					
Kurser och konferenser			310		
Benchmark			820		
Initial utbildning inför driftstart			1 875		
Utbildning årligen					625
Totalt per år/årligen i TSEK	440	2 000	26 925	2 625	7 750

Affärsrisker för ATG – risker för intäktsbortfall

ATG har i sitt svar till utredningen framhållit att om ATG till följd av kommande lagstiftning kommer att tvingas införa en obligatorisk registrering av samtliga kunder riskerar bolagets nettoomsättning att minska med upp till tio procent. Bedömningen baseras på ett

antagande att vissa kunder kommer att uppleva det som besvärligt och negativt att behöva registrera sig i samband med spel. ATG:s skattning är att detta skulle kunna leda till ett intäktstapp på upp till 375 mnkr årligen. Bolaget bedömer det som en reell risk och hänvisar till erfarenheterna av den obligatoriska registreringen som Svenska Spel införde 2014.

ATG har två försäljningskanaler som uppges orsaka särskilda utmaningar:

Banspel. Spelet på banan har en särskild utmaning då insatserna görs strax före start vilket gör att kunderna kräver snabb hantering strax innan respektive lopp startar. Dagens utrustning klarar inte de krav som kan komma att ställas i händelse av obligatorisk registrering av samtliga vad.

Internationellt samarbete. ATG samarbetar med flera andra internationella spelföretag, både genom att ta emot spel från dessa och genom att låta svenska spelare delta i utländska spelpooler. För närvarande pågår en diskussion om hur kundkännedom ska hanteras vid internationellt utbyte. ATG:s intäkter från internationella pooler uppgår till cirka 500 mnkr och för spel som tas emot från utländska samarbetspartners till cirka 120 mnkr. ATG hävdar att ett krav på absolut kundkännedom i transaktionsögonblicket skulle göra det omöjligt för ATG att ingå i internationella spelsamarbeten.

Ombudens ställning m.m.

ATG uppger att kostnaderna för ombuden finns med i sammanställningen ovan, med de reservationer som måste göras i nuvarande skede. ATG:s ombudsterminaler bedöms klara kraven på kundkännedom. Även kostnader för utbildning finns med i sammanställningen. ATG anför vidare att såsom bolaget uppfattar kravbilderna (november 2015) kommer bolaget inte att behöva kontrollera ombuden utan ha fokus på kunderna. Posten förvaltningskostnader i sammanställningen ovan innefattar även kostnader som har samband med ombuden.

I bilaga 4 finns en fördjupad diskussion om konsekvenserna för Svenska Spels och ATG:s ombud och tillsynen av dessa.

Konsekvenser för prenumerationslotterier

De så kallade rikslotterierna anordnas av ideella föreningar (vanligen folkrörelseorganisationer) med tillstånd från Lotteriinspektionen att anordna spel i hela riket. Välkända exempel är Bingolotto anordnat av Folkspel, Miljonlotteriet anordnat av IOGT/NTO samt Postkodlotteriet.

Många folkrörelselotterier erbjuder s.k. prenumerationslotterier. Uppläggen är snarlika men ändamålen för överskotten är olika. Inte sällan torde en prenumerant se lotteriet som ett sätt att stödja en god sak.

Kombispiel som exempel

Kombispiel i Sverige AB, med Socialdemokraterna och SSU som anordnare, får här illustrera konsekvenserna för ett etablerat rikslotteri till följd av det fjärde penningtvättsdirektivet. Kombispiel och dess dotterbolag säljer endast prenumerations- och skraplotter. När det gäller prenumerationslotterierna har bolaget full kontroll på varje kund och hur mycket denne omsätter – det följer av själva konstruktionen med prenumeration. Skraplotter säljs av ombud och där är det omöjligt för Kombispiel att veta hur mycket varje enskild kund köper; ansvaret för den kontrollen måste ligga på återförsäljarna. De senare är huvudsakligen ATG-ombud vilket, enligt Kombispiel², innebär att det i första hand är ATG som måste definiera hur dessa kontroller ska utformas. Enligt lagförslaget kommer Lotteriinspektionen när det gäller penningtvätt och finansiering av terrorism vara ansvarig för tillsynen över ombuden³, ATG:s⁴ och andras.

² Utredningens upplysning: Det är anordnaren, dvs. bland annat Kombispiel som enligt utredningens förslag ska ha ansvaret för att ombuden utför de kontroller som är nödvändiga. Ett ombud kan anlitas av flera anordnare som var och en för sig ska anmäla ombudet för registrering och själv ansvara för att ombudet, i förhållande till den speltjänst som tillhandahålls, agerar korrekt.

³ Utredningens upplysning: Lotteriinspektionen ska utföra vandelsprövning och utövar indirekt tillsyn över ombuden.

⁴ Utredningens upplysning: Tillsyn utövas i den omfattning som anges i tillståndet när detta har meddelats av regeringen. Det förutsätts dock att Lotteriinspektionen kan utöva full tillsyn utom såvitt avser möjligheten att dra in tillståndet.

Situationer som kräver kundkännedom

I 3 kap. 1 § i utredningens förslag till ny penningtvättslag fastslås att åtgärder som syftar till kundkännedom krävs då en affärsförbindelse med kund uppstår. Exempel på detta är då en spelare öppnar ett spelkonto. Det innebär att alla kunder som spelar på Internetspel skulle omfattas av kravet på kundkännedom. Kombispiel anför i sitt svar till utredningen att detta inte är ett akut problem då bolaget, i dagsläget, inte erbjuder Internetspel. Men om bolaget på sikt skulle göra det, vilket man har/haft för avsikt, skulle detta ställa krav på en omfattande kontrollapparat med höga kostnader som följd.

I 3 kap. 4 § i författningsförslaget föreslås vidare att åtgärder för att uppnå kundkännedom ska vidtas vid utbetalning av vinst, betalning av insats, eller båda, vid belopp motsvarande minst 2 000 euro. Det gäller både vid enstaka och sammanhängande transaktioner. Kombispiel ställer frågan inom vilken tidsrymd som dessa sammanhängande transaktioner ska mätas – per dag, per vecka, per månad eller någonting annat. Oavsett om det mäts per dag eller månad skulle det inte vara ett problem för prenumerationslotterierna, men kräva betydligt mer sofistikerade kontroller av onlinespel.

Direktivets konsekvenser för Kombispiel

Kombispiel tolkar för närvarande (november 2015) direktivet så, att kraven på kundkännedom endast skulle påverka prenumerationslotterier vid utbetalning av vinster på mer än 2 000 euro. För bolagets samtliga lotterier uppgår dessa till cirka 20 stycken i månaden. Då bolaget ändå brevlades tar kontakt med dessa vinnare, skulle det inte innebära något väsentligt merarbete att få fram de ytterligare uppgifter som krävs för godtagbar kundkännedom. Då risken är liten att någon skulle använda prenumerationslotterier för penningtvätt eller finansiering av terrorism, är det Kombispels uppfattning att dessa spelformer borde kunna undantas från kraven i det fjärde penningtvättsdirektivet.

När det gäller skraplotter skulle det inte heller vara något problem vid utbetalning av vinster som överstiger 2 000 euro. Det som skulle behöva tillföras är ett frågebatteri till de kunder som vunnit dessa vinster för att få ytterligare kundkännedom. Då även dessa är relativt få, skulle det inte innebära något betydande merarbete. I

frågan om ombudens kontroll av enskilda spelares insatser över 2 000 euro, kan direktivet leda till att bolaget måste ställa ökade krav på ombuden. Tidsåtgången och kostnaderna för detta är dock svåra att beräkna, då det inte är i första hand Kombispiel utan ATG, som har direktkontakten med ombuden.

När Kombispiel på sikt, eventuellt, startar onlinespel kommer kravet på kundkännedom att innebära betydande kostnader för utveckling och övervakning av kundbeteende. Kostnaden är svår att beräkna, men torde ligga på åtskilliga mnkr.⁵ Kombispiel anser dock att kravet på kundkännedom för snabba interaktiva spel är befogat och att spelbolagen behöver utveckla och finansiera rutiner för att motverka fusk och penningtvätt.

Konsekvenserna för fysisk (landbaserad) bingo – bingohallar

De allra flesta av Sveriges bingoarrangörer är medlemmar i branschorganisationen Swebico (Sveriges Bingoarrangörers Centralorganisation). Uppgifterna nedan är inhämtade från denna organisation.

Swebico menar att bingospel i bingohallar är förenat med mycket låg risk för penningtvätt och finansiering av terrorism, och lämnar följande upplysningar som anknyter till relevanta artiklar i direktivet.

Riskbaserat arbetssätt och riskbedömning

Bingospelet är ett sällskapsspel med låga insatser. Det är helt omöjligt att under en hel dag (12 timmar) omsätta 2 000 euro. Högsta vinst på bingospel är ett basbelopp, dvs. motsvarande cirka 4 750 euro. Vid kontroll på en av landets största bingohallar har vinster på över 2 000 euro utbetalts sex gånger på ett år. Vid utbetalning av vinster överstigande 500 euro överförs vinsten till av kunden eget uppgivet konto. Denna överföring kan dokumenteras. I bingohallar finns

⁵ Utredningen ifrågasätter inte Kombispels bedömning men noterar att krav på registrering av kund redan finns i Lotteriinspektionens föreskrifter för EMV-spel (onlinespel), LIFS 2014:2 (gäller namn, adress och personnummer). Krav finns också i samma föreskrift på att alla transaktioner ska registreras. Vidare ska anordnaren också ha rutiner för att upptäcka fusk, otillåtet samarbete och andra överträdelse av villkor och regler för spelet. Rutiner ska också finnas för att upptäcka och motverka onormalt spelande i syfte att förhindra vinning genom manipulation av spelet. Tillkommande kostnader för introduktion av onlinespel kan därmed inte helt kopplas till det fjärde penningtvättsdirektivet, utan skulle uppstå redan av dagens regelverk.

även värdeautomater från Svenska Spel med en högsta vinst på motsvarande cirka 55 euro.

Branschorganisationen Svebico kommer att utforma riktlinjer för att minska och hantera de risker som kan uppstå om det skulle visa sig behövas när det nya regelverket blir känt i sina detaljer.

Situationer som kräver kundkännedom

Svebico menar att inga direkta affärsförbindelser uppstår. Spelkonton förekommer inte i samband med bingospel. Transaktioner som uppgår till minst 2 000 euro förekommer mycket sällan. Det går inte att göra ett separat spel för stora belopp och det går inte heller att spela för 2 000 euro på en hel dag (12 timmar). Vinster över 2 000 euro förekommer sällan. Misstankar om vare sig penningtvätt eller finansiering av terrorism i verksamheten är mycket sällsynta. Bingohallarna registrerar inte sina kunder. Uppgifter som tas vid utbetalning av vinster sker vid varje uppkommit tillfälle.

Kostnadskonsekvenser för bingohallar till följd av det fjärde penningtvättsdirektivet

I denna del anför Svebico följande:

- Att beräkna kostnadsökningar är väldigt svårt. Mycket av de tillägg som behöver göras kan troligtvis ingå i en hallansvarigs nuvarande arbetsuppgifter.
- Med tanke på att risken bedöms som mycket liten kan en riskanalys troligtvis göras med ganska enkla medel och bör inte kosta mycket.
- Rutiner för kundkännedom bör också kunna göras på ett liknande sätt.
- Granskning och rapportering bör inte bli så omfattande och ska då inte heller behöva öka kostnader i stor utsträckning.
- Utbildning av personal kan säkert göras inom ramen för utbildning av spelansvar. Men detta måste tas fram med konsulthjälp och kan då bli en större kostnad.
- Branschorganisationen kan göra en hel del av detta gemensamt för hela branschen och kan därför hålla kostnaderna nere.

Konsekvenser för bolag med uteslutande onlinespel

Det finns inga spelbolag med tillstånd i Sverige som uteslutande erbjuder spel online⁶. Det betyder inte att det inte finns spelbolag med svenskt tillstånd vilka som en del av verksamheten erbjuder sådana spel. Det gäller t.ex. både Svenska Spel och ATG. Även några av rikslotterierna har nätspel i sitt utbud vid sidan av traditionella fysiska lotter.

Dock finns ett stort utbud av nätspel riktat mot svenska kunder, nätspel som anordnas av bolag utan tillstånd i Sverige. Inte sällan har dessa bolag tillstånd i ett eller flera andra EU-länder och berörs därmed av det fjärde penningtvättsdirektivet genom lagstiftningen i respektive tillståndsgivande medlemsstat.

I ett kort perspektiv kan tyckas att en konsekvensanalys av det fjärde penningtvättsdirektivet för de renodlade nätbolagen skulle vara irrelevant eftersom de inte har tillstånd i Sverige och därmed inte omedelbart kommer att beröras av den kommande svenska lagstiftningen. Åtminstone tre skäl talar emot en sådan ståndpunkt. För det första: Regeringen har i september 2015 tillsatt en utredning⁷ med syfte att införa ett licenssystem som om det införs öppnar en möjlighet för de internationella nätbolagen att söka och beviljas svenskt tillstånd.

För det andra: En grupp internationella spelbolag aktiva på den svenska marknaden är organiserade i Branschföreningen för Onlinespel – BOS – som bildades 2012 och nu har 18 medlemmar. BOS är representerat i en av den nämnda utredningens referensgrupper. Det är att vänta att flera av bolagen i framtiden kommer att omfattas av svenskt tillstånd, och därmed av den nya penningtvättslagen, samt ställas under svensk tillsyn.

För det tredje: Finanspolisen uppmärksammar de aktuella bolagen i den del deras verksamhet riktar sig till svenska kunder, låt vara att bolagens kundövervakning för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism sker utanför Sverige – inte sällan i Malta.

⁶ Formellt sett kan man möjligen se Lotteriinspektionens tillstånd till SBFO – Sveriges Bingo-föreningars Organisation – att anordna bingo på nätet som ett undantag. SBFO anordnar nätbingo och inga andra spel i egen regi. SBFO är en riksorganisation öppen för alla föreningar med bingotillstånd. Organisationen består alltså av medlemmar som alla ingår i s.k. bingoallianser, dvs. föreningar som har tillstånd att anordna bingo i bingohallar.

⁷ Fi 2015:11 *Utredningen om omreglering av spelmarknaden* (dir. 2015:95).

Unibet som exempel på ett internationellt onlinebolag

Utredningen har vänt sig till två BOS-medlemmar för att efterhöra deras bedömning av (de ekonomiska) konsekvenserna av det fjärde penningtvättsdirektivet. Av dessa har Unibet bidragit med upplysningar. Liksom i den tidigare framställningen får redovisningen ses som en fallstudie, vars representativitet är osäker.

Unibet uppger att det fjärde penningtvättsdirektivet inte kommer att medföra några merkostnader för bolaget. Förklaringen ligger i att de krav som följer av direktivet redan bedöms uppfylla; affärsidén för bolaget baseras på vikten av principen Know Your Customer – KYC. Kundkännedom är därför inte någon särskild pålaga som följer enbart av det fjärde penningtvättsdirektivet.

KYC har för Unibet tre syften: att förhindra fusk och bedrägeri (fraud), att medverka till ansvarsfullt spelande (responsible gaming) samt att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. Kontrollsystemen (arbetssätten) för de tre ändamålen är delvis olika men information som samlas in om kunderna kan ofta användas för alla tre ändamål. Därmed uppger bolaget att specifika kostnader för arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism inte kan särskiljas.

Kontanter anses vara en riskfaktor och förekommer därmed inte i verksamheten. Alla uppgifter och transaktioner behandlas digitalt. Varje transaktion måste i realtid bindas till en identifierad och verifierad individ.

Bolaget samarbetar med organisationer med tillgång till upplysningar om kunderna för att vid misstanke om avvikelser komplettera information om en viss kund. Man använder även information från sociala medier i sådana situationer. Allt för att uppfylla kraven på kundkännedom.

Finansiering

Kostnaderna förväntas att fullt ut bäras av företagen i branschen.

24.2.3 Tillkommande kostnader för personer som yrkesmässigt handlar med varor

Branschen

Varuhandelssektorn består av en mycket stor och heterogen skara företag. Den förmedlar i princip alla varor som förekommer på marknaden. Det är bilar och bildelar, antikviteter, konst, smycken, båtar, livsmedel, byggvaror m.m.

Den del av sektorn som utgörs av detaljhandeln och som behandlas här, omsätter 670 mdkr. De tretton största företagen omsätter hälften av denna summa. 50 000 mindre handlare omsätter 70 miljarder. Det finns ungefär 60 000 företag med cirka 70 000 försäljningsställen. 35 000 av företagen har inga anställda. Det är således en storföretagsdominerad men samtidigt utpräglad småföretagarbransch.

Tjugo procent av företagen utgörs av dagligvaruhandel, 80 procent av sällanköpsvaruhandel. Omsättningen är 301 respektive 369 miljarder. Man räknar med att konsumenterna spenderar omkring 33 procent av sina disponibla inkomster i detaljhandeln.⁸

Antal dagligvarubutiker har minskat med cirka tre till fyra procent årligen under senare år. Sällanköpsvaruhandeln ökar både i antal företag och anställda. Totalt fanns 2014 280 000 sysselsatta i detaljhandeln.⁹

Inom sektorn finns flera branschorganisationer, varav Svensk Handel med 11 000 medlemmar är den största. Därutöver finns ett antal branschorganisationer som samlar företagare utifrån varukategori.

Antalet rapporter från branschen avseende misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism är extremt litet. År 2013 inkom tre misstankerapporter till Finanspolisen; 2014 åtta. Det är svårt att säga i vilken utsträckning registreringsskyldigheten uppfylls i denna bransch pga. att tröskelvärdet ligger högt. Kunskapen om och i vissa fall efterlevnaden av penningtvättsregelverket bedöms som relativt låg. Brå menar att det väsentligen är i varuhandeln som den organiserade brottsligheten tvättar sina kriminella pengar. Det som lockar, utöver de lyx- och kapitalvaror som erbjuds, är den begrän-

⁸ HUI 2010. *Häriifrån till framtiden – detaljhandeln i Sverige 2025.*

⁹ Svensk Handel 2014, *Handelns betydelse för Sveriges ekonomi.*

sade tillsynen och den i stort sett obefintliga rapporteringen som gör risken för upptäckt liten.

Graden av underrapportering är svårbedömd. Men det finns indikatorer som kan användas för att i alla fall fånga storleksordningen, vilket Mapsec har gjort i följande uppskattning. Om man utgår från det enkla antagandet att bank-, kredit-, betaltjänstmarknaden med 9 000 rapporter speglar en viss nivå av penningtvätt och finansiering av terrorism och att det huvudsakligen är brott inom företagssektorn – ekobrott – det gäller. Här finns 40 procent av de illegala pengarna i samhället.

Den organiserade brottsligheten bedöms svara för 30 procent av de illegala pengarna. En femtedel av dessa når troligen aldrig den legala ekonomin – den används för eget uppehälle, narkotika, löner m.m. Det betyder att knappt 25 procent av de illegala pengarna kommer i kontakt med legala ekonomin och då främst – säg till 80 procent med varuhandeln. Med samma rapporteringsnivå som för finanssektorn skulle underrapporteringen kunna beräknas till cirka 4 500 att jämföra med dagens åtta misstankerapporter.¹⁰ Å andra sidan är det en inte oväsentlig skillnad jämfört med exempelvis bankerna som kan övervaka många transaktioner, medan kontanthandlare träffar kunden kanske en gång vilket sannolikt reducerar denna siffra.

Brå menar att många av företagen inom varuhandeln är lämnade åt sig själva när det gäller bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och att lagstiftning i sig knappast kommer att öka rapporteringen. Även om verksamhetsutövaren har kunskap, vilken ofta saknas, om vad som gäller är motivationen ofta begränsad att rapportera. Man pekar också på en stor informationsbrist som bland annat tar sig uttryck i en utomordentligt låg registreringsnivå – fem procent av det totala antalet varuhandelsföretag. De företag som skulle komma till på grund av den föreslagna förändringen skiljer sig troligen inte dessa avseenden. Utöver lagstiftning och de åtgärder som företagen åläggs göra menar Brå att det krävs ”fler insatser i form av uppsökande verksamhet, utbildning och för-

¹⁰ Uppgifterna avseende rapporteringsnivå: Finanspolisens årsberättelse 2014. Uppgifterna om sektorer och brottstyper och storleken av dessa: Brå Rapport 2015:22 *Penningtvätt och annan penninghantering*, s. 6 och 153.

bättrad återkoppling. Dessa insatser bör ske i samverkan mellan Finanspolisen, tillsynsmyndigheter och branschorganisationer.”¹¹

Utredningens förslag

I det andra penningtvättsdirektivet vilket implementerades i svensk lag år 2005 utpekades vissa delbranscher inom varuhandeln där i princip alla företag blev tillsynsobjekt. I den nuvarande lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism från 2009 omfattas företag från alla delar av varuhandeln med köp i kontanter motsvarande 15 000 euro och däröver.

I utredningens förslag, sänks kontantgränsbeloppet till 5 000 euro, för såväl ingående som utgående transaktioner. Som tidigare innefattas hela varuhandeln.

Tillsyn

Länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne är tillsynsmyndigheter för varuhandeln vad avser penningtvättslagen. Ungefär 500 handlare är registrerade hos Bolagsverket som tillsynsobjekt. Den potentiella gruppen utgörs enligt uppgifter från Skatteverket och länsstyrelserna av knappt 10 000 företag.

Konsekvenser

Den föreslagna sänkningen av beloppsgränsen till 5 000 euro, kombinerat med att både ingående och utgående transaktioner nu ska räknas, bedöms av både branschrepresentanter och länsstyrelserna leda till en omfattande ökning av antalet tillsynsobjekt.

Exakt hur stor ökningen blir är dock svårbedömt. Men utifrån antaganden utgående från företagsstruktur och omsättningssiffror har det gissats på mellan 10 000 och 15 000 företag med ungefär drygt 100 000 sysselsatta. Uppskattningar, som Mapsec gjort, baserade på

¹¹ *Penningtvätt – Rapportering och hantering av misstänkta transaktioner*, Rapport/Brottsförbyggande rådet 2011:4.

HUI:s uppgifter¹² avseende antal försäljningsställen (som omräknas till antal företag) i olika intervall landar på drygt 23 000 företag med i genomsnitt nio personer sysselsatta. Dessa skulle kunna vara aktuella som tillsynsobjekt.

Om det är 10 000 eller 20 000 har givetvis stor effekt på de totala merkostnader för sektorn och för vilka insatser som kommer att krävas av i första hand länsstyrelserna men också av Finanspolisen och av de andra rättstillämpande myndigheterna i systemet.

Skatteverket bedömer att 10 000 verksamhetsutövare i dag är registreringskyldiga. Om skattning på 23 000 registreringskyldiga är korrekt skulle ökning sålunda uppgå till cirka 13 000. De 35 000 företagen/försäljningsställena utan någon anställd ingår då inte.

Det är rimligt att anta att ungefär en tredjedel av dessa inte blir aktuella i detta sammanhang då man inte kommer i närheten av kontantbetalningar på 5 000 euro. I så fall kvarstår knappt 9 000 företag med drygt 80 000 sysselsatta. Av dessa kommer kanske en inte obetydlig andel själva införa en 5 000 euros gräns för att slippa bli tillsynsobjekt.¹³ Men det är osäkert hur en sådan självvald begränsning står sig vid granskning av tillsynsmyndighet, varför utredningen bortser från den.

Branschen utgörs till huvuddelen av mindre företag. På dessa ställer penningtvättslagstiftning i princip samma krav som på de större. Det betyder att ”regelbördan” relativt sätt blir väsentligt tyngre för de små företagen vilket kan snedvrیدا konkurrensen till de större företagens fördel.

Ett räkneexempel

Kostnadskalkylen i det följande är ett räkneexempel som utgår från att ytterligare 9 000 företag med 80 000 sysselsatta kommer att ingå i tillsynskretsen inom varuhandeln. Genomsnittsföretaget har nio sysselsatta. En årsarbetskraft kostar 800 000 inklusive sociala avgifter och overhead. Ett arbetsår är 220 dagar och timkostnaden 455 kronor. En persondag kostar då 3 640 kronor.

¹² HUI 2010. *Häriifrån till framtiden – detaljhandeln i Sverige 2025*, s. 21–23. I räkneexemplet är dagligvaruhandelns företag inte medtagna.

¹³ Intervju med Svensk Handel.

*Kostnader första året***Tabell 24.4 Kostnader första året för ett typföretag i varuhandeln**

Kostnadspost	Kronor
Upprättande av riskanalys 8 persondagar	29 000
Framtagande av utbildningsmaterial, 2 dagar	7 280
Utbildning 1 dag per anställd	32 760
Framtagande av rutiner för kundkännedom, 2 dagar	7 280
Totalt	76 320

*Årlig kostnad***Tabell 24.5 Årlig kostnad för ett typföretag i varuhandeln**

Kostnadspost	Kronor
Utbildning av 2 nyanställda \times 2 dagar	14 560
Återkommande utbildning 2 timmar \times 9 personer	8 190
Uppdatering av riskbedömning 2 dagar	7 280
Kundkännedom 12 timmar \times 9 personer	49 140
Totalt	79 170

Antaget att 9 000 företag skulle beröras, summerar detta till en kostnad för första året på 687 miljoner och därefter 713 miljoner årligen.

Finansiering

Kostnaderna förväntas att fullt ut bäras av företagen i branschen.

24.2.4 Tillkommande kostnader för pantbanker**Branschen**

I Sverige finns tjugo pantbanker med sextio butiker. Branschorganisation är Svenska Pantbanksföreningen. Antal anställda är omkring 500. Branschen rymmer två större företag, Sefina och Pantbanken Sverige. Sefina har 100 anställda och 20 butiker. Pantban-

ken Sverige har 60 anställda och 14 butiker. Sefina har åtta butiker i Stockholms län, Pantbanken Sverige sex stycken och de dominerar därmed helt marknaden i Stockholmsregionen som därmed är betydligt mer pantbankstätt än Sverige i övrigt. Sefinas och Pantbanken Sveriges andra butiker är spridda över landet.

Branschen omsätter 2,5 mdkr varav Sefina står för 40 procent och Pantbanken Sverige för 30. Övriga 18 företag delar på resterande 30 procent. De senare är i allmänhet lokala pantbanksföretag knutna till en viss ort eller region. De minsta pantbankerna har två anställda. Pantbankernas omsättning och marginaler har under senare år stadigt minskat; och flera pantbanker går med underskott i verksamheten.

Branschen har 250 000 låntagare per år. Säkerheten för 80 procent av belåningen utgörs av guldföremål. Ett snittlån ligger på 4 500 kronor. Räntan räknas per månad och är för närvarande 3,5 procent det vill säga 42 procent per år. Genomsnittligt beviljar pantbankerna 4 200 krediter per butik och år.

Mellan 10 och 15 procent av inlämnat gods hämtas inte ut. Det säljs i butik eller på auktion. Även internetauktioner förekommer. Vissa varor lämnas in direkt för försäljning på auktion. Det betyder att kunden belånar ett föremål och ger tillstånd till försäljning så snart som möjligt varvid eventuellt överskott tillfaller kunden och underskott butiken.

Pantbankernas intäkter är starkt kontracykliska, det vill säga när samhällsekonomin går dåligt har pantbankerna goda tider.

Reglering och tillsyn

Pantbankernas verksamhet regleras av pantbankslagen (1995:1000). Tillsynen med avseende på pantbankslagen utövas av sju länsstyrelser. Ansvaret när det gäller penningtvättstillsynen av den del av pantbankernas verksamhet som omfattas redan i dag, dvs. försäljning över tröskelvärdet, är fördelat mellan länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att länsstyrelserna i Stockholm, Västra Götaland och Skåne ska utöva tillsyn med avseende på efterlevnaden av penningtvättsregelverket när det gäller all verksamhet (även försäljning av pant) som bedrivs av pantbanker med stöd av pantbankslagen. För närvarande är det bara den delen av pantbankernas verksamhet som avser försäljning av ej avhämtade varor till ett belopp överstigande 15 000 euro som omfattas av penningtvättslagen.

Ekonomiska konsekvenser

Det är vanskligt att beräkna lagförslagets ekonomiska konsekvenser för branschen; vilket i och för sig inte skiljer den från andra studerade branscher. Beräkningarna i det följande ska ses som åskådningsexempel och indikationer på storleksordningar snarare än styrkta belopp. De baseras bland annat på erfarenheter från tidigare åtgärder som i första hand Pantbanken Sverige vidtagit som svar på den nuvarande penningtvättslagen. För de två större företagen finns mycket redan på plats vad gäller rutiner och checklistor, särskilt för kundkännedom.

Beräkningarna är gjorda för ett typföretag med 25 anställda och tre butiker. Ett räkneexempel med de viktigaste kostnaderna skulle då kunna se ut enligt följande (ett arbetsår är 220 persondagar och kostar i våra beräkningar en miljon kronor inklusive overhead och arbetsgivaravgifter, timkostnad blir då brutto 570 kronor.).

*Kostnader första året***Tabell 24.6** Investeringskostnader första året för ett typföretag i pantbranschen

Kostnadspost	Kronor
Upprättande av riskanalys 40 timmar à 570 kronor	22 800
Utbildningsmaterial samt utbildning av personal två dagar. 50 dagar à 4 560 kronor	228 000
Investering i datasystem för kundkännedom	400 000
Totalt	650 800

*Årlig kostnad***Tabell 24.7** Årlig kostnad för ett typföretag i pantbranschen

Kostnadspost	Kronor
Återkommande utbildning 2 timmar/person/år: 50 timmar à 570 kronor	28 500
Kundkännedom 30 min/dag och anställd = 2 750 timmar per år	1 567 500
Systemuppdatering	100 000
Totalt	1 696 000

Detta innebär en totalkostnad på 650 800 kronor första året, därefter 1 696 000 per år för typföretaget.

Uppräknat till hela branschen ger det en totalkostnad första året på drygt 13 miljoner¹⁴, därefter knappt 34 miljoner¹⁵ årligen.

Den mest osäkra bedömningen, som också har stor effekt för slutsumman, är antagandet om 30 minuter per dag och anställd för att uppnå kundkännedom. En halvering av den tiden minskar företagets årskostnad med nästan 800 000 och branschens med 16 mnkr.

I intervjuer har framkommit att man, till de ganska väsentliga extra kostnaderna som kan bli aktuella, ska lägga risken för att företagen kommer att tappa kunder. Det är inte sällan personer i ekonomiskt underläge som kommer till pantbanken. Många av dem kommer troligen att uppleva det som kränkande och obehagligt att bli kollade och riskerar därför troligen inte att återkomma. ”Vilka andra lösningar dessa personer hittar kan man bara spekulera om.”

¹⁴ 20 × 650 800.

¹⁵ 20 × 1 696 000.

Det skulle enligt samma källa kunna betyda en nedgång för branschen med kanske fem till tio procent.

För de mindre pantbankerna blir ju kostnaderna relativt sett högre eftersom de i princip har samma krav på sig. Även de ska ju göra riskbedömning och riskanalys och etablera rutiner och system för riskbedömningar och kundkännedom. För dessa, menar man från branschorganisationen, kan effekterna bli mycket kännbara.

Finansiering

Kostnaderna förväntas att fullt ut bäras av företagen i branschen.

24.2.5 Tillkommande kostnader för värdebolag

Branschen

Branschen domineras av två bolag, Loomis och Nokas. Loomis har knappt 70 procent av marknaden och Nokas drygt 25 procent. Resterade fem procent delas av ett antal mindre, lokala, företag. Nokas har nio och Loomis tolv uppräkningscentraler spridda över landet. Loomis har 40 000 kunder och Nokas 36 000 och jämfört med Loomis fler småföretag. Den mest lönsamma delen är för Nokas del ett 40-tal storkunder som Coop och liknande.

Nokas sysselsätter 500 personer för denna verksamhet, Loomis 1 200. På grund av minskad kontanthantering har omsättningen för båda företagen sjunkit under senare år. Nokas omsättning har på tre år halverats: från 600 till knappt 300 mnkr. Organisationerna är i denna del, enligt vad båda uppger, mycket "slimmade" såväl vad avser administration som verksamheten på fältet; marginalerna är små. Nokas har under de senaste åren redovisat underskott i verksamheten.

Värdebolagen hämtar dagskassor hos kunderna, omvandlar dessa till kontobehållningar genom insättning på kundens konto i bank. Därefter äger värdebolagen kontanterna som säljs vidare, bland annat till växelkontor, banker (som laddning av uttagsautomater i första hand) och som växelkassor till handlare.

Värdebolagens verksamhet, i den del som rör valutaväxling, omfattas i dag av penningtvättslagen. Bevakningsföretag som har auktorisa-

tion för att bedriva verksamhetslaget värdetransport står under tillsyn av Länsstyrelserna och när det gäller valutaväxlingen är Finansinspektionen tillsynsansvarig.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att värdebolagens uppräkningsverksamhet, som egentligen består av tjänster för insamling, uppräkningsredovisning, köp och försäljning av kontanter, ska omfattas av den nya penningtvättslagen.

Konsekvenser

Enligt värdebolagen kommer lagförslaget, genom att inbegripa uppräkningsverksamhet, att vidga antalet kunder där penningtvättslagen blir tillämplig från i dag cirka 1 500 (valutaväxling) till ungefär 75 000, det vill säga till i princip företagets hela kundstock.

Man beräknar att för riskbedömning och analys samt framtagande av rutiner för uppdatering av denna skulle krävas 3–4 veckors arbete för två personer. Årlig uppdatering bedöms ta en vecka. System för kundkännedom finns i princip på plats genom bland annat de verksamhetssystem man använder.

I medeltal behövs initialt två dagars utbildning för varje person inom den grupp av cirka 300 (Loomis) och 100 (Nokas), dvs. de 400 personer som är berörda. Samma grundutbildning måste därefter ges nyanställda. Löpande bedöms två timmars uppföljningsutbildning per person och år att krävas.

De stora insatserna är den monitorering och andra insatser som krävs för kundkännedom och som blir omfattande på grund av det stora antalet kunder. I dag arbetar två personer på Loomis med compliancefrågor där penningtvätsfrågor ingår. Om föreslagen lagstiftning antas beräknar Loomis att man för uppföljning, utskick/kommunikation med kunder, administration, utbildning, kundkontroll ("monitorering") kan behöva nyanställa upp till åtta personer.

Nokas har, som framgått, nästan lika många kunder som Loomis men bara en tredjedel av konkurrentens omsättning och redovisar därför kostnadsuppskattningar i samma storleksordning som Loomis; varje liten kund ska ju i princip hanteras och kollas som en stor.

Från Nokas sida pekar man på risken att tvingas säga upp avtalen för huvuddelen av de 36 000 småkunderna då man kanske inte har råd och resurser att kontrollera dessa enligt penningtvättslagen. De många små utgör redan nu en förlustbringande grupp som man hittills betjänat närmast som en samhällstjänst. Vart de små företagen i så fall skulle vända sig för att klara sin kontanthantering är oklart.

Huruvida Loomis tänker i liknande banor har inte framgått men kan, med krympande marknad och sjunkande marginaler, inte uteslutas.

Kostnadsberäkning

En överslagsberäkning skulle kunna se ut enligt följande. Det förtydjar att påpekas att detta mer handlar om att ge en uppfattning om storleksordningar än exakta och verifierade belopp – och att det rör de två stora företagen som står för 95 procent av omsättningen i branschen.

Grundparametrar: En anställd under ett år beräknas kosta 1 mnkr med arbetsgivaravgifter och overhead. Ett arbetsår är 220 arbetsdagar.

*Kostnader första året***Tabell 24.8 Beräknade investeringskostnader för värdebolagen som följd av lagförslaget**

Kostnadspost	Kronor
Grundutbildning 400 personer i två dagar	4 000 000
Riskbedömning, riskrutiner m.m.: sex veckor × två personer	250 000
Totalt	4 250 000

*Årlig kostnad***Tabell 24.9 Beräknade årliga kostnader för värdebolagen som följd av lagförslaget**

Kostnadspost	Kronor
Utbildning för nyanställda 40 personer × 2 dagar + lärare 10 dagar	400 000
Återkommande utbildning 400 person × 2 timmar	450 000
14 nya tjänster för kundkännedom m.m.	14 000 000
Uppdatering av system för kundkännedom	400 000
Totalt	15 250 000

Sammanlagt beräknas sålunda kostnaden första året uppgå till 4,3 mnkr och därefter till drygt 15,3 mnkr per år.

De siffror som angivits här är ungefärliga och baserar sig till stor del på uppgifter som de två företagen som dominerar marknaden till 95 procent uppgivit. Det finns anledning förmoda att för resterande fem procent är merkostnaderna på grund av den föreslagna lagen relativt sett högre än för de två stora, då de inte kan utnyttja ”stordriftsfördelar” på samma sätt som de stora.

Det siffrorna illustrerar för värdebolagen är att de årliga kostnaderna blir relativt omfattande. Det beror till väsentlig del på stor kund- och transaktionsvolym med åtföljande ”monitoreringskostnader” där kostnaden för små företag relativt sett är väsentligt dyrare än för stora.

Vidare lyfter företag fram att lönsamheten i branschen är begränsad vilket också bekräftas bland annat av uppgifter från allabolag.se. Marknaden och omsättningen krymper och då också antal anställda.

Huruvida de effekter på verksamheten som man uppgivit och de åtgärder man kan komma att vidta till exempel att anställa mellan tio och 15 personer för kundkännedom och övervakning verkligen är realistiska är svårt att bedöma.

Det gäller även den uppgivna risken att företagen skulle säga upp de 99,9 procenten mindre lönsamma kunderna och endast behålla den lönsamma promillen. Ett alternativ är att väsentligt höja kostnaderna för deras kontanthantering. Att lämna de delar av marknaden som utgörs av småföretag (liksom att höja kostnaderna för gruppen) är naturligtvis till men för småföretagen och kan i förlängningen även innebära störningar i kontanthanteringsflödet.

Finansiering

Kostnaderna förväntas att fullt ut bäras av företagen i branschen.

24.2.6 Tillkommande kostnader för förmedlare av hyresrätter till lokaler

Branschen

Förmedlare av hyresrätter till lokaler utgör inte i statistisk mening en egen bransch; det finns ingen specifik SNI-kod för denna typ av verksamhet. Verksamheten klassas som Fastighetsförmedling, SNI-kod 68310, tillsammans med en rad likartade men distinkta förmedlingsverksamheter på fastighetsmarknaden. Det finns heller inte någon branschorganisation som representerar dessa företag. Det fanns ett embryo till ett etiskt råd, men det tynade bort. Det är heller inget krav att personer som arbetar med förmedling av lokaler ska vara registrerade fastighetsmäklare. Däremot stipulerar Fastighetsmäklarlagen (2011:666) 5 § att även hyresförmedlare som ägnar sig åt yrkesmässig förmedling av enbart hyresrätter ska registreras (registrering för hyresförmedlare). Detta gäller emellertid endast hyresrätter för bostadsändamål; förmedling av hyreslokaler är undantaget. Fastighetsmäklarinspektion har sålunda i dag ingen säker kunskap om vilka och hur många de senare är.

På nätet finns dock, för lokaler och fastigheter, en motsvarighet till Hemnet: Objektvision.se. På sajten finns samlat de allra flesta

annonser för: lediga lokaler, fastigheter, mark, och företag till salu. Kategorin lediga lokaler är uppdelad i: butiker, industrier/verkstäder, lager/logistik, kontor, kontorshotell, och övrigt. Merparten, enligt sajtens ledning mellan 60 och 70 procent av lokalerna, annonseras direkt av ägaren.

Övriga lokaler förmedlas genom mäklare. Vad som är mäklare är inte helt klart, det finns en del som har flera roller, exempelvis asset managers. Mäklarna arbetar oftast för fastighetsbolagen/ägarna, och får då provision i relation till hyran, oftast 10 procent av första årets hyra. Kontrakt skrivs alltid mellan fastighetsägaren och hyrestagaren, oftast är inte mäklaren inblandad i detta.

Utöver dessa finns en kategori mäklare som arbetar på uppdrag av, och får betalt av en befintlig hyresgäst. Det är inte förbjudet att ta betalt för ett hyreskontrakt för lokaler och fastighetsägaren kan i princip inte vägra överlåtelse: om lokalen ska användas till samma syfte, om den nya hyresgästen bedöms som solvent och om hyresgästen har haft kontraktet mer än tre år. Mäklaren får då en viss procent av överlåtelseavgiften i arvode. Den helt dominerande typen av objekt är små butikslokaler i storstad. Enligt Objektvisions bedömning utgör de mindre än fem procent av totala antalet utbudna lokaler, och av total yta en försvinnande liten del. Antalet mäklare som förmedlar denna typ av lokaler är endast drygt tio stycken.

Fastigheter säljs i dag nästan uteslutande i bolagsform, dvs. det är inte fastigheten i sig som säljs utan det är bolaget som äger fastigheten, ofta ett för varje fastighet, som säljs. De fastigheter som förmedlas via mäklare är en mycket begränsad del av marknaden (se dock vad som sägs i det följande).

När det gäller försäljning av företag finns det ett drygt trettiotal mäklarföretag, men marknaden domineras av sex av dessa med kontor runt om i landet. Majoriteten av företag till salu hyr en lokal, alternativt äger en fastighet. Det är särskilt fallet för butiker, restauranger & caféer och vård & hälsa. För butiker exempelvis, erbjuds ibland alternativet att bara köpa kontraktet på lokalen vilket gör företagsmäklaren till lokalförmedlare. Vissa objekt annonseras ut under både kategorierna lokaler och företag till salu. Kanal för dessa försäljningar är, förutom, Objektvision.se, Bolagsplatsen.se och Blocket.se, i det senare fallet inte sällan utan inblandning av mäklare.

Högsta domstolen har i en dom den 23 december 2015 (mål B 4261-14) funnit att en företagsförmedlare, som genom annons utbjudit inkråmet i ett aktiebolag som innefattade en fastighet, varvid han uppgivit att fastigheten kunde förvärvas separat eller hyras, ska anses ha förmedlat fastigheten och därför borde ha varit registrerad som fastighetsförmedlare. Högsta domstolen ansåg att det saknar betydelse om fastighetens värde bara utgjorde en begränsad del av tillgångarna.

Det kan inte uteslutas att ett motsvarande synsätt skulle kunna anläggas när det gäller överlåtelse av hyreskontrakt i kombination med en företagsöverlåtelse.

Utredningens förslag

Utredningen föreslår att, förutom verksamhet som fastighetsmäklare med fullständig registrering, även förmedlare av hyresrätter till lokaler enligt fastighetsmäklarlagen (2011:666) ska omfattas av den nya lagstiftningen mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Ekonomiska konsekvenser

Förutom hos de företag som förmedlar såväl företag som lokaler – och därför står under länsstyrelsernas tillsyn – eller där enskilda mäklare är registrerade – och därför står under Fastighetsmäklarinspektionens tillsyn – finns det hos lokalmäklare ingen erfarenhet av att bedöma riskerna för att deras förmedling utnyttjas för att tvätta pengar; de omfattas ju inte av tidigare lagstiftning. De kommer därför behöva stöd i detta arbete. Samma sak gäller för att skapa riskbaserade rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism, inklusive för att uppnå erforderlig kundkänedom.

Fastighetsmäklarinspektionen har inte befogenhet att utbilda. Information om kraven enligt penningtvättslagen finns på Fastighetsmäklarinspektionens hemsida att ta del av. Inget hindrar heller att de tillkommande mäklarföretagen drar på eller köper utbildning från någon besläktad branschorganisation eller från någon annan aktör.

I avsaknad av en branschorganisation som skulle kunna bidra med en bedömning av kostnaderna som skulle följa av den nya lag-

stiftningen beräknas kostnaderna med samma grundantaganden¹⁶ som för pantbankerna. I tabell 24.10 och tabell 24.11 redovisas beräknade investeringskostnader respektive årliga kostnader för ett typföretag i branschen. Företaget antas ha tio anställda.

Kostnader första året

Att upprätta riskanalysen antas ta en arbetsvecka, grundkursen antas kräva två dagars deltagande plus kostnaden för att lägga upp/köpa in kursen. Vidare antas det krävas en investering i mäklarnas system för att kunna dokumentera den information som krävs för kundkännedom.

Tabell 24.10 Beräknade investeringskostnader per mäklar företag för lokaler

Kostnadspost	Kronor
Upprättande av riskanalys	22 800 ¹⁷
Uppläggning & genomförande av grundkurs	50 000
Deltagande i kurs	91 200 ¹⁸
Investering i datasystem för kundkännedom	100 000
Totalt	264 000

Årlig kostnad

Den årliga fortbildningen antas kräva en dags deltagande. Den stora osäkerheten gäller hur mycket tid som varje mäklare antas behöva avsätta för att uppnå tillräcklig kundkännedom. Här antas 30 minuter per dag vilket över året summerar till en betydande kostnad.

¹⁶ Ett arbetsår, som antas vara 220 persondagar, kostar 1 mnkr inklusive overhead och arbetsgivaravgifter, timkostnad brutto 570 kronor, se avsnitt 24.2.4.

¹⁷ 40 timmar à 570 kronor, se tabell 24.6.

¹⁸ 10 anställda X 2 dagar X 8 timmar X 570 kr.

Tabell 24.11 Beräknade i löpande kostnader per mäklar företag för lokaler

Kostnadspost	Kronor
Återkommande utbildning en halv dag/person/år	22 800 ¹⁹
Uppläggning & genomförande av uppföljningskurs	25 000
Kundkännedom 30 min/dag och anställd = 2 750 timmar per år	627 000 ²⁰
Totalt	674 800

Antaget att branschen består av 100 företag beräknas de totala investeringskostnaderna till 26,4 mnkr och de årliga kostnaderna till cirka 67,5 mnkr.

Finansiering

Kostnaderna förväntas att fullt ut bäras av företagen i branschen.

24.2.7 Tillkommande kostnader för befintliga verksamhetsutövare

Allmänt om kretsen verksamhetsutövare

Den lagstiftning utredningen föreslår får inte bara effekter för de tillkommande verksamhetsutövarna utan även för de befintliga. Enligt rapporten Penningtvätt, en nationell riskbedömning fanns det i mars 2013 cirka 27 000 verksamhetsutövare enligt penningtvättslagen som stod under tillsyn av någon av de sju tillsynsmyndigheterna på området respektive Sveriges advokatsamfund.²¹

I prop. 2014/15:80 belyses hur de olika sektorerna ser ut något närmare. Av propositionen framgår att det inom den finansiella sektorn finns ett fåtal stora banker med fler än 500 anställda och ett större antal mindre företag.²² Motsvarande gäller på livförsäkrings-

¹⁹ 0,5 dag X 10 anställda X 8 timmar X 570 kronor.

²⁰ 0,5 timme X 220 dagar X 10 anställda X 570 kronor.

²¹ Se s. 15 i rapporten. Siffran baseras på uppgifter från de myndigheter som har tillsyn av efterlevnaden av penningtvättslagen samt Sveriges advokatsamfund, mars 2013. Siffran belyser vilka verksamhetsutövare som stod under tillsyn vid den aktuella tidpunkten. Antalet verksamhetsutövare som borde stå under tillsyn är troligen högre, något som också framgår av redovisningen i de övriga avsnitten i detta kapitel.

²² Se prop. 2014/15:80, s. 61.

området. Verksamhet avseende fond-, värdepapper- och försäkringsförmedling utgörs däremot av betydligt mindre företag med upp till 20 anställda.

Som delvis framgår ovan uppvisar spelsektorn en liknande profil som banksektorn med ett fåtal stora företag som sysselsätter den stora andelen av alla anställda. Därutöver finns ett stort antal enmans- eller fåmansföretag. Revisionsområdet präglas också av ett fåtal stora företag som har fler än 500 anställda och ett stort antal små företag. Redovisnings-, bokförings- och skatterådgivningsområdet består i huvudsak av enmansföretag eller företag med upp till tio anställda. I advokatbyråverksamheten finns mer än hälften av företagen i intervallet 0–10 anställda. Detsamma gäller verksamheter som oberoende jurister. Fastighetsmäklarområdet och den yrkesmässiga handeln med varor har berörts i avsnitten ovan.

Utredningens förslag

Som en följd av direktivets krav föreslår utredningen ny lagstiftning som innebär något förändrade krav även för befintliga verksamhetsutövare. Lagstiftningen förändras i flera avseenden. Enligt utredningens bedömning innebär dock flera av förslagen i sig inte några ökade kostnader för verksamhetsutövarna. Utredningen redogör i det följande för *exempel* på de förslag som kan antas påverka dem i den mening att ökade administrativa kostnader sannolikt uppstår.

I fråga om kundkännedomsåtgärder förändras förutsättningarna något. Detta bl.a. när det gäller förenklade förfaranden (se avsnitt 12.8.3). Det är inte längre möjligt att på sätt nuvarande lagstiftning tillåter föreskriva regelrätta undantag från några av kundkännedomsåtgärderna, förutom när det gäller företag upptagna till handel på en reglerad marknad, elektroniska pengar och i fråga om klientmedelskonton som tillhandahålls av advokater och biträdande jurister. Förslaget innebär även en viss förändring när det gäller skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom (se avsnitt 12.9.3). Dessa förändringar innebär bl.a. att skärpta åtgärder som huvudregel ska vidtas när verksamhetsutövare etablerar en kontakt med kunder som har beröringspunkter med s.k. högriskredjeländer.

Förslaget innebär också att samtliga verksamhetsutövare ska ha system för att besvara förfrågningar från t.ex. Polismyndigheten om de har eller under de senaste fem åren har haft en affärsförbindelse med en viss person (se avsnitt 13.3). I dag gäller detta krav enbart för den finansiella sektorn.

Vidare förutsätts verksamhetsutövare ha specifika system, eller kanaler, för att anställda ska kunna rapportera överträdelser av penningtvättsregleringen som begås av verksamhetsutövare (se avsnitt 16.7.6).

Om det är motiverat av verksamhetens storlek och natur ska det också utses en styrelseledamot som ansvarar för att styrelsens beslut när det gäller genomförande av penningtvättsregleringen genomförs (se avsnitt 16.3). I de fall det är motiverat av verksamhetens storlek och natur ska det vidare finnas en centralt funktionsansvarig på ledningsnivå (se avsnitt 16.4). Denna person ska ha ansvar för att kontrollera att det i verksamheten finns riktlinjer, kontroller och förfaranden som effektivt hanterar de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som finns i verksamheten, samt ha ansvaret för att rapportering av misstänkta aktiviteter sker till Polismyndigheten.

I de fall det är motiverat utifrån verksamhetens storlek och natur ska verksamhetsutövare också inrätta en oberoende granskningsfunktion för att granska de interna riktlinjer, kontroller och förfaranden som hanterar de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som finns i verksamheten (se avsnitt 16.5). Enligt utredningens bedömning bör skyldigheten att utse en oberoende granskningsfunktion normalt vara förbehållen de verksamhetsutövare som har en särskilt omfattande verksamhet och stora risker för penningtvätt och finansiering av terrorism kopplade till verksamheten.

Om kostnaderna till följd av den nya lagstiftningen

Några regelrätta beräkningar som visar kostnader för verksamhetsutövare till följd av penningtvättsregelverket har, såvitt utredningen känner till, inte utförts inom ramen för tidigare lagstiftningsarbeten. Detta får bl.a. antas ha att göra med att det är svårt att ge konkreta exempel, eftersom kategorierna verksamhetsutövare skiljer sig åt väsentligt både i storlek och natur. I samband med den utred-

ning som föregick genomförandet av det tredje penningtvättsdirektivet²³ och i den efterföljande propositionen²⁴ redovisades t.ex. vissa uppgifter rörande konsekvenserna för verksamhetsutövarna. Det framgår av dessa redogörelser att det bedömdes vara svårt att göra några egentliga beräkningar av resursåtgången.

Till följd av detta är det också svårt att uppskatta och beräkna de tillkommande administrativa kostnader som nu sannolikt uppstår. Utredningen anser visserligen att det hade varit motiverat att nu genomföra en beräkning av de resurser som verksamhetsutövarna måste använda för att upprätthålla nuvarande regelverk. Utredningen har inte haft utrymme för att genomföra en så omfattande beräkning. Utan en sådan grundläggande beräkning, fördelad på olika moment som ska uppfyllas från verksamhetsutövarnas sida, är det emellertid svårt att genomföra en trovärdig beräkning av kostnader för tillkommande arbetsmoment i synnerhet som dessa inte är helt avskilda från arbetsmoment som redan måste genomföras. Det är också svårt att sätta en siffra på vad de olika momenten innebär i fråga om administrativa kostnader (dessa moment har heller inte preciserats i fråga om de nytillkomna verksamhetsutövarna). Dock kan följande konstateras.

*Kostnader till följd av förändrade krav på kundkännedom
(förenklade och skärpta åtgärder)*

Förslagen som innebär förändrade förutsättningar för att tillämpa förenklade kundkännedomsåtgärder kommer sannolikt att innebära vissa ökade administrativa kostnader för verksamhetsutövarna. För närvarande pågår arbete inom EU med att närmare dra upp riktlinjerna för vad ett förenklat förfarande ska innebära. Dessa kommer att redovisas i juni 2017. Först då är det, enligt utredningens uppfattning, möjligt att beräkna och uppskatta vilka tillkommande kostnader de förändrade förutsättningarna innebär.

När det gäller skärpta åtgärder för kundkännedom som utredningen bl.a. föreslår i fråga om förbindelser med s.k. högrisktredjeländer torde detta innebära ett visst analysarbete för verksamhetsutövare.

²³ Se SOU 2007:23 s. 199 f.

²⁴ Se prop. 2008/09:70 s. 178 f.

Någon mer påtaglig ökning av de administrativa kostnaderna torde dock inte uppstå.

Kostnader till följd av krav på system för att besvara förfrågningar och för att rapportera överträdelse

När det gäller de utökade krav på system som direktivet medför kan följande konstateras.

I fråga om system för att besvara förfrågningar från bl.a. Polismyndigheten om affärsförbindelser är de finansiella verksamheterna (kreditinstitut och finansiella institut) redan i dag underkastade ett sådant krav. För dessa uppstår alltså inte några särskilda nya kostnader. För övriga verksamheter kan inrättandet av ett dylikt system komma att upplevas som resurskrävande, framför allt för de mindre verksamheterna. Det bör dock framhållas att den föreslagna regleringen inte förutsätter att systemen ska se ut på ett visst sätt. De behöver t.ex. inte vara elektroniskt utformade. Verksamhetsutövare har alltså viss frihet att utforma systemen, vilket gör att de har möjlighet att påverka kostnaderna.

När det gäller kostnader för system för rapportering av överträdelse kan konstateras att även detta krav sannolikt innebär ökade administrativa kostnader. Det är svårt att uppskatta dessa och ange några specifika siffror. Kostnaden är även här beroende av verksamhetsutövarens storlek och typ. Inte heller i denna del medför förslaget krav på elektroniska systemstöd, dock torde sådana inte sällan komma i fråga för de större verksamheterna. När det gäller bank- och värdepapperssektorn bör också framhållas att dessa redan i dag förutsätts hålla ändamålsenliga system för rapportering av överträdelse av bl.a. penningtvättsregleringen. Således kommer denna sektor inte att drabbas av ytterligare krav och kostnader i denna del.

Kostnader till följd av ökade krav på intern kontroll och ansvar för regelefterlevnad

Vad avser kraven att, när det är motiverat utifrån verksamhetens storlek och natur, utse en särskild styrelseledamot, en centralt funktionsansvarig och inrätta en särskild oberoende granskningsfunktion kan följande konstateras.

Finansinspektionens föreskrifter omfattar redan i dagsläget krav på utseende av centralt funktionsansvarig och, i vissa fall, inrättandet av en särskild oberoende granskningsfunktion. Den finansiella sektorn är således underställd dylika krav redan i dagsläget. Några påtagliga ökade administrativa kostnader kan således inte förutses för dessa. Dock kommer förslaget sannolikt att påverka de icke-finansiella verksamheterna. Kostnader för ökad administration kan framför allt tänkas uppstå när arbetet startas upp. Denna ökade administration är emellertid alltför svårberäknad för att sätta någon siffra på. Det bör också konstateras att kraven på intern kontroll är ämnade att säkerställa en effektiv regelefterlevnad. Den föreslagna regleringen är således, i förlängningen, ämnad till att bidra till ett mer effektivt arbete när det gäller upprätthållande av regelsystemet hos verksamhetsutövaren. Den administrativa börda som uppstår i inledningsskedet torde därför komma att leda till resultat som i förlängningen underlättar verksamhetsutövarens arbete med att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism.

24.2.8 Tillsynsmyndigheterna – tillkommande kostnader och finansiering

Finansinspektionen

Förändringar i lagstiftningen som påverkar Finansinspektionen

Utredningen föreslår att penningtvättslagen utvidgas till att omfatta ytterligare delar av värdebolagens verksamhet, närmare bestämt tjänster för insamling, uppräknig, redovisning eller försäljning av kontanter. Utredningen föreslår vidare att tillsynsansvaret läggs på Finansinspektionen.

Kostnadskonsekvenser

Branschen domineras av två bolag som har cirka 95 procent av marknaden. Resterande fem procent delas av ett antal mindre, lokala, företag. Antalet företag som nu ska ställas under tillsyn är således begränsat. Kostnadskonsekvenserna av lagförslaget för Finansinspektionen beror därför mer på ambitionsgraden när det gäller tillsynen av varje enskilt bolag. För fullständighetens skull, då kostnadsuppskattningar gjorts och redovisas för övriga berörda myndigheter, antar utredningen att Finansinspektionen behöver förstärkas med en tjänst till en årlig kostnad på 1 mnkr.

Årlig kostnad

Tabell 24.12 Årlig kostnadsökning för FI till följd av lagförslaget

Kostnadspost	Kronor
Tillsyn	1 000 000
Totalt	1 000 000

Finansiering

Den tillkommande kostnaden antas komma att belasta myndighetens anslag.

Lotteriinspektionen

Lotteriinspektionen har på utredningens begäran sammanställt en utförlig promemoria om konsekvenserna av lagen för myndigheten (bilaga 4). Utredningen bedömer där lämnade uppgifter som välunderbyggda och sammanfattar dem nedan.

Förändringar i lagstiftningen som påverkar Lotteriinspektionen

En utvidgning av penningtvättslagens tillämpningsområde enligt utredningens förslag skulle innebära att antalet aktörer som omfattas av Lotteriinspektionens penningtvättstillsyn ökar från en (1), dvs. Casino Cosmopol, till cirka 3 400. Det stora antalet förklaras av att

tillsynen enligt lagen även kommer att innefatta de lotterier (spel) som har tillstånd av länsstyrelser och kommuner, förutom dem som har tillstånd av Lotteriinspektionen och regeringen.

Kostnadskonsekvenser

Till en början, innan de nya reglerna har trätt i kraft, kommer resurser främst att krävas för informationsinsatser och stöd till berörda aktörer.

Lotteriinspektionen uppger att, med beaktande av den markanta ökningen av antalet tillsynsobjekt samt direktivets utökade krav, tillsynen och informationsgivningen med stor säkerhet kommer att behöva utökas. Man beräknar ytterligare minst en, eventuellt flera, handläggare kommer att krävs för tillsynen.

Till detta kommer uppgifterna i form av lämplighetsprövning av bl.a. ombud. I fortvarighetstillstånd kan detta kräva en à två årsarbetskrafter. Initialt uppstår en omfattande arbetsinsats som skulle kunna organiseras i projektform med ett tiotal projektdeltagare (eventuellt delvis externt rekryterade) som arbetar under mindre än ett år.

Tabell 24.13 Lotteriinspektionens beräknade kostnader första året till följd av lagförslaget

Kostnadspost	Kronor
Konsultinsats 7 konsultmanår	10 500 000
Totalt	10 500 000

*Årlig kostnad***Tabell 24.14 Årlig kostnadsökning för LI till följd av lagförslaget**

Kostnadspost	Kronor
Tillsyn	1 000 000
Lämplighetsprövning	1 000 000
Totalt	2 000 000

Finansiering

Tillstånd och tillsyn enligt lotterilagen och kasinolagen avgiftsfinansieras. Det är att vänta att motsvarande finansiering kommer att tillämpas för tillkommande uppgifter enligt lagförslaget om penningtvätt m.m.

Fastighetsmäklarinspektionen*Förändringar i lagstiftningen som påverkar Fastighetsmäklarinspektionen*

Utredningen föreslår att Fastighetsmäklarinspektionen får ett tillsynsansvar för företag som förmedlar hyreslokaler.

Kostnadskonsekvenser första året

Fastighetsmäklarinspektionen bedömer att man behöver kontraktera en konsult i ett år för att utveckla rutiner, bidra i föreskriftsarbetet och delta i registerbyggandet.

Vidare måste datastrukturen i fastighetsmäklarregistret justeras och föreskrifterna uppdateras. Det senare antas i huvudsak göras av myndighetens personal och därmed finansieras inom ramen för befintligt anslag.

Fastighetsmäklarinspektionen uppskattar kostnaden för den initiala informationsinsatsen riktad till de nya tillsynsobjekten till 2 mnkr och själva registreringen till 270 tkr. Kalkylen är baserad på ett antagande att antalet tillkommande tillsynsobjekt uppgår till 100.

Tabell 24.15 FMI:s beräknade kostnader första året till följd av lagförslaget

Kostnadspost	Kronor
Ändring i fastighetsmäklarregistret	300 000
Konsultförstärkning 1 år	1 500 000
Ändring av FMI:s föreskrifter	400 000
Initial informationsinsats	2 000 000
Registreringskostnad	270 000
Tillsyn	741 000
Totalt	5 211 000

Årlig kostnad

Fastighetsmäklarinspektionen bedömer att man behöver ytterligare en årsarbetskraft för att klara tillsynen av de tillkommande tillsynsobjekten. Därutöver beräknar man en ökning av de löpande kostnaderna med totalt 741 tkr baserat på ett antagande att man genomför 30 egeninitierade tillsyner per år till en styckkostnad på 24 700 kronor.

Tabell 24.16 Årlig kostnadsökning för FMI till följd av lagförslaget

Kostnadspost	Kronor
Tillsyn	741 000
Totalt	741 000

Finansiering

Utredningen antar att delar av investeringskostnaderna under det första året – systemutveckling konsultstöd och den initiala informationsinsatsen – finansieras genom anslag samt att Fastighetsmäklarinspektionen löpande behöver förstärkas med en årsarbetskraft å 1 mnkr.

Länsstyrelserna

Förändringar i lagstiftningen som påverkar länsstyrelserna

I utredningens förslag får länsstyrelserna i Skåne, Västra Götaland och Stockholm ett väsentligt utökat tillsynsansvar. Sänkning av beloppsgränsen för kontanthantering, både betalt och mottaget belopp, till 5 000 euro leder till en stor ökning av antalet presumtiva tillsynsobjekt inom varuhandeln för vilka länsstyrelserna är tillsynsmyndighet. Länsstyrelserna får också ett utökat tillsynsansvar när det gäller efterlevnad av penningtvättsregelverket med avseende på all verksamhet som bedrivs av pantbankerna med stöd av pantbankslagen.

Kostnadskonsekvenser

I föreliggande skattningar och beräkningar i övrigt ingår endast den verksamhet som tillkommer genom lagförslaget.

Redan i dag har länsstyrelserna ett omfattande tillsynsansvar. Omfattningen varierar mellan de olika länsstyrelserna. Drygt 19 000 företag, som arbetar med redovisning och bokföring som inte är revisionsverksamhet har SNI-kod, och borde troligen vara registrerade i Bolagsverkets register, liksom drygt 2 000 juridiska byråer som inte är advokatbyråer och närmare 1 000 företag som bedriver skatterådgivning. Sedan augusti 2015 har länsstyrelsernas sanktionsmöjligheter vad gäller överträdelse av penningtvättslagen utökats. Det gäller till exempel möjligheten att förelägga om registrering och att kräva rättelse vid överträdelse av länsstyrelsernas föreskrifter eller penningtvättslagen. Utifrån vad som är känt om risker i varuhandelsbranschen finns skäl att anta att branschen underrapporterar. För närvarande är 500 företag inom varuhandeln registrerade tillsynsobjekt. Det är fem procent av den i dag aktuella potentiella populationen på 10 000 företag. Till dessa 10 000 företag kan nu ytterligare ett stort antal verksamhetsutövare tillkomma. Länsstyrelserna menar att det är svårt att uppskatta hur många. Mapsec har gjort en tentativ beräkning som återges i avsnittet 2.2 om varuhandeln. Den anger som ett riktvärde ungefär 9 000 tillkommande företag. Beräkningen rymmer en inte obetydlig osäkerhet men kan tolkas som att det kan vara

ungefär lika många verksamhetsutövare inom varuhandeln som nu tillkommer som redan omfattas.

Vid kostnadsberäkningarna har följande parametrar använts: Ett arbetsår är 220 persondagar och 1 670 arbetstimmar och kostar 700 000 kronor inklusive sociala avgifter och schabloniserad overhead. En arbetstimme kostar 400 kronor och en persondag 3 200 kronor.

Det är i första hand tre typer av arbetsuppgifter vars omfattning behöver öka för att kunna hantera det ökade antalet verksamhetsutövare för länsstyrelserna.

Informationsinsatser

Kunskap om penningtvättslagstiftningen är låg bland verksamhetsutövarna. (Även bland de nu registrerade, men dessa ingår inte här.) Det kräver föreläsningar, riktade utbildningsinsatser, framtagande av utbildnings- och informationsmaterial för olika delsektorer av varuhandeln. Informationsinsatser ger i sin tur ökad arbetsbörda i form av många frågor från verksamhetsutövarna.

En typisk informationsinsats med ett par föreläsningar, framtagande av inbjudningar, nyhetsbrev, administration, distribution m.m. kan enligt länsstyrelserna omfatta cirka 30 timmar. För att få en godtagbar effekt och spridning torde ett femtiotal sådana per år behövas. Med strategisk fördelning med en blandning av verksamhetsutövare och branschrepresentanter kan utväxlingen av insatserna bli goda.

Arbetsinsatsen beräknas sålunda till 50×30 timmar: 1 500 timmar med en kostnad av 400 kronor per timme blir 600 000 kronor.

Ärendehandläggning och övrig tillsyn

Ärendetyp 1: Ärendehantering avseende registrering ser ut på följande sätt: uppsökande verksamhet, i vissa fall föreläggande om underlag för bedömning av om verksamhetsutövaren är ett tillsynsobjekt, beslut om föreläggande om registrering, i förekommande fall om vitesföreläggande m.m. Just varuhandeln vars registreringskyldighet bygger på förekomst av kontanter över ett tröskelvärde och inte på typ av verksamhet kräver mer arbete än de verksamhetsutövare som utifrån typ av verksamhet alltid är registreringskyldig,

jämför t.ex. med skatterådgivare. Varje sådan process bedöms ta tre arbetstimmar. Om *varje* verksamhetsutövare i den nytillkomna gruppen behöver genomgå alla steg innebär det 9000×3 arbetstimmar det vill säga 27 000 timmar. Med 1 670 timmar per år blir det 16 årsarbetskrafter á 700 000 kronor, det vill säga drygt 11 mnkr (11 200 000).

Ärendetyp 2: Efter att registrering har skett görs en vandelsprövning av företaget samt dess företrädare. I de fall företrädaren bedöms som olämplig ska rättelse ske. Länsstyrelserna skickar en underrättelse. Ifall rättelse inte sker beslutas om föreläggande och i förekommande fall även vitesföreläggande. Denna process beräknas ta lika lång tid som process 1 och vara förenad med samma kostnader. Det vill säga 11 200 000 kronor.

Ärendetyp 3: Sedan den 1 augusti 2015 får länsstyrelserna förelägga om rättelse vid överträdelse av länsstyrelsernas föreskrifter samt penningtvättslagen. Detta påverkar effekten av tillsynen i stor utsträckning, både skrivbordstillsynen och on-siteinspektioner. Även arbetsbördan ökar därmed. Uppskattningsvis fyra årsarbetskrafter á 700 000 kronor–2 800 000 kronor.

Utvecklingsinsatser

De nationella riskanalyserna pekar på att tillsynsmyndigheternas insikter om relevanta förhållanden i de olika branscherna måste öka för att tillsynen ska kunna utövas effektivt. De nytillkomna branscherna behöver därför kontinuerligt kartläggas och följas upp. För närvarande pågår ett riskklassificeringsprojekt som syftar till att riskklassificera alla registrerade tillsynsobjekt under länsstyrelsernas tillsyn, utifrån inneboende risk. Medarbetarna behöver fortlöpande utbildning och uppdatering inom området. Länsstyrelserna har här en särskild utmaning med flera och olikartade branscher under tillsyn. Det kräver dessutom både omvärldsanalys och branschkunskap. Till detta kommer underhåll samt utveckling av både riskklassificeringssystemet samt det IT-baserade vandelsprövningssystemet som länsstyrelserna driftsatte 2013.

Utredningen antar en ökad arbetsmängd för de tre länsstyrelserna för utveckling motsvarande ett arbetsår till en kostnad av 700 000 kronor.

*Årlig kostnad***Tabell 24.17 Årlig kostnadsökning för länsstyrelserna till följd av lagförslaget**

Kostnadspost	Kronor
Informationsinsatser	600 000
Ärendehandläggning och övrig tillsyn	25 200 000
Utvecklingsinsatser	700 000
Totalt	26 500 000

Finansiering

Länsstyrelserna antas få ett ökat anslag motsvarande de tillkommande utgifterna.

När det gäller fördelning av befintligt anslag liksom eventuellt tillkommande har länsstyrelserna till utredningen framfört att anslagen per länsstyrelse bör beräknas i relation till uppskattad förekomst av tillsynsobjekt för respektive länsstyrelse.

Antalet tillsynsobjekt som skulle borda vara registrerade och hör till de olika länsstyrelsernas tillsynsområden varierar i betydande utsträckning, med störst koncentration till länsstyrelsen i Stockholm. Som exempel på detta kan följande exempel på verksamheters förekomst inom de tre länsstyrelsernas områden redovisas.

Juridiska byråer (SNI 69102)

- Totalt i Skåne län: 470
- Totalt i Västra Götalands län: 447
- Totalt i Stockholms län: 1 239

Redovisning och bokföring (SNI 69201)

- Totalt i Skåne län: 4 462
- Totalt i Västra Götalands län: 5 292
- Totalt i Stockholms län: 9 338

Skatterådgivning (SNI 69203)

- Totalt i Skåne län: 223
- Totalt i Västra Götalands län: 264
- Totalt i Stockholms län: 494

24.2.9 Särskilt om vissa kostnader för tillsynsmyndigheter och domstolar när det gäller sanktioner m.m.

Utredningens förslag i fråga om en förändrad sanktionsregim, som redovisats närmare i avsnitt 17.5, medför ett visst ökat ansvar för tillsynsmyndigheterna, Advokatsamfundet och Justitiekanslern. Detta gäller framför allt möjligheterna att påföra sanktionsavgifter. Beslut om sanktionsavgifter ska också kunna överklagas vilket kan innebära en ökning av antalet mål hos domstolarna. Det bedöms dock endast komma att röra sig om ett mindre antal. De budgetära konsekvenserna för domstolarna bedöms därför kunna hanteras inom de befintliga budgetramarna.

Direktivets krav på rapportering från tillsynsmyndigheter till de europeiska tillsynsmyndigheterna om alla administrativa sanktioner och åtgärder som påförts kreditinstitut och finansiella institut inbegripet eventuella överklagande med anledning av dessa innebär sannolikt kostnader för Finansinspektionen. Finansinspektionen är dock redan i dagsläget skyldiga att rapportera vissa beslut till de europeiska tillsynsmyndigheterna. Utredningen gör bedömningen att de ytterligare uppgifterna ska kunna hanteras inom för myndigheten befintliga ramar.

24.2.10 Samordningsfunktionen – resursbehov, kostnader och finansiering

I detta avsnitt redovisas de uppskattade resursbehoven, kostnaderna, och den antagna finansieringen av den föreslagna samordningsfunktionen. En närmare beskrivning av dess uppgift, mandat och organisation återfinns i utredningens kapitel 18.

Kansliet

Personal inklusive kringkostnader

Utredningen föreslår att kansliet får följande bemanning:

- Kanslichef
- Administratör

- Kommunikatör
- IT-strateg/projektkoordinator/beställare.

Ansvar och profiler: Kanslichef

Kanslichefen förväntas fungera som primus motor för hela samordningsfunktionen. Posten måste därför tillsättas med en person med en förmåga att se problemen från ett helikopterperspektiv och ha en förmåga att tänka ”out-of-the-box”. Det ställer krav på god analytisk förmåga, gärna erfarenhet från komplext utredningsarbete, helst från rättsväsendet eller från rättsväsendet närstående forskningsmiljöer. Samtidigt måste han eller hon vara tydligt resultatorienterad, vara kreativ, ha ett starkt driv och engagemang och besitta en förmåga att skapa ett gott samarbetsklimat mellan deltagande myndigheter och individer. Han eller hon bör vara samhällsvetare med fokus på statsvetenskap, och/eller nationalekonomi och/eller kriminologi, helst på forskarnivå.

Ansvar och profiler: Administratör

Administratören ansvarar för all administration av samordningsfunktionens gemensamma aktiviteter: möten, konferenser, utbildningar, ekonomiadministration till den del som inte går att lägga på polisens allmänna personal- och ekonomiadministration.

Ansvar och profiler: Kommunikatör

En av samordningsfunktionen tänkta roller är att fungera som spindeln i nätet i samhällets kommunikation till berörda verksamhetsutövare. Ansvaret för utformningen av metodiken för den information som tillsynsmyndigheter och branschorganisationer förväntas sprida ska ligga på kansliet, med kommunikatören som huvudansvarig. I många fall kan det vara lämpligt att branschorganisationerna ansvarar för direktkommunikationen med verksamhetsutövarna. Bland annat då det saknas branschorganisationer måste tillsynsmyndigheterna ta den rollen. I båda fallen behöver den grundinformation som ska tas fram inom samordningsfunktionen kompletteras med

för varje bransch relevant information samt paketeras och kommuniceras på ett sätt som passar branschen. För att ta fram grundmaterialet och sen stötta tillsynsmyndigheter och branschorganisationer i deras kommunikation med verksamhetsutövarna behövs en professionell kommunikator. Kommunikatören ska också ansvara för samordningsfunktionens externa hemsida samt för att finns väl fungerande kommunikationskanaler och fora för kunskapsdelning inom samordningsfunktionen. Kommunikatören ska också, tillsammans med projektkoordinatören, sörja för att det finns en IT-infrastruktur för gemensamma projekt. Kommunikatören ansvarar också, tillsammans med kanslichefen, för att rapporteringen till regeringen håller erforderlig kvalitet. Kommunikatören bör vara samhällsvetare i boten kompletterat med en kommunikatörsutbildning.

Ansvar och profiler: IT-strateg/projektkoordinator/beställare

En grundförutsättning för effektivitet i såväl den brottsförebyggande som den brottsutredande verksamheten är ett systematiskt utnyttjande av den information som finns på olika händer men som ofta stannar där i stället för att delas. En nyckelfunktion inom kansliet är därför en IT-strateg som driver utvecklingen av gränssnitt mellan existerande system och andra informationskällor och/ eller skapandet av myndighetsgemensamma informationssystem – data-lager – vilka kombinerar data från olika produktionssystem och bakgrundsdata för såväl övergripande kunskapsuppbyggande analyser som proaktiv brottsförebyggande verksamhet.

IT-strategen, förväntas inte göra allt arbetet själv utan snarare fungera som spindeln i nätet i en bredare grupp som involverar IT- och andra avdelningar i medverkande myndigheter och organ och konsultföretag. IT-strategen måste därför också kunna fungera som beställare, alternativt som projektkoordinator. Han eller hon måste ha en uttalad kompetens och förmåga att föra dialoger inom skilda sakområden som kan vara aktuella för externa uppdrag. Vid upphandlingar förväntas IT-strategen kunna samverka med upphandlingskompetens från någon av de medverkande myndigheterna. IT-strategen ansvarar vidare för att ta fram beslutsdokument för gemensamma IT-satsningar för beslut av den Centrala Styrgruppen.

Den person som ska besätta denna position bör vara systemvetare i botten och ha omfattande erfarenhet av att leda komplexa systemutvecklingsprojekt.

Räknat med en schablon på 1 mnkr per offentliganställd innebär detta en årlig kostnad på 4 mnkr för kansliet. Kostnaderna antas finansieras genom tillkommande anslag.

Samverkande myndigheter

Personalkostnader för deltagande i samordningsfunktionen

Kostnaderna är räknade med schablonen 5 000 kronor/heldag/person inklusive kringkostnader. I huvudsak förväntas ingående myndigheter och organ ställa mötesfaciliteter till förfogande för mötena.

Dialogforumet

Dialogforumet förväntas sammanträda två heldagar per år och samla 30 deltagare.

Totalkostnad: 300 000 kronor. Kostnaderna antas till 100 procent finansieras från deltagande myndigheters ordinarie budgetar.

Centrala styrgruppen

Centrala styrgruppen förväntas sammanträda 10 halvdagar per år och varje gång samla 20 deltagare, inklusive adjungerade deltagare.

Totalkostnad: 500 000 kronor. Kostnaderna antas till 100 procent finansieras från deltagande myndigheters ordinarie budgetar.

Expertgruppen

I expertgruppen deltar en representant för varje deltagande myndighet och organ. Representanterna ska utgöra personer med goda insikter inom området penningtvätt och finansiering av terrorism. Till expertgruppen kan, vid behov, knytas ytterligare expertis från medverkande myndigheter och organ.

De permanent medverkande från de olika myndigheterna antas i genomsnitt avsätta två dagar i månaden under tio månader. De ad hoc medverkande antas i genomsnitt vara fem personer som avsätter två dagar i månaden under tio månader.

Personalkostnaderna beräknas med schablonen 4 500 kronor/person/dag.

Totalkostnad: 2 430 000 kronor. Kostnaden antas finansieras fullt ut från deltagande myndigheters ordinarie budgetar.

Arbetsgrupper

Viktiga delar av samordningsfunktionens arbete förväntas ske i gemensamma arbetsgrupper. Antalet arbetsgrupper och det totala antalet medverkande kommer att variera över tiden, beroende på vilka gemensamma projekt som den centrala styrgruppen beslutar ska genomföras. Att skatta kostnaden är därför svårt. För fullständighetens skull antas dock här att i genomsnitt åtta personer avsätter halva sin tid för arbete i gemensamma projekt.

Totalkostnad: 4 mnkr. Kostnaderna antas finansieras fullt ut från deltagande myndigheters ordinarie budgetar.

En särskild analysfunktion

För att skapa den kunskapsbas som i dag saknas föreslår utredningen att det utreds vidare huruvida det skulle vara motiverat att bygga upp motsvarigheten till en *Organised Economic Crime Monitor*.

För att en analysfunktion effektivt ska kunna fylla det stora vaku-um som i dag finns på detta område, bör ordentligt med resurser avsättas för funktionen. Det antas därför att ett sådant centrum faktiskt skapas och att det initialt bemannas med tre personer som främst skulle fokusera på penningtvätt och finansiering av terrorism.

Totalkostnad 3 mnkr/år, specifikt för penningtvätt och terrorfinansiering. Kostnaderna antas finansieras fullt ut genom anslag.

Medel för uppdrag

Samordningsfunktionen bör, för att kunna genomföra de åtgärder som krävs för att kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska genomföras med den kraft och den effektivitet som förväntas av alla intressenter, svenska som internationella, ges väl tilltagna finansiella resurser för att genomföra gemensamma projekt. Resurserna föreslås ställas till samordningsfunktionens förfogande via den finansieringsmekanism som skissas i avsnitt 18.5.8. Medlen ska, exempelvis, kunna användas för att finansiera utredningsuppdrag, (till Brå, eller till akademien, eller till externa konsulter); organisations-, funktions-, och processanalyser; utveckling av gemensamma IT-system och gränssnitt mellan existerande system; kommunikationskampanjer etc. Det senare kan antingen läggas på någon eller några av myndigheterna eller upphandlas externt.

Budgeteringen av dessa gemensamma medel baseras på förslag till rullande, treåriga handlingsplaner som tas fram och beslutas av den centrala styrgruppen. Utredningen rekommenderar att en preliminär treårsram på 45 mnkr avsätts för finansiering av gemensamma uppdrag. Utredningen antar att 15 miljoner av dessa i så fall skulle utgöras av ökade anslag medan resterande finansieras genom minskningar av anslagen till deltagande myndigheter i enlighet med ovan föreslagen modell.

Sammanställning

Tabell 24.18 Årlig kostnad samt antagen budgetbelastning av föreslagen samordningsfunktion, tkr

Kostnadspost	Kostnad	Budgetbelastning
Kansli	4 000	4 000
Dialogforum	300	0
Central styrgrupp	500	0
Expertgrupp	2 430	0
Arbetsgrupper	4 000	0
Den särskilda analysfunktionen	3 000	3 000
Gemensamma projektmedel	15 000	5 000
Totalt	29 230	12 000

24.2.11 Sammanfattning av kostnader

Verksamhetsutövare

De uppskattningar av administrativa kostnader som redovisats ovan har lite olika täckningsgrad. För varuhandeln, pantbankerna, värdebolagen samt förmedlare av hyresrätter till lokaler har försök gjorts att skatta kostnaderna för hela branschen. För spelbranschen har detta inte varit möjligt. I det senare fallet avser kalkylerna endast de största aktörerna och ett urval av mindre aktörer.

För de fyra branscher som redovisas i den sammanfattande tabellen 24.19 nedan måste siffrorna ses som grova skattningar baserade på antaganden och mer eller mindre osäkra bedömningar, exempelvis av hur många verksamhetsutövare som kommer att beröras.

Sammanfattningen inkluderar inte de kostnader för befintliga verksamhetsutövare som utredningen redogjort för i avsnitt 24.2.7.

Tillsynsmyndigheter

Beräkningen av kostnadskonsekvenserna av lagförslaget är huvudsakligen baserade på respektive myndigheters egna bedömningar.

Sammanfattningen inkluderar inte de effekter som utredningen redogjort för i avsnitt 24.2.9.

Samordningsfunktionen

Kostnaderna för samordningsfunktionen är baserad på en bedömning av resursbehov och budgetutrymme.

Tabell 24.19 Sammanställning av uppskattade kostnadseffekter av lagförslaget, tkr

Totala skattade konsekvenser	Kostnader		Tillkommande anslagsfinansiering	
	Första året	Löpande	Första året	Löpande
Verksamhetsutövare, varav	730 688	829 650		
– Varuhandel	687 000	713 000		
– Pantbanker	13 038	33 920		
– Värdebolag	4 250	15 250		
– Lokalförmedlare	26 400	67 480		
Tillsynsmyndigheter, varav	43 211	30 241	32 300	28 500
– Finansinspektionen	1 000	1 000	1 000	1 000
– Lotteriinspektionen	10 500	2 000	0	0
– Fastighetsmäklarinspektionen	5 211	741	4 800	1 000
– Länsstyrelserna	26 500	26 500	26 500	26 500
Samordningsfunktionen, varav	29 230	29 230	12 000	12 000
– Kansliet	4 000	4 000	4 000	4 000
– Medverkande organisationer	7 230	7 230	0	0
– Analysfunktionen	3 000	3 000	3 000	3 000
– Medel för uppdrag	15 000	15 000	5 000	5 000
Totalt	803 129	889 121	44 300	40 500

24.2.12 Potentiella effekter och samhällsekonomiska vinster av inkorporering av direktivet

Effekter på den kriminella ekonomin

Penningtvätt är *en* länk i en brottskedja. Genom insatser som syftar till att försvåra penningtvätt eller till att bättre upptäcka och lagföra penningtvätt kan man minska den förväntade lönsamheten i hela kedjan och därigenom, förhoppningsvis, minska brottsligheten. Hur stor och vad det samhällsekonomiska värdet är av denna effekt är oerhört svårt att uppskatta. Uppfinningsrikedomen i den brottsliga världen är stor; om ett modus för penningtvätt försvåras och/eller om risken för upptäckt och lagföring ökar vid dess användning,

kommer nya modi att växa fram. Nettoeffekten på brottsligheten beror på hur kostnadseffektiva, sett ur ett brottsperspektiv, de nya kanalerna är i förhållande till de gamla. För personer som opererar i gränslandet mellan den vita och den svarta ekonomin kan dock även en relativt modest förskjutning i förväntad lönsamhet i respektive verksamheter få relativt stort utslag – om trösklar passeras.

Det som sägs i det föregående stycket har bärighet också på finansiering av terrorism även om motiv och tillvägagångssätt i vissa avseenden är annorlunda.

Effekter på verksamhetsutövarna

Ovan har framför allt diskuterats de administrativa kostnader som en implementering av utredningens förslag skulle medföra för verksamhetsutövarna. Utgångspunkten är att de flesta verksamhetsutövare är angelägna om att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism och är därmed också angelägna om att bidra till förebyggande insatser på detta område. Det kan dock inte helt bortses ifrån att, i några fall, kan verksamhetsutövarna vara mer eller mindre medvetna och, i vissa fall, kanske också direkt aktiva medverkande i den illegala penninghanteringen, därför att man tjänar på den. Incitamenten att vara ”penningtvättsbekämpningens ögon och öron ute på fältet”²⁵ beror i sådana fall på hur stora förtjänsterna är jämfört med kostnaden i form av böter, fängelsedom och/eller förlust av goodwill som en upptäckt av den mer eller mindre brottsliga medverkan i penningtvätt eller finansiering av terrorism skulle leda till. Vad är väntevärdet på intäkterna i förhållande till väntevärdet för kostnaderna vid upptäckt?

En ökad risk för upptäckt ökar väntevärdet för kostnaden vid upptäckt och vid en viss punkt slår vinstkalkylen över i röda siffror. Men för att detta ska ske måste risken för upptäckt faktiskt öka och det beror på hur effektiv tillsynen och den proaktiva brottsbekämpningen är. En strategi som i huvudsak förlitar sig på att verksamhetsutövare genom krav på riskanalyser och rutiner för kundkännedom ska bli mer benägna att anmäla, givet att de kanske

²⁵ *Penningtvätt – Rapportering och hantering av misstänkta transaktioner*, Rapport/Brottsförebyggande rådet 2011:4 s. 37.

tjänar goda pengar på den illegala penninghanteringen, kan inte förväntas bli särskilt framgångsrik, i varje fall inte i dessa fall.

Möjligen kan man argumentera att en strategi som gör alla rapporteringsskyldiga kan hjälpa till att identifiera de verksamheter och de verksamhetsutövare från vilka rapporteringen är misstänkt låg, utifrån vad som kan bedömas från annan underrättelseverksamhet. Men, det kräver att man reagerar på detta, vilket i sin tur förutsätter att de brottsbekämpande myndigheternas sätt att arbeta i ökande omfattning går från att vara reaktivt till att bli mera proaktivt. Från att leta efter nycklarna under gatlyktan måste man börja leta där det är mörkt.

Potentiella offentliga finansiella effekter

Förverkande

Brå uppskattar att det, varje år, i Sverige hanteras över 100 miljarder i illegala pengar.²⁶ Dispositionsförbud och sedermera förverkande av enbart 1 procent av dessa pengar skulle generera en omedelbar intäkt på en miljard. Den utvidgade rapporteringsskyldigheten, en ökad rapporteringsgrad och en snabbare hantering av rapporteringar om misstänkt hantering borde sålunda kunna generera betydande finansiella intäkter för samhället. Men, det förutsätter att alla steg i kedjan fungerar väl.

Av de nuvarande 27 000 tillsynsobjekten (personer och företag) rapporterar endast en bråkdel. Detta kan bero på att det inte finns någonting att rapportera, men det kan också bero på att det saknas rutiner för och/eller incitament att rapportera. Enligt Finanspolisens statistik stod, 2014, bank eller kreditmarknadsföretag för 55 procent av alla rapporter till Finanspolisen. Ytterligare 43 procent av rapporteringen kommer från betaltjänstverksamhet, anmälningspliktig finansiell verksamhet och kasinon. Resterande två procent är spridda över de övriga arton tillsynsgrupperna. Brå gör bedömningen att underrapporteringen från de senare tillsynsgrupperna är omfattande, men det är svårt att bedöma *hur* omfattande. För att lägga en solid grund för framtida prioriteringar i kampen mot penningtvätt/illegal

²⁶ Penningtvätt och annan penninghantering – *Kriminella, svarta och grumliga pengar i legal ekonomi*, Rapport/Brottsförebyggande rådet 2015:22.

penninghantering och finansiering av terrorism är det nödvändigt att bedöma detta.

Under perioden juli–december 2014 mottog Finanspolisen 4 525 penningtvättsrapporter avseende transaktioner till ett värde av totalt cirka 3,7 mdkr. Av dessa rapporter ledde 25 till dispositionsförbud på cirka 3,5 mnkr, dvs. mindre än en promille av det maximala potentiella värdet. En rimlig bedömning torde vara att de 99 procent av rapporterna som inte leder till ett dispositionsförbud inte alla gäller transaktioner som är helt legala. Även om många kanske är det, finns det fog att anta att intäktpotentialen för samhället är betydande. Bara en höjning av proportion av värdet på transaktioner som beläggs med dispositionsförbud och sedermera förverkas från en promille till en procent skulle täcka större delen av det offentliga kostnader som följer av det lagförslag som presenteras in denna utredning. Till dessa intäkter bör läggas den preventiva effekt som ett mer aktivt användande av bl.a. instrumentet dispositionsförbud skulle ha, effekter som skulle synas framför allt på skattesidan.

Skatteintäkter

Skatteverket beräknade, 2007 att det totala skattefelet i Sverige uppgick till 130 mdkr per år²⁷. Det bedöms ha minskat något sedan dess.²⁸ Skattefelet är skillnaden mellan den skatt som skulle ha blivit fastställd om alla redovisade alla verksamheter och transaktioner korrekt, och den skatt som fastställs efter Skatteverkets kontroller. Skälen till varför skatt inte betalas in är många och inte alltid hänförliga till kriminell verksamhet. Men en överlappning finns.

En inte obetydlig del är kopplad till den svarta ekonomin där penninghanteringen ofta snarare handlar om att göra vita pengar grå; vita intäkter som, exempelvis, ska omvandlas till svarta löner. Brå:s bedömning är att den senare transformeringen är betydligt mer omfattande än den klassiska penningtvättens transformering av svarta pengar till vita. Sammantaget uppskattar man att, av den totala illegala penninghanteringen, två tredjedelar härrör från brott

²⁷ *Skattefelskarta för Sverige*, Rapport/Skatteverket 2008:1.

²⁸ *Skattefelets utveckling i Sverige 2007–2012*, Rapport/Skatteverket 2014-01-08.

inom företagssektorn och från utnyttjande av svart arbetskraft m.m. Endast cirka en tredjedel härrör från vad som normalt brukar betecknas som grov organiserad brottslighet.

Storleken på de ökade skatteintäkter som förväntas av liggande lagförslag och de insatser som föreslås i utredningen beror på hur arbetet konkret inriktas. Det senare beror på hur god kunskapen är om olika upplägg och framför allt om hur ekonomiskt viktiga dessa är. Även om ett fokus på den mer spektakulära brottsligheten, och den därmed sammanhängande illegala penninghanteringen, kan ha positiva effekter på det allmänna psykosociala välbefinnandet och för allmänhetens förtroende för rättsväsendet, kan man gissa att ett fokus på den grå ekonomiska brottsligheten med sammanhörande illegala penninghantering skulle ge ett större offentligfinansiellt utbyte. Huruvida en sådan omorientering sker beror bl.a. på hur väl samordningen fungerar, framför allt av informationshanteringen och av de olika preventiva och brottsutredande processerna.

Allmänna välfärdsvinster

Förutom de offentligfinansiella intäkter som diskuterats ovan, skapar minskad brottslighet genom en effektivare bekämpning av illegal penninghantering och finansiering av terrorism samhällsliga välfärdsvinster i form av ökad trygghet och en ökad tilltro till det offentliga och till samhället i stort. Effektiv bekämpning av organiserad ekonomisk brottslighet kan också ha en allmänpreventiv effekt och höja den allmänna skattemoralen. Dessa välfärdsvinster är som för all annan brottsbekämpning i stort sett omöjliga att mäta, men kan antas vara betydande.

24.2.13 Kostnadseffektivitet

Utredningens betänkande och lagförslag är, i enlighet med det fjärde penningtvättsdirektivet, väsentligen inriktade på krav och åligganden för verksamhetsutövare, dvs. de företag eller enskilda personer som definieras som tillsynsobjekt. Bakomliggande tanke är att ett effektivt vapen i kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism är att rusta verksamhetsutövare att bättre och oftare

upptäcka och rapportera misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism till rättsväsendet – i första hand Finanspolisen.

De åtaganden som tidigare lagstiftning ålagt verksamhetsutövarna kvarstår i princip i lagförslaget och utökas något vad gäller krav på åtgärder för kundkännedom.

Det föreliggande lagförslaget vidgar kretsen av tillsynsobjekt särskilt inom varuhandelns område med cirka 9 000 företag genom att alla varuhandlare som gör kontanta transaktioner överstigande 5 000 euro nu ska ingå i tillsynspopulationen. Vidare föreslås hela spelbranschen innefattas i skaran av tillsynsobjekt. Även pantbankerna innefattas i den vidgade kretsen liksom värdebolagen, som har en nyckelroll i samhällets kontanthantering.

Beräkningen ovan av de totala administrativa kostnaderna för de verksamhetsutövare för vilka beräkningar har gjorts (för spelbranschen är endast en liten del med, om än de största), för tillsynsorganen, för samordningsfunktionen och för andra föreslagna åtgärder slutade på i runda tal 875 mnkr årligen. Om kostnadsskattningar hade gjorts för alla företag i spelbranschen hade notan slutat på ett ännu högre belopp. Till dessa administrativa kostnader ska läggas intäktsförluster för företagen på grund av att kunder väljer att inte längre utföra fullt legitima transaktioner på grund av obehag inför den ökade kontrollen.

För att bedöma kostnadseffektiviteten i lagförslaget ska totala kostnader ställas mot en bedömning av förväntade intäkter. Bedömningen ovan är att de senare borde vara stora. De facto är de, i dagsläget, mycket begränsade, i varje fall vad gäller de direkta finansiella intäkterna i form av ökade skatteintäkter och förverkade medel. Det är möjligt att välfärdsvinsterna av mer subjektiv natur är stora, men de är mycket svåra att skatta.

För att de betydande samhällsekonomiska kostnaderna ska ses som/vara motiverade måste effektiviteten i det brottsförebyggande men kanske framför allt i det brottsbekämpande arbetet totalt höjas högst väsentligt. Det senare har ju också en preventiv effekt. I den nationella riskanalysen och i riskstrategin understryks mycket kraftigt bristen på kunskap om penningtvätt och finansiering av terrorism. Förslaget om en samordningsfunktion med egna resurser syftar till att, genom en bättre informationshantering och en stärkt analyskapacitet, bidra till att råda bot på detta. Men det finns ett antal andra flaskhalsar i systemet som måste åtgärdas om brotts-

bekämpningen ska bli effektiv. En sådan flaskhals är tillsynen som har alltför begränsade resurser. Statistiken på rapporteringen, som refererats ovan är ett tydligt tecken på detta. Även att Finanspolisen har tillräckliga resurser är av stor betydelse för att effektivitet i systemet ska kunna uppnås.

Ur ett effektivitetsperspektiv är det också viktigt att se på alternativ och/eller komplement till krav på verksamhetsutövarna vad gäller rutiner för kundkännedom och rapportering. I utredningen noteras, exempelvis, möjligheten att förbjuda kontanta betalningar över ett visst belopp. När det gäller penningtvätt och finansiering av terrorism där illegal kontanthantering är en länk i brottskedjan torde kostnadseffektiviteten i en sådan åtgärd antagligen överstiga kostnadseffektiviteten jämfört med ett system baserat på rapporteringsplikt för verksamhetsutövare.

24.3 Konsekvenserna av förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel

Förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel kommer att innebära ökade kostnader för de fysiska och juridiska personer som omfattas av tillämpningsområdet. Aktörerna som omfattas av förordningen är emellertid också att anse som verksamhetsutövare enligt penningtvättsregleringen. Eftersom förordningen i flera delar ställer samma eller liknande krav som den föreslagna penningtvättsregleringen kommer förordningen, i de fall direktivets krav sammanfaller med förordningen, inte att föranleda dubbla kostnadsökningar (dvs. kostnadsökningar både till följd av den förändrade penningtvättsregleringen och förordningen). I de delar kraven enligt förordningen är desamma som den reglering som föreslås till följd av direktivet, som t.ex. kravet på en mekanism för rapportering av överträdelse, kommer aktören således enbart att drabbas av ”en kostnadsökning”.

Den reviderade förordningen omfattar dock också krav som skiljer sig från penningtvättsregleringen. Förordningen ska, till skillnad från tidigare, t.ex. tillämpas även med avseende på betaltjänstleverantörers betalningsmottagare. Detta innebär ökade kostnader, bl.a. i form av uppdaterade IT-lösningar, för de fysiska och juridiska personer som omfattas av förordningen. Att sätta en siffra på dessa

kostnader är svårt, eftersom de sannolikt varierar beroende på vilken aktör det är fråga om. Eftersom EU-förordningen är direkt tillämplig i nationell rätt finns heller inte från lagstiftarens sida något utrymme att påverka sådana direkta ekonomiska effekter.

Som framgått är det Finansinspektionen som fortsättningsvis ska svara för att säkerställa att kraven i den reviderade förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel uppfylls. Eftersom förordningens tillämpningsområde utvidgas till att bl.a. även omfatta information om betalningsmottagare förutses ökade kostnader uppstå. Utredningen gör dock bedömningen att dessa kan hanteras inom ramen för befintliga ramar.

De förslag som utredningens lagt fram för att tillgodose förordningens krav på införandet av sanktioner medför ytterligare ett visst ökat ansvar för Finansinspektionen. Beslut om sanktioner ska också kunna överklagas vilket kan innebära en ökning av antalet mål hos domstolarna. Som framgått i avsnitt 24.2.9 bedöms det dock endast röra sig om ett mindre antal. De budgetära konsekvenserna för domstolarna bedöms därför kunna hanteras inom de befintliga budgetramarna.

24.4 Konsekvenser av föreslagen lag (2017:000) om registrering i syfte att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism

24.4.1 Berörda juridiska personer

Förslagen om att införa krav på juridiska personer att känna till sina verkliga huvudmän och vidarebefordra den informationen till myndigheter, verksamhetsutövare och till det centrala registret träffar (med vissa utpekade undantag) alla juridiska personer som registrerats eller på annat sätt grundats i Sverige. Att lagen endast gäller juridiska personer innebär dock att verksamhet som utövas genom exempelvis filial, fideikommiss, partrederi, ett enkelt bolag eller en enskild näringsidkare inte omfattas av lagen.

De vanligaste förekommande juridiska personerna framgår i tabell 24.20 nedan. Som framgår av tabellen utgör aktiebolag majoriteten av de svenska juridiska personerna.

Tabell 24.20 Översikt juridiska personer i Sverige (per den 31 december 2015)¹

Juridisk person	Antal
Aktiebolag	503 841
Handelsbolag	62 680
Kommanditbolag	20 066
Ekonomiska föreningar	15 015
Näringsdrivande stiftelser	241
Övriga stiftelser	23 399
Ideella föreningar med näringsverksamhet	1 228
Samfällighetsföreningar	29 633
Övriga ²	30 730
Totalt	686 833

Källa: Bolagsverkets företagsregister samt SCB:s företagsregister.

¹ Posten övriga stiftelser och samfällighetsföreningar är per den 7 januari 2016.

² Posten avser övriga juridiska personer som går att återfinna i Bolagsverkets företagsregister. Dessa är bankaktiebolag, bostadsföreningar, bostadsrättsföreningar, europabolag, försäkringsaktiebolag, kooperativa hyresrättsföreningar, medlemsbanker, europakooperativ, sambruksföreningar, sparbanker, trossamfund som registrerats i handelsregistret, försäkringsföreningar, europeiska ekonomiska intressegrupperingar och ömsesidiga försäkringsbolag.

Utöver de organisationsformer som anges i tabell 24.20 finns uppskattningsvis 150 000–200 000 ideella föreningar i Sverige. Osäkerheten i fråga om det exakta antalet ideella föreningar beror på att dessa inte omfattas av ett krav på registrering. Bland de juridiska personer som inte anges i tabellen, men som kan komma att omfattas av lagen, finns bl.a. trossamfund som inte är registrerade i handelsregistret, arbetslöshetskassor, vattenförbund, fiskevårdsområden, viltvårdsområden och häradsallmänningar. Dessa är till antalet så få att de inte påverkar den totala bilden av antalet berörda juridiska personer. Utredningen har inte bedömt att det tillför konsekvensanalysen någon information av värde om de juridiska personer som omfattas av lagen kategoriseras efter storlek, omsättning eller liknande variabler, eftersom den påverkan som lagen har på de juridiska personerna inte beror på dess storlek utan främst på komplexiteten i dess ägarstruktur och hur ofta denna förändras. Totalt sett kan upp till cirka 900 000 juridiska personer beröras av lagen.

24.4.2 Samhällsekonomiska vinster av regleringen

I avsnitt 24.2.12 har utredningen redogjort för de potentiella effekter på den kriminella ekonomin och de samhällsekonomiska vinster som kan följa på det föreslagna penningtvätsregelverket. Utredningen bedömer att de ökade kraven på genomlysning av ägande och kontroll av de svenska juridiska personerna kommer att förstärka de positiva effekter som penningtvätsregelverket har när det gäller förverkanden, skatteintäkter och allmänna välfärdsvinster som följer av att det blir svårare att begå penningtvätsbrott och att finansiera terrorism med juridiska personer som brottsverktyg.

24.4.3 Konsekvenser för enskilda juridiska personer

Utgångspunkterna för konsekvensanalysen av den föreslagna lagen (2017:000) om registrering i syfte att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism präglas av betydande osäkerhet i fråga om kostnaderna och övriga konsekvenser för de berörda juridiska personerna.

Osäkerheten har flera orsaker. En starkt bidragande orsak är att det saknas statistiska eller andra data som visar hur ägande av och medlemskap i svenska juridiska personer ser ut. Detta innebär att utredningen inte har någon närmare kännedom om hur många bolag eller föreningar som kommer att ha en verklig huvudman enligt reglerna i den föreslagna lagen, och inte heller hur vanligt det är att den verkliga huvudmannen byts ut eller att andra förändringar sker i frågor om ägande eller kontroll som medför en skyldighet för de juridiska personerna att agera. Detta gör det också svårt att beräkna de löpande kostnaderna som förslaget medför.

En annan osäkerhetsfaktor är att lagen omfattar juridiska personer som i fråga om storlek, komplexitet och administrativ förmåga skiljer åt i väsentlig omfattning. Som exempel kan nämnas att det i en mindre bostadsrättsförening, där styrelsen har ett mindre fast arvode varje år, inte kommer att medföra någon kostnad utöver eventuellt porto att utreda och anmäla uppgift om verklig huvudman. Detsamma gäller sannolikt i de allra flesta ideella och ekonomiska föreningar med ett spritt medlemskap.

I ett större aktiebolag med frekventa ägarförändringar, där utredning av frågan om vem som är verklig huvudman sker av av-

lönad personal, kan kostnaden bli desto större. För aktiebolag med en eller ett fåtal ägare, där ägandet är stabilt, är kostnaden däremot sannolikt försumbar.

Enligt utredningens bedömning är det mot den bakgrund som tecknats ovan svårt att kvantitativt försöka beräkna en genomsnittlig kostnad för varje kostnadsdrivande åtgärd enligt lagen. Detta blir inte heller meningsfullt ens om de juridiska personerna delas upp i mindre kategorier, såsom aktiebolag för sig, ideella föreningar för sig osv.

Engångskostnader

I den nu gällande penningtvättslagen finns ett krav på verksamhetsutövare att identifiera sina kunders verkliga huvudman. Det innebär att ett relativt stort antal juridiska personer redan vid lagens ikraftträdande haft anledning att undersöka vem som är dess verkliga huvudman. Denna bedömning har emellertid tidigare gjorts utifrån den allmänna definitionen av verklig huvudman, som inte ger någon större ledning i frågan om hur den verkliga huvudmannen ska identifieras. Kravet på att alla juridiska personer som omfattas av lagen ska hålla tillförlitliga uppgifter om vem som är dess verkliga huvudman kommer därför sannolikt att medföra att majoriteten av alla juridiska personer i Sverige kommer att behöva vidta en utredning för att klarlägga denna fråga. Dessa juridiska personer kommer därutöver att behöva göra en första anmälan till registret. Bolagsverket beräknar att den registerförande myndigheten kommer att ta emot cirka 800 000 anmälningar för registrering under det första halvåret som lagen är i kraft, och att det därefter kommer att ske cirka 200 000 anmälningar årligen. Bolagsverkets uppskattning om antalet anmälningar präglas emellertid av stor osäkerhet med anledning av de registrerade uppgifternas art.

Avgörande för vilka kostnader och andra konsekvenser som det medför att utreda frågan om vem som är verklig huvudman i en juridisk person är vilka uppgifter som den juridiska personen behöver för att göra denna bedömning. I detta avseende kan konstateras att *aktiebolag* omfattas på ett krav på att föra och löpande uppdatera de aktieböcker där det framgår hur ägandet av aktier är fördelat. Aktiebolag har också tillgång till sin bolagsordning där uppgifter med re-

levans för bedömningen kan förekomma. I alla aktiebolag förekommer dessutom en återkommande stämma där bolagets aktieägare samlas. Sammantaget har aktiebolag således redan utan särskild utredning tillgång till många av de uppgifter som är relevanta för bedömningen. Både *ideella och ekonomiska föreningar* har, såvitt utredningen kan bedöma, i regel så många medlemmar att det är ovanligt att någon medlem kontrollerar mer än 25 procent av rösterna på föreningsstämman eller att en person på annat sätt kan anses kontrollera föreningen på sådant sätt som framgår av lagen. En sådan slutsats kan föreningarna dra redan genom att ha tillgång till en uppdaterad medlemsförteckning, vilket en förening normalt har tillgång till. Föreningen har även tillgång till stadgarna och har liksom aktiebolag en årlig sammankomst då frågan om verkligt huvudmannaskap vid behov kan avhandlas. I *stiftelser* kommer enligt utredningens preliminära bedömning styrelsen eller förvaltaren att som huvudregel anses vara verklig huvudman. Uppgift om styrelsens sammansättning har stiftelsen tillgång till. I de fall där den verkliga huvudmannen finns bland förmånstagarna ska detta framgå av stiftelseförordnandet, vilket också det är en handling som stiftelsens styrelse har tillgång till. I *handelsbolag* kan förhållandena vara skiftande, men utredningens bedömning är att det i de flesta mindre handelsbolag, där en verklig huvudman kan finnas, finns goda möjligheter för bolagsmännen att klargöra vem som är verklig huvudman.

Utredningens slutsats är således att det i de allra flesta fall kommer att vara relativt enkelt för de juridiska personerna att fastställa vem som är verklig huvudman och att dokumentera denna bedömning. I en majoritet av de juridiska personerna finns redan alla uppgifter som behövs tillgängliga, och kan med lätthet dokumenteras. Den genomsnittliga kostnaden för de juridiska personerna att göra denna utredning och bedömning vid lagens ikraftträdande kommer därför sannolikt att bli låga. Detsamma gäller kostnaden för att göra en första anmälan.

Löpande kostnader

Som nämnts i föregående stycke har Bolagsverket, med ledning av statistik som avser de register som de i dagsläget för, beräknat att det kommer att ske cirka 200 000 anmälningar varje år. Detta avser

dels anmälningar från nybildade juridiska personer, dels ändringsanmälningar från sådana som redan förekommer i registret. De kostnadsdrivande kraven är desamma som medför de engångskostnader som redogjorts för ovan, dvs. en utredning om vem som är verklig huvudman samt anmälningar avseende detta förhållande. I en helt nybildad juridisk person är denna bedömning sannolikt självklar i det stora flertalet fall. En andel av de juridiska personerna kommer dock att återkommande göra nya utredningar och anmälningar avseende sitt verkliga huvudmannaskap. Utredningens bedömning är dock att dessa är i minoritet. För flertalet av de juridiska personerna kommer således kostnaderna som uppkommer till följd av den föreslagna regleringen att vara en engångskostnad.

Minskade kostnader för verksamhetsutövare enligt penningtvättslagen

De skyldigheter som riktas mot de juridiska personerna syftar till att underlätta för verksamhetsutövare enligt penningtvättslagen att genomföra åtgärder för kundkännedom. Lättnaden består i att varje kund som är en juridisk person är skyldig att hålla uppdaterade uppgifter om sin verkliga huvudman samt tillhandahålla dess uppgifter på begäran av verksamhetsutövare. Dessutom kan kundkännedomsprocessen, både initialt och löpande, underlättas av att verksamhetsutövarna har tillgång till det centrala registret.

24.4.4 Konsekvenser för registreringsmyndigheten

Utredningen föreslår att Bolagsverket ska vara registreringsmyndighet för registret som ska föras enligt lagen. Beräkningen av de kostnader som detta kan väntas medföra grundas på uppgifter från Bolagsverket.

Kostnadsmässiga konsekvenser för Bolagsverket

Vilka faktiska ekonomiska konsekvenser som kommer att uppstå för Bolagsverket präglas av stor osäkerhet. Det saknas bl.a. statistiska eller andra data som visar hur ägande av och medlemskap i juri-

diska personer ser ut. Detta innebär att det är mycket svårt att uppskatta hur många ärenden Bolagsverket kommer att ha initialt och därefter per år. Härutöver är förordningen som kommer påverka Bolagsverkets handläggning av dessa ärenden inte färdigställd ännu.

De ekonomiska beräkningarna grundar sig på att det kommer skapas en egen ärendetyp för ärenden enligt lagen. Utgångspunkten för beräkningen är även att Bolagsverket kommer att utveckla ett nytt register som är fristående från befintliga företagsregister som finns hos myndigheten. Ett nytt fristående register behövs bl.a. på grund av att registret kommer omfatta många juridiska personer som Bolagsverket i dag inte registrerar.

Det kommer vidare att krävas utbildning av personal samt rekrytering av personal som kan vara behjälplig under den arbetstopp som kommer uppstå i anslutning till lagens ikraftträdande. Bolagsverket kommer även att behöva rikta informationsinsatser till företag och andra juridiska personer som ska registrera sina verkliga huvudmän. När lagen varit i kraft i sex månader ska de löpande anmälningarna hanteras och antalet förfrågningar om registret förväntas vara högt i början för att sedan successivt minska.

Samtliga juridiska personer som omfattas av anmälningsplikten redan vid lagens ikraftträdande kommer behöva anmäla sig inom ett halvår. En grov uppskattning är att cirka 800 000 anmälningar kommer att behöva hanteras initialt och att sedan max 200 000 anmälningar kommer att komma in till Bolagsverket per år.

Nedan följer en uppställning av de beräknade kostnaderna som förväntas uppkomma dels initialt, dels årligen med anledning av det nya registret.

Tabell 24.21 Kostnader relaterade till införandet av registret

Kostnadspost	Mnkr
Etablering av ny verksamhet	6,0
Intern utbildning	1,5–2,3
Extern information	2
Summa kostnader etablering (exkl. IT)	9,5–10,3
Hantering av första anmälan till registret	6,2–31
Utökad kundkontakt under införandet	4,1
Prövning av tillhandahållande av information	2,7
Omprövning och överklaganden	1,2
Summa kostnader för första anmälan 2017	14,2–39

Kostnaden om sex mnkr för *etablering av ny verksamhet* är baserad på uppskattningen att det kommer behövas sex årsarbetskrafter ($6 \times 1\,350$ timmar á 750 kronor/timme) för etableringen. Posten innehåller bl.a. att ta fram styrdokument, rutiner och utforma utdata. Eftersom det är en ny verksamhet krävs det även omorganisering, styrning och uppföljning kring den nya verksamheten. Därutöver innebär posten även bl.a. kravställningar på IT-stöd och samverkan med andra myndigheter.

Posten *intern utbildning* beräknas till mellan 1,5–2,3 mnkr beroende på om ingivningen av anmälan till Bolagsverket ska ske enbart elektroniskt eller även via ordinär postgång. Vid enbart e-ingivning blir kostnaderna lägre.

Posten *hantering av första anmälan till registret* skiftar mellan 6,2–31 mnkr. Detta beror på att kostnadsberäkningen kan se olika ut beroende på hur många anmälningar som kommer att lämnas in elektroniskt. Vid 100 procent e-ingivning är uppskattningen att kostnaden blir 6,2 mnkr, vid 75 procent e-ingivning 16,5 mnkr och vid 40 procent e-ingivning 31 mnkr.

Kostnaden för *utökad kundkontakt* under införandet om 4,1 mnkr grundar sig på att 12 personer kommer att behöva arbeta med detta på heltid under hösten 2017 ($6 \times 1\,350$ timmar á 510/timme).

Prövning av tillhandahållande av information syftar i huvudsak till att på ett effektivt och säkert sätt ge verksamhetsutövare och myndigheter tillgång till registret. 2,7 mnkr är en grov uppskattning på grund av att förordningen som ytterligare kommer att reglera detta ännu inte har tagits fram. Uppskattningen är baserad på att

åtta personer kommer att arbeta med detta under hösten 2017 ($4 \times 1\,350$ timmar á 510/timme).

Posten *omprövning och överklaganden* är baserad på att två jurister kommer att arbeta med detta under hösten 2017 ($1 \times 1\,350$ timmar á 870 kronor/timme).

Tabell 24.22 IT-relaterade kostnader relaterade till införandet av registret

Kostnadspost	Arbetstimmar
Elektronisk ingivning	10 000
Regelhantering	1 500
Registerstöd	12 000
Dokumenthanteringssystem	1 000
Processmotor och användargränssnitt	3 000
Tillhandahållande av information	5 000
Statistikfunktioner	2 000
Integration med andra myndigheter	3 000
Summa timmar	37 500

I posten *registerstöd* ingår det 5 000 timmar som uppskattas vara ett merarbete utifrån att registret, förutom uppgifter om den verkliga huvudmannen, även ska innehålla kompletterande uppgifter om i dag oregistrerade juridiska personer.

3 000 timmar för *integration med andra myndigheter* är en grov uppskattning och baseras på att det kommer behöva införas rutiner om informationsutbyte avseende behöriga ställföreträdare för olika juridiska personer med t.ex. länsstyrelserna och Lantmäteriet.

Tabell 24.23 IT-relaterade kostnader (totalt) relaterade till införandet av registret

Kostnadspost	Mnkr
Kostnader för IT enligt tabell 24.22, á 850/timme	32
Investeringsbehov hårdvara/programvara	2
Ingivning via pappersformulär	1,7
Summa kostnader	35,7

Om en anmälan till registret enbart ska kunna lämnas in elektroniskt kommer posten *ingivning via pappersformulär* att falla bort.

Sammantaget beräknas kostnaden enligt ovan uppgå till 59,4–85 mnkr.

Vid sidan av den totala kostnaden för etablering av registret tillkommer också årliga löpande kostnader som kan hänföras till registret. Ett försök att beräkna dessa har också gjorts vilket framgår av tabell 24.24.

Tabell 24.24 Årliga kostnader hänförliga till registret (exkl. IT-relaterade kostnader)

Kostnadspost	Mnkr
Registrering (200 000 ärenden)	1,4–7,6
Kundkontakt	2
Prövning av tillhandahållande av information	0,3
Omprövning och överklaganden	1,2
Verksamhetsstyrning, utveckling och förvaltning	3
Summa årliga kostnader	7,9–14,1

En grov uppskattning är att det kommer vara cirka 200 000 ärenden relaterade till registret per år. Posten *registrering* skiftar mellan 1,4–7,6 beroende på att kostnaderna kommer se olika ut utifrån hur många ärenden som kommer lämnas in elektroniskt. Vid 100 procent e-ingivning beräknas kostnaderna uppgå till 1,4 mnkr, vid 75 procent e-ingivning 4,1 mnkr och vid 40 procent e-ingivning 7,9 mnkr.

Tabell 24.25 IT-relaterade årliga kostnader hänförliga till registret

Kostnadspost	Mnkr
Drift	0,3
Förvaltning (20 % av utvecklingskostnaderna)	6,4
Support hårdvara och programvara	0,4
Summa årlig kostnad	7

Initialt kommer IT-systemet att vara i stort behov av förvaltning, därav uppskattningen om 6,4 mnkr. Med tiden kommer dock det årliga förvaltningsbehovet att minska till cirka 10–15 procent av utvecklingskostnaderna.

Den sammantagna årliga kostnaden beräknas således enligt ovan uppgå till 14,9–21,1 mnkr. Intervallet beror på, som ovan angetts, den elektroniska ingivningen.

Finansiering

Utredningen föreslår att regeringen ska få meddela föreskrifter som möjliggör uttag av en avgift för registrering enligt lagen. Om en avgift för registrering inte införs är Bolagsverket i behov av anslag för de utgifter som är hänförliga till införandet och driften av registret. Det är emellertid möjligt att andra registreringsavgifter som Bolagsverket tar ut kan komma att finansiera de årliga kostnaderna som förväntas uppkomma, åtminstone till viss del.

Utifrån Bolagsverkets uppskattning om årliga kostnader om som högst cirka 21 mnkr per år och antalet registreringsärenden per år som uppskattas till cirka 200 000 kan konstateras att en avgift om drygt 100 kronor per registeranmälan skulle kunna finansiera de årliga kostnaderna.

För utlämnande av uppgifter bör finansiering ske på samma sätt som i dag, det vill säga att utlämnandet avgiftsbeläggs i enlighet med avgiftsförordningen (1992:191).

24.4.5 Kostnadmässiga konsekvenser för andra myndigheter

Andra förvaltningsmyndigheter

Även andra myndigheter än registreringsmyndigheten kommer att påverkas av den nya regeringen. Detta gäller framför allt de myndigheter som i dag för register över juridiska personer där Bolagsverket inte är registreringsmyndighet. Dessa myndigheter kommer att behöva förse Bolagsverket med uppgifter om t.ex. behöriga ställföreträdare för en viss juridisk person. Hur rutinerna för detta ska ske, myndigheternas inledande samverkan med Bolagsverket och ett eventuellt behov av att omformatera dessa myndigheters register kan komma att innebära kostnader för dessa myndigheter både som en engångskostnad och som en löpande kostnad.

Domstolar

Förvaltningsrätten i Härnösand är den domstol som kommer att hantera överklaganden av Bolagsverkets beslut enligt lagen (se 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar). Denna domstol kan väntas få ökade kostnader med anledning av överklaganden av beslut som Bolagsverket meddelat enligt lagen. Det är mycket svårt att uppskatta hur många överklagbara beslut som Bolagsverket kommer att meddela varje år, eftersom detta bl.a. beror på i hur stor utsträckning som Bolagsverket kommer att använda andra åtgärder än förelägganden vid sanktionsavgift eller vite för att förmå de juridiska personerna att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Det är också svårt att beräkna överklagandefrekvensen. Även antalet ärenden som över huvud taget kräver ett ingripande från Bolagsverket är mycket svårt att förutse. Vid en jämförelse med förseningsavgiftsbeslut enligt årsredovisningslagen som fattas av Bolagsverket, överklagas cirka 1 000 beslut per år av cirka 15 000 meddelade beslut.

Uppskattningen är att det årligen kan komma in cirka 200 000 ärenden med anknytning till lagen. Därtill kommer de ärenden som initieras av Bolagsverket när en anmälan saknas eller när det kan antas att det finns felaktiga uppgifter i registret. Men tanke på hur många juridiska personer som omfattas av lagen är det rimligt att anta att det kommer att röra sig om upp till 1 000 överklagbara beslut under i vart fall de första åren efter lagens ikraftträdande, vilket kommer att innebära en ökad målstillströmning till Förvaltningsrätten i Härnösand. Under det första året räknat från lagens ikraftträdande kan belastningen komma att vara särskilt hög för förvaltningsrätten.

Kammarrätten i Sundsvall kommer också att beröras av den nya måltypen i motsvarande mån.

Finansiering

Berörda myndigheter bör få ett ökat anslag motsvarande de tillkommande kostnaderna i den mån dessa kan uppskattas på ett tillförlitligt sätt.

24.4.6 Informationsinsatser

Det föreligger ett stort behov av information till alla juridiska personer som omfattas av lagen. För att uppmärksamma de juridiska personerna på lagen är det viktigt att så många informationskanaler som möjligt används. Både Bolagsverket och andra registreringsmyndigheter behöver informera de juridiska personerna om den nya lagen och vad den innebär. Härutöver bör det även åligga lagstiftaren att vidta informationsåtgärder för att säkerställa att relevant information går ut till alla juridiska personer som omfattas av lagen. Det är dock svårt att uppskatta kostnaderna för dessa informationsåtgärder.

SÄRSKILDA YTTRAN DEN

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Johan Sangborn, Sveriges advokatsamfund

Sveriges advokatsamfund utövar tillsyn över de advokater, och indirekt över de biträdande jurister på advokatbyråer, som omfattas av penningtvättslagen (PTL). Tillsynen utövas både förebyggande, proaktivt, och disciplinärt.

Utöver den proaktiva och disciplinära tillsynen i fråga om efterlevnad av penningtvättslagstiftningen, har Advokatsamfundet under lång tid aktivt verkat för att advokater i grunden ska förstå och kunna tillämpa lagstiftningen på ett initierat och kompetent sätt. Detta har skett genom daglig kommunikation med advokater om lagstiftningen, genom framtagande av en särskild vägledning och annat informationsmaterial beträffande PTL utifrån ett advokatperspektiv, liksom genom tillhandahållande av flertalet kostnadsfria utbildningar om lagstiftningen varje år.

Det fjärde penningtvättsdirektivet tar mycket lite hänsyn till de särskilda förhållanden som olika verksamhetsutövare verkar under. Detta gäller särskilt beträffande advokater och deras särskilda roll i rättsstaten. Mot bakgrund av direktivets lydelse har jag emellertid i huvudsak ingen erinran mot merparten av de förslag som läggs fram i betänkandet för att genomföra direktivet i svensk rätt. Jag har dock vissa synpunkter på förslaget om utdömmande av sanktionsavgift vid advokaters överträdelse av PTL.

Även om utredningen i övrigt inte lägger fram några direkta förslag när det gäller tillsynen av advokatväsendet i penningtvättsregleringshänseende, anser utredningen att vissa sådana frågor bör göras till föremål för en framtida övergripande översyn. Jag vill därför framhålla vissa synpunkter också i dessa avseenden.

Förslaget om sanktionsavgifter

Enligt direktivet krävs att samtliga verksamhetsutövare ska kunna ådömas sanktionsavgift. Eftersom det inte kan anses ligga inom Advokatsamfundets roll eller uppgifter att döma ut sanktionsavgifter har jag, utifrån direktivets bindande krav och Justitiekanslerns rådande roll i det befintliga tillsynssystemet avseende advokater, ingen erinran i sak mot utredningens förslag om ändringar i rättegångsbalken, genom vilka Justitiekanslern har att pröva om en sanktionsavgift ska påföras en advokat som bryter mot PTL, utöver den påföljd (erinran, varning eller varning med straffavgift) som utdelats av Advokatsamfundets disciplinnämnd. Förslaget skulle dock onakligen komma att innebära genomgripande förändringar av det disciplinära systemet för advokatväsendet, särskilt med beaktande av den föreslagna överklagandemöjligheten. Det finns även frågetecken kring den dubbla prövning som är inbyggt i förslaget och särskilt hur frågan om en sanktionsavgift ska bedömas i förhållande till en straffavgift som utdelats av Advokatsamfundets disciplinnämnd. Även frågan om när disciplinnämndens beslut om en erinran ska överlämnas till Justitiekanslern för prövning av sanktionsavgift är oklar och kan komma föranleda praktiska problem.

Jag anser vidare att utdömande av sanktionsavgifter beträffande advokater, i enlighet med direktivets lydelse, bör kräva att överträdelsen är allvarlig, upprepad, systematisk eller en kombination därav (artikel 59). Vidare ska sanktionsavgift endast kunna aktualiseras om det kan anses proportionerligt. Trots direktivets lydelse krävs enligt utredningens förslag inte att överträdelsen av PTL behöver vara av allvarligt slag för att kunna rendera en sanktionsavgift. De skäl som angetts i betänkandet för att inte upprätthålla detta krav – bland annat med hänvisning till den rådande ordning som gäller på det finansiella området – är oaktat att direktivet är ett minimidirektiv (jfr beaktandesats 59) enligt min uppfattning inte tillräckliga för att genomföra direktivet strängare än vad direktivet föreskriver i detta hänseende. Detta gäller särskilt i förhållande till icke finansiella verksamhetsutövare, såsom exempelvis advokater, vars verksamhet i aktuellt hänseende normalt är avsevärt annorlunda än som är fallet för banker och andra finansiella institut. Sanktionsavgifter bör därför för bland andra advokater endast kunna komma ifråga vid den form av allvarligare överträdelser som direktivet anger. Detta tydlig-

görs lämpligen genom att det i förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken (8 kap. 7 a §) anges att en advokat får åläggas att utge en sanktionsavgift om överträdelsen är allvarlig, upprepad, systematisk eller en kombination därav.

Bedömningen att tillsynen av advokatväsendet i flera fall bör göras föremål för en övergripande översyn

Utredningen anser att frågan om tillsyn och, i förlängningen, möjligheterna att rikta disciplinära åtgärder mot advokatbolag och biträdande jurister bör göras till föremål för en övergripande översyn i särskild ordning. Inom ramen för denna översyn anses även Advokatsamfundets möjligheter att genomföra oanmälda undersökningar på plats övervägas, liksom att Advokatsamfundet ges tillgång till uppgifter från belastnings- och misstankeregistret avseende advokater, biträdande jurister och, i förlängningen, personer som ingår i ledningen för ett advokatbolag. Jag delar inte dessa bedömningar.

Advokatsamfundet utövar i dag tillsyn över att advokater följer PTL i enlighet med de krav som lagstiftningen uppställer. Även biträdande jurister, som också omfattas av lagstiftningen, omfattas redan av Advokatsamfundets tillsyn på så sätt att varje biträdande jurist står under en advokats särskilda ansvar och tillsyn (s.k. principalansvar). De disciplinära åtgärder som kan riktas mot den ansvarige advokaten vid överträdelser från den biträdande jurists sida, fyller väl sanktionssystemets bestraffande och förebyggande syften. Att utvidga den disciplinära tillsynen till att direkt omfatta biträdande jurister, skulle därför enligt min uppfattning inte medföra några större effekter i ett penningtvättsbekämpningsperspektiv. Det skulle även i övrigt komma att medföra stora förändringar i nuvarande system för tillsyn och disciplinär verksamhet.

Beträffande frågan om att utvidga tillsynen även till advokatbolag, är detta en tillsyn som advokatsamfundet redan i praktiken utövar i flera hänseenden i fråga om PTL. Med hänsyn till att lagstiftningen – såväl enligt direktivets lydelse (artikel 2:3 b) som förslaget till ny penningtvättslag (1 kap. 2 § p. 20) och i likhet med nuvarande lagstiftning – endast är tillämplig på advokater och biträdande jurister (dvs. fysiska personer), anser jag emellertid att sanktioner inte ska kunna riktas mot advokatbyråerna som sådana. I stället får nuvarande ordning, där den enskilde advokat som är utsedd till centralt verk-

samhetsansvarig avseende byråns efterlevnad av PTL är att se som disciplinärt ansvarig för eventuella brister i fråga om sådana krav som ankommer på advokatbolaget (intern riskbedömning, utbildning av personal, m.m.), anses vara tillfyllest.

När det sedan gäller utredningens bedömning att möjligheten till oanmälda tillsynsbesök bör tydliggöras inom ramen för den övergripande tillsynen, ifrågasätter jag om sådana ”gryningsråder” utifrån Advokatsamfundets roll och uppgifter skulle vara ändamålsenliga, lämpliga eller medföra någon ökad effektivitet i fråga om advokaters efterlevnad av PTL. Det är här viktigt att betona att det bästa utfallet för en förbättrad regelefterlevnad avseende PTL på advokatbyråerna sker genom en kontinuerlig och proaktiv tillsyn från Advokatsamfundets sida med en öppen och konstruktiv dialog med byråerna om hur rutiner och administration kan och bör förbättras för att uppfylla kraven enligt PTL. Detta kan svårligen ske om tillsynen skulle ges polisära inslag. Den typ av information som det här är fråga om att inhämta inom ramen för samfundets tillsynsuppdrag, bör rimligen på ett fullgott sätt också kunna erhållas genom nuvarande proaktiva tillsynssystem med föranmälda besök på advokatbyråerna och skriftlig informationsinhämtning.

Jag är avslutningsvis även tveksam till både den författningstekniska möjligheten och – bland annat mot bakgrund av redan befintlig informationsinhämtning kring advokaters eventuella brottslighet – nödvändigheten av att Advokatsamfundet ges tillgång till uppgifter från belastnings- och misstankeregistret. Även hur sådan information skulle förmedlas och användas i fråga om advokatbyråernas anställning av biträdande jurister är svåröverblickbart.

Att Advokatsamfundet på grundval av vissa registeruppgifter, på sätt och under de omständigheter som anges i betänkandet, vidare skulle förhindra att en advokat skulle kunna inta en sådan ledande befattning som advokatbyrån på vilken advokaten är verksam har beslutat, förefaller inte heller rimligt utifrån Advokatsamfundets roll och uppgifter. Detta särskilt utifrån det förhållandet att samfundets tillsyn enligt lag enbart omfattar advokatens handlande i sin advokatverksamhet (inte privat handlande) liksom om advokaten annars förfar oredligt (se 8 kap. 7 § första stycket rättegångsbalken). Det skulle i praktiken även innebära att Advokatsamfundet inte bara skulle utöva tillsyn över advokater, utan även ansvara för att säkerställa en sorts näringsförbud och hindra vissa advokater från att

inneha ledande befattningar på advokatbyråer, något som enligt min uppfattning varken vore rimligt eller stå i proportion till syftet att förhindra att advokatverksamhet utnyttjas för penningtvättsändamål. Ett sådant förfarande skulle i så fall också behöva förenas med särskilda rättssäkerhetsmekanismer.

Särskilt yttrande av experten Jenny Lundberg, Revisorsnämnden

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna

Utredningen konstaterar att införandet av sanktionsavgifter för överträdelser av regelverket gällande penningtvätt och finansiering av terrorism (nedan används begreppet penningtvätt) ska anses som en anklagelse om brott och straff i den mening som avses i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan Europakonventionen).

Den sanktionsavgift varom är fråga är en administrativ sanktion och utgör därför inte per automatik ett straff i den mening som avses i Europakonventionen. En bedömning av om sanktionsavgiften ändå ska anses utgöra ett straff enligt Europakonventionen ska göras med utgångspunkt i den omfattade praxis som har utvecklats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan Europadomstolen). Även om domstolens praxis är tämligen kasuistisk kan konstateras att en kännbar ekonomisk sanktion inte nödvändigtvis innebär att sanktionen utgör ett straff i Europakonventionens mening.¹ Därtill kommer att domstolen i sin praxis har beaktat att sanktionen är inriktad på en yrkeskår och inte på allmänheten.²

Jag menar därför att den slutsats som utredningen kommer till inte är given. Bedömningen kan, som framgår av de nämnda avgörandena, inte göras generellt. Hänsyn måste tas inte enbart till sanktionens karaktär utan även mot vem den är riktad. En bedömning måste därvid göras per respektive verksamhetsutövare. Det kan inte uteslutas att utfallet av en sådan analys kommer att skilja sig åt mellan de olika verksamhetsutövarna.

¹ Se t.ex. *Bendenoun mot Frankrike* den 24 februari 1994, *Saunders mot Förenade kungariket* den 17 december 1996, *Garyfallou AEBE mot Grekland* den 24 september 1997, *Pierre-Bloch mot Frankrike* den 21 oktober 1997, *Escoubet mot Belgien* den 28 oktober 1999, *Inocencio mot Portugal* den 11 januari 2001 och *Grande Stevens m.fl. mot Italien* den 4 mars 2014.

² Se *Brown mot Storbritannien* den 24 november 1998 och f.d. Europeiska kommissionen för de mänskliga rättigheternas avgörande *Wickramasinghe mot Storbritannien* den 9 december 1997.

Särreglering av frågor om penningtvätt och finansiering av terrorism i revisorslagen (2001:883)

I författningsförslaget framgår att utredningen avser att föreslå att revisorslagens (2001:883) bestämmelser om disciplinära åtgärder ska fyllas ut med ett antal bestämmelser som är särskilt inriktade på överträdelser av regelverket gällande penningtvätt.

Jag ställer mig inte bakom utredningens förslag i dessa delar. Tillsynssystemet bör, så långt är möjligt, vara enhetligt och inte utan tungt vägande skäl särskilt utpeka vissa skyldigheter. Det har i utredningen inte framkommit några sådana skäl när det gäller Revisorsnämndens tillsyn över kvalificerade revisorer och registrerade revisionsbolags skyldigheter i penningtvättshänseende. För närvarande pågår i Justitiedepartementet ett arbete med att införliva EU:s s.k. revisionspaket.³ De nya krav som eventuellt kan behövas för att fullt ut införliva det fjärde penningtvättsdirektivet⁴ bör, så långt det är möjligt, samordnas med detta lagstiftningsarbete. Min bedömning är att en sådan samordning innebär att det i nuläget inte behövs någon särreglering av penningtvätsfrågorna i revisorslagen.

Disciplinära åtgärder mot andra fysiska personer än revisorer

Utredningen föreslår genom den nya bestämmelsen 32 b § revisorslagen att Revisorsnämnden ska kunna vidta disciplinära åtgärder även mot annan än en auktoriserad eller godkänd revisor om han eller hon har en sådan befattning som nämns i den föreslagna bestämmelsen (nedan ledande befattningshavare). Den föreslagna disciplinrätten korresponderar inte med Revisorsnämndens tillsynsbehörighet såsom den anges i 3 § revisorslagen. En konsekvens av förslaget blir därmed att Revisorsnämnden skulle få behörighet att vidta disciplinära

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 537/2014 av den 16 april 2014 om särskilda krav avseende lagstadgad revision av företag av allmänt intresse och om upphävande av kommissionens beslut 2005/909/EG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/56/EU av den 16 april 2014 om ändring av direktiv 2006/43/EG om lagstadgad revision av årsbokslut och sammanställd redovisning.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

åtgärder mot någon som inte är föremål för myndighetens tillsyn; något som redan i sig kan ifrågasättas.

Dessutom innebär förslaget att Revisorsnämndens tillsynsområde utvidgas från att i dag endast omfatta en *yrkeskår* till att omfatta alla personer som innehar en *viss funktion*. Detta är problematiskt främst på grund av risken för att Revisorsnämndens disciplinära åtgärdssystem kan komma att jämföras med straff enligt Europakonventionen (se ovan). Om det disciplinära åtgärdssystemet får en straffrättslig karaktär, kan effektiviteten i Revisorsnämndens samlade tillsynsverksamhet allvarligt hotas.

Därtill kommer att utredningen i sitt förslag inte har beaktat artikel 34 i revisorsdirektivet (se fotnot 3) enligt vilken principen om hemlandstillsyn gäller för revisorer från en annan medlemsstat; något som begränsar Revisorsnämndens tillsynsbehörighet. Inte heller har utredningen beaktat konsekvenserna av att andra verksamhetsutövare än revisorer kan vara ledande befattningshavare i registrerade revisionsbolag.

Sammantaget bör en utökad disciplinbehörighet mot andra fysiska personer än revisorer inte införas för Revisorsnämnden utan en noggrann analys av konsekvenserna av en sådan behörighet. Någon sådan analys har inte gjorts inom ramen för denna utrednings arbete. Skulle man ändå välja att föreslå en sanktionsrätt för Revisorsnämnden av det nu diskuterade slaget bör detta föranleda ändringar i bl.a. 3 § revisorslagen på så sätt att tillsynens omfattning förändras. Vidare bör sanktionsrätten begränsas till att inte omfatta revisorer som är registrerade i andra länder inom EES eller andra verksamhetsutövare som redan står under tillsyn.

BILAGOR

Kommittédirektiv 2014:140

Nya regler om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Beslut vid regeringssammanträde den 30 oktober 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag till de lagändringar som kommer att krävas i svensk rätt för att genomföra det åtagande som följer av det pågående arbetet inom EU med anledning av Europeiska kommissionens förslag (KOM [2013] 45) till Europaparlamentets och rådets direktiv om förhindrande av att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Utredaren ska också lämna förslag till de ändringar i svensk lagstiftning som kommer att behövas för att komplettera de regler som följer av det pågående arbetet med anledning av kommissionens förslag (KOM [2013] 44) till Europaparlamentets och rådets förordning om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2015.

Bakgrund

Internationellt arbete

Penningtvätt och finansiering av terrorism är internationella problem som utgör hot mot det finansiella systemets stabilitet och trovärdighet samt i förlängningen samhällsekonomin i stort. Förtroendet för det finansiella systemet kan snabbt skadas om dess institutioner förknippas med illegala tillgångar och penningtvätt,

vilket i sin tur hotar den finansiella stabiliteten. Utnyttjandet av det finansiella systemet begränsas inte bara till penningtvätt utan gäller även finansiering av terrorism. Länder måste därför på nationell nivå och i samarbete med varandra vidta verkningsfulla förebyggande åtgärder och genomföra lagstiftning för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Sverige är sedan 1990 medlem i Financial Action Task Force (Fatf). Fatf är ett mellanstatligt organ som tar fram internationella standarder för bekämpning av penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen. Standarderna ska genomföras av varje medlemsstat. Standarderna omfattar både rekommendationer och tolkningsnoter. Fatf tar även fram vägledningsdokument till stöd för införandet och tillämpningen av standarderna. Rekommendationerna har reviderats flera gånger, senast i februari 2012.

Inom EU genomförs flera av standarderna genom ett EU-direktiv. En av dem genomförs genom en EU-förordning.

I februari 2013 presenterade Europeiska kommissionen dels förslag till ett reviderat, fjärde, penningtvättsdirektiv (KOM [2013] 45 Europaparlamentets och rådets direktiv om förhindrande av att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism), dels förslag till förordning om överföringar av medel (KOM [2013] 44 förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel). Förslagen syftar framför allt till att anpassa det europeiska regelverket till de reviderade internationella standarderna.

Gällande svensk reglering

Till grund för det nuvarande svenska regelverket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ligger det tredje penningtvättsdirektivet (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) och 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 kri-

terier för att kunna tillämpa lägre krav på kundkontroll och göra undantag på grund av finansiell verksamhet som drivs tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning. Dessutom följer vissa bestämmelser av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1781/2006 om information om betalaren som skall åtfölja överföringar av medel. Bestämmelser som kompletterar förordningen finns i lagen (2008:99) om tillämpning av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1781/2006 om information om betalaren som skall åtfölja överföringar av medel.

Det tredje penningtvättsdirektivet och direktiv 2006/70/EG har genomförts i svensk rätt huvudsakligen genom lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (kallad penningtvättslagen, se prop. 2008/09:70). Riksdagen har bemyndigat regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter. Regeringens föreskrifter finns i förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen samt länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län har med stöd av bemyndiganden i förordningen meddelat föreskrifter inom respektive myndighets tillsynsområde.

Inom Finansdepartementet har en promemoria tagits fram med lagförslag som syftar till att införa vissa av de internationella standarderna i penningtvättslagen (dnr Fi2014/2420). Lagförslagen föreslås träda i kraft den 1 maj 2015.

Förslaget till direktiv

Förslaget till direktiv är en anpassning av regelverket till de reviderade internationella standarderna. Anpassningen innebär bl.a. att det riskbaserade förhållningssättet lyfts fram i direktivet. Såväl medlemsstaterna som enskilda ska identifiera och bedöma sina risker för penningtvätt och finansiering av terrorism och agera utifrån dessa. Det riskbaserade förhållningssättet får betydelse bl.a. för de centrala reglerna om åtgärder för att uppnå kundkännedom. Det nu gällande tredje penningtvättsdirektivet ger en möjlighet att i vissa angivna situationer tillämpa lägre krav på att uppnå kundkännedom. Enligt det nya förslaget till direktiv får åtgärder för förenklad

kundkontroll tillämpas endast om det har konstaterats att riskerna är lägre på ett visst område. Vissa angivna faktorer ska dock alltid beaktas vid riskbedömningen.

På en del områden går direktivet längre än de internationella standarderna. Det gäller särskilt beträffande tillgång till uppgifter om verklig huvudman och reglerna om sanktioner. Direktivet har också ett vidare tillämpningsområde än vad som följer av de internationella standarderna och omfattar utöver kasinon även andra tillhandahållare av speltjänster.

De europeiska tillsynsmyndigheterna Eba, Eiopa och Esma ges flera uppgifter, bl.a. att utfärda riktlinjer när det gäller riskfaktorer att beakta i situationer där reglerna om förenklad kundkännedom är tillämpliga.

Direktivet är ett s.k. minimidirektiv och det står därför medlemsstaterna fritt att införa eller behålla mer långtgående krav än de som följer av direktivet.

Förslaget till förordning

Liksom förslaget till direktiv innebär förslaget till förordning om överföringar av medel en anpassning av den befintliga lagstiftningen till de reviderade internationella standarder som tagits fram inom Fatf. Förordningen genomför Fatf:s rekommendation 16 (tidigare specialrekommendation VII). Bestämmelserna i förordningen syftar till att göra det möjligt att spåra betalningar i syfte att förebygga, upptäcka och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism i samband med överföringar av medel. Såväl betalarens som betalningsmottagarens betaltjänstleverantör åläggs därför vissa skyldigheter när det gäller den information om betalare och mottagare som ska åtfölja överföringar av medel.

Förordningen innehåller flera bestämmelser där medlemsstaterna åläggs att vidta åtgärder i nationell rätt. Medlemsstaterna ska bl.a. införa sanktioner för överträdelser av förordningens bestämmelser.

Uppdraget

Det finns behov av att analysera och överväga ett antal frågor med anledning av kommissionens förslag till direktiv och förordning. En särskild utredare bör få i uppdrag att göra detta. Utredaren ska följa de förhandlingar rörande förslagen till direktiv och förordning som pågår inom EU och i sitt förslag utgå från det innehåll som dessa rättsakter får när de har antagits av Europaparlamentet och rådet.

Utredaren ska analysera vilka ändringar av den svenska lagstiftningen som behövs för att anpassa den till de regler som föreslås i direktivet. Direktivet bedöms kräva både ändringar av befintliga regler och införande av nya. Det finns mot den bakgrunden anledning att se över om den nuvarande strukturen i penningtvättslagen är tydlig och ändamålsenlig.

Sverige ska leva upp till de krav som följer av de internationella standarder som tagits fram inom Fatf. Utredaren ska därför, inom ramen för det åtagande som följer av direktivet, ta ställning till om det finns vägande skäl för att i svensk rätt införa regler som går utöver vad som följer av direktivet.

En EU-förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Förslaget till förordning innehåller emellertid flera regler som förutsätter att medlemsstaterna kompletterar förordningens regler. Exempelvis åläggs medlemsstaterna att föreskriva vilka sanktioner som ska tillämpas vid överträdelse av förordningens regler. Förordningen innebär också att nuvarande regler behöver ändras för att anpassas till den nya förordningen. Det finns således ett behov av att analysera och överväga vilka ändringar som krävs i svensk rätt med anledning av kommissionens förslag till en ny förordning.

För samtliga förslag som lämnas gäller att förslagets konsekvenser för enskildas integritet och privatliv ska övervägas noga.

Utredaren ska

- analysera direktivet och utarbeta de lagförslag som behövs för att genomföra det,

- bedöma om det utifrån de internationella standarderna finns skäl att införa mer långtgående krav än de som följer av direktivet och, i förekommande fall, lämna nödvändiga lagförslag,
- se över strukturen i penningtvättslagen och, i förekommande fall, lämna nödvändiga lagförslag,
- analysera vilka ändringar av den svenska lagstiftningen som behövs för att anpassa den till de regler som föreslås i förordningen och utarbeta nödvändiga lagförslag, och
- noga överväga förslagets konsekvenser för enskildas integritet och privatliv.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med berörda verksamhetsutövare, myndigheter och organ.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 juni 2015. Tidpunkten kan behöva justeras beroende på de pågående förhandlingarna inom EU.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2015:49

Tilläggsdirektiv till utredningen om nya regler om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (Fi 2014:16)

Beslut vid regeringssammanträde den 30 april 2015

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 oktober 2014 kommittédirektiv om nya regler om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (dir. 2014:140). Enligt utredningens direktiv skulle uppdraget redovisas senast den 30 juni 2015.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 15 december 2015.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv 2015:110

Tilläggsdirektiv till utredningen om nya regler om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (Fi 2014:16)

Beslut vid regeringssammanträde den 5 november 2015

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 30 oktober 2014 kommittédirektiv om nya regler om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (dir. 2014:140). Utredningens uppdrag skulle enligt de ursprungliga direktiven redovisas senast den 30 juni 2015. Regeringen beslutade den 30 april 2015 att uppdraget i stället skulle redovisas senast den 15 december 2015 (dir. 2015:49).

Utredningstiden förlängs ytterligare. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 1 februari 2016.

(Finansdepartementet)

LOTTERI INSPEKTIONEN

2015-12-09

Konsekvenser för Lotteriinspektionen med anledning av implementeringen av det fjärde penningtvättsdirektivet

Utökad antal tillsynsobjekt

Lotteriinspektionen är den myndighet som utövar tillsyn över att spelbolagen följer lag (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). På spelområdet omfattas endast företag som bedriver kasinoverksamhet enligt kasinolagen (1994:1000) av den nuvarande penningtvättslagen. Tillämpningsområdet omfattar bara en verksamhetsutövare, Casino Cosmopol AB (Casino Cosmopol), som genom moderbolaget AB Svenska Spel har tillstånd att anordna kasinospel på fyra kasinon i Sverige.

Av det fjärde penningtvättsdirektivet, artikel 2.1, framgår att regelverket ska tillämpas på ”tillhandahållare av speltjänster”. Utredningen föreslår att penningtvättslagens tillämpningsområde utvidgas så att lagen, utöver kasinospel enligt kasinolagen, även omfattar anordnande av sådana speltjänster som omfattas av krav på tillstånd eller registrering enligt lotterilagen (1994:1000). Detta innebär att även sådan verksamhet som anordnas efter tillstånd av regeringen med stöd av 45 § lotterilagen omfattas. Undantag ska dock göras för sådana verksamheter som faller utanför direktivets definition av speltjänster, utländska aktörer som inte regleras av nationell rätt, statens premieobligationer, massmedialotterier, vissa lotterier som inte kräver tillstånd samt varuspel.

En utvidgning av penningtvättslagens tillämpningsområde enligt utredningens förslag skulle innebära att antalet aktörer som omfattas av Lotteriinspektionens penningtvättstillsyn ökar från en (1) till ca 3 400.

Typ av verksamhetsutövare	Antal ¹
Med tillstånd från regeringen	3
Varav	

¹ Per den 24 november 2015 (avseende tillstånd från regeringen och Lotteriinspektionen) samt för 2014 (avseende tillstånd från länsstyrelser och kommuner).

LOTTERI INSPEKTIONEN

2015-12-09

<i>Svenska Spel (45 § lotterilagen)</i>	1
<i>Casino Cosmopol (13 § kasinolagen)</i>	1
<i>AB Trav och Galopp (45 § lotterilagen)</i>	1
Med tillstånd från Lotteriinspektionen	75
Varav	
<i>Rikstäckande lotterier (15-16, 21 §§ lotterilagen)</i>	23
<i>Restaurangkasino (32-34 §§ lotterilagen)</i>	43
<i>Automatspel på fartyg (26 § lotterilagen)</i>	3
<i>Bingospel över länsgränser/ förbjött vinstbelopp (42 § lotterilagen)</i>	6
Med tillstånd från länsstyrelsen	2 102
Varav	
<i>Bingo (22 § lotterilagen)</i>	2 102 ²
<i>Regionala lotterier (15-16 §§ lotterilagen)</i>	Uppgjift saknas
Med tillstånd från kommun	1 232
Varav	
<i>Kommunala tillståndslotterier (15-16 § lotterilagen)</i>	124
<i>Kommunala registreringslotterier (17 § lotterilagen)</i>	1 108
Totalt	3 412

De verksamhetsutövare som har tillstånd från länsstyrelser och kommuner är i huvudsak ideella föreningar. Uppgifterna om tillstånd utfärdade av kommuner och länsstyrelser avser år 2014 och är inhämtade genom en enkät som genomförs årligen av Lotteriinspektionen. Samtliga länsstyrelser svarade på enkäten, medan svarsfrekvensen bland kommunerna uppgick till låga 44 procent. Statistiken avseende kommunala lotterier är därför osäker. Det kan dock konstateras att det fanns minst 1 232 kommunala lotterier under 2014.

Under 2014 fanns, enligt samma enkätundersökning, 433 tillstånd till bingospel utfärdade av olika länsstyrelser. Det är vanligt förekommande att flera föreningar går samman i en allians och tillsammans söker bingotillstånd, vilket förklarar att det bakom de 433 tillstånden finns drygt 2 000 föreningar med tillstånd. Föreningarna är vanligtvis inte särskilt involverade i anordnandet av bingo – spelet sköts vanligtvis av olika servicebolag genom avtal med föreningarna eller allianserna. Servicebolagen kan dock inte vara tillståndshavare eftersom huvudregeln i lotterilagens 15 § säger att tillstånd får lämnas till en ideell förening som främjar ett allmännyttigt ändamål.

² Antalet utfärdade tillstånd till bingospel 2014 var 433, dessa tillstånd innehades av 2 102 föreningar.

LOTTERI
INSPEKTIONEN

2015-12-09

Av det totala antalet tillståndshavare, eller potentiella tillsynsobjekt, har drygt 97 procent fått sina tillstånd utfärdade av länsstyrelser och kommuner. Förhållandet är det omvända sett till marknadsandelar av den svenska spelmarknaden. Regionala och kommunala lotterier samt bingo utgjorde knappt tre procent av den reglerade svenska spelmarknaden 2014³. Svenska Spel, Casino Cosmopol, AB Trav och Galopp (ATG) och rikslotterier utgjorde tillsammans 97 procent av den svenska spelmarknaden under 2014.⁴

I sammanhanget bör också regeringens kommittédirektiv *Omreglering av spelmarknaden* (dir. 2015:95) uppmärksammas. I direktivet ges en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till en ny spelreglering. Regleringen ska bygga på ett licenssystem som innebär att alla som agerar på den svenska marknaden ska göra det med behöriga tillstånd, och att aktörer utan tillstånd ska stängas ute. Lotteriinspektionen konstaterar att om ett sådant licenssystem blir verklighet är ett möjligt scenario att även utländska aktörer med licens i Sverige kommer att omfattas av den svenska penningtvättslagen. Detta skulle i så fall innebära att antalet aktörer som står under Lotteriinspektionens tillsyn utökas ytterligare. Detta ligger dock längre fram i tiden. Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2017.

Möjlighet att undanta vissa tillhandahållare av spel

Av artikel 2.2 framgår att medlemsstater, efter en lämplig riskbedömning, helt eller delvis får undanta vissa speltjänster från nationella bestämmelser genom vilka direktivet införlivas. Undantag får göras på grundval av belägg som visar på att särskilda speltjänster utgör en låg risk. Resultatet av Lotteriinspektionens riskbedömning av den svenska spelmarknaden från 2014 visade bl.a. att risken för att kommunala och regionala lotterier samt bingo utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism är låg. Vid tidpunkten för riskbedömningens genomförande var inte direktivet antaget. Lotteriinspektionen har därför för avsikt att göra en ny bedömning i syfte att identifiera behovet av att meddela eventuella undantag till Europeiska kommissionen. Resultatet blir avgörande för det antal verksamhetsutövare som kommer att omfattas av penningtvättsregelverket och falla under Lotteriinspektionens tillsyn.

³ Marknadsandel beräknad på bruttoomsättning, dvs. summan av totala insatser.

⁴ <http://www.lotteriinspektionen.se/sv/Om-oss/Statistik/>

LOTTERI
INSPEKTIONEN

2015-12-09

Förberedande arbete

Till en början, innan de nya reglerna har trätt i kraft, kommer resurser främst att krävas för informationsinsatser och stöd till berörda aktörer. En del i detta arbete kommer att vara arbete med framtagande av informations- och utbildningsmaterial. Lotteriinspektionen planerar också att anordna riktade informationsträffar till aktörerna inom respektive spelområde. Vidare behöver myndighetens riskbedömning av den svenska spelmarknaden uppdateras och myndighetens föreskrifter om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism revideras. En organisation behöver planeras och byggas för att klara utredningens förslag om att Lotteriinspektionen ska vandelspröva och registrera de ombud som verksamhetsutövarna samarbetar med för försäljning och vinstutbetalning i samband med spel. Sammantaget bedöms detta förberedande arbete bli relativt omfattande och ta minst två handläggare i anspråk under tiden fram till den nya penningtvättslagen träder i kraft.

Tillsyn

I artikel 48.2 uppställs vissa krav rörande tillsyn och tillsynsmyndigheternas resurser. Där föreskrivs bl.a. att medlemsstaterna ska se till att de behöriga myndigheterna har tillräckliga ekonomiska, personella och tekniska resurser för att fullgöra sitt uppdrag. Medlemsstaterna ska se till att dessa myndigheters personal håller hög yrkesmässig standard, bland annat när det gäller konfidentialitet och uppgiftsskydd, samt har stor integritet och rätt kompetens.

Efter att de nya reglerna trätt i kraft kommer ett allt större fokus att läggas på tillsynsarbete. Behovet av fortlöpande information och stöd till berörda aktörer kommer dock sannolikt att finnas kvar, om än i något mindre omfattning. Det kommer knappast vare sig vara möjligt eller ändamålsenligt att använda lika stora resurser inom alla spelområden och tillsynsobjekt. Tillsynsarbetet kommer att behöva bedrivas och prioriteras utifrån risk. Utifall Lotteriinspektionen blir tillsynsmyndighet för penningtvättslagen avseende samtliga tillhandahållare av spel är det värt att notera att Lotteriinspektionen i dagsläget inte utövar någon tillsyn över kommunala och regionala lotterier samt bingotillstånd utfärdade av länsstyrelsen. Med en sådan ordning kvarstår tillsyn över lotterilagens bestämmelser på länsstyrelser och kommuner medan Lotteriinspektionen ansvarar för tillsynen av penningtvättslagen.

4(13)

LOTTERI INSPEKTIONEN

2015-12-09

Av artikel 48.10 framgår att de europeiska tillsynsmyndigheterna senast den 26 juni 2017 ska utfärda riktlinjer åt de behöriga myndigheterna om de utmärkande dragen för en riskbaserad tillsynsmetod och vilka åtgärder som ska vidtas vid tillsyn som grundar sig på en riskbaserad metod. Först efter att de europeiska tillsynsmyndigheternas riktlinjer har presenterats är det möjligt att närmare ange hur den riskbaserade tillsynen ska bedrivas och på ett välgrundat sätt uppskatta hur mycket resurser som kommer att behövas. I nästa avsnitt görs ändå ett försök att uppskatta ett framtida resursbehov för tillsyn.

Behovet av resurser för tillsyn

Lotteriinspektionen har 45 anställda varav 25 arbetar på den operativa avdelningen med tillståndsgivning och tillsyn. Under 2014 ägnade myndigheten ca 2 200 timmar åt tillsyn av Casino Cosmopol. Tillsyn enligt penningtvättslagen har hittills hanterats av samma handläggare som sköter den övriga tillsynen. Uppskattningsvis 10-15 procent av tiden avsåg penningtvätts tillsyn, dvs. ca 220-330 timmar. Därtill ägnade myndigheten ungefär 500 timmar åt information och övrigt penningtvättsrelaterat arbete. Med beaktande av den markanta ökningen av antalet tillsynsobjekt samt direktivets utökade krav kommer tillsynen och informationsgivningen med stor säkerhet att behöva utökas.

Om tillsynen av tillkommande verksamhetsutövare i den nya penningtvättslagen antas omfatta något fler timmar per tillsynsobjekt kan tidsåtgången grovt beräknas enligt tabellen nedan.

Verksamhetsutövare	Antal timmar tillsyn
Svenska Spel	400
Casino Cosmopol	400
ATG	400
Rikslotterier	400
Övriga verksamhetsutövare	400
Information	800
Totalt	2 800

Under 2015 har den operativa avdelningen utökats med en handläggare som arbetar specifikt med tillsyn av åtgärder för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. En handläggare beräknas kunna lägga ned ca 1 200 timmar per år på operativ verksamhet. Nuvarande bemanning är mot bakgrund av ovanstående inte tillräcklig och behöver sannolikt utökas med en eller två handläggare. Som jämförelse kan nämnas att

5(13)

LOTTERI
INSPEKTIONEN

2015-12-09

Finansinspektionens penningtvättsenhet, som ansvarar för motsvarande tillsyn av den finansiella marknaden i dagsläget består av åtta personer.

Lämplighetsprövning av ledande befattningshavare

I artikel 47.2 i direktivet stadgas att behöriga myndigheter ska se till att de personer som har en ledande befattning i enheter som tillhandahåller speltjänster, eller dess verkliga huvudmän, ska vara lämpade.

Lämplighetsprövning sker enklast och naturligtast i samband med att en verksamhetsutövare ansöker om tillstånd att anordna spel. Ansvaret för prövningen faller då på behörig tillståndsmyndighet. Som framgått ovan har länsstyrelser och kommuner utfärdat ca 97 procent (ca 3 300) av de befintliga tillstånden att anordna spel. En stor del av bördan för prövning av lämplighet kommer därmed att falla på de länsstyrelser och kommuner som handlägger ansökningar om tillstånd till lotterier och bingo, under förutsättning att de spelformerna kommer att omfattas av regelverket.

Lotteriinspektionen har i nuläget utfärdat tillstånd till ca 85 verksamhetsutövare och drygt 40 av dessa är restaurangkasinoanordnare vars lämplighet redan prövas enligt 32-34 §§ lotterilagen. Kvarstår gör ca 35-40 verksamhetsutövare vars ledande befattningshavares, eller dess verkliga huvudmäns, lämplighet ska prövas enligt den nya penningtvättslagen.

Erfarenheter från prövning av lämplighet

Lotteriinspektionen genomför bara lämplighetsprövning vid en typ av tillstånd i dagsläget, vid ansökningar om tillstånd till restaurangkasino enligt 32-34 §§ lotterilagen. Prövning av ledande befattningshavares lämplighet kommer i övrigt att bli ett nytt inslag i tillståndsprövningen på den svenska spelmarknaden.

Lotteriinspektionens lämplighetsprövningar i samband med restaurangkasinospel kan ge viss ledning vad gäller tidsåtgång.⁵

⁵ Vid denna prövning inhämtas uppgifter från Rikspolisstyrelsens misstanke- och belastningsregister. Vidare ska följande handlingar bifogas ansökan: giltigt serveringstillstånd för spelplatsen, årsredovisning inklusive revisionsberättelse för det senaste avslutade verksamhetsåret, registreringsbevis från Bolagsverket, intyg från Kronofogden om skuldfrihet. Därtill ska följande uppgifter bifogas om verkställande direktör, styrelseledamöter och styrelsesuppleanter i den juridiska personen: intyg från Kronofogden om skuldfrihet, intyg från Bolagsverket att näringsförbud inte föreligger,

LOTTERI
INSPEKTIONEN

2015-12-09

Tidsåtgången per ärende är inte oväntat avhängig innehållet i de intyg som begärs in. En komplett ansökan utan noteringar och anmärkningar går att avgöra omedelbart. I dessa fall är det bara de administrativa handgreppen som tar tid. I andra fall måste en bedömning göras av anmärkningarnas grad av allvarlighet och aktualitet. Det är inte ovanligt med ofullständiga underlag i ansökningarna, vilket gör att tid också måste läggas på att begära kompletteringar. Relevant data saknas för att med säkerhet kunna bedöma hur lång tid lämplighetsprövningar i samband med ansökningar om tillstånd till restaurangkasinospel tar. En grov uppskattning ger dock vid handen att prövningen tar ca 30 minuter per ansökan.

Länsstyrelserna prövar lämpligheten hos verksamhetsutövare inom ramen för penningtvättsregelverket med stöd av 6 kap. 5 § i penningtvättslagen. Processen är idag delvis automatiserad, dessförinnan gjordes manuella kontroller som, enligt uppgift från Länsstyrelsen i Stockholm, tog 1-1,5 timmar att handlägga. Länsstyrelserna samlade då in relevant information själva istället för att begära in den från tillsynsobjekten, vilket kan vara en förklaring till skillnaden i uppskattad nedlagd tid per ärende i förhållande till Lotteriinspektionens lämplighetsprövningar i samband med ansökningar om tillstånd till restaurangkasinospel.

Tidpunkt för prövning av lämplighet och behov av övergångsbestämmelser

För verksamhetsutövare som har tillstånd att anordna restaurangkasinospel prövas redan lämpligheten genom bestämmelser i lotterilagen varför ytterligare prövning inte bör vara nödvändig. För övriga tillhandahållare av spel som kommer ha ett giltigt tillstånd när den nya penningtvättslagen träder i kraft kan det finnas behov av övergångsbestämmelser. Innan den nya penningtvättslagen träder i kraft kommer det inte finnas rättsligt stöd för att genomföra lämplighetsprövningar av ledande befattningshavare inom dessa enheter, och det är knappast rimligt att pröva samtliga verksamhetsutövare ”över en natt”.

Då verksamhetsutövare inom spelformen restaurangkasino redan omfattas av prövning av lämplighet kommer Lotteriinspektionen behöva pröva

konkursfrihetsbevis från Bolagsverket, handling som styrker att den person av de ovanstående som ska ansvara för den dagliga driften av kasinoverksamheten har utbildning, kunskap och erfarenhet inom kasinoområdet. Om den juridiska personen är ett privat aktieföretag ska också lämnas uppgift om namn och personnummer på aktieägarna samt hur många procent av aktierna var och en äger. Om den juridiska personen är ett handelsbolag eller kommanditbolag ska också lämnas uppgift om namn och personnummer eller organisationsnummer på bolagsmännen.

7(13)

LOTTERI INSPEKTIONEN

2015-12-09

ledande befattningshavare hos ett 25-tal verksamhetsutövare som har tillstånd att anordna s.k. rikslotterier och enstaka verksamhetsutövare med tillstånd att anordna automatspel på fartyg samt bingospel över länsgränser eller med förhöjt vinstbelopp. Detta framstår inte som en allt för betungande uppgift under förutsättning att antalet verksamhetsutövare är något så när likt dagens. Eftersom tillstånd till lotterier och andra spel är tidsbegränsade skulle en lösning kunna vara att genomföra prövningar av ledande befattningshavare vartefter befintliga tillstånd löper ut. Tillstånd att anordna rikslotterier har i normalfallet en giltighetstid på ett år. Majoriteten av de verksamhetsutövare som Lotteriinspektionen är tillståndsmyndighet för skulle därför kunna vara lämplighetsprovade inom ett års tid efter den nya penningtvättslagens ikraftträdande.

Ett annat möjligt tillvägagångssätt är att genomföra samtliga lämplighetsprövningar koncentrerat i projektform med hjälp av interna och eventuellt externa resurser.

Behovet av resurser för lämplighetsprövning av personer med ledande befattningar eller verkliga huvudmän

Som tidigare nämnts innebär kravet på prövning av lämplighet att ett delvis nytt moment måste införas i tillståndsgivningen. De åtgärder som behöver vidtas kan delas upp i två faser, en initial och en löpande.

Den initiala fasen består av att pröva personer med ledande befattningar hos tillhandahållare av speltjänster som har ett befintligt speltillstånd när den nya penningtvättslagen träder i kraft. I den löpande fasen ska den ordinarie tillståndsprövningen utökas med ett nytt moment. Dessutom ska ändringar bland verksamhetsutövarnas ledande befattningshavare, eller dess verkliga huvudmän, hanteras.

Mot bakgrund av uppskattad tidsåtgång för lämplighetsprövning vid handläggning av tillstånd till restaurangkasino samt Länsstyrelsen i Stockholms ungefärliga uppgift om tidsåtgång vid manuell vandelsprövning uppskattas tid per ärende i dessa fall uppgå till ca en timme. Resultatet av uppskattad tidsåtgång per lämplighetsprövning i förhållande till antal tillstånd per behörig tillståndsmyndighet redovisas i nedanstående tabell.

Behörig myndighet	Antal prövningar per år	Tidsåtgång (tim.)
-------------------	-------------------------	-------------------

8(13)

LOTTERI INSPEKTIONEN

2015-12-09

Regeringen	3 ⁶	3
Lotteriinspektionen	40 ⁷	40
Länsstyrelser	2 100	2 100
Kommuner	1 200	1 200
Totalt	3 343	3 343

Länsstyrelserna och kommunerna är de tillståndsmyndigheter som kommer påverkas mest av direktivets krav på lämplighetsprövning, under förutsättning att den typen av lotterier inte undantas från regelverket. Regeringen påverkas i mycket liten utsträckning och påverkan på Lotteriinspektionen framstår inte heller som särskilt omfattande. Till ovanstående ska dock också adderas tid för hantering av ändringar i ledande befattningar hos verksamhetsutövarna som sker vid sidan av den lämplighetsprövning som sker i samband med tillståndsprövningen. Ur länsstyrelsernas och kommunernas synvinkel är den arbetsinsats som krävs för att hantera ändringar i ledande befattningar svår att överblicka. Sannolikt sker ett stort antal ändringar bland ledande befattningshavare (styrelseledamöter) årligen i samband med ideella förenings årsmöten.

De kostnader som uppstår av Lotteriinspektionens tillståndsgivning ska täckas av inbetalda ansökningsavgifter. Om processen för tillståndsgivning utökas med krav på lämplighetsprövning kan avgifterna för ansökningar om tillstånd behöva höjas för att uppnå full kostnadstäckning.

Kontroll av ombud och ombudsregister

Utredningen

I utredningen föreslås att anordnare (dvs. de verksamhetsutövare som har tillstånd att anordna spel och lotterier) ska omfattas av reglerna i den nya penningtvättslagen. Detta innebär att ombuden inte träffas direkt av reglerna. Det poängteras dock i utredningen att anordnarnas anlitande av ombud sammantaget inte får leda till en sämre regel efterlevnad. Lotteriinspektionen ska därför kunna kontrollera att regelverket följs även då ombud anlitas för distribution och administration av spel.

För att möjliggöra denna kontroll ska anordnarna anmäla till Lotteriinspektionen när de avser att använda sig av ombud. Anmälan bör innefatta uppgifter om ombuden och deras lämplighet att, för anordnarnas

⁶ De nuvarande tillstånden från regeringen har en löptid på två år.

⁷ Antal nuvarande tillståndshavare exklusive restaurangkasinospel vars ledande befattningshavares lämplighet redan prövas enligt bestämmelser i lotterilagen.

LOTTERI
INSPEKTIONEN

2015-12-09

räkning, tillhandahålla lotterier. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, företrädesvis Lotteriinspektionen, bör vidare bemyndigas att meddela föreskrifter om vilken ytterligare information som ska lämnas vid anmälan. Efter att informationen har kontrollerats ska uppgifter om ombuden sedan föras in i en databas, ett särskilt register hos Lotteriinspektionen. Ombuden ska dock endast registreras om anmälan uppfyller kraven. Registret ska vara offentligt tillgängligt hos Lotteriinspektionen och uppdateras regelbundet. Anordnarna bör även anmäla förändrade förhållanden till Lotteriinspektionen.

Sammanfattningsvis innebär utredningens förslag i denna del att Lotteriinspektionen ska lämplighetspröva ombud och upprätta samt förvalta ett register med ombud. Dessutom ska Lotteriinspektionen kunna genomföra kontroller hos ombuden. Liksom för lämplighetsprövningen av personer med ledande befattningar hos tillståndshavare är det orealistiskt att tro att lämplighetsprövningen av personer med ledande befattningar hos ombud ska kunna ske i samband med den nya lagens ikraftträdande varför det även avseende prövningen av ombud finns behov av övergångsbestämmelser.

Antal ombud

För att kunna uppskatta antalet ombud måste begreppet definieras. En rimlig utgångspunkt bör vara att samarbetspartners som för tillståndshavares räkning utför uppgifter som omfattas av penningtvättsregleringens krav ska definieras som ombud. Sådana uppgifter bör t.ex. kunna inbegripa mottagande av insatser, utbetalning av vinst och vidtagande av åtgärder i samband situationer då krav på åtgärder för kundkännedom uppstår.

På spelmarknaden finns flera olika typer av aktörer som med ovanstående definition kan falla in under begreppet ombud. Den vanligaste och mest uppenbara formen av ombud är de kiosker, tobaksbutiker och livsmedelsaffärer som Svenska Spel, ATG och olika rikslotterier samarbetar med genom avtal. Det finns ca 5 500 sådana ombud i Sverige. För försäljning av spel på plats på trav- och galoppbanor anlitar ATG de trav- och galoppsällskap (ett 30-tal) som sköter verksamheten på banorna för försäljning av spel och utbetalning av vinster.

Svenska Spel har värdeautomater (Vegas) utställda hos drygt 1 800 restauranger och bingohallar som inte hanterar insatser men som betalar ut vinster. Bingoverksamhet hanteras i många fall inte av tillståndshavarna själva utan av olika servicebolag. Samma förhållande gäller för majoriteten

10(13)

LOTTERI INSPEKTIONEN

2015-12-09

av rikslotterierna där det finns ett tiotal servicebolag som sköter driften av lotterier genom avtal med tillståndshavarna. Det förekommer också att ideella föreningar agerar ombud åt rikslotterier mot betalning av provision per såld lott, ett allmänt känt exempel är Folkspel (Bingolotto) som säljer lotter med hjälp av ett stort antal föreningar.

Typ av spel	Typ av aktör	Antal (ca)
Lotterier, vadhållning, nummerspel	Kiosker, tobaksbutiker	5 500
Vadhållning på trav- och galoppbanor	Trav- och galoppsällskap	30
Värdeautomatspel	Restauranger och bingoallar	1 800
Rikslotterier och bingo	Servicebolag	10
Rikslotterier	Säljande föreningar	Uppgift saknas
Totalt	Samtliga	7 340

Av tabellen framgår att antalet aktörer som potentiellt sett kan klassas som ombud uppgår till minst 7 340 st. Tabellen omfattar inte de föreningar som säljer lotterier på provision åt rikslotterianordnare, eftersom antalet inte kan uppskattas.

Behovet av resurser för lämplighetsprövning av ombud

Precis som vid lämplighetsprövning av ledande befattningshavare enligt artikel 47.2 torde viss ledning gå att få från handläggning av restaurangkasinotillstånd och länsstyrelsernas uppskattade handläggningstider när det gäller beräknad tidsåtgång per ärende. Som redogjorts för ovan beräknas denna handläggning omfatta uppskattningsvis en timme per ärende.

I ett initialt skede, när den nya penningtvättslagen trätt i kraft, måste de befintliga ombudens lämplighet prövas för att uppfylla kraven i lagförslaget. Som framgår av tabellen i föregående avsnitt uppgår dessa till minst 7 340 st. Under förutsättning att lämplighetsprövning av ett ombud tar ungefär lika lång tid som prövningen av ledande befattningshavare hos tillståndshavarna skulle tidsåtgången för den initiala prövningen uppgå till ca 7 300 timmar, dvs. ca 6 årsarbetskrafter under ett helt års tid⁸. Till detta kommer också arbete med att förbereda IT-system och arbetsmetoder.

Den initiala prövningen av befintliga ombuds lämplighet skulle kunna genomföras i projektform. En grupp bestående av tio projektanställda handläggare skulle t.ex. klara av att lämplighetspröva samtliga 7 340 ombud på ca 7 månader⁹.

⁸ För 2014 uppgick effektiv nedlagd tid på operativ verksamhet (tillstånd och tillsyn) per anställd på Lotteriinspektionen ca 1 200 timmar.

⁹ $7\,340 \text{ ombud} / ((1\,200 \text{ tim. per år} / 12 \text{ månader}) * 10) = 7,34 \text{ månader}$.

LOTTERI
INSPEKTIONEN

2015-12-09

När den initiala prövningen av befintliga ombud är klar kommer Lotteriinspektionens organisation för handläggning av ombud att behöva anpassas till en löpande ärendehantering. Enligt uppgifter från Svenska Spel tecknades avtal med 141 nya ombud under 2014. Utöver teckning av nya avtal hanterades också nästan 400 ägarbyten och ungefär lika många ombud avvecklades under året. Sammantaget hanterade Svenska spel knappt 950 ärenden avseende ombudsförhållanden. För ATG uppgick motsvarande siffra till ca 300 ärenden. Under 2014 handlade Lotteriinspektionen 583 nya ansökningar om tillstånd till värdeautomatspel och 116 ärenden om byte av ägare till restauranger. Utifrån dessa uppgifter kan det årliga antalet ärenden rörande prövning och registrering av ombud uppskattas till ca 2 000 per år. Denna uppskattning omfattar inte trav- och galoppsällskap, servicebolag eller säljande föreningar.

Av tidigare beräkningar följer att 2 000 ärenden om prövning av lämplighet tar uppskattningsvis 2 000 timmar, vilket motsvarar ungefär 1,5 årsarbetskrafter.¹⁰

Sammanfattning och avslutande kommentarer

Penningtvättslagens utökade tillämpningsområde avseende tillhandahållare av speltjänster med tillstånd enligt lotterilagen innebär att antalet aktörer som står under Lotteriinspektionens penningtvätts tillsyn ökar från en (1) till som mest ca 3 400 st. Oavsett hur tillsynsarbetet organiseras på Lotteriinspektionen kommer det ändrade regelverket att resultera i behov av att rekrytera minst en, möjligtvis fler, tillsynshandläggare till myndigheten.

Prövningen av lämplighet av personer med ledande befattning, eller dess verkliga huvudmän, hos tillståndshavare och framförallt hos ombuden kommer i ett initialt skede att innebära ett stort merarbete för myndigheten. En möjlig lösning är att hantera de första prövningarna genom en projektorganisation. För att det inte ska ta allt för lång tid för projektet att bli klart behöver uppskattas minst tio personer behöva ingå i organisationen. När samtliga berörda tillståndshavare och ombud prövats beräknas det löpande arbetet kräva 1-2 årsarbetskrafter.

För länsstyrelser och kommuner innebär ett ändrat regelverk i enlighet med utredningens förslag att mer än 3 000 verksamhetsutövares ledande befattningshavare, eller verkliga huvudmän, ska lämplighetsprövas. Detta under förutsättning att regionala och kommunala lotterier samt bingo

¹⁰ 2 000 timmar/1 200 tim. per år = 1,7 årsarbetskrafter.

LOTTERI
INSPEKTIONEN

2015-12-09

kommer att omfattas av regelverket, något som Lotteriinspektionen har att bedöma och besluta enligt utredningens förslag.

13(13)

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2.[8]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]
Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]
Framtid sökes –
Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare.
[6]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]