

Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet

Betänkande av Utredningen om åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:23

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22728-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Genom beslut den 16 mars 2006 bemyndigade regeringen dåvarande statsrådet Sven-Erik Österberg att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över frågor om vilka åtgärder som behöver vidtas för att ytterligare effektivisera bekämpningen av penningtvätt och terrorismfinansiering. Med stöd av detta bemyndigande förordnades samma dag hovrättsrådet Kjell-Olof Wennström som särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades den 16 mars 2006 kanslirådet Jacob Aspegren, enhetschefen Linda Hedvall, kanslirådet Eva-Lena Nebelius, chefsjuristen Monica Rodrigo samt numera chefsjuristen Tomas Tetzell. Som experter förordnades samma dag statistikern Louise Ekström, chefsjuristen Per Eskilsson och myndighetschefen Anna-Lena Järvstrand. Chefen för Finanspolisen Tommy Kangasvieri förordnades som sakkunnig den 20 april 2006. Kammaråklagaren Hans-Jörgen Hanström förordnades som expert från den 12 maj 2006 och försäkringsjuristen Anna Chytraeus som expert från den 18 januari 2007. Linda Hedvall entledigades den 7 november 2006. Juristen Carlos Barriuso förordnades som sakkunnig den 4 december 2006.

Som sekreterare anställdes från den 3 april 2006 numera hovrättsrådet Vibeke Sylten.

Regeringen beslutade den 21 december 2006 om tilläggsdirektiv.

Utredningen antog namnet Utredningen om åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering.

Härmed överlämnas utredningens betänkande (SOU 2007:23) Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet.

Särskilda yttranden har avgetts av Tomas Tetzell och Carlos Barriuso.

Stockholm i mars 2007

Kjell-Olof Wennström

/ Vibeke Sylten

Sammanfattning

Bakgrund

Penningtvätt kan angripas med straffrättsliga metoder och regelverk. Eftersom penningtvätt syftar till att på olika sätt dölja ursprunget till illegala tillgångar finns starka skäl att använda det finansiella systemet för att kunna använda medlen i den legala ekonomin via investeringar eller konsumtion. Det är viktigt att skydda stabiliteten hos det finansiella systemet mot sådana förfaranden. Därför finns regler av administrativ art som innehåller krav på företag, såväl inom den finansiella sektorn som utanför, att kontrollera sina kunder, granska misstänkta transaktioner och rapportera dessa till Finanspolisen. Detta betänkande innehåller förslag till regler av sistnämnda slag.

Det tredje penningtvättsdirektivet, 2005/60/EG, bygger, liksom tidigare direktiv, i huvudsak på de rekommendationer som utfärdats av Financial Action Task Force (FATF). Det har tillkommit bl. a. som en följd av önskemål om att regleringen på gemenskapsnivå skall stå i samklang med utvecklingen inom FATF, där rekommendationerna under år 2003 blev föremål för en omfattande revidering och utvidgning av tillämpningsområdet. Detta var i sin tur en del av händelseutvecklingen efter den 11 september 2001. Penningtvättsdirektivet har nu det utökade syftet att förhindra finansiering av terrorism.

Utredningens uppgift har varit att se över vilka åtgärder som behövs vidtas för att ytterligare effektivisera bekämpningen av penningtvätt och terrorismfinansiering genom att 1) genomföra direktivet 2005/60/EG, 2) genomföra vad som därutöver krävs för att uppfylla de 40 FATF-rekommendationerna inklusive den specialrekommendation (nr VI) som gäller alternativa betalningsförmedlare samt överväga lämpligheten av en nationell databas (rekommendation nr 19), och slutligen 3) kartlägga myndighetssamverkan på området.

Nuvarande regler

De administrativa åtgärder som syftar till att företagen inte skall medverka till transaktioner som innebär penningtvätt, återfinns i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt. Straffstadgandena som träffar förfaranden som kan utgöra penningtvätt återfinns i brottsbalken och på annat håll i strafflagstiftningen. Lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i viss fall m.m. (finansieringslagen) genomför FN-konventionen om bekämpning av finansiering av terrorism. Förutom straffrättsliga bestämmelser innehåller den lagen även bestämmelser för verksamhetsutövare inom den finansiella sektorn, motsvarande dem som finns i penningtvättslagen, rörande gransknings- och rapporteringsplikt m.m. Lagen (1999:163) om penningtvättsregister innebär att den som omfattas av penningtvättslagen kan föra register över de uppgifter som lämnats till Finanspolisen på grund av misstanke om penningtvätt.

Ett riskbaserat förhållningsätt och ”känn din kund”

Det tredje penningtvättsdirektivet har en riskbaserad utgångspunkt. Det innebär att direktivet i grunden utgår från att riskerna skiljer sig åt mellan olika länder, kunder, verksamhetsområden och att förändringar i olika hänseenden kan ske över tiden. Resurserna skall användas där behoven finns.

Kraven som ställs på dem som omfattas av bestämmelserna består i att de skall ha tillräckliga rutiner och tillräcklig kunskap för att kunna bedöma om en situation innebär en risk för penningtvätt eller terrorismfinansiering, och att sedan agera därefter. De riskområden som finns eller som uppstår är verksamhetsutövarna själva de bästa analytikerna av, eftersom de bäst känner sin verksamhet och sina kunder. Begreppet ”Känn din kund” används inom den finansiella sektorn, men blir i praktiken nu tillämpligt för alla som omfattas av penningtvättslagen.

Innebörden av lagändringarna

Penningtvättslagen behålls i sina huvuddrag. Lagens rubrik ändras till lagen (1993:768 om åtgärder mot penningtvätt *och finansiering av terrorism*). Syftet med lagen utökas till att förhindra att finansiell

verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Med finansiering av terrorism avses den brottslighet som anges i finansieringslagen. Finansieringslagens samtliga bestämmelser som rör fysiska och juridiska personers förebyggande åtgärder återges i penningtvättslagen. Det utökade syftet med penningtvättslagen gäller alla verksamhetsutövare som omfattas av den lagen.

Bestämmelserna i penningtvättslagen om granskning, uppgiftsskyldighet och meddelandeförbud kvarstår. I vissa hänseenden görs förtydliganden. Uppgifter till Finanspolisen skall lämnas utan dröjsmål efter granskning. Om det inte går att underlåta att utföra en transaktion, eller om underlåtenheten skulle försvåra utredningen, får uppgifter dock lämnas i efterhand. Meddelandeförbudet skall inte hindra att information ges till en tillsynsmyndighet om att uppgifter lämnats till Finanspolisen, om det finns behov av den informationen. De särbestämmelser som gällt för advokater och godkända och auktoriserade revisorer (24-timmarsfristen) tas bort.

Ytterligare aktörer kommer att omfattas av regelverket. Det gäller verksamhet som består i att yrkesmässigt tillhandahålla bokföringstjänster, dvs. en ganska stor grupp. Dessutom tillkommer s.k. bolagsbildare, dvs. verksamhet som består i bildande av bolag eller andra juridiska personer eller försäljning av nybildade aktiebolag.

Ett generellt krav på att verksamhetsutövaren skall ha rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt finns redan i dag, liksom att de anställda skall erhålla behövlig information och utbildning för ändamålet. Dessa krav lyfts nu fram än mer. Därutöver innehåller lagen nya, mer detaljerade, regler om vad "känn din kund" innebär; kunden skall identifieras, det skall vara klart vad affärsförbindelsen syftar till och affärsförbindelsen skall också följas upp. I vissa fall får man dock förlita sig på att en tredje part utfört kontroller av kunden.

"Känn din kund" innebär att man skall känna även den kund som inte är den som framträder, den person som i lagen kallas "den verkliga huvudmannen". Det är den fysiska person som ytterst äger eller kontrollerar kunden eller den fysiska person för vars räkning någon annan person handlar. Innebörden är att, när det gäller juridiska personer, ägarskapsförhållande och kontrollstruktur skall framstå som klara. Kunden skall enligt huvudregeln kontrolleras innan affärsförbindelsen eller den enstaka transaktionen genomförs. Konsekvensen av att en kund inte kan identifieras på ett tillräckligt

tillförlitligt sätt är att affärsförbindelsen inte skall inledas eller den enstaka transaktionen inte utföras.

Vissa kunder bör man känna särskilt väl...

Lagstiftningen blir differentierad på det sättet att vissa situationer och personer pekas ut som - typiskt sett - innebärande hög risk. Särskilda, skärpta, krav skall gälla för kunder som man inte träffar öga mot öga (distanskunder), vid gränsöverskridande korrespondentbankförbindelser och vid affärsförbindelser eller enstaka transaktioner med personer i politiskt utsatt ställning bosatta utomlands (Politically Exposed Person, s.k. PEP).

... och andra mindre

Vissa kunder och produkter anses inte behöva de kontroller som annars gäller i lagen. Det gäller dels kreditinstitut m. fl. aktörer, vilka är undantagna sedan tidigare. Nya undantag görs för börsnoterade företag och svenska myndigheter. Undantag görs också för en del produkter; livförsäkringar, pensionsförsäkringar, vissa pensionsavtal och elektroniska pengar. Misstänkta transaktioner skall dock alltid anmälas, oavsett lägre krav.

Förslag som berör behandling av personuppgifter

Den nuvarande penningtvättsregisterlagen tas in i penningtvättslagen. Gallringstiden förlängs till tre år, i stället för nuvarande 1 år. Förslagen i sin helhet innebär ett ökat behov av användande av elektroniska systemstöd för vissa större företag. Avvikelser från personuppgiftslagen görs i lagen. Användande av databaser för att utröna om en person är en PEP tillåts, och identitetshandlingar skall, även om de innehåller känsliga personuppgifter, kunna lagras elektroniskt. Integritetsskyddsfrågor bör ges fortsatt uppmärksamhet framöver och ytterligare lagstiftningsåtgärder kan erfordras.

Möjliga effektivitetsförbättringar

Finanspolisens roll är betydelsefull när det gäller informations-spridning till tillsynsmyndigheter och återkoppling till enskilda som lämnat uppgifter. Möjligheter till elektronisk anmälan finns, men bör ställas som krav framöver för kunna förbättra möjligheterna att hantera informationen och utföra ett effektivt analysarbete.

På sikt finns möjligheter att ta fram statistikuppgifter av högre kvalitet än vad som för närvarande är fallet. En förutsättning är att berörda myndigheter ställer relevanta krav på informationssystemen och att det ställs ekonomiska och personella resurser till förfogande. På kortare sikt bör Finanspolisen kunna sammanställa de uppgifter som erfordras enligt direktivet.

Det är ändamålsenligt att berörda branscherna involveras i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta skulle kunna ske i samrådsorgan för branscher och myndigheter. De närmare formerna bör och kan berörda myndigheter själva avgöra, i samråd med berörda branscher. Vidare bör en nationell strategi för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism övervägas. Innehållet i en sådan lämnas emellertid öppen. En tänkbar fråga att ta upp är möjligheterna att begränsa kontanthandeln.

Samverkan mellan myndigheter

Ett stort antal myndigheter är på olika sätt involverade i bekämpandet av penningtvätt och finansiering av terrorism: Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen /Finanspolisen, Skatteverket, Tullverket, Finansinspektionen, Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet (BRÅ), Revisorsnämnden, Fastighetsmäklarnämnden, och Lotteriinspektionen. Deras samverkan, och även egna arbete, presenteras genom redovisning av ett arbete som utförts av Ekorådets arbetsgrupp som har i uppdrag att bereda vissa frågor rörande åtgärder mot penningtvätt.

Tillsyn

Tillsynen bör öka såväl inom som utanför det finansiella sektorn. Godkända och auktoriserade revisorer och fastighetsmäklare bör stå under tillsyn av Revisorsnämnden respektive Fastighetsmäklar-

nämnden. Kasinon bör vara föremål för tillsyn från Lotteriinspektionen. Övervakningen av att kraven enligt penningtvättslagen uppfylls utövas av Advokatsamfundet beträffande advokater och biträdande jurister. Finansinspektionen åläggs tillsynsuppgifter enligt penningtvättslagen beträffande viss icke-finansiell verksamhet: skatterådgivare, revisorer som inte är auktoriserade eller godkända, vissa oberoende jurister, tillhandahållare av tjänster till bolag, handel med och auktionsförsäljning av värdefull lös egendom i de fall betalning sker kontant till höga belopp (15 000 euro och däröver). Finansinspektionen får dessutom ett särskilt samordnings- och informationsansvar i förhållande till övriga tillsynsmyndigheter och blir ett nav i arbetet med att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Tillsynsmyndigheterna bör genom vägledning skapa förutsättningar för att ändamålet med lagstiftningen skall kunna tillgodoses.

Tillhandahållare av vissa tjänster till bolag (bolagsbildare) skall underkastas registreringsplikt. Övriga verksamhetsutövare som ställs under tillsyn skall omfattas av en allmän tillsyn. En ny lag som reglerar tillsyn för dessa föreslås. Lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet kompletteras med bestämmelser om möjlighet till platsbesök, vilket möjliggör en effektivare tillsyn.

En central databas för transaktioner över ett visst belopp?

Utredningen har övervägt FATF:s rekommendation nr 19 som handlar om lämpligheten i att inrätta en central databas dit finansiella institutioner kan rapportera transaktioner över ett visst belopp, dvs. utan att det finns misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Utredningen har funnit att det kan finnas skäl för en sådan, men kommit till slutsatsen att det för närvarande inte finns tillräckliga skäl att föreslå en sådan. I stället bör man avvakta utfallet av de riktade åtgärder man nu genomför i form av t. ex ökad tillsyn.

Ikraftträdande och konsekvenser

Den ökade tillsynen innebär ökade åtaganden för staten. Företag får nya administrativa bördor för bl. a. identitetskontroll av sina kunder och fler företag ställs under tillsyn. Kunderna, dvs. enskilda

får i större omfattning förete identitetshandlingar och tillhandahålla uppgifter till företagen.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 15 december 2007.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt

dels att lagens rubrik skall ha följande lydelse,

dels att 3 § skall upphöra att gälla,

dels att nuvarande 1 § skall betecknas 1 a §, nuvarande 4 a § skall betecknas 4 d § och nuvarande 13 a § betecknas 13 § och ha följande lydelse,

dels att 1, 2, 2 b, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 9 b, 11, och 12 § samt rubrikerna före 3, 4, och 12 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas nya bestämmelser, 1, 4 a – 4 d, 7 a, och 15– 23 § samt närmast före 4 a, 4 b, 4 c, 4 e, 6, och 15 § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

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

1 a §

Med penningtvätt avses i denna lag sådana åtgärder med avseende på egendom som har förvärvats genom brott, som kan medföra att denna egenskap hos egendomen fördöljs, att den brottslige får möjlighet att undandra sig rättsliga påföljder eller att

återskaffandet av egendomen försvåras, samt sådana åtgärder som innefattar förfogande över och förvärv, innehav eller brukande av egendomen.

Med penningtvätt avses även åtgärder med annan egendom än som avses i första stycket, om åtgärderna är ägnade att dölja att någon har berikat sig genom brottslig gärning.

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

2 §

Bestämmelserna i denna lag gäller fysiska och juridiska personer som driver

1. bank- eller finansieringsrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,
2. livförsäkringsrörelse,
3. verksamhet av det slag som beskrivs i 1 kap. 3 § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse,
4. verksamhet som kräver anmälan till eller ansökan hos Finansinspektionen enligt lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet eller lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet,
5. försäkringsförmedling enligt lagen (2005:405) om försäkringsförmedling,
5. försäkringsförmedling enligt lagen (2005:405) om försäkringsförmedling, såvitt avser sådan verksamhet rörande livförsäkring,
6. verksamhet för utgivning av elektroniska pengar enligt lagen (2002:149) om utgivning av elektroniska pengar,
7. fondverksamhet enligt lagen (2004:46) om investeringsfonder,
8. verksamhet som fastighetsmäklare enligt fastighetsmäklare med fullständig registr-

lagen (1995:400),

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

10. verksamhet som godkänd eller auktoriserad revisor, eller

ering enligt fastighetsmäklarlagen (1995:400),

10. yrkesmässig revisionsverksamhet eller verksamhet som består i att yrkesmässigt tillhandahålla bokföringstjänster,

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

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

12. yrkesmässig verksamhet som, utan att omfattas av annan verksamhet i denna lag, består i bildande av bolag eller andra juridiska personer eller försäljning av nybildade aktiebolag.

Lagen gäller endast sådan mot kunder inriktad verksamhet som avses i första stycket. I fråga om verksamheter som avses i första stycket 1-7 gäller lagen även filialer i Sverige till utländska juridiska personer med huvudkontor i utlandet.

Fysisk eller juridisk person som avses i första stycket 1-7 skall tillämpa bestämmelserna om kundkännedom och bevarande av handlingar enligt denna lag även beträffande sina filialer eller dotterföretag i tredje land som bedriver motsvarande verksamhet, om inte det tredje landets lagstiftning hindrar det.

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet för vissa andra fysiska och juridiska personer finns i 9 c §.

2 b §

Bestämmelserna i denna lag gäller även fysiska och juridiska personer som driver yrkesmässig handel med eller auktionsförsäljning av antikviteter, konst, ädelstenar, metaller, skrot eller

Bestämmelserna i denna lag gäller även fysiska och juridiska personer som driver yrkesmässig handel med eller auktionsförsäljning av antikviteter, konst, ädelstenar, metaller, skrot,

transportmedel i de fall betalning görs kontant med ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer.

transportmedel eller andra varor i de fall betalning görs kontant med ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer.

Rutiner och utbildning

Att förfaranden som avses i 1 § kan vara straffbara som penninghäleri eller penninghäleriförseelse framgår av 9 kap. 6 a och 7 a §§ brottsbalken.

Fysiska och juridiska personer som avses i 2 § första stycket samt 2 a och 2 b §§ får inte heller annars medvetet medverka vid transaktioner som kan antas utgöra penningtvätt.

Identitetskontroll

Den fysiska eller juridiska personen skall kontrollera identiteten hos den som vill inleda en affärsförbindelse med den fysiska eller juridiska personen.

Identitetskontroll skall utföras också beträffande annan än den som avses i första stycket vid transaktioner som uppgår till ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer. Detsamma gäller om transaktionen understiger 15 000 euro men kan antas ha samband

3 §

Den fysiska eller juridiska personen skall ha rutiner, grundade på en riskbedömning, för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism och skall svara för att de anställda får fortlöpande behövlig information och utbildning för ändamålet.

Om en fysisk person som omfattas av 2 § första stycket, 2 a eller 2 b § driver sin verksamhet som anställd hos en juridisk person, skall skyldigheten att upprätthålla rutiner gälla den juridiska personen.

Tillfällen som kräver kundkännedom

4 §

Den fysiska eller juridiska personen skall tillämpa bestämmelserna om kundkännedom i följande fall.

1. Vid inledandet av en affärsförbindelse.

2. Vid *enstaka* transaktioner som uppgår till ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer. Detsamma gäller om transaktionen understiger 15 000 euro men kan antas ha samband med en eller flera andra transaktioner

med en annan transaktion och tillsammans med denna uppgår till minst detta belopp. Om summan inte är känd vid tidpunkten för en transaktion, skall identiteten kontrolleras så snart summan av transaktionerna uppgår till minst 15 000 euro.

När en affärsförbindelse inleds eller en transaktion sker med någon på distans, skall den fysiska eller juridiska personen vidta de särskilda åtgärder som krävs för att säkerställa den andra personens identitet.

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

och dessa tillsammans uppgår till minst detta belopp.

3. Vid osäkerhet om tillförlitligheten av tidigare erhållna uppgifter om kundens identitet.

Innebörden av kundkännedom

4 a §

Den fysiska eller juridiska personen skall i sina affärsförbindelser skaffa sig erforderlig kännedom om sina kunder.

Omfattningen av de åtgärder som vidtas för att uppnå kundkännedom får efter en riskbedömning anpassas efter föreliggande omständigheter såsom typ av affärsförbindelse, produkt eller transaktion.

Åtgärder för kundkännedom skall inbegripa

1. identifiering av kunden genom kontroll av identitetshandling, registerutdrag eller på annat tillförlitligt sätt,

2. inhämtande av information om affärsförbindelsens syfte och art, och

3. fortlöpande övervakning av affärsförbindelsen och de transaktioner som därvid utförs.

För distanskunder skall vidtas ytterligare åtgärder enligt vad som följer av 6 §.

Den fysiska eller juridiska personen skall i förekommande fall förvissa sig om vem som är den verkliga huvudmannen. Med denne avses den fysiska person som ytterst äger eller kontrollerar kunden eller den fysiska person för vars räkning någon annan person handlar.

Vid enstaka transaktioner enligt 4 § 2 tillämpas reglerna om kännedom om kundens identitet i denna bestämmelse.

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

Tidpunkten för identitetskontroll

4 b §

Kontroll av kundens identitet skall genomföras innan en affärsförbindelse inleds eller en enstaka transaktion utförs.

Om det är nödvändigt för att inte avbryta den normala verksamheten, och om risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism är ringa, får identitetskontrollen dock utföras samtidigt som affärsförbindelsen ingås, under

förutsättning att kontrollen slutförs så snart det är möjligt.

I livförsäkringsverksamhet får identitetskontrollen av förmåntagaren utföras vid första utbetalningen eller då rättigheterna enligt försäkringsavtalet utövas.

Åtgärder utförda av tredje part

4 c §

4 c § Den fysiska eller juridiska personen får förlita sig på åtgärder för att uppnå kundkännedom enligt 4 a § tredje stycket 1 och 2 samt femte stycket som företagits av en tredje part från vilken kunden hänvisats, om denna information om kunden finns tillgänglig eller på begäran kan göras tillgänglig av tredje part.

Med tredje part avses sådana fysiska eller juridiska personer som anges i 2 § första stycket 1-3 och 5-7, godkända och auktoriserade revisorer samt advokater dels inom Europeiska unionen, dels i tredje land, om dessa enligt lag i tredje land är registreringskyldiga och lagstiftningen såvitt avser åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism motsvarar den inom Europeiska unionen.

Lägre krav på kundkänedom

4 d §

Identitetskontroll behöver inte utföras beträffande fysiska eller juridiska personer med verksamhet som anges i 2 § första stycket 1-7, som

1. hör hemma inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, eller

2. hör hemma i en stat utanför det området om staten har bestämmelser om åtgärder mot penningtvätt som motsvarar dem som föreskrivs i rådets direktiv 91/308/EEG av den 10 juni 1991 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/97/EG.

Identitetskontroll behöver inte heller utföras om en transaktion görs till ett konto som tillhör någon vars identitet tidigare har kontrollerats enligt denna lag.

Åtgärder för att uppnå kundkänedom enligt 4 a § behöver inte vidtas beträffande fysiska eller juridiska personer med verksamhet som anges i 2 § första stycket 1-7, som

2. hör hemma i en stat utanför det området om staten har bestämmelser om åtgärder mot penningtvätt som motsvarar dem som föreskrivs i rådets direktiv 91/308/EEG av den 10 juni 1991 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar, senast ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG.

Sådana åtgärder behöver inte heller vidtas beträffande

3. börsnoterade företag vars aktier handlas på en reglerad marknad i den mening som avses i direktiv 2004/39/EU eller börsnoterade företag i tredje land med motsvarande insynskrav, eller

4. svenska myndigheter.

5 §

Livförsäkringsföretag och försäkringsförmedlare enligt lagen

Åtgärder för att uppnå kundkänedom enligt 4 a § behöver

(2005:405) om försäkringsförmedling behöver inte utföra identitetskontroll med anledning av ett försäkringsavtal vars årliga premie uppgår till ett belopp motsvarande högst 1 000 euro eller vars engångspremie uppgår till ett belopp motsvarande högst 2 500 euro. Identitetskontroll behöver inte heller göras med anledning av betalningar som görs från ett konto som har öppnats hos ett kreditinstitut som hör hemma inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

inte vidtas beträffande följande produkter eller transaktioner.

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

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

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

4. elektroniska pengar, om det för

a) icke laddningsbar produkt kan lagras högst 150 euro, eller

b) laddningsbar produkt kan lagras högst 2 500 euro på ett år och högst 1 000 euro kan lösas in under ett år.

Skärpta krav på kundkänedom

6 §

Om det kan antas att den som vill inleda en affärsförbindelse med den fysiska eller juridiska personen eller göra en sådan transaktion som avses i 4 § andra stycket inte handlar för egen räkning, skall den fysiska eller juridiska personen på lämpligt sätt söka skaffa sig kännedom om identiteten hos den för vars räkning han handlar.

Första stycket gäller inte i de

Åtgärder utöver dem som anges i 4 a § skall alltid vidtas i följande fall.

1. Vid tillfällen då affärsförbindelsen inleds eller enstaka transaktion utförs och kunden inte är fysiskt närvarande för identifiering (distanskunder).

2. Vid gränsöverskridande korrespondentbankförbindelser med motpart i tredje land.

Korrespondentbankförbindel-

fall som anges i 4 a § eller när särskilda skäl talar för att kontrollen är obehövlig

ser med brevlådebanker (shell banks) får inte förekomma, inte heller korrespondentbankförbindelser med en bank som tillåter att dess konton används av brevlådebanker. Med sådana avses kreditinstitut eller motsvarande som saknar fysisk närvaro och ledning i ett land och som inte är anslutet till en finansiell grupp som står under tillsyn.

3. Vid affärsförbindelser eller enstaka transaktioner med personer i politiskt utsatt ställning vilka är bosatta utomlands. Med sådana avses personer som innehar eller tidigare har innehaft de högsta offentliga funktionerna i ett land och deras närmaste familjemedlemmar och kända medarbetare.

Även i andra fall skall den fysiska eller juridiska personen utföra en skärpt kontroll, om efter en riskbedömning omständigheterna föranleder det.

Tillfällen som alltid kräver kundkännedom

Den kontroll som anges i 4-6 §§ skall, även om det inte följer av bestämmelserna i de paragraferna, alltid utföras om det kan antas att en transaktion utgör penningtvätt.

7 § Åtgärder för att uppnå kundkännedom skall, även om det inte följer av bestämmelserna i 4, 4 d och 5 § alltid vidtas om det kan antas att en transaktion utgör penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Konsekvenser av att tillräcklig kundkännedom inte kan erhållas

7 a §

Om kraven på identifiering av kunden eller information om affärsförbindelsens syfte och art inte uppfylls skall affärsförbindelsen inte inledas eller den enskilda transaktionen inte utföras. Om affärsförbindelsen redan har inletts med stöd av 4 b § andra stycket, skall den avbrytas.

Om förhållandena är sådana att penningtvätt eller finansiering av terrorism kan misstänkas, skall den fysiska eller juridiska personen lämna uppgifter enligt 9 §.

Första stycket tillämpas inte i de situationer som anges i 9 a § och 9 b §.

8 §

Handlingar eller uppgifter som använts vid identitetskontroll skall bevaras i minst fem år. Tiden skall räknas från det att identitetskontrollen utfördes eller, i de fall då en affärsförbindelse har ingåtts, affärsförbindelsen upphörde.

Detsamma skall gälla för handlingar och andra uppgifter som legat till grund för affärsförbindelsen eller transaktionen.

9 §

Den fysiska eller juridiska personen skall granska alla transaktioner som skäligen kan antas utgöra penningtvätt.

Den fysiska eller juridiska personen skall därvid lämna

Den fysiska eller juridiska personen skall granska alla transaktioner som skäligen kan antas utgöra penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Den fysiska eller juridiska

uppgifter till Rikspolisstyrelsen eller den polismyndighet som regeringen bestämmer om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt. Sedan sådana uppgifter har lämnats skall den fysiska eller juridiska personen på begäran av myndigheten lämna de ytterligare uppgifter som behövs för utredningen om penningtvätt.

personen skall *därefter, om misstanken kvarstår, utan dröjsmål* lämna uppgifter till Rikspolisstyrelsen eller den polismyndighet som regeringen bestämmer om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt *eller finansiering av terrorism.*

Den fysiska eller juridiska personen skall avstå från att utföra transaktioner med vetskap eller misstanke om att de har samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism till dess att åtgärderna i andra stycket har vidtagits. Om det inte är möjligt att underlåta att utföra en misstänkt transaktion, eller om underlåtenheten kan antas försvåra den vidare utredningen, får uppgifter lämnas i efterhand. Sedan sådana uppgifter har lämnats skall den fysiska eller juridiska personen på begäran av myndigheten lämna de ytterligare uppgifter som behövs för utredningen.

När uppgifter har lämnats enligt andra stycket, skall även annan fysisk eller juridisk person som avses i 2 § första stycket samt 2 a och 2 b §§ lämna de uppgifter för utredningen om penningtvätt som myndigheten begär.

9 b §

Advokater och biträdande jurister på advokatbyrå är inte skyldiga att lämna uppgifter enligt 9 § när det gäller information som avser en klient och som de har fått, medan de

Advokater och biträdande jurister på advokatbyrå och andra oberoende jurister, *godkända och auktoriserade revisorer samt skatterådgivare* är inte skyldiga att lämna uppgifter enligt

bedömer klientens rättsliga situation. 9 § när det gäller information som avser en klient och som de har fått, medan de bedömer klientens rättsliga situation.

11 §

Den fysiska eller juridiska personen, dess styrelseledamöter eller anställda får inte röja för kunden eller för någon utomstående att en granskning har genomförts eller att uppgifter har lämnats enligt 9 eller 9 c § eller att polisen genomför en undersökning.

För advokater och biträdande jurister på advokatbyrå gäller förbudet mot att röja de omständigheter som avses i första stycket under 24 timmar från det att en granskning har inletts, uppgifter har lämnats till polisen eller polisen har inlett en undersökning. Detsamma gäller för godkända och auktoriserade revisorer när de har vidtagit åtgärder som har anknytning till revisionsverksamhet.

Finansinspektionens underrättelseskyldighet

Den fysiska eller juridiska personen, dess styrelseledamöter eller anställda får inte röja för kunden eller för någon utomstående att en granskning har genomförts eller att uppgifter har lämnats enligt 9 eller 9 c § eller att polisen genomför en undersökning.

Bestämmelsen hindrar inte att uppgift enligt första stycket lämnas till en tillsynsmyndighet i ett disciplinärende eller annat ärende som föranleder att sådan uppgift lämnas.

Tillsynsmyndighets underrättelseskyldighet

12 §

Om Finansinspektionen vid en inspektion av en fysisk eller juridisk person eller på annat sätt får kännedom om transaktioner som kan antas utgöra

Om en tillsynsmyndighet vid en inspektion av en fysisk eller juridisk person eller på annat sätt får kännedom om transaktioner som kan antas utgöra

penningtvätt, skall *inspektionen* underrätta Rikspolisstyrelsen eller den polismyndighet som regeringen bestämmer om transaktionerna.

penningtvätt *eller finansiering av terrorism*, skall *myndigheten* underrätta Rikspolisstyrelsen eller den polismyndighet som regeringen bestämmer om transaktionerna.

Interna rutiner och utbildning

13 § Den fysiska eller juridiska personen skall ha rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och skall svara för att de anställda får behövlig information och utbildning för ändamålet.

Om en fysisk person som omfattas av 2 § första stycket, 2 a eller 2 b § driver sin verksamhet som anställd hos en juridisk person, skall skyldigheten enligt första stycket gälla den juridiska personen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. identitetskontroll enligt 4 och 6 §§,

2. vilka stater som uppfyller villkoret enligt 4 a § första stycket 2,

3. i vilken utsträckning hand-

13 §

Regeringen eller den myndighet *eller de myndigheter* som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. identitetskontroll *och andra åtgärder för att uppnå kundkännedom*,

2. *ytterligare undantag från krav på kundkännedom eller om skärpta krav för personer, institutioner, produkter eller tjänster*,

3. vilka stater som uppfyller de krav som ställs på tredje land enligt denna lag,

4. i vilken utsträckning hand-

lingar eller uppgifter som använts vid identitetskontroll skall bevaras *enligt 8 §, och*

4. vilka rutiner som skall följas samt vilken information och utbildning som skall tillhandahållas *enligt 13 §.*

lingar eller uppgifter som använts vid identitetskontroll skall bevaras,

5. *åtgärder vid granskning eller uppgiftslämnande, och*

6. vilka rutiner som skall följas samt vilken information och utbildning som skall tillhandahållas anställda.

Registerfrågor m.m.

Tillämpningsområde

15 §

Fysiska och juridiska personer som avses i 2 § första stycket samt 2 a och 2 b §§ får behandla personuppgifter och föra register enligt bestämmelserna i 16-23 §§ vilka gäller utöver personuppgiftslagen (1998:204) vid tillämpning av denna lag.

Personuppgiftsbehandling

16 §

Personuppgifter som framgår av en kunds pass eller identitetshandling och personuppgifter som avser identitet, nationalitet, medborgarskap, bostadsort, annan vistelseort samt offentlig funktion får, utan hinder av innehållet i 13 § första stycket a) b) och c) personuppgiftslagen (1998:204), behandlas om det är nödvändigt för att

a) bedöma om kunden omfattas av bestämmelserna i 6 § 3,

b) bevara handlingar eller upp-

*gifter enligt 8 § första stycket, och
c) tillhandahålla uppgifter enligt
9 § denna lag.*

Ändamål för register

17 §

*Register får föras över sådana
uppgifter som lämnats med stöd
av 9 § andra stycket*

*1. för att förhindra medverkan
vid transaktioner som utgör pen-
ningtvätt eller finansiering av ter-
rorism enligt denna lag, och*

*2. för att kunna uppfylla upp-
giftsskyldigheten i 9 § andra
stycket.*

Innehåll

18 §

*Ett register som avses i 17 § får
endast innehålla*

*1. namn, person-, samord-
nings- eller organisationsnummer
och adress,*

*2. kontonummer eller mot-
svarande, samt*

*3. de övriga uppgifter som läm-
nats med stöd av 9 § andra
stycket.*

Information till den registrerade

19 §

*Uppgifter ur ett register som
avses i 16 § får inte lämnas ut till
den registrerade.*

Gallring

20 §

En uppgift i ett register som avses i 17 § skall gallras

1. om den myndighet som avses i 9 § andra stycket beslutar att inte inleda eller att lägga ned utredning om brott som avses i denna lag,

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

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

4. senast tre år efter det att uppgifter lämnats med stöd av 9 § andra stycket.

Samkörning

21 §

En fysisk eller juridisk persons register som avses i 17 § får inte samköras med motsvarande register hos någon annan.

Rättelse och skadestånd

22 §

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

Tystnadsplikt

23 §

Den som är verksam hos en

fysisk eller juridisk person som avses i 2, 2 a och 2 b §§ § får inte obehörigen röja uppgift i ett register som avses i 17 §.

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

-
1. Denna lag träder i kraft den 15 december 2007 då lagen (1999:163) om penningtvättsregister upphör att gälla.
 2. För affärsförbindelser som inletts före den 15 december 2007 tillämpas 4 a § tredje stycket endast såvitt avser punkten 3.

2 Förslag till lag (000) om vissa verksamhetsutövare som omfattas av lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens omfattning

1 § Denna lag innehåller bestämmelser för vissa fysiska och juridiska personer som enligt lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism yrkesmässigt driver

1. revisionsverksamhet eller verksamhet som består i att tillhandahålla bokföringstjänster, enligt 2 § första stycket 10,

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

3. verksamhet som består i bildande av bolag eller andra juridiska personer eller försäljning av nybildade aktiebolag, enligt 2 § första stycket 12,

4. verksamhet som oberoende jurist, enligt 2 a §, eller

5. handel med eller auktionsförsäljning av antikviteter, konst, ädelstenar, metaller, skrot, transportmedel eller andra varor i de fall betalning görs kontant med ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer, enligt 2 b § nämnda lag.

Advokater och biträdande jurister på advokatbyrå, godkända och auktoriserade revisorer samt registrerade revisionsbolag omfattas inte av denna lag.

Registreringsskyldighet

2 § Fysisk eller juridisk person som avser att bedriva verksamhet enligt 1 § första stycket 3 denna lag skall ansöka om registrering hos den myndighet som regeringen bestämmer. Om kravet enligt 3 § är uppfyllt skall registrering ske.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad en ansökan skall innehålla.

Ett särskilt register skall föras över dem som anges i första stycket.

Krav på ägare och ledning i visst fall

3 § Den som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet får inte ägna sig åt verksamhet som är registreringspliktig enligt 1 § första stycket 3 denna lag. För juridiska personer gäller detta krav den som har ett kvalificerat innehav i företaget eller ingår i dess ledning.

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

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

Tillsyn

4 § En fysisk eller juridisk person som omfattas av 1 § står under tillsyn av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer.

5 § Tillsynen omfattar att verksamheten drivs enligt lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Tillsynsmyndigheten skall, såvitt verksamhetsutövare i 1 § första stycket 3, även utöva tillsyn över att denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag följs.

6 § Om någon driver sådan verksamhet som avses i 1 § första stycket 3 denna lag utan att vara registrerad, skall tillsynsmyndigheten förelägga denne att upphöra med verksamheten.

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

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

Om rättelse inte görs får tillsynsmyndigheten avföra den fysiska eller juridiska personen ur registret. Samma gäller om den fysiska eller juridiska personen anmäler att verksamhet enligt 1 § första stycket 3 inte längre bedrivs, eller om det på annat sätt framgår att verksamheten har upphört.

8 § Tillsynsmyndigheten har rätt att på begäran få de upplysningar och ta del av de handlingar som behövs för tillsynen.

9 § Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för efterlevnaden av denna lag eller av föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Tillsynsmyndigheten har också rätt att i den omfattning som är nödvändig för tillsyn få tillträde till lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där verksamhet som står under tillsyn bedrivs.

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

Överklagande

11 § Beslut enligt 6 § andra stycket får inte överklagas.

Beslut enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I sådana ärenden får tillsynsmyndigheten förordna att beslutet skall gälla omedelbart.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Avgifter

12 § Den som bedriver verksamhet enligt 1 § första stycket 3 skall med årliga avgifter bekosta tillsynsmyndighetens verksamhet med anknytning till denna lag.

Regeringen får meddela föreskrifter om sådana avgifter.

-
1. Denna lag träder i kraft den 15 december 2007.
 2. En fysisk eller juridisk person som driver verksamhet enligt 1 § första stycket 3 får fortsätta att driva verksamheten till den 15 december 2008, eller om en ansökan om registrering kommit in till tillsynsmyndigheten vid den tidpunkten, till dess beslut om registrering har vunnit laga kraft.

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

Nuvarande lydelse

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

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

Föreslagen lydelse

7 §

Tillsyn över de fastighetsmäklare som är registrerade enligt 5 § utövas av Fastighetsmäklarnämnden. Nämnden skall se till att fastighetsmäklarna i sin verksamhet iakttar sina skyldigheter enligt denna lag *och enligt andra författningar som reglerar fastighetsmäklarnas verksamhet.*

Denna lag träder i kraft den 15 december 2007.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1996:1006) om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet

dels att 7 § och rubriken närmast före 7 § skall upphöra att gälla,

dels att 4 och 10 §§ samt rubriken närmast före 4 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny bestämmelse, 9 a §, av följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Åtgärder mot penningtvätt

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

4 §

Åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

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

Upplysningskyldighet

7 § *Finansiella institut som har anmält sin verksamhet enligt 2 § första stycket skall på begäran lämna Finansinspektionen de upplysningar om verksamheten som behövs för att inspektionen skall kunna kontrollera att lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och lagen (2002:444) om straff för finansiering av sär-*

skilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. följs.

9 a §

Finansiella institut som har anmält sin verksamhet enligt 2 § första stycket skall på begäran lämna Finansinspektionen de upplysningar om verksamheten och därmed sammanhängande uppgifter som behövs för att inspektionen skall kunna kontrollera att lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism följs.

Finansinspektionen har för detta ändamål också rätt att få tillträde till lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där verksamhet enligt första stycket bedrivs.

10 §

Finansinspektionen får förelägga ett finansiellt institut att göra rättelse om

1. upplysningar enligt 7 § inte lämnas, eller

2. institutet efter en anmälan enligt 2 § första stycket överträder en bestämmelse i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt eller en föreskrift som meddelats med stöd av den lagen.

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

Finansinspektionen får förelägga ett finansiellt institut att göra rättelse om

1. upplysningar enligt 9 a § inte lämnas, eller

2. institutet efter en anmälan enligt 2 § första stycket överträder en bestämmelse i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller en föreskrift som meddelats med stöd av den lagen.

Denna lag träder i kraft den 15 december 2007.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om kasinolagen (1999:355) dels att 2, 14 och 17 §§ skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 14 a– 14 c §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

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

Bestämmelser om vissa skyldigheter för den som driver verksamhet enligt denna lag finns i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

14 §

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

Lotteriinspektionen skall vidare inom sitt verksamhetsområde utöva tillsyn enligt lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

14 a §

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

Lotteriinspektionen har också rätt att få tillträde till lokaler och

andra utrymmen, dock inte bostäder, där verksamhet som står under tillsyn bedrivs.

14 b §

Lotteriinspektionen får meddela de förelägganden och förbud som behövs för efterlevnaden av denna lag, av föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag, eller enligt lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

14 c §

Förelägganden och förbud enligt denna lag får förenas med vite.

Förbud mot överklagande

Bestämmelser om överklagande

17 §

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

Beslut i ärende om tillsyn enligt denna lag eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. I sådana ärenden får Lotteriinspektionen förordna att beslutet skall gälla omedelbart.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

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

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskild allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.
dels att 8–22 §§ skall upphöra att gälla,
dels att 1 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

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

I lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism finns bestämmelser om åtgärder som den som bedriver finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet är skyldig att vidta för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Denna lag träder i kraft den 15 december 2007.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet

dels att 10 och 18 §§ samt rubriken närmast före 10 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny bestämmelse, 17 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Åtgärder mot penningtvätt

10 §

Åtgärder mot penningtvätt och
finansiering av terrorism

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

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

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

17 a §

Ett företag som är registrerat enligt 7 § skall på begäran lämna Finansinspektionen de upplysningar om verksamheten och därmed sammanhängande uppgifter som behövs för att inspektionen skall kunna kontrollera att lagen

(1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism följs.

Finansinspektionen har för detta ändamål också rätt att få tillträde till lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där verksamhet enligt första stycket bedrivs.

18 §

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

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

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 15 december 2007.

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

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 3 §, 8 kap. 1 § och 10 § lagen (2005:405) om försäkringsförmedling skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap

3 §

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

Inspektionen har dessutom tillsyn över att den som utövar försäkringsförmedling enligt denna lag följer andra författningar som reglerar dennes verksamhet.

8 kap

1 §

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

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

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

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

10 §

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

Om en utländsk försäkringsförmedlare som utövar försäkringsförmedling i Sverige enligt 3 kap. 1 § bryter mot

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

2. *andra författningar som reglerar dennes verksamhet, eller*

3. på annat sätt visar sig olämplig att utöva försäkringsförmedling, får Finansinspektionen förelägga försäkringsförmedlaren att göra rättelse.

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

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

Denna lag träder i kraft den 15 december 2007.

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

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 42 och 43 §§ aktiebolagslagen (2005:551) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

42 §

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

1. 9 kap. 1, 3, 6 a och 9 §§, 10 kap. 1, 3, 4 och 5 §§, 11 kap. 1, 2, 4 och 5 §§, 17 kap. 7 § samt 20 kap. 2 § brottsbalken, och
2. 2, 4, 5 och 10 §§ skattebrottslagen (1971:69).

Om revisorn finner att en misstanke av det slag som avses i första stycket bör föranleda honom eller henne att lämna uppgifter enligt 9 § lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt, skall dock åtgärder enligt 43 och 44 §§ inte vidtas.

43 §

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 15 december 2007.

10 Förslag till Förordning om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism m.m;

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 § Denna förordning innehåller närmare bestämmelser för tillämpningen av lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall och om tillsyn över efterlevnaden av dessa lagar. Förordningen innehåller dessutom bestämmelser om tillämpning av lagen (000) om vissa verksamhetsutövare som omfattas av lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Med verksamhetsutövare avses i denna förordning fysiska och juridiska personer som avses i 2 § första stycket samt 2 a och 2 b §§ lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering.

Interna rutiner och utbildning

2 § Verksamhetsutövaren skall bedöma riskerna för att den egna verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Särskild uppmärksamhet skall riktas mot sådana transaktioner som är komplexa eller ovanliga i förhållande till kundens vanliga verksamhet eller som inte förefaller ha något påvisbart legalt eller ekonomiskt syfte.

De risker som är förknippade med användandet av ny teknik och som kan underlätta anonymitet skall i förekommande fall beaktas.

3 § Verksamhetsutövaren skall fastställa följande rutiner i interna regler, i syfte att förhindra penningtvätt eller finansiering av terrorism

- rutiner för riskhantering och riskbedömning,
- rutiner för att avgöra om skärpta krav eller lägre krav på kundkännedom skall tillämpas,

– rutiner för hur en identitetskontroll skall utföras, dels vid inledandet av en affärsförbindelse, dels vid enstaka transaktioner dels ock vid tillfällen då affärsförbindelsen inleds eller den enstaka transaktionen utförs på distans,

– rutiner för bevarande av handlingar, och
– rutiner för utbildning av anställda i frågor om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism,

Med interna regler avses policy- och styrdokument, riktlinjer, instruktioner eller andra skriftliga dokument genom vilka verksamheten styrs. Omfattningen av de interna reglerna skall anpassas till verksamhetens omfattning och art och den utförda riskbedömningen av den egna verksamhetens exponering för risker.

Identifiering av kunden

4 § Vid tillämpning av 4 a § tredje stycket 1 lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism skall identitetskontrollen av kunden anses tillräcklig om

1. för fysiska personer kontrollen utförs med ledning av
 - a) giltiga certifierade identitetshandlingar eller motsvarande,
 - b) körkort, eller
 - c) EU-pass utfärdade efter år 1997,
2. för juridiska personer kontrollen utförs med ledning av
 - a) registreringsbevis, eller
 - b) andra behörighetshandlingar som innehåller uppgift om legal ställföreträdare, och
 - c) den legala ställföreträdare eller fullmäktigen identifieras på samma sätt som fysiska personer enligt 1.

Utländska medborgare, som saknar någon svensk identitetshandling, skall identitetskontrolleras med hjälp av passhandling eller motsvarande och ytterligare handlingar om det bedöms erforderligt.

5 § Med verklig huvudman avses, vid tillämpning av 4 a § lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, den fysiska person eller de fysiska personer

a) som ytterst äger en juridisk person, indirekt eller direkt, helt eller delvis, dock minst 25 % av aktier, rösträtt eller motsvarande, utom beträffande företag noterade på en reglerad marknad (börsbolag), eller

b) som är framtida förmånstagare till en stiftelses eller annan juridisk persons tillgångar, helt eller delvis, dock minst 25 % av tillgångarna, eller som

c) i motsvarande omfattning kontrollerar juridiska personer under a) och b).

Om det inte fastställts vilka personer som är framtida förmånstagare skall fastställas den grupp av personer i vars intresse en juridisk person bedriver verksamhet.

Vid behov skall identitetskontroll av den verkliga huvudmannen utföras enligt 4 §.

Lägre krav på kundkännedom

6 § Följande institutioner omfattas av lägre krav på kundkännedom.

1. Institutioner inom Europeiska unionen som tilldelats offentliga funktioner genom fördraget om Europeiska unionen, fördraget om gemenskaperna eller gemenskapens sekundärlagstiftning och som är ansvarig inför en gemenskapsinstitution eller medlemsstats myndighet, och

2. Europeiska utvecklingsbanken (EBRD).

Skärpta krav på kundkännedom

7 § Kontroll av distanskunders identitet vid inledandet av en affärsförbindelse eller vid utförandet av en enstaka transaktion innebär att den fysiska eller juridiska personen skall inhämta ytterligare handlingar och uppgifter eller vidta ytterligare åtgärder för att verifiera handlingar och uppgifter än vad som framgår av 4 §. Identitetskontrollen skall utföras på grundval av skriftliga underlag och uppgifter som inhämtas från kunden eller tillförlitliga externa källor, såsom register som finns tillgängliga hos myndigheter eller kreditupplysningsföretag.

Kravet på ytterligare identitetskontroll skall anses uppfyllt om kontrollen utförs genom en kombination av kontroller enligt följande

- namnteckning mot vidimerad kopia av identitetshandling,
- uppgifter om personnummer, organisationsnummer, firma-tecknare och styrelse, adress, arbetsgivare, kontokortsnummer,

nummer på identitetshandling mot uppgifter i företagets egna register eller externa register,

– elektroniska metoder för identifiering av en kund såsom så kallad e-legitimation eller identifieringsmetoder som används i internetbanktjänster, telefonbanktjänster eller kontokortstjänster,

– motringning eller utväxling av telefax,

– annan dokumentation för att styrka en kunds identitet som bankintyg eller intyg från notarius publicus (eller dess motsvarighet i utlandet), ambassader, konsulat och affärspartners utomlands,

– första inbetalning av medel sker från ett konto som öppnats i kundens namn i ett finansiellt institut inom EES som omfattas av penningtvättslagen eller motsvarande bestämmelser.

Om en kund är en utländsk medborgare som saknar svensk identitetshandling, eller om en kund är en utländsk juridisk person vars legala företrädare är en utländsk medborgare, skall dock en av kontrollerna utgöras av inhämtande av en vidimerad kopia av pass eller en annan identitetshandling som utvisar medborgarskap.

8 § Ledningen för juridisk person enligt 2 § första stycket 1-7 lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism skall godkänna nya förbindelser med korrespondentbanker. Verksamhetsutövaren skall vidare

a) inhämta tillräcklig information om motpartens affärsverksamhet för att kunna göra en bedömning av dess renommé,

b) göra en bedömning av motpartens kontroller för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism och den tillsyn som institutet är föremål för, och

c) försäkra sig om att korrespondentbanken har erforderliga rutiner för att kontrollera kundernas identitet och fortlöpande övervakar kunder som har direkt tillgång till konton hos institutet och att de kan lämna uppgifter som behövs för att uppfylla kraven på kundkännedom.

9 § Med personer i politiskt utsatt ställning avses utomlands bosatta

1) stats- eller regeringschefer, ministrar samt vice och biträdande ministrar,

2) parlamentsledamöter,

3) domare i högsta domstolen eller domare i andra domstolar eller rättsliga organ vilka utgör slutinstans,

- 4) tjänstemän vid revisionsmyndigheter och styrelseledamöter i centralbanker,
- 5) ambassadörer, diplomatiska sändebud samt höga officerare,
- 6) personer som ingår i statsägda företags förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan.

Med närmaste familjemedlemmar avses

- a) maka eller make,
- b) partner som enligt nationell lag likställs med maka eller make,
- c) barn och deras maka eller make eller partner, samt
- d) föräldrar.

Med kända medarbetare avses även fysiska personer som tillsammans med en person som anges under 1-6 ovan äger eller kontrollerar en juridisk person eller ensam äger eller kontrollerar en juridisk person men det är känt att personen som anges under 1-6 är den verkliga huvudmannen, eller som på annat sätt har nära affärsförbindelser med en sådan person.

10 § Om en kund är en person i politiskt utsatt ställning bosatt utomlands skall, innan affärsförbindelsen inleds eller transaktionen utförs, godkännande inhämtas från ledningen eller den nivå som i förekommande fall fastställts genom interna regler. Den fysiska eller juridiska personen skall dessutom vidta lämpliga åtgärder för att fastställa ursprunget till de medel som används, och bedriva skärpt övervakning av affärsförbindelsen.

Kända medarbetare till personer som anges i 9 § 1-6 behöver inte särskilt efterforskas men omfattas av kraven på skärpt kundkännedom om det är allmänt känt att de är medarbetare eller om det framkommer på annat sätt.

Person i politiskt utsatt ställning betraktas som sådan under ett år efter det att han eller hon lämnat sin offentliga funktion.

Bevarande av handlingar

11 § Handlingar eller uppgifter som använts vid identitetskontroll skall bevaras i kopia eller med hänvisning till använda handlingar eller uppgifter. I båda fallen skall uppgift om datum framgå.

Handlingar och uppgifter som legat till grund för identitetskontroll, för affärsförbindelser eller för transaktioner skall sparas så att de snabbt och fullständigt kan tillhandahållas tillsynsmyndigheter och brottsutredande myndigheter.

Tillsyn

12 § Tillsynen över efterlevnaden av lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall skall enligt bestämmelserna i förstnämnda lag utövas av

1. Finansinspektionen, i fråga om de verksamheter som anges i 2 § första stycket 1-7,

2. Fastighetsmäklarnämnden i fråga om verksamhet enligt 2 § första stycket 8,

3. Lotteriinspektionen, i fråga om verksamhet enligt 2 § första stycket 9, och

4. Revisorsnämnden, i fråga om verksamhet enligt 2 § första stycket 10, såvitt avser godkända och auktoriserade revisorer och registrerade revisionsbolag, samt

5. Finansinspektionen, i fråga om tillsyn över övrig verksamhet enligt 2 § första stycket och 2 b §, dock inte verksamhet som bedrivs av advokater och biträdande jurister.

Tillsynsmyndigheterna skall genom vägledning, information och liknande verksamhet skapa förutsättningar för att ändamålet med lagarna som anges i 1 § skall kunna tillgodoses.

Av 8 kap. 6 § rättegångsbalken framgår att tillsyn över advokatväsendet utövas av advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd.

13 § Finansinspektionen har det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen. Med tillsynsvägledning avses sådan tillsyn som består i utvärdering, uppföljning och samordning av den tillsyn som bedrivs på området samt stöd och råd till de övriga tillsynsmyndigheterna.

Finansinspektionen skall vidare verka för samordning och samverkan vad gäller informationsförsörjning i frågor som rör penningtvätt och finansiering av terrorism mellan tillsynsmyndigheter och de brottsutredande myndigheterna.

Bemyndigande

14 § Finansinspektionen får meddela de ytterligare föreskrifter inom sitt verksamhetsområde som behövs beträffande

1. riskhantering och riskbedömning ,

2. rutiner som skall följas enligt 3 §,
3. besluts- och rapporteringsordning vid handläggning av ärenden, även för företag som ingår i koncernförhållanden, samt
4. vilka stater som uppfyller de krav som ställs beträffande tredje land enligt 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.

Finansinspektionen får dessutom meddela de närmare föreskrifter om vad en ansökan enligt lagen (000) om vissa verksamhetsutövare som omfattas av lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism skall innehålla.

Underrättelse till Finansinspektionen

15 §§ Verksamhetsutövare enligt 2 § första stycket 1-7 lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism skall vid tillämpning av fjärde stycket underrätta Finansinspektionen om företaget finner att dess interna regler inte kan tillämpas på grund av tredje lands reglering på området.

Denna förordning träder i kraft den 15 december 2007. Genom förordningen upphävs förordningen (2002:552) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

1 Uppdraget och arbetssättet

1.1 Huvuddragen i kommittédirektiven

Utredarens huvuduppgift är att se över vilka åtgärder som behöver vidtas för att ytterligare effektivisera bekämpningen av penningtvätt och terrorismfinansiering. Utredaren skall därvid föreslå de författningsändringar som behövs för att genomföra det tredje penningtvättsdirektivet (2005/60/EG) och de ändringar som krävs därutöver för att också uppfylla de 40 rekommendationerna från FATF (Financial Action Task Force) samt specialrekommendationen (nr VI) som gäller alternativa betalningsförmedlare. Utredaren skall dessutom överväga lämpligheten av att inrätta en nationell databas enligt rekommendation nr 19 samt kartlägga den myndighetssamverkan som förekommer på området.

I detta arbete skall EU-kommissionens tillämpningsdirektiv beaktas, liksom den rapport som FATF gett ut, innehållande en utvärdering av hur Sverige uppfyller rekommendationerna. Utredaren skall särskilt överväga tillsyns- och föreskriftsfrågor beträffande aktörer utanför den finansiella sektorn. Samråd skall äga rum med berörda myndigheter och intressenter.

Direktiven anger vissa begränsningar. Utredaren skall inte behandla några frågor som rör kriminalisering, förverkande eller internationellt samarbete. Däremot ingår frågor om uppgiftslämnande och statistik.

1.2 Hur utredningsarbetet bedrivits

Utredningen inleddes i april 2006 under benämningen Utredningen om åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering. Under arbetets gång har utredningen hållit ett 10-tal sammanträden. Arbetet har delvis bedrivits i arbetsgrupper med olika konstellationer under olika temata. Sammanträffanden har ägt rum med

företrädare för Mäklarsamfundet, FAR SRS, Försäkringsförbundet, SE-banken, Finansförbundet, Fondbolagens förening och Advokatsamfundet. Studiebesök har gjorts på EDB Bank & Finansavdelning för att studera det norska systemet för transaktionsövervakning på elektronisk väg, hos Bankföreningen och Finanspolisen. Sekretariatet har deltagit i s.k. implementeringsmöten i EU-kommissionens regi. En referensgrupp har givits tillfälle att lämna synpunkter på ett utkast till betänkandetext och lagtext rörande avsnittet om regler för kundkännedom.

Utredningen har inte initierat några egna mer omfattande utredningar. BRÅ:s expert i utredningen har dock upprättat en promemoria om befintlig statistik på området och möjliga åtgärder för att förbättra denna. I uppdraget har ingått att beskriva samverkan mellan myndigheter. Eftersom en sådan rapport under hösten 2006 tagits fram av en arbetsgrupp under Ekorådet, har utredningen avstått från motsvarande egen utredning. I övrigt har utredningen tagit del av och även grundat slutsatser på rapporter från myndigheter (bl.a. Finansinspektionen) och samverkansgruppen mot penningtvätt, som genom Rikskriminalpolisen gett ut en studie om alternativa betalningsförmedlare. Relevanta rapporter, liksom slutsatserna från dessa presenteras i sitt sakliga sammanhang.

1.3 Läsanvisning och den fortsatta framställningen

Kapitel 2 innehåller en kortfattad bakgrund i form av beskrivning av nuvarande rättslig reglering på svensk nivå och på internationell nivå. För en fylligare framställning, se prop. 2003/04:156. Kapitel 3 behandlar den del av uppdraget som innebär att beskriva myndighetssamverkan. Dessa delar är deskriptiva och kan hoppas över av den insatte läsaren. Överväganden och förslag finns i kapitel 4, inklusive de överväganden som gjorts med innehållet i kap. 3 som grund. Dessa har främst bäring på slutsatser rörande informationsöverföring mellan myndigheter och bedömningar av hur tillsynen bör utformas. Överväganden och förslag följer i största möjliga utsträckning kronologin i det tredje penningtvättsdirektivet.

2 Bakgrund

2.1 Internationellt arbete för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism

Brottslighet genererar vinster. Dessa vinster kan uppstå genom olika sorters brott, vilka brukar i sammanhanget kallas förbrott eller underliggande brott. Penningtvätt, liksom brottslighet i övrigt, kan angripas med straffrättsliga metoder och regelverk. Eftersom penningtvätt syftar till att på olika sätt dölja ursprunget till de illegala tillgångarna finns ett starkt skäl att använda det finansiella systemet för att kunna använda medlen i den legala ekonomin via investeringar eller konsumtion. Det finansiella systemets roll gör att det finns skäl att vidta åtgärder mot detta förfaringsätt för att hindra brottslighet- som kan vara såväl internationell som organiserad- och för att skydda stabiliteten hos de finansiella systemen. Dessa åtgärder är brottsförebyggande till sitt syfte men regelverket är av administrativ art.

Från början inriktades åtgärderna främst på penningtvätt där förbrottet var narkotikabrott. Så småningom har skett en utveckling mot en vidare definition av penningtvätt som grundas på ett flera typer av underliggande brott. Utvecklingen avspeglas i regelverket på internationell nivå genom det arbete som bedrivs genom Financial Action Task Force, FATF, och har fått efterföljd på EU-nivå genom antagande av direktiv.

År 1991 antogs ett direktiv om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar (91/308/EEG). Syftet med direktivet var att samordna insatserna för att förhindra att friheten för kapitalrörelser och friheten att tillhandahålla finansiella tjänster utnyttjas för penningtvätt. Direktivet omfattade kreditinstitut och finansiella institut som de definierades i direktivet, vilka ålades en skyldighet att kontrollera sina kunders identitet och att anmäla alla förhållanden som kunde tyda på penningtvätt till myndigheter, och att bevara handlingar och uppgifter från

identitetskontrollen. Krav fanns också på underlåta att utföra misstänkta transaktioner, att införa rutiner för hindra att den egna verksamheten utnyttjas för penningtvätt och att de anställda får information och utbildning i frågor som rör transaktioner av medel som härrör från brott.

År 2001 beslutades om ändringar i direktivet genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/97/EG av den 4 december 2001 om ändring av rådets direktiv 91/308/EEG om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar. Genom det direktivet utvidgades tillämpningsområdet till att omfatta även vissa verksamheter utanför den finansiella sektorn: revisorer, skatterådgivare, fastighetsmäklare, s.k. oberoende jurister, vissa handlare när betalning görs kontant och med höga belopp, samt kasinoverksamhet. Kretsen av förbrott utökades till att omfatta även andra brott än narkotikabrott. Detta direktiv genomfördes i svensk lagstiftning med ikraftträdande från den 1 januari 2005. Båda direktiven var minimidirektiv, dvs. möjligheten fanns att nationellt besluta om strängare regler. De har ersatts genom det nu aktuella Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism.

FATF:s rekommendationer

FATF är en internationell aktionsgrupp som bildats år 1989 i syfte att bekämpa penningtvätt. FATF har för närvarande 33 medlemmar.

FATF är ett mellanstatligt organ och är världsledande standard-sättare i frågor om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. FATF:s arbete har således haft stort inflytande på övriga internationella regelverk, inte minst EU:s direktiv om penningtvätt.

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

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

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

2.2 Direktiv 2005/60/EG – det tredje penningtvättsdirektivet

Direktiv 2005/60/EG bygger, liksom de tidigare direktiven, i huvudsak på de 40 rekommendationer som utfärdats av FATF. Det tredje penningtvättsdirektivet har således tillkommit som en följd av utvecklingen på det internationella området och ett önskemål om att regleringen på gemenskapsnivå skall stå i samklang med utvecklingen inom FATF, där rekommendationerna under år 2003 blev föremål för en omfattande revidering och utvidgning av tillämpningsområdet. Detta var i sin tur en del av händelseutvecklingen efter den 11 september 2001.

Ett annat önskemål var att konsolidera de två tidigare direktiven på området. De tidigare direktiven har därför upphävts och ersatts av det tredje penningtvättsdirektivet, som i vissa delar helt bygger på de tidigare. Definitionen av penningtvätt är numera vidare genom att det grundas på en vidare krets av förbrott, från att huvudsakligen handla om tvätt av vinning från narkotikabrott. Man har i arbetet med direktivet betonat att de förebyggande åtgärderna skall täcka inte bara vinning av brott, utan även insamling av medel som kan användas för terrorismändamål. En viktig förändring utgörs således av att direktivet nu omfattar även åtgärder mot finansiering av terrorism. Detta förhållande avspeglas i direktivets

rubrik. På samma sätt som tidigare direktiv bygger det tredje penningtvättsdirektivet på hörnstenarna identitetskontroll, gransknings- och rapporteringskyldighet som åligger vissa verksamhetsutövare, främst inom den finansiella sektorn. När det gäller skyldigheten att identifiera kunden, kundkontrollen, har kravet funnits tidigare medan sätten hur detta skall göras inte varit föremål för reglering på internationell nivå. *Artikel 1* innehåller en definition av begreppet finansiering av terrorism, vilken hänvisar till rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism. Med finansiering av terrorism avses tillhandahållande av medel, oavsett tillvägagångssätt, direkt eller indirekt, i uppsåt att dessa skall användas eller med vetskap om att dessa helt eller delvis kommer att användas för att genomföra något av de brott som anges i nämnda rambeslut. De fall där lagliga tillgångar överförs för terrorismfinansiering omfattas därmed. *Artikel 2* anger vilka verksamhetsutövare som omfattas av bestämmelserna. Vissa luckor har fyllts ut sedan tidigare direktiv, bl.a. tillhandahållare av tjänster till trustar och bolag. Definitioner, återfinns i *artikel 3*. Nya definitioner har tillkommit beträffande s.k. verklig förmånstagare, person i politiskt utsatt ställning, affärsförbindelse och brevlådebänk. Beträffande dessa definitioner har kommissionen möjlighet att, med stöd av artikel 40, anta tillämpningsbestämmelser i form av ”förtydligande av de tekniska aspekterna”. Detta har skett i viss utsträckning.

Genom *artikel 4* åläggs medlemsstaterna en skyldighet att utvidga bestämmelserna till att omfatta även andra yrken och kategorier av verksamhetsutövare, om sannolikheten är särskilt stor för penningtvätt eller finansiering av terrorism för dessa. *Artikel 5* innebär att strängare regler än de som direktivet stadgar får införas eller behållas inom det område som direktivet omfattar. I *artikel 6 - 10*, under rubriken Krav på kundkontroll, anges de åtgärder som verksamhetsutövaren måste vidta för att säkerställa att de har kännedom om sina kunder och förstår vilken verksamhet dessa ägnar sig åt. Bestämmelserna skiljer sig från de tidigare genom att mer detaljerat ange vilka förfaranden som erfordras. En grundläggande utgångspunkt är att omfattningen av dessa kontroller skall bygga på en ”riskbaserad analys”. *Artikel 6* anger ett uttryckligt förbud mot att föra anonyma konton. *Artikel 7* beskriver vilka situationer som kräver kontroller; vid etableringen av en affärsförbindelse, vid enstaka transaktioner uppgående till minst 15 000 euro, vid misstanke om penningtvätt och terrorismfinansiering och vid osäkerhet

om huruvida tidigare kunduppgifter är korrekta. *Artikel 8* anger de specificerade kraven på identitetskontroll, informationsinhämtning och övervakning av affärsförbindelsen. Relevanta tidpunkter för framförallt identitetskontrollen framgår av *artikel 9*, liksom vissa undantag och konsekvenser av att erforderlig kontroll inte kan utföras. Affärsförbindelsen skall i dessa situationer inte inledas, alternativt avbrytas och rapport till finansunderrättelseenheten övervägas. Denna bestämmelse gäller dock inte vissa yrkesgrupper, bl.a. oberoende jurister och revisorer. Huvudregeln är att kundkontroll bör genomföras innan affärsförbindelsen ingås, men bestämmelsen öppnar för att en affärsförbindelse kan inledas medan identifieringsprocessen fortfarande pågår. *Artikel 10* behandlar regler för kasinon.

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

I *artikel 13* beskrivs de situationer där riskerna för penningtvätt generellt är större och där kraven därmed är hårdare. I artikeln anges tre olika fall, nämligen de fall när kunden inte är närvarande fysiskt, vid korrespondentbankförbindelser över gränserna och förbindelser med personer i politiskt utsatt ställning. För sistnämnda fall har kommissionen genom det ovan nämnda tillämpningsdirektivet fastställt ytterligare kriterier. I *Artikel 14-19* återfinns under rubriken utförande genom tredje part. Dessa bestämmelser kan sägas ha till syfte att undvika onödig överlappning av kundidentifiering, något som kan verka hämmande på närings- och yrkesverksamhet. De som omfattas av direktivet har således, även om det slutliga ansvaret ligger kvar på dem, möjlighet att i vissa fall förlita sig på en tredje part för att uppfylla kraven på identifikation av kunden och syftet med en affärsförbindelse. Den tredje parten har å sin sida en skyldighet att tillhandahålla den information som de erhållit i dessa hänseenden (*artikel 18*). Vid s.k. outsourcing eller vid agenturförhållanden anses leverantören eller agenten som en del av den person som omfattas av direktivet (*artikel 19*).

Kapitel III behandlar rapporteringsskyldighet. *Artikel 20-27* innehåller de allmänna bestämmelserna. *Artikel 20* fastslår att medlemsstaterna skall kräva att de som omfattas av direktivet ägnar särskild uppmärksamhet åt verksamhet som på grund av sin natur innebär en särskild risk för penningtvätt och finansiering av terrorism, i synnerhet komplicerade eller ovanligt omfattande transaktionsmönster utan ekonomiskt eller påvisbart lagligt syfte. Finansunderrättelseenhetens uppgifter beskrivs i *artikel 21*. I dessa uppgifter ingår att ta emot, analysera och till behöriga myndigheter sprida information till berörda myndigheter. I den mån det är tillåtet enligt inhemsk lagstiftning får den också begära uppgifter. Rapporteringsbestämmelserna beträffande dem som omfattas av direktivet är huvudsakligen desamma som i tidigare direktiv (*artikel 22*). Oberoende jurister, revisorer och skatterådgivare omfattas enligt *artikel 23* som tidigare inte av rapporteringsskyldighet när de analyserar sin klients rättsliga situation eller vid rättsliga förfaranden. Medlemsstaternas möjlighet att låta vissa yrkesutövare underrätta sina klienter om rapportering har tagits bort. Röjande av uppgiften att rapport lämnats eller att en undersökning pågår, till kunden eller till någon tredje person, är förbjudet (*artikel 28*). Undantag gäller för behöriga myndigheter och uppgifter mellan personer eller institut. Som röjande av uppgift avses inte ett fall där revisorer, skatterådgivare och oberoende jurister försöker avråda en kund från att ge sig in på olaglig verksamhet.

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

Under rubriken Bevarande och statistik återfinns *artikel 30-33*. Den tidigare gällande bestämmelsen att handlingar och uppgifter skall bevaras under fem år kvarstår enligt *artikel 30*. Kreditinstitut och finansiella institut som de definieras i direktivet skall så långt möjligt tillämpa direktivets bestämmelser om kundidentifiering även vid filialer och dotterbolag utanför EU (*artikel 31*). System skall, enligt *artikel 32*, inrättas så att förfrågningar från myndigheter till vissa finansiella företag om deras affärsförbindelser kan besvaras snabbt och fullständigt.

Artikel 33 innehåller krav på att omfattande statistik skall föras, både beträffande antalet rapporter och uppföljningen av dessa. Dessa statistiska rapporter skall dessutom offentliggöras. Under rubriken Tillämpningsföreskrifter återfinns regler om interna förfaranden, utbildning och feedback, tillsyn, samarbete och sanktioner, *artikel 34-39*. Växlingskontor och tillhandahållare av tjänster till truster och bolag skall omfattas av tillståndsplikt eller vara registrerade och kasinon skall inneha tillstånd. Möjlighet skall finnas att vägra licensiering eller registrering i de fall då de personer som styr verksamheten inte är lämpade för detta (*artikel 36*). Myndigheterna som övervakar att direktivets krav följs skall enligt *artikel 37* ha erforderliga befogenheter och resurser härför. För vissa företag – kreditinstitut, finansinstitut och kasinon – skall möjlighet till inspektioner på plats finnas. *Artikel 38* anger att kommissionen skall lämna hjälp för att underlätta samordning, bl.a. informationsutbyte mellan finansunderrättelseenheterna.

I *artikel 39* återfinns bestämmelserna om sanktioner, vilka, i likhet med de administrativa åtgärderna, skall vara effektiva, proportionerliga och avskräckande. I samma artikel behandlas juridiska personers ansvar. När det gäller genomförande av direktivet får kommissionen enligt *artikel 40*, i enlighet med ett förfarande som beskrivs i *artikel 41*, förtydliga och fastställa vissa tekniska kriterier, bl.a. med avseende på vilka kriterier som konstituerar låg eller hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. En särskild kommitté skapas med ändamålet att biträda kommissionen (*artikel 41*). I slutbestämmelserna anges att kommissionen vart tredje år skall utarbeta en rapport om genomförandet. Medlemsstaterna åläggs att senast den 15 december 2007 vidta nödvändiga författningsändringar (*artikel 45*). En jämförelsetabell finns som bilaga till direktivet.

2.3 Direktiv 2006/70/EG – Kommissionens tillämpningsdirektiv

Kommissionen har beslutat om tillämpningsföreskrifter avseende det tredje penningtvättsdirektivet: Kommissionens direktiv 2006/70/EG av den 1 augusti 2006 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG med avseende på definitionen av ”person i politiskt utsatt ställning”, samt tekniska kriterier för att kunna tillämpa lägre krav på kundkontroll

och göra undantag på grund av finansiell verksamhet som drivs tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning.

Bland annat de kriterier som anges i rubriken har kommissionen möjlighet att fastställa med stöd av artikel 40. Möjlighet finns också för kommissionen att med stöd av den artikeln fastställa t. ex. kriterier för huruvida en situation innebär en hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, förtydligande av vissa definitioner och förtydligande av artiklarna som rör kundkontroll. Kommissionen har också givits mandat att justera vissa belopp som anges i direktivet och att fatta beslut huruvida tredjeländer uppfyller villkor. I nu nämnda hänseenden har kommissionen inte fattat några beslut.

Tillämpningsdirektivet innehåller i huvudsak följande i preambeln. Kommissionen anser att möjligheterna att tillämpa lägre krav på kundkontroll bör inskränkas till ett begränsat antal fall. Dessutom skall den fortlöpande kontrollen över affärsförbindelsen bestå. Viss exemplifiering görs i direktivet av faktorer hänförliga antingen till de varor eller tjänster som tillhandahålls (vissa försäkringar), till om verksamheten är begränsad eller tillfällig (valutaväxling på hotell) eller till kunden som sådan (Europeiska centralbanken). Generellt gäller att detaljerade kriterier skall uppfyllas för att lägre krav skall kunna tillämpas. Viss finansiell verksamhet, betalningsförmedlingstjänster anses särskilt sannolika att användas för penningtvätt eller för att finansiera terrorism och skall inte undantas från tillämpningsområdet. Tillämpningen skall ske så att medlemsstaterna har möjlighet att snabbt återkalla besluten, om det skulle visa sig nödvändigt.

Direktivet skall vara genomfört senast den 15 december 2007.

2.4 FATF:s utvärdering av Sverige

FATF utvärderade Sverige under hösten 2005 och besökte under denna tid företrädare för myndigheter, organisationer och den berörda sektorn. Besöket resulterade i en rapport, som i sin helhet (ca 240 sidor) men även i en förkortad version, finns tillgänglig på FATF:s hemsida: www.fatf-gafi.org. Där finns även publicerade rapporter rörande andra länder samt det övriga material som utvärderarna använder sig av. Rapporten innehåller en beskrivning av det svenska rättsliga systemet, myndigheters arbete, faktisk tillämpning av lagstiftningen, om resurser är tillräckliga etc.; allt grund för

bedömningen av om Sverige kan anses följa rekommendationerna och specialrekommendationerna. Utvärderingen summeras i en sammanställning, Ratings of Compliance, vari betygssättning genomförs genom en värdering av graden av genomförande för var och en av rekommendationerna, tillsammans med en redovisning av de faktorer som utvärderarna beaktat.

2.5 Nuvarande svensk rättslig reglering

De grundläggande straffrättsliga bestämmelserna, vilka således inte omfattas av utredningens arbete, återfinns i 9 kap. 6-7 a §§ brottsbalken. Penningtvätt är kriminaliserat som penninghäleri eller penninghäleriförseelse. Enligt svensk lag straffas inte den som begått även förbrottet särskilt för penninghäleri eller annat brott som innebär penningtvätt. Det bör noteras att Sverige, till skillnad från vissa andra länder således inte kriminaliserat "självtvätt". Finansiering av terrorism är för närvarande kriminaliserat genom lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i viss fall m.m. Lagen genomför FN-konventionen om bekämpning av finansiering av terrorism. Förutom straffrättsliga bestämmelser innehåller lagen även bestämmelser för verksamhetsutövare inom den finansiella sektorn, motsvarande dem som finns i penningtvättslagen, rörande gransknings- och rapporteringsplikt m.m.

EG:s första direktiv rörande åtgärder för att förhindra att finansiella systemet används för tvättning av pengar (91/308/EEG) genomfördes i svensk rätt genom lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt. Den lagen har bestått i sina huvuddrag, men ändringar har gjorts vid ett antal tillfällen. De senaste trädde i kraft den 1 januari 2005 (prop. 2003/04:156, bet. 2004/05 JuU07, rskr. 2004/05:70). Genom lagstiftningen genomfördes således de administrativa, förebyggande åtgärder som åvilar vissa verksamhetsutövare inom främst den finansiella sektorn. Lagen innehåller i huvudsak följande. 1 § definierar penningtvätt. Med penningtvätt avses sådana åtgärder med avseende på egendom som har förvärvats genom brott, som kan medföra att denna egenskap fördöljs, att den brottslige får möjlighet att undandra sig rättsliga påföljder eller att återskaffandet av egendomen försvåras, samt sådana åtgärder som innefattar förfogande över och förvärv, innehav eller brukande av egendomen. Med penningtvätt avses även åtgärder med annan

egendom, om åtgärderna är ägnade att dölja att någon har berikat sig genom brottslig gärning. Lagens tillämpningsområde anges i 2 § vari anges de fysiska och juridiska personer (verksamhetsutövare) som bedriver verksamhet av uppräknat slag enligt hänvisning till den lagstiftning som, i förekommande fall, reglerar verksamheten. Lagen gäller endast verksamhet riktad mot kunder och även filialer i Sverige till vissa utländska juridiska personer. Vissa personer omfattas enbart såsom uppgiftsskyldig enligt 9 c §. De verksamhetsutövare som omfattas av lagen får inte medvetet medverka vid transaktioner som kan antas utgöra penningtvätt. Skyldigheterna innebär att de skall identifiera kunden genom att denne legitimerar sig när en affärsförbindelse inleds (4 §). Detsamma gäller vid transaktioner som uppgår till 15 000 euro eller mer. S.k. distanskunder föranleder ytterligare åtgärder. Vissa undantag finns från kravet på identitetskontroll, vilka anges i 4 a § och 5 §. Om det kan antas att kunden inte handlar för egen räkning skall verksamhetsutövaren på lämpligt sätt söka skaffa sig kännedom om identiteten (6 §). Om det kan antas att en transaktion innebär penningtvätt skall kontroll alltid utföras (7 §). Handlingar skall bevaras under fem års tid (8 §). Gransknings- och rapporteringsskyldigheten, liksom vissa undantag härifrån, regleras i 9- 9c §§. Undantag gäller för bl.a. advokat under vissa förhållanden. När uppgifter har lämnats till Finanspolisen skall även annan person lämna uppgifter för utredningen som myndigheten begär. Polisens begäran måste alltså omfatta frågor i ett pågående ärende. Förhållandet till eventuell tystnadsplikt regleras i 10 §. Uppgifter som lämnas i tro att de bör lämnas innebär inte ansvar för åsidosatt tystnadsplikt. Den fysiska eller juridiska personen får inte röja för kunden eller för någon utomstående att granskning eller rapportering ägt rum. Finansinspektionen, som är tillsynsmyndighet, skall enligt 12 § underrätta Finanspolisen om myndigheten får kännedom om transaktioner som kan antas utgöra penningtvätt. Krav på rutiner, information och utbildning för anställda regleras i 13 §. 14 § innehåller ansvarsbestämmelser. 13 a § innehåller bemyndiganden. Genom förordningen (2002: 552) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall har Finansinspektionen bemyndigats att utfärda föreskrifter. Så har skett genom FFFS 2005:5 som även innehåller allmänna råd.

3 Arbete hos myndigheter och samverkan mellan myndigheter

3.1 Utredningens utgångspunkter

Ekorådet beslutade den 22 maj 2006 att tillsätta en arbetsgrupp med uppdrag att bereda vissa frågor rörande åtgärder mot penningtvätt. Arbetsgruppen skulle ”utifrån bland annat de sammanställningar som gjorts på respektive myndighet, kartlägga flödet av information, informationsutbytet mellan myndigheterna och behovet av ny lagstiftning för att ett effektivt informationsutbyte skall kunna ske”. Arbetsgruppen har bestått av företrädare för de myndigheter som ingår i Ekorådet. Gruppens arbete har administrerats av Ekobrottsmyndigheten och redovisades i december 2006.

Rapporten innehåller översiktliga redogörelser för definitionsfrågor, den svenska och internationella rättsliga regleringen samt pågående översynsarbete i Sverige. Därefter beskrivs den nuvarande uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna och hur informationsflödet fungerar dem emellan.

I denna utrednings uppdrag har ingått att kartlägga vilka myndigheter som berörs av lagstiftningen som syftar till att motverka penningtvätt och terrorismfinansiering och vilken samverkan som sker mellan dessa myndigheter, dvs. en rent beskrivande uppgift. Utredningen har tolkat uppdraget i denna del som att beskrivningen främst ska inriktas mot den samverkan som faktiskt sker, i olika arbetsgrupper och på annat sätt, och som involverar framförallt arbete som inriktas mot verksamhetsutövarna eller åtgärder som specifikt rör penningtvätt och terrorismfinansiering. Samverkan – som kan vara ett vitt begrepp – är annars delvis författningsreglerad i verksförordning och myndigheters instruktioner. Samverkan i form av allmänt brottsförebyggande arbete berörs inte, även om detta naturligtvis kan beröra det aktuella området.

Nedanstående redogörelse är hämtad från arbetsgruppens rapport. Utredningen bedömer att redovisade delar väl täcker vad utredningen ålagts att utföra. Inga redigeringar har gjorts av det

som får anses vara myndigheternas erfarenheter från tillämpningen eller uppfattningar. I sammanhanget har det ansetts lämpligt att inkludera den redovisning av arbete som bedrivs av myndigheterna på området, även internationellt. Inte heller den beskrivningen gör anspråk på att vara heltäckande. Kompletteringar har skett efter som rapporten av naturliga skäl koncentrerats på myndigheter med brottsförebyggande uppgifter. Vissa av slutsatserna som arbetsgruppen har gjort, liksom utredningens slutsatser redovisas och behandlas på annat håll i betänkandet, främst under avsnittet som rör information och tillsyn.

3.2 Ett antal myndigheter berörs av reglerna om penningtvätt

De myndigheter som är representerade i arbetsgruppen har olika roller i arbetet mot penningtvätt. I huvudsak kan myndigheternas verksamhet i detta sammanhang indelas i fyra olika kategorier.

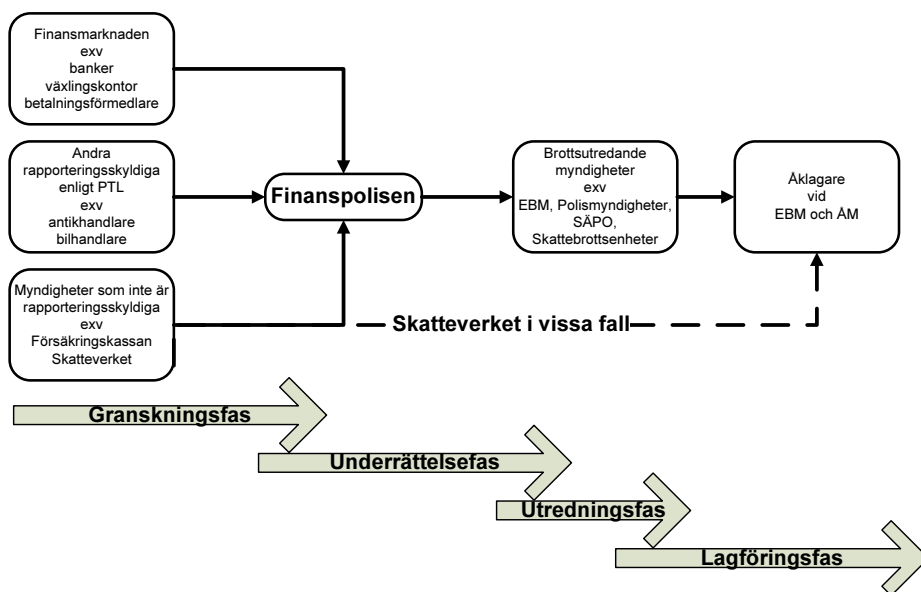
Myndigheter med *tillsyns- och kontrolluppgifter* är i första hand Finansinspektionen och Finanspolisen. Även Skatteverket, Tullverket och Bolagsverket kan i detta sammanhang hänföras till denna kategori.

Myndigheter med *uppgift att utreda brottslighet på penningtvättsområdet* är Ekobrottsmyndigheten och polismyndigheterna. I vissa fall kan Skatteverket (skattebrottsenheterna) biträda i utredningarna.

En tredje kategori myndigheter har till *uppgift att lagföra brott*, nämligen Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. (I detta sammanhang bortses från att Tullverket har begränsade befogenheter i fråga om lagföring av vissa tullbrott).

En fjärde kategori myndigheter har till *uppgift att förebygga brottslighet* på området, antingen som en specifik uppgift – Brottsförebyggande rådet – eller som ett led i respektive myndighets övriga uppgifter på området. Detta gäller främst Finansinspektionen, Skatteverket, Finanspolisen och Ekobrottsmyndigheten. För Brottsförebyggande rådet tillkommer dessutom uppgiften att som nationell stabsansvarig myndighet för kriminalstatistik redovisa relevanta uppgifter om brottslighet som har kopplingar till penningtvätt.

Översiktligt kan myndigheterna uppgifts- och rollfördelning på penningtvättsområdet – med undantag för brottsförebyggande arbete – relateras till följande schema.



Ytterligare myndigheter än de som finns representerade i arbetsgruppen bedriver tillsyn på sina områden, utan att vara direkt utpekade i lagstiftningen. De har dock förutsatts att de kommer att bevaka att de skyldigheter som penningtvättslagen uppställer efterlevs. Dessa myndigheter är Revisionsnämnden, Fastighetsmäklarnämnden och Lotteriinspektionen. Advokatsamfundet har vissa uppgifter, men såsom självreglerande yrkesorgan.

3.2.1 Finansinspektionen

I den tillsyn som Finansinspektionen har över de finansiella företagen – med de begränsningar som tidigare framgått – ingår att övervaka att dessa följer bestämmelserna om penningtvätt. Om Finansinspektionen i sin verksamhet får kännedom om transaktioner som kan antas utgöra penningtvätt, är inspektionen enligt 12 § lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt skyldig att underrätta Finanspolisen om detta.

Finansinspektionen har vidare en regelgivande uppgift på området. Inspektionen har i kraft av denna meddelat föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet (FFFS 2005:5). Dessa kompletterar och förtydligar bestämmelserna i penningtvättslagen och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. för den krets av juridiska och fysiska personer som driver sådan finansiell

verksamhet som innebär att de omfattas av skyldigheterna enligt de nämnda lagarna.

Finansinspektionen har i en skrivelse den 3 april 2006 till regeringen redovisat vilka insatser som myndigheten planerar för att motverka penningtvätt och terroristfinansiering. Bland de åtgärder som redovisas kan nämnas förstärkta personella resurser, riktade temaundersökningar för olika delar av den finansiella sektorn för att undersöka efterlevnaden av de lagar och regler som finns på området, förstärkt tillsyn, efterforskningar av företag som borde vara registrerade hos Finansinspektionen, arbete för att stimulera kvalitet och kvantitet på misstänkta transaktionsrapporter till Finanspolisen, förstärkt samarbete och ökade utbildningsinsatser, metodutveckling för att optimera tillsynens fokus samt översyn av regelverket.

Vidare kan nämnas att Finansinspektionen den 26 oktober 2006 publicerade rapporten Penningtvätt och terroristfinansiering – finanssektorns förebyggande åtgärder (Rapport 2006:17). I rapporten redovisas en undersökning av hur väl företag i finanssektorn efterlever reglerna om bekämpning av penningtvätt och terroristfinansiering. Resultatet av undersökningen betecknas av Finansinspektionen som nedslående. Många av de 133 undersökta företagen lever inte upp till de lagar och regler som finns på området. De företag som undersökts är främst banker, kreditmarknadsbolag, värdepappersbolag, fondbolag, livbolag och valutaväxlare. Undersökningen visar stora skillnader mellan de olika företagskategorierna. Finansinspektionen följer nu upp resultatet genom kompletterande undersökningar av enskilda företag men också genom särskilt riktade åtgärder för specifika problem inom en företagskategori. Sedan 2005 har Finansinspektionen förstärkt tillsynen och informationsinsatserna på detta område, en prioritering som fortsätter under 2007.

I det internationella arbetet deltar Finansinspektionen bland annat i en särskild undergrupp till FATF, FATF:s Working Group on Typologies (WGTYP). Gruppen inhämtar information om nya trender och mönster för penningtvätt och terroristfinansiering genom olika projekt och studier på området. Gruppen har också kontakter och konsultation med den finansiella industrin direkt eller via medlemsländerna. Årligen hålls ett större typologimöte som resulterar i flera publika rapporter.

WGTYP har nyligen publicerat rapporterna "Trade-based money laundering", "Money laundering vulnerabilities of new payment technologies" samt "Misuse of corporate vehicles". Kommande WGTYP projekt kommer att behandla penningtvätt inom fastighetsmarknaden och terroristfinansieringsfrågor. FATF har påbörjat ett arbete (Dialogue with the private sector) för att förbättra kommunikationen med den privata sektorn och bättre tillgodose dess behov av information, där Finansinspektionen medverkar.

Finansinspektionen är även representerad i Advisory Group on riskbased approach, som är en undergrupp till FATF:s Working Group on Evaluations and Implementation (WGEI). Gruppens upp-

gift är att samla in information från myndigheter och internationella organisationer om hur riskbaserad approach har implementerats genom regler, vägledningsdokument m.m. och information om hur finansiella företag har gått tillväga för att tillmötesgå kravet på en riskbaserad approach.

3.2.2 Skatteverket

Frågor om penningtvätt har varit uppmärksammade under lång tid inom ramen för Skatteverkets kontrollverksamhet. Trots detta finns ett stort behov av informationsinsatser för att personalen i ännu högre omfattning skall uppmärksamma penningtvättsproblematiken. Revisioner och andra kontrollinsatser hos företag och enskilda leder ibland till att det uppkommer misstankar om penningtvätt. Även inom ramen för skattebrottsenheternas underrättelseverksamhet kan verket bidra på detta område.

Iakttagelser som redovisats inom det internationella samarbetet avseende penningtvätt inom skatteområdet är att det är likartade transaktioner som syftar till skattefusk och penningtvätt. Det är också samma önskan att dölja den verkliga innebörden av en affär, samma rådgivare och likartat användande av t.ex. bolag i skatteparadis. En lärdom är att det är svårt att se vad som är orsak och verkan när det gäller kopplingen mellan skatter och penningtvätt. Det som vid första anblicken framstår som skattefusk kan egentligen vara fråga om penningtvätt och tvärtom.

På det nationella planet medverkar Skatteverket i olika samverkansprojekt med andra myndigheter. I den operativa verksamheten bedriver Skatteverket ett stort antal riksomfattande projekt, varav flera också har bäring på penningtvätt, såsom Servicefunktioner, Uthyrning av arbetskraft, Restaurang och MTIC (Missing Trader Intra Community). Detsamma gäller all skattekontroll, som riktas mot moms-fusk vid gränsöverskridande handel.

Inom projektet Servicefunktioner skall factoringföretag, valutaväxlings- och alternativa betalningsöverföringsföretag samt rådgivare granskas. Dessa företag befinner sig i en zon där tillsynen från samhället är begränsad och där kunden kan erhålla den anonymitet som är grundläggande både för skattefusk och penningtvätt. De relativt strikta regler som gäller för bankerna och de finansiella företagens kontanthantering har gjort att kontanthantering till vissa delar har flyttats över till mindre kontrollerade delar av systemet.

Projektet genomförs i de tre storstadsregionerna och beräknas pågå till början av 2008. Resursinsatsen under 2006 uppgår till ca 4 000 dagar. Projektet syftar bl.a. till att fördjupa kunskapen om de branschspecifika villkoren, kartlägga utbudet och omfattningen av de tjänster som erbjuds, undersöka tolkningen av skatte- och redovisningslagstiftningen på området, undersöka i vilken omfattning som transaktioner av penningtvättskaraktär erbjuds samt identifiera företag vars

affärsidé är att hjälpa oseriösa företag med att tvätta pengar. Arbetet förutsätter ett väl fungerande samarbete med andra berörda myndigheter.

Den underrättelseinformation som kommer in till beskattningsverksamheten avser delvis aktörer som redan ingår i pågående skatteutredningar. Vanligtvis är det då fråga om aktörer som är delaktiga i den hantering som syftar till att omvandla kontomedel till kontanter i syfte att avlöna svart arbetskraft. Informationen kan i dessa fall bidra till att ge en mer heltäckande bild av olika typer av upplägg som syftar till skatteundandragande och därigenom utgöra ett värdefullt underlag för prioriteringar i kontrollverksamheten. Information från Finanspolisen kan också i många fall leda till upptäckt av misstänkt skatteundandragande och på så vis ligga till grund för både urval och åtgärder i olika kontrollinsatser.

Skatteverket har olika internationella kanaler som utnyttjas i kampen mot skattebrottslighet och penningtvätt. Bl.a. är verket representerat i en arbetsgrupp inom OECD, som gör jämförelser mellan olika länder och tar fram typfall där kopplingen mellan skatter och penningtvätt är särskilt tydlig. Arbetsgruppen kommer under det närmaste året att fokusera på problemet med identitetsstöld, penningtvätt i samband med fastighetsöverlåtelser och att ta fram en gemensam manual för att upptäcka penningtvätt. Arbetsgruppen har även påbörjat insamling av uppgifter beträffande ideella organisationer (inkl välgörenhetsorganisationer) i deltagande nationer.

FATF har tagit initiativ till ett projekt, Laundering the Proceeds of MTIC fraud, som bl.a. har till syfte att undersöka penninghanteringen av vinster från MTIC, Missing Trader Intra-Community fraud (tidigare benämnt karusellhandel). Skatteverket deltar i projektet tillsammans med företrädare från myndigheter i ett stort antal länder som arbetar med MTIC-relaterat skatteundandragande.

Andra företeelser som senare kan komma upp till behandling i den ovan nämnda arbetsgruppen inom OECD är rådgivare, alternativa betalningsformer, penningtvätt kopplad till gränsöverskridande handel, missbruk av andra länders bolagsformer (inklusive service från oseriösa bolagsbildare) samt nya betalningsformer.

3.2.3 Finanspolisen

Finanspolisens uppgifter inom penningtvättsområdet ligger huvudsakligen inom följande områden:

1. Ta emot rapporter som skäligen kan antas utgöra penningtvätt från gransknings- och uppgiftsskyldiga fysiska och juridiska personer, samt vid behov begära de ytterligare uppgifter som behövs för utredningen om penningtvätt
2. Registrera, bearbeta och analysera informationen

3. Överlämna information som kan innefatta misstanke om brott till Ekobrottsmyndigheten eller polismyndighet. Information av detta slag överlämnas i vissa fall även till Skatteverket eller Tullverket.
4. Utgöra ett stöd för den utredande verksamhet inom penningtvättsområdet som bedrivs inom Ekobrottsmyndigheten eller polismyndighet och där åklagare är förundersökningsledare.

Finanspolisen (Fipo) är en enhet inom Rikskriminalpolisen och bedriver underrättelseverksamhet inom områdena penningtvätt, falska betalningsmedel och miljöbrott. Finanspolisens uppgifter inom penningtvättsområdet framgår av arbetsordningarna för Rikspolisstyrelsen och Rikskriminalpolisen. Som tidigare har nämnts innebär lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt en skyldighet för vissa juridiska och fysiska personer att vidta åtgärder för att försvåra, förebygga, upptäcka och rapportera penningtvätt. Den juridiska eller fysiska personen skall enligt bestämmelsen i 9 § granska alla transaktioner som skäligen kan antas utgöra penningtvätt. Om granskning visar att transaktionerna skäligen kan antas utgöra penningtvätt ska detta rapporteras till Finanspolisen. Finanspolisen bedömer de rapporter som tas emot och rapporterna utreds vidare om misstanken avseende den skäligen antagna penningtvätten har förstärks genom bearbetning med offentlig och polisiär information. Vid förstärkt misstanke sker ytterligare informationsinhämtning, bearbetning och analys. Analysen syftar till att avgöra om informationen skall delges till Finanspolisens samarbetspartners (bl.a. polismyndigheterna, Rikskriminalpolisen, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och Tullverket). Finanspolisen anser att det är avgörande för verksamheten att mottagarna för penningtvättsinformationen har förmåga och verktyg att förädla informationen och vidta åtgärder – både repressiva och preventiva.

Under 2005 mottog Finanspolisen drygt 9 200 granskningsrapporter som tillsammans omfattade över 3 miljarder SEK. Antalet anmälningar har i huvudsak varit oförändrat sedan 2002. Det rapporterade beloppet anses vara ett absolut minibelopp eftersom det avser en begränsad granskningsperiod hos rapportörerna. Växlingskontoren svarade för majoriteten av anmälningarna under 2005 (ca 7 300), medan bankerna gjorde drygt 1 100 anmälningar och betalningsöverföringsföretagen drygt 700. Från kasinon gjordes 48 anmälningar och från värdepappersmarknadsföretag tre anmälningar. Tolv anmälningar kom från annan anmälare.

Granskningsrapporternas geografiska fördelning var ca 4 800 rapporter inom Stockholmsområdet, ca 1 900 rapporter i södra Sverige samt ca 1 200 rapporter i västra Sverige. 819 rapporter berörde övriga delar av Sverige. Det innebär att nära 90 procent av rapporterna berörde Ekobrottsmyndighetens geografiska ansvarsområde. I de fall Finanspolisen bedömer att en anmälan bör lämnas vidare sker detta i form av s.k. underrättelseuppslag eller operativa rapporter.

Skillnaden mellan ett underrättelseuppslag och en operativ rapport är i korthet följande. Underrättelseuppslaget är, som delvis framgår av

namnet, en information som lämnas från ett underrättelseorgan till ett annat. Innehållet i uppslaget har endast varit föremål för en kortfattad värdering. Den operativa rapporten innehåller däremot ett bearbetat underrättelsematerial som har lett fram till någon form av slutsats. Syftet med en operativ rapport är vanligen att mottagaren skall få ett underlag för sitt beslutsfattande.

Underrättelseuppslagen från Finanspolisen bearbetas ofta vidare vid Ekobrottsmyndigheten eller vid något av de regionala underrättelsecentrum som finns i Göteborg och Malmö och som är under uppbyggnad i Stockholm. De operativa rapporterna behandlas först polisiärt och kan därefter handläggas av åklagare som anmälan om misstänkt brottslighet.

Under 2005 delgav Finanspolisen 61 operativa rapporter till andra myndigheter, varav 43 till Ekobrottsmyndigheten och 18 till polismyndigheter och övriga mottagare. Vidare lämnade Finanspolisen sammanlagt 1 007 underrättelseuppslag och 360 s.k. supportärenden till andra myndigheter. Av underrättelseuppslagen från Finanspolisen levererades ca 400 till polismyndigheterna, ca 260 till Ekobrottsmyndigheten och ca 200 till Skatteverket.

Det bör framhållas att underrättelseuppslagen omfattar olika slag av brottsområden. Vanligast är narkotika-, förmögenhets-, vålds- och ekobrott.

Slutligen bör det påpekas att distinktionen mellan operativa rapporter och underrättelseuppslag numera har upphört och ersatts av den gemensamma benämningen "underrättelser".

3.2.4 Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndighetens uppgift är att lagföra brottslighet på penningtvättsområdet. Utredningar om penningtvätt kan initieras dels genom anmälningar bland annat från andra myndigheter – främst polismyndigheter –, dels genom att dessa frågor uppkommer i pågående förundersökningar rörande andra brott.

Många utredningar om brott är i dag inriktade på utredningen av själva brottet och mindre ofta på vad som hänt med utbytet av brottet. Fokus vid brottsutredningar måste därför förskjutas till att tydligare avse frågor om penningtvätt, men även frågor om förverkande av utbyte av brott eftersom det torde vara det vanligast förekommande sättet att förhindra att utbytet kan bli föremål för penningtvättande åtgärder.

Frågan om penningtvätt och förverkande av utbyte av brott har getts en särskild prioritet de kommande verksamhetsåren. Förutom att samtliga åklagare som genomgår den grundläggande åklagarutbildningen skall få särskild utbildning i bland annat frågan om förverkande av utbyte av brott och vilka säkerhetsåtgärder som kan vidtas beträffande utbytet har särskilda uppdrag lämnats till Utvecklingscentrum

Stockholm och till samtliga åklagarkamrar. Bland de mer övergripande åtgärder som kommer att vidtas kan följande nämnas.

Samtliga åklagarkamrar skall under det kommande året särskilt uppmärksamma möjligheterna att förverka utbyte av brott. Utvecklingscentrum Stockholm har fått i uppdrag att särskilt bevaka frågor om penningtvätt och förverkande av utbyte av brott, bl.a. skall det nedan under 2.6 angivna projektet bedrivas tillsammans med Ekobrottsmyndigheten. Utvecklingscentrum Stockholm ansvarar vidare för tillsyn och metodutveckling avseende förmögenhetsbrott, narkotikabrott, människohandel och grov organiserad brottslighet. Inom sistnämnda brottskategorierna torde frågor om penningtvätt och förverkande av utbyte av brott ofta kunna aktualiseras. Mot bakgrund av det uppdrag som utvecklingscentrum erhållit kommer dessa frågor sätta sin prägel på den metodutveckling som kommer att ske inom dessa brottsområden.

Vidare har Åklagarmyndigheten under året omorganiserat de internationella kamrarna och den Internationella kammaren i Stockholm har fått ett nationellt samordningsansvar beträffande den internationella och grova organiserade brottsligheten. Kammaren kommer särskilt att bevaka frågor om penningtvätt och förverkande i sina utredningar.

3.2.5 Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten har under senare år vidtagit ett stort antal åtgärder för att fokusera myndighetens verksamhet mot den allvarligaste ekonomiska brottsligheten. Denna inriktning ligger i linje med de slutsatser som myndigheten hösten 2005 redovisade i sin omvärlds- och hotbildsanalys (Ekobrottsligheten och ekobrottslingarna i ett framtidsperspektiv, november 2005). Åtgärder för spårande och återförande av vinning av brott samt mot penningtvätt har getts mycket hög prioritet. På penningtvättsområdet kan bl.a. följande nämnas.

Det myndighetsgemensamma Blodhundsprojektet som leds av Ekobrottsmyndigheten har bl.a. resulterat i en rapport som innehåller en gemensam metod och arbetsmodell för att spåra och återföra vinster från ekobrott. I rapporten beskrivs vilka olika roller de medverkande myndigheterna har i processen för att spåra och återföra vinning av brott, vilka internationella instrument som kan användas och vilka sekretessregler som råder hos de olika myndigheterna. Många av resonemangen i rapporten är av betydelse även vid bekämpning av penningtvätt.

I den grundutbildning som poliser och åklagare och andra yrkeskategorier vid Ekobrottsmyndigheten genomgår ingår undervisning om metoder för spårande av vinning av brott och om penningtvätt. Vidare har flera regionala seminarier hållits i Blodhundsprojektets regi under 2004 och 2005.

Under 2005 och 2006 har en informationsinsats avseende penningtvätt genomförts i samverkan med Finansinspektionen och Finanspolisen. Informationsinsatsen har riktat sig till personal på växlingskontor i de tre största städerna. En informationsbroschyr om penningtvätt har tagits fram och sprids till personal på banker och växlingskontor.

Vidare har på initiativ av Ekobrottsmyndigheten ett erfarenhetsseminarium anordnats under oktober 2006 tillsammans med Finanspolisen för att förbättra det operativa samarbetet mellan myndigheterna och för att förstärka Ekobrottsmyndighetens eget metodutvecklingsarbete.

Ekobrottsmyndigheten medverkar även i det internationella samarbetet mot penningtvätt, t.ex. genom representation i det europeiska informella nätverket Camden Assets Recovery InterAgency Network, genom medverkan i 2005 och 2006 års Cambridge Symposium on Economic Crime samt genom medverkan i FN:s straffrättsliga kongress i Bangkok år 2005, där Sverige anordnade av en workshop som bl.a. behandlade penningtvättsproblematiken. 2006 års Nordiska ekobrottskonferens genomfördes i Visby i augusti under svenskt ordförandeskap, där frågorna om spårande och återförande av vinning av brott samt bekämpningen av penningtvättsbrotten utgjorde ämnen för konferensens seminarier.

På dagordningen över planerade åtgärder står bl.a. följande.

Inom Ekobrottsmyndigheten pågår arbetet med att inrätta en särskild enhet för att spåra och återföra vinning av brott. Enheten beräknas vara etablerad senast den 1 januari 2007. Enheten, som bl.a. kommer att specialisera sig på att utarbeta metoder för att spåra och säkra vinning av brott hos den misstänkte inför ett förverkandeyrkande i domstol och metoder för att säkra och återföra undandragen skatt, kommer också att ha ett ansvar för att särskilt följa förhandlings- och lagstiftningsarbetet kring frågorna om spårande och återförande av vinning av brott som penningtvätt. Enheten får kvalificerade resurser med erfarenhet från operativ åklagarverksamhet samt med ekonomisk och analytisk kompetens. Den kommer att samverka med andra myndigheter i Sverige samt ha ett omfattande internationellt kontaktnät.

Utbildningen på området för spårande och återförande av vinning av brott samt bekämpningen av penningtvättsbrott skall utvecklas och förbättras. Utbildningen kommer att skraddarsys för Ekobrottsmyndighetens verksamhet och rikta sig till alla berörda yrkeskategorier inom myndigheten. Vidare kommer särskilda kompetenshöjande åtgärder med specialisering av vissa åklagare att genomföras, så att reglerna om penningtvätt får ett större genomslag i lagföringen.

3.2.6 Tullverket

Tullverkets brottsbekämpning verkar för att minska handeln med illegala varor inom och utom landet genom att hindra och upptäcka illegal införsel eller utförsel av varor i den gränsöverskridande trafiken och

samtidigt uthålligt och målmedvetet ingripa mot storskalig och organiserad brottslighet i denna trafik. Tullverket har organisatoriskt samlat kompetens från underrättelse, spaning och brottsutredning i samma ärende. I samband med den justering av brottsbekämpningsorganisationen som genomfördes under våren 2006 har Tullverket gett bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten större fokus. Gruppchefer på Tullkriminalen med särskilt ansvar för ekobrottsutredningar har tillsatts. Sakkunniga på central nivå har getts särskilda uppdrag inom ekobrottsområdet och även de nationella specialisterna har getts större ansvarsområden.

Tullverket saknar egna befogenheter inom penningtvättsområdet. Frågan om Tullverkets medverkan i bekämpningen av penningtvätt har enligt verket nu getts förnyad aktualitet genom det pågående arbetet med implementeringen i svensk lagstiftning av Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 1889/2005 om kontroller av kontanta medel som förs in eller ut ur gemenskapen. Förordningen innehåller bl.a. en anmälningsskyldighet för den som reser in i eller ut ur gemenskapen och som medför kontanta medel. Belopp understigande 10 000 euro omfattas dock inte av anmälningsskyldigheten. Enligt förordningen skall *tullmyndighet* utgöra behörig myndighet och vara den myndighet som skall samla information om förflyttning av kontanta medel och vid behov överföra denna information till andra myndigheter.

Enligt Tullverkets uppfattning är verket den myndighet som har bäst förutsättningar för att kunna genomföra de kontrollåtgärder som avses i förordningen för att upptäcka penningtvätt. Sådana kontroller skiljer sig inte nämnvärt från de kontroller av deklara- och uppgiftsskyldigheten som utförs av Tullverkets personal med stöd av tullagen (2000:1281). Tullkontroll med stöd av tullagen avser kontroll av varor men verket anser att olika former av betalningsmedel tulltekniskt räknas som varor. Nationella bestämmelser som kompletterar det som anges i Rådets förordning som rör tullkontroll av kontanta medel, i syfte att motverka penningtvätt, bör då kunna införas i tullagen och då lämpligen i ett eget kapitel, alternativt i egen författning.

3.2.7 Bolagsverket

Bolagsverket underrättar, inom ramen för samarbetet mellan de myndigheter som ingår i Ekorådet, kontinuerligt de samverkande myndigheterna om händelser av misstänkt natur som verket upptäcker i sitt gransknings- och kontrollarbete. Sådana underrättelser sker bl.a. till Finanspolisen och Ekobrottsmyndigheten. De kanaler som under åren upparbetats mellan myndigheterna fungerar väl och det gör att Bolagsverket kan bidra med information till utredande myndigheter.

Bolagsverket konstaterar att penningströmmarna i stor utsträckning inte längre går via bankerna utan via växlingskontor och andra penningförmedlare. Det undergräver kontrollen och gör kampen mot penningtvätt svårare. Den stora mängden anmälningar till

Finanspolisen gör – enligt verkets uppfattning – att det måste vara svårt att hitta de fall som är angelägna att vidare undersöka eftersom det finns en stark tidspress i hanteringen. Här aktualiseras frågan om lagstiftningens utformning kontra en effektiv ärendehantering.

Inom verket är man beredda att även i fortsättningen biträda Finanspolisen och andra samverkande myndigheter i penningtvätt-ärenden. Bolagsverkets medarbetare kan i viss utsträckning hjälpa till med registerspaning m.m. under förutsättning att man kan få anvisningar om vad som behöver uppmärksammas i företagssammanhang. Verket konstaterar också att s.k. sparkassar och filialer till främst brittiska limited-bolag anmäls för registrering och att det där möjligen kan finnas intresse att följa objekten ur penningtvättssynpunkt.

Bolagsverket samverkar via European Commerce Registers Forum (ECRF) med andra registreringsmyndigheter inom främst Europa. I sådana sammanhang diskuteras även frågor kring ekonomisk brottslighet. Via European Business Register (EBR), som Bolagsverket tillhandahåller, går det att via direktåtkomst få fram registreringsinformation från ca 15 länders motsvarigheter till Bolagsverket.

3.2.8 Brottsförebyggande rådet

Nyligen gav Brå ut webbrapporten ”Penningtvätt och finansiering av terrorism. Kunskapssammanställning av betalningssystemens användning”. Rapporten är en genomgång av de internationella erfarenheterna på området genom litteraturgenomgång och de nationella erfarenheterna genom intervjuer med Finanspolisen, Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten. En slutsats av rapporten är, som berördes redan inledningsvis, att det främst är inom den ekonomiska brottsligheten som tillräckligt stora summor ackumuleras för att användas till penningtvätt. Internationell forskning – samt erfarenheter från Finanspolisen – visar på att den mesta penningtvätten sker till följd av skattebrott eller ekonomisk brottslighet och inte efter försäljning av illegala varor som narkotika.

Den slutsatsen stöds av ett annat arbete som Brå genomfört för den statliga kasinoutvärderingen (Svart på rött – Statliga kasinon, skattekriminalitet och svart konsumtion, SOU 2006:64), där kasinobesökarnas personnummer (ca 200 000 personer) kontrollerats mot olika register. En slutsats av undersökningen är att svarta pengar från skattebrott och annan ekonomisk brottslighet konsumeras på kasinon i betydligt högre grad än kriminella pengar från traditionell brottslighet. Ett rimligt antagande är därför att ekobrott genererar väsentligt större summor än den traditionella brottsligheten.

För närvarande pågår ett forskningsprojekt på Brå som har för avsikt att undersöka narkotikabrottslighetens ekonomihantering med avseende på exempelvis hur finansiering, krediter, fordringar, betalningar, penningförmedlingar och investeringar i den kriminella ekonomin går till samt hur konsumtionsmönstren kan se ut hos delta-

garna. En ökad kunskap om den organiserade narkotikabrottslighetens ekonomihantering kan vara en värdefull förberedelse för de brottsbekämpande myndigheterna inför utvecklandet av arbetsmetoder för att slå mot pengarna i stort. Inom ramen för projektet kommer bl.a. seminarier att anordnas. Rapporten kommer att ges ut i februari 2007.

Brå arbetar också tillsammans med Ekobrottsmyndigheten samt arbetsgivarföreträdare och fackliga företrädare inom byggbranschen med ett projekt som syftar till en djupare kartläggning av den organiserade ekobrottsligheten inom denna bransch. Man avser bl.a. att göra en nätverksanalys för att kartlägga i vilken omfattning som personer som är föremål för förundersökning m.m. hos Ekobrottsmyndigheten även är inblandade i annan grov kriminalitet. Projektet beräknas starta i januari 2007 och bli klart under hösten samma år med en delrapport redan under sommaren.

Brå har vidare lämnat in en ansökan om forskningsanslag för ett projekt om hur myndigheterna i praktiken arbetar för att spåra och förverka vinning av brott. I studien skall myndigheterna i Göteborg följas i deras arbete med att "follow the money". Projektet rör Sverige och Wales och skall bl.a. undersöka lagstiftning och strategier när det gäller konfiskering av svarta kriminella pengar. Storbritannien ligger långt framme i arbetet med att introducera nya verktyg för att komma åt pengar från internationell kriminell verksamhet. Sverige har däremot i ett internationellt perspektiv en svagare lagstiftning med mer traditionella system.

Brå planerar även ett nytt forskningsprojekt för att undersöka den ekonomiska brottslighetens ekonomihantering, dvs. ett likartat projekt som det som nu pågår på narkotikaområdet. En hypotes är att ekonomihanteringen kan ha stora likheter med vad som gäller på narkotikaområdet, trots att ekobrotten sker inom ramen för legala strukturer. Av stort värde är enligt Brå att jämföra likheter och skillnader. Som tidigare nämnts pekar mycket på att behovet av penningtvätt är större för ekonomisk brottslighet än för till exempel narkotikabrottslighet. Denna kunskap kan vara värdefull för att identifiera brottsförebyggande åtgärder.

Ett annat förslag på ett forskningsprojekt är att fortsätta undersöka de alternativa betalningsförmedlarna och som metod bland annat intervjua personer inom de etniska grupper där detta förekommer. Av betydelse är att förstå exakt hur denna verksamhet bedrivs och vilka kriminella intressen som utnyttjar systemen.

3.2.9 Revisorsnämnden

Revisorsnämnden (RN) är tillsynsmyndighet för godkända och auktoriserade revisorer samt registrerade revisionsbolag. I Sverige finns ca 4 100 personer som är godkända eller auktoriserade revisorer samt ca 100 registrerade revisionsbolag. RN har ett

utredningssekretariat med ett tjugotal anställda som bereder och föredrar ärenden inför en beslutande nämnd. RN:s verksamhet leds av en direktör som är myndighetschef.

RN:s verksamhet styrs i första hand av revisorslagen (2001:883) och förordningen (1995:665) om revisorer. En särskild utredare ser för närvarande över revisorslagen i syfte att lämna förslag till hur EG-direktivet om lagstadgad revision skall genomföras i svensk rätt; Utredningen om Revisorer och revision; genomförande av EG-direktiv m.m. (Ju 2006:11). Den utredaren skall även lämna andra förslag till ändringar i regelverket för revisorer än de som föranleds av EG-direktivet.

RN:s tillsynsverksamhet innebär bl.a. att myndigheten utreder anmälningar mot enskilda revisorer och registrerade revisionsbolag. RN initierar också själv disciplinärenden. De disciplinära åtgärder som RN kan tillgripa är erinran, varning eller upphävande av godkännandet, auktorisationen eller registreringen.

RN har löpande kontakter såväl underhand som i form av möten med företrädare för EBM och Skatteverket i frågor som rör revisorer och revision och som har samband med förebyggande eller bekämpning av ekonomisk brottslighet. RN har även återkommande kontakter med Finansinspektionen (FI), inte minst genom att en av Revisorsnämndens nio ledamöter representerar FI. Mot bakgrund av dessa kontaktvägar bör RN ha goda förutsättningar till samverkan med FI eller andra myndigheter i penningtvättsfrågor.

3.2.10 Fastighetsmäklarnämnden

Fastighetsmäklarnämnden är en central förvaltningsmyndighet som har till uppgift att registrera fastighetsmäklare, bedriva tillsyn över de registrerade fastighetsmäklarna och informera om god fastighetsmäklarsed. Fastighetsmäklarnämnden har inte getts föreskriftsrätt inom penningtvättsområdet, men har gett ut allmänna råd (FMN 2005:1) om åtgärder mot penningtvätt. Vid utarbetandet av de allmänna råden fördes en löpande diskussion med Finansinspektionen, Finanspolisen och Eko-brottsmyndigheten. Fastighetsmäklarnämnden har även gett ut ett faktablad gällande åtgärder mot penningtvätt som i första hand riktar sig mot konsumenter.

Från och med den 1 april 2006 har Fastighetsmäklarnämnden ägnat särskilt intresse åt hur fastighetsmäklarna lever upp till pen-

ningtvättslagens krav på att fastighetsmäklarna skall kontrollera uppdragsgivarens och köparens identitet.

Fastighetsmäklarnämnden arbetar dessutom kontinuerligt med att öka de registrerade fastighetsmäklarnas kännedom om penningtvättslagstiftningen. Detta arbete sker framförallt genom rådgivning per telefon och föreläsningar för fastighetsmäklare och mäklarstudenter.

3.2.11 Lotteriinspektionen

Lotteriinspektionen är central förvaltningsmyndighet för frågor om lotterier och spel. Enligt instruktionen (1994:1492) skall inspektionen bl.a. särskilt svara för en enhetlig tillämpning av kasinolagen (1999:355) och för att en ändamålsenlig tillsyn och kontroll över efterlevnaden av lagstiftningen och verka för en sund utveckling inom tillsynsområdet. Verksamheten skall leda till hög säkerhet i all spel- och lotteriverksamhet och till att gällande regelverk efterföljs. Inspektionens tillsynsuppdrag behandlas även i regeringens tillstånd till Svenska Spel att anordna kasinospel. Lotteriinspektionen skall genomföra den granskning och de kontroller som inspektionen anser påkallade. I det ursprungliga tillståndsbeslutet fanns vissa villkor om motverkande av penningtvätt. Inspektionen har ett i praxis etablerat arbetssätt som innebär bl.a. ett besök per månad på varje kasino, uppföljning av incidentrapportering och på andra sätt. Kasinolagen innehåller ingen reglering beträffande möjligheterna för Lotteriinspektionen att ingripa i kasinoverksamheten för att åstadkomma rättelse.

3.3 Samverkan mellan myndigheterna sker i arbetsgrupper och projekt

Ovan har redovisats de projekt som har genomförts eller pågår på penningtvättsområdet. Nedan redovisas ytterligare exempel på samverkan.

Ekorådet

På central nivå finns ett samverkansorgan mot ekonomisk brottslighet. Ekorådet ska följa utvecklingen av den ekonomiska brottsligheten i samhället, tidigt uppmärksamma nya inslag i den ekonomiska brottsligheten, vara forum för överläggningar som rör övergripande informationsutbyte myndigheterna emellan och sådant utvecklingsarbete som kräver samverkan mellan flera myndigheter, ta initiativ till myndighetsgemensamma aktioner för att förebygga och bekämpa den ekonomiska brottsligheten, analysera och utvärdera insatserna.

I Ekorådet ingår Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Tullverket, Brottsförebyggande rådet, Finansinspektionen, Bolagsverket och Ekobrottsmyndigheten (EBM).

Ekorådet sammanträder ett par gånger per år. Riksåklagaren är ordförande och generaldirektören för EBM är vice ordförande. En särskild arbetsgrupp svarar för beredningen av Ekorådets ärenden. EBM svarar för rådets och arbetsgruppens kanslifunktioner.

Samverkansgruppen mot penningtvätt

Sedan flera år tillbaka finns en informell arbetsgrupp med företrädare från Finansinspektionen, Finanspolisen, Skatteverket, Åklagarmyndigheten (Internationella åklagarkammaren i Stockholm), Ekobrottsmyndigheten och Tullverket. Gruppen har bland annat utarbetat en rapport om s.k. alternativa betalningsförmedlare och fungerade som referensorgan under FATF-utvärderingen av Sverige. Frågor om mandat, deltagande från andra myndigheter och informationsutbyte har aktualiserats.

Gemensamt projekt mellan Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten

Under hösten år 2006 och under år 2007 kommer Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten att bedriva ett gemensamt projekt rörande utbyte av brott och penningtvätt. Företrädare för andra myndigheter kommer att inbjudas att delta i projektet. Projektet kommer för Åklagarmyndighetens räkning att ledas av myndighetens utvecklingscentrum i Stockholm. Syftet med projektet är att analysera vilka möjligheter det finns att inom ramen för den

nuvarande lagstiftningen utveckla bekämpningen av penningtvätt och ta fram förslag på åtgärder för en ökad effektivitet. Inom ramen för det arbetet kommer det att ske en inventering av bland annat arbetsmetoder, förhållningssätt till penningtvätt och förverkande av utbyte av brott, eventuella praktiska problem och möjliga förbättringsområden. I detta ligger även att visa på hur samarbetet med andra myndigheter kan utvecklas och förbättras.

Projektet skall bland annat leda fram till att metodstöd tas fram för det operativa arbetet i form av en handbok eller ett RättsPM. Vidare skall ett gediget och återkommande utbildningsprogram tas fram.

Förverkande

Ekobrottsmyndigheten prioriterar för närvarande arbetet med att spåra och förverka vinning av brott. Den 1 januari 2007 inrättades en särskild brottsutbytesenhet med ansvar för att, i samverkan med andra myndigheter, utveckla metoderna för att spåra och återföra vinster av brott, så att egendomen kan förverkas i domstol. Enheten arbetar parallellt med dem som utreder brottet och räknar ut hur stora vinster brottslingarna har gjort för att sedan spåra och förverka pengarna. Grundtanken är att om man tar ifrån de kriminella vinsterna från brottet slår man sönder själva basen för deras verksamhet.

Brottsutbytesenheten består av en åklagare, en ekorevisor samt två analytiker. Enheten arbetar med metodutveckling men biträder också i utredningsarbetet. Erfarenheterna ska spridas till andra som deltar i eko-brottsbekämpningen.

Uppdrag för år 2007 i regleringsbrev

Rikspolisstyrelsen skall enligt regleringsbrevet för år 2007 redovisa och kommentera de åtgärder som har vidtagits eller planeras att vidtas för att utbyte av brott i så stor utsträckning som möjligt skall kunna beslagtas och förverkas samt hur myndighetens uppföljning skall kunna förbättras, bl.a. vad gäller inhämtning och bearbetning av statistik. Samråd skall ske med Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten.

Ekobrottsmyndigheten har fått motsvarande uppgifter och skall – med utgångspunkt i de synpunkter som Financial Action Task Force (FATF) har framfört i sin senaste rapport avseende Sverige om efterlevnaden av FATF:s rekommendationer 3, 27, 30 och 32 – redovisa och kommentera de åtgärder som myndigheten efter samråd med Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen har vidtagit eller planerar att vidta för att utbyte av brott i så stor utsträckning som möjligt skall kunna beslagtas och förverkas, samt för att förbättra myndighetens uppföljning av sådana vidtagna åtgärder (bl.a. inhämtning och bearbetning av statistik).

Finansinspektionen har i regleringsbrevet för 2007 ålagts att redovisa de initiativ som tagits för att bemöta de synpunkter som framförs i den av Financial Action task Force (FATF) den 17 februari 2006 antagna utvärderingsrapporten om Sverige.

4 Överväganden och förslag

4.1 Allmänt om direktivens och rekommendationernas genomförande

En grundläggande utgångspunkt för utredningen är att föreslå åtgärder som innebär att Sverige kan fullfölja sina internationella åtaganden. Direktivet skall genomföras fullt ut och FATF:s rekommendationer följas.

Innehållet i både direktiv och rekommendationer går ibland ut på ett krav på att medlemsstaten skall överväga att vidta vissa åtgärder; det är således inte formulerat som ett ”skarpt” krav på åtgärd. I viss utsträckning skall således göras bedömningar av om det kan finnas skäl för att införa regler på grund av förhållandena i det egna landet. Det kan också finnas skäl att i andra hänseenden införa skärpta krav; detta är fullt möjligt enligt direktivet som är ett minimidirektiv. Utredningen har med beaktande av dessa förutsättningar gjort överväganden men i begränsad omfattning funnit tillräcklig grund för utvidgningar i förhållande till ”obligatoriska” bestämmelser. Å andra sidan har utredningen heller inte funnit skäl att införa särskilda lättnader i de fall möjlighet ges. Penningtvättsområdet är rörligt i den meningen att brottsligheten ofta flyttar till nya områden när regelverket stramas åt. Nya produkter kan skapa nya möjligheter att tvätta pengar, inte minst genom ny teknik genom internet och mobilteletjänster. Erfarenheter från tillsyn är naturligtvis en god grund för vidare överväganden om ytterligare åtgärder. Vissa verksamheter har emellertid inte tidigare varit föremål för full tillsyn och erfarenheter bör kunna vinnas framöver.

Direktivet har ett s.k. riskbaserad förhållningssätt. Det innebär att direktivet i grunden utgår från att riskerna skiljer sig åt mellan olika länder, kunder, verksamhetsområden, och att förändringar i detta hänseende kan ske över tiden. Resurserna skall uttryckligen användas där behoven finns. Kraven som ställs på de rapporteringskyldiga består i att dessa skall ha tillräckliga rutiner och tillräcklig

kunskap för att kunna bedöma om en situation innebär en risk för penningtvätt eller terrorismfinansiering och att sedan agera därefter. De riskområden som finns eller som uppstår är företagen själva de bästa analytikerna av, eftersom de bäst känner sin verksamhet och sina kunder.

Fördelarna med detta sätt att angripa problemen är uppenbara. Regelverket kan göras mer flexibelt och tillämpningen anpassas efter riskerna. Det kan sägas vara mer effektivt på så sätt att det understödjer en aktiv attityd visavi tillämpningen, snarare än ett rutinmässigt förhållningssätt, som innebär kontroller görs mer för att man måste än för att de behövs.

Nackdelar finns å andra sidan. Ett riskbaserat förhållningssätt kan uppfattas som otydlighet. Tyngande regler för enskilda måste vara klara, så att var och en vet vad de har att rätta sig efter. Särskilt för små företag kan det uppfattas som betungande med de rutiner som erfordras och den utbildning av anställda som följer av kraven. Inom den finansiella sektorn uppfattas säkerligen inte förhållningssättet som nytt, riktlinjer som utgår från en riskbaserad approach har funnits länge genom internationellt samarbete och gemensamma förhållningssätt och riktlinjer. Problemen kan där i stället vara hur man administrativt skall klara kraven, som i sitt praktiska genomförande kan kräva olika systemlösningar. För den finansiella sektorn finns ett tydligt egenvärde i att följa regelverket, för att undvika renomméförluster och därmed möjligheter att göra affärer på en internationell marknad. Samma incitament kan förvisso finnas hos andra verksamheter, men det direkta sambandet med brottslighet och det yttersta syftet med direktivet, att upprätthålla den finansiella sektorns stabilitet, och den egna verksamheten, kan av vissa säkerligen uppfattas som mindre självklart.

Det riskbaserade förhållningssättet innebär vissa pedagogiska utmaningar för lagstiftaren. Företagens uppgift är att se över sin egen verksamhet, sina egna rutiner och sin egen personals kunskapsnivå för att motverka att bli till ett verktyg för brottslighet. Å ena sidan finns detaljerade regler om identifiering som skall följas, å andra sidan skall riskbedömningar göras. Uppgiften kan inkräkta på andra värden där det finns regler, även på EU-nivå, som måste beaktas. Hantering av personuppgifter och skydd för den personliga integriteten är exempel på sådana. Även om företagen åläggs långtgående uppgifter bör rågången hållas klar – det är de brottsbekämpande myndigheterna som ansvarar för brottsbekämpningen.

Genomförandet av det tredje penningtvättsdirektivet väcker naturligtvis ett antal principiella frågor. Hur skall direktivet tolkas? Hur skall det tillämpas? Vad innebär det för svenska förhållanden? Vilken detaljeringsgrad är relevant i lagstiftningen?

Direktivet måste med nödvändighet bli föremål för tolkningar i olika hänseenden, både språkligt och innehållsmässigt. Den engelska versionen har använts i huvudsak för jämförelser när det gäller framförallt terminologi. Eftersom direktivet bygger på FATF:s rekommendationer har det varit av värde att jämföra dessa och de ”Interpretative notes” som finns tillgängliga, liksom andra dokument som getts ut av FATF och som finns tillgängliga på organisationens hemsida (www.fatf-gafi.org).

En tolkning av direktivet innebär också att överväganden måste göras av hur bestämmelserna kan komma att tillämpas. Det kan i sig vara vanskligt när det gäller EG-rättslig lagstiftning, som ytterst uttolkas av EG-domstolen. Utmärkande för bestämmelserna om penningtvätt och terrorismfinansiering är att de i första hand utformats och utvecklats med den finansiella sektorn i åtanke, samtidigt som allt fler aktörer numera omfattas av regelverket, vilket gör att det måste vara generellt utformat. Lagtekniskt innebär den stora spridningen av olika aktörer särskilda svårigheter. Utredningen har erfarit att efterfrågan på riktlinjer är stor. Konkretion vad gäller tillämpningen efterlyses framförallt utanför den finansiella sektorn. Självfallet måste i allt lagstiftningsarbete överväganden göra om hur lagstiftningen skall tillämpas och vilken effekt regelverket har för den som är berörd. Utredningen har genom tolkning försökt klarlägga vad som förväntas av olika parter. Det är dock oundvikligt att arbete ändå återstår att utföra, däribland göra överväganden om i vilken utsträckning vägledning erfordras när det gäller metoder för riskbedömningar och liknande.

Språkligt - systematiskt

Framställningen nedan utgår i systematiskt hänseende från det tredje penningtvättsdirektivet. Detta innebär att rubriker etc. i lagtexten satts utifrån kronologin i direktivet. Det förekommer ibland vissa avvikelser och skillnader i direktivet jämfört med FATF:s rekommendationer. Dessa behandlas där de i materiellt hänseende hör hemma. Detsamma gäller för de fall där utredningen tar upp de brister som konstaterades vid FATF:s utvärderingen av

Sverige. De kommenteras i sitt sakliga sammanhang. I språkligt hänseende har utredningen i några fall valt att frångå ordvalet i den svenska översättningen av direktivet. Skälen för dessa avvikelser redovisas i förekommande fall.

Utredningen har bedömt det vara lämpligt att bygga genomförandet genom ändringar i den befintliga penningtvättslagen. Lagtextens struktur behålls medan detaljeringsgraden ökar något. Utredningen har sökt följa vedertagna allmänna principer för genomförande av direktiv i en svensk lagstiftningstradition när det gäller frågor om omformning, detaljeringsgrad, systematik och terminologi m.m.

De personer och verksamheter som omfattas av penningtvättslagens bestämmelser benämns i den lagen ”den fysiska och juridiska personen”. Den som kontrolleras har ingen enhetlig benämning utan omskrivningar görs – ”den som vill inleda en affärsförbindelse” etc. I den fortsatta framställningen använder utredningen ibland, för att undvika språkliga otympligheter, ordet ”verksamhetsutövare” som ett enhetligt begrepp, ibland ”rapporteringspliktiga” etc. Motparten benämns för enkelhets skull ”kund”, även om vissa verksamhetsutövare (advokater och revisorer) normalt kallar dessa för klienter.

Direktivet avses numera att förhindra att det finansiella systemet används såväl för penningtvätt som mot finansiering av terrorism. Framställningen nedan innehåller trots detta ibland, för att inte tynga texten, förkortade uttryckssätt, ”i penningtvättssammanhang” och liknande.

4.2 Lagteknisk lösning -syfte, tillämpningsområde, definitioner

Utredningens bedömning och förslag: Penningtvättslagen behålls i sin nuvarande struktur, med det utökade syftet att förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. En ny rubrik föreslås. Med finansiering av terrorism avses den brottslighet som anges i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m. Finansieringslagens bestämmelser som rör förebyggande, administrativa åtgärder återges i penningtvättslagen och den personkrets som omfattas är densamma som i penningtvättslagen.

Det tredje penningtvättsdirektivets syfte är att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism och på så sätt skydda det finansiella systemets stabilitet. Detta system kan användas för att dölja vinning av brott eller för att slussa medel för terrorismändamål. Direktivet har ett utvidgat tillämpningsområde i förhållande till tidigare direktiv på området. Sålunda är avsikten med direktivet även att genom åtgärder på gemenskapsnivå förhindra finansiering av terrorism.

Definitionen av penningtvätt motsvarar den tidigare gällande. Det är utredningens uppfattning att den gällande definitionen i 1 § penningtvättslagen inte behöver modifieras i något hänseende.

Med finansiering av terrorism avses i direktivet tillhandahållande eller insamling av medel, oavsett tillvägagångssätt, direkt eller indirekt, i uppsåt att dessa skall användas eller med vetskap om att dessa helt eller delvis kommer att användas för att genomföra något av de brott som anges i artiklarna 1–4 i rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism (EGT L 164, 22.6.2002, s. 3). Detta beslut har genomförts genom lag (2003:148) om straff för terroristbrott, som innehåller, straffbestämmelser samt bestämmelser om förverkande. I lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m. (finansieringslagen) finns en katalog av brott som omfattas, bland annat terroristbrott enligt 2003 års lag. Finansieringslagen infördes ursprungligen för att Sverige skulle tillträda FN-konventionen om bekämpande av finansiering av terrorism. De finansiella företag som då (2002) omfattades av penningtvättslagen ålades i stort sett samma skyldigheter enligt finansieringslagen i form av granskning och rapporteringsskyldighet, meddelandeförbud etc. I det nya direktivet omfattas samtliga rapporteringsskyldiga av krav på åtgärder som skall vidtas. För bekämpning av finansiering av terrorism skall samma verktyg användas som vid åtgärder mot penningtvätt- direktivet innehåller inga direkta handlingsregler som tar sikte på åtgärder mot enbart terrorismfinansiering. En grundläggande skillnad mellan förfarandena är naturligtvis att medan penningtvätt alltid förutsätter ett förbrott kan terrorism finansieras genom insamling av, kanske små summor, av lagligen åtkomna och intjänade medel. Samma åtgärder som skall förhindra penningtvätt skall således förhindra finansiering av terrorism, framförallt genom identifiering av kunderna och en riskbaserad analys.

I detta sammanhang bör därför penningtvättslagens koppling till finansieringslagen närmare övervägas. Utredningen har därvid inte

funnit några bärande skäl till att inte låta denna koppling bestå. Finansiering av terrorism bör således definieras på det sätt som anges i finansieringslagen – trots att det i princip är en utökning i förhållande till direktivets hänvisning till rambeslutet- och penningtvättslagen innehålla en hänvisning dit. Finansieringslagen kan därmed förenklas på så sätt att en hänvisning görs till de verksamhetsutövare och till de förfaranden som anges i penningtvättslagen. Det är samma verksamhetsutövare som omfattas av båda lagarna när det gäller administrativa åtgärder.

Penningtvättslagens *rubrik* lyder Lag om åtgärder mot penningtvätt. Med hänsyn till det utvidgade syftet med det tredje penningtvättsdirektivet bör lagens rubrik återspegla detta och lagen benämnas Lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Penningtvättslagen saknar för närvarande en inledande ”portalparagraf” om syftet med lagstiftningen. Sådana har ibland karaktären av allmänt honnörsordande som hör hemma i lagstiftning av annat slag än den aktuella. Ibland kan det dock innebära en lämplig ram för att leda läsaren på rätt spår om var man befinner sig i det rättsliga systemet. I detta fall skulle det kunna ha ett värde att särskilja penningtvättslagen, som ju handlar om administrativa kontrollåtgärder som vissa företag har att vidta, gentemot den straffrättsliga regleringen som återfinns på annat håll. En paragraf med denna innebörd föreslås därför.

Det är närmast en redaktionell fråga om ytterligare *definitioner* bör följa omedelbart därefter, på det sätt som är vanligt i EG-direktiv. I föreliggande lagförslag har i stället vissa definitioner placerats där de sakligt hör hemma. Detta har skett av läsbarhetsskäl och för att EG-definitionerna både kan vara mer omfattande och mera likna materiella regler än vad som traditionellt betecknas som definitioner i svensk lagtext. I några fall avses definitionerna utvecklas i förordning. Utredningen har föreslagit en ny förordning. I flera fall kan definitionerna dessutom behöva utvecklas vidare genom riktlinjer och allmänna råd. I direktivet har ett antal nya begrepp förts in och definierats: person i politiskt utsatt ställning (PEP), affärsförbindelse, verklig förmånstagare, tillhandahållare av tjänster till truster och företag och brevlådebanks.

4.2.1 Vilka bör omfattas av lagstiftningen?

Utredningens bedömning och förslag: Penningtvättslagen bör, utöver godkända och auktoriserade revisorer, även omfatta registrerade revisionsbolag. Vidare bör den omfatta andra fysiska och juridiska personer som yrkesmässigt driver revisionsverksamhet eller tillhandahåller bokföringstjänster. Lagen bör även omfatta den som tillhandahåller tjänsten bolagsbildning och all yrkesmässig verksamhet som innebär handel med varor där kontantbetalning sker med belopp på 15 000 euro eller mer. Filialer i utlandet till svenska företag skall omfattas så långt möjligt. Utredningen föreslår inte att några ytterligare aktörer skall omfattas. Fastighetsmäklare med registrering för hyresförmedlare undantas från lagens tillämpning. Försäkringsförmedlare omfattas enbart såvitt avser livförsäkringsförmedling.

Den svenska lagstiftningen omfattar idag följande verksamheter.

- bank-eller finansieringsrörelse,
- livförsäkringsrörelse,
- värdepappersrörelse,
- verksamhet som kräver anmälan till eller ansökan hos Finansinspektionen enligt lagen (1996:1006) om anmälningsplikt, dvs. betalningsöverförare, valutaväxling och annan finansiell verksamhet (finansiella institut), och lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet,
- försäkringsförmedling,
- verksamhet för utgivning av elektroniska pengar,
- fondverksamhet,
- verksamhet som fastighetsmäklare,
- verksamhet för kasinospel,
- verksamhet som godkänd eller auktoriserad revisor, eller
- yrkesmässig verksamhet som består i att lämna råd i avsikt att påverka storleken på en skatt eller avgift (skatterådgivare).

Bestämmelserna gäller även för advokater och andra oberoende jurister när de bedriver verksamhet av visst angivet slag, samt för den som driver yrkesmässig handel med eller auktionsförsäljning av antikviteter, konst, ädelstenar, metaller, skrot eller transportmedel i de fall betalning görs kontant med ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer.

Direktivet innebär vissa nyheter när det gäller vilka som omfattas:

- Det omfattar tillhandahållare av tjänster till trustar och bolag utöver dem som utförs av revisorer, skatterådgivare och oberoende jurister.
- Det omfattar all yrkesmässig verksamhet som innebär handel med varor där kontantbetalning sker med belopp på 15 000 euro eller mer.

Till detta kommer att även andra revisorer än de som är godkända eller auktoriserade skall omfattas om de yrkesmässigt driver revisionsverksamhet. Vidare skall fysiska och juridiska personer som yrkesmässigt tillhandahåller bokföringstjänster omfattas, jfr "external accountants" i direktivets engelska översättning.

Direktivet innehåller ett krav på att medlemsstaterna skall överväga om annan verksamhet bör omfattas av den nationella lagstiftningen.

Fastighetsmäklare

Med fastighetsmäklare avses i fastighetsmäklarlagen (1995:400) fysiska personer som yrkesmässigt förmedlar fastigheter, delar av fastigheter, byggnader på annans mark, tomträtter, bostadsrätter, andelsrätter avseende lägenhet, arrenderätter eller hyresrätter. En registrering skall avse antingen yrkesmässig förmedling av samtliga förmedlingsobjekt (fullständig registrering) eller yrkesmässig förmedling av enbart hyresrätter (registrering för hyresförmedlare).

Personer med registrering för hyresförmedlare är inte fastighetsmäklare i den mening som avses i direktivet 2005/60/EG. En hyresförmedlare förmedlar enbart hyresrätter för ett arvode om 3 000 kr inklusive moms och kan även ägna sig åt s.k. relocationverksamhet, dvs. hjälpa företag att ta hand om tillfällig utländsk arbetskraft. Det finns inte någon grund att anta att deras verksamhet utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Med beaktande härav är det inte ändamålsenligt att fastighetsmäklare med registrering för hyresförmedlare omfattas av penningtvättslagstiftningen.

Sakförsäkringsverksamhet

Viss osäkerhet har rätt huruvida all försäkringsförmedling omfattas av penningtvättslagstiftningen, dvs. såväl sak- som livförsäkringsförmedling (se 2 § p. 5 som har en generell hänvisning). Att avsikten inte varit denna framstår som klart, bl. a eftersom endast livförsäkringsrörelse omfattas enligt p. 2. Detta bör förtydligas i lagtexten. En annan fråga är om sakförsäkringsverksamhet generellt bör omfattas. Missbruk av sakförsäkringar sker genom bedrägerier och missbruket angrips också genom beivrande av den typen av brottslighet. Utredningen har därför inte funnit skäl att närmare utreda förutsättningarna för att låta sakförsäkringsverksamhet omfattas av regelverket.

Tillhandahållare av tjänster till trustar och företag

Art. 2.3 c) anger att direktivet är tillämpligt på tillhandahållare av tjänster till trustar och bolag utöver dem som anges i leden a och b (revisorer, skatterådgivare och oberoende jurister när dessa utför vissa åtgärder). I art. 3.7 definieras sedan begreppet, eller snarare räknas upp vilka sorters tjänster som avses: a) bildande av företag eller juridisk person, b) funktion som styrelseledamot eller bolagsman c) tillhandahållande av kontor, postadress eller sammanhängande tjänster d) förvaltning av trust e) funktion som nominell aktieägare för en verklig förmånstagares räkning. Motsvarande innehåll har FATF:s rekommendationer med den definition som finns upptagen i "Glossary".

Uppräkningen synes vara uttömmande. Svårare är att avgöra vad det egentligen är för tjänster och om sådana alls tillhandahålls i Sverige. Företag som specialiserat sig på att tillhandahålla lagerbolag och att bilda bolag förekommer. Dessa tjänster kan tillhandahållas även av skatterådgivare och ekonomiska konsulter av olika slag. Det är utredningens uppfattning att även försäljning av ett lagerbolag bör omfattas av direktivets "bildande av företag". Avgränsningssvårigheter skulle vid en tillämpning annars bli följden. Dessutom talar ändamålsskäl för att låta verksamheter som omfattar handel med lagerbolag omfattas (se t.ex. Ekobrottsmyndighetens rapport Lagerbolag och ekonomisk brottslighet, december 2000).

Större osäkerhet vållar punkterna b) – e). Dessa är uppenbarligen avsedda för en annan rättslig miljö än den svenska. Trustar och

nominella aktieägare förekommer inte i Sverige. Beträffande c) är det knappast ett sedvanligt hyresförhållande som avses. Över huvud taget synes bestämmelsen ta sikte på tjänster för ställföreträdarskap som, om de förekommer i Sverige, snarare skulle konstituera ett bulvanförhållande än tillhandahållande av en tjänst i en affärsverksamhet. Under dessa förhållanden ter det sig inte meningsfullt att lagreglera. Utredningen har stannat för att sådan verksamhet som består i bildande av bolag eller annan juridisk person bör omfattas av lagen, i den mån den inte omfattas av annan nämnd verksamhet.

Den verksamhet som bedrivs av "tillhandahållaren", som kan vara en fysisk eller juridisk person, skall innebära att tjänsten affärsmässigt tillhandahålls till tredje part. Avgränsningen torde bäst ske genom ordet "yrkesmässigt" i lagtexten.

Revisorer m. fl.

För närvarande omfattas i penningtvättslagen de revisorer som omfattas av revisorslagen (2001:883) och som därmed står under tillsyn hos Revisorsnämnden, dvs. godkända och auktoriserade revisorer. Även andra personer och företag bedriver emellertid revisionsverksamhet och närliggande verksamhet. I det senaste lagstiftningsärendet framhölls som rimligt och för de aktuella syftena tillräckligt att begränsa omfattningen till att avse godkända och auktoriserade revisorer. Även om någon språklig ändring inte gjorts i det tredje penningtvättsdirektivet framstår det som klart att gruppen revisorer som omfattas bör utökas. Härvid bör noteras att de personer som i den svenska översättningen av direktivet benämns "revisorer" i stället benämns "auditors" och "external accountants" i den engelska översättningen. Den engelska versionen är således vidare. Med hänsyn till direktivets syfte får en sådan vidare definition anses ge bäst uttryck för vilka grupper som skall omfattas av penningtvättslagstiftningen. Utöver godkända och auktoriserade revisorer bör även registrerade revisionsbolag omfattas av penningtvättslagen. Övriga revisorer, dvs. de som inte är godkända eller auktoriserade, bör omfattas av penningtvättslagstiftningen i den mån de yrkesmässigt driver revisionsverksamhet. Det bör noteras att dessa övriga revisorer endast i begränsad utsträckning kan tillhandahålla revisionstjänster yrkesmässigt. Detta beror på att det stora flertalet kunder som efterfrågar yrkes-

mässiga revisionstjänster utgörs av aktiebolag eller andra företag i vilka revisionen enligt lag skall utföras av en godkänd eller auktoriserad revisor eller ett registrerat revisionsbolag. Vidare bör fysiska och juridiska personer som yrkesmässigt tillhandahåller bokföringstjänster ("external accountants") omfattas av penningtvättslagen. Detta innebär att lagens tillämpningsområde utsträcks till att gälla ett stort antal redovisningskonsulter, redovisningsbyråer och liknande. Däremot avses penningtvättslagen inte omfatta personer som är anställda hos ett företag för att utföra det företagets bokföring, såsom personal på företagets ekonomiavdelning.

Filialer

I artikel 31 (motsvarar FATF-rekommendation 22) finns ett krav på att även filialer och majoritetsägda dotterbolag i tredje land skall omfattas av regler om kundkontroll och bevarande av handlingar. Motsvarande regel finns för närvarande inte i lagstiftningen. Däremot finns i Finansinspektionens allmänna råd under 4 § i FFFS 2005:5 under rubriken koncernförhållanden råd om koncernövergripande policy. Där anges även att inspektionen bör informeras om företaget finner att dess interna regler inte kan tillämpas p.g.a. brister i landets reglering på området. FATF:s utvärdering innehöll kritik på den här punkten eftersom bindande regler saknas. Bindande regler kan lämpligen föras till 2 § vari nu anges att lagen för vissa verksamheter även gäller filialer i Sverige till utländska juridiska personer med huvudkontor i utlandet. Lagen bör omfatta även motsvarande svenska juridiska personers filialer och utländska dotterbolag i tredje land. Bestämmelsen gäller självfallet så länge lagstiftningen i tredje land inte lägger hinder i vägen. Den juridiska personen bör som tidigare anmäla sådana förhållanden till finansinspektionen. Även den bestämmelsen bör göras bindande, men i författning av lägre valör än lag.

Varuhandel till högt värde

Sedan den 1 januari 2005 omfattas fysiska och juridiska personer som yrkesmässigt bedriver handel med eller auktionsförsäljning av antikviteter, konst, ädelstenar, metaller, skrot eller transportmedel av penningtvättslagen då betalning görs kontant med ett belopp

motsvarande 15 000 euro eller mer. Erfarenheterna från tillämpningen är på grund av den korta tid som lagen gällt därför begränsade. Före den nämnda tidpunkten gällde att denna grupp omfattades av en bestämmelse om uppgiftsskyldighet. Rättssäkerhetsskäl motiverade att i lagen angavs vilka kategorier av handlare som omfattades. Den möjligheten finns inte kvar i det nya penningtvättsdirektivet. All yrkesmässig handel med höga värden måste därmed omfattas. Framförallt är det fråga om den verksamhet som redan finns uppräknad i lagen.

Som tidigare innebär lagstiftningen framförallt en skyldighet att identifiera kunden och rapportera misstänkt penningtvätt i dessa fall. Omfattningen av denna handel är mycket svår att bedöma på ett rättvisande sätt. Till frågan om hur tillsyn under dessa förhållanden skall bedrivas återkommer utredningen.

Ytterligare aktörer som skulle kunna omfattas lagen

Målet vid penningtvätt är att kunna utnyttja vinningen från den brottsliga verksamheten. Detta kan ske genom konsumtion som betalas genom konto- eller kreditkort. Konto- eller kreditkortstjänster tillhandahålls genom t.ex. American Express. Kortet ger möjligheter att konsumera vinningen i ett land medan vinningen konkret är förvarad i ett annat land, något som försvårar undersökningar av tillgångarnas ursprung.

FATF ifrågasatte vid utvärderingen av Sverige behandlingen av kreditkortsföretag och varför inte dessa omfattades. I propositionen Reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse (prop. 2002/03:139) intas synsättet att betalkortsföretag driver betalningsförmedling och inte kreditgivning. I den mån detta är korrekt så kan anmälningsskyldighet enligt lagen om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet föreligga för, åtminstone, betalningsförmedlingen. Finansinspektionen anser dock att det kan ifrågasättas om inte betalkortsföretag måste anses driva kreditgivning istället för betalningsförmedling och avser att särskilt undersöka förhållandena på området. Under angivna förhållanden omfattas i sådana fall dessa företag av bestämmelserna om penningtvätt och finansiering av terrorism. Mot denna bakgrund avstår utredningen från att dra några slutsatser i frågan om tillämplig lag – något som knappast är möjligt att uttala sig om generellt – eller lägga fram några förslag.

4.3 Ett riskbaserat förhållningssätt förs in i lagstiftningen

Utredningens bedömning och förslag: Det tredje penningtvättsdirektivet har ett mer uttalat riskbaserat förhållningssätt jämfört med tidigare direktiv. Risker skall bedömas och olika situationer skall hanteras olika, beroende på riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Mer detaljerade krav ställs på vad den som omfattas av direktivet skall ta reda på om sina kunder enligt principen ”Känn din kund”. Identitetskontroll, vetskap om affärsförbindelsen syfte och art och en kontinuerlig uppföljning är grundläggande delar. Kundens ägarstruktur skall klargöras om huvudmannen är en annan än den som framträder i affärsförbindelsen (den verkliga huvudmannen). Tidpunkten för identitetskontroll lagregleras liksom konsekvenser av om kontrollen inte kan utföras eller information inte kan inhämtas. Penningtvättslagen kompletteras i dessa hänseenden.

Kapitel II (art. 6–13) som behandlar krav på kundkontroll tillhör direktivets centrala delar. En grundläggande utgångspunkt i det tredje penningtvättsdirektivet är att de åtgärder som åläggs verksamhetsutövaren skall vara riskbaserade. De kontroller av kunden som utförs skall relateras till risken för penningtvätt och finansiering av terrorism, och anpassas efter typen av kund, affärsförbindelse, produkt eller transaktion. Detta angreppssätt innebär att resurserna skall användas där riskerna är som störst. För att detta skall vara möjligt erfordras en kontinuerlig bedömning av var riskerna finns och hur metoderna för penningtvätt och terrorismfinansiering utvecklas och en analys av vilka åtgärder som är verksamma mot dessa företeelser. Även om uppgiften på ett generellt plan kommer att hanteras av myndigheter i form av vägledning, konkretiseras de av att den som bedriver en verksamhet som omfattas av lagen åläggs att upprätthålla rutiner och att se till att personalen utbildas i dessa frågor.

Ett uttryck för det riskbaserade angreppssättet är att direktivet, (förutom de allmänna kraven) under skilda rubriker behandlar *lägre* krav respektive *skärpta* krav på kundkontroll. Vad de skärpta kraven innebär i form av utökade kontroller anges på ett exemplifierande sätt i direktivet. Kontrollernas omfattning kommer på ett annat sätt än tidigare att differentieras.

Även de tidigare penningtvättsdirektiven innehöll krav på att kunderna skulle kontrolleras, framförallt genom att deras identitet skulle klarläggas. Däremot saknades bestämmelser om hur dessa identitetskontroller skulle utföras, dvs. det saknades förfaranderegler. Det nya direktivets krav är härvidlag mer detaljerade än tidigare. Begreppet kundkontroll innebär, förutom utökade krav på identifiering av kunden, även krav på att affärsförbindelsens syfte och art skall klargöras. Vidare skall affärsförbindelsen kontinuerligt följas upp, så att de transaktioner som utförs överensstämmer med vad som är känt om kunden vad gäller t.ex. affärs- och riskprofil. Sistnämnda krav är delvis nya i förhållande till vad som tidigare gällt enligt EU-direktiv. I FATF:s rekommendationer motsvaras emellertid dessa krav av att s.k. customer due diligence (CDD) skall utföras. Det är att märka att vart och ett av kraven enligt artikel 8. 1 a-c skall tillämpas. Hur omfattande åtgärder som behöver utföras beror dock på omständigheterna i det enskilda fallet. De ska under alla förhållanden vara lämpliga med hänsyn till riskerna.

Direktivet innehåller även *utökade krav* vad gäller kundkännedom på det sättet att den s.k. verkliga förmånstagaren – den fysiska person som ytterst äger eller kontrollerar en kund – skall identifieras. Personer i politiskt utsatt ställning bosatta utomlands skall identifieras och affärsförbindelser eller transaktioner med sådana föranleda en skärpt kontroll.

Ett uttryckligt förbud mot anonyma konton eller motböcker har vidare införts i direktivet.

En av hörnstenarna i bekämpandet av penningtvätt är principen KYC (Know Your Customer, principen om kundkännedom) som tillämpas inom den finansiella sektorn. KYC innebär till att börja med att kunden skall identifieras, dvs. en identitetskontroll skall utföras och dokumenteras. Identiteten skall kunna verifieras på olika sätt. För svenskt vidkommande finns de grundläggande bestämmelserna att identitetskontroll skall utföras i 4–6 §§ penningtvättslagen; hur det skall ske anges i FFFS 2005:5 (Finansinspektionens författningssamling, med allmänna råd). Där i anges bl. a detaljerade föreskrifter om vilka handlingar som krävs för en godtagbar identitetskontroll av såväl fysiska som juridiska personer samt för de fall då kunden inte är fysiskt närvarande. Vad KYC innebär anges i allmänna råd till FI:s författning:

Kundkännedom

Företagets styrelse eller verkställande direktör bör fastställa interna regler för tillämpning av principen om kundkännedom i företags affärsförbindelser med kunder.

Denna princip innebär att företaget bör, utöver vad som följer av lag, i relevant utsträckning inhämta uppgifter om kundens bakgrund, pengars eller andra tillgångars ursprung, kundrelationens syfte och tänkta användning av produkter och tjänster. Företaget bör även löpande följa upp kundförhållandet när det gäller till exempel förändringar i kundens verksamhet och dennes användning av företags produkter och tjänster.

Principen om kundkännedom bör tillämpas inom företags samtliga affärsområden riktade mot kund och för alla typer av kunder.

Det är utredningens uppfattning att principen om kundkännedom väl avspeglar innebörden av de utökade reglerna om kundkontroll som återfinns i det tredje penningtvättdirektivet. Principen bör kunna användas även utanför den finansiella sektorn. Utredningen har valt att genomgående använda sig av begreppet kundkännedom i stället för det begrepp- kundkontroll- som används i direktivets svenska översättning. I lagtexten används därför kundkännedom, även om principen om kundkännedom inte uttryckligen lagfästs.

Huvuddragen i artikel 6–19 har förts in i den befintliga lagstiftningen. Penningtvättslagen föreslås därmed få ett utökat och mer detaljerat innehåll. Detta bedöms lämpligt inte minst från pedagogiska utgångspunkter. Även om regelverket i sin helhet och vid tillämpningen av olika nivåer av kontroller främst är av relevans inom den finansiella sektorn bör således denna redovisning vara av värde.

Utredningen utgår från att riktlinjer för olika sektorer kommer att erfordras som kan anpassas till behoven och förutsättningarna i respektive bransch.

4.3.1 Vad innebär kraven på identifiering av kunden enligt direktivet?

Den grundläggande bestämmelsen om kundkännedom innebär, liksom tidigare, att kunden skall identifieras. Identitetskravet sträcker sig generellt längre än tidigare genom kravet på att den verkliga ägaren/huvudmannen skall identifieras (se nedan). Identiteten skall dessutom kunna verifieras med handlingar, uppgifter och upplysningar. Sätillvida utgör inte direktivet någon förändring av dagens krav på identitetskontroll. Genom de svenska personnumren och

den utbredda förekomsten av identitetshandlingar utgör detta för svenskt vidkommande inte något större problem såvitt avser fysiska personer. Vid utvärderingen som gjordes av FATF konstaterades också att Sverige uppfyllde kraven i detta hänseende. När det gäller juridiska personer skall som tidigare identiteten klargöras genom registerutdrag och andra behörighetshandlingar. Svårigheter kan uppstå när det gäller såväl utländska fysiska som utländska juridiska personer. Direktivets krav innebär att identiteten skall kunna styrkas genom ”tillförlitliga och oberoende” källor. Det kan naturligtvis uppstå svårigheter att bedöma om en källa är tillförlitlig. I sådana fall kan flera källor användas. Att en källa är oberoende innebär att uppgifterna måste verifieras av annan person än kunden själv. Att det är kunden som tillhandahåller uppgifter och handlingar är dock acceptabelt, det avgörande är att verifikationen gjorts av någon annan.

Bestämmelsen om identitetskontroll gäller utan undantag, såvitt inte är fråga om en specifik undantagssituation. I normalfallet utgår direktivet ifrån att kunden är fysiskt närvarande. Om så inte är fallet skall skärpta krav tillämpas.

De nuvarande svenska reglerna om identitetskontroll behöver knappast ändras på några avgörande punkter. Vissa generella undantag från identitetskontroll kan dock, enligt utredningens mening inte behållas, då de är alltför vidsträckta (se 4 och framförallt 5 §§). Enbart det förhållandet att en betalning görs från ett bankkonto inom EES undantar således inte från krav på att kunden skall identifiera sig. Den omständigheten kan dock fortfarande vara en av flera omständigheter som kan utgöra underlag för att kontroll av kunden.

4.3.2 Den verkliga förmånstagaren skall identifieras

En av de större nyheterna i det tredje penningtvättsdirektivet utgörs av bestämmelserna om skyldigheten att utröna identiteten hos den verkliga kunden. Ett krav finns för den som omfattas av direktivet att fastställa och kontrollera den s.k. verkliga förmånstagarens identitet (se artikel 8 b). Om kraven härvidlag inte kan uppfyllas skall affärsförbindelsen inte inledas eller transaktionen inte utföras, eller, om affärsförbindelsen redan har inletts, denna avbrytas.

Den verkliga förmånstagaren definieras i artikel 3.6. Därmed avses den fysiska person som ytterst äger eller kontrollerar kunden och/eller den fysiska person för vars räkning en transaktion eller en verksamhet utförs.

I direktivet anges därefter i definitionen vad detta innebär för företag och vissa juridiska konstruktioner, t.ex. stiftelser i fall av ägande eller kontroll. För företag omfattas t.ex. firmatecknare (se a) ii). När det gäller andel av kontroll eller ägande i olika fall innebär i princip en andel av 25 % av aktier eller rösträtt att vederbörande omfattas av bestämmelsen. När det gäller stiftelser skall de framtida förmånstagarna identifieras. I de fall det inte går att fastslå vilka de enskilda fysiska personerna är skall gruppen av personer innefattas av identitetskravet. Bestämmelsen omfattar även den som äger eller kontrollerar en andel av ett företag eller en stiftelse. Trots den i definitionen inledande formuleringen kan det rimligen vara flera fysiska personer som bestämmelsen träffar. Enligt utredningens uppfattning är begreppet den verkliga huvudmannen en benämning som på ett mer klagörande beskriver vem som avses. Detta uttrycksätt används därför framöver.

I artikel 8 b) anges att åtgärderna för att uppfylla kraven inbegriper att, i förekommande fall, identifiera den verkliga förmånstagaren och vidta riskbaserade och lämpliga åtgärder för att kontrollera dennes identitet. Kravet är uttryckt så att den som utför kontrollen skall vara förvissad om att den känner till vem den verkliga förmånstagaren är. När det gäller juridiska personer skall vederbörande sätta sig in i ägarskapsförhållande och kontrollstruktur. Det är främst i förbindelser med juridiska personer som bestämmelsen aktualiseras.

I många fall torde det från början stå klart att det finns en verklig huvudman bakom den som agerar i affärsförbindelsen. I andra kanske det förekommer någon omständighet som tyder på att någon inte handlar för egen räkning. I båda dessa fall finns en skyldighet att ta reda på mer. En kunds användningssätt av en produkt kan efter hand komma att ändras på ett sätt som gör att fråga uppkommer om någon annan än den formella ägaren står bakom kunden. Direktivet torde inte behöva läsas så att samtliga affärsförbindelser alltid måste formligen kontrolleras i detta hänseende – i vissa fall torde det vara helt uppenbart att den som handlar gör det för egen räkning: en person öppnar ett lönekonto, en lagfaren ägare säljer sin fastighet t.ex. Däremot måste verksamhetsutövaren ha ett riskbaserat förhållningssätt till sin verksamhet och särskilda rutiner

för att kunna bedöma ägarförhållanden. Lite paradoxalt kan det uttryckas som att det måste finnas rutiner för att konstatera att det inte är aktuellt att tillämpa rutiner för ett visst fall.

De svåra frågorna är hur identiteten skall fastställas och erforderlig nivå på kontrollerna. När det gäller förstnämnda fråga anges i ingressen (10) till direktivet flera möjligheter; genom att använda offentliga register, genom att be kunderna om relevanta uppgifter eller erhålla uppgifterna på annat sätt, med beaktande av risken för penningtvätt och terrorismfinansiering, vilket i sin tur beror på typ av kund, affärsförbindelse, produkt eller transaktion. Frågan om tillgängliga register för ändamålet behandlas i avsnitt 4.7.1. I flertalet fall är den första åtgärden att helt enkelt fråga kunden om den verkliga huvudmannen i den mån det inte omedelbart framgår. Det måste anses åligga kunden att i erforderlig utsträckning kunna redogöra för ägarförhållanden i ett bolag. Beroende på svaret kan verksamhetsutövaren nöja sig eller gå vidare i sin undersökning. En kund som varken kan eller vill redogöra för sådana förhållanden kan motivera en utökad kontroll. En komplicerad ägarstruktur behöver naturligtvis inte i sig innebära potentiell brottslighet men ökar behovet av närmare undersökning. Frågor kan emellertid uppkomma om hur långt identitetskontrollen sträcker sig om ägarförhållandena är komplicerade och ett företag ägs i flera led. Måste samtliga fysiska företrädares identitet kontrolleras och verifieras? Om inte omständigheterna föranleder en annan bedömning bör det i normalfallet räcka med att den juridiska personen kontrolleras på vanligt sätt och information erhålls om hur denne ägs och kontrolleras. Det är just ägarstrukturen som skall framstå som begriplig. Om den inte är det bör affärsförbindelsen inte inledas eller transaktionen inte utföras.

En annan fråga är om ett litet bolag, vid en inte alltför omfattande affär, verkligen fullt ut måste utföra ett flertal kostsamma kontroller, eller om hänsyn kan tas till dessa förhållanden. Några undantag ges emellertid inte för mindre verksamhetsutövare så länge företaget omfattas av regelverket rörande penningtvätt. Inte heller görs generellt undantag för små affärer. Om det framgår att det finns en verklig huvudman skall denne fastställas. En annan sak är att kontrollerna inte behöver bli så omfattande om riskerna i ett penningtvättsperspektiv bedöms som små.

I nuvarande 6 § penningtvättslagen finns en regel om att om det kan antas att den som vill inleda en affärsförbindelse inte handlar för egen räkning, skall den fysiska eller juridiska personen på lämp-

ligt sätt söka skaffa sig kännedom om identiteten hos den för vars räkning han handlar. Bestämmelsen har i princip varit oförändrad sedan lagen ursprungligen trädde i kraft. Enligt andra stycket gäller bl. a att bestämmelsen inte tillämpas när särskilda skäl talar för att kontrollen är obehövlig. Som exempel angavs i förarbetena advokats klientmedelskonton (a a s. 17ff). I Finansinspektionens föreskrifter anges i 4 § att företaget genom interna regler skall fastställa rutiner för dessa fall. Vidare har i Allmänna råd beskrivits omständigheter som tyder på att kunden inte handlar för egen räkning, exempelvis användande av generalfullmakt, tidigare vetskap om att kunden förekommit i bulvanförhållande, en komplex ägarstruktur, plötsligt ändrad verksamhetsinriktning etc. Bestämmelserna kan sägas typiskt inriktade på bulvanförhållanden omfattande juridiska personer. Något krav på att företaget skall vägra verkställa transaktionen på grund av att uppdragsgivarens identitet inte kunnat fastställas ställdes inte upp i lagen, även om man konstaterade att en icke fastställd identitet borde innebära att företaget iakttog viss försiktighet. Det straffrättsliga ansvaret kvarstod givetvis även under dessa förhållanden (a.a. s. 18).

Direktivets bestämmelse sträcker sig således längre än motsvarigheten i den svenska lagen. Direktivets definition utgör minimikraven. Det är således fullt möjligt att nationellt ha en definition och en tillämpning som är strängare än den i direktivet. Enligt utredningens uppfattning bör det grundläggande kravet på att identifiering av kunden omfattar, i förekommande fall, den verkliga huvudmannen, tas in i penningtvättslagen medan direktivets definition hanteras i författning av lägre valör.

4.3.3 Affärsförbindelsens syfte och art samt uppföljningen av affärsförbindelsen

Då en affärsförbindelsen inleds skall, som ett led i kundkännedomskravet, verksamhetsutövaren skaffa sig information om förbindelsens syfte och avsedda form (art. 8. 1 c). Utredningen bedömer att ett mer heltäckande uttryckssätt är ”syfte och art”. Det innebär att verksamhetsutövaren i princip i ett inledande skede bör kunna få en klar bild av hur det egna företagets produkter och tjänster skall användas och vad motpartens affärsverksamhet går ut på; hur verksamheten bedrivs och vilken omfattning den har.

En annan av åtgärderna för att uppfylla kravet på kännedom om kunden innebär att affärsförbindelsen fortlöpande skall övervakas och att kontroll därvid skall ske av de transaktioner som utförs överensstämmer med vad som är känt om kunden. Vid behov skall källan till medlen undersökas. Vidare skall handlingar, uppgifter och upplysningar hållas aktuella.

Trots direktivets ordval – övervakning – är det egentligen riktigare att benämna detta moment som uppföljning. Det är heller inte någon ny företeelse inom den finansiella sektorn utan ett inslag i principen om kundkännedom. I affärslivet torde affärsförbindelser naturligen följas upp, även om det inte sker med utgångspunkten att bekämpa penningtvätt. I förhållande till tidigare regler innebär det dock att det inte räcker med en identitetskontroll när affärsförbindelsen inleds. Det kan under resans gång inträffa händelser eller uppkomma frågetecken kring vem som handlar i kundens namn. Kundens verksamhet kan komma att ändras eller kunden börja använda produkter och tjänster på ett nytt sätt.

Av direktivet framgår inte närmare hur kravet på fortlöpande övervakning av affärsförbindelserna ska fullgöras. Omfattningen av uppföljningen är dock beroende av en bedömning av riskerna. Rutiner måste finnas för att kunna uppmärksamma att kundens agerande är sådant att det avviker från det förväntade. Många företag, framför allt en del stora internationellt verksamma banker, har installerat elektroniska övervakningssystem. Genom dessa system jämförs genomförda transaktioner med ett antal kundprofiler. Dessa innefattar ett antal kriterier för vad som är normalt för olika typer av kunder t.ex. när det gäller transaktionernas antal, belopp, avsändare, mottagare, geografiska destinationer m.m. Om en kund utför transaktioner som avviker från vad som är normalt för hans vidkommande avges en rapport som granskas manuellt. Banken undersöker då närmare om transaktionen stämmer överens med företagets kunskap om kunden och med vad denne uppgivit om syftet med affärsförbindelsen. Penningtvättslagstiftningens förhållande till framförallt personuppgiftslagen diskuteras vidare i avsnitt 4.6.2.

Huvuddelen av berörda torde alltjämt välja att sköta uppföljningen av affärsförbindelserna manuellt. Det är naturligtvis av vikt att det finns tillräcklig dokumentation om förbindelsen för att avgöra om några förändringar inträffar. Normalt torde detta kunna konstateras då något inträffar, t.ex. transaktioner utförs. Under en affärsförbindelse som innebär långa perioder där ingenting inträffar

behöver naturligtvis kunden normalt inte aktivt följas upp beträffande det som sker utanför den aktuella förbindelsen.

4.3.4 När skall kunden identifieras?

Enligt artikel 9.1 skall identitetskontroll av kunden äga rum innan affärsförbindelsen inleds eller en transaktion utförs. I princip skall enligt huvudregeln alla kontroller, i förekommande fall även sådana som gäller den verkliga huvudmannen, vara klara innan någon annan åtgärd vidtas. Motsvarande regel fanns även i tidigare direktiv, men uttryckt på ett mindre tydligt sätt.

Från huvudregeln i art. 9.1 om tidpunkt för kontroll finns undantag (eller avvikelser som är direktivets term) av flera slag. Den första, under p. 2 anger att kontroll får ske under det att affärsförbindelsen ingås om det är nödvändigt för att inte avbryta den normala verksamheten och risken för penningtvätt är liten.

Både huvudregeln och detta undantag är klara nog och kan i förstone framstå som tämligen självklara till sitt innehåll. Syftet med bestämmelsen är lätt att inse. I ett tänkt normalfall, där riskerna typiskt sett är låga, skall en identitetsprocedur inte behöva sinka verksamhetens normala gång. Huruvida det finns en konkret risk är det naturligen svårt att avgöra innan kundens identitet är klarlagd.

Tillämpningen väcker ändå frågor. På vilka fall kan undantaget egentligen tillämpas? Svårigheter uppstår kanske främst i de situationer där det efter inledandet av en affärsförbindelse följer snabba transaktioner. Till svårigheterna bidrar att det inte är alldeles självklart när en affärsförbindelse egentligen inleds i direktivets mening, även om det i dessa sammanhang normalt är vid ett bindande avtal. Ett exempel på undantagssituation skulle kunna vara vid användandet av diverse banktjänster, framförallt kanske vid öppnande av ett bankkonto. Denna situation regleras dock särskilt under p. 4. Ett bankkonto får således öppnas om det finns tillräckliga garantier för att transaktioner inte kan genomföras av kunden innan identiteten klarlagts. Trots att ordalydelsen tyder på något annat får en insättning göras på ett sådant konto i det inledande skedet; en annan bedömning skulle göra bestämmelsen tämligen omöjlig att tillämpa. Om kraven i art. 8.v 1 a, b och c (krav på identifiering och kännedom om affärsförbindelsens syfte) inte uppfylls skall dock affärsförbindelsen inte inledas alternativt skall den avbrytas. Detta kan naturligtvis innebära särskilda svårigheter om transaktioner redan

genomförts– hur skall prestationerna gå åter t.ex. Det är att märka att direktivet inte styr civilrättsliga förhållanden, vare sig vid inledandet av förbindelsen, eller vid dess avslutande. Återgång av prestationer torde få lösas genom allmänna civilrättsliga principer.

Möjligheten att använda sig av undantagen måste därför bedömas noga med hänsyn till riskerna i varje fall. Utredningen har emellertid bedömt att det finns ett reellt behov av de beskrivna undantagsmöjligheterna och anser att de bör kunna tillämpas på ett sätt som inte äventyrar ändamålet med lagstiftningen. Det torde dock vara tillräckligt att i lagen införa det allmänna undantaget, och inte särfallet med öppnande av bankkonto, som får anses falla under detta undantag.

I artikel 9. 3. anges att i livförsäkringsverksamhet får identitetskontrollen av förmånstagaren utföras vid utövandet av rättigheter enligt försäkringsbrevet. Kontrollen kan då äga rum i samband med utbetalning eller då förmånstagaren avser utöva rättigheter enligt försäkringsbrevet, varmed får förstås försäkringsavtalet. Denna bestämmelse torde inte innebära några särskilda tillämpningsproblem.

Artikel 9 tillhör de bestämmelser för vilka kommissionen kan utfärda tillämpningsföreskrifter. Kommissionen kan beträffande hela art. 9 ”förtydliga de tekniska aspekterna av definitionerna”, jfr art 40 a). Så har inte skett än.

Undantagen har ingen tidigare motsvarighet i lagtext och inte heller i annan författning. Tillsammans med bestämmelsen om skyldigheten att avsluta en förbindelse bör de införas i penningtvättslagen.

Undantaget i förhållande till distanskunder

Inledande av affärsförbindelse på distans är vanligt förekommande och anses utgöra en högre risk. Det kan förutsättas att vid t.ex. köp av fondandelar ett samtidigt identifieringsförfarande skulle vara önskvärt att utnyttja. Kan undantaget då användas?

Enligt 4 kap. 10 § lagen (2004:46) om investeringsfonder får en fondandel inte utfärdas innan betalning för andelen har tillförts fonden. Detta innebär enligt praxis att andelar skall utfärdas om kunden erlägger betalning. Det har ansetts ovisst om detta gäller även om fondbestämmelserna anger en annan turordning och krä-

ver viss aktivitet av kunden genom krav på att denne skall identifiera sig.

Det finns för närvarande inget säkert svar på frågan om en distanstransaktion är utesluten från bestämmelsen om ”parallellförfarande”. En strikt tolkning efter ordalydelse talar för detta. Det finns dock skäl som talar mot den tolkningen, bland annat uttalandet i direktivets preambel om att en affärsverksamhet inte skall behöva hindras av upprepade identifieringsförfaranden. Även om uttalandet skedde i samband med förfaranden där identiteten kontrollerats av tredje part, har det viss bäring på det allmänna önskemålet om en fungerande marknad. Det kan dessutom finnas skäl att skilja på den abstrakta risken – distanskunder innebär per se en hög risk – och den konkreta. I flertalet fall torde den vanliga kunden knappast innebära en konkret risk för penningtvätt, ens om kundförhållandet inleds på distans. Mot denna bakgrund anser utredningen att en affärsförbindelse kan inledas enligt undantaget även om fråga är om en distanskund. En annan sak är att problem kan uppstå om identitetsförfarandet inte kan slutföras. Även om förhållandena inte är sådana att anmälan bör göras, uppstår således frågan hur prestationerna skall gå åter, och vilka effekter det kan ge.

Undantaget öppnar för ett förfarande som verksamhetsutövaren kan välja att använda sig av. Fondbolagen - och andra aktörer – kommer under alla förhållanden att behöva se över sina rutiner och kanske också ytterligare överväga avtalsvillkor och annat i förhållande till kunden.

4.3.5 Affärsförbindelsen skall inte ingås och transaktionen inte utföras om identiteten inte kan klargöras

Tidigare direktiv har inte innehållit några krav på konsekvenser av att en kund inte kunnat identifieras, annat än att rapporteringskyldighet naturligtvis kunnat inträda. Det nya direktivet innehåller en ändring härvidlag. Om en kund inte kan identifieras tillfredsställande eller om information inte kan inhämtas om affärsförbindelsens syfte och art skall vederbörande inte tillåtas utföra en transaktion via bankkonto, inte ingå en affärsförbindelse eller utföra en transaktion. Om affärsförbindelsen redan har ingåtts med stöd av undantaget skall den avbrytas och verksamhetsutövaren

skall dessutom överväga att lämna en rapport om kunden till finansunderrättelseenheten.

Bestämmelsen kan naturligtvis slå hårt mot enskilda, om de nekas en affärsförbindelse inom den finansiella sektorn. Vederbörande kan ha svårigheter att verifiera sin identitet av helt förklarliga skäl. De kan vara i en situation som innebär att de som asylsökande har svårigheter att erhålla identitetshandlingar från sitt hemland. För dessa speciella fall torde det kunna gå att använda sig av temporära handlingar som trots allt normalt finns. Riskbedömningen kan i stället föranleda en mer aktiv uppföljning av affärsförhållandet.

Särskilt om s.k. kontraheringsplikt

Vissa av de företag som omfattas av penningtvättslagen har en kontraheringsplikt. Exempelvis är enligt 11 b § lagen om insättningsgaranti de institut som erbjuder insättningsgarantiskyddat sparande skyldiga att erbjuda detta till var och en. Från denna huvudregel kan undantag göras endast om det finns särskilda skäl. Det kan vara att en kund tidigare varit ohederlig mot en bank eller att det föreligger misstanke om penningtvätt eller om den anställde i institutet genom att ta emot medlen främjar brott (prop. 2002/03:139 s. 598). Det har gjorts gällande att denna regel bör modifieras så att det tydligare framgår att affärsförbindelser kan avslutas i vissa fall. Utredningen bedömer emellertid att en sådan inte erfordras, sett från de krav som ställs utifrån penningtvättsdirektivet, som reglerar konsekvenser av att identiteten inte kan klargöras i ett inledande skede. Bestämmelserna kan vara svårtillämpade, men de är knappast motstridande. Banker m fl. kan redan idag neka att utföra transaktioner som de misstänker utgör penningtvätt eller annars är olagliga. De kan också avsluta förbindelser. En fråga i sammanhanget är naturligtvis om en person, som kanske har flera engagemang i en bank, helt kan nekas innehav.

På motsvarande sätt förhåller det sig med annan lagstiftning med moment av kontraheringsskyldighet. Fonder skall enligt lagen om investeringsfonder vara öppna, dvs. en sparare skall när som helst kunna teckna andelar eller lämna fonden genom att sälja andelarna. Försäkringsbolag har en skyldighet enligt försäkringsavtalslagen att tillhandahålla vissa försäkringar, vartill hör livförsäkringar. Utredningens bedömning är att penningtvättslagens krav inte innebär att några ändringar krävs i nu nämnd lagstiftning.

Direktivet kräver inte att civilrättsligt giltiga och kanske sedan länge pågående avtal skall brytas utan innehåller enbart regler för kontroller innan en affärsförbindelse ingås eller en enstaka transaktion genomförs och effekterna av att en sådan kontroll inte kan utföras.

4.3.6 Anonyma konton är förbjudna och förfaranden som underlättar anonymitet skall riskbedömas

Artikel 6 innehåller ett uttryckligt krav på medlemsstaterna att förbjuda bl.a. sina kreditinstitut att föra anonyma konton eller utfärda anonyma motböcker, något som är en nyhet i förhållande till tidigare direktiv. FATF:s rekommendation 5 har motsvarande innehåll, med tillägget att inte heller konton med fiktiva namn är tillåtna. Bestämmelsen kan tyckas överflödig; alla bestämmelser går ut på att identifiera kunden och en korrekt tillämpning av regelverket omöjliggör anonymitet. Så kallade nummerkonton förekommer inte i Sverige och över huvud taget framstår inte anonyma konton som möjliga att öppna med gällande lagstiftning. Även skattelagstiftning omöjliggör detta. Av större praktisk betydelse är troligen den bestämmelse i direktivet som handlar om att av direktivet berörda särskilt skall beakta de risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism som är förknippade med produkter eller transaktioner som underlättar anonymitet. Den är intagen i artikel 13.6 under rubriken Skärpta krav på kundkontroll och motsvaras närmast av FATF:s rekommendation 8, som dock uttryckligen anger att det är ny teknologi som bör uppmärksammas. Det kan sägas innebära ett specificerat krav på den riskbaserade analys som skall göras av den egna verksamhetens risker i penningtvättshänseende. Sverige erhöll viss kritik av FATF för att det inte fanns några riktigt klara riktlinjer beträffande den tekniska utvecklingen. Utvecklingen är sådan att risker naturligtvis kan uppstå när nya produkter införs på marknaden. Befintliga tjänster kan komma att användas på icke avsett sätt. Internetbetalningar och användning av kort av olika slag utgör exempel, liksom betalningar via mobiltelefon (se Report on new payment methods, FATF 13 October 2006).

Utredningen bedömer att ett uttryckligt förbud mot anonyma konton inte bör införas i penningtvättslagen, eftersom det inte behövs. Däremot gäller ett generellt krav på riskbedömning för produkter och tjänster. Riskbedömningens innehåll avses delvis att

preciseras i förordning, bl. a vad gäller risker i samband med den tekniska utvecklingen, vilken kan befrämja anonymitet.

4.4 Lägre krav på kundkännedom

Utredningens bedömning och förslag: Lägre krav på kundkännedom innebär att särskilda åtgärder för att erhålla kundkännedom inte behöver vidtas beträffande vissa personer, produkter och transaktioner. Dessa anges på ett uttömmande sätt i penningtvättslagen och i författning av lägre valör. Lagfästa undantag görs för börsnoterade företag, svenska myndigheter, vissa livförsäkringar, pensionsförsäkringar, vissa pensionsavtal och elektroniska pengar. Misstänkta transaktioner skall alltid anmälas, oavsett lägre krav.

Artikel 11 och 12 behandlar, under rubriken Lägre krav på kundkontroll, institut, personer och produkter som omfattas av lägre krav på kundkännedom. Undantagen är förhållandevis detaljerat utformade. De är dock inte uttömmande beskrivna, utan medlemsstaterna kan, efter det att kommissionen fastställt tekniska kriterier tillåta att även andra kundkategorier omfattas av undantag från reglerna för normal kundkännedom. En förutsättning är att det är kunder som innebär låg risk, och att de tekniska kriterierna uppfylls. Undantagen måste författningsregleras. En verksamhetsutövare kan inte på egen hand fastställa en lågrisksituation med därpå följande lättnader i hanteringen. Inom ramen för reglerna om normal kundkännedom regleras fall med lägre risk på så sätt att omfattningen av de kontroller som utförs anpassas efter varje situations risk. Kontroller kan inte helt utelämnas.

Den första frågan är om lägre krav i något fall innebär att åtgärder inte behöver vidtas alls, eller vilken som är innebörden av bestämmelserna.

Bestämmelserna under art. 11 p. 1 och 2 ger till sin ordalydelse ("med avvikelse från artikel 7 a, 7b och 7 d, artikel 8 och artikel 9.1..") otvivelaktigt besked om att nämnda verksamheter och produkter är undantagna dessa bestämmelser som reglerar det som ingår i begreppet kundkontroll: identifiering av kunden, inklusive den verkliga huvudmannen, inhämtande av information om affärsförbindelsens syfte och fortlöpande övervakning. I viss utsträckning måste ändå regelverket anses innebära vissa krav. Till att börja

med måste under alla omständigheter tillräcklig information finnas för att man skall kunna fastställa att det är fråga om en undantags-situation. Artikel 11 hänvisar inte, vare sig under p. 1 eller p. 2 till art. 7 c) som stadgar att de som omfattas av direktivet skall vidta åtgärder om det finns misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism, oavsett undantag, befrielser eller tröskelbelopp. I dessa fall måste således en verksamhetsutövare alltid agera. I viss utsträckning måste därmed en verksamhetsutövare ha kontroll över sina affärsförbindelser i syfte att kunna upptäcka t.ex. komplice-rade eller ovanligt stora transaktioner som inte har något uppenbart ekonomiskt eller lagligt syfte eller andra situationer som till sin art är sådana att det finns grund för misstankar.

I enlighet med art. 40 b) har kommissionen möjlighet att fastställa tekniska kriterier för att bedöma om en situation innebär en låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt artikel 11.2 och 11.5. Så har skett genom det i kapitel 2 beskrivna direktivet 2006/70/EG. Intentionen är att dessa fall skall inskränkas till ett begränsat antal fall.

Utmärkande för de produkter som 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 produkten inte realiseras med en tredje part som förmånstagare, utom vid vissa fastställda händelser (dödsfall, uppnådd ålder etc.) och förmånerna kan bara realiseras på längre sikt. I direktivet anges även att produkten inte skall kunna användas som säkerhet för lån, inte heller får finnas återköpsklausuler eller liknande. Bestämmelsen är svårtillgänglig. Utredningen har inte identifierat någon produkt, förutom de i direktivet angivna undantagen, som uppfyller dessa krav och därmed generellt skall anses innebära låg risk. Genom bemyndigande bör dock sådana kunna författningsregleras framöver om behov uppkommer. Reglering kan övervägas också när det gäller t.ex. institutioner inom EU samt vissa andra institutioner som Europeiska utvecklingsbanken m. fl. Eftersom diskussion pågår inom EU om vilka institutioner som kan anses omfattas har utredningen avstått från konkreta förslag i lag.

Vidare finns i tillämpningsdirektivet exempel som innebär att finansiell verksamhet av begränsad omfattning eller som utövas tillfälligt kan tillämpa bestämmelserna för låg risk. Utredningen har inte heller för dessa fall funnit bärande skäl för eller ens behov av en särreglering. Tvärtom synes en reglering innebära avgränsnings-

svårigheter och bli svårtillämpad. Ett undantag utgörs av valutaväxling i mindre omfattning. Genom att anmälningsplikt enligt lagen (1996:1006) om anmälningsplikt för viss finansiell verksamhet endast omfattar valutaväxling i väsentlig omfattning är t.ex. hotell som i begränsad omfattning bedriver sådan verksamhet redan nu undantagen.

I tredje penningtvättsdirektivet finns i artikel 11.1–11.5 ett antal fall beskrivna som innebär låg risk. Utredningen bedömer att dessa, med ett undantag, bör genomföras i lagstiftningen. När det gäller undantaget för verkliga huvudmän bakom gemensamma konton (pooled accounts) som förvaltas av notarier eller oberoende jurister bedöms detta inte vara relevant för svenska förhållanden.

4.4.1 Börsnoterade företag och svenska myndigheter

Åtgärder för kundkännedom behöver inte tillämpas i fråga om börsnoterade företag. En förutsättning är att aktierna handlas på en reglerad marknad i den mening som avses i direktivet 2004/39/EG. Detta innebär att det finns krav bland annat på auktorisation och ledning. En förteckning över reglerade marknader ges ut av kommissionen varje år. Även börsnoterade företag från tredjeland omfattas av bestämmelsen, förutsatt att landet har insynskrav som överensstämmer med gemenskapslagstiftningens.

Nationella offentliga myndigheter omfattas generellt av lägre krav på kundkännedom enligt direktivet. Svenska myndigheter omfattas således. Med myndigheter avses alla typer av myndigheter, oavsett nivå eller storlek. Samtliga myndigheter på lokal, regional och nationell nivå omfattas därmed. Däremot omfattas inte några statliga eller kommunala bolag, även om de tillhandahåller nyttigheter som vatten eller liknande. Sådana får i stället hanteras inom det normala regelverket, även om omfattningen av åtgärderna naturligtvis kan anpassas till riskerna (vilka får bedömas som i och för sig låga).

4.4.2 Försäkringar, pensionsavtal och elektroniska pengar

I artikel 11.5 listas ett antal produkter som kan vara föremål för lägre krav enligt direktivet. Det första (a) anger att livförsäkringar under förutsättning av vissa beloppsmässiga begränsningar omfat-

tas. I denna del finns redan idag motsvarande bestämmelse i 5 § penningtvättslagen. Någon saklig skillnad innebär heller inte det nya direktivet.

Under 11. 5 b) och c) behandlas undantagen för pensionsförsäkringar respektive pensioner och pensionsrätter. För pensionsförsäkringar anges som förutsättning att försäkringen inte får innehålla någon återköpsklausul och inte användas som säkerhet för lån. För pensioner eller motsvarande pensionsförmåner för anställda gäller att inbetalning skall göras i form av avdrag på lön; någon överlåtelse av rättigheter tillåts inte heller.

Den flytträtt för pensioner som finns i Sverige är att bedöma som ett återköp i teknisk mening. Detta innebär dock inte något utflöde av kapital till kunden. Bestämmelsen att inbetalning skall ske som avdrag på lön skulle också i teorin kunna begränsa användningsområdet och enbart omfatta s.k. löneväxling. Pensionsavtal regleras för svenskt vidkommande dock normalt i kollektivavtal. En pensionsförsäkring kan, under vissa förhållanden, vilka anges i 58 kap. inkomstskattelagen, överlåtas (i fall av ändrade tjänsteförhållanden, på grund av utmätning, ackord eller konkurs, eller genom bodelning).

Pensionsavtal är utformade på lite olika sätt i olika länder. Undantagsbestämmelserna i direktivet torde kunna läsas så att de är att bedöma som låg risk med hänsyn till avtalens karaktär, till de institut som hanterar avtalen och i viss mån, till kopplingen till förvärvsverksamhet. Att en inbetalning skall ske i form av avdrag på lön bör således inte tas alltför bokstavligt – det står klart att även om den anställde själv skulle verkställa betalning så är det avgörande kriteriet kopplingen till ett anställningsförhållande. Förhållandena i Sverige bedöms inte utesluta en tillämpning av direktivets undantagsmöjligheter vare sig för pensionsförsäkringar eller tjänstepensioner.

Punkten 4 upptar ett undantag för elektroniska pengar. Med sådana avses ett penningvärde som inte finns på ett individualiserat konto och är lagrat på ett elektroniskt medium, i enlighet med lagen (2002:149) om utgivning av elektroniska pengar. För att undantaget skall kunna tillämpas krävs att begränsade summor kan lagras eller lösas ut. Elektroniska pengar förekommer i begränsad omfattning i Sverige. Undantaget kommer därför knappast att ha en praktisk funktion för närvarande.

4.5 Skärpta krav på kundkännedom

Utredningens bedömning och förslag: Särskilda, skärpta, krav skall gälla för distanskunder, vid gränsöverskridande korrespondentbankförbindelser och vid affärsförbindelser eller enstaka transaktioner med personer i politiskt utsatt ställning bosatta utomlands (PEP). De tillkommande, skärpta, åtgärderna för att uppnå kraven anges i förordning. Förbud mot förbindelser med s.k. brevlådebanks införs.

Artikel 13 behandlar skärpta krav på kundkännedom. De som omfattas av direktivet skall därmed ha sådana rutiner att de dels kan särskilja att vissa situationer är sådana att de till sin natur innebär en hög risk i just deras verksamhet, dels kunna urskilja sådana risker i ett enskilt fall. Slutligen skall adekvata åtgärder vidtas på grundval av riskbedömningen.

Vissa situationer har på förhand bedömts typiskt sett innebära större risker, vilket innebär krav på särskilt noggranna identifierings- och kontrollförfaranden. De har därför särskilt pekats ut i direktivet. I artikel 13 anges under

1. situationer där kunden inte varit närvarande (distanskunder),
2. gränsöverskridande korrespondentbankförbindelser med motpart i tredjeland, och
3. transaktioner eller affärsförbindelser med personer i politiskt utsatt ställning (PEPS), som exempel på situationer som innebär hög risk och därmed föranleder att omfattningen av kontrollåtgärderna skall öka.

Beträffande 2 finns motsvarande bestämmelser om distanskunder i 4 § 3 stycket penningtvättslagen. Finansinspektionen har utfärdat vissa tillämpningsföreskrifter rörande distanskunder. Nämnda föreskrifter innehåller vidare ett allmänt råd rörande shell banks (brevlådebanks).

På samma sätt som för de fall som kan anses innebära låg risk, får kommissionen med stöd av artikel 40 anta tillämpningsföreskrifter med kriterier för högrisksituationer. Några sådana har ännu inte antagits. Det pågår för närvarande en diskussion på EU-nivå om antagandet av sådana kriterier. Å ena sidan är det en fördel med ett gemensamt regelverk på det sättet att en gemensam EU-standard sätts. Man undviker att vissa verksamheter konkurrerar med var-

andra genom olika tillämpning på området. Å andra sidan kan ett regelverk bli stelare och stå i viss motsatsställning till den riskbaserade approach med viss flexibilitet som den grundval direktivet vilar på. Olika verksamheter innebär olika risker, vilka dessutom kan skifta över tiden.

En medelväg, som avspeglas i direktivet, är just att identifiera typsituationer som i sig är högrisksituationer, och i övrigt överlåta åt medlemsstaterna att peka ut andra situationer, anpassade till det egna landets förhållanden, men att i övrigt låta tillämpningen bli mer flexibel. Utredningen har stannat för att det är lämpligt att författningsreglera de högrisksituationer som identifierats på EU-nivå, men att det i övrigt är den riskbaserade analysen som bör styra vilka åtgärder som vidtas. Det är verksamhetsutövaren som bäst kan bedöma riskerna i den enskilda verksamheten. Det innebär att utredningen avstår från att i författning peka ut ytterligare situationer, produkter eller tjänster som typiskt sett innebär en hög risk.

För var och en av dessa typsituationer finns i direktivet angivet vilka ytterligare åtgärder, utöver dem som anges i artiklarna 7, 8 och 9.6, som kan vara aktuella. Även dessa är av exemplifierande art, dvs. det kan finnas andra och ytterligare relevanta åtgärder att vidta. Avsikten är att dessa åtgärder skall kompensera för den högre risken. För dessa redogörs nedan.

4.5.1 Kunden är i många fall inte fysiskt närvarande

Även i tidigare direktiv uppmärksammades den situationen att affärsförbindelser kan inledas och transaktioner utföras ”non-face-to-face” dvs. när kunden inte är fysiskt närvarande. Det kan röra sig om olika situationer när kunden inte är fysiskt närvarande varav den som bestämmelserna avser att träffa främst kan exemplifieras av en kund som på distans vill öppna ett bankkonto eller sälja en fastighet. Andra ”distansfall” finns; en tidigare identifierad kund vill utföra en transaktion utan att vara närvarande och den verkliga huvudmannen är inte närvarande utan företräds av en annan person. Sistnämnda fall är föremål för särskilda regler enligt det nya direktivet. Det kan naturligtvis också vara fråga om att ett befullmäktigt ombud; i det fallet är dock strängt taget kunden att anse såsom personligen närvarande. I vissa fall utför tredje part kon-

troller för kundkännedom för en kund som inte är fysiskt närvarande inför verksamhetsutövaren; mer om dessa regler nedan.

Inte minst den ökade användningen av internet har ökat antalet affärsförbindelser som ingås på distans. Även om internetanvändning i sig inte innebär en ökad risk finns det vissa risker som är kännetecknande. Dit hör lättillgängligheten, avsaknaden av dokumentation och hastigheten av elektroniska transaktioner. Lagstiftning på EU-nivå finns därför nu för s.k. wire transfers, innehållande krav på att viss information om avsändare och mottagare skall åtfölja betalningarna (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1781/2006 av den 15 november 2006 om information om betalaren som skall åtfölja överföringar av medel), vilken genomför FATF:s rekommendation VII.

Typiskt sett innebär den fysiska frånavarön naturligtvis ett mer omständligt förfarande för att identifiera kunden. I det tredje penningvättedirektivet utgör distansfallen ett exempel på fall som kräver utökad kundkännedom. Ytterligare kontrollåtgärder är då aktuella att utföra. Till exempel kan ytterligare handlingar, uppgifter eller information tas in och andra kompletterande åtgärder behöva vidtas för att kontrollera eller verifiera handlingarnas innehåll eller äkthet. Ett annat kreditinstitut kan t.ex. bekräfta dessa handlingars äkthet. Ett kreditinstitut kan också bekräfta att en betalning görs från ett konto öppnat i kundens namn hos kreditinstitutet. Sistnämnda exempel kan vålla en del praktiska problem. På grund av banksekretessen anser bankerna att de inte kan besvara en fråga från fondbolag eller försäkringsbolag huruvida en betalning sker från en viss persons konto.

Liksom övriga fall som exemplifieras som situationer med högre risk skall de åtgärder som vidtas kompensera för den högre risken. Dessa "särskilda och lämpliga" åtgärder måste naturligtvis anpassas efter den särskilda situation som råder. Valet av åtgärder ingår i den riskbedömning som skall göras. Det grundläggande är att verksamhetsutövaren har sådana rutiner på plats att distansfallen uppmärksammas särskilt. Det som sägs om ytterligare handlingar i direktivet (art. 13.2. a) utgör exempel och bör således inte uppfattas alltför bokstavligt. Ytterligare handlingar skall naturligtvis inhämtas och kompletterande åtgärder vidtas om omständigheterna så kräver. I princip torde det nuvarande regelverket för den finansiella sektorn i materiellt hänseende avspegla vad som krävs.

I nuvarande lagstiftning anges att särskilda åtgärder skall vidtas för att säkerställa den andre personens identitet då de inte varit

fysiskt närvarande (4 § 2 st. PTL). Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2005:5) innehåller bestämmelser som anger lämpliga kombinationer av kontroller i form av kontroller av namnteckning mot vidimerad kopia av identitetshandling, motringning, utväxling av fax etc. Elektroniska metoder kan användas, såsom s.k. e-legitimation eller sådana identifieringsmetoder som används vid internetbanktjänster och motsvarande. Det är utredningens uppfattning att dessa regler i materiellt hänseende motsvarar direktivets krav. Ytterligare skärpningar i den svenska lagstiftningen erfordras därmed inte.

4.5.2 Gränsöverskridande korrespondentbankförbindelser

Med korrespondentbank kan förstås en utländsk bank med vilken ett svenskt kreditinstitut (respondentbanken) slutit ett samarbetsavtal i syfte att sköta framförallt betalningsförmedling för de egna kunderna. Även andra tjänster är tänkbara. Begreppet är inte definierat i direktivet eller i FATF:s rekommendationer, men har en precis innebörd inom de finansiella institutionerna. Bestämmelsen i artikel 13 riktar sig till kreditinstitut, vilka enligt direktivet är definierade som sådana som omfattas av artikel 1.1 i direktivet 2000/12/EG (numera ändrat genom direktiv 2006/48/EG). Enligt den svenska lagstiftningen träffas i huvudsak verksamhet i form av bank- eller finansieringsrörelse. Det bör noteras att i FATF:s rekommendation nr 7 omfattar "financial institutions". Detta är en i enlighet med definitionen upptagen i "Glossary" en vidare krets som inkluderar, förutom de angivna verksamhetsutövarna, även alla former av betalningsförmedling, penningväxling m.m.

Det kreditinstitut som utför betalningen har oftast ingen direktkontakt med de parter som är involverade och saknar därmed kunskap om vad transaktionen rör. Detta gäller särskilt vid s.k. wire transfers (elektroniska betalningar). Det är av detta skäl som just denna typ av transaktioner och förbindelser anses utgöra en hög risk i penningtvättssammanhang. Riskerna innebär att finansiella företag, med otillräckligt skydd mot penningtvätt och terrorismfinansiering, kan få direkt tillgång till det internationella banksystemet. De allra högsta riskerna utgörs av fall där motparten inte har någon fysisk närvaro i något land. Sådana institut benämns "shell-banks" eller, enligt direktivets svenska översättning, "brevlådebanks". Andra typiska riskmoment i sammanhanget utgörs av

s.k. offshorebanker som enbart bedriver affärsverksamhet som omfattar andra än dem som är bosatta i landet och i annan valuta än den lokala, eller sådana respondenter som verkar i länder med svaga åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering, eller är korrupta.

Enligt artikel 13.5 skall medlemsstaterna förbjuda kreditinstituten att ingå eller upprätthålla korrespondentbankförbindelser med brevlådebanker (shell-banks) och även tillse att de inte heller upprätthåller förbindelser med banker som i sin tur tillåter att dess konton används via brevlådebanker. Ett uttryckligt förbud mot korrespondentbankförbindelser med brevlådebanker bör införas. Lämpligen placeras detta förbud i penningtvättslagen. Det är generellt utformat, men träffar huvudsakligen kreditinstitut. De handlingsregler som följer av förbudet, som bl. a. innebär att ledningen vilket inte nödvändigtvis innebär styrelsen– skall godkänna nya korrespondentbankförbindelser, anges i förordning till lagen. Reglerna riktas mot all verksamhet i 2 § första stycket 1–7 penningtvättslagen.

4.5.3 Förbindelser med personer i politiskt utsatt ställning (PEP)

Både FATF:s 40 rekommendationer och det tredje penningtvättsdirektivet innehåller bestämmelser om s.k. PEP (Politically Exposed Persons) eller, på svenska, personer i politiskt utsatt ställning. Bestämmelserna innehåller skärpta krav på kundkännedom beträffande PEP. Bestämmelserna tillhör de mest kontroversiella i det nya direktivet, och också de mest svårtillämpade.

De ändamålsskäl som ligger bakom den förhöjda kontrollen just för politiskt utsatta personer är inte särskilt uttalad, vare sig i FATF:s offentliggjorda rapporter eller i direktivet. Det skäl som anförts har att göra med den internationella kampen mot korruption; bland annat i manualen till FATF:s utvärderingsteam anges utöver de grundläggande kriterierna som ytterligare ett kriterium huruvida det undersökta landet har ratificerat och genomfört FN:s konvention mot korruption. Direktivet 2005/60/EG anger i preambeln (25) att förbindelser med personer från länder med utbredd korruption gör den finansiella sektorn sårbar för angrepp på renommé och/eller rättsliga risker; vidare att de internationella insatserna för att bekämpa korruption motiverar den särskilda

uppmärksamheten. En PEP kan handla i eget intresse, men också, på grund av just sin särskilda ställning, vara utsatt för påtryckningar.

Direktivet 2005/60/EG innehåller en definition av PEP och en materiell bestämmelse. Med ”person i politiskt utsatt ställning” avses fysiska personer som har eller tidigare har haft viktiga offentliga funktioner och sådana personers närmaste familjemedlemmar och kända medarbetare.

Art. 13.4 stadgar (under underrubriken Skärpta krav på kundkontroll):

4. När det gäller transaktioner eller affärsförbindelser med personer i politiskt utsatt ställning som är bosatta i ett annat medlemsland eller i ett tredjeland skall medlemsstaterna se till att institut och personer som omfattas av detta direktiv

- a) har de riskbaserade förfaranden som behövs för att avgöra om kunden i fråga är en person i politiskt utsatt ställning,
- b) inhämtar ledningens godkännande innan de ingår affärsförbindelser med sådana kunder, och
- c) vidtar lämpliga åtgärder för att fastställa källan till förmögenheten och medlen som hänger samman med affärsförbindelsen eller affärstransaktionen.
- d) bedriver skärpt fortlöpande övervakning av affärsförbindelsen.

Genom art. 40 har kommissionen i enlighet med ett särskilt förfarande (art. 41.2) givits rätt att anta genomförandeåtgärder genom att fastställa tekniska kriterier för att bedöma huruvida en situation innebär en hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt artikel 13. Sådana kriterier har fastställts genom direktiv 2006/70/EG. Där ges bland annat en utvidgad definition av vad som avses med ”fysiska personer som har eller tidigare har haft viktiga offentliga funktioner”. Det är genomgående fråga om de högsta nivåerna i ett land (stats- och regeringschefer, ministrar, domare i högsta domstolen, höga officerare etc.), dvs. inga tjänstemän på mellannivå eller lägre omfattas. Däremot omfattas personer med höga befattningar på europeisk och internationell nivå. Vidare definieras vad som menas med ”närmaste familjemedlemmar” och ”kända medarbetare”. Som närmaste familjemedlemmar anses maka/make/och partner som enligt nationell lag jämställs med maka/make, barn och deras makar eller partner samt föräldrar. De kända medarbetarna omfattar fysiska personer vilka gemensamt med en PEP (dock inte närstående) är verklig huvudman för juridiska enheter eller konstruktioner eller på annat sätt haft nära

affärsförbindelser med en sådan person, eller fysiska personer som är ensamma huvudmän för sådana enheter eller konstruktioner om vilka det är känt att de egentligen upprättats till förmån för ifrågasvarande PEP. Speciellt sistnämnda definitioner gör att gruppen av PEP kan vara både vidsträckt och obestämd. Till detta förhållande kommer att den är i hög grad skiftande över tiden. En befintlig affärsförbindelse kan bli en PEP, men även upphöra att vara det.

Trots detta är det knappast svårigheterna att bedöma vem som, givet relevanta uppgifter, är att bedöma som en PEP utan svårigheten består i att bedöma vilka förfaranden som egentligen åläggs verksamhetsutövaren.

Preambeln till tillämpningsdirektivet ger viss ytterligare vägledning till hur bestämmelserna skall tolkas. Till att börja med anges under (1) att skärpt kundkontroll skall utföras utifrån en riskbaserad analys och att resurserna skall koncentreras på sådana produkter och transaktioner som kännetecknas av en hög risk för penningtvätt. Vidare betonas (2) att det kan hända att en kundidentifiering i angivet hänseende misslyckas och att vederbörlig hänsyn bör tas till svårigheterna, förutsatt att rimliga och lämpliga åtgärder vidtagits. Vidare betonas att myndigheterna bör tillhandahålla vägledning i frågan. Medarbetare till en PEP behöver inte aktivt efterforskas om förbindelsen inte är allmänt känd eller det finns anledning förmoda att en sådan förbindelse finns (4). PEP betraktas som sådana endast under en övergångsperiod efter det att de lämnat sin offentliga funktion (5). I art. 3. 4 anges denna period till ett år.

En rimlig tolkning av bestämmelsen innebär att det reella kravet består i att en riskbedömning skall göras, dvs. att det ska finnas en genomtänkt beredskap för tänkbara fall och rutiner och utbildning för anställda. Sätillvida skiljer sig inte angreppssättet från direktivet i övrigt. Det är således inte ett självändamål att en PEP till varje pris identifieras.

Frågan återstår ändå hur identifieringen rent praktiskt skall gå till och om direktivet ger uttryck för kravet att alla tänkbara personer, dvs. i realiteten alla bosatta utomlands, skall "screenas" eller vilka åtgärder som egentligen skall vidtas. Teoretiskt skulle personer bosatta i Sverige genom släktskap med en person bosatt utomlands kunna omfattas bestämmelserna. Det är dock utredningens uppfattning att direktivet inte sträcker sig så långt som att varje kund rutinmässigt måste kontrolleras från denna aspekt, utan kravet omfattar, åtminstone i det första inledande skedet, enbart utomlands bosatta personer. Så länge dessa behandlas likartat aktu-

aliseras knappast frågan om diskriminering. I praktiken torde en PEP i många fall kunna identifieras redan genom de krav på normal kundkännedom som varje verksamhetsutövare har att tillämpa. Det kan noteras att i utkast till danska tillämpningsföreskrifter har som en praktiskt åtgärd anvisats att tillfråga kunderna om deras yrke. Ett vanligt fall torde kunna innebära att kunden – om vederbörande är bosatt utomlands- helt enkelt tillfrågas om han eller hon är en PEP, antingen själv eller genom sin ställning av närstående. Om svaret är nekande finns normalt ingen anledning att gå vidare, om inte andra omständigheter talar för att ytterligare undersökningar är påkallade. Sannolikt torde typfallet innebära att personen i fråga kommer från ett land med utbredd korruption och/eller att det är fråga om en transaktion som till sitt belopp är omfattande och att dessa faktorer leder till en utökad kontroll. Det är dock att märka att alla som i och för sig bedöms som en PEP- vederbörande må komma från ett land som på inte vis är känt för sin utbredda korruption- omfattas av regelverket med dess utökade krav. Ledningens godkännande skall följaktligen inhämtas, källan till medlen i affärsförbindelsen skall fastställas och skärpt och fortlöpande övervakning av affärsförbindelsen skall äga rum.

Under arbetet med att förhandla direktivet förekom diskussioner om tillhandahållande, genom kommissionens försorg, av listor innehållande, som det får antas, samtliga kända PEP. Någon sådan lista har emellertid inte kommit att utarbetas och är heller inte, såvitt känt, planerad från någon annan myndighet eller något officiellt organ. Kommersiella databaser finns dock tillgängliga på marknaden. Från bankhåll har framhållits att den enda praktiskt genomförbara åtgärden är att nyttja dessa kommersiella databaser. Ett riskanpassat förfaringssätt i ett ”manuellt” system innebär en ökad administrativ börda för den enskilde tjänstemannen. Det kan vidare innebära liksom all utfrågning av kunden i känsliga frågor – ett obehag för den anställde.

Utredningen anser inte att lagkraven i sig bör innebära något krav på teknisk lösning. Reglerna är generella och skall tillämpas i alla affärsförbindelser, med dess olika förutsättningar. Huruvida en teknisk lösning är lämplig måste avgöras av den enskilde, mot bakgrund av en riskbedömning, nyttan av åtgärderna och kostnaden. Naturligtvis måste lösningen dessutom vara förenlig med annan lagstiftning, i detta fall framförallt personuppgiftslagen. Vad som gäller härvidlag utvecklas i avsnitt 4.7.2.

På detaljnivå kan förutses att tillämpningsdirektivet med dess definitioner genomförs i författning på lägre nivå än lag. Det bör dock återigen betonas att syftet med bestämmelsen är att det skall finnas rutiner hos varje berört företag, snarare än att varje berörd PEP skall ringas in.

4.5.4 Utförande av tredje part

Utredningens förslag: Regler om att vissa verksamhetsutövare får förlita sig på identitetskontroller och vissa andra åtgärder som utförts av tredje part från vilken kunden hänvisats införs i lagstiftningen. Ansvar för uppfyllande av lagens krav i övrigt kvarstår dock hos verksamhetsutövaren. Kontraktuella arrangemang att utföra kontroll av en kund omfattas inte av dessa regler.

Reglerna om utförande genom tredje part återfinns i artikel 14–19. Medlemsstaterna får tillåta att den som omfattas av direktivet förlitar sig på åtgärder som utförts av tredje part för att skaffa sig den kännedom om kunden som anges i artikel 8. 1 a–c dvs. att identifiera kunden, den verkliga huvudmannen och skaffa information om affärsförbindelsens syfte. Den fortlöpande övervakningen under d kan, av naturliga skäl, den tredje parten inte utföra. Syftet med bestämmelsen är att undvika upprepade identifieringsförfaranden som innebär förseningar och ineffektivitet. Det bör dock noteras att ansvaret för verksamhetsutövaren kvarstår fullt ut, dvs. även kravet på att rapportera misstänkta transaktioner och bevara uppgifter etc. Naturligtvis kan det bli fråga om att, om förhållandena så kräver, på vanligt sätt förnya kontrollerna.

Under vissa förhållanden skall således verksamhetsutövaren kunna ta emot en kund som redan genomgått kraven för kundkännedom. En första förutsättning är att medlemsstaterna tillåter detta i sin lagstiftning. Motsvarande regler har inte tidigare funnits i den svenska lagstiftningen. Det är utredningens uppfattning att regler som möjliggör att verksamhetsutövaren får förlita sig på tredje part bör utnyttjas i de fall det finns ett praktiskt användbart tillämpningsområde och där det kan ske utan att regelverkets syfte förfeblas. Det återstår då att utröna direktivets räckvidd och ett tillämpningsområde för svenskt vidkommande.

Till att börja med avses inte fall av s.k. outsourcing eller vissa agenturförhållanden, vilka anses vara en del av den som omfattas av

direktivet. Detta regleras i artikel 19. Verksamhetsutövaren svarar då således själv för reglernas uppfyllande oavsett kontraktuella arrangemang. Detsamma gäller förstås om verksamhetsutövaren avtalar med ett annat – helt fristående företag att utföra en undersökning av kunden i enlighet med reglerna om kundkännedom.

En viktig förutsättning för att bestämmelserna skall kunna tillämpas är att den information som införskaffats av den tredje parten skall finnas tillgänglig för verksamhetsutövaren. Detta betyder inte alltid att dokument och annat fysiskt måste sändas över. För att kunna fullfölja skyldigheter såsom upplysningsplikt till Finanspolisen, men även för eget behov, måste dessa upplysningar emellertid finnas tillgängliga på begäran. Artikel 18 är utformad som ett krav på tredje part att tillhandahålla införskaffad dokumentation. Den svenska lagstiftaren kan dock inte utan vidare rikta ett sådant krav mot en part som finns i ett tredje land. Under alla förhållanden torde det vara verkningslöst och inte verkställbart. Bestämmelsen måste i stället läsas som ett villkor för att få använda sig av tredje part. Det betyder att någon form av överenskommelse mellan verksamhetsutövaren och tredje part måste finnas om att den utredning om kundkännedom som verkställts finns tillgänglig vid behov. Exempel på sådana förhållanden finns inom banksektorn då en kund kan hänvisas till en annan bank. På samma sätt hänvisas kunder till revisionsföretag och advokatbyråer till motsvarande företag inom t.ex. ett nätverk. Sådana hänvisningar sker ofta över nationsgränser. Bestämmelsen öppnar för en förenklad hantering i dessa fall. Förhållandet till kunden regleras däremot inte genom förevarande regelverk.

Som en konsekvens av grundläggande principer om likabehandling inom EU måste en medlemsstat som tillåter kreditinstitut, andra finansiella företag, oberoende jurister, revisorer och tillhandahållare av tjänster att bli betrodda som tredje part tillåta motsvarande institutioner inom EU att vara tredje part. Utredningen har stannat för att institut enligt 2 § första stycket 1-3, 5-7, godkända och auktoriserade revisorer och advokater är de grupper som har ett behov av bestämmelsen och föreslår därför att en bestämmelse med den innebörden införs.

De krav som ställs på institut och personer i ett tredjeland (dvs. länder utanför unionen) framgår av artikel 16. De skall vara registreringspliktiga, tillämpa bestämmelser om kundkännedom åtminstone motsvarande direktivets krav och slutligen skall en fungerande tillsyn utövas över nämnda institut och personer. Vilka län-

der som är intressanta som tredjepart kan naturligtvis skilja sig mellan de olika medlemsstaterna, som dock skall underrätta övriga medlemsstater och kommissionen om fall där de anser att ett tredjeländ uppfyller bestämmelserna. Varje land måste alltså fatta beslut efter en egen bedömning av om förutsättningarna är uppfyllda. Kommissionen har möjlighet att i enlighet med artikel 40.4 fatta beslut om att ett tredjeländ inte uppfyller erforderliga krav. Kommissionen har däremot inte befogenhet att bestämma en lista med i detta hänseende godkända länder. En gemensam upprättad lista har ändå diskuterats men någon sådan föreligger således inte för närvarande och det är osäkert om det blir någon i framtiden.

En fråga som kan uppkomma gäller hur reglerna om tredje part förhåller sig till distansfallen, dvs. de fall då kunden inte är fysiskt närvarande. Reglerna kan sägas vara överlappande till viss del. Det är tänkbart med fall då man kan välja om man vill tillämpa reglerna om skärpt kontroll eller om man önska förlita sig på tredje part, som emellertid har att utföra en kontroll av kunden då denne är fysiskt närvarande.

4.6 Rapporteringskrav

4.6.1 Uppgiftsskyldighet och meddelandeförbud

Utredningens bedömning och förslag: Huvuddragen i bestämmelserna i penningtvättslagen om granskning, uppgiftsskyldighet och meddelandeförbud kvarstår. Uppgifter till Finanspolisen skall lämnas utan dröjsmål efter granskning. Om det inte går att underlåta att utföra en transaktion, eller om underlåtenheten skulle försvåra utredningen, får uppgifter lämnas i efterhand. Meddelandeförbudet skall inte hindra att information ges till en tillsynsmyndighet om det finns behov av den informationen. Förbudet att medverka till penningtvätt i 3 § vållar problem vid tillämpningen och upphävs.

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

Artikel 20–29 behandlar frågor om rapporteringsskyldighet och förbud att röja uppgifter som lämnats om misstänkt penningtvätt

och terrorismfinansiering. De allmänna bestämmelserna inleds med en bestämmelse som innebär att de rapporteringsskyldiga skall ägna särskild uppmärksamhet åt sådan verksamhet som de på grund av dess natur anser kunna innebära särskild risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, i synnerhet komplicerade eller ovanligt omfattande transaktioner eller alla ovanliga transaktionsmönster som inte förefaller ha något ekonomiskt eller påvisbart ekonomiskt syfte. Det senare ledet är nytt, men i övrigt motsvaras artikel 20 av den ursprungliga artikel 5, vilken lett till det krav på granskning av transaktioner som skäligen kan antas utgöra penningtvätt som återfinns i 9 § 1 stycket penningtvättslagen. Artikel 20 är abstrakt utformad och motsvarar strängt taget ett krav på riskbedömning, med exemplifiering av situationer som typiskt sett kan innebära en förhöjd risk, dvs. den kan ses som ett led av den bedömning av kunder och verksamhet som skall göras enligt reglerna om kundkännedom. Rent språkligt är den undersökning av kunden som skall företas för att uppnå kundkännedom att se som en ”granskning”. Särskilt i elektroniska övervakningssystem kan vissa transaktioner ”flaggas” med användande av riskindikatorer för att därefter sällas ut efter närmare undersökning. Nuvarande 9 § penningtvättslagen är utformad som ett krav på granskning – eller snarare dokumentation– när transaktionen redan föranlett misstanke i ett konkret fall, kanske på grund av ett ovanligt transaktionsmönster. Andra stycket anger att verksamhetsutövaren ”... skall därvid lämna uppgifter till ... den myndighet... om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt”. Även en ”utökad” granskning av en transaktion torde ju dock kunna innebära en slutsats av innebörden att visserligen var transaktionen ovanlig, men den hade ingenting med penningtvätt eller terrorismfinansiering att göra utan godtagbara förklaringar fanns. Därmed skulle en anmälan inte erfordras.

Med hänsyn till att begreppet granskning är vedertaget och till att stadgandet dessutom är straffsanktionerat, avstår utredningen från att föreslå någon genomgripande förändring av innehållet i bestämmelsen. Utredningen har stannat för att i förtydligande syfte föreslå en marginell ändring i nuvarande 9 § penningtvättslagen. En mindre justering innebär att uppgifterna skall lämnas ”utan dröjsmål”, i enlighet med direktivets ordalydelse och för att följa upp den anmärkning som FATF framförde i sin utvärdering. Uppgifterna skall som tidigare lämnas till Finanspolisen och normalt av

den som utsetts i enlighet med artikel 34, dvs. enligt företagets interna rutiner.

Ytterligare undantag från rapporteringskyldighet

Bestämmelsen omfattade tidigare endast advokater och biträdande jurister. Även andra oberoende jurister, revisorer och skatterådgivare är numera undantagna från rapporteringskravet när de bedömer en klients rättsliga situation när de företräder en klient i denna situation eftersom direkt jämförbara tjänster måste behandlas på samma sätt när de utförs av någon av de yrkeskategorier som omfattas av direktivet. Detta med hänsyn till rättigheterna enligt Europakonventionen (se preamblen) eftersom även revisorer och skatterådgivare kan utföra dessa tjänster i vissa medlemsländer. Syftet är att direkt jämförbara tjänster skall behandlas på samma sätt.

Huvudregeln är att misstänkta transaktioner skall rapporteras, vid vetskap, misstanke eller vid skälig grund för misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism. En granskning kan komma att ske i efterhand, och efter det att transaktionen genomförts. Så har bestämmelsen också tillämpats. Någon avgörande skillnad jämfört med dagens regelverk är det således inte fråga om. Direktivet torde böra läsas med denna innebörd, inte minst med tanke på bestämmelsens systematiska placering.

Meddelandeförbudet och medverkansförbudet

Bestämmelsen i 11 § första stycket penningtvättslagen innebär att den fysiska eller juridiska personen, dess styrelseledamöter eller anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att en granskning har genomförts eller att uppgifter lämnats eller att polisen genomför en undersökning. Bestämmelsen är straffsanktionerad. Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet bryter mot meddelandeförbudet döms till böter enligt 14 § 2 penningtvättslagen. Såvitt känt har ingen dömts för detta brott. En mer adekvat benämning är röjandeförbud. Med hänsyn till att bestämmelsen berör en straffbestämmelse avstår utredningen dock från att föreslå en ändring i det hänseendet.

Meddelandeförbudet är inte undantagslöst. Direktivet beskriver under artikel 28. 2–6 ett antal situationer som inte träffas av förbudet. Dessa har inte reglerats i tidigare EG-direktiv. Till att börja med gäller röjandeförbudet inte i förhållande till behöriga myndigheter, dvs. tillsynsmyndigheter och eventuella självreglerande organ. Det har rått tveksamhet huruvida meddelandeförbudet har medgett en sådan information till en myndighet. Det kan förekomma att t.ex. en revisor eller en fastighetsmäklare som gjort en anmälan om penningtvätt blir föremål för tillsynsärende hos Revisorsnämnden respektive Fastighetsmäklarnämnden. Han eller hon bör då kunna förklara sitt handlande med att rapportering skett enligt penningtvättslagen. En uttrycklig bestämmelse om att meddelandeförbudet inte omfattar uppgifter som lämnas till tillsynsmyndighet bör, enligt utredningens uppfattning, återfinnas i lagen. Detta kan i sin tur naturligtvis föranleda frågor om sekretess hos myndigheten och huruvida sekretessen kan kvarstå. Utredningen avstår från konkreta förslag i denna del pga. den översyn som pågår om bl.a. sekretessbestämmelser för revisorer (dir 2006:96).

Övriga undantag behandlar fall där förbudet inte hindrar att uppgifter lämnas mellan olika institut i olika fall. Det kan diskuteras om dessa bestämmelser är att se som lättnader eller anvisningar för tillämpning i förhållande till förbudet, eller om de är att betrakta som påbud i syfte att effektivisera penningtvättbekämpningen genom att underlätta informationsflödet. I förstnämnda fall kan det finnas andra regler som förhindrar att uppgifter lämnas inom koncerner, rättsliga enheter eller ett nätverk med gemensamt ägande eller gemensam ledning. För den tolkningen talar vad som anges i preambeln (33) nämligen att röjande av uppgifter enligt artikel 28 till tredjeland bör göras i enlighet med det s.k. data-skyddsdirektivet (95/46/EG). Bestämmelserna får vidare inte inkräkta på nationell lagstiftning om skydd av personuppgifter och tystnadsplikt.

Direktivet bör enligt utredningens mening tolkas som att det kan finnas legitima behov av att informera om att rapportering skett men att det inte finns något krav på lättnader. En generell lättnad består i att det inte anses som ett röjande att försöka avråda en kund från att ge sig in på olaglig verksamhet (art. 8.6). Detta kan framstå som självklart, motsatt ståndpunkt skulle få absurda konsekvenser. På samma sätt är det inte ett röjande att ställa frågor till kunden inom ramen för ”Känn din kund”. Som anges i direktivet finns situationer då uppgifter bör lämnas av innebörden att en

anmälan har skett. Utredningen anser dock att det för alltför långt att lagreglera dessa undantag och konstaterar att meddelandeförbudet främst träffar direkta, uppsåtliga röjanden till den anmälda kunden. Det kan ifrågasättas om det är verkningfullt att straffsanktionera bestämmelsen om meddelande förbud med det inte särskilt klara tillämpningsområdet den har utanför området för rent uppsåtliga röjanden. Utredningen har emellertid inte haft i uppdrag att se över straffbestämmelserna.

Meddelandeförbudet i den svenska lagen vållar således svårigheter vid tillämpningen. Å ena sidan får man inte medverka till penningtvätt och skall agera vid misstanke, å andra sidan kan anmälan, och åtgärder som verksamhetsutövaren önskar vidta i samband med anmälan kunna innebära ett röjande som står i strid med meddelandeförbudet. Efter en anmälan kan fråga uppstå, såvida inte affärsförbindelsen brutits, om verksamhetsutövaren i något avseende medverkar till penningtvätt genom att förhålla sig passiv. Formuleringen i 3 § har bidragit till denna tvekan. I 3 § första stycket hänvisas till att bestämmelser i 1 § kan vara straffbara som penninghäleri eller penninghäleriförselse enligt brottsbalken. Andra stycket innehåller att ”Fysiska och juridiska personer... får inte heller annars medvetet medverka vid transaktioner som kan antas utgöra penningtvätt”. Penningtvätt innefattar inget förfarande som utgör brott enligt en egen straffbestämmelse. Dessa brottsliga handlingar bedöms utifrån rekvisiten i det lagrum som kan vara aktuellt, t. ex medhjälp till skattebrott och bedöms enligt de objektiva och subjektiva (normalt uppsåt) rekvisit som gäller. 3 § utgör ingen straffbestämmelse utan avses främst utgöra en hänvisning till förfaranden som kan utgöra brottslig handling och som beskrivs såväl i brottsbalken som i specialstraffrättslig lagstiftning. Utredningen föreslår att den tas bort, eftersom den knappast fyller någon funktion med föreslagen ändring i 9 §. Den straffrättsliga regleringen påverkas naturligtvis inte av förslaget. Alternativet, att tydligare hänvisa till den lagstiftning som kan innefatta förfaranden som innebär penningtvätt innebär svårigheter när det gäller möjligheterna att vara heltäckande och bidrar knappast till underlätta tillämpningen för berörda verksamhetsutövare. När det gäller finansiering av terrorism föreslås dock definitionen utgå från strafflag enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m.

4.6.2 Direktivet tillåter inte längre det s.k. 24-timmarsundantaget

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

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

Konsekvenser för advokaters verksamhet

När det gäller advokater innebär en anmälan enligt PTL att de av advokatetiska skäl bör avsäga sig uppdraget. En ohållbar situation skulle uppstå om advokaten skulle göra en anmälan och avsäga sig uppdraget utan att kunna meddela sin klient varför. Samma situation kan sägas vara för handen beträffande t. ex. revisorer och fastighetsmäklare; advokatens särskilda lojalitetsplikt mot klienten intar dock en särställning.

Processundantaget och utredningsundantaget m.m.

Ett undantag för rapporteringsskyldigheten gäller då den oberoende juristen uppträder som försvarare eller företräder klienten vid ett rättsligt förfarande eller bedömer av klientens rättsliga situation, naturligtvis under förutsättning att fråga inte är om en medverkanssituation. Som ovan anförts är undantaget nu utsträckt även för revisorer och skatterådgivare (artikel 23.2) när de företräder en klient i denna situation .

Som tidigare måste därför bedömas hur bestämmelserna om undantag skall tolkas och hur omfattande rapporteringsskyldigheten för en oberoende jurist egentligen är. Någon nationell praxis finns inte, även om den diskuterats i doktrinen (se framförallt Skärpta regler mot penningtvätt; advokater i en ny och oprövad roll som angivare av klienter, Axel Calissendorf, Juridisk tidskrift 2004-05 nr 3 s 553 ff.) En belgisk domstol har emellertid begärt förhandsavgörande såvitt gäller advokater och deras rapporteringsskyldighet. Domstolen har ställt frågan om artikel 1.2 i det andra penningtvättdirektivet (2001/97/EG) strider mot rätten till en rättvis rättegång i enlighet med art. 6 i Europakonventionen, med hänsyn till att även advokater omfattas. Generaladvokaten har den 14 december 2006 uttalat att direktivet omfattar advokater, förutsatt att det tolkas på ett sådant sätt att det inte ålägger advokater att tillhandahålla information som de erhållit före, under och efter ett rättsligt förfarande eller när de tillhandahåller rättslig rådgivning; att göra detta skulle innebära ett brott mot tystnadsplikten. Andra aktiviteter, som att genomföra transaktioner på uppdrag av klienten, faller dock utanför detta privilegierade område. Där finns sålunda en skyldighet för en advokat att följa direktivet.

Det är bara domstolens kommande förhandsavgörande som konstituerar någon praxis, och domstolen är inte bunden av generaladvokatens slutsatser. Generaladvokatens yttrande ger dock en fingervisning om att skyldigheterna enligt direktivet inte är att betrakta som helt oförenligt med advokatens roll, men att det privilegierade förhållandet mellan advokat och klient skall upprätthållas fullt ut. I princip är detta vad som anges i preambeln till såväl det andra som tredje penningtvättdirektivet. Enligt dessa omfattas juridisk rådgivning fortfarande av kravet på tystnadsplikt, såvida inte den juridiska rådgivningen ges i penningtvättssyfte eller juristen känner till eller har skäl att tro att klienten begär juridisk rådgivning i penningtvättssyfte.

EU-kommissionen har i enlighet med vad som angetts i direktivet, utfört en utvärdering av det andra penningtvättsdirektivet och den särskilda behandlingen av advokater och oberoende jurister. The Council of Bars and Law Societies of Europe (CCBE), liksom International Bar Association (IBA) har varit – och är – aktiva i frågan och har framfört kritik rörande det förhållandet att framförallt advokater alls omfattas av regelverket.

Den fråga som i hög grad aktualiseras för advokater del är hur de skall förfara när de ser sig föranlåtna att göra en anmälan enligt

penningtvättslagen. Enligt de advokatetiska reglerna måste en advokat i denna situation avträda från sitt uppdrag och dessutom upplysa klienten om skälen härför. Situationen innebär onekligen en viss konflikt mellan regelverk och en svårhanterlig situation rent praktiskt.

Till att börja med måste en utgångspunkt vara att regelverket för åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering inte har till syfte att ändra det grundläggande förhållandet mellan advokat och klient. I sammanhanget kan också påpekas att den advokat (eller revisor) som försöker avråda en klient från att ge sig in på olaglig verksamhet, inte bryter mot något röjandeförbud. Detta anges särskilt i artikel 28.6. Den advokat som befinner sig i en anmälnings-situation- och tidigare kanske avrått klienten från vissa förfaranden- bör rimligen kunna avträda med förklaringen att han eller hon som advokat inte kan främja orätt, dvs. transaktioner som innebär penningtvätt. En annan sak är att den om penningtvättslagstiftningen välinformerade klienten då kan dra slutsatsen att en anmälan kan ha gjorts. Advokaten kan knappast anses ha åsidosatt meddelandeförbudet i 11 §.

Konsekvenser för revisorers verksamhet

För revisorer har, på samma sätt som för advokater m.fl. gällt ett undantag från det generella meddelandeförbudet genom 24-timmarsregeln.

Tack vare detta undantag från meddelandeförbudet kunde en samordning med reglerna i aktiebolagslagen om revisorns skyldigheter att underrätta styrelsen vid misstanke om brott komma till stånd (se aktiebolagslagen 9 kap. 42–44 §§ och prop. 2003/04:156 s. 77–79). Penningtvättslagens meddelandeförbud skulle annars vara oförenligt med aktiebolagslagens bestämmelser om att revisorn skall underrätta bolagets styrelse om misstänkt brottslighet.

Den lagtekniska lösning som valdes lanserades av Lagrådet. Enligt lagrådsremissens förslag skulle, då revisorn finner anledning att lämna uppgifter enligt penningtvättslagen, åtgärder enligt aktiebolagslagen inte vidtas. Lagrådet ifrågasatte att aktiebolagslagen helt sätts ur spel i fall då revisorn blir skyldig att lämna uppgifter om misstänkt penningtvätt. Lagrådet pekade vidare på att den föreslagna lösningen kan medföra tveksamhet. Lagrådets förslag, som alltså genomfördes, innebär i stället att aktiebolagslagens regler

skall gälla fullt ut även när en anmälan om penningtvätt har gjorts, men att penningtvättslagens tjugofyratimmarsregel skall iakttas.

Lagstiftaren har nyligen gjort bedömningen att aktiebolagslagens regler om revisorns skyldighet att anmäla misstänkt brottslighet skall vara kvar, i allt väsentligt oförändrade (se prop. 2004/05:85 s. 325 f.). Reglerna torde ha en icke försumbar betydelse för bekämpandet av ekonomisk brottslighet (se Revisorers åtgärder vid misstanke om brott, Ekobrottsmyndigheten, Rapport 2004:3 och Revisorernas anmälningsskyldighet, Brottsförebyggande rådet, Rapport 2004:4). Lagrådets bedömning, att aktiebolagslagens regler så långt möjligt bör gälla fullt ut, synes alltså ha goda skäl för sig. Den slopade möjligheten att undanta revisorer från meddelandeförbudet omöjliggör dock i praktiken Lagrådets ändamålsenliga lösning. Bestämmelsen om att revisorn måste avgå från uppdraget kan ju inte gärna tillämpas om syftet med meddelandeförbudet skall uppnås, och en särskild anmälan till åklagare tillför knappast något om en anmälan enligt penningtvättslagen redan har gjorts.

Det torde då återstå att genomföra något av de två huvudalternativ som diskuteras i prop. 2003/04:156 (s. 79). Det ena är att i aktiebolagslagen införa särskilda regler för revisorns skyldigheter vid misstanke om brott, som tar sikte på fall där revisorn också anser sig föranledd att lämna uppgifter enligt penningtvättslagen. Det andra alternativet – som valdes i lagrådsremissen – är att, för denna situation, helt eller delvis undanta aktiebolagslagens regler från tillämpning.

Det finns nu inte anledning att göra någon annan bedömning i sak än den som gjordes i lagrådsremissen, dvs. att det andra alternativet bör väljas. Lagtekniskt borde detta enligt lagrådsremissen först och främst föranleda att brottet penninghäleri utgår i uppräknningen av brott i 9 kap. 42 § aktiebolagslagen. Tanken är att en misstanke om penninghäleri undantagslöst torde leda till att revisorn blir skyldig att lämna uppgifter enligt penningtvättslagen. Det är dock inte alldeles uteslutet att det kan förekomma fall av penninghäleri som inte träffas av penningtvättslagens regelverk. Av det skälet, och för att så långt möjligt beakta Lagrådets synpunkter, bör brottet penninghäleri vara kvar i uppräknningen.

Med denna justering innebär lösningen att det i aktiebolagslagen införs en ny bestämmelse om att revisorn inte skall tillämpa aktiebolagslagens regler, om han eller hon har gjort en anmälan enligt penningtvättslagen. En sådan bestämmelse behövs oavsett om pen-

ninghäleri är med i uppräknningen av brott eller inte, eftersom penningtvätt kan innefatta annat slag av brott.

Visserligen går det inte att bortse från att bestämmelserna blir komplicerade. En svårighet för revisorn i vissa fall är att avgöra hur de oegentligheter som han eller hon upptäckt i bolaget skall bedömas straffrättsligt. Att i det enskilda fallet – och kanske med kunskap om enbart vissa faktiska omständigheter – avgöra om ett misstänkt skattebrott eller bokföringsbrott innefattar ett förfarande som omfattas av penningtvättslagen kan säkerligen vara svårt. Denna svårighet har dock inte, om den här förordade lösningen väljs, bäring på tillämpningen av aktiebolagslagen.

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

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

Sammanfattningsvis bör 9 kap. 6 § aktiebolagslagen fortsättningsvis tolkas mot bakgrund av att det följer av penningtvättslagen att revisorn inte skall göra erinringar och påpekanden som avslöjar att uppgifter enligt penningtvättslagen har lämnats. Där emot skall revisorn vara oförhindrad att för ledningen påtala att det finns tecken på oegentligheter eller fel i redovisningen.

En näraliggande fråga är vilka upplysningar som revisorn skall lämna i revisionsberättelsen om förhållanden som kan ha samband med penningtvätt (jfr 9 kap. 31–35 §§ aktiebolagslagen, 8 kap. 13 § lagen om ekonomiska föreningar m.fl. lagbestämmelser). På motsvarande sätt som när det gäller revisorns påpekanden till företags-

ledningen, bör revisorn kunna anmärka på missförhållanden utan att explicit röja för ledningen att han eller hon har genomfört en granskning enligt penningtvättslagen.

4.6.3 Finansunderrättelseenhetens roll

Sedan tidigare fullgör Finanspolisen rollen som FIU, dvs. finansunderrättelseenhet. De krav som ställs på medlemsstaterna innebär (art. 21) att FIU skall ha till ansvar att centralt ta emot och, om så är tillåtet, ta emot samt till behöriga myndigheter sprida uppgifter som gäller möjlig penningtvätt eller terrorismfinansiering. Den skall ha tillräckliga resurser till sitt förfogande.

Utredningen gör bedömningen att bestämmelserna redan genom dagens regelverk är uppfyllda. Vad som kan diskuteras är skyldigheten att sprida information till andra myndigheter är sådan att en särskild reglering krävs. I denna del vill dock utredningen hänvisa till allmänna bestämmelser om myndigheters skyldigheter, vilka återfinns i bl. a. verksförordningen. Frågan är snarare om resurserna räcker för informationsinsatser i tillräcklig grad. I denna del återkommer utredningen i konsekvensavsnittet, avsnitt 6.

FIU skall också skall utan dröjsmål få tillgång till finansiella och administrativa uppgifter samt uppgifter om brottsbekämpning som den behöver för att fullgöra sina uppgifter. Inte heller denna bestämmelse (art. 21.3) är av karaktären att den självständigt ålägger medlemsstaterna några förpliktelser. Bestämmelsen bör ses som en uppmaning att se över eventuella hinder som kan finnas för informationsinhämtning för en FIU, oavsett hur den administrativt är organiserad, vilket kan skilja sig mellan olika medlemsstater. I första hand torde avses hinder mellan myndigheter. Några direkta sådana har inte uppmärksammats.

4.6.4 Kvaliteten på rapporterna, analysarbetet och återrapportering till berörda är viktiga faktorer

Finanspolisen tillhandahåller en blankett för att underlätta rapporteringen. Anmälningar kan nu göras elektroniskt, vilket underlättar både för de rapporterade och för Finanspolisen. Om t. ex. kontoutdrag inkommer i pappersformat och en analys behöver göras försvåras arbetet om uppgifterna först måste datoriseras för att kunna

bearbetas. En kvalitetshöjande åtgärd skulle kunna bestå i att ställa krav på hur rapporteringen skall äga rum, något som skulle befrämja tillgängligheten av uppgifterna och uppföljningen av arbetet. Det bemyndigande som nu föreslås i 13 § 5 möjliggör att sådana krav ställs i framtiden, när utvecklingen, och framförallt systemutvecklingen, nått så långt att det är skäligt att ställa krav på elektronisk anmälan. Inga författningsändringar av materiellt innehåll föreslås därför nu från utredningens sida. En ändring bör kunna öka effektiviteten i Finanspolisens analysarbete, vilket FATF påpekade vid utvärderingen.

Antalet rapporter ökade under 2004 för att sedan minska under 2005. Orsaken är till stor del att hänföra till en riktad utbildningsinsats från Finanspolisens sida mot bl. a växlingskontor, vilka tidigare i stor utsträckning rutinemässigt rapporterade transaktioner som involverade stora belopp. Vare sig under- eller överrapportering är önskvärt. Över huvud taget är antalet anmälningar svår att använda som ett mått på effektiviteten i systemet.

Det tredje penningtvättdirektivet innehåller en bestämmelse (art. 35.2) om att i de fall det är möjligt skall lämnas lämplig feedback avseende effektiviteten och uppföljningen av rapporter om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism. Återkoppling till de rapporterade är självfallet av värde för dessa. Incitamentet att rapportera ökar om det leder till resultat och feedback innebär en bekräftelse på om rapporteringen ligger på rätt nivå generellt sett.

Bestämmelsen är av den karaktären att den knappast kräver en uttrycklig lagbestämmelse. Redan idag återkopplar Finanspolisen till de rapporterade. I vissa fall är det dock knappast möjligt att göra detta när det gäller ett enskilt ärende, beroende på bestämmelser om förundersökningssekretess och av andra skäl. Ibland kan det bero på svårigheter att följa ärendets vidare hantering. Detta beror på att Finanspolisen kan ha svårt att få besked om detta (se vidare avsnittet som berör statistik). Av större betydelse är förmodligen återkoppling av mer allmänt slag till de rapporterade om rådande trender och metoder inom området och liknande. Hur information bör förmedlas till verksamhetsutövarna redogörs för i avsnitt 0. I denna information har Finanspolisen en betydelsefull roll att spela. Utredningen har dock bedömt att denna fråga lämpligen behandlas som en budgetfråga och inte som en fråga om författningsreglering.

4.6.5 De anställda skall skyddas från hot vid rapportering

Det tredje penningtvättsdirektivet (artikel 27) ålägger medlemsstaterna att vidta alla nödvändiga åtgärder för att skydda anställda från att utsättas för hot eller fientliga åtgärder till följd av att de rapporterat misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism antingen internt eller till underrättelseenheten.

De anställdas beredvillighet att anmäla när det finns skäl till det är naturligtvis central för en effektiv bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering. Regelverket kan vara rigoröst – om anställda och andra berörda undviker att följa det, oavsett skälen för det, så är det inte effektivt. Bestämmelserna är trots allt utformade som ett krav på rutiner och inte på att peka ut potentiella brottslingar. Rutiner kan i stort följas utan att följas helhjärtat och med eftertanke. Bestämmelserna vilar till inte ringa del på anställdas lojalitet. Arbetsgivaren har ett ansvar för att tillräcklig utbildning och tillräckligt stöd tillhandahålls.

Utan att innebära hot i egentlig mening innebär utfrågandet av kunder ofta ett visst obehag. Kunderna kan ifrågasätta ändamålet och känna sig misstänkliggjorda. Hot kan dessutom vara underförstådda i sådan grad att de inte behöver uttalas för att den anställda skall uppleva sig tvungen att underlåta att ställa frågor eller att agera på ett adekvat sätt eller kanske på ett mer subtilt sätt undvika att vara uppmärksam för att upptäcka misstänkta transaktioner. Detta är naturligtvis oacceptabelt.

Finansförbundet har i enkäter tillfrågat sina medlemmar hur de uppfattar kraven på att ställa frågor till kunderna. Även om en färre anställda i en senare gjord enkät (2003) upplevt obehag jämfört med tidigare bedöms hot eller hotfulla situationer som ett reellt problem. De åtgärder som efterlysts består i utökad information och utbildning, frågemanualer och bättre stöd inom organisationen, t.ex. genom förekomst av jourtelefon.

Hot riktade mot anställda är straffbelagt som olaga hot, något som omfattas av rättsväsendets åtgärder. Frågan kan också behandlas som en arbetsmiljöfråga, för vilken arbetsgivaren har ansvaret. Ingendera angreppssättet räcker, enligt utredningens mening, för att fullt ut följa kravet på att de anställda skall skyddas.

De anställda kan grovt sett sägas påverkas av reglerna under tre olika faser – i situationen öga mot öga med kunden då frågor skall ställas, i det skede då en underrättelse görs till Finanspolisen och slutligen när underrättelsen når förundersökningsstadiet.

Bestämmelsen innebär inte något krav på en särbehandling av anställda i förhållande till de vanliga reglerna som gäller under den fas som innebär att underrättelsen har lett till förundersökning och kanske sedermera rättegång. Artikel 27 är således inte avsedd att styra rättsskipningen i medlemsländerna. Utredningen har heller inte i uppdrag att se över regler som berör straffrätten i vid mening. De regler som normalt gäller för vittnen och andra aktörer är tillämpliga. Ett visst skydd finns numera för uppgifter om vittnens personuppgifter och adresser m.m.

Detta förhållande hindrar inte att det är befogat att se över det tidigare skedet i processen och överväga om det finns åtgärder att vidta. När det gäller själva kundmötet kan följande noteras. Samtliga verksamhetsutövare har en skyldighet att både identifiera kunden genom att någon form av identitetshandling kontrolleras och dokumenteras, men också genom att ställa frågor om affärsförbindelsens syfte och art. Självfallet kan många kunder uppfatta detta som störande och kanske stötande. Allteftersom dessa kontroller kommer att användas alltmer kommer troligen acceptansen, eller åtminstone medvetenheten om kontrollskyldigheten, att öka hos allmänheten, vilket kan minska åtminstone obehag i form av ifrågasättande m.m. Redan idag finns förmodligen en ökande förståelse för skyldigheten att identifiera sig, även i andra sammanhang än det nu aktuella. Denna acceptans kan förstärkas av informationsinsatser av olika slag som särskilt inriktas på information om penningtvätt och terrorismfinansiering. Så har t.ex. Bankföreningen tagit fram en informationsbroschyr som förklarar varför frågor ställs och syftet med dessa. I sammanhanget måste understrykas att frågor som ställs till en kund i syfte att bringa klarhet i t.ex. ägarförhållanden naturligtvis inte innebär att den anställda bryter mot förbudet att berätta att rapportering skett eller kan komma att ske, s.k. ”tipping off”. En annan sak är att ett ökande antal människor kan förväntas bli medvetna om att detta kan komma att ske om klagande uppgifter inte lämnas. En ökad informationsinsats riktad mot allmänheten kan erfordras även från myndighetshåll, framförallt i de sektorer som inte tidigare varit föremål för lagkrav på åtgärder. Även informationsinsatser riktade mot vissa verksamhetsutövare ökar kunskapen om vad som gäller. Fastighetsmäklarnämnden har sedan 1 april 2006 i sin tillsyn haft en särskild granskningspolicy såvitt avser penningtvätt. Även sådana åtgärder är av betydelse för att öka medvetenheten om regelverket.

Rutiner innebär, enligt utredningens mening, i sig ett skydd för de anställda i det att det kan vara lättare att hänvisa till att alla kunder genomgår samma rutiner, att det är ett lagkrav och att det inte är så att andra företag i branschen inte skulle omfattas.

Det har framförts att ett sätt att skydda de anställda skulle vara att en rutin som innebär att t.ex. alla transaktioner över ett visst tröskelbelopp automatiskt rapporteras skulle innebära ett skydd för den anställde i form av ett mer anonymiserat förfarande. Ett sådant förfarande skulle dock knappast vara ändamålsenligt. Ett högt belopp är ett av flera möjliga kriterier för penningtvätt och skulle innebära informationssamlade som sedan ändå måste bedömas. Förfarandet kan, enligt utredningens uppfattning, bara delvis avlasta den enskilde tjänstemannen. Direktivet bygger trots allt på vissa grundstenar i form av kundkännedom, som i sin tur bygger på en personlig kontakt, när det gäller identifiering av kunden, dennes bakgrund, syftet med affärsförbindelsen etc. Kravet på kundkännedom kan helt enkelt inte alltid följas utan denna kontakt, trots det stora antalet distansaffärer. I det inledande skedet är de medel som står till buds bättre information, bättre utbildning, genomförande av likartade rutiner hos samtliga verksamhetsövare och en ökad medvetenhet hos allmänheten. Utredningen har inte funnit att det finns några lagkrav som är av relevans för detta skede.

I det följande skedet, då en anmälan eventuellt är aktuell är förfarandet redan idag hos t.ex. större banker, att det är en särskilt utsedd person som är penningtvättsansvarig. Vederbörande gör också ofta anmälan. Detta innebär ett skydd för den anställde. Det är inte alltid nödvändigt att ange namnet på den anställde som eventuellt handlagt ärendet, förutsatt att andra relevanta uppgifter finns tillgängliga. Däremot kan inte helt anonyma anmälningar utgöra en möjlig utväg. Såvitt känt har den lösningen heller inte använts i något land i Europa. I Danmark, som är ett av få länder som genomfört direktivet har man övervägt frågan, utan att vidta några direkta lagstiftningsåtgärder (se Delbetaenkning X afgivet av Justitsministeriets utvalg om ekonomisk kriminalitet och datakriminalitet, betaenkning nr. 1447). I Danmark har utfärdats riktlinjer när det gäller hanteringen av anmälningar hos polisväsendet. Detta har även skett i England. Syftet är där att undvika att rapporteringen i onödan används i åtalet och att bevisföringen skall "börja" med ett senare skede. Man planerar också en "hot line" där de rapporterade kan ta upp frågor om sekretess, utökade riktlinjer om

hur uppgifter skall hanteras och krav på rapportering om dessa frågor i den årliga rapporten.

En lösning är att en anmälan går via ett branschorgan. Detta är en möjlighet i de fall ett självreglerande organ har tillsynsfunktioner i stället för en tillsynsmyndighet. Den lösningen är dock inte aktuell i andra fall än för advokater.

Hos finanspolisen råder sekretess för anmälan, med det undantaget att den som anmälan omfattar får ta del av de uppgifter som finns registrerade om honom eller henne om det står klart att det kan ske utan skada för utredningen och det inte heller finns någon annan sekretessgrund. Ett omvänt skaderekvisit gäller således.

Inte heller för detta skede anser utredningen att lagkrav är av relevans för skyddet av anställda.

4.6.6 Rutiner, krav på anställda och utbildning av anställda

Ett generellt krav på att verksamhetsutövaren skall ha rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt finns redan idag, liksom att de anställda skall erhålla behövlig information och utbildning för ändamålet. Sedan tidigare gäller att det kravet åvilar den juridiska personen, om en fysisk person driver sin verksamhet som anställd hos en juridisk person. Det nya direktivet innebär inga förändringar härvidlag. Det är däremot något mer detaljerat när det gäller i vilka avseenden det skall finnas rutiner och riktlinjer för det interna arbetet för att förebygga och förhindra transaktioner som har samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det skall således finnas tillfredsställande och lämpliga rutiner för kundkontroll, rapportering, bevarande av uppgifter, intern-kontroll, riskbedömning, riskhantering, efterlevnadskontroll och kommunikation. Omfattningen av dessa rutiner måste självfallet bero på typ av verksamhet och hur omfattande den är. Det är stor skillnad på banken med anställda i flera länder och det lilla företaget med kanske någon anställd som bedriver fastighetsmäklarverksamhet.

Anställda som berörs av regelverket skall delta i fortlöpande utbildningsprogram för att lära sig känna igen transaktionsmönster som har samband med penningtvätt och finansiering av terrorism, och få vägledning om hur de skall handla i sådana fall. När det gäller krav på anställda framfördes vid FATF:s utvärdering att anställda i vissa hänseende borde vara föremål för ”screening pro-

cedures”. Utredningen har dock inte bedömt att det finns anledning att närmare gå in på den frågan. Vilka undersökningar en arbetsgivare får göra av arbetstagare styrs i viss utsträckning av kollektivavtal. Flertalet verksamheter under Finansinspektionens tillsyn innebär krav på ledningen i ett antal hänseenden, bland annat beträffande straffrihet.

Det är närmast tillsynsmyndigheternas uppgift att sätta en lämplig nivå för vad kravet på rutiner skall innebära i olika branscher. Utredning föreslår att kravet på rutiner ges en mer framskjuten placering i penningtvättslagen, vilket får anses vara i linje med direktivets anda. En mindre ändring föreslås, efter påpekande från FATF, bestående i att det nu särskilt anges i lagen att utbildningen skall ske fortlöpande. Därmed markeras att vikten av att följa utvecklingen på området. I förordningen till lagen anges i vilka hänseenden det krävs rutiner.

Artikel 34 innehåller en specialbestämmelse som innebär att kreditinstitut och finansiella institut i förekommande fall skall låta filialer och dotterbolag omfattas av relevanta riktlinjer och förfaranden. En sådan bestämmelse föreslås i penningtvättslagen, med placering i 2 §.

4.7 Registerfrågor, bevarande av uppgifter, statistik och informationsutbyte

4.7.1 Vissa registerfrågor

Utredningens bedömning: Möjligheter att kontrollera och verifiera kundens identitet genom offentliga register finns i stor utsträckning. Uppgifter om vem som äger och kontrollerar vissa juridiska personer är svårare att kontrollera. Pågående arbete som berör register för olika juridiska personer gör att utredningen inte lägger fram några egna förslag.

Det praktiska genomförandet av principen om kundkännedom bygger på att uppgifter om framförallt identitet kontrolleras mot uppgifter i offentliga register. EG-direktivet innehåller inga uttryckliga krav på att medlemsstaterna skall upprätthålla en viss standard på sina register. Det är emellertid av stor betydelse att registren så långt möjligt täcker behovet av verifikation av lämnade uppgifter och att kvaliteten är hög vad gäller innehållet. Såvitt avser

fysiska personer bosatta i Sverige finns genom t.ex SPAR mycket goda möjligheter till detta.

I Sverige finns dessutom goda möjligheter att kontrollera juridiska personer mot offentliga register, genom de register som Bolagsverket för. För icke publika bolag kan aktiebok tillhandahållas. För bolag, som inte är avstämningsbolag, skall aktieboken hållas tillgänglig för alla som vill ta del av den enligt aktiebolagslagens(2005:551)bestämmelser. Även i avstämningsbolag finns krav på att aktiebok skall föras. Den som antecknats som aktieägare på ett avstämningskonto enligt lagen (1998:1479) om kontoförande institut, skall genast föras in i aktieboken.

Om en aktieägare i ett avstämningsbolag lämnat sina aktier till någon annan för förvaltning, kan denne (förvaltaren) på aktieägarens uppdrag föras in i aktieboken i stället för aktieägaren. Det ska i aktieboken anmärkas att aktien innehas för någon annans räkning. Beträffande förvaltaren antecknas i aktieboken samma uppgifter som för aktieägare.

I lagen om kontoföring av finansiella instrument finns bestämmelser om förvaltarregistrering av aktier i avstämningsbolag. Av 3 kap. 8 § framgår att en förvaltare skall ha ett eller flera avstämningskonton för de finansiella instrument som han förvaltar. När en förvaltare förvärvar avstämningsaktier för kunders räkning blir aktierna registrerade på förvaltarkontot. Därigenom är förutsättningarna för införande av förvaltaren i aktieboken enligt 5 kap. aktiebolagslagen uppfyllda.

En förvaltare skall, på begäran av den centrala värdepappersförvararen lämna uppgift till värdepappersförvararen om de aktieägare vars aktier han förvaltar. Uppgifterna ska bl.a. avse aktieägarnas namn och personnummer. De uppgifter om ägarna som förvaltaren skall lämna, är därvid samma uppgifter, som skall framgå av aktieboken om där antecknade ägare. I praktiken förekommer inte sällan att en registrerad förvaltares kund inte själv är ägare till aktierna utan en förvaltare, som i sin tur har anlåtats antingen av den slutlige ägaren eller av ytterligare en förvaltare, Vad som kännetecknar dessa förvaltare i andra eller tredje led är att de i regel är utländska banker och värdepappersföretag. Eftersom det institut som är registrerad förvaltare inte har och ofta inte kan få någon uppgift om den bakomliggande innehavskedjan under sin kund – det utländska institutet – kan det heller inte lämna någon uppgift om den slutlige ägaren. I dessa fall brukar i förvaltarförteckningarna anges namnet på det utländska institutet.

Hos den centrala värdepappersförvararen skall det för varje avstämningsbolag finnas en sammanställning över aktieägare med mer än 500 förvaltarregistrerade aktier i bolaget. Sammanställningen skall innehålla vissa uppgifter. Var och en har rätt att mot ersättning för kostnaderna få en utskrift av sammanställningen från den centrala värdepappersförvararen.

Uppgifter om verkliga huvudmän (verkliga förmånstagare enligt direktivets terminologi) finns bara beträffande vissa publika bolag. Det kan konstateras att i den mån ett innehav är förvaltarregistrerat så försvåras, potentiellt, möjligheterna att identifiera den verkliga huvudmannen. När det gäller identifiering av den verkliga huvudmannen finns dock en möjlighet att välja huruvida man vill använda offentliga register över verkliga huvudmän, be sina kunder om relevanta uppgifter eller erhålla uppgifterna på annat sätt, under förutsättning att riskbedömningen tillåter detta.

Det måste bedömas som en brist, utifrån ett brottsbekämpningsperspektiv, att ägarförhållanden i aktiebolag inte alltid kan kontrolleras i ett offentligt register. Frågan om inrättandet av ett aktieägarregister har nyligen utretts. Aktiebolagskommittén fick i tilläggsdirektiv i uppdrag att redovisa förutsättningarna för ett sådant. Aktiebolagskommittén har föreslagit att samtliga aktieägare i alla bolag utom s.k. avstämningsbolag skall finnas antecknade i ett aktieägarregister (SOU 2001:1 bilaga Aktieägarregister). Beredning av förslaget, som har remitterats, pågår inom Regeringskansliet. Betänkandet har således ännu inte lett till lagstiftning i denna del.

Flertalet stiftelser registreras i stiftelseregistret (se 10 kap. 1 § stiftelselagen). Registreringsmyndighet för en stiftelse är den länsstyrelse som skall vara tillsynsmyndighet för stiftelsen. Stiftelser som har tillgångar värda mindre än tio prisbasbelopp behöver dock inte registreras annat än om en registreringskyldighet följer av stiftelseförordnandet. Det har ifrågasatts om inte alla stiftelser borde registreras. En allmän registreringsplikt skulle, har det hävdats, underlätta tillsynen och minska utrymmet att utnyttja stiftelseformen för ekonomiska oegentligheter. Samtidigt har det sagts att nuvarande regler medför att förhållandevis små stiftelser tvingas registrera sig med oproportionerliga kostnader för redovisning, revision m.m. som följd.

Stiftelser är således inte i Sverige registrerade i ett nationellt register. Under FATF-utvärderingen kritiserade utvärderarna detta förhållande som en brist i effektiviteten, liksom det förhållandet att vissa mindre stiftelser är helt undantagna från registre-

ringsplikt. Registrering av stiftelser och huvudmannaskap för registren har varit föremål för utredning. Utredaren har nyligen redovisat sitt uppdrag (Vissa frågor i stiftelselagen, DS 2007:7). I promemorian lämnas följande förslag. Alla stiftelser skall vara registrerade och tilldelas organisationsnummer. Syftet är att underlätta tillsyn och minska utrymmet att utnyttja stiftelseformen för ekonomiska oegentligheter genom att det blir enklare att få information angående en stiftelse. Med registreringen följer också att stiftelsens styrelse eller förvaltare införs i stiftelseregistret. Tillsynen koncentreras till färre länsstyrelser. Förslag lämnas också om bokföring och revision av stiftelser. Vissa ytterligare krav föreslås för s.k. insamlingsstiftelser. Med hänsyn till pågående redovisade arbete finns inte skäl att i detta sammanhang behandla frågan om innehållet i stiftelseregistret.

Vidare kritiserade FATF att flertalet ideella organisationer inte behöver registreras. Sådana juridiska personer anses särskilt sårbara när det gäller terrorismfinansiering. Enligt FATF:s specialrekommendation VIII skall länderna se över sin lagstiftning när det gäller ideella organisationer (non-profit organisations) i syfte att de inte skall missbrukas genom att terroristorganisationer använder dem som legitim täckmantel, för att undvika frysningåtgärder eller genom att dölja överföringar av medel till terroristorganisationer. Inom EU pågår förhandlingar om genomförandet av specialrekommendationen. För närvarande är det osäkert vilket utfallet blir. Även om utredningen inte har i uppdrag att se över åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering i detta hänseende innebär nämnda förhållande att det knappast är görligt att föreslå förändringar med bäring endast på registrering. Även tidsramarna talar emot ett sådant arbete. Sverige har många ideella organisationer, av olika slag och av olika storlek. Frågor om registrering av dessa föreningar innefattar många grundläggande och principiellt viktiga frågor. Dessutom skall ändamålet med en registrering rimligen uppfylla fler behov än de som är betingade av önskemålet att förhindra penningtvätt och terrorismfinansiering. Utredningen lägger därför inte fram några förslag med anknytning till ideella organisationer.

Sammanfattningsvis har utredningen inte bedömt det som möjligt att föreslå några lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder när det gäller frågan om tillgång till offentliga register som innehåller uppgifter av betydelse för den som omfattas av regelverket. Svårigheter att identifiera en person torde få bedömas utifrån den sed-

vanliga riskbedömningen som skall göras inom principen om kundkännedom. Däremot har utredningen inte kommit till slutsatsen att vissa juridiska personer generellt är att bedöma som högrisk kunder, vilket i så fall skulle kunna föranleda lagstiftning.

4.7.2 Elektroniska systemstöd och kontroller mot listor – förhållandet till personuppgiftslagen

Utredningens bedömning och förslag: Lagkrav på användande av elektroniska systemstöd bör inte införas. Kravet på kundkännedom innebär att behandling av personuppgifter blir aktuell i ett antal situationer. Det går inte att med säkerhet förutse alla tänkbara fall. Avvikelse från personuppgiftslagen föreslås för användande av databaser för visst ändamål och identitetshandlingar skall, även om de innehåller känsliga personuppgifter, kunna lagras elektroniskt. Det är angeläget att integritetsskyddsfrågor ges fortsatt uppmärksamhet framöver.

Som framgått av den tidigare redogörelsen ställer direktivet långgående krav på kännedom om kunderna, att verksamhetsutövaren bevarar information om sina kunder och följer upp deras verksamhet. Framförallt för aktörer med många kunder, exempelvis banker och försäkringsbolag, ställs särskilda krav på hur denna information skall kunna hanteras på ett praktiskt och lagenligt sätt. Användandet av elektroniska system är en förutsättning i många fall, vilket också noteras i direktivets preambel som något önskvärt i samband med frysning eller beslag av tillgångar. I övrigt har inte i direktivet angivits hur skyldigheterna i olika avseenden skall fullgöras. Redan idag förekommer användandet av elektroniska systemstöd hos vissa större banker. I Finansinspektionens allmänna råd anges att den ökade automatiseringen i det finansiella systemet, såväl i Sverige som utomlands, gör att det finns skäl att överväga användandet av elektroniska system vid granskningen av ärenden. Utredningen har inhämtat information om förhållandena i Norge, där det finns lagkrav på elektronisk övervakning av transaktioner för finansinstitutioner (LOV 2003-06-20 nr 41: Lov om tiltak mot hvitvasking av utbyte fra straffbare handlinger mv. (hvitvaskingsloven)). Syftet är framförallt att kunna upptäcka misstänkta transaktionsmönster. Systemet får inte användas i något annat syfte än för att bekämpa penningtvätt.

Det finns inte, enligt utredningens mening, anledning att på grund av innehållet i direktivet eller av andra skäl på motsvarande sätt i svensk lag reglera hur kraven på kundkännedom skall uppfyllas i form av tekniska lösningar och liknande. Mot detta talar också de olika förhållanden som bestämmelserna skall fungera under. Direktivet gäller många olika typer av företag, av olika storlek och med skilda verksamheter. Det finns alltså utrymme för företagen att välja det sätt som är effektivt och ändamålsenligt, utifrån en bedömning av risker och verksamhetens art och omfattning. I en större verksamhet kan därmed vara kostnadseffektivt att för olika ändamål använda sig av elektroniska system. En förutsättning är naturligtvis att det inte råder någon osäkerhet rörande lagligheten av användandet av sådana system. Utredningens uppgift bör därför vara att så långt möjligt söka utröna om användandet av systemstöd kan vara förenat med hinder av olika slag och särskilt i förhållande till personuppgiftslagen. I sådant fall aktualiseras frågan om särskilda regler behövs för att ersätta reglerna där.

I direktivet har integritetsskyddsfrågorna inte särskilt uppmärksamats annat än att det i preambeln (35) bl. a. anges att bestämmelserna i art 28 (som rör röjandeförbudet) inte får inkräkta på nationell lagstiftning om skydd av personuppgifter och tystnadsplikt. Det är en brist. De åtgärder som företagen har att vidta i form av kontroller och anmälningar av sina kunder gränsar nära till myndigheters brottsutredande arbete, trots att från kundernas horisont de sysslar med förhållandevis vardagliga ting som att öppna ett bankkonto eller köpa en försäkring. Det är av betydelse att klargöra vad som åligger de olika parterna. Det låter sig sägas att en riskbedömning skall göras och att de som omfattas av lagstiftningen skall känna sina kunder, men hur mycket skall man känna till, dvs. vilka uppgifter om kunderna bör samlas för att en riskbedömning skall kunna göras?

Vid åtminstone tre olika skeden kan det kan vara aktuellt att behandla personuppgifter då kunden kontrolleras vid inledandet av en affärsförbindelse, vid övervakningen (uppföljningen) av kundförhållandet och slutligen vid en gransknings- och rapporteringssituation. Direktivet innehåller ett krav på att bl.a. kreditinstitut skall inrätta system som gör det möjligt att snabbt och fullständigt lämna upplysningar om sina affärsförbindelser till myndigheterna (art. 32). Redan idag ställer Finansinspektionen i sina föreskrifter krav på att kopior av utländska pass skall bevaras. För en snabb åtkomst av den handlingen- internt och för att kunna

lämna upplysningar- kan det finnas behov av att *scanna* in handlingen för att ha den elektroniskt tillgänglig, vid uppföljning av kundförhållandet.

Vid det inledande skedet finns vidare ett praktiskt behov av att utföra kontroller mot vissa listor eller databaser, som innehåller namn på personer och organisationer. Dels finns den s.k. sanktionslistan, vars användning är särskilt reglerad genom en EG-förordning som gäller som lag i Sverige. Den berörs inte vidare i detta sammanhang. För svenska banker är det av betydelse att via den s.k. OFAC-listan kontrollera att transaktioner med vissa personer inte genomförs. Kravet på skärpt kundkännedom innebär att s.k. PEP (Politically Exposed Persons) skall identifieras. Gruppen av personer som omfattas är vag i konturerna och ständigt föränderlig. Kraven innebär ett krav på rutiner för att kunna fånga upp dessa personer och därefter tillämpa skärpt övervakning och beslutsfattande på en högre nivå än annars. Även dessa personer kan sökas med hjälp av listor, som emellertid inte tillhandahålls av någon myndighet.

Det finns kommersiella, utländska, databaser som tillhandahåller registrerade uppgifter om personer, vilka kan användas på olika sätt och som innehåller uppgifter om bland annat PEP. Företagen kan, enligt uppgift, tillhandahålla olika tjänster, och olika delar av databasen, beroende på önskemål. Den som är abonnent kan på manuell väg kontrollera en person genom en förfrågan om vederbörande är registrerad. Ett särskilt problem kan vara att bedöma kvaliteten på uppgifterna i basen. Abonnenten kan istället välja att ladda ner uppgifterna från databasen, eller samköra sitt kundregister mot uppgifterna.

Av direktivet framgår inte närmare hur kravet på *fortlöpande övervakning* av affärsförbindelserna skall fullgöras. Huvuddelen av verksamhetsutövarna torde alltjämt välja att sköta övervakningen av affärsförbindelserna manuellt. Många företag, framför allt en del stora internationellt verksamma banker, har installerat elektroniska övervakningssystem. Genom dessa system jämförs genomförda transaktioner med ett antal kundprofiler. Dessa innefattar ett antal kriterier för vad som är normalt för olika typer av kunder t.ex. när det gäller transaktionernas antal, belopp, avsändare, mottagare, geografiska destinationer m.m. Om en kund utför transaktioner som avviker från vad som är normalt för hans vidkommande avges en rapport som granskas manuellt. Banken undersöker då närmare om transaktionen stämmer överens med företagets kunskap om

kunden och med vad denne uppgivit om syftet med affärsförbindelsen. Beroende på hur granskningen utfaller kan en rapport till Finanspolisen aktualiseras.

Beträffande det sista skedet gäller att det material som rapporteras till Finanspolisen enligt penningtvättsregisterlagen får sparas under ett års tid. Den lagen gäller således i stället för personuppgiftslagen i vissa hänseenden.

Särskilt om den s.k. OFAC-listan och andra åtgärder av OFAC

Datainspektionen har i ett beslut från den 24 februari 2006 med stöd av 9 § personuppgiftsförordningen givit ett antal banker tillstånd att behandla personuppgifter om lagöverträdelse i enlighet med deras ansökan. Tillståndet är tidsbegränsat till utgången av september 2007.

Bakgrunden till beslutet är följande. USA har ekonomiska sanktioner mot flera länder, företag och personer vars tillgångar man försöker blockera eller frysa. Dessa sanktioner administreras av Office of Foreign Assets Control (OFAC), en myndighet under amerikanska Finansdepartementet. OFAC ger ut en lista (tillgänglig på hemsida) med dessa länder, företag och personer. I vissa fall är dessa desamma som förekommer på EU:s och FN:s sanktionslistor. Grunderna för uppförandet på listan anges inte, men det torde vanligen vara på grund av misstanke om brottslig verksamhet såsom terrorism, handel med narkotika eller vapen etc. Sanktionerna innebär, för svenskt vidkommande, att transaktioner som svenska bankers kunder gör till eller via USA, eller via andra länders banker som använder sig av OFAC-listan, riskerar att frysas. Ett behov finns därför att kunna kontrollera om betalningsavsändaren- eller mottagaren finns på listan. Kontroll erfordras vid alla utlandsbetalningar oavsett valuta och mottagarland. Skälet är att utlandsbetalningar ofta genomförs i en kedja av banker i olika länder som använder sig av listan.

Vid träff uppstår frågan om tillämpning av penningtvättslagen. Kontrollen är huvudsakligen betingad av bankernas affärsrelationer med amerikanska banker. För att accepteras som samarbetspartners krävs att svenska banker kan utföra kontroller mot OFAC-listan.

Datainspektionen bedömde att nedladdning av uppgifterna i och för sig var förbjuden och att möjligheterna till undantag skall utnyttjas restriktivt. Sammanfattningsvis ansågs kontroller mot

listan innebära intrång i den personliga integriteten, men att skälen för att få utföra personuppgiftsbehandlingen väjde tyngre än integritetsintrånget.

Frågan om SWIFT:s roll i frågan om överförande av stora mängder finansiella data till OFAC aktualiserades i juni 2006. SWIFT, som står för Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication, definierar sig själv som en "global messaging intermediary". Organet skapades 1973 av en grupp europeiska banker i syfte att utveckla en metod för att sända betalningsinstruktioner på ett standardiserat sätt till korrespondentbanker. Bolaget har säte i Belgien.

SWIFT gav ut viss information efter att ha förelagts av OFAC (som är en del av UST, US Treasury Control). Beslutet föregicks av förhandlingar om villkoren för detta. Inga andra finansiella institutioner informerades om beslutet, inte heller någon tillsynsmyndighet.

29-gruppens rapport

För att EG-direktivet om personuppgifter (95/46/EG) ska tillämpas på ett enhetligt sätt i medlemsstaterna har den s.k. "Artikel 29-gruppen" bildats. Gruppen är rådgivande och oberoende och har också till uppgift att yttra sig till EU-kommissionen om skyddsnivån i länder utanför gemenskapen. Dessutom ska gruppen avge yttranden om branschöverenskommelser som utarbetas inom EU. Arbetsgruppen består av en företrädare för varje nationell tillsynsmyndighet i EU-medlemsstaterna samt en företrädare för EU-kommissionen.

Gruppen har i ett yttrande av den 22 november 2006 uttalat sig om SWIFT:s förfarande. Det beskrivs som en överträdelse av grundläggande europeiska principer när det gäller integritetsskydd och som oförenligt med såväl belgisk rätt som europeisk rätt. Gruppen 29-gruppen konstaterar att SWIFT inte kan ses som endast "en processor" och inte heller som en underleverantör, oavsett vilka kontraktuella arrangemang som må finnas. SWIFT har en mer självständig roll än att bara agera på uppmaning av sina kunder. Gruppen konstaterade att ett antal brister vid behandlingen förelåg i förhållande till dataskyddsdirektivet, att ansvaret för dessa brister åvilade SWIFT:s huvudkontor i Belgien, men också de banker som

anlitar SWIFT. Det innebär att samtliga dataskyddsmyndigheter, även den svenska Datainspektionen, kan behöva vidta åtgärder.

Bedömning och slutsatser

Enligt 10 § personuppgiftslagen får personuppgifter alltid behandlas med den registrerades samtycke. Enligt 3 § personuppgiftslagen definieras samtycke varje slag av frivillig, särskild och otvetydig viljeyttring genom vilken den registrerade, efter att ha fått information, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne. Är förutsättningarna härför uppfyllda, krävs inte att behandlingen av personuppgifter är nödvändig; även helt onödiga behandlingar får genomföras. Om samtycke saknas får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt. En behandling betraktas som nödvändig bl.a. för att ett avtal med de registrerade skall kunna fullgöras eller om den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra en rättslig skyldighet. Grundläggande krav som ska vara uppfyllda vid behandling av personuppgifter anges i 9 § personuppgiftslagen. Enligt 9 § punkt b personuppgiftslagen ska den personuppgiftsansvarige se till att personuppgifter alltid behandlas på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed. Enligt 21 § första stycket personuppgiftslagen är det förbjudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden. En uppgift om att någon har eller misstänks ha begått ett visst brott är en sådan uppgift om lagöverträdelse som omfattas av förbudet. Någon dom eller liknande beträffande brottet krävs inte. Datainspektionen har möjlighet att i föreskrifter eller enskilda fall meddela undantag från detta förbud. Tillståndet att använda OFAC-listan är ett exempel på ett sådant undantag. Föreskrifter har i andra avseenden utfärdats bara i begränsad omfattning.

Som framgått är möjligheten att använda OFAC-listan av vital betydelse för finansiella företag. I realiteten skulle nekad användning i form av nedladdning innebära praktiska och rättsliga problem i samband med utlandsbetalningar, vilket naturligtvis drabbar de finansiella företagens renommé och i slutändan dess kunder. OFAC-listan har bäring på åtgärder mot bland annat terrorismfinansiering. Datainspektionen har i sitt beslut, med hänvisning till den bindande reglering som finns i form av sanktionslistor

och de tvingande reglerna beträffande åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering, bedömt att hanteringen av listan bör regleras genom lag eller förordning. OFAC-listan beslutas och hanteras dock utanför de gemensamma internationella regelverken på området, vilka Sverige har att genomföra genom bindande lagstiftning. Utredningen avstår därför från författningsförslag, utan konstaterar att frågan kan prövas genom ett förnyat tillståndsförfarande hos Datainspektionen.

Till skillnad från användande av t.ex OFAC-listan är uppgifterna i en PEPS-databas, förutsatt att den enbart innehåller de uppgifter om namn, nationalitet och offentlig funktion, inte omfattade av personuppgiftslagens förbud på det sättet att de innehåller uppgifter om lagöverträdelser. Inte heller torde de omfattas av förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter. Personerna är registrerade i kraft av att de innehar eller har innehaft en offentlig funktion, och inte för sina politiska åsikter (jfr 13 §). Möjligheten finns att genom en manuell förfrågan kontrollera om en person finns registrerad som PEP. Om den personuppgiftsansvarige är etablerad utomlands omfattas inte förfarandet av personuppgiftslagens bestämmelser. Om i stället uppgifterna laddas ner till det egna systemet eller om de samkörs med det egna kundregistret behandlas personuppgifterna på eget ansvar och med de förutsättningar som angetts ovan.

I flertalet fall torde inte några hinder att inhämta samtycke från kunden föreligga. Ett samtycke kan ges på flera sätt. Det är vid tvist den personuppgiftsansvarige som har bevisbördan för att den registrerade lämnat sitt samtycke till att uppgifterna används för att vidta åtgärder. Det bör därför dokumenteras. Det kan sättas i fråga om samtycke är en realistisk metod.

Tillåtligheten av den personuppgiftsbehandling som görs med anledning av direktivet torde kunna bedömas mot bakgrund av huruvida behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige skall kunna fullgöra en rättslig skyldighet (10 § b). Med en sådan förstås en skyldighet grundad på författningsbestämmelse eller myndighets beslut. Av direktivet framgår inte hur kraven på kundkännedom ska fullgöras. Den rättsliga skyldigheten i detta fall består i att ha rutiner för att kunna identifiera kunden och följa upp kundförhållandet. Detta kan, som redan konstaterats, utföras genom manuella rutiner. Å andra sidan kan i vissa fall detta vara mer tidskrävande och sannolikt kosta mer än vid ett automatiserat förfarande. Inget företag torde kunna bygga upp en egen kunskap

om vilka personer som innehar offentliga funktioner runt om i världen. Det är därvid naturligt att det finns ett utrymme för företagen att välja de metoder som man bedömer är mest effektiva och ändamålsenliga beroende på verksamhetens art och omfattning. Ett automatiserat förfarande skulle åtminstone för företag med stor kundkrets innebära en påtaglig förenkling för den personuppgiftsansvarige, vilket torde räcka för att nödvändighetskravet skall vara uppfyllt.

Såväl nedladdning av PEP-listor och övervakning av kunden genom elektroniska system av ovan beskriven typ torde kunna vara förenliga med personuppgiftslagen. Utredningen finner att kravet på tydlighet och förutsebarhet i lagstiftningen motiverar en lagregel om personuppgiftsbehandling för användande av databaser innehållande uppgifter om PEP. En förutsättning är naturligtvis att övriga krav enligt personuppgiftslagen är uppfyllda, bl.a. vad gäller kvalitet på uppgifterna.

Andra fall kan kräva ytterligare överväganden. När det gäller exemplet med t. ex de inscannade passen är en första fråga om det kan anses avslöja ras eller etniskt ursprung, dvs. om det är en behandling av känsliga personuppgifter. Passet innehåller en bild, och i förening med namnet och uppgiften om nationalitet kan dessa personuppgifter förvisso avslöja såväl ras som etniskt ursprung. Även om det skulle anses vara en känslig uppgift kan personuppgiften behandlas genom att samtycke inhämtas från kunden. Det är emellertid ett grundläggande krav i direktivet att identiteten på en kund ska fastställas. Det är också en nödvändig förutsättning för verksamheten inom den finansiella sektorn och flertalet andra branscher. För en del personer är passet den enda tillgängliga identitetshandlingen. Särskilt gäller detta för personer från andra länder. Ett upptagande av dessa personer som kunder får inte försvåras. Även i andra identitetshandlingar än pass blir det vanligare att nationaliteten anges. En sådan behandling underlättar också för att företagen vid förfrågan från Finansinspektionen eller Finanspolisen skall kunna styrka att tillräckliga kontroller gjorts eller för att kunna lämna över underlag i samband med utredningar; detta särskilt som Finanspolisen strävar efter att tillhandahålla webbanmälningar via formulär. En elektronisk hantering är också i praktiken av stort praktiskt värde i företag med ett stort antal kunder och i de fall då krav på kundkännedom fullgörs av tredje part. Mot bakgrund av personuppgiftslagens utformning bör en särskild bestämmelse reglera denna behandling.

Information till kunden

Enligt personuppgiftslagen har den registrerade rätt till information på sätt som regleras i 23-27 §§. Den personuppgiftsansvarige skall självant lämna information om behandlingen av uppgifterna. I vissa fall behöver inte information lämnas; dels om det finns bestämmelser om registrerandet eller utlämnandet av personuppgifterna i annan författning, och dels om det skulle visa sig omöjligt eller innebära en oproportionerligt stor arbetsinsats. Rätt till registerutdrag regleras i 26 §. Undantag finns och i särskilda registerförfattningar kan finnas föreskrifter att vissa uppgifter inte får lämnas ut (se t.ex 5 § penningtvättregisterlagen och 18 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m.). På det sätt som gäller enligt nämnda lagrum följer att den som t.ex blir ny kund i en bank informeras om all den behandling av personuppgifter som kan komma att genomföras med anledning av kundförhållandet. Frågan har uppkommit om den uppgift – av delvis brottsbekämpande art– som framförallt bankerna har innebär att vissa uppgifter inte bör lämnas till kunderna. Det har vidare ifrågasatts om inte t.ex. en riskklassificering av kunder är sådan information som, om den bekantgjordes för kunden, skulle kunna motverka syftet med åtgärderna mot penningtvätt och terrorismfinansiering. Utredningen kan dock inte ansluta sig till ett sådant synsätt. I en gransknings- och rapporteringssituation skall information inte lämnas till kunden om vad som pågår. All hantering dessförinnan och principen om kundkännedom bygger dock till inte ringa del på kundernas medverkan och t.o.m. förståelse för reglernas syfte och nödvändighet. Alla distanskunder skall t.ex. vara föremål för skärpta kontroller, liksom den som råkar vara släkt med en PEP. Dessa förhållanden kan inte gärna hållas hemliga.

Slutsatser

Som framgått ovan finns olika situationer där tillämpningen av bestämmelserna om penningtvätt och terrorismfinansiering kan föranleda frågor om förenligheten med personuppgiftslagen. Utredningen har inte funnit skäl att, förutom de ovan redovisade hänseenden, reglera hur skyldigheterna skall uppfyllas och inte heller att något särskilt tekniskt förfarande skall användas. Därtill

är förhållandena mellan de olika företagen som skall tillämpa regelverket alltför olika. Det riskbaserade synsättet gör det också mindre lämpligt att detaljstyra i en sådan utsträckning som skulle bli aktuell. Användandet av elektroniska system och användandet av databaser kan också ske på olika sätt, som är mer eller mindre förenliga med personuppgiftslagen. Det ankommer på den personuppgiftsansvarige att se till att personuppgifter behandlas på ett korrekt sätt och i enlighet med god sed, att personuppgifter är riktiga och aktuella etc.

Som framgått är emellertid skyddet för den personliga integriteten i samband med bekämpning av penningtvätt och terrorism en fråga som berör varje medborgare i det dagliga livet. Inte minst SWIFT-fallet bekräftar detta. Det är angeläget att frågorna uppmärksammas framöver. Utredningen utesluter inte att erfarenheter från tillämpningen av penningtvättslagen kommer att innebära ett behov av en mer omfattande genomlysning av frågor om elektroniskt systemstöd i förhållande till personuppgiftslagens bestämmelser och önskemålet om individens integritetsskydd.

4.7.3 Undantag från personuppgiftslagen regleras i penningtvättslagen och inte i en särskild lag

Med stöd av lagen (1999:163) om penningtvättsregister regleras vad som gäller utöver personuppgiftslagen (1998:204) vid behandling av personuppgifter i fråga om penningtvätt enligt 1 § penningtvättslagen. Rapporteringsskyldiga enligt den lagen får föra register över sådana uppgifter som de lämnat till Finanspolisen. Syftet skall vara att förhindra medverkan vid transaktioner som utgör penningtvätt och för att uppfylla uppgiftsskyldigheten. Penningtvättsregisterlagen innehåller därutöver bestämmelser om vad registret får innehålla samt bestämmelser om förbud mot samkörning, rättelse, skadestånd, och tystnadsplikt.

Lagen (2002: 444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. (finansieringslagen) reglerar registerfrågor. I materiellt hänseende innehåller dock lagen motsvarande regler som i penningtvättsregisterlagen.

Eftersom regelverket vad gäller administrativa åtgärder mot penningtvätt och mot terrorismfinansiering nu är desamma och dessutom omfattar samma aktörer, föreslår utredningen att penningtvättslagen och finansieringslagen i lagtekniskt hänseende knyts

närmare till varandra. Utredningen föreslår bl. a att finansieringslagen i de hänseenden den inte reglerar straffrättsliga förhållanden skall omfattas av och direkt hänvisa till penningtvättslagens bestämmelser om bl. a kundkännedom och uppgiftsskyldighet. När det gäller registerfrågorna är det naturligtvis tänkbart att låta bestämmelserna kvarstå i penningtvättsregisterlagen som får ett utökat tillämpningsområde, vartill finansieringslagen hänvisar. Utredningen bedömer dock att regelverket blir mer lättillgängligt om registerfrågorna behandlas där de sakligt hör hemma, nämligen i penningtvättslagen. Penningtvättsregisterlagen föreslås därför upphävas från den dag ändringarna i penningtvättslagen och finansieringslagen träder i kraft.

I materiellt hänseende föreslås ingen ändring i lagstiftningen, med undantag för bestämmelsen om gallring (se nedan). Ett återkommande önskemål från framförallt har varit att kunna ta del av anmälningar som gjorts av andra kreditinstitut. Skälet till det är att det är vanligt att en enskild transaktion bara utgör ett led i en kedja av transaktioner som berör flera finansiella institut. Ofta utnyttjas flera företag för att minska möjligheterna att kartlägga betalningsströmmarna. En person som nekas genomförande av en transaktion kan göra ett nytt försök i ett annat företag. Samkörning ökar möjligheterna att se mönster i transaktioner som syftar till penningtvätt. Utredningen har dock kommit till slutsatsen att det inte finns skäl att ändra tidigare gjorda bedömningar. Visserligen skulle penningtvättsbekämpningen kunna bli mer effektiv om den typen av information skulle kunna spridas vidare. Å andra sidan kan ifrågasättas hur dessa uppgifter skulle sparas och framförallt hur de skulle kunna användas. Det framstår som angeläget att i sammanhanget skilja på vad som är Finanspolisens uppgift som underrättelseenhet och vari företagets skyldigheter består. Finanspolisen kan med stöd av bestämmelsen i 9 § tredje stycket inhämta uppgifter från andra än uppgiftslämnaren. Detta bör i flertalet fall möjliggöra en kontroll av en längre transaktionskedja. Som tidigare bör den ordningen gälla att det således bara är egna uppgifter som lämnats till Finanspolisen som kan sparas i penningtvättsregistret. Ingen samkörning av uppgifter bör vara tillåten.

4.7.4 Vilka uppgifter skall bevaras och när skall handlingar och uppgifter gallras?

Uppgifter på penningtvättsområdet samlas i olika register som gallras med olika tidsintervall. Identitetshandlingar och andra uppgifter som används vid inledandet av en affärsförbindelse skall bevaras hos verksamhetsutövaren i minst fem år efter det att affärsförbindelsen avslutats. Detta krav i direktivets artikel 30 a) motsvaras i dag av en bestämmelse i 8 § penningtvättslagen. Även andra underlag för uppgifter skall enligt art. 30 b) sparas under fem år. Denna bestämmelse är ny och bör genomföras genom ett nytt andra stycke i penningtvättslagens 8 §. Bland annat kreditinstitut skall dessutom ha system som möjliggör att de på förfrågan från finansunderrättelseenheten snabbt och fullständigt kan lämna besked om huruvida de har eller under de senaste fem åren har haft en affärsförbindelse med en viss person och om affärsförbindelsen bestått. Även den bestämmelsen är ny och utredningen har föreslagit en bestämmelse i förordning

Finanspolisen har möjlighet att spara underrättelser med stöd av polisdatalagen under tre års tid. Denna tid har i FATF:s utvärdering kritiserats som alltför kort för att möjliggöra en effektiv penningtvättsbekämpning. Polisdatalagen är för närvarande under översyn och omarbetning. Enligt vad utredningen erfarit övervägs reglerna när det gäller lagringstid. Utredningen avstår därför från förslag i den delen.

När det gäller lagringstiden med stöd av penningtvättsregisterlagen stadgas i 6 § 4 att en uppgift skall gallras senast ett år efter det att uppgifter lämnats; detta förutsatt att inte någon annan i bestämmelsen angivna händelser dessförinnan inträffat (nedlagd utredning, förundersökning eller dom eller beslut som vunnit laga kraft). Även denna tidsrymd har av FATF kritiserats såsom varande för kort för att vara effektiv. Vare sig i rekommendation 11 eller i någon annan rekommendation anges emellertid någon tid för hur länge uppgifter av förevarande slag skall sparas. Frågan om vid vilken tidpunkt gallring senast borde ske var aktuell även vid det senaste lagstiftningsärendet. Även då framfördes argumentet att lagringstiden borde utökas till tre år. Avgörande borde, enligt Bankföreningen, vara huruvida uppgiften alltför kunde antas vara aktuell i ett ärende om penningtvätt. Penningtvätt utgör ofta ett led i en omfattande ekonomisk brottslighet där aktivitet kan pågå under flera år. Med kännedom om denna tidsgräns kan en pen-

ningtvättare anpassa sig efter den och genomföra en transaktion med beaktande av den tidsgränsen. Som ytterligare argument talar även att polisutredningar ofta tar lång tid i anspråk, och ofta mer än ett år. Sammanfattningsvis anförde Bankföreningen att företagets nytta av registren reduceras och att effektiviseringen av penningtvättsbekämpningen uteblir.

De argument som förts fram både i det ursprungliga lagstiftningsärendet och senare har gått ut på att ettårsgränsen utgör en lämplig avvägning i förhållande till intresset att värna den enskildes personliga integritet. Det argumentet är fortfarande giltigt. Vad som tillkommit är utvecklingen internationellt och uttryckliga krav på längre lagringstider. Dessutom övervägs gallringstiden för register som berör Finanspolisen. Sammantaget gör detta att utredningen kommer till slutsatsen att tidpunkten bör förlängas, förslagsvis till tidigare diskuterade tre år.

4.7.5 Uppgiftslämnande och statistik

EG-direktivet innehåller under rubriken Bevarande och statistik vad som krävs av medlemsstaterna i statistikhänseende. Enligt artikel 33 skall medlemsstaterna se över effektiviteten i sina system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism genom att föra omfattande statistik över frågor av betydelse för dessa systems effektivitet. Statistiken skall åtminstone omfatta antalet rapporter som lämnats till finansunderrättelseenheten (FIU), uppföljningen av dessa rapporter, på årsbasis ange antalet fall som undersökts, antalet personer som åtalats, antalet personer som dömts för brott som rör penningtvätt eller finansiering av terrorism samt omfattningen av frysta, beslagtagna eller förverkade tillgångar. Slutligen skall medlemsstaterna se till att en konsoliderad översyn av dessa statistiska rapporter offentliggörs.

FATF ansåg vid utvärderingen att Sverige inte löpande följde systemets effektivitet och pekade på brister i underlaget. Det saknades statistik över antalet förundersökningar och åtal om penningtvätt och terrorismfinansiering och fällande domar rörande penningtvätt. Statistiken ansågs bristfällig när det rörde uppgifter om frysta, beslagtagna och förverkade tillgångar. Uppgifterna borde enligt FATF kunna brytas ner bättre och till det underliggande brottet. Finanspolisens statistiska uppgifter bedömdes som

mindre tillförlitliga i vissa delar. Internationellt samarbete ansågs inte redovisat på ett adekvat sätt.

Frågor om effektivitet är svåra. Begreppet är inte entydigt. Det ankommer knappast på utredningen att analysera vad effektivitet i dessa sammanhang innebär; direktivet innehåller tillräckliga uppgifter om vilka siffror som skall kunna presenteras och det är dessa som är relevanta. Effektivitet kan naturligtvis studeras i alla led och antalet anmälningar är i sig knappast ett uttömmande mått på effektivitet. En väl fungerande kundkontroll kan t.ex. förhindra försök till penningtvätt, men avsätter kanske färre anmälningar. Ett stort antal anmälningar kan å andra sidan vara ett uttryck för att anmälare tar det säkra för det osäkra och anmäler ärenden som Finanspolisen inte finner skäl att gå vidare med, i syfte att själva undgå kritik.

En förklaring till svårigheterna att uppfylla kravet på statistik står att finna i det faktum att självtvätt inte är kriminaliserat. En brottsling som genererat stora mängder pengar på illegal väg och som sedan för in dessa medel i den legala ekonomin genom t.ex. ett fastighetsförvärv straffas inte särskilt för det senare förfarandet. Antalet penninghäleribrott i Sverige är förhållandevis få till antalet, sett till antalet åtal och fällande domar. Redan av det skälet kan det förefalla som Sverige inte är effektivt i sin brottsbekämpning. De siffror som kan presenteras blir under dessa förhållanden missvisande sett utifrån ett effektivitetsperspektiv i direktivets/rekommendationens mening. Sverige måste dock på ett tillgängligt sätt kunna presentera siffror som kan relateras till penningtvätt utifrån vårt sätt att brottsbekämpa; vidare analys blir annars omöjlig och det blir svårt att påvisa att brottsbekämpningen är effektiv.

4.7.6 En förbättrad statistik behövs

Utredningens bedömning: Det pågår idag ett flertal utvecklingsprojekt inom rättsväsendet. Dessa erbjuder på sikt goda möjligheter att ta fram statistikuppgifter av högre kvalitet än för närvarande är fallet. En förutsättning är att berörda myndigheter ställer relevanta krav på informationssystemen och att det ställs ekonomiska och personella resurser till förfogande. På kort sikt bör Finanspolisen kunna redovisa den statistik som erfordras för att uppfylla

kraven enligt de krav som ställs i tredje penningtvättdirektivet och i FATF:s rekommendationer.

Det är många myndigheter som är involverade i rättskedjan. Sammanställningen i statistikhänseende blir därmed komplicerad. Utredningen kan knappast ta ett samlat grepp på den svenska offentliga statistiken och/eller kriminalstatistiken. Därtill finns det för många andra ändamål och önskemål som styr vad som ingår i en sådan statistik. Utgångspunkten bör kunna vara att inom ramen för den befintliga statistiken, befintlig myndighetsstruktur och befintliga arbetssätt ta vara på de möjligheter som finns.

Löpande statistik inom det aktuella området finns dels inom den officiella kriminalstatistiken, dels som verksamhetsuppföljning hos myndigheter. I sistnämnda fall används ofta verksamhetsstöd i form av ärendehanteringssystem som rymmer exempelvis brottskod eller lagrumskod. Penningtvätt saknas som självständig brottsrubricering, däremot finns kod för brottet finansiering av terrorism.

Brottsförebyggande rådet, Brå, har i en promemoria analyserat vilka frågor om statistik och effektivitetsuppföljning som Sverige måste lösa för att genomföra det tredje penningtvättdirektivet och FATF:s rekommendation 32, se bilaga 5. Genom ett nytt ärendehanteringssystem som har införts under 2006 tillsammans med det webbrapporteringsystem som är under utveckling inom Finanspolisen ökar kvaliteten i Finanspolisens underlag. Det nya systemet medför att en mer detaljerad information skall kunna rapporteras in och Finanspolisen bedömer att man framöver kommer att uppfylla den detaljeringsgrad i statistiken som krävs enligt FATF:s kriterier. Genom en mer detaljerad statistikföring erhåller Finanspolisen ett mer sofistikerat verktyg för probleminventering. Inrapporteringen från de berörda aktörerna väntas också öka.

Inom Finanspolisen bedömer man möjligheterna att tillförlitligt följa upp inkomna rapporter till delgivning som goda. Idag finns dock svårigheter att följa upp underrättelserna efter delgivning eftersom detta får ske manuellt. En bättre uppföljning skulle kunna ske om den kunde göras på elektronisk väg. Idag saknas möjlighet att i den fortsatta hanteringen identifiera ärenden som bygger på underrättelseinformation i aktuellt hänseende.

Åklagarväsendets nya IT-stöd Cåbra öppnar möjligheter för att göra markeringar i systemet som visar att ärendet är baserat på en penningtvättsanmälan. Cåbra tas successivt i bruk under första

halvåret 2007. Förslaget ger för närvarande inte möjlighet att följa upp fiskala ärenden hos Skattemyndigheten. Dessa leder i cirka 40 procent av fallen till administrativa sanktionsåtgärder. Man bör närmare utreda möjligheten att markera ärenden i rättskedjan som baseras på underrättelser från Finanspolisen, främst i åklagarväsendets IT-stöd Cåbra.

I direktivet ställs krav på statistik över *förundersökningar, åtal och fällande domar*.

En svårighet att ta fram en fullständig statistik över gärningar som innebär penningtvätt beror på det sätt Sverige valt att kriminalisera penningtvätt. En annan brist är att det för närvarande saknas särskild brottskod för dessa brott, en uppgift som dock ansvarig myndighet BRÅ relativt enkelt kan åtgärda innevarande år.

I syfte att tillgodose de behov av bättre information som finns inom rättsväsendet och samhället i övrigt om brott pågår det inom samarbetet för Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) ett gemensamt projekt - STUK. Ett viktigt mål är att bidra till ett utvidgat underlag för kriminalstatistiken. STUK kan beskrivas som en informationsmodell för elektronisk registrering och kommunikation om brott i rättsväsendets myndigheter.

I STUK kan man peka på flera utvecklingsspår som ger möjlighet att identifiera och följa upp ärenden som rör penningtvätt. Innehållet i brottsinformationen är ännu inte färdigställd. Det är av stor vikt att förvaltande och övriga myndigheter tydligt pekar på behovet av att kunna beskriva penningtvätt i modellen. Utvecklingsarbetet tar tid och det kan komma att dröja flera år innan ett helt tillfredsställande statistikunderlag över penningtvättärenden kan tas fram.

Ett ytterligare område där det enligt direktivet fordras statistik är uppgifter om *frysta, beslagtagna och förverkade tillgångar*.

Det finns idag små möjligheter att sammanställa statistik över straffprocessuella tvångsmedel liksom över beslut om förverkanden i domstol. Det beror bland annat på att dokumentationen i huvudsak sker genom manuella rutiner. I domstolsväsendets ärendehanteringssystem Vera kommer sannolikt utsökningen av beslut om kvarstad och förverkanden i framtiden att förbättras. Förbättringar även på detta område kan förväntas i och med att Cåbra tas i bruk.

I syfte att förbättra och förenkla ärendehantering och dokumentationen av straffprocessuella tvångsmedel för berörda myndigheter inleddes 2005 utvecklingsprojektet SPRÅNG, etapp II. Tanken är att projektet ska leverera en generell tjänst för han-

tering av de straffprocessuella tvångsmedlen som också kommer att fungera som ett gemensamt datalager för de rättsvårdande myndigheterna.

Flertalet utvecklingsprojekt inom rättsväsendet, däribland STUK och SPRÅNG, erbjuder på sikt goda möjligheter att ta fram statistikuppgifter enligt de krav som ställs i tredje penningtvättsdirektivet och i FATF:s rekommendationer. En förutsättning är dock att berörda myndigheter ställer uttryckliga krav på att sådan information som är relevant för penningtvättsproblematiken omfattas av systemutvecklingen. Denna fråga måste således enligt utredningen särskilt lyftas fram i det myndighetsgemensamma arbetet. I detta sammanhang måste även betonas vikten av att ekonomiska medel och personella resurser prioriteras i tillräckligt hög grad.

Ett problem att uppfylla statistikkraven föreligger i tidshänseende. Flera av projekten är under utveckling och det tar tid innan allt är på plats. Det kan dock inte ses som meningsfullt att ställa nya krav på systemutveckling innan man sett resultaten av den nu pågående utvecklingen. Som framgår ovan sker klara förbättringar på området redan nu.

BRÅ har generellt sett ansvar för den officiella statistiken som rymmer förundersökningar, åtal och domar rörande penningtvätt. BRÅ avser att så snart möjligt skapa nya brottskoder för redovisning av penninghäleri och penninghäleriförseelse, vilket kommer att förbättra redovisningen.

Den statistik som baseras på Finanspolisens uppgifter eller uppföljning måste sannolikt Finanspolisen av sekretessskäl själv producera. Utredningen bedömer att den uppgiften kan Finanspolisen tills vidare, med angivna förbättringar beträffande underlaget, sammanställa och redovisa på det sätt som gjorts sedan tidigare och på det sättet uppfylla kraven på statistikredovisning och uppföljning.

Det finns skäl att belysa ytterligare en aspekt i statistiksammanhang. Det är skillnaden mellan att producera och tolka statistik. Brå besitter inte i samma utsträckning den expertkunskap på specialområdena som övriga berörda myndigheter. Myndigheterna bör här diskutera olika samarbetsformer och ansvarsfördelning när det gäller den årliga översynen av de olika statistikrapporterna.

4.8 Tillsynsfrågor

4.8.1 Tillsynen måste utökas – och andra givna utgångspunkter

Kommittédirektiven och utredningens uppgifter

En uppgift för utredningen är att särskilt överväga och analysera vilka åtgärder som krävs för att verksamheter som faller utanför den finansiella sektorn men som omfattas av EG-direktivet såsom fastighetsmäklare, advokater och revisorer m. fl. skall ställas under tillräcklig tillsyn för att uppfylla direktivets krav och vilka myndigheter som skall ges föreskriftsrätt för dessa aktörer. Övervägandena skall i denna del skall även omfatta oberoende jurister, redovisningskonsulter samt handlare av varor med högt värde vid kontantbetalningar på 15 000 euro eller mer. Dessa benämns ”handlare” nedan.

Tidigare överväganden

För närvarande är Finansinspektionen den enda myndigheten som pekats ut i författning som tillsynsmyndighet när det gäller efterlevnaden av penningtvättslagen och finansieringslagen och som dessutom givits föreskriftsrätt. I samband med genomförandet av det andra penningtvätdirektivet (prop. 2003/04:156 Skärpta regler mot penningtvätt, s. 81ff) gjordes vissa överväganden om tillsynsbehovet av de nya grupper som då ställdes under lagens krav. Det konstaterades att tillsyn kan underlätta bekämpandet av penningtvätt, men att det inte är lämpligt att låta Finansinspektionen utöva tillsyn eller kontroll av oberoende jurister, fastighetsmäklare och handlare. Dessutom ansågs en sådan ordning av resursskäl inte möjlig med tanke på den oenhetliga grupp tillsynen skulle avse. I propositionen konstaterades att det för vissa grupper finns fungerande tillsynssystem och att respektive tillsynsorgan kommer att bevaka efterlevnaden av penningtvättslagen.

När det gäller handlarna hänvisades till att i äldre lagstiftningsärenden deras verksamhet inte ansågs så farlig i penningtvättshänseende att det fanns skäl att införa krav på tillstånd och tillsyn. Den bedömningen kvarstod i 2003 års lagstiftningsärenden med hänsyn till de ökade kostnader ett nytt tillsynsorgan skulle ge upphov till. En konsekvens bedömdes bli att kraven inte kan ställas fullt ut lika

högt på berörda företag och att visst samråd och stöd fick hämtas från Finanspolisen.

Kraven enligt penningtvättsdirektivet

Det tredje penningtvättdirektivet innehåller krav på att de behöriga myndigheterna effektivt övervakar och vidtar nödvändiga åtgärder för att säkerställa att direktivets krav följs. Det innebär att de skall se till att uppgifter lämnas in av relevans för övervakning, efterlevnad och kontroll, och att de har tillräckliga resurser för att fullgöra sina uppgifter. När det gäller bl. a kasinon skall myndigheterna ha förstärkta befogenheter, i synnerhet möjlighet att utföra inspektioner på plats. Åtgärder för tillsyn får utföras på grundval av en riskbedömning när det gäller andra än finansiella institut och kreditinstitut. S.k. självreglerande organ kan utföra övervakningsuppgifter, under förutsättning att de har erforderliga befogenheter.

Krav på tillstånd eller registrering, liksom möjligheter att vägra tillstånd regleras i art 36. För valutaväxlingskontor och de som i direktivet benämns tillhandahållare av tjänster till trustar och bolag krävs tillstånd eller registrering. Verksamhet på kasinon skall vara tillståndspliktig.

Användandet av administrativa sanktioner regleras i art. 39.2. Åtgärder eller sanktioner skall vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.

På vanligt sätt lämnas åt medlemslandet att bestämma den närmare organisationen av det behöriga organet.

FATF- utvärderingen av Sverige

FATF-rapporten innehåller en del påpekanden och kritik som rör den befintliga tillsynen i allmänhet. Bland annat anser FATF att otillräckliga resurser ställts till myndigheternas förfogande. Det påpekas att vissa oberoende jurister och revisorer inte omfattas av Advokatsamfundets respektive Revisorsnämndens kontroll. Vidare bör tillsyn anordnas för företag utanför den finansiella sektorn. Branschspecifika riktlinjer saknas. Tillsynen skall innebära sanktionsmöjligheter. Bl. a saknar Lotteriinspektionen tillräckliga sanktionsmöjligheter.

Tillsynsobjekten

Den tillsyn som skall utföras omfattar flera olika aktörer som bedriver olika slags verksamheter. Deras ungefärliga antal anges inom parentes.

- advokater, (4 300 advokater, 1 200 biträdande jurister)
- övriga oberoende jurister (2 000),
- fastighetsmäklare, (5 800),
- kasinon (ett fåtal),
- revisorer, auktoriserade och godkända samt registrerade revisionsbolag (4 300),
- övriga revisorer som driver yrkesmässig revisionsverksamhet samt revisionskonsulter och byråer (ca 5 000),
- skatterådgivare, har ej beräknats (kan ingå i gruppen oberoende jurister),
- tillhandahållare av tjänster till trustar och bolag (dessa kan ingå i gruppen oberoende jurister eller övriga revisorer och en del ha en renodlad verksamhet som försäljare av lagerbolag).
- yrkesmässig handel med eller auktionsförsäljning av varor (kan vara antikviteter, konst, ädelstenar, metaller, skrot eller transportmedel eller annat) om betalning görs kontant med 15 000 euro eller mer.

Antalet företag i kategorin handlare av höga värden har uppskattats till ett förhållandevis stort antal, varav en stor del förmodligen utgörs av enmansföretag. Branscherna kan inte sägas ha starka organisationsföreträdare och annan kontroll saknas i de fall tillsynsmyndighet helt saknas, vilket är det vanliga. Hur stor del av handeln inom denna kategori som utgörs av kontanthandel är svårt att avgöra. Det är förmodligen inte ovanligt med kontanttransaktioner i t.ex. antikvitsbranschen, men gäller då sannolikt mindre belopp. Av naturliga skäl vill få företrädare öppet uppge att de tar emot kontanter till det belopp som är aktuell. Någon utredning finns inte.

Förutom de aktörer som står under verksamhetstillsyn idag saknas i princip näringsrättslig lagstiftning som rör den verksamhet som bedrivs.

4.8.2 Utredningens överväganden inför valet av tillsynsmyndighet

Förutom ovan angivna redovisade förutsättningar har utredningen övervägt vilka övriga faktorer och kriterier som bör styra valet av behörigmyndighet.

Vad är tillsyn?

Ett grundläggande mål för den statliga tillsynen är att den skall utgöra ett tydligt och effektivt förvaltningspolitiskt instrument som bidrar till kontroll och genomförande av de beslut regering och riksdag fattat.

Vad som mer exakt avses med tillsyn är inte entydigt och begreppet definieras på olika sätt i de många författningar som innehåller bestämmelser om tillsyn. Frågor om tillsyn har nyligen varit föremål för utredning. Tillsynsutredningen har redovisat sin syn i SOU 2004:100 Förslag om en tydligare och effektivare offentlig tillsyn. Ett delbetänkande redovisades under 2002 (SOU 2002:4 *Granskning på medborgarnas uppdrag*). Bland annat redovisades förslag om en generell tillsynslag. Utredningen har inte lett till lagstiftning. Utredningen redovisade en tolkning av tillsynsbegreppet, där kärnan utgörs av att tillsyn är ”en oberoende och självständig granskning av tillsynsobjekt som syftar till att tillsynsobjektet uppfyller de krav och villkor som följer av lag, EG-förordning eller annan föreskrift och av särskilda villkor som har meddelats i anslutning till sådana föreskrifter samt beslut om åtgärder som syftar till att vid behov åstadkomma rättelse av den objektsansvarige”. Med denna definition är tillsyn synonymt med det som ibland kallas operativ tillsyn. I vissa lagstiftningar (t.ex. i miljöbalken) laborerar man med begreppen tillsynsvägledning och operativ tillsyn. Det förstnämnda begreppet står då för styrning och det andra för verkställighet. På miljöområdet står Naturvårdsverket för tillsynsvägledning och länsstyrelserna för den operativa tillsynen. Tillsynsvägledningen riktar sig till andra myndigheter och består av uppföljning, utvärdering, samordning samt stöd och råd. Tillsynen riktas mot den enskilde. Med de angivna utgångspunkterna skulle därmed viss verksamhet som idag betecknas som tillsyn – föreskrifter, information, vägledning och rådgivning – falla utanför.

Överväganden skall göras av den statliga förvaltningen framöver. I kommittédirektiv, (dir.2006:123) Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation beskrivs i vilka avseenden. Statsförvaltningens organisation har varit föremål för flera utredningar det senaste decenniet. För en närmare redogörelse hänvisas till direktiven. Kommittén skall bl. a få till stånd en tydligare och mer överskådlig statlig förvaltningsstruktur och lämna förslag till problem som är förknippade med s.k. nämndmyndigheter och andra små myndigheter. Hänsyn skall därvid tas till Ansvarskommitténs betänkande. Direktiven avspeglar tendensen i statsförvaltningen på senare år, vilken inneburit färre myndigheter och strävan att effektivisera verksamheter.¹ Det har i sin tur sin grund i uppfattningen att små myndigheter kan ha höga administrativa kostnader och vara mer sårbara.

Vad är det för tillsyn som skall bedrivas och i vilken omfattning?

Den tillsyn som nu berörda företag skall bli föremål för är närmast av brottsförebyggande art och berör i egentlig mening inte den näringsverksamhet som bedrivs. Det är svårt att hitta liknande exempel på tillsynsuppgifter. När det gäller flertalet aktörer står de för närvarande inte under någon tillsyn alls, och det är t.o.m. svårt att beräkna deras antal. För handlarna innebär kraven på att endast vissa kontanttransaktioner att en än mindre andel av deras verksamhet omfattas. Det måste därför klargöras hur tillsyn skall bedrivas under dessa förhållanden, eller om man bör välja att gå utöver direktivets minimikrav. Även andra kan stå under tillsyn för en del av sin verksamhet, när den tillhandahåller vissa tjänster. Det gäller för oberoende jurister, den som bildar bolag, och för skatterådgivaren. Tillsynen omfattar således en begränsad del av verksamheten hos tillsynsobjekten.

Den tillsyn som skall bedrivas är kontrollerande på så sätt att tillsynen går ut på att tillse att företagen har rutiner för sin verksamhet som kan förhindra att deras kunder utnyttjar dem för penningtvätt och finansiering av terrorism, att de granskar transaktioner, och att de rapporterar misstänkta transaktioner till Finanspolisen. Effektiviteten i systemet bygger på att verksamhetsutövaren

¹ Se särskilt Myndigheternas ledning och organisation. Kartläggning och analys av myndighetssverige. Statskontoret 2004:9. Mer om utvecklingstendenser finns i Organisations- och strukturförändringar i staten. Verva, dec 2006 (delrapport).

kan bedöma vilka risker som finns i verksamheten och hur utvecklingen och olika företeelser kan påverka riskerna. Tillsynsmyndighetens arbetssätt måste, enligt utredningens uppfattning, också vara "hjälpssam" genom att tillhandahålla vägledning beträffande t.ex. riskbedömningar och metoder.

Behovet av resurser för nytillkommande uppgifter är svår att avgöra. Utredningen har som utgångspunkt haft att behovet motsvarar ca två årsarbetskrafter, vilket kan ställas i relation till de drygt tre årsarbetskrafter som Finansinspektionen använder sig av idag, efter att ha fått förstärkta resurser. Då har inte inräknats särskilda informationsinsatser i ett inledande skede, utan det är den löpande tillsynen som avses. Övriga överväganden om resurser och kostnader behandlas på annan plats i betänkandet.

Vilka krav skall ställas på tillsynsmyndigheten?

Det grundläggande kravet på tillsyn är att den ska bidra till målet – att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Kriterier som avspeglar detta förhållande är att tillsynsmyndigheten (och tillsynen) skall kunna vara

- effektiv (ändamålsenlig, trovärdig),
- kostnadseffektiv,
- flexibel (inte för sårbar och med förmåga till anpassning till förändringar),
- ligga i linje med allmänna tendenser och utvecklingen inom statsförvaltningen (inte för liten), och om avvikelser föreslås, ha goda skäl för sig.

Det finns andra faktorer av betydelse för bedömningen. En är branschkunskap, att myndigheten känner till verksamhetsutövarens verksamhetsområde. En annat önskemål koncentration av resurser. Ytterligare en är förutsättningar för samverkan med andra uppgifter av brottsutredande art. Dessa faktorer är dock inte på samma sätt utslagsgivande. När det gäller branschkunskap kan den sägas vara av mindre betydelse för en begränsad tillsynsuppgift som den nu aktuella. Koncentration av resurser till en myndighet kan vara kostnadseffektivt, men inte en avgörande faktor när det gäller att avgöra om en viss organisation är effektiv för sitt ändamål. Samordning med andra myndigheter måste äga rum oavsett val av organisation för tillsyn. På samma sätt förhåller det sig med ett

krav om att tillsynen skall vara lika för alla tillsynsobjekt. Den skall naturligtvis inte snedvrída konkurrensen eller vara för svag, men det är inget självändamål att den är likadan. Tillsynen skall vara adekvat för sitt syfte och olika sektorer kan vid olika tidpunkter kräva olika tillsynsinsatser.

4.8.3 Hur skall tillsynen ordnas utanför den finansiella sektorn?

Utredningens bedömning och förslag: Godkända och auktoriserade revisorer samt registrerade revisionsbolag och fastighetsmäklare bör stå under tillsyn av Revisorsnämnden respektive Fastighetsmäklarnämnden. Kasinon bör vara föremål för tillsyn från Lotteriinspektionen. Finansinspektionen åläggs tillsynsuppgifter enligt penningtvättslagen beträffande viss icke-finansiell verksamhet: skatterådgivare, revisorer som inte är godkända eller auktoriserade, personer som yrkesmässigt tillhandahåller bokföringstjänster, vissa oberoende jurister, tillhandahållare av tjänster till bolag, handel med och auktionsförsäljning av värdefull lös egendom i de fall betalning sker kontant till höga belopp.

Utredningen har på ett tidigt stadium avskrivit möjligheten att föreslå bildande av en helt ny, fristående myndighet som kunde åläggas all tillsyn och möjligen andra funktioner. Den skulle under alla förhållanden bli liten och därmed sårbar. Därtill finns principiella invändningar och kostnadsaspekten. Utredningen har därefter övervägt möjligheten att fördela tillsynsuppgifter på befintliga myndigheter (Fastighetsmäklarnämnden och Revisorsnämnden) och finna en eller flera myndigheter för resterande verksamhetsutövare, bland annat eftersom detta ansetts olämpligt i tidigare lagstiftningsärendet.

Nackdelarna med att ålägga en myndighet en helt ny uppgift för disparata branscher, som inte har någon omedelbar koppling till annan tillsynsverksamhet kan emellertid, har utredningen funnit, inte vägas mot någon motsvarande fördel. En sådan fördel skulle kunna bestå i en spridning av arbetsuppgiften geografiskt, till exempelvis länsstyrelserna. Arbetsuppgiften skulle dock bli föga omfattande på var och en av länsstyrelserna, med uppenbara problem att skapa och upprätthålla erforderlig kompetens för tillsynen. Skatteverket har en landstäckande organisation, erfarenhet av

olika branscher, men har ingen tillsynsfunktion i egentlig mening. En ny verksamhetsgren skulle behöva tillskapas, med de överväganden om sekretess i förhållande till andra verksamheter (skatteuppbörd, viss brottsutredning) som skulle erfordras. Även en sådan lösning har därför avskrivits. En tillsynslösning inkluderar därmed på ett eller annat sätt Finansinspektionen som tillsynsmyndighet.

Enligt förordning (1996:596) med instruktion för Finansinspektionen är Finansinspektionen central förvaltningsmyndighet för tillsynen över finansiella marknader, kreditinstitut och det enskilda försäkringsväsendet. Det övergripande målet för verksamheten är att bidra till det finansiella systemets stabilitet och effektivitet samt att verka för ett gott konsumentskydd. Den finansiella regleringens utveckling och hur den finansiella tillsynen kan komma att se ut i framtiden har nyligen utretts. I utredningen Framtida finansiell tillsyn (SOU 2003:22) framförs bland annat att Finansinspektionen bör avbördas vissa uppgifter (t.ex. anmälningspliktiga företag som är föremål för begränsad tillsyn) och tillsynen renodlas och koncentreras.

Just önskemålet om renodling har enligt utredningens uppfattning varit en stötesten, liksom i någon mån avsaknaden av branschkunskap av företag utanför den finansiella sektorn. Å andra sidan kan ifrågasättas om det inte är av större värde med kompetensen på området bekämpande av penningtvätt och terrorismfinansiering. Det området berör trots allt ytterst det finansiella systemets stabilitet. Önskemålet om renodling måste dessutom vägas mot andra intressen, i detta fall önskemålet om en tillsynsorganisation som är tillräckligt kraftfull men också tillräckligt flexibel. Den inriktning som Finansinspektionens tillsyn har och kan komma att inriktas på i framtiden innebär bland annat att frågor om företagets riskexponeringar och riskhantering är kommer att vara i fokus. Det innebär att myndigheten arbetar med metodutveckling på området. Detta är särskilt värdefullt med det förhållningssätt som skall präglade penningtvättslagstiftningen framöver.

Utredningen har jämfört två organisatoriska lösningar, närmast för att se om några effektivitetsvinster eller andra fördelar kan finnas.

1. En (ny) samlad myndighet.

Innebörd: Delar från Finansinspektionen samt eventuellt Finanspolisen läggs ihop till en myndighet, med anknytning till Finansin-

spektionen som nämnd eller liknande. All tillsyn förläggs till denna myndighet, dvs. även tillsyn över fastighetsmäklare och revisorer.

2. De myndigheter som har fungerande tillsyn (Revisorsnämnden och Fastighetsmäklarnämnden, Lotteriinspektionen) utpekas som tillsynsmyndighet även beträffande åtgärder mot penningtvätt. Finansinspektionen behåller sina tillsynsuppgifter och får tillsyn även över ”restgruppen”, dvs. ickefinansiella företag.

Utredningens mandat omfattar inte att föreslå genomgripande ändringar i den befintliga myndighetsstrukturen. Myndigheter avgör som huvudregel sin egen organisation. Förstnämnda förslag har ändå fördelen att markera något av ett samlat grepp om frågor om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Finansinspektionen skulle vara värmyndighet och därmed stå för administration och vissa kostnader. Förutsatt att nämnden erhåller egna anslag finns fördelar med att resurser samlas på ett ställe. Nackdelarna är inte minst av organisatorisk art. Den nya organisationen skulle bli liten, även om delar av Finanspolisen skulle inkluderas, vilket i detta sammanhang får ses som en skiss. Det leder till svårbedömda konsekvenser och har principiella implikationer. Kriminalunderrättelseverksamhet är och avses förbli en rent polisiär uppgift. Utredningens grundinställning är att det är betydelsefullt att noga hålla isär de olika uppgifterna för olika myndigheter i olika faser (se bild i avsnitt 3.2). Övriga invändningar är även de av organisatorisk art. ”Myndigheter i myndigheten” är någonting som allmänt anses negativt med avseende på ansvarsfördelning och resurser i förhållande till värmyndigheten, och något som inte är i linje med utvecklingen inom statsförvaltningen. Nämndmyndigheter brukar vanligen vara en konstruktion som används för andra typer av verksamheter, som kräver beslut i viss form. I detta fall skulle Finansinspektionen dessutom samtidigt bedriva en annan sorts tillsyn för vissa tillsynsobjekt. Revisorer och andra aktörer skulle också vara föremål för tillsyn från annat håll.

Det är utredningens uppfattning att förslag nr 2 ger den flexibilitet som är önskvärd när det gäller att kunna anpassa tillsynsaktiviteter till omvärldsförändringar av olika slag. Finansinspektionens storlek gör att yttre förändringar åtminstone delvis kan mötas genom omprioriteringar inom verksamheten för penningtvättstillsyn. De verksamheter som idag har tillsynsuppgifter har utan tvivel störst möjligheter att bedriva en väl fungerande tillsyn även på

penningtvättsområdet. På så sätt undviker man i möjligaste mån att verksamheter är föremål för tillsyn från flera myndigheter, något som har ett värde i sig. Revisorsnämnden, Fastighetsmäklarnämnden och Lotteriinspektionen bör därför ges ett utökat tillsynsansvar som omfattar åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism inom sina verksamhetsområden. Det kan anmärkas att kasinona även bedriver viss verksamhet (växling) för vilken Finansinspektionen har ett tillsynsansvar. Utredningen föreslår dock inga ändringar i detta hänseende.

De ansvariga myndigheterna avses att anges i förordning till penningtvättslagen.

4.8.4 Hur skall tillsynen kunna utövas med så många (olika) verksamhetsutövare?

Utredningens bedömning och förslag: Tillhandahållare av vissa tjänster till bolag (bolagsbildare) skall underkastas registreringsplikt. Övriga verksamhetsutövare som ställs under tillsyn skall omfattas av en generell tillsyn. En ny lag som reglerar dessa förhållanden föreslås. Befintlig lagstiftning som reglerar tillsyn kompletteras så att tillsynen omfattar även uppfyllande av penningtvättslagstiftningen.

En central fråga är hur tillsynen skall kunna bedrivas effektivt, på ett sätt som innebär att resurserna används där de behövs. Utredningen har inte funnit att det redan nu finns skäl att i något avseende gå längre vad gäller omfattningen av tillsynen än vad som anges i direktivet. Det har inte sedan det tidigare lagstiftningsärendet framkommit några tecken på att åtgärder för att tvätta pengar i någon utsträckning har ökat i någon bransch. Förhållandena kan naturligtvis ändras. Inom ramen för tillsynsmyndighetens arbete med åtgärder mot penningtvätt bör finnas tillräckliga resurser för att kunna prioritera om den tillsynens inriktning. Utredningen har, även mot bakgrund av den kritik som FATF hade i resursfrågan, som utgångspunkt haft att nya uppgifter kräver nya resurser och har inte heller övervägt några omprioriteringar i förhållande till Finansinspektionens övriga verksamhet.

Normalt finns behov för tillsynsmyndigheten att kunna avgränsa sitt uppdrag och känna till över vilka man har tillsyn. Detta faller sig naturligt i de fall då en (hel) verksamhet tillståndsprövas eller är

anmälningspliktig. Som konstaterats är de nya tillsynsobjekten i flera fall inte underkastade någon tillstånds- eller anmälningsplikt. Det är inte aktuellt att generellt föreslå något sådant.

När det gäller handlarna innebär kravet på tillsyn särskilda problem. När det gäller kontanthandeln har den i andra länder blivit föremål för en del lösningar, som framförallt riktar in sig på att minska själva kontanthandlingen. I Danmark och Belgien är t.ex. all kontanthandel förbjuden över ett bestämt belopp. I Storbritannien har man löst det så att den som önskar bedriva kontanthandel med höga belopp är skyldig att göra anmälan till tillsynsmyndigheten. Först därefter är handlaren föremål för tillsyn och kontroll sker av rutiner etc. Det är närmast sistnämnda lösning som övervägts. En fördel är naturligtvis att resurserna kan användas där de behövs. Samtidigt finns troligen ett incitament för handlarna att minska kontanthandeln, vilket naturligtvis i sig är av godo för brottsbekämpningen, eftersom penningströmmarna mer eller mindre tvingas genom mer kontrollerade kanaler. I de flesta seriösa sammanhang förnekas dock att kontanthandel med så höga belopp som motsvarande 15 000 euro alls förekommer. De seriösa handlarna, som anmäler sig, kan förväntas följa regelverket även utan anmälan. Incitamentet att styra bort från kontanthandel finns förmodligen ändå. En anmälningsplikt kan därtill leda till att tillsynsresurser används på att leta reda på företag som eventuellt borde anmäla sig, medan det i själva verket kan vara mer effektivt att bedriva tillsyn i form av generella åtgärder riktade mot hela branschen och, naturligtvis, specifika åtgärder där de behövs. Slutsatsen är att anmälningsplikt inte bör införas för handlarna av varor med högt värde.

Andra möjliga åtgärder är att införa en generell anmälningsplikt för kontanttransaktioner till höga belopp i stället för en sedvanlig tillsynslösning. Frågan uppstår emellertid om vem som skall ta emot den informationen och vad som sedan skall göras med den. Det strider också mot de grundläggande tankarna bakom det riskbaserade synsättet, där risker skall bedömas och rapportering ske vid misstanke. En generell rapportering riskerar att skjuta förbi målet, att komma åt de misstänkta transaktionerna. Mot talar att den administrativa bördan för företagen ökar på ett sådant sätt som åtminstone för närvarande inte framstår som proportionerligt i förhållande till vad som är att vinna.

De former för tillsyn som föreslås har vissa likheter med tillsyn enligt annan lagstiftning som har många potentiella tillsynsobjekt

(t.ex. socialtjänstlagen och miljöbalken). För tillsynsmyndighetens vidkommande finns möjligheter att bedriva en effektiv tillsyn ändå. Kontakt kan tas via brev, via branschorganisationer i förekommande fall etc. Uppgifter om tillsynsobjekten står ofta att finna i andra myndigheters register. En inte obetydlig del av tillsynsverksamheten måste rimligen omfatta ren information till verksamhetsutövare som inte känner till att de omfattas av lagstiftningen (se vidare nästa avsnitt).

Tillhandahållare av tjänster till bolag, dvs. de aktörer som bildar bolag och säljer bolag, skall dock i enlighet med direktivets krav vara anmälningspliktiga. Utredningen föreslår att detta krav tas in i en ny lag, som dessutom bör innehålla sedvanliga bestämmelser om tillsyn och som omfattar de aktörer som nu ställs under tillsyn. Detta är i enlighet med den systematik som används i penningtvättslagen. Tillsyn regleras inte i den lagen utan i de lagar som styr de olika verksamheterna. Tillägg föreslås därför i fastighetsmäklarlagen och kasinolagen. Beträffande auktoriserade och godkända revisorer krävs inget tillägg i revisorslagen, vilken är mer allmänt hållen beträffande Revisorsnämndens tillsyn.

4.8.5 Tillsyn över advokater

Utredningens bedömning och förslag: Sveriges Advokatsamfund uppfyller de krav som ställs på s.k. självreglerande organ enligt direktivet. Övervakningen av att kraven enligt penningtvättslagen uppfylls utövas av samfundet beträffande advokater och biträdande jurister.

Advokatsamfundet är en privaträttslig sammanslutning som av staten fått vissa myndighetsuppgifter. Sveriges advokatsamfund utövar tillsyn över advokater verksamma i Sverige. Alla advokater ska i sin verksamhet iakta god advokatsed. Vad som är god advokatsed avgörs av Advokatsamfundets disciplinnämnd och av Advokatsamfundets styrelse. Utifrån disciplinnämndens beslut har vägledande regler om god advokatsed utvecklats. I reglerna behandlas bland annat vilka skyldigheter och rättigheter en advokat har i förhållande till sin klient och till sin klients motpart.

Om disciplinnämnden anser att en advokat brutit mot god advokatsed kan nämnden besluta att tilldela advokaten en disciplinär påföljd. Påföljderna är erinran, varning (som kan kombineras med

en straffavgift om högst 50 000 kronor) och i de allvarligaste fallen uteslutning. Disciplinnämnden har även möjlighet att enbart göra ett uttalande.

När det gäller tillsyn över revisorer, skatterådgivare och oberoende jurister tillåter direktivet enligt artikel 37 att tillsynen över dessa personer utövas ett självreglerande organ och att tillsynsuppgifterna utförs på grundval av en riskbedömning. Det är utredningens uppfattning att Advokatsamfundet såsom självreglerande organ – som tidigare – bör övervaka sina medlemmars efterlevnad av penningtvättslagen. Alternativet skulle vara att tillsyn över advokater skulle bedrivas av någon annan myndighet, vilket framstår som mindre lämpligt.

Med hänsyn till advokatens ansvar som principal omfattar denna tillsyn även biträdande jurist på advokatbyrå. Även skatterådgivare som är advokat faller in under samfundets tillsyn.

4.8.6 Tillsyn över kasinon

Den som driver kasinospel enligt kasinolagen (1999:355) omfattas av penningtvättslagens bestämmelser sedan 1 januari 2005. Kasinon har dock anmält misstänkta transaktioner sedan 2001, då kasinon blev legala i Sverige. Under år 2005 rapporterades 48 fall till Finanspolisen.

I det senaste lagstiftningsärendet rörande genomförande av det andra penningtvättsdirektivet (se prop. 2003/04:156) konstaterades att de bestämmelser om tillträde till kasinon och den registrering som görs av besökare begränsar möjligheterna till penningtvätt. Den bedömningen kvarstår. Den materiella bestämmelsen i kasinolagen uppfyller kravet i artikel 10, som innebär att alla kasinokunder skall identifieras och identiteten kontrolleras om de köper eller växlar spelmarker till ett värde av 2 000 euro eller mer. Enligt 4 § kasinolagen får inte den som inte är känd och inte heller legitimerar sig ges tillträde till ett kasino. Vidare förs ett register över besökarna i brottsbekämpande syfte (5–8 §§). För att ordna kasinospel krävs tillstånd av regeringen. Tillståndskravet i artikel 36 är därmed tillgodosett. När det gäller tillsyn har Lotteriinspektionen enligt kasinolagen uppgiften att utöva tillsyn att de villkor och bestämmelser som meddelats med stöd av lagen följs. Myndigheten har dock inget uttryckligt stöd för att utöva tillsyn enligt penningtvättslagen. I propositionen (a.a. s. 81 f) förutsattes att respektive

tillsynsorgan skulle bevaka att de skyldigheter som penningtvättslagen uppställer efterlevs. Vid utvärderingen som gjordes av FATF framhölls emellertid, under rekommendation 25, att ingen myndighet direkt utpekats som behörig och att Lotteriinspektionen har begränsade befogenheter. När det gäller bl. a kasinon skall myndigheterna, enligt det tredje penningtvättsdirektivet, ha förstärkta befogenheter, i synnerhet möjlighet att utföra inspektioner på plats (se art. 37.3)

Vad som därmed kan ifrågasättas är om tillsynen i Sverige är anordnad på ett sådant sätt att direktivet och FATF:s rekommendationer följs. Den statliga kasinoverksamheten har nyligen varit föremål för utredning genom *Internationella kasinon i Sverige – En utvärdering* (SOU 2006:64). Såväl frågor om befarad penningtvätt på kasinona som Lotteriinspektionens tillsyn granskades. Utredaren konstaterade bland annat att reglerna om tillsyn, till skillnad mot vad som vanligen är fallet, är allmänt formulerade och därmed svåra att lägga till grund för tillsyn och att inspektionens ingripandeformer är svaga och skulle kunna göras effektivare. Med hänsyn till bland annat denna utrednings arbete avstod dock kasinoutvärderingsutredningen från förslag (s. 106 f). Utredningen redovisade dock den tillsyn som de facto bedrivs av Lotteriinspektionen, vilken bland annat inkluderar platsbesök och vissa ingripanden (s 48 ff).

Det är denna utrednings uppfattning att Lotteriinspektionens tillsyn bör regleras på ett tydligare sätt i kasinolagen och att där även bör framgå att inspektionen bedriver tillsyn enligt penningtvättslagen. Bestämmelserna bör, med hänsyn även till avgränsningssvårigheter, göras generellt tillämpliga, dvs. inte begränsas till tillsynsåtgärder som enbart rör penningtvättslagen.

För Lotteriinspektionens vidkommande bör de föreslagna förändringarna inte innebära någon egentlig förändring av verksamheten. De tillsynsbeslut som fattas med stöd av bestämmelserna bör dock vara överklagbara, till skillnad mot vad som gäller idag.

4.8.7 Tillsynen inom den finansiella sektorn

Utredningens bedömning och förslag: Lagen (2005:405) om försäkringsförmedling kompletteras med bestämmelser som gör det tydligare att Finansinspektionen får agera om ett företag inte uppfyller penningtvättslagstiftningens regelverk.

Tillsynen inom den finansiella sektorn utövas av Finansinspektionen. Erfarenheter från den tillsynsverksamheten redovisas i avsnitt 3. Finansinspektionen har utökat sin tillsyn på senare år och även vidtagit åtgärder för att effektivisera arbetet.

I ett visst hänseende har uppmärksammats ett behov av förtydligande i lag. Penningtvättslagen innehåller inga bestämmelser om den tillsyn som skall utövas med stöd av lagen. Den tillsyn som Finansinspektionen bedriver, dvs. omfattningen av tillsynen i form av grunder för ingripande och vilka åtgärder som kan bli aktuella, regleras i stället genom de lagar som styr den aktuella verksamheten, enligt vad som framgår av 2 § penningtvättslagen. Fysisk eller juridisk person som driver försäkringsförmedling omfattas av punkten 5. Enligt lagen (2005:405) om försäkringsförmedling anges i 7 kap. 3 § att Finansinspektionen har tillsyn över att *denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen* följs. Detta ger vid handen, på ett icke avsett sätt, att tillsynen är begränsad och därmed inte skulle omfatta t.ex. tillsynsåtgärder avseende åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Såväl bestämmelsen i 7 kap 3 § som bestämmelsen som rör ingripanden i 8 kap. 1 och 10 § nämnda lag bör därför förtydligas.

Finansinspektionen har också uppmärksammat särskilda problem beträffande viss spar. och låneverksamhet som drivs av mindre ekonomiska föreningar med framförallt verksamhet som bedrivs med stöd av undantaget i 2 kap. 3 § 7 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Registrering krävs dock enligt lagen (2004: 299) om inlåningsverksamhet. Tillstånd behövs inte för finansieringsrörelse som drivs av ekonomisk förening eller motsvarande, under vissa förutsättningar. Bl.a. skall medlemskretsen vara begränsad.

Problem finns med utländska föreningar som marknadsför sig som banker utomlands och erbjuder insättningar till hög ränta. Det finns belägg för att dessa föreningar använts för bedrägerier av olika slag, och även penningtvätt. Spar- och låneföreningar saluförs på internet med beskrivningen ”köp din egen privata bank” och i

köpet ingår en hos Bolagsverket registrerad förening, hemsida och delgivningsbar person i Sverige. Föreningarna tar emot medel och hävdar att de omfattas av den statliga insättningsgarantin, vilket inte är korrekt. Finansinspektionen har i februari 2007 förelagt 50 föreningar att upphöra med verksamheten.

Det är naturligtvis angeläget att denna verksamhet upphör, inte minst från önskemålet att minska penningtvätt. De åtgärder som bör vidtas och de överväganden som krävs är dock av den karaktären och omfattningen att det ligger utanför denna utrednings möjligheter att nu föreslå några lösningar.

4.8.8 Samordning och samverkan mellan myndigheter och ett uttalat utbildnings – och informationsansvar?

Utredningens förslag: Finansinspektionen åläggs ett särskilt samordnings- och informationsansvar i förhållande till övriga tillsynsmyndigheter. Finansinspektionen skall vidare verka för samordning och samverkan vad gäller informationsförsörjning i frågor som rör penningtvätt och finansiering av terrorism mellan tillsynsmyndigheter och de brottsutredande myndigheterna. Tillsynsmyndigheterna skall genom vägledning skapa förutsättningar för att ändamålet med lagstiftningen skall kunna tillgodoses.

Inom området för bekämpning av penningtvätt finns visst samarbete mellan de direkt brottsbekämpande myndigheterna och Finansinspektionen. För detta arbete har redogjorts i kapitel 3. En slutsats som kan dras är att samarbete finns men att det inte formaliserats genom författning eller beslut.

När det gäller såväl Finansinspektionen som Finanspolisen har dessa myndigheter förutsatts tillhandahålla viss information, genom att t.ex. Finansinspektionen efter samråd med Finanspolisen tillhandahåller information på hemsidan för dem som inte omfattas av tillsyn (se prop. 2003/04:156 s. 83). Berörda myndigheter har uppfattat detta som en otydlighet.

Tillsynsmyndigheter har, förutom de kontrollerande delarna, allmänt sett ansetts ha en rådgivande och informerande uppgift gentemot dem som omfattas av tillsynen. Denna allmänna informationskyldighet brukar inte särskilt regleras. Med en mer strikt syn på vad tillsyn innebär – kontroll av normuppfyllelse – finns anledning att på förevarande område särskilt betona tillsynsmyndigheten.

digheternas vägledande funktion och informationsansvar. En bestämmelse om detta kan lämpligen tas in i förordning.

Frågan om information mellan myndigheterna bör vidare uppmärksammas. Genom de förslag som utredningen nu lägger fram kommer ett antal myndigheter att få ett uttalat tillsynsansvar för ett antal, sinsemellan mycket olika, tillsynsobjekt inom ett område som uppvisar vissa– gemensamma– särdrag. Tillsynen skall vara brottsförebyggande, och tillsynen syftar till det finansiella systemets stabilitet. Tillsynsområdet påverkas av samma yttre faktorer. Utvecklingstendenser, även internationella sådana, i form av hur brottsligheten förändras och finner nya vägar och metoder för att tvätta pengar är en faktor att ta hänsyn till. Det finns således ett behov för berörda tillsynsmyndigheter att få del av information och även att utbyta information med andra för att därefter kunna agera på ett adekvat sätt. Av det skälet finns anledning att ha en planeringsamverkan mellan myndigheter. För att fullt ut fullfölja syftet med tillsynen krävs dessutom information både till och från nästa steg i kedjan, de brottsbekämpande myndigheterna och närmast Finanspolisen.

Alla myndigheter under regeringen lyder under verksförordningen (1995:1322). I 7 § 2 p. stadgas att chefen för myndigheten skall verka för att myndigheten genom samarbete med andra myndigheter och på annat sätt tar till vara de fördelar som kan vinnas för staten som helhet. I varierande omfattning finns i sektorsförfattningar utvecklade regler om samverkan och samordning. Utredningen anser att särskilda regler är ändamålsenliga i detta fall.

Det är utredningens uppfattning att Finansinspektionen bör ges en samordnande roll och att denna roll bör författningsregleras. Detta kan ske genom att Finansinspektionen i förordning ges det centrala ansvaret för tillsynsvägledningen. Med tillsynsvägledning avses i detta sammanhang sådan tillsyn som består i utvärdering, uppföljning och samordning av den tillsyn som bedrivs på området samt stöd och råd till de övriga tillsynsmyndigheterna. Innebörden är alltså inte att Finansinspektionen direkt skulle styra övriga myndigheter och deras resursanvändning. Det är regeringen som styr förvaltningsmyndigheter genom bl. a instruktioner och regleringsbrev (även om vissa statliga myndigheters arbete givetvis går ut på styrning i viss mening, t.ex. Statskontorets). Utvärdering tar främst sikte på ett erfarenhetsutbyte mellan tillsynsmyndigheterna, vilket i sin tur kan leda till förändrade arbetssätt och ändrad inriktning på tillsynen. Den kan naturligtvis vara mer formaliserad och syfta till

en redovisning av gjorda insatsers effekter. Inom tillsynsvägledning kan inrymmas en mängd arbetssätt och kanaler som myndigheten kan använda sig av: webbplatsen, kurser, allmänna råd, handböcker, formella och informella arbetsgrupper, dokument om "best practise" etc. Den närmare utformningen bestämmer myndigheten själv. Ambitionsnivån måste med nödvändighet anpassa efter de resurser som finns tillgängliga och de prioriteringar som statsmakterna gör.

Finansinspektionen bör också ges uppdraget att verka för samordning och samverkan vad gäller informationsförsörjning i frågor som rör penningtvätt och finansiering av terrorism mellan tillsynsmyndigheter och de brottsutredande myndigheterna. Inspektionen får därmed ett särskilt ansvar för i sammanhanget nödvändigt informationsutbyte rörande t.ex. trender på området i form av användande av nya metoder eller andra utvecklingstendenser. Ingenting hindrar naturligtvis att berörda myndigheter själva införskaffar för tillsynen relevant information. Avsikten är således inte att reglera frågor om enskilda ärenden mellan myndigheterna. Även denna uppgift bör preciseras i förordning.

Finanspolisens medverkan i informationsspridning och utbildning är givetvis av särskilt stort värde, och dessutom en förutsättning för att Finansinspektionen skall kunna fullgöra sitt informationsansvar. Utredningen bedömer det dock inte lämpligt att författningsreglera dessa Finanspolisens insatser, i vart fall inte i förevarande lagstiftning. Finanspolisens resurser bör emellertid anpassas till denna arbetsuppgift, som behöver bli mer omfattande framöver.

4.8.9 Ett utökat samarbete med branscher och andra åtgärder för att öka effektiviteten

Utredningens bedömning: Det är ändamålsenligt att berörda branscher involveras i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta skulle kunna ske i samrådsorgan för branscher och myndigheter. De närmare formerna berörda myndigheter själva avgöra. En nationell strategi för åtgärder mot penningtvätt bör övervägas.

I Storbritannien finns väl utvecklade kanaler för att ta till vara den finansiella branschens intresse av att upprätthålla regelverket mot

penningtvätt. Systemet innebär att en organisation tar fram riktlinjer (Money Laundering Guidance notes). Samrådsorganet, the Joint Money Laundering Steering Group (JMLSG) består av medlemmar från olika delar av den finansiella sektorn. Riktlinjerna är inte bindande, men går i vissa fall längre än de bindande bestämmelserna och de har genomslagskraft genom att de utgör en praktisk handledning som varje företag sedan kan använda.

Även om det inte är en metod som kan appliceras på svenska förhållanden är det utredningens uppfattning att olika branschers medverkan i att ta fram hjälpmedel i form av praktiska exempel och liknande, skulle vara av stort värde. Det skulle dessutom kunna vara av värde i ett ömsesidigt informationsutbyte och öka möjligheterna för reglernas genomslag och därmed effektivitet. Det i sin tur motverkar tendenser till att vissa företag kan skaffa sig konkurrensfördelar genom att undvika att tillämpa regelverket.

Utredningen har inget konkret förslag på hur detta samarbete skall utformas, utan det är en bedömning som myndigheterna och berörda branscher själva bör göra, om man anser det vara en framkomlig väg. Det är tänkbart att varje myndighet bör ha en egen samrådsgrupp för sin bransch/sina branscher. Alternativt kan samrådet ske i ett större sammanhang och då behandla allmänna trender på området.

Framtagande av en nationell strategi för åtgärder mot penningtvätt är en åtgärd som också kan bidra till framförallt en riktad resursanvändning. Även i detta fall finns förebilder att hämta från det engelska arbetssättet, som sedan tidigare innebär ett riskbaserat förhållningssätt. Strategin, som gavs ut 2004 av HM Treasury, Home Office och Commonwealth Office, med deltagande från ytterligare myndigheter, har i sin tur genererat dokument med strategier inom olika sektorer. Den anger tre ledande strategier: effektivitet, proportionalitet och engagemang. Dokumentet innehåller även en beskrivning av det nuvarande arbetet och hur man avser att arbeta framöver.

Utredningen bedömer att framtagandet av en nationell strategi skulle kunna vara ett redskap för att på bred front involvera såväl berörda myndigheter som andra intressenter. Strategin skulle kunna innefatta frågor om det är lämpligt att reglera flödet av kontanter och metoder att kontrollera kontanthandeln. Ett eventuellt regeringsuppdrag kan lämpligen utformas så att arbetet sker i samråd mellan flera myndigheter.

4.9 Alternativa betalningsförmedlare

Utredningens förslag: Lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet kompletteras med bestämmelser om möjlighet till platsbesök, vilket möjliggör en effektivare tillsyn.

I utredningens uppgifter har ingått att överväga den specialrekommendation (VI) som rör alternativa betalningsförmedlare och lämna förslag på författningsändringar som kan behövas.

Specialrekommendation VI handlar om alternativa betalningsförmedlare (efter "Alternative Remittance"). Den innebär att åtgärder skall vidtas för att varje betalningsförmedlare, även för informella betalningsvägar, skall ha tillstånd eller vara registrerad samt omfattas av FATF:s rekommendationer. Vidare skall finnas tillräckliga administrativa, civila eller straffrättsliga sanktioner. I den engelska versionen lyder rekommendationen:

Each country should take measures to ensure that persons or legal entities, including agents, that provide a service for the transmission of money or value, including transmission through an informal money or value transfer system or network, should be licensed or registered and subject to all the FATF Recommendations that apply to banks and non-bank financial institutions. Each country should ensure that persons or legal entities that carry out this service illegally are subject to administrative, civil or criminal sanctions.

Med begreppet money/value transfer service avses att någon för annans räkning mottar kontanter, checkar, värdepapper eller andra värdebärande dokument på en geografisk plats med uppdrag att ombesörja att motsvarande värde betalas ut på annan plats inom eller utanför det land där uppdraget mottas. Flera mellanmän kan vara involverade i transaktionen som kan ske både genom vanliga finansiella system (genom användande av bankkonton) eller med användande av andra mekanismer för överföring. Betalningen/överföringen sker då genom meddelande och transaktionen clearas genom anslutning till nätverk. Det är det senare förfarandet som kallas för alternativ betalningsförmedling. För att uppfylla kraven krävs således att landet har ett system för registrering eller tillståndsgivning av dessa aktörer, att dessa tillämpar samtliga rekommendationer (särskilt 4-13, 13-15, och 21-23). Tillräcklig tillsyn måste finnas, med erforderliga möjligheter till sanktioner. Vidare kräver FATF att en lista på ombud skall tillhandahållas tillsynsmyndigheten. Nu aktuell verksamhet omfattas av det tredje

penningtvättsdirektivet. Enligt artikel 37.3 krävs förstärkta övervakningsbefogenheter, i synnerhet möjlighet att utföra inspektioner på plats.

De risker som är förknippade med betalningsöverföring utanför det traditionella banksystemet består i att överföringarna lättare kan göras anonymt. Detta försvårar/omöjliggör spårningar av eventuellt brottsligt åtkomna pengar.

Lagstiftning

I lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet regleras bl. a de som i detta sammanhang benämns alternativa betalningsförmedlare, men även annan verksamhet. De anmälningspliktiga fysiska eller juridiska personerna omfattas av penningtvättslagens bestämmelser genom hänvisningen i 2 § 4 till 1996 års lag.

En fysisk eller juridisk person som avser att ägna sig åt *valutaväxling* i väsentlig omfattning, betalningsöverföring eller *annan finansiell verksamhet* är skyldig att anmäla verksamheten till Finansinspektionen. Med *betalningsöverföring* avses yrkesmässig överföring av pengar för annans räkning. Definitionen avser att täcka betalningsöverföring oavsett om överföringen sker inom landet eller över gränsen och oberoende av om överföringen är kontobaserad eller inte. Den omfattar inte betalningar för varor och tjänster och inte heller fysiska transporter av kontanter.

Med annan finansiell verksamhet avses yrkesmässig verksamhet som huvudsakligen består i att utföra en eller flera av de verksamheter som anges i 7 kap. 1 § andra stycket 2-12 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. I punkten fyra anges betalningsförmedling.

Lagen innehåller även bestämmelser om konsumentskydd, register över de anmälda samt vissa bestämmelser om skyldighet att lämna upplysningar till Finansinspektionen, förelägganden om rättelse etc.

Bakgrund till lagen

Genom prop.1995/96:216 föreslogs den nya lagen, som då endast omfattade valutaväxlingsrörelse. I propositionen diskuterades om det fanns skäl att införa tillståndskrav för valutaväxlingsföretagen. Det ifrågasattes om faran för penningtvätt var ett tillräckligt skäl för att tillståndskrav skulle införas när företagen inte ansågs kunna påverka det finansiella systemets stabilitet.

I prop. 1999/2000:145 föreslogs att alla företag som ägnade sig åt betalningsöverföring skulle omfattas av penningtvättslagen. Inte heller vid detta tillfälle ansågs det finnas skäl att ändra bedömningen i frågan om tillstånd skulle krävas.

Sin nuvarande utformning fick lagen genom prop. 2002/03:139 Reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse. Nya definitioner infördes i lagen om valutaväxling och betalningsöverföring, som döptes om till lag om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet. Ändringarna motiverades av penningtvättsskäl.

Den som förmedlar betalning för en fysisk person är enligt lagen om självdeklaration och kontrolluppgifter skyldig att lämna kontrolluppgift till Skatteverket om betalningen överskrider en viss nivå. Även betalningar till utlandet för juridiska personer skall rapporteras. Den som bedriver näringsverksamhet är normalt skyldig att enligt bokföringslagens bestämmelser bokföra affärshändelser och bevara verifikationer etc.

Nuvarande tillämpning

Antalet hos Finansinspektionen registrerade företag som driver verksamhet enligt lagen om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet uppgår för närvarande till drygt 120 stycken. En betydande andel av dessa erbjuder betalningstjänster (betalningsöverföring eller betalningsförmedling).

I FATF-rapporten kritiserades Sverige för att skillnaden vad avser betalningsförmedling och betalningsöverföring var omotiverat stort. Enligt 2 § lagen om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet så är en fysisk eller juridisk person som avser att ägna sig åt bl.a. betalningsöverföring eller annan finansiell verksamhet registreringspliktig. Med annan finansiell verksamhet avses en yrkesmässig verksamhet som huvudsakligen består i att utföra bl.a. betalningsförmedling. Ett företag som driver betalningsför-

medling vars omfattning är väsentlig behöver därför, till skillnad från ett företag som driver betalningsöverföringsverksamhet i motsvarande omfattning, inte nödvändigtvis vara registreringspliktig. Detta om betalningsförmedlingsverksamheten inte utgör en huvudsaklig del i företaget. Motsvarande huvudsaklighetskrav finns inte avseende betalningsöverföring.

Enligt en uppgift (se den åberopade studien) är antalet kända aktörer som bedriver betalningsöverföring ca 280; dessa utför utlandsbetalningar till ett värde av ca 2 miljarder årligen. I Sverige är tillhandahållandet av betalningsöverföring ofta sidoverksamhet till tobakist-, minilivs-, kiosk-, spel- eller resebyråverksamhet. Det rör sig ofta om personer som överför pengar till anhöriga i utlandet. Bedömningar av branschen och dess omfattning försvåras av att den är lättroblig; verksamheten är sådan att den snabbt kan stänga eller ändra form.

Tillstånd eller anmälan?

Under utredningens arbete har frågan väckts om inte aktuella verksamhetsutövare bör vara tillståndspliktiga. Frågan om tillstånd skall krävas eller om anmälan räcker är, utifrån FATF:s och EG:s regelverk, något som medlemsstaterna kan avgöra. Med hänsyn till vad som anges i FATF:s dokument är det avgörande snarast vilka åtgärder en tillsynsmyndighet får vidta och om de är tillräckliga. Även vid anmälningsskyldighet kan tillsynsmyndigheten förses med legala verktyg (platsundersökningar) för att kunna vidta åtgärder. Skillnaden består i att vid tillståndsplikt görs en förhandsprövning av verksamheten. Detta kan förefalla något som inte är i linje med principer om avregleringar, regelverk mot krångel och för underlättandet av småföretagare som drivits i Sverige. Tillståndsplikt har också varit något som vid de senaste lagstiftningsåtgärderna på området beskrivits som ett ingrepp i näringsfriheten. Typiskt sett brukar också krav på tillstånd aktualiseras vid förhållandevis stora och potentiellt "farliga" verksamheter. Tillståndsprövning måste också anses mer resurskrävande för tillsynsmyndigheten och omges av rättssäkerhetsgarantier. När det gäller "farligheten" har verksamheten tidigare bedömts sakna egentlig betydelse för stabiliteten av det finansiella systemet, utan frågan har bedömts ur ett penningtvätts- och terrorismfinansieringsperspektiv. Att verksamheten kan användas på ett olagligt sätt är belagt och

gäller f.ö. för all sorts verksamhet. När det gäller omfattningen finns inte så mycket utredning. Oavsett om man väljer en anmälnings- eller en tillståndsplikt torde ändå resurser behöva läggas på att spåra upp de aktörer som finns och agerar utan myndigheternas kännedom.

Ett argument som framförts för tillståndsplikt är att allmänheten ändå uppfattar att dessa företag står under Finansinspektionens tillsyn och att av det skälet är det bättre att fullt ut ha tillståndsplikt. Argumentet är kopplat till konsumentskydd och önskemålet att aktörer som tillhandahåller samma tjänster skall behandlas lika, men kanske än mer till det förhållandet att tillsynen hittills inte varit tillräcklig omfattande.

Vad som talar för tillståndskrav är framförallt att kraven inom EU ökar för de verksamhetsutövare som erbjuder betalningstjänster (betalningsöverföring eller betalningsförmedling). Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1781/2006 av den 15 november 2006 om information om betalaren som skall åtfölja överföringar av medel genomförs FATF:s specialrekommendation VII (SR VII). Det s.k. betalningsdirektivets genomförande kommer vidare att fordra ytterligare krav. Mot den bakgrunden kan det framstå som befogat att föreslå tillståndskrav åtminstone för de verksamhetsutövare som sysslar med betalningstjänster, dvs. den verksamhet som får anses känsligast från ett penningtvättsperspektiv. Det framstår som mindre befogat att införa tillståndskrav för den övriga grupp som bedriver annan finansiell verksamhet enligt 7 kap. 1 § 2-3, 5-12 lagen om bank- och finansieringsrörelse. Under alla förhållanden är konsekvenserna av ett sådant tillståndskrav något som inte legat inom den här utredningens huvudsakliga inriktning på åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. En effekt av tillståndskrav – och därmed mer kostnadskrävande villkor – är möjligen att vissa företag avstår från att bedriva den här typen av verksamhet. Det har inom den tid utredningen haft till sitt förfogande inte varit möjligt att lägga erforderlig tid på konsekvensanalys av just denna fråga. Detta förhållande, liksom det förhållande att lagstiftningen skall tillgodose även andra aspekter än de som avser åtgärder mot penningtvätt, gör att utredningen avstår från förslag om tillståndsplikt. Av likartade skäl avstår utredningen från att föreslå någon förändring beträffande det ovan beskrivna huvudsaklighetskriteriet. Utredningen har alltså stannat för att endast föreslå den lagändringen att bestämmelserna om tillsyn kompletteras med en bestämmelse om möjlighet till platsbesök vid

tillsyn samt en bestämmelse om tillhandahållande av listor på ombud. Som Finansinspektionen tillämpat lagstiftningen har ombud för de företag som driver betalningsöverföringsverksamhet inte en sådan självständig roll att de själva ansetts omfattas av anmälningsplikten enligt lagen; de ingår däremot i tillsynsobjektets verksamhet, som i viss mening kan sägas ha outsourcats. Tillsynsåtgärder riktade mot en anmälningspliktige omfattar därmed även ombudens verksamhet och åtgärder i berört hänseende. Finansinspektionen bör ha möjlighet att få in uppgifter om ombud. Bemyndigandet i 12 § förordningen (2004:331) bör därför utvidgas.

4.10 Bör en central databas upprättas i enlighet med rekommendation 19?

Utredningens bedömning: För närvarande finns inte tillräckliga skäl att föreslå en central databas som samlar transaktioner över ett visst belopp.

Enligt kommittédirektiven skall utredaren ”särskilt överväga lämpligheten av FATF:s rekommendation nr 19 om inrättandet av en central databas dit finansiella institutioner kan rapportera transaktioner över ett visst belopp”. Rekommendationen lyder i sin helhet:

Countries should consider the feasibility and utility of a system where banks and other financial institutions and intermediaries would report all domestic and international currency transactions above a fixed amount, to a national central agency with a computerised database, available to competent authorities for use in money laundering or terrorist financing cases, subject to strict safeguards to ensure proper use of the information”.

Det är att märka att skyldigheten enbart omfattar att undersöka huruvida inrättandet av en databas är ett verksamt medel i penningtvättssammanhang. Utredningen behöver således bara undersöka den saken närmare; det – eventuella– närmare genomförandet sker i nästa steg.

FATF-utvärderingens slutsats var att Sverige inte på ett adekvat sätt undersökt vad en databasrapportering skulle innebära. Sverige hänvisade till det arbete som gjorts i rapporten ”Internationella ekobrott” (DS 1997:51). I den redovisades det amerikanska systemet FINCen (Financial Crimes Enforcement Network). I korthet följande framgick. FinCen tillämpas sedan 1996. Tidigare hade man

ett system som blandade rutinmässiga rapporter med misstänkta transaktioner. Flödet ansågs betungande och svåröverskådligt. Ordningen bygger på en kombination av formella kriterier (t.ex. belopp) och en subjektiv bedömning av transaktionen från penningtvättsynpunkt. FinCen har ingen funktion som filter eller sortering. De registrerade rapporterna är tillgängliga för ett antal anslutna myndigheter, som t. ex kan använda dem vid brottsutredning. I vissa fall utför FinCen, på begäran, vissa analysuppgifter. Man utför också mer allmänna analyser av övergripande karaktär om utvecklingslinjer etc. och gör vissa strategiska bedömningar. Resultatet av verksamheten anges som svår att mäta.

Såvitt känt har Sverige inte efter detta tillfälle övervägt frågan om en databas för angivet ändamål.

Rekommendationen har inte någon ”interpretative note” dvs. frågan om rekommendationens innebörd har inte utvecklats närmare av FATF, såvitt känt. Olika länder har olika system när det gäller rapportering för penningtvättsändamål. Ibland är det en blandning av rapporter som bygger på misstanke och transaktioner över vissa belopp, ibland bara misstanke. Ingenta lösningen är således fel utifrån rekommendationens innehåll. Belgien har t.ex. inget system som innebär någon form av rapportering av transaktioner över ett fixt belopp. Vid FATF-utvärderingen av Belgien anfördes att man inte var övertygad om användbarheten av ett system med rapportering som bygger på objektiva kriterier, och att man föredrog ett system där berörda institutioner anmälde misstänkta transaktioner. Belgien har däremot en sträng regim gentemot kontantbetalningar och kontantbetalningar över ett visst belopp är förbjudna. Fast egendom får förvärfvas kontant bara till viss del. Detta förhållningssätt ansågs av FATF vid utvärderingen väl svara mot rekommendationens syfte.

Ingenting i rekommendationen hindrar att ett land använder sig av databaser med ett innehåll som kan användas även för andra, vidare ändamål än enbart penningtvättsbekämpning. I Norge finns t.ex. ett valutaregister. Där registreras gränsöverskridande transaktioner, växling och kontantdeklarationer. Runt 150 verksamhetsutövare är rapporteringspliktiga. Rapporteringsplikten omfattar alla som transporterar pengar eller förmedlar betalningar. Detta sker i form av en daglig rapportering av transaktioner eller summerad information per månad till registret. Antalet transaktioner per år uppskattas till ca 25 miljoner. Rapportering sker utan värdering av om transaktionen skall anses misstänkt. Ett antal myndigheter har

tillgång till registret (tullen, polisen, okokrim och skattemyndigheter, de senare vid brottsutredning).

Ett system som innebär att antal myndigheter får tillgång till registrerade uppgifter kan naturligtvis användas i ett bredare sammanhang än bara för penningtvättsbekämpning. Sådana ändamål måste dock anges noga i lag.

Detta i sin tur väcker grundläggande frågor om skyddet av den personliga integriteten och kanske även i grunden förhållandet till hur brottsbekämpning skall gå till. Det väcker betänkligheter att inrätta ett system där information kan "fiskas" av ett flertal myndigheter.

Vad som bör övervägas är därför en databas som används av Finanspolisens och Ekobrottsmyndighetens underrättelsetjänst för underrättelseändamål. Aktuella belopp bör i sådana fall ligga betydligt lägre än 15 000 euro eller motsvarande. Det bör vara så pass lågt att det innebär svårigheter att dela upp transaktionerna för att undvika upptäckt, och bör därför ligga på 30 000–50 000 kr. Informationen i databasen skulle inte ses som penningtvättsrapporter utan redovisning av transaktioner och lämpligen ses som en del av penningtvättsregistret. Den skulle således behandlas som underrättelseinformation och hanteras som sådan, dvs. först i senare skeden kunna ingå i en brottsutredning. De uppgiftsskyldiga kan begränsas till banker och andra aktörer på det finansiella området.

Den samlade informationsmängden skulle kunna användas i förebyggande arbete på så sätt att möjligheterna att skaffa sig överblick över transaktions- mönster skulle vara betydande. Transaktionskedjor skulle kunna följas upp och deras förgreningar kunna utredas på ett annat sätt jämfört med dagens förhållanden. Därmed skulle möjligheterna till *strategiskt* användbar information öka och ge svar på frågor om vilken typ av företag eller vilka metoder som används för att tvätta pengar eller finansiera terrorism. Denna information kan sedan användas för att öka kunskapen hos de rapporteringsskyldiga företagen.

Databasen kan också användas för *effektivisering* vid den initiala bedömningen av de uppgifter som lämnas, liksom för den efterföljande utredningen. Upptäcktsmöjligheterna skulle öka. Jämfört med dagens manuella hantering i pappersformat vid anmälan och efterföljande förfrågningar skulle tidsåtgången kunna minska väsentligt. En minskad tidsåtgång för utredning kan antas ha betydelse även beträffande möjligheten att återta vinning från brott.

En viktig omständighet som talar mot ett generellt uppgiftsinhämtande består i kostnaderna. Redan idag får företag inom det finansiella området lägga ner stora belopp på att bekämpa penningtvätt. Ytterligare krav genererar naturligtvis ytterligare kostnader. Utredningen har inte inom ramen för uppdraget kunnat bedöma hur stora. En betydande del av kostnaderna skulle hamna på staten för ett systembygge som det skisserade. Motsvarande minskning av kostnaderna är inte möjlig hos företagen, som ju inte skulle befrias från sin rapporteringsskyldighet grundad på misstanke. Kostnaderna för staten skulle bestå i kostnader för byggande och förvaltning av databasen, men även metodutveckling för analysverktyg m.m.

Huruvida en databas av angivet slag är ett verksamt medel är egentligen en omöjlig uppgift att svara på utan att bedöma övriga förutsättningarna och inte minst till kostnaderna. En databas som enbart skulle användas för underrättelseändamål måste, mot bakgrund av de stora kostnader den skulle innebära, anses som begränsad i förhållande till nyttan.

Allmänt sett kan sättas i fråga om just rapportering över ett bestämt belopp skulle vara det effektivaste sättet att bekämpa penningtvätt och terrorismfinansiering. Speciellt i sistnämnda fall kan det vara fråga om penningströmmar av små belopp som samlas in och distribueras vidare; dessa skulle knappast "fångas" in i ett system som det nu tänkta. Till detta kommer att ett mycket stort antal transaktioner skulle finnas tillgängliga som inte på något sätt har att göra med brottsliga aktiviteter.

Utredningen har, utan att utreda saken närmare, väckt frågan om en kontanthanteringsstrategi som en möjlig åtgärd för att bekämpa penningtvätt. En minskning av kontantflödet "tvingar" fler transaktioner genom de betalningsvägar som i högre grad är kontrollerbara. Med de förslag som nu läggs fram och som bl. a innebär en förstärkt tillsyn ökar förutsättningarna för berörda verksamhetsutövare att på ett bättre sätt än tidigare genomföra de åtgärder som penningtvättslagen innehåller för att bekämpa penningtvätt och terrorismfinansiering. Andra åtgärder på EU-nivå införs, som t.ex. information som skall åtfölja betalningar. Det finns anledning att åtminstone utvärdera resultatet av riktade åtgärder innan man överväger en generell rapportering av transaktioner över vissa nivåer. Det sagda utesluter inte på något sätt utredningens slutsatser på annan plats i betänkandet, nämligen att utökade möjligheter för Finanspolisen att i elektronisk form kunna hantera uppgifter från

de rapporteringsskyldiga är en viktig faktor vid bekämpandet av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Utredningen finner sammanfattningsvis att det för närvarande inte finns skäl att närmare utreda en databas av den typ som rekommendationen anger.

5 Konsekvenser

5.1 Konsekvenser för staten

Kommittédirektiven anger inte närmare vilka konsekvensbeskrivningar som skall finnas i betänkandet. Utredningen begränsar därför redovisningen av konsekvenser i enlighet med 14 och 15 §§ i kommittéförordningen (1998:1474).

De föreslagna reglerna innebär främst ökade kostnader för staten i fråga om ökad tillsyn över regelefterlevnaden.

Finansinspektionen och övriga tillsynsmyndigheter

Finansinspektionen erhåller nya uppgifter och får tillsyn över en stor grupp disparata företag. Det kan antas att tillsynen i det inledande skedet kommer att bedrivas med riktad information till dessa. Genom förslaget utökas dock möjligheterna att göra inspektioner på plats hos företagen. Detta får bedömas som en effektiv form av tillsyn, men också kostnadskrävande.

Utvecklingen på området är inte statisk och Finansinspektionen föreslås erhålla ett särskilt ansvar för informationsförsörjningen i förhållande till övriga tillsynsmyndigheter. Därtill kommer ett ansvar för den centrala tillsynsvägledningen, genom att inspektionen skall verka för utvärdering, uppföljning och samordning av den tillsyn som bedrivs. Omfattningen av den verksamheten måste naturligtvis anpassas till det rådande budgetläget.

Utredningen har bedömt tillkommande uppgifter i ett tillsynsperspektiv motsvara ungefär 2–3 årsarbetskrafter. Det finns inte skäl att frånga den bedömningen vid konsekvensanalysen för Finansinspektionens del när det gäller det löpande arbetet. Initialt krävs resurstillskott för riktade informationsinsatser m.m.

Övriga tillsynsmyndigheter – Revisorsnämnden, Fastighetsmäklarnämnden och Lotteriinspektionen – förutsätts bedriva penning-

tvättstillsyn som en integrerad del av den övriga tillsynen. Förutom behovet av en ökad informationsinsats initialt är tillkommande kostnader för närvarande att bedömas som marginella och i vart fall inte kräva några större budgetförstärkningar.

Den utökade tillsynen innebär att fler beslut kan komma att överklagas till förvaltningsdomstol. Den ökningen bedöms bli ytterst marginell och inte innebära mätbara kostnader.

Finanspolisen

Den ökade tillsynen kommer troligen att leda till att Finanspolisen får fler rapporter att bedöma. Framförallt förväntas fler rapporter från växlingskontor och betalningsförmedlare, när tillsynen förstärks.

Det ökande antalet rapporter innebär behov av ökade personella resurser. Till viss del kan förmodligen arbetet hos Finanspolisen effektiviseras genom tekniska lösningar. Dessa innebär i sin tur kostnader för inköp och utveckling av IT-system. Detta bedöms dock som nödvändigt för att effektivt kunna analysera det material som kommer in. En övergång från manuell hantering till en elektronisk bedöms nödvändig både för att möta ett ökande antal rapporter och för att kunna effektivisera arbetet.

Finanspolisens position som mottagare av rapporter innebär också att man erhåller kunskap om de metoder som används och hur de förändras. Finanspolisen förutsätts sprida informationen vidare. Det är också en förutsättning att informationen sprids till såväl tillsynsmyndigheter som direkt till enskilda. Ytterligare resurser bedöms som nödvändiga och kan för närvarande skattas till att motsvara fyra årsarbetskrafter, med bortseende från effektivitetshöjande åtgärder genom it-stöd och liknande.

Intäkter

När det gäller intäkter för staten bedöms avgifter i mycket begränsad omfattning kunna täcka de ökande kostnaderna. Registreringskyldighet införs för de s.k. bolagsbildarna och dessa bör, i linje med vad som gäller på Finansinspektionens område, åläggas en avgiftsskyldighet. När det gäller övriga aktörer ställer sig en avgiftsfinansiering betydligt svårare. Dels är det fråga om en stor

och heterogen grupp, dels är tillsynen begränsad till avse vissa faktorer. Utredningen anser sig inte ha underlag för att bedöma en eventuell finansiering genom omprioriteringar på området.

5.2 Konsekvenser för enskilda

Sedan 2004 mäter Nutek på regeringens uppdrag företagens administrativa kostnader. Den sammanlagda administrativa kostnaden för företagen är nära 35 miljarder kronor. Regeringens mål är att sänka de administrativa kostnaderna med 25 procent fram till 2010.

Det går inte att komma ifrån att förevarande regelverk innebär en ökad administrativ börda på rapporteringsskyldiga företag och att föreliggande förslag inte kan bidra till en minskning av denna börda. När det gäller de större företag (banker, försäkringsbolag m.fl.) som hittills haft att följa regelverket innebär de mer detaljerade reglerna inga egentliga nyheter. Regelverket är emellertid nu så komplext och innefattar hantering av så stora mängder data att frågor om nya systemlösningar infinner sig för transaktionsövervakningssystem och liknande. Utredningen har inte kunnat kvantifiera dessa kostnader.

Regelverket träffar också många små företag. För dessa innebär den nya lagstiftningen krav på genomgång av de egna rutinerna och kostnader för utbildning av personalen. Till detta kommer krav på bevarande av handlingar m.m.

Regelverket träffar också indirekt snart sagt varje medborgare, eftersom det handlar om ett brett spektrum av finansiella tjänster men även annan verksamhet. Normalt innebär kravet på identitetskontroll inte någon direkt kostnad, även om i undantagsfall detta naturligtvis kan vara fallet. Kostnaden kan beskrivas som en ideell förlust av den personliga integriteten, med en möjlig motsvarande vinst som all brottsbekämpning innebär. För juridiska personer, som har att tillhandahålla de uppgifter som de av lagen berörda företagen skall inhämta, innebär regelverket eventuellt kostnader i form av att inledande av affärsförbindelse kan ta längre tid och uppfattas som administrativt krångligt i de fall då det är fråga om mer komplicerade ägarförhållanden etc.

Brottslighet och brottsförebyggande arbete

Förslagen har betydelse för det brottsbekämpande arbetet såtillvida att anmälningsbenägenheten kan antas öka, vilket i sin tur kan innebära större möjligheter att beivra brott.

Övriga konsekvenser

När det gäller övriga konsekvenser som i förekommande fall skall beskrivas finner utredningen inte några sådana att redovisa. Det gäller betydelse för kommunala självstyrelsen, för sysselsättning och service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan män och kvinnor eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

6 Författningskommentar

6.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt

Lagens rubrik föreslås ändrad till Lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

1 § En ny bestämmelse föreslås som anger innehållet i lagen, nämligen bestämmelser som syftar till att förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Bestämmelsen avser att markera att lagen innehåller administrativa bestämmelser. Begreppet finansiell verksamhet är inte närmare definierat vilket knappast är nödvändigt för förståelsen.

1 a § Paragrafens inledande två stycken, som är oförändrade och motsvarar den tidigare 1 §, innehåller en definition av penningtvätt. I det tredje stycket, som är nytt, föreslås en definition av begreppet finansiering av terrorism. Med finansiering av terrorism avses i penningtvättslagen insamling, tillhandahållande eller mottagande av pengar eller andra tillgångar i syfte att dessa skall användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå sådan särskilt allvarlig brottslighet som avses i 2 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m. Begreppet är därmed något utvidgat i förhållande till direktivets definition i artikel 1.4 som hänvisar till de brott som anges i art. 1–4 i rådets rambeslut 2002/475/RIF. Detta beslut har i svensk rätt genomförts genom lagen (2003:148) om straff för terroristbrott, grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage. 2002 års lag har tidigare, såvitt avser gransknings- och uppgiftsskyldighet endast omfattat vissa aktörer på det finansiella området. Samma personkrets som omfattas av penningtvättslagen omfattas nu av finansieringslagens bestämmelser om administ-

rativa åtgärder beträffande transaktioner som kan vara föremål för brott enligt lagen, genom en hänvisning till penningtvättslagens bestämmelser.

2 § Bestämmelsen innehåller en uppräknig av den verksamhet enligt olika lagstiftningar som omfattas av penningtvättslagen. Punkten 5 innehåller ett förtydligande, eftersom det tidigare rått viss osäkerhet om all försäkringsförmedling omfattas av lagen. Det klargörs därför att det bara är den del som avser förmedling av livförsäkringar som träffas av bestämmelserna. Punkten 8 innehåller numera en inskränkning. Endast fastighetsmäklare med fullständig registrering omfattas enligt lagtexten. Innebörden är att sådana fastighetsmäklare som endast har registrering för hyresförmedlare faller utanför. Punkten 10 har hittills endast omfattat godkända och auktoriserade revisorer. Direktivet får anses kräva att även andra personer skall omfattas i de fall de yrkesmässigt tillhandahåller revisions- eller bokföringstjänster jfr. benämningen "auditors, external accountants and tax advisors" i den engelska översättningen av direktivet. Detta innebär att nya yrkesgrupper träffas av regelverket, t.ex. sådana som benämns redovisningskonsulter eller liknande. Kravet på yrkesmässighet innebär att den som på ideell basis utför revisionstjänster åt ideella föreningar och motsvarande inte heller omfattas. Ytterligare en grupp av verksamhetsutövare "tillhandahållare av tjänster till trustar eller bolag" har tillkommit i direktivet, nämligen sådana som, utan att vara revisorer, skatterådgivare eller oberoende jurister, yrkesmässigt tillhandahåller tjänster av visst slag. Med sådana avses såväl verksamhetsutövare som tillhandahåller t. ex. färdiga aktiebolag, lagerbolag, som sådana som tillhandahåller en tjänst som består i bildande av ett bolag. Bestämmelsen placeras i en ny punkt 12.

Sista stycket är nytt. Såsom tidigare gäller att lagstiftningen omfattar filialer i Sverige till utländska företag. Direktivet ställer dock även krav på att svenska bolags majoritetsägda dotterbolag och filialer i tredjeland skall tillämpa bestämmelser om kundkännedom och bevarande av handlingar. I ifrågavarande bestämmelse används uttrycket dotterföretag för att anknyta till aktiebolagslagens terminologi beträffande koncerner. Bestämmelsen kan naturligtvis bara genomföras så långt det tredje landets lagstiftning inte lägger hinder i vägen. Bestämmelsen innehåller en erinran om detta förhållande. I förordning avses införas en bestämmelse av innebörd att

Finansinspektionen skall underrättas om hinder finns på grund av tredje lands lagstiftning.

2 b § Bestämmelsen i 2 b § gällde tidigare fysiska och juridiska personer som driver yrkesmässig handel med eller auktionsförsäljning av visst utpekat slag i de fall betalning görs kontant med ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer. Begränsningen till vissa verksamhetsområden är nu borttagen. All yrkesmässig kontanthandel till angivet belopp omfattas således. I paragrafen anges nu på ett icke uttömmande sätt vilken handel av varor som omfattas. Det ligger i sakens natur att det till stor del är i exemplifierade verksamheter som det förekommer kontanthandel. Ytterligare exempel skulle kunna utgöras av handel med hästar eller rotposter av skog.

3 § Bestämmelsen innehåll motsvaras i huvudsak av den tidigare 13 §. Före 3 § anges nu som rubrik Rutiner och utbildning. Bestämmelsen innehåller den centrala bestämmelsen att varje verksamhet som omfattas av lagens krav i 2 § , 2 a och 2 b §§ skall ha rutiner för att kunna följa lagens krav. ”Rutiner” kan visserligen bedömas täcka både förfaranden och de analyser som rutinerna grundas på. För att tydliggöra den riskbedömning (och analys) som skall göras, och för att markera vikten därav, anges nu uttryckligen att rutinerna skall vara grundade på en riskbedömning. Bestämmelsen anger vidare att anställda skall erhålla behövlig information och utbildning för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Bestämmelsen kompletteras såtillvida att det anges att information och utbildning skall ske fortlöpande. När det gäller vilken riskbedömning som krävs beror det på vad det är för verksamhet som bedrivs. Underlag för den bedömningen är kännedom om vilka typiska risker den egna branschen är utsatt för, vilka kan variera över tiden. Ytterligare ledning föreslås ges i förordning. Där anges också i vilka hänseenden det krävs rutiner. Rutiner krävs bl. a. för hur identitetskontroll skall utföras, hur granskning skall ske och hur handlingar skall bevaras.

Andra stycket motsvaras av nuvarande 13 § och anger att skyldigheterna åvilar den juridiska person som bedriver verksamhet om en fysisk person driver verksamhet enligt 2 § hos denne.

Nuvarande 3 §, som innehåller hänvisningar till strafflag föreslås upphävd.

4 § Rubriken före paragrafen är ny. Medan den tidigare rubriken löd "Identitetskontroll" lyder den nya "Tillfällen som kräver kundkännedom". Den närmare innebörden av begreppet kundkännedom anges i 4 a § och kommenteras under den paragrafen. Bestämmelserna kommenteras även i allmänmotiveringen. I 4 § anges när, dvs. i vilka situationer bestämmelserna om kundkännedom, bl. a. identitetskontroll av kunden, skall tillämpas. Punkterna 1 och 2 beskriver två fall; vid inledandet av en affärsförbindelse och vid enstaka transaktioner motsvarande 15 000 euro eller mer. I denna del motsvaras den nya bestämmelsen i huvudsak av den gamla. En justering har i syfte att förtydliga gjorts på det sättet att det även anges att flera andra transaktioner, som tillsammans uppgår till 15 000 euro, träffas av bestämmelsen. Begreppen affärsförbindelse och transaktion har samma betydelse som tidigare. Medan affärsförbindelsen avser en affärsmässig förbindelse med viss förväntad varaktighet utgör transaktionen en enstaka händelse. Ordet "enstaka" har i förtydligande syfte lagts till under punkten 2. Som tidigare används begreppet transaktion även beträffande de händelser som äger rum inom ramen för en affärsförbindelse. Under punkten 3 är angiven en situation som saknar motsvarighet i den äldre lagen. Om osäkerhet uppkommer om att de uppgifter som finns inte är tillförlitliga skall en förnyad kontroll äga rum av kundens identitet. Den bristande tillförlitligheten kan vara hänförlig både till identiteten som sådan (identitetsstöder förekommer) som till dokumentationens kvalitet. Identiteten kan behöva verifieras genom att ytterligare handlingar begärs in och granskas. Det kan antas att sådana förnyade kontroller kommer att ske oftare än tidigare som en följd av kravet på fortlöpande uppföljning av affärsförbindelsen. Med kund avses i detta sammanhang affärsförbindelsen (motparten), oavsett gängse terminologi inom olika branscher (klient, uppdragsgivare etc.).

Paragrafens andra stycke andra meningen i nuvarande lydelse om de fall där summan inte är känd utgår. Formuleringen har funnits med i tidigare direktiv men fyller knappast någon självständig funktion.

Paragrafen motsvarar i huvudsak art. 7 i direktivet. Kontroll av kunden skall dessutom, enligt art. 7 c) alltid äga rum vid misstanke om penningtvätt (oavsett undantag, tröskelbelopp etc.). Denna bestämmelse har en motsvarighet i den nuvarande lagstiftningen och kvarstår av systematiska skäl i 7 §.

Den nuvarande bestämmelsens tredje stycke om de åtgärder som krävs för att säkerställa identitet m.m. placeras i en ny 4 a §, med distansfallen i en ny 6 §, vilken bestämmelse behandlar fall som kräver skärpt kundkännedom.

Nuvarande sista styckets hänvisning till kasinolagen placeras i 4 a §.

4 a § Paragrafen föregås av en ny rubrik: Innebörden av kundkännedom. Den föreslagna bestämmelsen motsvarar innehållet i art. 8 och därmed vilka åtgärder som skall vidtas för att uppfylla kraven enligt direktivet. Kundkontroll är det begrepp som används i direktivet. Det motsvarar ungefär det engelska customer due diligence och motsvarar principen om kundkännedom (Know Your Customer, KYC). Första stycket anger att den fysiska och juridiska personen skall skaffa sig erforderlig kännedom om sina kunder. I korthet innebär det att den som omfattas av lagen skall veta med vem man gör affärer, oavsett i vilken bransch man verkar. Principen blir alltså generellt tillämplig även om tillämpningen i praktiken kommer att skilja sig åt beroende affärsförbindelsens natur och omfattning. Den kan innebära att uppgifter inhämtas om kundens tidigare affärsförbindelser, ägarförhållanden, tillgångarnas ursprung, affärsförbindelsens syfte, den tänkta användningen av produkter eller tjänster, uppföljning av affärsförhållandets utveckling och de eventuella förändringar som äger rum.

Andra stycket anger att omfattningen på åtgärderna efter en riskbaserad bedömning får anpassas efter omständigheterna. En riskbaserad bedömning kan föranleda mindre omfattande åtgärder, definitivt i det enskilda fallet men även för en viss kundkategori. I bestämmelsen är det exemplifierande uttryckt; omfattningen av kontrollerna får anpassa efter typ av affärsförbindelse, produkt eller transaktion. Denna analys kan leda till att något mer omfattande åtgärder än i det rutinmässiga normalfallet vidtas i vissa fall.

Tredje stycket, punkterna 1-3, motsvarar de krav som ställs enligt art. 8.1 a), c) och d) när en affärsförbindelse inleds. De kan sägas utgöra de preciserade minimikraven på vad kundkännedom innebär genom att ange vilka åtgärder som alltid skall vidtas. Kunden skall enligt punkten 1 till en början identifieras, genom identitetshandling, registerutdrag eller på annat tillförlitligt sätt. Identiteten skall således kunna styrkas. Det är inte tillräckligt att en person uppfattas som "känd" i den meningen att verksamhetsutövaren känner till namnet på kunden. Om kunden är känd har identiteten

kontrollerats tidigare. Med hänsyn till kravet på dokumentation och uppföljning skall kopia på identitetshandling eller motsvarande bevaras, eller hänvisning göras till tidigare kontroller. Någon skillnad föreligger härvidlag inte jämfört med dagens krav, annat än att det anges i lagen på vilket sätt en identitetskontroll kan utföras. Juridiska personer förutsätts kontrolleras på sätt som sker idag, dvs. de legala företrädarna identifieras på samma sätt som fysiska personer. Närmare föreskrifter kommer att behövas även framöver. I normalfallet torde de vanliga identitetshandlingarna; identitetskort och pass användas, liksom utdrag ur olika register. Även andra sätt måste naturligtvis kunna godtas, vilket kan aktualiseras om kunden t. ex. saknar svensk identitetshandling eller är ett utländskt bolag. I direktivet uttrycks identitetskravet så att kunden skall identifieras och identiteten styrkas ”på grundval av handlingar, uppgifter eller upplysningar från tillförlitliga och oberoende källor” vilket torde innebära att enbart kundens egna uppgifter knappast är tillfyllest. Egna uppgifter tillsammans med uppgifter från andra personer eller med handlingar som stöd kan dock räcka för att fullgöra kraven. En bedömning måste således göras från fall till fall.

Punkten 2 anger att information skall inhämtas om affärsförbindelsens syfte och art. Vilken affärsidén är, i vilka former affärerna skall bedrivas, omfattningen av dessa och hur det egna företagets produkter eller tjänster skall användas bör således framstå som klart. I vissa fall torde i praktiken inte krävas några närmare efterforskningar av syftet med affärsförbindelsen, eftersom detta får anses framgå att själva tjänsten. Detta gäller när det är fråga om att ingå avtal om standardiserade produkter och tjänster som vänder sig till breda kundgrupper, t.ex. öppnande av transaktionskonto i en bank och startande av fondsparande. Ett annat exempel är ett sedvanligt köp av bostad.

Punkten 3 anger att affärsförbindelsen skall övervakas fortlöpande. Denna bestämmelse är ny. De åtgärder som vidtas enligt punkterna 1 och 2, vid ett inledande skede, skall således följas upp. De transaktioner som vidtas under affärsförbindelsen bör således vara i linje med vad som är känt om kunden och dess verksamhet. Särskild uppmärksamhet bör förstås riktas mot eventuella förändringar av kundens normala beteende och den betydelse detta kan ha i penningvättshänseende. Som exempel kan nämnas transaktioner av mindre belopp till samlingskonton varifrån sedan större uttag eller överföringar sker, eller konton kopplade till kreditkort.

För att kunna följa upp en affärsförbindelse fortlöpande krävs rutiner. Det innebär att handlingar, uppgifter och upplysningar skall dokumenteras och hållas aktuella. Vissa verksamhetsutövare med verksamhet av större omfattning kan komma att ha elektroniska systemstöd för att kunna följa upp affärsförbindelsens utveckling. Bestämmelsen innebär dock inte något krav på viss teknisk lösning, utan uppföljningen bör utifrån riskbedömningen anpassas till de förhållanden som råder och resurserna anpassas till de områden där de gör mest nytta.

Fjärde stycket hänvisar till 6 §. För distanskunder gäller att ytterligare åtgärder för att verifiera identiteten skall utföras.

Femte stycket har innebörden att kundens ägarförhållanden skall klargöras. Verksamhetsutövaren skall göra klart för sig vem han eller hon egentligen ingår en affärsförbindelse, dvs. den fysiska person som äger eller kontrollerar kunden eller den fysiska person för vars räkning en transaktion utförs. Detta gäller i förekommande fall. I direktivet benämns denna person den verkliga förmånstagararen (beneficial owner) och begreppet definieras utförligt i art. 3.6. Såväl direkt som indirekt ägande omfattas liksom faktisk kontroll över ett företag. I vissa stiftelser kan en person som i framtiden blir förmånstagarare omfattas, liksom en grupp personer, som inte behöver vara bestämda till namnet. I lagtexten benämns denna person den verkliga huvudmannen, för att undvika felaktiga associationer till förmånstagarbegreppet i andra sammanhang. Direktivets definition återfinns inte i sin helhet i lagtexten utan får fyllas ut genom tillämpningsföreskrifter. Stycket motsvaras delvis av nuvarande 6 §. Formuleringen där: ”om det kan antas att den som vill inleda en affärsförbindelse... inte handlar för egen räkning.. ” etc.) tar närmast sikte på bulvanfallet. Den föreslagna bestämmelsen sträcker sig dock något längre, i det att det finns krav på att undersöka ägarstrukturer etc. även vid en normal affärsrelation, utan att det är fråga om en bulvansituation. Av direktivets ingress framgår att kravet på att identiteten ska fastställas kan fullgöras på flera sätt. Berörda institut och personer får själva avgöra om de vill använda offentliga register över verkliga huvudmän, be sina kunder om relevanta uppgifter eller erhålla uppgifterna på annat sätt. Offentligt registrerade uppgifter om verkliga huvudmän för juridiska personer finns i Sverige i stort sett endast beträffande större aktiebolag, som är avstämningsbolag. För den helt övervägande delen av juridiska personer, främst avses här aktiebolag, saknas sådana officiella uppgifter. Som en följd av detta kan det konstateras att fastställande av

den verkliga huvudmannens identitet huvudsakligen får ske genom inhämtande av uppgifter från kunden och dennes företrädare. Denne får ange vem som äger eller kontrollerar kunden i fråga. Endast om det finns anledning att ifrågasätta om dessa uppgifter är korrekta behöver det vidtas ytterligare kontrollåtgärder. Detta kan t.ex. ske genom kontroller i olika register. Komplicerade ägarstrukturer och framförallt ovilja eller oförmåga att redogöra för dessa kan utgöra varningstecken som innebär att affärsförbindelsen inte bör inledas. Om å andra sidan ägarstrukturen, om än komplex, låter sig utredas och inte föranleder några misstankar behöver således inte identiteten hos den som ytterst äger eller kontrollerar kunden verifieras på så sätt att identitetshandling företes.

Sjätte stycket innehåller vad som strängt taget redan framgår motsatsvis, nämligen att endast bestämmelserna som berör kundens identitet tillämpas vid enstaka transaktioner. Detta inkluderar krav på kännedom om den verkliga huvudmannen.

Sista stycket har lämnats oförändrat, med dess hänvisning till kasinolagens identitetskontroll.

4 b §. Rubriken före paragrafen lyder Tidpunkten för identitetskontroll. Bestämmelsen har ingen direkt och uttrycklig motsvarighet i nuvarande lagstiftning. Enligt huvudregeln i första stycket skall kontroll av kundens identitet äga rum innan en affärsförbindelse inleds eller en enstaka transaktion utförs.

Från huvudregeln finns vissa undantag, av vilka andra stycket torde ha den största praktiska betydelsen. Däri öppnas en möjlighet att, om det är nödvändigt för att inte avbryta den normala verksamheten och om risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är liten, i ett parallellt förfarande ingå affärsförbindelsen medan identitetskontrollen utförs. Detta förfarande förutsätter också att denna kontroll slutförs så snart det är möjligt. Enstaka transaktioner omfattas, av naturliga skäl, inte av undantaget. Syftet med bestämmelsen är att normal affärsverksamheten inte skall störas i onödan. Bestämmelsen reglerar inte hur- eller när- en affärsförbindelse inleds. I penningtvättslagens mening innebär en affärsförbindelse normalt att fråga är om ett mellanhavande grundat på ett avtal- mäklaruppdrag, köpeavtal av olika slag, öppnande av inlåningskonto, upptagande av kredit etc. De är till sin karaktär mycket olika och kan föranleda transaktioner av olika slag och med skiftande frekvens. I många fall kan t.ex. ett avtal undertecknas samtidigt som identifiering av kunden utförs, utan att något åsidosät-

tande av bestämmelsen föreligger. I de fall då affärsförbindelsen omedelbart innebär någon form av aktivitet torde affärsverksamhetens ”behöriga gång” kunna fortskrida medan t. ex komplettering av identitetshandlingar äger rum. Om kompletteringsförfarandet av något skäl inte kan slutföras blir konsekvensen att affärsförbindelsen måste avbrytas, oavsett i vilket stadium den kan anses befinna sig i. Detta framgår av 7 a §.

Tredje stycket reglerar ytterligare ett undantag. I livförsäkringsverksamhet får identitetskontrollen av förmånstagaren ske vid en senare tidpunkt än då affärsförbindelsen inleds, nämligen vid första utbetalningen eller då rättigheter annars utövas enligt försäkringsbrevet. I lagtexten används benämningen försäkringsavtal. Begreppet ”vid” avser täcka båda de i direktivet angivna tidpunkterna ”i samband med eller före”.

4 c § Rubriken före bestämmelsen, som är ny, lyder Åtgärder utförda av tredje part. I vissa fall får verksamhetsutövare, som verkar i nätverk eller motsvarande förlita sig på kontroller av kunden som utförts av t. ex ett annat kreditinstitut, som sedan hänvisar kunden vidare. Hänvisning kan ske även över nationsgränder. Tredje part kan finnas såväl inom EU som i ett annat land. En förutsättning för att få använda sig av tredje part i ett sådant fall är att landet har motsvarande regelverk för penningtvätt och terrorismfinansiering som EU. En annan, generell, förutsättning är att informationen om kunden kan göras tillgänglig av tredje part. Tredje parten måste utföra kontrollen när kunden är närvarande. Förfarandet kan därmed utgöra ett alternativ till att själv utföra en identitetskontroll enligt reglerna för distanskunder enligt 6 §.

Kontrollerna som tredje part utför får omfatta identitetskontroll och kontroll av affärsförbindelsens syfte och art (4 a § tredje stycket 1 och 2). Övriga skyldigheter enligt penningtvättslagen kvarstår, av naturliga skäl, hos det mottagande institutet, t. ex kravet på att följa upp affärsförbindelsen och att granska transaktioner etc. I den mån tredje part inte vidtagit erforderliga åtgärder kan tillsynsåtgärder riktas mot den som har utnyttjat tredje part. Någon uttrycklig lagbestämmelse anses dock inte nödvändig.

Bestämmelsen tar inte sikte på rent kontraktuella arrangemang, där någon köper en tjänst, bestående i att utföra identitetskontroller åt huvudmannen. I sådana fall svarar denne som om åtgärden utförts av honom själv. Bestämmelsen reglerar inte heller förhållandet till kunden.

4 d § Rubriken före bestämmelsen är ny och lyder Lägre krav på kundkännedom. I realiteten är det fråga om ett förenklat förfarande. Vissa moment av kontroll kvarstår alltid. Man måste till att börja med kunna konstatera att det verkligen är fråga om en undantagssituation. Dessutom kan bestämmelserna inte tillämpas vid misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det innebär att ett moment av uppföljning av affärsförbindelsen kvarstår, dock inget egentligt övervakningskrav.

Första stycket motsvarar nuvarande 4 a § första stycket, med den skillnaden att hänvisning inte görs till att identitetskontroll inte behöver göras utan i stället hänvisas till de åtgärder för kundkännedom som anges i den föreslagna 4 a §. Det nuvarande andra stycket, om att identitetskontroll inte erfordras om en transaktion görs till ett konto som tillhör någon vars identitet redan har kontrollerats, har även det bedömts utgöra ett alltför brett undantag, bl.a. med hänsyn till bestämmelsen om fortlöpande övervakning. Det utgår därför.

I samma paragraf läggs ytterligare bestämmelser till om undantag från kundkännedomskravet. Åtgärder för kundkännedom behöver således inte vidtas beträffande börsnoterade företag vars aktier handlas på en reglerad marknad i en eller flera medlemsländer eller i tredjeland med insynskrav motsvarande gemenskapens, eller beträffande svenska myndigheter.

En reglerad marknad definieras på samma sätt som i direktivet 2004/39/EG, som handlar om marknader för finansiella instrument. Utmärkande för sådana marknader är att det finns krav på auktorisation, på ledningen och på själva handeln med finansiella instrument. Kommissionen offentliggör en förteckning över reglerade marknader minst en gång per år, vilken offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning.

Med svenska myndigheter (punkten 2) avses samtliga svenska myndigheter, oavsett om de finns på statlig, kommunal eller regional nivå, och oavsett storlek eller något annat förhållande. Nationella statliga eller kommunala bolag, räknas inte till myndigheter, oavsett eventuellt allmännyttigt verksamhetsområde. Andra länders myndigheter omfattas inte. Inte heller omfattas t. ex. gemenskapens institutioner eller organ; de är dock att bedöma som lågrisk-kunder enligt kommissionens tillämpningsdirektiv (2006/70/EG).

5 § Paragrafen motsvarar delvis den tidigare 5 § och genomför i huvudsak innehållet i art. 11. Den utgår lagtekniskt i princip från produkter som är föremål för undantag och inte från verksamhetsutövaren. Även försäkringsförmedlare omfattas enligt punkten 1, på samma sätt som tidigare. Sista meningen i den nuvarande lagtexten, som innehåller bestämmelsen att identitetskontroll inte heller behöver utföras om en transaktion görs till ett konto som tillhör någon vars identitet tidigare har kontrollerats, har tagits bort eftersom något sådant generellt undantag inte kvarstår i den nuvarande direktivtexten. Enligt punkten 2 omfattas pensionsförsäkringar enligt 58 kap. inkomstskattelagen. Med den föreslagna bestämmelsen omfattas såväl privata pensionsförsäkringar som alla former av tjänstepension som tryggas genom försäkring, både kollektivavtalad och individuellt avtalad. S.k. direktpensioner omfattas inte av undantaget. Med sådana avses vanligen att arbetsgivaren tecknat och äger en kapitalförsäkring som pantsatts till den anställde som säkerhet för pensionsåtagande. Tjänstepension kan tryggas även på andra sätt än genom försäkring, även om det är det i Sverige vanligaste sättet. Andra lösningar är att pensionen tryggas i arbetsgivarens egen regi genom skuldföring i förening med kreditförsäkring, genom avsättning till pensionsstiftelse eller pensionsfonder. Dessa verksamhetsutövare omfattas dock inte av penningväxtlagen. Utomlands finns ytterligare andra former av lösningar, som inte tryggas genom pensionsförsäkring, som omfattas av undantaget i punkten 3. I direktivet anges att kravet på kundkontroll inte behöver tillämpas i fråga om "pension, pensionsrätter eller liknande som innebär pensionsförmåner för anställda, när inbetalning sker i form av avdrag på lön och systemet inte tillåter överlåtelse av rättigheter". Det är således inte formen som är föremål för undantaget utan den placering som kan ske för att trygga pensionsförmånen.

Punkten 4 upptar ett undantag för elektroniska pengar. Med sådana avses ett penningvärde som inte finns på ett individualiserat konto och är lagrat på ett elektroniskt medium, i enlighet med lagen (2002:149) om utgivning av elektroniska pengar. För att undantaget skall kunna tillämpas krävs att begränsade summor kan lagras eller lösas ut. Elektroniska pengar förekommer i begränsad omfattning i Sverige och undantaget kommer därför knappast att utnyttjas i någon omfattning.

6 § Nuvarande 6 § handlar om det som numera benämns verklig huvudman (se ovan) och formuleras väsentligen om på annan plats. Före 6 § föreslås en ny rubrik – Skärpta krav på kundkännedom. 6 § innebär genomförande av art. 13. 1-5 (i huvudsak). Första stycket anger att åtgärder utöver dem som anges i 4 a § alltid skall vidtas i ett antal fall. Den som omfattas av penningtvättslagen skall ha rutiner för att kunna avgöra att det är fråga om en situation som innebär krav på ytterligare åtgärder och sedan utföra dessa åtgärder som kan innebära ytterligare kontroller av identiteten, men även andra åtgärder.

I punkterna 1-3 anges tre typsituationer som alltid innebär skärpta krav på kundkännedom. Den första avser de fall då kunden inte är fysiskt närvarande, dvs. en affärsförbindelse eller en enstaka transaktion som sker på distans. Motsvarande bestämmelse finns idag i 4 § sista stycket. Den andra punkten anger gränsöverskridande korrespondentbankförbindelser med en motpart i tredjeland som en situation med förhöjd risk. Med korrespondentbank kan avses en samarbetsbank med vilken ett svenskt kreditinstitut slutit avtal för skötsel av betalningsförmedling. I anslutning till den bestämmelsen införs ett förbud mot korrespondentbankförbindelser med s.k. brevlådebanks (shell banks). Med sådana avses ett registrerat kreditinstitut i ett land som saknar fysisk närvaro och ledning där och som inte är anknuten till någon reglerad finansgrupp. Närvaron är således inte legalt befogad. Slutligen anges under punkten 3 som en typsituation transaktioner eller affärsförbindelser med personer i politiskt utsatt ställning vilka är bosatta utomlands (Politically Exposed Persons, PEP). Med PEP avses fysiska personer som har eller tidigare har innehaft de högsta ämbetena i ett land och deras närmaste familjemedlemmar och kända medarbetare. En definition finns intagen i art. 3.8 i direktivet. Dessutom har kommissionen i tillämpningsdirektiv (2006/70/EG) utvecklat denna definition. Det framgår därvid att det är de allra högsta nivåerna som träffas av bestämmelsen, stats- och regeringschefer, ministrar, parlamentsledamöter, domare i högsta instans, styrelseledamöter i centralbanker, ambassadörer och vissa personer som innehar de högsta posterna i statsägda företag, etc. Med ”närmaste familjemedlemmar” avses make/maka eller partner med motsvarande ställning, barn och deras makar eller partner och föräldrar. Med ”kända medarbetare” avses fysiska personer som tillsammans med PEP är verklig huvudman bakom en juridisk enhet, eller på annat sätt haft nära affärsförbindelser med

en PEP. Sistnämnda kategori behöver dock inte särskilt efterforskas utan i den delen gäller kravet om förbindelsen är allmänt känd. En PEP behandlas som sådan under ett år efter det att vederbörande har lämnat sitt uppdrag.

Vilka åtgärder som kan vara aktuella att vidta i de reglerade situationerna, dvs. handlingsreglerna, avses att regleras i författning av lägre valör. Regleringen är inte uttömmande utan andra åtgärder kan vara aktuella beroende på den aktuella situationen.

Beträffande distanskunder kan det innebära att kompletteringar görs av handlingar och uppgifter och att handlingar bestyrks m.m. Elektroniska metoder är tänkbara genom användande av s.k. e-legitimation eller andra legitimationsmetoder. Motsvarande regelverk finns idag i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd i FFFS 2005:05. I sak innebär det inga egentliga förändringar i förhållande till dagens krav.

Den skärpta kontrollen av korrespondentbankförbindelser innebär ett antal åtgärder. Dessa utgör minimikrav, dvs. åtminstone beskrivna åtgärder måste utföras. Det innebär att en bedömning skall göras såväl av motpartens affärsverksamhet som de kontroller som utförs av denne i syfte att förhindra penningtvätt och terrorismfinansiering som den rättsliga miljö denne verkar i, dvs. att tillsynen är fullgod. Dessutom skall, enligt c) ledningens godkännande inhämtas då nya förbindelser ingås med korrespondentbanker. Vilken nivå detta innebär i det enskilda företaget bör framgå av interna riktlinjer. Självfallet träffar denna bestämmelse inte samtliga verksamhetsutövare enligt penningtvättslagen, utan, i varierande omfattning, endast de som anges i 2 § först stycket 1-7 om sådan finns.

Det skall finnas rutiner för att avgöra om en person är en PEP. I ett första skede kan en person helt enkelt tillfrågas om yrke och om han eller hon är att bedöma som en PEP. I flertalet fall torde det finnas någon omständighet som innebär grund att gå vidare med en undersökning utöver dem som är betingade av det normala kravet på kundkännedom, t. ex att en person kommer från ett land med känd utbredd korruption, erhåller medel från källor som bör förändra vidare frågor etc. Kommersiella databaser finns tillgängliga vari PEP listas. I 16 § regleras viss personuppgiftsbehandling rörande dessa personer.

Vidare krävs ledningens – om sådan finns – godkännande innan en affärsförbindelse inleds med en PEP. Lämpliga åtgärder skall vidtas för att fastställa de använda medlens ursprung och den

fortlöpande övervakningen skärpas. Det sistnämnda kravet kan innebära att ett ärende handläggs på en högre nivå inom ett företag än vad som annars skulle vara fallet eller att varje transaktion som utförs inom ramen för affärsförbindelsen granskas särskilt.

Av sista stycket framgår att en skärpt kontroll skall utföras även i andra fall, om efter en riskbedömning omständigheterna föranleder det. Detta är en av de bärande tankarna bakom lagstiftningen, nämligen att kravet på dem som träffas av bestämmelserna består i att göra en bedömning av risken för att den egna verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism och vilka situationer som typiskt sett innebär en högre risk. De åtgärder som vidtas skall grundas på och anpassas efter den bedömningen.

7 § Rubriken före 7 § är ny och lyder Tillfällen som alltid kräver kundkännedom. 7 § motsvarar den tidigare bestämmelsen, men är ändrad såvitt avser hänvisning till paragrafer och med den hänvisning som föranleds av lagens utökade tillämpningsområde (åtgärder mot finansiering av terrorism). Innebörden är att kontrollåtgärder skall vidtas även i fall som enligt huvudregeln är undantagna från kraven, om det kan antas att en transaktion utgör penningtvätt eller finansiering av terrorism.

7 a § Rubriken före den nya bestämmelsen lyder Konsekvenser av att tillräcklig kundkännedom inte kan erhållas. Bestämmelsen innebär ett genomförande av art. 9.5. och anger konsekvenserna av om kraven på identifiering av kunden eller information om affärsförbindelsens syfte och art inte uppfylls. I sådant fall skall affärsförbindelsen inte inledas eller den enstaka transaktionen inte utföras. Detta gäller således även om den verkliga huvudmannen, i förekommande fall, inte kan fastställas. Om affärsförbindelsen redan har inletts med stöd av undantagsbestämmelsen i 4 b § andra stycket, skall den avbrytas. Att en identifiering av kunden inte kan genomföras kan vara ett skäl att rapportering skall äga rum enligt 9 §. Andra stycket innehåller en erinran om att uppgifter skall lämnas om förhållandena är sådana att penningtvätt eller finansiering av terrorism kan misstänkas. Under alla förhållanden bör således den saken övervägas. Så är kravet också uttryckt i direktivtexten. Från kravet är, enligt tredje stycket, undantagna oberoende jurister, revisorer och skatterådgivare i de situationer som beskrivs i 9 a och 9 b §§, dvs. i samband med att dessa yrkesgrupper bedömer kundens rättsliga situation eller försvarar

eller företräder kunden vid rättsliga förfaranden. De har således inte en skyldighet att avbryta förbindelsen med kunden om de inte kan erhålla full vetskap om t. ex deras identitet.

8 § Det första stycket är oförändrat och behandlar bevarande av handlingar från identitetskontroll. Det andra stycket är nytt och innebär krav på bevarande under fem års tid av de handlingar och uppgifter som legat till grund för affärsförbindelsen eller transaktionen, dvs. kopior på avtal och liknade. I flertalet fall torde sådana handlingar sparas redan idag, på grund av bestämmelser i annan lagstiftning, t. ex rörande bokföringsskyldighet.

9 § Första stycket innehåller en ändring som är betingad av lagens utökade syfte.

Andra stycket första meningen anger, i avsikt att förtydliga tidsaspekten, att uppgifter skall lämnas utan dröjsmål (till Finanspolisen) och ytterligare ett förtydligande beroende på lagens utökade syfte. Detta gäller om misstanken kvarstår efter granskningen. Tredje stycket inleds med huvudregeln, att verksamhetsutövaren skall avstå från transaktioner som är misstänkta till dess uppgiften enligt andra stycket har lämnats till Finanspolisen. Det kan förekomma situationer då ett avbrytande av en transaktion inte är möjligt eller skulle kunna försvåra den vidare utredningen. I sådana fall får uppgifter lämnas i efterhand. Även detta förtydligande föreslås i bestämmelsen. Det innebär inte ett högt ställt krav på den uppgiftsskyldige att denne skall göra en i alla delar korrekt eller fullständig bedömning av de olika handlingsalternativ som står till buds. Det avgörande är att uppgifter lämnas, när det finns skäl för det. Den rapporterade torde vid uppgiftslämnande efter transaktionen inte ha gjort sig skyldig till någon brottslig medverkan av något slag i det efterföljande skedet.

9 b § Bestämmelsen omfattade tidigare endast advokater och biträdande jurister. Även andra oberoende jurister, godkända och auktoriserade revisorer samt skatterådgivare är numera undantagna från rapporteringskravet när de bedömer en klients rättsliga situation.

11 § Det första stycket, som innehåller förbud att röja för kunden eller utomstående att en granskning har genomförts eller att uppgifter har lämnats eller att polisen genomför en undersökning,

är oförändrad. Andra stycket, som innehåller den nuvarande 24-timmarsfristen för advokater och biträdande jurister samt godkända och auktoriserade revisorer, har tagits bort. Inte heller dessa yrkesutövare får därför nu uttryckligen till sin huvudman ange att uppgifter lämnats.

I ett nytt andra stycke anges att meddelandeförbudet inte omfattar uppgiftslämnande till tillsynsmyndighet. Avsikten är inte att sådana uppgifter regelmässigt skall lämnas till tillsynsmyndigheten. Behov att lämna upplysningar kan emellertid uppkomma då tillsyn bedrivs, eller då t. ex en revisor eller fastighetsmäklare är föremål för ett disciplinärende.

12 § Bestämmelsen om Finansinspektionens underrättelseskyldighet har ändrats endast såtillvida att det åligger samtliga tillsynsmyndigheter att underrätta Finanspolisen om transaktioner som innebär penningtvätt och med det tillägget att det även gäller om en transaktion kan antas utgöra finansiering av terrorism.

13 § innehåller bemyndiganden och motsvarar i huvuddragen den tidigare 13 a §. De förändringar som vidtagits är föranledda främst av begreppsändring (kundkännedom i stället för identitetskontroll). Vidare finns ett uttryckligt bemyndigande i punkten 2 för föreskrifter som kan fattas om vissa undantag från krav och om skärpta krav och i punkten 5 beträffande åtgärder för granskning och uppgiftslämnande. Syftet med sistnämnda bemyndigande är bl.a. att mer i detalj kunna ange hur rapportering skall ske till Finanspolisen, t.ex. i elektronisk form eller enligt författningsreglerade formulär. För övrigt har förutsatts att Finansinspektionen inom sitt verksamhetsområde kan behöva utfärda mer detaljerade föreskrifter.

Enligt art. 40. 1 får kommissionen i enlighet med ett särskilt förfarande som anges i artikel 41. 2, anta ett antal genomförandeåtgärder, dvs. i princip fatta beslut om tillämpningsbestämmelser. Dessa omfattar bl. a. beslut om förtydligande av definitioner, men också fastställande av kriterier för bedömningen av om en situation innebär låg, respektive hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller om det är motiverat att inte tillämpa direktivet alls vid begränsad eller tillfällig finansiell verksamhet. Avsikten är att de författningsändringar som erfordras eller kan komma att erfordras skall genomföras i författning av lägre valör än lag.

15 och 16 §§ är nya. En ny rubrik föreslås: Registerfrågor och en underrubrik som lyder Tillämpningsområde. I 15 § anges att § fysiska och juridiska personer som avses i 2 § första stycket samt 2 a och 2 b §§ får behandla personuppgifter och föra register enligt bestämmelserna i 16-23 §§, vilka gäller utöver personuppgiftslagen (1998:204) vid tillämpning av lagen. I 16 § framgår att personuppgifter av visst slag får behandlas för att kunna bedöma om en kund omfattas av bestämmelserna om PEP, för att kunna bevara handlingar och uppgifter och för att kunna tillhandahålla uppgifter till Finanspolisen. För dessa syften får verksamhetsutövaren behandla uppgifter om identitet (namn), nationalitet, medborgarskap, bostadsort eller annan vistelseort samt offentlig funktion. Bestämelsen öppnar alltså för nedladdning av uppgifter om PEP, i den mån de finns att tillgå samlat, däremot inte för andra uppgifter som i och för sig skulle kunna vara av intresse för verksamhetsutövaren för att kunna kontrollera en kund. Den personuppgiftsansvarige svarar på vanligt sätt för att de grundläggande kraven på behandling av personuppgifter är uppfyllda, dvs. att personuppgifterna är bland annat riktiga och aktuella i enlighet med 9 § personuppgiftslagen.

Bestämelsen syftar även till att framförallt passhandlingar men även vanliga identitetshandlingar skall kunna samlas in och lagras elektroniskt. Sådana handlingar kan idag omfattas av förbud mot behandling av känsliga personuppgifter i 13 a) b) eller c) personuppgiftslagen eftersom de i vissa fall kan avslöja ras eller etniskt ursprung. En uttrycklig tillåtlighetsregel föreslås därför, för angivna syften.

17-23 §§ behandlar registerfrågor och motsvarar, med vissa redaktionella ändringar föranledda av förslagen i 15 och 16 §§, bestämmelserna i lagen (1999:163) om penningtvättsregister. I huvudsak likalydande bestämmelser har tidigare funnits i lagen (2002: 444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. Från denna lag hänvisas till penningtvättslagen enligt föreliggande förslag. 17 § har justerats språkligt och hänvisningen till dem som omfattas lagen ändrats. 18 § 1 innehåller liksom motsvarande bestämmelse i finansieringslagen att samordningsnummer får registreras. Den materiella ändring som föreslås består i att gallringstiden i 20 § 4 förlängs till tre år.

6.2 Förslag till lag (000) om vissa verksamhetsutövare som omfattas av lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Den föreslagna lagen innehåller främst bestämmelser om tillsyn över vissa verksamhetsutövare som inte står under tillsyn enligt annan lagstiftning samt bestämmelser om registrering av s.k. bolagsbildare.

1 § Rubriken före 1 § lyder Lagens omfattning. En uppräkningslista görs i första stycket av vissa verksamheter som omfattas av penningtvättslagen och finansieringslagen. Dessa utgörs av revisionsverksamhet eller verksamhet som består i att tillhandahålla bokföringstjänster, skatterådgivare, bolagsbildare, oberoende jurister, samt sådana fysiska eller juridiska personer som bedriver yrkesmässig handel eller auktionsförsäljning i de fall betalning görs kontant med ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer.

Andra stycket innehåller en inskränkning. En advokat eller biträdande jurist omfattas inte av lagen ens om de bedriver någon av de under p 2-4 uppräknade verksamheterna. De står i stället under Advokatsamfundets tillsyn. Detsamma gäller för godkända och auktoriserade revisorer samt registrerade revisionsbolag vilka står under Revisorsnämndens tillsyn.

3 § Bestämmelsen innehåller registreringskyldighet för tillhandahållare av tjänster till bolag. Ansökan skall ske till den myndighet som regeringen bestämmer. Prövningen omfattar enbart vandelsprövningen enligt 3 §. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad anmälan skall innehålla.

Ett särskilt register för bolagsbildare skall föras enligt tredje stycket.

2 § Paragrafen innehåller i första stycket ett vandelskrav på den som bedriver verksamhet som bolagsbildare. Den har utformats med förebild i annan lagstiftning på det finansiella området och följer det krav som finns i tredje penningtvättsdirektivet på dessa verksamhetsutövare (art. 36.2).

Andra stycket innehåller krav på verksamhetsutövaren att anmäla förändringar som sker beträffande kvalificerat innehav eller

ledning. I lagen åläggs inte tillsynsmyndigheten någon årlig uppföljning.

4 § Verksamhetsutövare enligt lagens 1 § står under tillsyn av den eller de myndigheter som regeringen bestämmer. Finansinspektionen föreslås bli tillsynsmyndighet.

5 § Bestämmelsens anger lagens omfattning. Såvitt avser bolagsbildarna enligt 1 § första stycket 3 omfattar tillsynen den nu föreslagna lagen och de tillsynsåtgärder som aktualiseras genom registreringsplikten. Tillsynen omfattar i övrigt endast de åtgärder som verksamhetsutövarna har att vidta enligt penningtvättslagstiftningen (kundkännedom, granskning, rapportering etc.) och omfattar således inte tillsyn över hur verksamheterna i fråga bedrivs i övrigt.

6 § Tillsynsmyndigheten får med stöd av första stycket förelägga den som bedriver verksamhet som bolagsbildare utan att vara registrerad att upphöra med verksamheten.

Andra stycket ger tillsynsmyndigheten rätt att begära upplysningar om verksamheten för att kunna bedöma om den är registreringspliktig.

7 § Bestämmelsen innebär en rätt för tillsynsmyndigheten att förelägga om rättelse om vandelskravet inte är uppfyllt. Om rättelse inte sker får verksamhetsutövaren avföras ur registret. Registreringen skall också upphöra om vederbörande själv anmäler att verksamheten inte längre bedrivs, eller om det framgår på annat sätt att verksamheten har upphört.

8-10 §§ anger vilka möjligheterna till ingripanden som finns. Det är fråga om sedvanliga tillsynsåtgärder: rätt att få de upplysningar och handlingar som begärs, rätt att få tillträde till lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder och rätt att få meddela förelägganden och förbud. Såväl förelägganden som förbud får förenas med vite enligt 10 §.

11 § Paragrafen innehåller, under rubriken Överklagande, att beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol och att prövnings-tillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Tillsynsmyndigheten får förordna att ett tillsynsbeslut skall gälla omedelbart.

6.3 Förslaget till lag om ändring i fastighetsmäklarlagen (1995:400)

7 § Ändringen innebär en viss utökning i fastighetsmäklarnämndens tillsynsområde. Nämnden skall se till att fastighetsmäklarna i sin verksamhet iaktar sina skyldigheter inte bara enligt fastighetsmäklarlagen utan även enligt andra författningar som reglerar fastighetsmäklarnas verksamhet.

6.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet

4 § Rubriken och innehållet i bestämmelsen föreslås ändrade på grund av penningtvättslagens nya namn och utökade syfte.

9 a § Bestämmelsen motsvaras, såvitt avser första stycket, av innehållet i nuvarande 7 § om upplysningsskyldighet. 7 § och rubriken före den bestämmelsen föreslås upphävd. Av redaktionella skäl föreslås en ny bestämmelse, 9 a § som således placeras under rubriken Ingripanden m.m.

Först stycket innebär således att Finansinspektionen, liksom tidigare, med stöd av bestämmelsen kan erhålla de upplysningar om verksamheten som behövs för att inspektionen skall kunna kontrollera att lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism följs. I andra stycket anges att Finansinspektionen för detta ändamål, dvs. för kontroll, också har rätt att få tillträde till lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där verksamhet enligt första stycket bedrivs.

Som en följd av den ändrade redaktionella placeringen kommer begäran om upplysningar kunna förenas med vite med stöd av 11 §.

10 § Ändringarna utgör följdändringar, dels i form av hänvisningen till 9 a §, dels beträffande hänvisningen till penningtvättslagens nya namn.

6.5 Förslaget till lag om ändring i kasinolagen (1999:355)

2 § Ett nytt tredje stycke föreslås som innehåller en hänvisning till att den som bedriver verksamhet enligt kasinolagen även har skyldigheter enligt penningtvättslagen.

14 § paragrafen innehåller bestämmelsen att Lotteriinspektionen bedriver tillsyn över kasinolagen och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen följs, I ett nytt andra stycke anges att Lotteriinspektionen vidare inom sitt verksamhetsområde skall utöva tillsyn enligt penningtvättslagen.

14 a–14 c §§. Bestämmelserna är nya och anger vilka befogenheter Lotteriinspektionen har vid bedrivandet av tillsyn. Inspektionen har rätt att få ta del av upplysningar och handlingar och har även rätt att få tillträde till lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där verksamhet som står under tillsyn bedrivs. Inspektionen får också meddela förelägganden och förbud och föreläggandena får förenas med vite.

17 § Rubriken före 17 § är ny och lyder Bestämmelser om överklagande. Enligt nuvarande bestämmelse får beslut som meddelats med stöd av lagen inte överklagas. I den föreslagna bestämmelsen får tillsynsbeslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd erfordras vid överklagande till kammarrätten. Lotteriinspektionen får förordna att ett tillsynsbeslut skall gälla omedelbart.

Övriga beslut får som tidigare inte överklagas.

6.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskild allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m.

1 § I andra stycket föreslås ett tillägg med hänvisning till att det i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism finns bestämmelser om åtgärder som den som bedriver finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet skall vidta för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Samtidigt föreslås 8-22 §§ upphävda. Förslaget innebär att de administrativa reglerna i lagen utmönstras genom hänvisningen till penningtvättslagen.

Ändringen i första stycket får till följd att en utökad personkrets jämfört med dagens förhållanden omfattas av finansieringslagens administrativa regler rörande gransknings- och rapporteringsskyldighet. Kretsen är densamma som i penningtvättslagen, som alltså kommer att innehålla samtliga administrativa regler som åvilar verksamhetsutövarna. Finansieringslagen kommer enbart att innehålla de straffrättsliga och straffprocessuella reglerna.

6.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet

10 § Rubriken och innehållet i bestämmelsen föreslås ändrade på grund av penningtvättslagens nya namn och utökade syfte.

17 a § Bestämmelsen är ny. Den motsvaras, såvitt avser första stycket, av innehållet i nuvarande 10 § andra stycket om upplysningskyldighet. Första stycket innebär att Finansinspektionen, liksom tidigare, med stöd av bestämmelsen kan erhålla de upplysningar om verksamheten som behövs för att inspektionen skall kunna kontrollera att lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism följs.

I andra stycket anges att Finansinspektionen för detta ändamål, dvs. för kontroll, också har rätt att få tillträde till lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, där verksamhet enligt första stycket bedrivs.

18 § Ändringen i punkten 3 är föranledd av penningtvättslagens nya rubrik.

6.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005: 405) om försäkringsförmedling

7 kap. 3 §

Ändringarna består, efter förebild från banklagstiftningen, i att tillsynen anges omfatta såväl tillsyn enligt försäkringsförmedlingslagen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen som andra

författningar. Därigenom omfattar tillsynen även uppfyllande av bestämmelserna i penningtvättslagen.

8 kap 1 §

Ändringen i första stycket innebär att Finansinspektion skall ingripa om en försäkringsförmedlare åsidosätter sina skyldigheter, inte bara enligt försäkringsförmedlingslagen och enligt föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen, utan även enligt andra författningar som reglerar förmedlarens verksamhet, t. ex penningtvättslagen.

Om försäkringsförmedlaren åsidosätter sina skyldigheter enligt penningtvättslagen, kan således Finansinspektionen ingripa på det sätt som anges i andra och tredje stycket.

8 kap. 10 §

10 § reglerar de ingripanden som Finansinspektionen kan göra mot utländska bolag som utövar försäkringsförmedling i Sverige. Penningtvättslagens bestämmelser gäller även för utländska bolags filialer här. På motsvarande sätt som i 1 § tydliggörs att ingripanden kan ske även mot den som bryter mot annan författning än lagen (2005:405) om försäkringsförmedling.

6.9 Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)

9 kap. 42 §. Paragrafens första stycke reglerar tillsammans med de båda följande paragraferna revisorns skyldighet att agera vid misstanke om brott i bolaget. Sammanfattningsvis innebär bestämmelserna följande. Om en revisor finner att en styrelseledamot eller den verkställande direktören kan misstänkas för vissa särskilda slag av brott inom ramen för bolagets verksamhet, skall revisorn – om de skadliga effekterna av gärningen inte avhjälpas och anmälan till åklagare eller polis inte längre sker – lämna sitt uppdrag samt själv göra anmälan till åklagare.

I andra stycket, som är nytt, finns ett undantag från revisorns skyldigheter enligt första stycket. Om revisorn således finner att det har förekommit transaktioner som föranleder att han eller hon

blir skyldig att vidta åtgärder enligt penningtvättslagen, gäller i stället den lagens bestämmelser.

9 kap. 43 §. Paragrafen behandlar revisorns skyldighet att underätta företagsledningen vid misstanke om brott i bolaget. Ändringen innebär att det hittillsvarande begränsade undantaget för den situationen att brottsmisstanken föranleder revisorn att lämna uppgifter enligt lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt tas bort. Att revisorn över huvud taget inte skall tillämpa paragrafen i denna situation följer numera av 42 §.

6.10 Förslaget till ny förordning om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism m.m;

Utredningen har valt att föreslå att vissa bestämmelser i direktivet som har karaktären av förfaranderegler skall genomföras genom författning av lägre valör än lag. Det gäller t. ex. förfaranden vid skärpta krav på kundkännedom, vilka som omfattas av begreppet person i politiskt utsatt ställning, samt krav på riskbedömningar m. m. För att bestämmelserna skall få ett genomslag på alla verksamheter har den föreslagna förordningen vissa bestämmelser, av typen minimibestämmelser, beträffande kraven på identitetskontroll. Vidare har föreslagits att vissa institutioner skall omfattas av lägre krav på kundkännedom. Ytterligare undantag är tänkbara.

Förordningen innehåller också vissa bestämmelser om tillsyn och den roll som framförallt Finansinspektionen tilldelas genom utredningens förslag. De närmare övervägandena framgår av avsnittet om tillsyn. Behovet av föreskriftsrätt för berörda myndigheter kan inte fullt ut avgöras. Så mycket är klart att det riskbaserade förhållningssättet inte i alla delar låter sig förenas med detaljerade föreskrifter. Alla verksamheter kräver förmodligen inte heller detta. Utredningen har bedömt att viss delegation är lämplig i förhållande till Finansinspektionen.

6.11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Samtliga lagändringar föreslås träda i kraft den 15 december, i enlighet med ikraftträdandebestämmelsen i direktivet. Vid denna tidpunkt skall lagen (1999:163) om penningtvättregister upphöra

att gälla. En ny regeringsförordning med betydligt utökat innehåll föreslås samtidigt som den nuvarande förordningen, som innehållit bemyndigande till Finansinspektionen upphävs.

En övergångsbestämmelser föreslås i förtydligande syfte i penningtvättslagen. De bestämmelser om uppföljning av affärsförbindelsen som föreslås gäller alla affärsförbindelser, även sådana som ingåtts före ikraftträdandet. Det innebär inte att det finns ett krav på att identitetskontroll av kunden eller att information om affärsförbindelsens syfte och art obligatoriskt skall genomföras på nytt beträffande dessa affärsförbindelser. Endast bestämmelsen avseende fortlöpande övervakning av affärsförbindelsen enligt punkten 3 i 4 a § tredje stycket skall tillämpas. En förnyad kontroll skall däremot äga rum om osäkerhet uppkommer om att de uppgifter som finns inte är tillförlitliga, i enlighet med bestämmelsen i 4 § andra stycket 2.

6.12 Följdändringar till författningsförslagen m.m.

Ett antal författningar innehåller hänvisningar till lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt, vilka behöver ändras med hänvisning till lagens ändrade rubrik. Det gäller lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, stiftelselagen (1994:1220) och skattebetalningslagen (1997:483). Sistnämnda lag innehåller dessutom hänvisningar till vissa lagrum, vilka således bör ändras i enlighet med nu föreslagna ändringar.

Vissa förordningsändringar kan erfordras. Förordningen (2004:331) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet bör kompletteras med bemyndigande för Finansinspektionen att erhålla uppgifter om ombud för betalningsförmedlare. På motsvarande sätt som i nämnda förordning bör införas regler om det register som skall föras med stöd av lagen (000) om vissa verksamhetsutövare som omfattas av lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt om finansiering av terrorism.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av Tomas Tetzell

Inledning

Penningtvättsutredningen borde enligt min uppfattning ha lämnat förslag också om den generella personuppgiftsbehandling som behövs för att uppfylla kraven på kundkännedom och om rätten att avsluta ett kontoförhållande när en kund misstänks för bl.a. penningtvätt. Enligt min uppfattning är det dessutom angeläget att frysning av misstänkta transaktioner möjliggörs. Detta har dock legat utanför utredningens uppdrag enligt direktiven.

Jag utvecklar mina resonemang i det följande.

Personuppgiftsbehandling för kundkännedom

Som framgår av betänkandet förutsätter penningtvättslagen en omfattande behandling av personuppgifter för att de krav som lagen ställer ska kunna uppfyllas. Särskilt gäller detta bestämmelserna om kundkännedom. För bankernas del har det varit en av de mest angelägna frågorna under utredningsarbetet att få det klarlagt att denna personuppgiftsbehandling är tillåten enligt personuppgiftslagen. Utredningen har på ett par punkter tillgodosett dessa önskemål genom att föreslå särskild reglering av för det första den personuppgiftsbehandling som förutsätts för identifiering av politiskt utsatta personer och för det andra den behandling som innefattar uppgifter om nationalitet m.m. eftersom sådana uppgifter kan vara känsliga i personuppgiftslagens mening.

Jag anser emellertid att utredningen också borde ha varit tydligare med att även den personuppgiftsbehandling i övrigt som fordras för att kraven på kundkännedom ska kunna uppfyllas är tillåten enligt personuppgiftslagen. I och för sig talar mycket för att

en intresseavvägning skulle medföra att behandlingen är tillåten, men eftersom utgången av en sådan bedömning inte kan förutses skapar det osäkerhet för företagen att förlita sig på en intresseavvägning. Detta kan leda till att företagen avstår från investeringar i systemstöd och inte behandlar en del kunduppgifter även om dessa skulle vara värdefulla från riskbedömningssynpunkt. Följden kan alltså bli att företagen inte väljer de mest effektiva systemen för att kunna tillämpa penningtvättslagen. Detta kan vara till nackdel för Sverige som land vid FATF:s granskning av effektiviteten i vårt regelverk mot penningtvätt och för enskilda företag vid förfrågningar från utländska samarbetsparter om vilka åtgärder man vidtar mot penningtvätt.

Behandling av personuppgifter aktualiseras vid inledandet av en affärsförbindelse, vid den fortlöpande övervakningen och vid rapporteringen till Finanspolisen. Det finns dessutom krav på att uppgifterna ska lagras under viss tid. Vid det inledandet av en affärsförbindelse ska uppgifter inhämtas om kundens identitet och bakgrund samt beroende på omständigheterna uppgifter om ägarförhållanden, tillgångarnas ursprung, affärsförbindelsens syfte och den tänkta användningen av produkter och tjänster. Till uppgifterna om kundens bakgrund hör information om skötsamheten i ekonomiskt hänseende.

Det kan inträffa att ett företag avstår från att inleda en kundförbindelse beroende på att den aktuella personen eller företaget inte lämnar tillräckliga uppgifter för att kravet på kundkännedom ska anses vara uppfyllt. Det finns i sådana fall ett berättigat behov av att, framför allt i större företag, spara uppgifter om dessa personer i syfte att undvika att personen återkommer till företaget via en annan kanal.

Av kraven på att affärsförbindelsen ska övervakas följer att uppgifter om kundens användning av olika produkter och tjänster får behandlas. Rätten till personuppgiftsbehandling innefattar även sådan behandling som innebär att kontroller görs mot databaser med uppgifter om PEP och personer som omfattas av sanktioner. Direktivet och lagstiftningen förutsätter en riskbaserad tillämpning, vilket innebär att omfattningen av de åtgärder som vidtas mot penningtvätten ska baseras på en riskbedömning av kunder, produkter m.m. Av detta får anses följa att de nämnda personuppgifterna även får behandlas som ett underlag för en riskbedömning.

Mot den beskrivna bakgrunden och för att uppnå klarhet beträffande behandlingen av personuppgifter i samband med åtgär-

der mot penningtvätt anser jag att utredningen borde ha föreslagit att rätten att behandla personuppgifter uttryckligen skulle ha reglerats i penningtvättslagen.

Kontraheringsplikten enligt lagen om insättningsgaranti

Vissa av de företag som omfattas av penningtvättslagen har en kontraheringsplikt. Exempelvis är enligt 11 b § lagen om insättningsgaranti de kreditinstitut som erbjuder insättningsgarantiskyddat sparande skyldiga att erbjuda detta till var och en. Från denna huvudregel kan undantag göras endast om det finns särskilda skäl. Det kan vara att en kund tidigare varit ohederlig mot en bank eller att det föreligger misstanke om penningtvätt eller om den anställda i institutet genom att ta emot medlen främjar brott (prop. 2002/03:139 s. 598). Finansinspektionen har i sina allmänna råd om inlåningskonton och tillhörande banktjänster (FFFS 2001:8) också angett denna s.k. inlåningsskyldighet. Dessa allmänna råd baserar sig på äldre bestämmelser, men gäller alltså. De går på vissa punkter längre än förarbetena till lagen om insättningsgaranti.

Denna kontraheringsplikt, tidigare benämnd inlåningsskyldighet, har funnits under lång tid och reglerades tidigare i 2 kap. 1 § bankrörelselagen, där det stadgades "En bank är skyldig att ta emot inlåning på räkning från allmänheten". Såväl den tidigare som den nuvarande bestämmelsen tar sikte på situationen när en kundförbindelse inleds. Det är då som de angivna omständigheterna kan åberopas mot att öppna ett kundförhållande (inlåningskonto). Vad som gäller under ett pågående kundförhållande, dvs. under vilka omständigheter som ett kreditinstitut kan säga upp en kundförbindelse (ett insättningsgarantiskyddat konto) är oreglerat. Det finns heller ingen rättspraxis på området.

I förarbetsuttalandena till lagen om insättningsgaranti har uttalats att det inte bör accepteras att ett institut vägrar vissa personer tillgång till konton som omfattas av garantin. Detta tillsammans med Finansinspektionens allmänna råd uppfattas av bankerna som ett mycket starkt tryck på att alla ska ha rätt till ett konto. Detta har medfört att bankerna inte anser sig kunna ta steget att avsluta konton även i de fall då kunder använder kontona på ett sätt som väcker misstankar om oegentligheter. Bankerna torde i allmänhet inte heller avsluta konton för en kund när denne anmälts till Finanspolisen misstänkt för penningtvätt. I dessa fall begränsar

man sig till att avböja de enskilda transaktioner som anses misstänkta. Bankerna upplever det som mycket frustrerande att behöva ha kvar kunder som man misstänker för brottslig verksamhet. Bankföreningen påtalade detta i en promemoria till FATF i samband med dess utvärdering av Sverige hösten 2005. Detta föranledde FATF att i sin utvärderingsrapport (s. 69) uttala: "There are certain characteristics of Swedish law as regards financial institutions, like strong presumption that basic financial services must normally be made available to every person, that when coupled with a developing AML/CFT regime, may make implementing the FATF 40+9 more challenging". Bankföreningen har i en skrivelse till utredningen framfört detta och framhållit att bankerna uppfattar de angivna reglerna som ett betydande hinder för sina åtgärder mot penningtvätt och annan brottslighet.

Anledningen till att bankerna inte avslutar konton i de nämnda situationerna är – utöver att det inte finns något författningsmässigt stöd för det – risken för skadeståndstalan eller ingripande från Finansinspektionen efter anmälan från kunden. Även om banken skulle sakligt sett ha rätt innebär anmälan i sig risk för en betydande ryktesförlust för banken. En ytterligare starkt avhållande faktor är att banken inte vid fall av misstänkt penningtvätt kan upplysa kunden om anledningen till att kontot avslutas, eftersom banken då bryter mot penningtvättslagens meddelandeförbud. Att säga upp ett kundförhållande utan angivande av skäl har bankerna inte ansett vara ett godtagbart agerande.

Det ska här erinras om att den nya lagen innebär krav på en löpande övervakning av affärsförbindelsen. Om en bank inte får tillfredsställande svar på frågor om syftet med olika transaktioner och gör bedömningen att transaktionen eller utnyttjandet av en viss tjänst inte kan ha något rimligt affärsmässigt syfte och inte stämmer överens med den bild av syftet med affärsförbindelsen som angavs när förbindelsen inleddes, kan banken inte uppfylla kraven i bestämmelsen om kundkännedom. Det framstår därvid som naturligt att banken inte längre ska vara skyldig att tillhandahålla den aktuella kontoformen till kunden. Banken riskerar annars att medverka till transaktioner som man inte förstår syftet med och som i vissa fall kan ingå i ett brottsligt förfarande. Banken kan också anses bryta mot medverkansförbudet. I de angivna situationerna bör banken därför ha rätt att säga upp kundens konton som omfattas av insättningsgarantin. Motsvarande bör också kunna ske

i samband med att kunden anmäls till Finanspolisen för misstänkt penningtvätt.

Enligt min uppfattning borde utredningen ha föreslagit en ändring i 11 b § lagen om insättningsgaranti innebärande att kreditinstitut (och övriga institut som tar emot insättningar) har rätt att avsluta en viss kunds konton om institutet inte kan skaffa sig sådan erforderlig kännedom om kunden som avses i penningtvättslagens bestämmelser om kundkännedom eller institutet anmält kunden som misstänkt för penningtvätt eller terrorismfinansiering.

Frysning av misstänkta transaktioner

Utredningens direktiv har tyvärr varit begränsade och därmed inte möjliggjort för utredningen att ta ett helhetsgrepp på penningtvättsregleringen. Straffrättsliga frågor och frågor om tvångsmedel har fallit utanför utredningens område.

Jag vill trots detta framföra att det i svensk rätt bör införas en möjlighet till frysning av medel i samband med misstänkt penningtvätt. Detta föreslogs redan 1997 av en tidigare penningtvättsutredning (SOU 1997:36). Tyvärr har det inte lett till lagstiftning. Frysningens institut skulle innebära att en åklagare kan fatta beslut om frysning på anmälan av Finanspolisen efter det att en anmälan om misstänkt penningtvätt gjorts från en bank eller annat företag som omfattas av lagen. Frysningen skulle gälla under högst två dygn. Under denna tid får avgöras om grund finns för att inleda en förundersökning och besluta om andra tvångsmedel eller om transaktionen kan tillåtas.

Frysningens institut finns i många länder och torde vara ett verkningsfullt medel mot penningtvätt eftersom det ger förutsättningar att ingripa under pågående penningtvätt och komma åt de aktuella medlen.

Särskilt yttrande av Carlos Barriuso

I avsnitt 5.6 behandlar utredningen tillsynsfrågor med anledningen av genomförandet av det tredje penningtvättsdirektivet (2005/60/EG) i svensk rätt. Härav framgår att Finansinspektionen föreslås ges tillsynsuppgifter beträffande vissa företag som omfattas av direktivets tillämpningsområde (skatterådgivare, revisorer som inte är auktoriserade eller godkända, vissa oberoende jurister, tillhandahållare av tjänster till bolag, handel med och auktionsförsäljning av värdefull lös egendom).

Utredningens förslag innebär därvid att Finansinspektionen ges tillsynsuppgifter beträffande ett betydande antal företag i den icke-finansiella sektorn. Enbart de företag som driver handel med värdefull lös egendom har, av utredningen, uppskattats till ett förhållandevis stort antal. Som en jämförelse kan härvid anges att Finansinspektionens tillsyn idag omfattar ca. 3 500 företag. Den nu aktuella ickefinansiella sektorn innehåller, såvitt kan bedömas, betydligt fler företag än så. Det reella antalet företag i den ifrågavarande sektorn är dock, såvitt har förståtts, oklar.

Finansinspektionen får enligt min mening anses besitta en begränsad kunskap över den ifrågavarande ickefinansiella sektorn. Då Finansinspektionens tillsyn är inriktad på den finansiella sektorn torde myndigheten även ha svårigheter att löpande erhålla, för tillsynsändamål, nödvändig information avseende de olika branscherna i den ickefinansiella sektorn. Detta i synnerhet då sektorn ifråga utgörs av tämligen disparata branscher. Finansinspektionen kommer därmed enligt min mening i förhållande till denna sektor ha svårigheter att tillhandahålla erforderlig vägledning beträffande exempelvis riskbedömningar och metoder. Något som utredningen bedömt vara betydelsefullt. De företag som nu är aktuella föreslås inte heller, med undantag för tillhandahållare av tjänster till bolag, vara underkastade någon tillstånds- eller anmälningsplikt. Det kan därmed konstateras att Finansinspektionen i stor utsträckning kommer att bedriva tillsyn över ett betydande antal företag i den ickefinansiella sektorn utan att äga någon närmare kunskap om vilka dessa företag är. Detta kan i förhållande till den tillsyn som myndigheten bedriver idag inte anses vara ändamålsenligt.

Det torde även kunna ifrågasättas om utredningens förslag avseende administrativa sanktioner ger Finansinspektionen erforderliga möjligheter att bedriva en effektiv tillsyn i förhållande till den nu aktuella kretsen av ickefinansiella företag.

Det kan i sammanhanget även konstateras att utredningens förslag inte synes vara förenliga med vad som tidigare har framförts avseende nu aktuella tillsynsfrågor. Härav kan följande anges. I samband med det andra penningtvättsdirektivets genomförande i svensk rätt (proposition 2003/04:156 om skärpta regler mot penningtvätt) framfördes bland annat att det inte kan anses vara lämpligt att låta Finansinspektionen utöva tillsyn eller annan kontroll över oberoende jurister och andra kategorier, till exempel fastighetsmäklare och de som driver handel med vissa slags lös egendom. Vidare har utredningen om framtida finansiell tillsyn (SOU 2003:22) bland annat anfört att Finansinspektionens tillsyn bör renodlas.

Mot bakgrund av de skäl som framförts ovan och med beaktande av vad som tidigare konstaterats avseende tillsynen, så delar jag inte utredningens förslag om att Finansinspektionen ska ges tillsynsuppgifter över delar av den ickefinansiella sektorn som omfattas av det tredje penningtvättsdirektivet.



Beslut vid regeringssammanträde den 9 februari 2006.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare får i uppdrag att se över frågor som rör vilka åtgärder som behöver vidtas för att ytterligare effektivisera bekämpningen av penningtvätt och terrorismfinansiering.

Utredarens huvuduppgift är att analysera vilka ändringar som krävs i den nuvarande svenska regleringen för att genomföra 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 lämna förslag till hur sådana bestämmelser bör utformas. I uppgiften ingår dock inte frågor om den svenska kriminaliseringen av penningtvätt och terrorismfinansiering.

Direktivets regler har anpassats till de reviderade 40 rekommendationer om bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering som antogs av Financial Action Task Force (FATF) år 2003. Det har även skett en anpassning till vissa av FATF:s 9 specialrekommendationer om terrorismfinansiering. Utredaren skall analysera om det dessutom krävs några regeländringar för att genomföra FATF:s 40 rekommendationer. Utredaren skall också beakta vad som framförs i FATF:s kommande utvärderingsrapport av hur Sverige uppfyller rekommendationerna och den specialrekommendation som rör alternativa betalningsöverförare. Utredaren skall även i denna del lämna förslag till de författningsändringar som han eller hon anser behövas. Liksom beträffande direktivet omfattas inte den svenska kriminaliseringen av penningtvätt och terrorismfinansiering. Dessutom ingår inte i utredarens uppdrag att överväga rekommendationerna om förverkande m.m. och internationellt samarbete.

Uppdraget skall redovisas senast den 29 december 2006.

Bakgrund

Internationellt arbete

Ett viktigt inslag i kampen mot organiserad brottslighet och terrorism är att bekämpa penningtvätt och finansiering av sådan verksamhet. Banker och andra finansiella företag har sedan lång tid utnyttjats för tvättning av pengar som kommer från brottslig verksamhet.

Med penningtvätt avses åtgärder som syftar till att dölja ursprunget av illegalt åtkomna tillgångar. Penningtvätt förutsätter alltså att ett annat brott (förbrott) begåtts som genererat en vinst som skall döljas. Penningtvätt utförs ofta i tre steg. Först förs de illegalt åtkomna medlen in i det finansiella systemet. Detta kan ske på olika sätt, t.ex. genom att dela upp en stor summa pengar i mindre insättningar. Därefter brukar gärningsmannen flytta runt eller omvandla medlen för att dölja källan till dessa. Det kan röra sig om förflyttning mellan olika konton eller köp av olika finansiella instrument. Slutligen förs medlen tillbaka ut i den legala ekonomin genom investeringar i exempelvis fastigheter, lyxartiklar och affärsprojekt.

Penningtvätt och terrorismfinansiering är såväl internationella som nationella företeelser. Arbetet med att bekämpa dessa typer av brottslighet bedrivs bl.a. inom internationella organ som Financial Action Task Force (FATF) och Förenta nationerna (FN).

Det ledande organet på området är FATF som består av 31 medlemsländer, Europeiska kommissionen och Gulfrådet. FATF utarbetar regler och riktlinjer för bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering. De rekommendationer som antas av organet är bindande för dess medlemmar som har att genomföra nationella åtgärder för att uppfylla dessa. FATF:s rekommendationer reviderades år 2003 och består nu, efter ett tillägg år 2004, av dels 40 rekommendationer som gäller penningtvätt och terrorismfinansiering, dels 9 specialrekommendationer avseende terrorismfinansiering.

Under hösten 2005 inledde FATF en utvärdering av hur Sverige uppfyller FATF:s 49 rekommendationer. Utvärderingen väntas resultera i en rapport under år 2006.

Även på europeisk nivå har det tagits fram regler som har till syfte att bekämpa penningtvätt och terrorismfinansiering. År 1991 beslutades ett EG-direktiv om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar (91/308/EEG). Betydande utvidgningar av regelverket gjordes sedan genom ett ändringsdirektiv 2001 (2001/97/EG). Senast har regelverket reviderats år 2005 genom ett nytt direktiv (2005/60/EG). Detta direktiv ersätter helt 1991 års direktiv och innebär bl.a. att åtgärder mot finansiering av terrorism förts in i de nya reglerna. EG-reglerna har hela tiden byggt på de rekommendationer som tagits fram inom FATF. Således inbegriper 2005 års direktiv den revidering av rekommendationerna som gjordes ett par år tidigare.

Svenska bestämmelser

De grundläggande svenska bestämmelserna om penningtvätt finns i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt (penningtvättslagen). Den straffrättsliga regleringen av förfaranden som syftar till att tvätta utbyte av brott finns dock i brottsbalken. Penningtvätt är straffbart som häleri/penninghäleri eller häleri-/penninghäleriförseelse (9 kap. 6–7 a §§). Vidare kan bestämmelserna om skyddande av brottsling i brottsbalken bli tillämpliga i vissa fall (17 kap. 11 §).

Enligt penningtvättslagen är fysiska och juridiska personer som driver någon av de finansiella verksamheter som anges i lagen (finansiella företag) som huvudregel skyldiga att kontrollera kundernas identitet när man inleder en affärsförbindelse, när transaktioner sker avseende belopp som motsvarar 15 000 euro eller mer och när det, oavsett belopp, finns misstanke om penningtvätt. Kretsen av finansiella företag utgörs i princip av de företag – och verksamheter – som står under Finansinspektionens tillsyn. Dessa finansiella företag är vidare skyldiga att till Finanspolisen, som är den enhet inom Rikspolisstyrelsen som är utsedd att vara mottagare av rapporter om misstänkta transaktioner, anmäla alla förhållanden som kan tyda på penningtvätt. Företagen har även ålagts ett meddelandeförbud. Förbudet innebär att man inte får röja för kunden eller för någon annan utomstående att upplysningar om förhållanden som kan tyda på tvättning av pengar har lämnats till Finanspolisen.

De finansiella företagen skall bevara handlingar och uppgifter från identitetskontroller under viss tid. Företagen skall också införa rutiner för att hindra att de utnyttjas för förfaranden som har sam-

band med tvättning av pengar samt se till att de anställda får information och utbildning i frågor som rör sådana förfaranden.

I den tillsyn som Finansinspektionen har över de finansiella företagen ingår att övervaka att de följer bestämmelserna om penningtvätt. Om Finansinspektionen i sin verksamhet får kännedom om transaktioner som kan antas utgöra penningtvätt, är inspektionen skyldig att underrätta Finanspolisen om detta. Finansinspektionen har vidare en regelgivande uppgift på området. Inspektionen har i kraft av denna meddelat föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet (FFFS 2005:5). Dessa kompletterar och förtydligar bestämmelserna i penningtvättslagen och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. för den krets av juridiska och fysiska personer som driver sådan finansiell verksamhet som innebär att de omfattas av skyldigheterna enligt de nämnda lagarna. Skyldigheterna enligt penningtvättslagen utsträcktes den 1 januari 2005 till att omfatta oberoende jurister, godkända och auktoriserade revisorer, skatterådgivare, fastighetsmäklare, kasinon och personer som yrkesmässigt handlar med varor av högt värde, såsom antikviteter, konst, ädelstenar, metaller och transportmedel. Vidare utvidgades kretsen av finansiella företag till att omfatta även sådana som driver fondverksamhet.

Oberoende jurister omfattas av penningtvättslagens bestämmelser bara när de deltar i vissa finansiella transaktioner och företagstransaktioner för en klients räkning. Oberoende jurister, godkända och auktoriserade revisorer samt skatterådgivare undantas i vissa situationer från skyldigheten att till polisen lämna uppgifter om omständigheter som kan tyda på penningtvätt, bl.a. när de uppträder som rättegångsombud, biträde eller försvarare. För advokater och biträdande jurister på advokatbyrå gäller undantaget från rapporteringsskyldighet även för den information de erhåller när de bedömer en klients rättsliga situation. För advokater och biträdande jurister på advokatbyrå samt godkända och auktoriserade revisorer gäller förbudet att för klienten eller någon utomstående röja att granskning av en transaktion skett och att uppgifter lämnats till polisen eller att polisen genomför en undersökning under 24 timmar från det att granskning inletts eller uppgifterna lämnats till polisen.

Fysiska och juridiska personer som omfattas av penningtvättslagens bestämmelser får enligt lagen (1999:163) om penningtvättregister föra register över sådana uppgifter om misstänkt penning-

tvätt som man har lämnat till Finanspolisen. Lagen innehåller bl.a. regler om när uppgifter i registret skall gallras och ett förbud mot att lämna ut uppgifter till den som blivit registrerad.

I kasinolagen (1995:355) finns särskilda bestämmelser för kasinon om identitetskontroll som gäller i stället för dem i penningtvättslagen.

Lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. innehåller bestämmelser för genomförande av den internationella konventionen om bekämpning av finansiering av terrorism som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 9 december 1999 (54/109). Finansiella företag som omfattas av penningtvättslagens tillämpningsområde, utom sådana som driver fondverksamhet, är enligt nämnda lag skyldiga att bl.a. granska transaktioner som kan misstänkas avse tillgångar som är föremål för brott enligt den lagen och att lämna uppgifter till Finanspolisen om sådana transaktioner. Även i övrigt innehåller den lagen bestämmelser för de finansiella företagen liknande dem i penningtvättslagen. Finansinspektionen har även enligt lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m. en skyldighet att underrätta Finanspolisen om misstänkta transaktioner. I denna lag finns vidare bestämmelser motsvarande dem som finns i lagen om penningtvättsregister.

EG:s regler

1991 års direktiv

Det första initiativet på europeisk nivå att reglera åtgärder mot penningtvätt genomfördes, som nämnts, genom rådets direktiv av den 10 juni 1991 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar (91/308/EEG). Syftet med direktivet var att genom däri föreskrivna åtgärder värna sundheten och stabiliteten i kreditinstitut och andra finansiella institut. Åtgärderna syftade till att försvåra penningtvätt och komplettera de straffrättsliga åtgärder med vilka penningtvätt i första hand bekämpas.

Direktivet var ett minimidirektiv, vilket innebär att varje enskilt land kan fastställa strängare regler.

Medlemsstaterna skulle se till att penningtvätt, såsom detta brott definierades i direktivet, förbjöds.

En ovillkorlig skyldighet att vidta åtgärder i enlighet med direktivet fanns endast i fråga om tillgångar som härrörde från narkotikabrottslighet. Enligt direktivet borde länderna emellertid överväga att utvidga tillämpningen till andra former av brottslighet, vilket gjordes i bl.a. Sverige.

2001 års ändringsdirektiv

År 2001 beslutades om ändringar i 1991 års direktiv. Ändringarna finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/97/EG av den 4 december 2001 om ändringar av rådets direktiv 91/308/EEG om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar. De väsentligaste ändringarna jämfört med 1991 års direktiv var följande.

Även viss annan allvarlig brottslighet än narkotikabrott kom att föras in under de förfaranden som skall betraktas som förbrott till penningtvätt. Definitionen av finansiellt institut utvidgades till att avse även värdepappersföretag samt företag för kollektiva investeringar som erbjuder sina andelar eller aktier till försäljning. För tydlighetens skull angavs uttryckligen att valutaväxlingskontor och kontor för överföring eller översändande av pengar utgör finansiella institut.

Direktivets skyldigheter att på olika sätt delta i bekämpandet av penningtvätt utvidgades till att gälla ett antal verksamheter och yrken utanför den finansiella sektorn som har visat sig vara särskilt sårbara för penningtvätt. För notarier, oberoende jurister, revisorer och skatterådgivare blev medlemsstaterna emellertid inte skyldiga att tillämpa förbudet att röja för klienten eller någon annan utomstående att upplysning har lämnats till en penningtvättsbekämpande myndighet. Det infördes också strängare krav på identitetskontroll när en affärsförbindelse inleds med en person som inte är fysiskt närvarande.

2001 års direktiv genomfördes i svensk rätt genom ändringar i bl.a. penningtvättslagen som trädde i kraft den 1 januari 2005.

2005 års direktiv

Hösten 2005 antogs inom EU ett nytt penningtvättsdirektiv, 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. Detta direktiv ersätter helt 1991 års direktiv. Av de ändringar som

2005 års direktiv innehåller jämfört med det gamla direktivet härrör flertalet från den revidering som gjordes av FATF:s 40 rekommendationer gällande penningtvätt år 2003. Då utvidgades rekommendationerna till att avse även finansiering av terrorism. Dessutom infördes samma år åtta specialrekommendationer mot sådan finansiering samt året därpå ytterligare en sådan rekommendation. Förutom bestämmelser som syftar till att bekämpa penningtvätt innehåller det nya direktivet således bestämmelser som skall motverka terrorismfinansiering. Vad som sägs i det följande om penningtvätt gäller därför också terrorismfinansiering. Direktivet innehåller flera nya definitioner, som inte tidigare förekommit inom detta område, bl.a. av terrorismfinansiering. Dessutom har gamla definitioner justerats. Direktivet föreskriver vidare att det skall vara förbjudet för kreditinstitut och finansiella institut att ha anonyma konton i sin verksamhet. Direktivet innehåller även utökade och detaljerade krav på hur kundkontroll skall utföras. En möjlighet till ett förenklat kontrollförfarande finns emellertid när det föreligger en låg risk för penningtvätt. Å andra sidan skall kundkontrollen vara mer ingående i fall då det föreligger en förhöjd risk för penningtvätt. Exempel på sådana situationer är när en kund inte är fysiskt närvarande, gränsöverskridande transaktioner och förbindelser med politiskt utsatta personer. Vidare har kommissionen med hjälp av en särskild expertkommitté möjlighet att fastställa kriterier att användas vid identifiering av andra situationer än de som anges i direktivet där låg respektive hög penningtvättsrisk föreligger och till vilka kundkontrollen kan anpassas.

Genomgående framhålls att kundkontroll alltid skall utföras efter en riskbedömning i varje enskilt fall. Ett krav på att den verkliga ägaren till företag skall kontrolleras i vissa fall har tillkommit. Alla komplexa och ovanliga transaktioner skall också särskilt kontrolleras.

Enligt direktivet är fortfarande huvudregeln att kundkontroll skall utföras innan det att en affärsförbindelse ingås men det klargörs att en affärsförbindelse får påbörjas även om kundkontrollen inte är slutförd. När en kundkontroll inte kan utföras på ett tillfredsställande sätt skall förbindelsen dock avslutas, utom i fall då nationell lagstiftning medger en uttrycklig rätt till juridiskt biträde.

Även tidigare ingångna förbindelser skall kontrolleras om det uppstår en misstanke om penningtvätt eller terrorismfinansiering. För att undvika dubbelkontroller krävs inte, i fall då tillfredsstäl-

lande kundkontroll utförts av annan som har att följa penningtvättsregleringen, att en ny kontroll görs.

Enligt direktivet skall medlemsstater vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra att anställda utsätts för hot när de tillämpar nationell lagstiftning mot penningtvätt.

Direktivet bygger delvis vidare på det tidigare förbudet (meddelandeförbudet) att för kunden röja att rapportering om penningtvätt har skett, men undantagsmöjligheten som tidigare funnits för bl.a. oberoende jurister i detta avseende har ersatts med annan reglering. När en oberoende jurist avråder sin klient från brottslig verksamhet så skall detta inte räknas som ett brott mot meddelandeförbudet.

Skyldigheten att bevara handlingar som använts vid kundkontroll i fem år kvarstår. En nyhet är att fysiska och juridiska personer även skall utsträcka direktivets krav till filialer som verkar i tredje land, om regleringen där är svagare än den som gäller i hemlandet. En skyldighet att vid förfrågningar från en penningtvättsbekämpande myndighet tillhandahålla information angående affärsförbindelser som skett med andra fysiska och juridiska personer fem år tillbaka i tiden föreskrivs.

Medlemsstaterna skall utöva en fungerande tillsyn över de fysiska och juridiska personer som omfattas av direktivet. Kommissionen skall, med biträde av Kontaktkommittén för penningtvätt, kunna utfärda riktlinjer för hur ett antal av direktivets regler närmare skall tillämpas.

Det nya direktivet skall vara genomfört i nationell rätt senast den 15 december 2007.

FATF:s 49 rekommendationer

FATF:s mandat omfattade från dess start år 1989 endast bekämpning av penningtvätt. Under början av 1990-talet antog FATF 40 rekommendationer för bekämpning av penningtvätt. Rekommendationerna har sedan dess reviderats flera gånger. Senast skedde det år 2003. Rekommendationerna innehåller bestämmelser om bl.a. kriminalisering av penningtvätt (nr 1), kundidentifiering (nr 5) och internationellt samarbete (nr 35–39). 2005 års direktiv omhändertar flertalet av de frågor som omfattas av FATF:s omarbetade rekommendationer. Det finns dock vissa frågor som inte täcks av direktivet, bl.a. rekommendation nr 19 om inrättandet av en central data-

bas dit finansiella institutioner kan rapportera transaktioner över en viss summa.

Efter attentaten i USA den 11 september 2001 utvidgades FATF:s mandat till att omfatta även bekämpning av terrorismfinansiering. I oktober samma år antog FATF åtta specialrekommendationer inom detta område. Rekommendationerna omfattar bl.a. bestämmelser om kriminalisering av terrorismfinansiering (nr II), frysning av tillgångar (nr III), betalningsöverförare (nr VI) och information som skall åtfölja betalningsöverföringar (nr VII).

År 2004 antogs ytterligare en specialrekommendation. Den rör bekämpning av olovlig transport av kontanter över gränser m.m. (nr IX).

Även FATF:s specialrekommendationer är, som ovan nämnts, bindande för dess medlemmar. Några av specialrekommendationerna kommer att genomföras genom EG-förordningar, som blir direkt tillämpliga i Sverige. Det gäller specialrekommendationerna nr VII och IX, som kommer att träda i kraft under år 2007. För närvarande pågår förhandlingar inom EU om hur specialrekommendationerna nr VI och VIII skall omhändertas inom EG-rätten.

Uppdraget

EG-direktivet

Det finns ett behov av att analysera och överväga ett antal frågor med anledning av genomförandet av 2005 års direktiv om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism. En särskild utredare bör tillkallas för att göra detta. Utredaren skall lämna förslag till de författningsändringar som han eller hon finner motiverade. Utredarens uppdrag skall dock inte omfatta den svenska kriminaliseringen av penningtvätt och terrorismfinansiering (artikel 1). I utredarens huvuduppdrag – att överväga hur direktivet lämpligen skall genomföras i svensk rätt – skall ingå att så långt som möjligt ta ställning till hur genomförandeåtgärder som kommissionen med stöd av direktivet kan komma att föreslå eller anta bör hanteras.

Utredaren skall vidare särskilt överväga och analysera vilka åtgärder som krävs för att verksamheter som faller utanför den finansiella sektorn men som omfattas av direktivet – såsom fastighetsmäklare, advokater och revisorer m.fl. – skall ställas under tillräck-

lig tillsyn för att uppfylla direktivets krav. I samband härmed skall utredaren också överväga vilka myndigheter som skall ges föreskriftsrätt för dessa aktörer. Övervägandena i denna del skall även omfatta oberoende jurister, redovisningskonsulter samt personer som yrkesmässigt handlar med varor av högt värde om betalning görs kontant med ett belopp om 15 000 euro eller mer. I denna del bör jämförelse ske av hur bestämmelserna har utformats i andra länder inom Europeiska unionen.

FATF:s rekommendationer

Genom 2005 års direktiv har EG-reglerna om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism visserligen anpassats till FATF:s 40 rekommendationer i deras senaste reviderade form. Det behöver dock analyseras och övervägas om det behövs ytterligare regeländringar för att uppfylla de krav som ställs i rekommendationerna. Detta gäller även den specialrekommendation som finns om alternativa betalningsöverföringar (nr VI). Utredaren skall därvid beakta vad som framförs i den rapport över FATF:s utvärdering av hur Sverige uppfyller FATF:s rekommendationer som väntas under år 2006.

Utredaren skall vidare särskilt överväga lämpligheten av FATF:s rekommendation nr 19 om inrättandet av en central databas dit finansiella institutioner kan rapportera transaktioner över ett visst belopp.

Även i fråga om FATF:s rekommendationer gäller att utredarens uppdrag inte skall omfatta den svenska kriminaliseringen av penningtvätt och terrorismfinansiering (nr 1 och 2 samt specialrekommendationerna I och II), förverkande m.m. (nr 3) och internationellt samarbete (nr 35–39).

Myndighetssamverkan

Utredaren skall också göra en kartläggning av vilka myndigheter som berörs av lagstiftningen som syftar till att motverka penningtvätt och terrorismfinansiering och vilken samverkan som sker mellan dessa myndigheter.

Utredningsarbetet

Utredaren skall i sitt arbete samråda med berörda myndigheter och organisationer som har relevans för detta utredningsuppdrag. De myndigheter som främst berörs är Finansinspektionen, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren.

Utredaren skall hålla sig informerad om Justitiedepartementets arbete i de frågor som ligger inom ramen för direktivet 2005/60/EG och FATF:s 49 rekommendationer.

Uppdraget skall redovisas senast den 29 december 2006.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till utredningen om penningtvätt och terrorismfinansiering (Fi 2006:03)

**Dir.
2006:134**

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 2006.

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 9 februari 2006 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över frågor som rör vilka åtgärder som behöver vidtas för att ytterligare effektivisera bekämpningen av penningtvätt och terrorismfinansiering (dir. 2006:17). Utredarens huvuduppgift är att analysera vilka ändringar som krävs i den svenska regleringen för att genomföra 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. Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 29 december 2006.

Utredningstiden förlängs. Utredaren skall redovisa sitt uppdrag senast den 30 mars 2007.

(Finansdepartementet)

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

(Text av betydelse för EES)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR
ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, särskilt artikel 47.2 första och tredje meningarna samt artikel 95,

med beaktande av kommissionens förslag,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande ⁽¹⁾,

med beaktande av Europeiska centralbankens yttrande ⁽²⁾,

i enlighet med förfarandet i artikel 251 i fördraget ⁽³⁾, och

av följande skäl:

- (1) Stora flöden av svarta pengar kan återverka på den finansiella sektorns stabilitet och rykte och bli ett hot mot den inre marknaden, och terrorismen skakar vårt samhälle i dess grundvalar. Som ett komplement till straffrättsliga lösningar kan förebyggande insatser via det finansiella systemet vara verkningsfulla.
- (2) Sundheten, integriteten och stabiliteten i kreditinstitut och finansiella institut och tilltron till det finansiella systemet som helhet riskerar att allvarligt äventyras av att brottslingar och deras medhjälpare antingen försöker dölja var vinning av brott kommer ifrån eller slussa lagliga eller olagliga medel till finansiering av terrorism. Om gemenskapen inte ingriper på detta område, finns det risk för att medlemsstaterna för att skydda sina finansiella system vidtar åtgärder som är oförenliga med den inre marknaden och rättsstatsprincipen samt med den allmänna ordningen i gemenskapen.
- (3) Om inte vissa åtgärder för samordning på gemenskapsnivå vidtas kan de som tvättar pengar och finansierar terrorism komma att försöka dra nytta av den frihet för kapitalrörelser och den frihet att tillhandahålla finansiella tjänster som hör till det integrerade finansiella området, för att underlätta sin brottsliga verksamhet.

- (4) För att komma till rätta med dessa problem inom området för penningtvätt antogs rådets direktiv 91/308/EEG av den 10 juni 1991 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt ⁽⁴⁾. Genom direktivet ålades medlemsstaterna att förbjuda penningtvätt och se till att den finansiella sektorn, det vill säga kreditinstitut och en lång rad andra finansiella institut, identifierar sina kunder, bevarar uppgifter på ett tillfredsställande sätt, inför interna rutiner för att utbilda personal och skydda mot penningtvätt och rapporterar eventuella indikationer på penningtvätt till behöriga myndigheter.
- (5) Penningtvätt och finansiering av terrorism sker ofta i en internationell miljö. Åtgärder på enbart nationell nivå eller till och med på gemenskapsnivå, vidtagna utan hänsyn till internationell samordning och samverkan, skulle få en mycket begränsad verkan. Åtgärder som vidtas av gemenskapen inom detta område bör stå i samklang med åtgärder som vidtas i andra internationella forum. När gemenskapsåtgärder vidtas bör man också i fortsättningen ta särskild hänsyn till rekommendationerna från arbetsgruppen för finansiella åtgärder (Financial Action Task Force, FATF), som är det viktigaste internationella organ som verkar i kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Eftersom FATF:s rekommendationer 2003 blev föremål för en omfattande revidering och utvidgning bör detta direktiv anpassas till den nya internationella normen.
- (6) Enligt Allmänna tjänstehandelsavtalet (GATS) får länder som undertecknat avtalet vidta nödvändiga åtgärder för att skydda offentliga normer samt förebygga bedrägerier och vidta åtgärder av försiktighets skull, bland annat för att säkerställa det finansiella systemets stabilitet och integritet.
- (7) Även om kampen mot penningtvätt ursprungligen riktades mot penningtvätt av vinning från narkotikabrott har utvecklingen under senare år gått mot en mycket vidare definition av begreppet penningtvätt som grundar sig på en vidare krets av förbrott. Ett vidare urval av förbrott underlättar rapporteringen av misstänkta transaktioner och det internationella samarbetet på detta område. Därför bör definitionen av allvarliga brott anpassas till definitionen av allvarliga brott i rådets rambeslut 2001/500/RIF av den 26 juni 2001 om penningtvätt, identifiering, spårande, spärrande, beslag och förverkande av hjälpmedel till och vinning av brott ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Yttrandet avgivet den 11 maj 2005 (ännu ej offentliggjort i EUT).

⁽²⁾ EUT C 40, 17.2.2005, s. 9.

⁽³⁾ Europaparlamentets yttrande av den 26 maj 2005 (ännu ej offentliggjort i EUT) och rådets beslut av den 19 september 2005.

⁽⁴⁾ EGT L 166, 28.6.1991, s. 77. Direktivet ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/97/EG (EGT L 344, 28.12.2001, s. 76).

⁽⁵⁾ EGT L 182, 5.7.2001, s. 1.

- (8) Vidare innebär missbruk av det finansiella systemet i syfte att förmedla vinning av brott eller "vita pengar" till terrorism en uppenbar risk för det finansiella systemets integritet, funktion, anseende och stabilitet. De förebyggande åtgärderna i detta direktiv bör därför inte bara täcka hantering av pengar som utgör vinning av brott, utan även insamling av pengar eller andra tillgångar för terroriständamål.
- (9) Genom direktiv 91/308/EEG infördes visserligen skyldigheten att identifiera kunder, men direktivet innehöll relativt få närmare uppgifter om de relevanta förfarandena. Med hänsyn till hur viktig denna aspekt är för arbetet med att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism bör det, i enlighet med de nya internationella normerna, införas mer specifika och detaljerade bestämmelser om identifiering av kunder och eventuella verkliga förmånstagare ("beneficial owners") och om kontroll av deras identitet. Därför är det viktigt att fastställa en exakt definition av "verklig förmånstagare". Om de enskilda förmånstagarna till en juridisk enhet eller konstruktion, exempelvis en stiftelse eller trust, ännu inte har fastställts och det därför är omöjligt att identifiera en enskild person som verklig förmånstagare, skulle det räcka med att identifiera den kategori personer som skall bli stiftelsens eller trustens förmånstagare. Detta krav bör inte inbegripa identifiering av enskilda personer inom denna kategori personer.
- (10) De institutioner och personer som omfattas av detta direktiv bör i enlighet med direktivet fastställa och kontrollera de verkliga förmånstagarnas identitet. För att uppfylla detta krav bör dessa institutioner och personer själva avgöra om de vill använda offentliga register över verkliga förmånstagare, be sina kunder om relevanta uppgifter eller erhålla uppgifterna på annat sätt, med beaktande av att omfattningen av sådana krav på kundkontroll är relaterad till risken för penningtvätt och finansiering av terrorism, vilken beror på typen av kund, affärsförbindelse, produkt eller transaktion.
- (11) Låneavtal, där lånekontot enbart syftar till att avveckla lånet och återbetalningen sker från ett konto, som öppnats i kundens namn hos ett av de kreditinstitut som omfattas av detta direktiv i enlighet med artikel 8.1 a, b och c, bör i allmänhet anses utgöra ett exempel på mindre riskfulla transaktioner.
- (12) Om den eller de som tillhandahåller tillgångarna i en juridisk enhet eller konstruktion utövar betydande kontroll över användningen av tillgångarna bör de identifieras som verkliga förmånstagare.
- (13) Trustförhållanden tillämpas i stor omfattning i samband med handelsvaror som ett internationellt vedertaget instrument inom de väl övervakade institutionella finansiella marknaderna. Det föreligger inget krav på att de verkliga huvudmännen skall identifieras enbart på grund av att det föreligger ett trustförhållande i det aktuella fallet.
- (14) Detta direktiv bör även tillämpas på den verksamhet som de institut eller personer som omfattas av direktivet utövar på Internet.
- (15) Eftersom den allt hårdare kontrollen inom den finansiella sektorn har föranlett personer som sysslar med penningtvätt och finansierar terrorism att söka alternativa metoder för att dölja ursprunget av vinning av brott och eftersom sådana kanaler skulle kunna användas för att finansiera terrorism, bör skyldigheterna när det gäller att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism omfatta livförsäkringsförmedlare och tillhandahållare av tjänster till trustar och företag.
- (16) Enheter som omfattas av ett försäkringsföretags juridiska ansvar och som därigenom omfattas av direktivets tillämpningsområde bör inte inbegripas i kategorin försäkringsförmedlare.
- (17) Att vara styrelseledamot i eller chef för ett bolag innebär inte i sig att man tillhandahåller tjänster till trustar och företag. Definitionen omfattar därför endast personer som fullgör funktionen som styrelseledamot eller chef på tredje parts vägnar och på affärsmässig grund.
- (18) Större kontantbetalningar har vid upprepade tillfällen visat sig vara mycket sårbara för penningtvätt och finansiering av terrorism. I de medlemsstater som tillåter kontantbetalningar över den fastställda tröskeln bör därför alla fysiska och juridiska personer som affärsmässigt handlar med varor omfattas av direktivet när de tar emot sådana kontantbetalningar. Handlare som köper och säljer mycket värdefulla varor som ädelstenar, ädelmetaller eller konstföremål samt auktionsfirmor omfattas under alla omständigheter av detta direktiv i den mån som betalning görs kontant med ett belopp om 15 000 EUR eller mer. För att säkerställa en effektiv övervakning av att denna potentiellt mycket omfattande grupp institut och personer följer detta direktiv, får medlemsstaterna inrikta sin övervakning särskilt på de fysiska och juridiska personer som handlar med varor och är utsatta för en relativt hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism i enlighet med principen om tillsyn på grundval av riskbedömning. Med hänsyn till de olikartade förhållandena i olika medlemsstater får dessa besluta att anta strängare bestämmelser för att på lämpligt sätt kunna hantera riskerna som är förknippade med stora kontantbetalningar.

- (19) Genom direktiv 91/308/EEG kom notarius publicus och andra oberoende jurister att omfattas av gemenskapens regelverk för bekämpning av penningtvätt. Detta förhållande bör kvarstå oförändrat i detta direktiv. Dessa jurister, enligt medlemsstaternas definitioner, omfattas av bestämmelserna i detta direktiv när de deltar i finansiella transaktioner eller företagstransaktioner, inbegripet skatterådgivning, där risken är som störst för att dessa juristers tjänster missbrukas i syfte att tvätta pengar som utgör vinning av brottslig verksamhet eller för finansiering av terrorism.
- (20) När rättsligt erkända och kontrollerade oberoende yrkesutövare som tillhandahåller juridisk rådgivning, t.ex. advokater, bedömer en klients rättsliga ställning eller företräder en klient i ett rättsligt förfarande, skulle det i enlighet med detta direktiv emellertid vara olämpligt att med avseende på sådan verksamhet förpliktiga dessa jurister att rapportera misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Undantag måste göras från kravet att rapportera information som erhållits antingen före, under eller efter det rättsliga förfarandet, eller medan de bedömer en klients rättsliga ställning. Juridisk rådgivning omfattas således fortfarande av kravet på tystnadsplikt, såvida inte den juridiske rådgivaren medverkar i penningtvätt eller finansiering av terrorism, den juridiska rådgivningen ges i penningtvättssyfte eller i syfte att finansiera terrorism, eller juristen känner till eller har skäl att tro att klienten begär juridisk rådgivning i penningtvättssyfte eller i syfte att finansiera terrorism.
- (21) Direkt jämförbara tjänster måste behandlas på samma sätt, när de utförs av någon inom de yrkeskategorier som omfattas av direktivet. För att bevara de rättigheter som anges i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och fördraget om Europeiska unionen bör, när det gäller revisorer och skatterådgivare som i vissa medlemsstater kan försvara eller företräda en klient i ett rättsligt förfarande eller bedöma klientens rättsliga situation, den information som de erhåller under utförandet av dessa uppgifter inte omfattas av rapporteringskyldigheten enligt direktivet.
- (22) Man bör ta hänsyn till att risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är olika från fall till fall. I enlighet med en lösning som baserar sig på bedömning av riskerna bör gemenskapslagstiftningen tillåta lägre krav på kundkontroll i lämpliga fall.
- (23) Undantaget som gäller identifieringen av verkliga förmånstagare bakom gemensamma konton som förvaltas av notarius publicus eller andra oberoende jurister bör inte påverka de skyldigheter som åvilar dessa notarius publicus eller andra oberoende jurister enligt detta direktiv. Detta inbegriper skyldigheten för dessa notarius publicus eller andra oberoende jurister att själva identifiera huvudmännen till de gemensamma konton som de förvaltar.
- (24) Likaså bör man i gemenskapslagstiftningen beakta att vissa situationer innebär en större risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Även om alla kunders identitet och affärsprofil bör fastställas, finns det fall där det krävs särskilt noggranna identifierings- och kontrollförfaranden.
- (25) Detta gäller särskilt vid affärsförbindelser med enskilda som innehar, eller har innehaft, viktiga offentliga positioner, särskilt när det är fråga om personer från länder med utbredd korruption. Sådana förbindelser kan göra den finansiella sektorn sårbar för angrepp på renommé och/eller rättsliga risker. De internationella insatserna för att bekämpa korruption motiverar också ett behov av att ge särskild uppmärksamhet åt sådana fall och att tillämpa normala bestämmelser om krav på kundkontroll när det gäller nationella personer i politiskt utsatt ställning, eller skärpta bestämmelser om krav på kundkontroll när det gäller personer i politiskt utsatt ställning som är bosatta i en annan medlemsstat eller ett tredjeland.
- (26) Att inhämta ledningens godkännande innan affärsförbindelser ingås bör inte innebära att ett godkännande inhämtas från styrelsen, utan från den hierarkiska nivån direkt ovanför den person som begär ett sådant godkännande.
- (27) För att undvika att upprepade kundidentifieringsförfaranden leder till att affärsverksamheten drabbas av förseningar och ineffektivitet, bör det vara tillåtet att, med förbehåll för lämpliga begränsningar, ta emot nya kunder som redan har genomgått identifieringsförfaranden på annat håll. När ett institut eller en person som omfattas av detta direktiv förlitar sig på tredje part ligger det slutgiltiga ansvaret för förfarandet för kraven på kundkontroll hos det institut eller den person som tagit emot kunden. För tredje man eller mottagaren kvarstår ett eget ansvar för alla krav i direktivet, inbegripet kravet att meddela misstänkta transaktioner och bevara uppgifter om han har en förbindelse med kunden som omfattas av detta direktiv.

- (28) När det gäller agenturförhållanden eller utkontraktering på kontraktbasis mellan institut eller personer som omfattas av detta direktiv och externa fysiska eller juridiska personer som inte omfattas av det kan dessa agenter eller kontraktstagande tjänsteleverantörer som en del av institut eller personer som omfattas av detta direktiv endast på grundval av kontraktet, men inte direktivet, vara skyldiga att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism. Skyldigheten att efterleva direktivet bör fortfarande åvila det institut eller den person som omfattas av det.
- (29) Misstänkta transaktioner bör rapporteras till finansunderrättelseenheten, som fungerar som ett nationellt centrum för mottagande, analys och spridning till behöriga myndigheter av rapporter om misstänkta transaktioner och annan information om potentiell penningtvätt eller finansiering av terrorism. Detta bör inte föranleda medlemsstaterna att ändra befintliga rapporteringssystem där rapporteringen görs av en allmän åklagare eller en myndighet inom brottsbekämpning, så länge som uppgifterna vidarebefordras utan dröjsmål i oreviderat skick till de finansunderrättelseenheterna så att de kan sköta sina åligganden på ett riktigt sätt, inbegripet internationellt samarbete med andra finansunderrättelseenheter.
- (30) Med avvikelse från det allmänna förbudet att genomföra misstänkta transaktioner får de institut och personer som omfattas av detta direktiv genomföra misstänkta transaktioner innan de meddelar behöriga myndigheter när det inte är möjligt att underlåta att genomföra transaktionen eller om underlåtenheten sannolikt skulle motverka försök att få tag i dem som gynnas av en misstänkt transaktion för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Detta bör dock inte påverka tillämpningen av de internationella åtaganden som godkänts av medlemsstaterna att, i enlighet med relevanta resolutioner från FN: s säkerhetsråd, utan dröjsmål frysa penningmedel och andra tillgångar tillhörande terrorister, terroristorganisationer eller andra personer som finansierar terrorism.
- (31) Om en medlemsstat beslutar att använda undantagen i artikel 23.2 får den tillåta eller begära att det självreglerande organ som företräder de personer som nämns där inte översänder några uppgifter som dessa personer lämnat under de förutsättningar som avses i artikeln till finansunderrättelseenheten.
- (32) Det finns en rad fall där anställda som rapporterat sina misstankar om penningtvätt utsatts för hot eller fientliga åtgärder. Även om detta direktiv inte påverkar medlemsstaternas rättskipning, är denna fråga av största betydelse för effektiviteten i systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Medlemsstaterna bör vara medvetna om problemet och göra vad de kan för att skydda anställda från sådana hot eller fientliga åtgärder.
- (33) Det röjande av uppgifter som föreskrivs i artikel 28 bör göras i enlighet med bestämmelserna för överföring av personuppgifter till ett tredjeland i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter⁽¹⁾. Bestämmelserna enligt artikel 28 får vidare inte inkräkta på nationell lagstiftning om skydd av personuppgifter och tystnadsplikt.
- (34) Personer som endast omvandlar pappersdokument till elektronisk form på grundval av ett kontrakt med ett kreditinstitut eller ett finansiellt institut omfattas inte av bestämmelserna i detta direktiv. Detta gäller även fysiska eller juridiska personer som enbart tillhandahåller kreditinstitut eller finansiella institut meddelanden om överföring av tillgångar eller andra former av stödssystem för detta ändamål eller clearingsystem och avvecklings-system.
- (35) Penningtvätt och finansiering av terrorism är internationella problem och insatserna för att bekämpa dem bör vara globala. I de fall kreditinstitut och finansiella institut i gemenskapen har filialer och dotterbolag i sådana tredjeländer där lagstiftningen inom dessa områden är bristfällig, bör dessa tillämpa gemenskapens normer eller, om detta visar sig omöjligt, underrätta behöriga myndigheter i sin hemmedlemsstat.
- (36) Det är viktigt att kreditinstitut och finansiella institut snabbt kan besvara förfrågningar om huruvida de upprätthåller affärsförbindelser med namngivna personer. I syfte att identifiera sådana affärsförbindelser så att dessa uppgifter kan lämnas utan dröjsmål, bör kreditinstitut och finansiella institut inrätta effektiva system som står i proportion till affärsverksamhetens omfattning och natur. I synnerhet kreditinstitut och större finansiella institut bör ha tillgång till elektroniska system. Denna bestämmelse är särskilt viktig i samband med förfaranden som leder till åtgärder som frysning eller beslag av tillgångar (inbegripet egendom som innehas av terrorister), i enlighet med tillämplig nationell lagstiftning eller gemenskapslagstiftning avseende terrorismbekämpning.

⁽¹⁾ EGT L 281, 23.11.1995, s. 31. Direktivet ändrat genom förordning (EG) nr 1882/2003 (EUT L 284, 31.10.2003, s. 1).

- (37) I detta direktiv fastställs detaljerade bestämmelser för kundkontroll, inklusive skärpta krav på kundkontroll när det gäller högrisk kunder eller affärsförbindelser, som till exempel adekvata förfaranden för att avgöra om kunden i fråga har en politiskt utsatt ställning, liksom även vissa kompletterande mer detaljerade krav som rutiner och riktlinjer för efterlevnadskontroll. Alla dessa krav måste uppfyllas av alla institut och personer som omfattas av direktivet, medan medlemsstaterna förväntas anpassa den närmare utformningen av genomförandet av dessa bestämmelser till de olika yrkenas egenart och olikheterna i omfattning och storlek, med avseende på de institut och personer som omfattas av detta direktiv.
- (38) I syfte att bevara engagemanget hos institut och andra som omfattas av gemenskapslagstiftningen på detta område bör man om möjligt ge dem tillgång till uppgifter om användbarheten och uppföljningen av de rapporter som de lagt fram. För att detta skall kunna ske och för att göra det möjligt att utvärdera effektiviteten i de nationella systemen för bekämpande av penningtvätt och finansiering av terrorism bör medlemsstaterna föra statistik på området och söka förbättra metoderna för detta.
- (39) Vid nationell registrering av eller utfärdande av tillstånd till ett valutaväxlingskontor, en leverantör av tjänster till trustar eller bolag eller ett kasino, skall behöriga myndigheter se till att de personer som faktiskt styr eller kommer att styra affärsverksamheten eller som är de verkliga förmånstagarna i sådana enheter är lämpade för detta. Normerna för att avgöra om en person är lämplig bör fastställas, i överensstämmelse med nationell lagstiftning. Dessa normer bör åtminstone avspeglade behovet av att skydda dessa enheter från att missbrukas av sina förvaltare eller verkliga huvudmän i kriminella syften.
- (40) Med hänsyn till att penningtvätt och finansiering av terrorism är internationella företeelser bör samordning och samarbete mellan finansunderrättelseenheter enligt rådets beslut 2000/642/RIF av den 17 oktober 2000 om en samarbetsordning för medlemsstaternas finansunderrättelseenheter avseende utbyte av information⁽¹⁾, inklusive upprättande av ett nätverk mellan finansunderrättelseenheter i Europeiska unionen, uppmuntras så mycket som möjligt. För att underlätta denna samordning bör kommissionen därför lämna den hjälp som behövs, inklusive finansiellt stöd.
- (41) Vikten av bekämpandet av penningtvätt och finansiering av terrorism måste föranleda medlemsstaterna att fastställa effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner i sin nationella lagstiftning för bristande uppfyllelse av de nationella bestämmelser som antas enligt detta direktiv. Sanktioner bör finnas för fysiska och juridiska personer. Eftersom juridiska personer ofta är inblandade i komplicerade penningtvättstransaktioner eller finansiering av terrorism bör sanktionerna även anpassas till verksamheter som utförs av juridiska personer.
- (42) Fysiska personer som utövar någon av de olika slag av verksamhet som avses i artikel 2.1.3 a och 2.1.3 b inom en juridisk persons struktur men på självständig grund, bör fortfarande ha ett självständigt ansvar för efterlevnaden av bestämmelserna i detta direktiv, med undantag av artikel 35.
- (43) Det kan behövas ett förtydligande av de tekniska aspekterna på bestämmelserna i detta direktiv om ett effektivt och tillräckligt enhetligt genomförande av detta direktiv skall kunna säkerställas, med hänsyn till att de finansiella instrumenten skiljer sig åt, liksom yrkena och riskerna i medlemsstaterna samt den tekniska utvecklingen i kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Kommissionen bör därför ges befogenheter att anta tillämpningsföreskrifter, till exempel vissa kriterier för identifiering av låg- respektive högrisksituationer, där det i ena fallet kunde räcka med lägre krav på kundkontroll eller i det andra vore lämpligt med skärpta krav på kundkontroll, förutsatt att dessa föreskrifter inte ändrar grunddragen i detta direktiv och att kommissionen handlar i enlighet med principerna där, efter samråd med kommittén för förebyggande av penningtvätt och finansiering av terrorism.
- (44) De åtgärder som är nödvändiga för att genomföra detta direktiv bör antas i enlighet med rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som skall tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter⁽²⁾. Därför bör det inrättas en ny kommitté för förebyggande av penningtvätt och finansiering av terrorism, som ersätter den kontaktkommitté för frågor om penningtvätt som inrättades genom direktiv 91/308/EEG.
- (45) Med hänsyn till de mycket omfattande ändringar som skulle behövas av direktiv 91/308/EEG bör det för tydlighetens skull upphöra att gälla.
- (46) Eftersom målet för detta direktiv, nämligen att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och de därför, på grund av åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

⁽¹⁾ EGT L 271, 24.10.2000, s. 4.

⁽²⁾ EGT L 184, 17.7.1999, s. 23.

- (47) Kommissionen skall, vid utövandet av sina genomförandebefogenheter i enlighet med detta direktiv, iakttta följande principer: behovet av en hög grad av insyn och samråd med institut och personer som omfattas av detta direktiv liksom med Europaparlamentet och rådet, behovet av att se till att behöriga myndigheter kan säkerställa att bestämmelserna efterlevs, den långsiktiga balansen mellan kostnader och nytta för de institut och personer som omfattas av detta direktiv i alla genomförandeåtgärder, behovet av att respektera den flexibilitet som behövs vid tillämpningen av genomförandeåtgärderna i enlighet med en metod grundad på riskbedömning, behovet av att säkerställa enhetlighet med annan gemenskapslagstiftning på detta område, behovet av att skydda gemenskapen, dess medlemsstater och medborgare från följderna av penningtvätt och finansiering av terrorism.
- (48) Detta direktiv står i överensstämmelse med de grundläggande rättigheter och principer som erkänns särskilt i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Inget i detta direktiv bör tolkas eller genomföras på ett sätt som strider mot Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

gandet 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 brottsliga handlingar eller från medverkan till brottsliga handlingar.

- c) Förvärv, innehav eller brukande av egendom i vetskap om, vid tiden för mottagandet, att egendomen härrörde från brottsliga handlingar eller från medverkan till brottsliga handlingar.
- d) Deltagande, sammanslutning för att utföra försök att utföra och medhjälp, underlättande och rådgivning vid utförandet av någon av de handlingar som nämnts i de tidigare leden.

3. Penningtvätt skall anses som sådan även om de handlingar som frambringat den egendom som skall tvättas begåtts inom en annan medlemsstats territorium eller i tredje land.

4. I detta direktiv avses med finansiering av terrorism tillhandahållande eller insamling av medel, oavsett tillvägagångssätt, direkt eller indirekt, i uppsåt att dessa skall användas eller med vetskap om att dessa helt eller delvis kommer att användas för att genomföra något av de brott som anges i artiklarna 1–4 i rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism⁽¹⁾.

5. Vetskap, uppsåt och syfte som utgör rekvisit för de handlingar som avses i punkt 2 och punkt 4 får härledas ur objektiva, faktiska omständigheter.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 2

KAPITEL I

SYFTE, TILLÄMPNINGSSOMRÅDE OCH DEFINITIONER

Artikel 1

1. Medlemsstaterna skall säkerställa att penningtvätt och finansiering av terrorism förbjuds.
2. Följande handlingar skall vid tillämpningen av detta direktiv anses som penningtvätt när de begås uppsåtligen:
 - a) Omvandling eller överföring av egendom i vetskap om att egendomen härrör från brottsliga handlingar eller från medverkan till brottsliga handlingar och i syfte att hemlighålla eller dölja egendomens olagliga ursprung, eller för att hjälpa någon som är delaktig i 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 förfo-

1. Detta direktiv skall vara tillämpligt på följande:

- 1) Kreditinstitut.
- 2) Finansiella institut.
- 3) Följande juridiska eller fysiska personer vid utövandet av deras yrkesmässiga verksamhet:
 - a) Revisorer och skatterådgivare.
 - b) Notarier och andra oberoende jurister, antingen när de handlar i en klients namn och för dennes räkning vid finansiella transaktioner eller transaktioner med fast egendom eller genom att hjälpa till vid planering eller genomförande av transaktioner för klientens räkning vid
 - i) köp och försäljning av fastigheter eller företag,
 - ii) förvaltning av klientens pengar, värdepapper eller andra tillgångar,

⁽¹⁾ EGT L 164, 22.6.2002, s. 3.

- iii) öppnande eller förvaltning av bank-, spar- eller värdepapperskonton,
- iv) organisering av nödvändigt kapital för bildande, drift eller ledning av företag,
- v) bildande, drivande eller ledande av trustar, bolag eller liknande strukturer.
- c) Tillhandahållare av tjänster till trustar eller bolag utöver dem som avses i leden a och b.
- d) Fastighetsmäklare.
- e) Andra fysiska eller juridiska personer som handlar med varor endast i den mån som betalning görs kontant med ett belopp om 15 000 EUR eller mer, oavsett om transaktionen genomförs på en gång eller i flera led som verkar ha samband.
- f) Kasinon.
2. Medlemsstaterna får besluta att fysiska och juridiska personer som bedriver finansiell verksamhet endast tillfälligt eller i mycket ringa omfattning, och där risken för att penningtvätt eller finansiering av terrorism skall förekomma är liten, inte omfattas av artikel 3.1 eller 3.2.

Artikel 3

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

- 1) "kreditinstitut": ett kreditinstitut enligt definitionen i artikel 1.1 första stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG av den 20 mars 2000 om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut⁽¹⁾, inbegripet inom gemenskapen belägna filialer, i den betydelse som anges i artikel 1.3 i det direktivet, till kreditinstitut med huvudkontor inom eller utanför gemenskapen.
- 2) "finansiellt institut":
- a) Ett företag som inte är ett kreditinstitut, vars huvudsakliga verksamhet består i att bedriva en eller flera av de verksamheter som anges i punkterna 2–12 och 14 i förteckningen i bilaga I till direktiv 2000/12/EG, bland annat verksamhet vid valutaväxlingskontor (bureaux de change) och kontor för överföring/översändande av pengar.
- b) Ett försäkringsföretag som är vederbörligen auktoriserat i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/83/EG av den 5 november 2002 om livförsäkring⁽²⁾, om företaget bedriver verksamheter som omfattas av det direktivet.
- c) Ett värdepappersföretag så som det definieras i punkt 1 i artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument⁽³⁾.
- d) Ett företag för kollektiva investeringar som erbjuder sina andelar eller aktier till försäljning.
- e) En försäkringsförmedlare enligt definitionen i artikel 2.5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/92/EG av den 9 december 2002 om försäkringsförmedling⁽⁴⁾, med undantag för förmedlare enligt artikel 2.7 i det direktivet, när denne förmedlar livförsäkringar eller andra investeringsrelaterade tjänster.
- f) Inom gemenskapen belägna filialer till finansiella institut som avses i leden a–e med huvudkontor inom eller utanför gemenskapen.
- 3) "egendom": tillgångar av varje slag, såväl fysiska som icke fysiska, av fast eller lös natur, materiella eller immateriella, samt juridiska dokument eller instrument, också i elektronisk eller digital form, som styrker äganderätten till eller rättigheter knutna till sådana tillgångar.
- 4) "brottsliga handlingar": alla former av brottslig inblandning i förövandet av ett allvarligt brott.
- 5) "allvarliga brott": åtminstone
- a) handlingar enligt definitionerna i artiklarna 1–4 i rambeslut 2002/475/RIF,
- b) något av de brott som definieras i artikel 3.1 a i 1988 års FN-konvention om bekämpande av illegal handel med narkotika och psykotropa ämnen,
- c) de handlingar som utförs av kriminella organisationer såsom dessa handlingar definieras i artikel 1 i rådets gemensamma åtgärd 98/733/RIF av den 21 december 1998 om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott⁽⁵⁾,
- d) bedrägeri, åtminstone allvarliga fall, enligt definitionen i artikel 1.1 och artikel 2 i konventionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen⁽⁶⁾,
- e) korruption,
- f) alla brott som är belagda med frihetsstraff eller annan frihetsberövande åtgärd där högsta straffet är mer än ett år, eller, när det gäller de stater som har en minimitröskel för brott i sitt rättssystem, brott som är belagda med frihetsstraff eller frihetsberövande åtgärd där lägsta straffet är mer än sex månader.

⁽¹⁾ EGT L 126, 26.5.2000, s. 1. Direktivet senast ändrat genom direktiv 2005/1/EG (EUT L 79, 24.3.2005, s. 9).

⁽²⁾ EGT L 345, 19.12.2002, s. 1. Direktivet senast ändrat genom direktiv 2005/1/EG.

⁽³⁾ EUT L 145, 30.4.2004, s. 1.

⁽⁴⁾ EGT L 9, 15.1.2003, s. 3.

⁽⁵⁾ EGT L 351, 29.12.1998, s. 1.

⁽⁶⁾ EGT C 316, 27.11.1995, s. 49.

- 6) verkligförmånstagare: den fysiska person som ytterst äger eller kontrollerar kunden och/eller den fysiska person för vars räkning en transaktion eller en verksamhet utförs. Den verkliga förmånstagaren skall åtminstone
- a) för företagsenheter
 - i) innefatta den fysiska person eller de fysiska personer som ytterst äger eller kontrollerar en juridisk enhet genom direkt eller indirekt ägande av eller kontroll över en tillräcklig procentandel av aktierna eller röstströmmarna i den juridiska enheten, inbegripet genom innehav av innehavaraktier, dock ej ett företag som är noterat på en reglerad marknad och som omfattas av informationsskyldighet som överensstämmer med gemenskapslagstiftningen eller som är underkastat motsvarande internationella normer; en procentandel på 25 procent + en aktie eller rösträttsandel skall anses tillräcklig för att uppfylla detta kriterium,
 - ii) innefatta den fysiska person eller de fysiska personer som på annat sätt utövar kontroll över förvaltningen av en juridisk enhet.
 - b) när det gäller juridiska enheter, t.ex. stiftelser, och juridiska konstruktioner, exempelvis trustar, som förvaltar och fördelar medel
 - i) när det redan har fastställts vilka de framtida förmånstagarna är, innefatta den fysiska person eller de fysiska personer som är innehavare av 25 procent eller mer av tillgångarna i en juridisk konstruktion eller juridisk enhet,
 - ii) när det återstår att fastställa vilka de enskilda personer som omfattas av den juridiska konstruktionen eller enheten är, innefatta den grupp personer i vars främsta intresse den juridiska konstruktionen eller enheten har inrättats eller bedriver verksamhet,
 - iii) innefatta den fysiska person eller de fysiska personer som utövar betydande kontroll över 25 procent eller mer av tillgångarna i en juridisk konstruktion eller juridisk enhet.
- 7) "tillhandahållare av tjänster till trustar och företag": en fysisk eller juridisk person som affärsmässigt tillhandahåller någon av följande tjänster till tredje part:
- a) Bildande av företag eller andra typer av juridiska personer.
 - b) Fullgörande av funktion som styrelseledamot eller bolagsrättsligt ansvarig ("Company Secretary"), som bolagsman i ett handels- eller kommanditbolag eller i någon liknande ställning i förhållande till andra juridiska personer eller åtgärder för att någon annan person skall kunna utföra sådana funktioner.
 - c) Tillhandahållande av ett registrerat kontor eller en tillfällig postadress, korrespondensadress eller administrativ adress och andra därmed sammanhängande tjänster för ett aktiebolag, ett handelsbolag eller någon annan form av juridisk person eller juridisk konstruktion.
 - d) Förvaltning av en klassisk trust eller liknande juridisk konstruktion eller åtgärder för att någon annan person skall kunna utföra en sådan funktion.
 - e) Funktion som nominell aktieägare för en verklig förmånstagares räkning eller åtgärder för att någon annan person, som inte är ett företag som är noterat på en reglerad marknad som omfattas av informationsskyldighet i överensstämmelse med gemenskapslagstiftningen eller som är underkastat motsvarande internationella normer, skall kunna utföra en sådan funktion.
- 8) "person i politiskt utsatt ställning": fysiska personer som har eller tidigare har haft viktiga offentliga funktioner och sådana personers närmaste familjemedlemmar och kända medarbetare.
- 9) "affärsförbindelse": en affärsmässig, yrkesmässig eller handelsmässig förbindelse, som hänger samman med den yrkesmässiga verksamheten för de institut och personer som omfattas av detta direktiv och som när kontakten etableras förväntas ha en viss varaktighet.
- 10) "brevlådebank": ett kreditinstitut, eller ett institut med liknande verksamhet, som är registrerat inom en jurisdiktion, men som saknar en meningsfull fysisk närvaro och ledning där, och som inte är anslutet till en reglerad finansgrupp.

Artikel 4

1. Medlemsstaterna skall se till att bestämmelserna i detta direktiv utvidgas till att helt eller delvis omfatta andra yrken och kategorier av företag än de institut och personer som avses i artikel 2.1 och som utövar verksamhet i vilken sannolikheten är särskilt stor att den används för penningtvätt eller för finansiering av terrorism.

2. Om en medlemsstat beslutar att utvidga bestämmelserna i detta direktiv till att omfatta andra yrken och kategorier av företag än de som avses i artikel 2.1, skall den meddela kommissionen detta.

Artikel 5

Medlemsstaterna får till förebyggande av penningtvätt och finansiering av terrorism införa eller behålla strängare regler inom det område som omfattas av detta direktiv.

KAPITEL II

KRAV PÅ KUNDKONTROLL

AVSNITT 1

Allmänna bestämmelser

Artikel 6

Medlemsstaterna skall förbjuda sina kreditinstitut och finansiella institut att föra anonyma konton eller utfärda anonyma motböcker. Med avvikelse från artikel 9.6 skall medlemsstaterna i samtliga fall kräva att ägarna och förmånstagarna till befintliga anonyma konton eller anonyma motböcker underkastas åtgärder rörande kundkontroll så snart som möjligt och under alla förhållanden innan kontona eller motböckerna på något sätt används.

Artikel 7

De institut och personer som omfattas av detta direktiv skall tillämpa åtgärder rörande kundkontroll i följande fall:

- a) Vid etableringen av en affärsförbindelse.
- b) Vid icke regelbundet återkommande transaktioner som uppgår till 15 000 EUR eller mer, oavsett om transaktionen genomförs på en gång eller i flera led som verkar ha samband.
- c) Om det finns misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism, oavsett eventuella undantag, befrielser eller tröskelbelopp.
- d) Om det råder osäkerhet om tidigare erhållna kunduppgifters tillförlitlighet eller tillräcklighet.

Artikel 8

1. Åtgärderna för att uppfylla kraven på kundkontroll skall inbegripa följande:

- a) Att identifiera kunden och styrka kundens identitet på grundval av handlingar, uppgifter eller upplysningar från tillförlitliga och oberoende källor.
- b) Att i förekommande fall identifiera den verkliga förmånstagaren och vidta riskbaserade och lämpliga åtgärder för att kontrollera dennes identitet, så att den institution eller person som omfattas av detta direktiv är förvissad om att den känner till vem den verkliga förmånstagaren är och även, när det gäller juridiska personer, trustar och liknande juridiska konstruktioner, vidta riskbaserade och lämpliga åtgärder för att sätta sig in i kundens ägarskapsförhållanden och kontrollstruktur.
- c) Att skaffa information om affärsförbindelsens syfte och avsedda form.

d) Att utöva fortlöpande övervakning av den aktuella affärsförbindelsen och därvid kontrollera att de transaktioner som utförs överensstämmer med institutionens eller personens kunskaper om kunden, affärs- och riskprofilen och, i nödvändiga fall, källan till medlen, och se till att handlingar, uppgifter och upplysningar hålls uppdaterade.

2. Institut och personer som omfattas av detta direktiv skall tillämpa vart och ett av kraven på kundkontroll i punkt 1, men får själva avgöra hur omfattande sådana åtgärder skall vara utifrån en riskbaserad analys av typen av kund, affärsförbindelse, produkt eller transaktion. De institut och personer som omfattas av detta direktiv skall kunna bevisa för de behöriga myndigheter som nämns i artikel 37, däribland självreglerande organ, att åtgärdernas omfattning är lämplig med hänsyn till risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Artikel 9

1. Medlemsstaterna skall kräva att en kontroll av kundens eller den verkliga förmånstagarens identitet äger rum innan en affärsförbindelse ingås eller en transaktion utförs.

2. Med avvikelse från punkt 1 får medlemsstaterna tillåta att kontrollen av en kunds eller en verklig förmånstagares identitet fullgörs under det att en affärsförbindelse ingås, om detta är nödvändigt för att inte avbryta den normala verksamheten och om risken för att penningtvätt eller finansiering av terrorism skall ske är liten. I sådana situationer skall dessa förfaranden slutföras så snart som möjligt efter den inledande kontakten.

3. Med avvikelse från punkt 1 och punkt 2 får medlemsstaterna, när det gäller livförsäkringsverksamhet, tillåta att identitetskontrollen av den som enligt försäkringsbrevet är förmånstagare utförs efter det att affärsförbindelsen har ingåtts. I det fallet bör kontrollen äga rum i samband med eller före utbetalningen eller vid det tillfälle då eller innan förmånstagaren avser att utöva de rättigheter som försäkringsbrevet medför.

4. Med avvikelse från punkt 1 och punkt 2 får medlemsstaterna tillåta att ett bankkonto öppnas om det finns tillräckliga garantier för att säkerställa att transaktioner inte kan genomföras av kunden eller för kundens räkning innan ett slutgiltigt klarläggande erhållits om att ovan nämnda bestämmelser fullständigt uppfylls.

5. Medlemsstaterna skall se till att en institution eller person som inte kan uppfylla kraven i artikel 8.1 a, b och c inte tillåts utföra en transaktion via ett bankkonto, ingå en affärsförbindelse eller utföra en transaktion eller, om en affärsförbindelse redan har ingåtts, blir tvungen av avbryta denna, och skall överväga att lämna en rapport om kunden till den finansundergående myndigheten i enlighet med artikel 22.

Medlemsstaterna skall inte tvingas tillämpa föregående stycke på notarius publicus, oberoende jurister, revisorer och skatterådgivare i samband med att de gör en bedömning av den rättsliga situation som kunden befinner sig i eller försvarar eller företräder kunden vid, eller angående rättsliga förfaranden, däribland rådgivning om huruvida talan skall väckas eller rättegång undvikas.

6. Medlemsstaterna skall kräva att de institut och personer som omfattas av detta direktiv tillämpar kravet på kundkontroll inte endast på nya kunder, utan även på befintliga kunder om det efter en riskbedömning anses lämpligt.

Artikel 10

1. Medlemsstaterna skall kräva att alla kasinokunder identifieras och att deras identitet kontrolleras om de köper eller växlar in spelmarker till ett värde av 2 000 EUR eller mer.

2. De krav beträffande fastställandet av identitet som föreskrivs i detta direktiv skall anses vara uppfylld av kasinon underkastade statlig tillsyn om dessa registrerar och identifierar sina kunder redan i samband med att kunderna träder in i lokalen, oavsett hur stora belopp som växlas in mot spelmarker.

AVSNITT 2

Lägre krav på kundkontroll

Artikel 11

1. Med avvikelse från artikel 7 a, 7 b och 7 d, artikel 8 och artikel 9.1 skall inte de institut och personer som omfattas av detta direktiv vara underkastade de krav som föreskrivs i dessa artiklar, om kunden är ett kreditinstitut eller ett finansiellt institut som omfattas av detta direktiv, eller ett kreditinstitut eller ett finansiellt institut i ett tredjeland som fastställer krav som motsvarar dem som fastställs i detta direktiv och vars överensstämmelse med dessa krav är föremål för tillsyn.

2. Med avvikelse från artikel 7 a, 7 b och 7 d, artikel 8 och artikel 9.1 får medlemsstaterna tillåta att de institut och personer som omfattas av detta direktiv inte tillämpar kravet på kundkontroll i fråga om

a) börsnoterade företag vars aktier handlas på en reglerad marknad i den mening som avses i 2004/39/EG i en eller

flera medlemsstater och börsnoterade företag från tredje land som omfattas av insynskrav som överensstämmer med gemenskapslagstiftningen, och

b) verkliga huvudmän bakom gemensamma konton (pooled accounts) som förvaltas av notarius publicus och andra oberoende jurister i medlemsstaterna, eller i tredje länder, under förutsättning att dessa omfattas av krav på att bekämpa penningtvätt eller finansiering av terrorism i överensstämmelse med internationella normer och att deras efterlevnad av dessa krav är föremål för tillsyn och förutsatt att uppgifter om den verkliga förmånstagarens identitet finns tillgängliga på begäran för de institut som fullgör funktionen som förvaringsinstitut för de gemensamma kontona,

c) nationella offentliga myndigheter,

eller i fråga om andra kunder som utgör en låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism och som uppfyller de tekniska kriterier som fastställs i enlighet med artikel 40.1 b.

3. I de fall som nämns i punkterna 1 och 2 skall institut och personer som omfattas av detta direktiv under alla omständigheter samla tillräckligt med information för att fastställa om kunden är berättigad till ett undantag enligt dessa punkter.

4. Medlemsstaterna skall underrätta varandra och kommissionen om fall där de anser att ett tredjeland uppfyller de villkor som anges i punkterna 1 eller 2 eller i andra situationer som uppfyller de tekniska kriterier som fastställs i enlighet med artikel 40.1 b.

5. Med avvikelse från artikel 7 a, 7 b och 7 d, artikel 8 och artikel 9.1 får medlemsstaterna tillåta att de institut och personer som omfattas av detta direktiv inte tillämpar kravet på kundkontroll i fråga om

a) livförsäkringar, när de årliga premiebetalningarna inte överstiger 1 000 EUR eller engångspremien uppgår till högst 2 500 EUR,

b) pensionsförsäkringar, under förutsättning att försäkringsbrevet inte innehåller någon återköpsklausul och inte får användas som säkerhet för lån,

c) pension, pensionsrätter eller liknande som innebär pensionsförmåner för anställda, när inbetalning sker i form av avdrag på lön och systemet inte tillåter överlåtelse av rättigheter, och

d) elektroniska pengar enligt definitionen i artikel 1.3 b i Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/46/EG av den 18 september 2000 om rätten att starta och driva affärsverksamhet i institut för elektroniska pengar samt om tillsyn av sådan verksamhet⁽¹⁾, om, i de fall då den elektroniska produkten inte kan laddas, det högsta belopp som lagras i produkten inte överstiger 150 EUR, eller om, i de fall då den elektroniska produkten kan laddas, det fastställts en begränsning till 2 500 EUR på det sammanlagda belopp som omsätts under ett kalenderår, utom när ett belopp på 1 000 EUR eller mer löses in under samma kalenderår av innehavaren enligt artikel 3 i direktiv 2000/46/EG,

eller i fråga om någon annan produkt eller transaktion som utgör en låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism och som uppfyller de tekniska kriterier som fastställs i enlighet med artikel 40.1 b.

Artikel 12

Om kommissionen antar ett beslut enligt artikel 40.4 skall medlemsstaterna förbjuda institut och personer som omfattas av detta direktiv att tillämpa lägre krav på kundkontroll på kreditinstitut, finansiella institut och börsnoterade företag i det berörda tredjelandet eller i andra företag i situationer som uppfyller de tekniska kriterier som fastställs i enlighet med artikel 40.1 b.

AVSNITT 3

Skärpta krav på kundkontroll

Artikel 13

1. Medlemsstaterna skall se till att institut och personer som omfattas av detta direktiv utifrån en riskbedömning uppfyller skärpta krav på kundkontroll, utöver de åtgärder som avses i artiklarna 7, 8 och artikel 9.6, i situationer som genom sin natur kan medföra högre risk för penningtvätt och finansiering av terrorism, och åtminstone de situationer som avses i punkterna 2, 3 och 4 och i fråga om andra situationer som medför en hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism och som uppfyller de tekniska kriterier som fastställs i enlighet med artikel 40.1 c.

2. I sådana fall där kunden inte har varit fysiskt närvarande för identifiering skall medlemsstaterna se till att institutet eller personen i fråga vidtar särskilda och lämpliga åtgärder för att kompensera för den högre risken, exempelvis genom att tillämpa en eller flera av följande åtgärder:

- a) Garantier för att kundens identitet kan fastställas med hjälp av ytterligare handlingar, uppgifter eller information.
- b) Kompletterande åtgärder för att kontrollera eller bestyrka de uppvisade handlingarnas innehåll eller äkthet, eller begära bekräftelse från ett kreditinstitut eller ett finansiellt institut som omfattas av detta direktiv.
- c) Garantier för att den första betalningen i samband med transaktionerna görs från ett konto som öppnats i kundens namn hos ett kreditinstitut.

3. I fråga om gränsöverskridande korrespondentbankförbindelser med motpart i ett tredjeland skall medlemsstaterna se till att deras kreditinstitut

a) samlar in tillräckligt med information om motparten för att fullt ut kunna förstå dennes affärsverksamhet och utifrån offentligt tillgänglig information bedöma det berörda institutets renommé och kvaliteten i tillsynen,

b) gör en bedömning av motpartens kontroller för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism,

c) inhämtar godkännande från sin ledning innan de ingår nya korrespondentbankförbindelser,

d) dokumenterar varje instituts respektive ansvarsområden, och

e) i fråga om så kallade "payable through"-konton (transaktionskonton som öppnas av utländska kreditinstitut och ger deras kunder möjlighet att utföra transaktioner i landet via underkonton) förvissas sig om att korrespondentkreditinstitutet har kontrollerat kundernas identitet och fortlöpande övervakat kunder som har direkt tillgång till det institutets konton, och att de på begäran kan förse det andra kreditinstitutet med relevanta uppgifter som behövs för att uppfylla kravet på kundkontroll.

4. När det gäller transaktioner eller affärsförbindelser med personer i politiskt utsatt ställning som är bosatta i ett annat medlemsland eller i ett tredjeland skall medlemsstaterna se till att institut och personer som omfattas av detta direktiv

a) har de riskbaserade förfaranden som behövs för att avgöra om kunden i fråga är en person i politiskt utsatt ställning,

b) inhämtar ledningens godkännande innan de ingår affärsförbindelser med sådana kunder, och

c) vidtar lämpliga åtgärder för att fastställa källan till förmögenheten och medlen som hänger samman med affärsförbindelsen eller affärstransaktionen.

d) bedriver skärpt fortlöpande övervakning av affärsförbindelsen.

⁽¹⁾ EGT L 275, 27.10.2000, s. 39.

5. Medlemsstaterna skall förbjuda kreditinstituten att ingå eller upprätthålla korrespondentbankförbindelser med brevlådebanker och skall begära att kreditinstituten vidtar lämpliga åtgärder för att se till att de inte ingår eller fortsätter att upprätthålla korrespondentbankförbindelser med en bank som tillåter att dess konton används av brevlådebanker.

6. Medlemsstaterna skall se till att institut och personer som omfattas av detta direktiv riktar särskild uppmärksamhet på de eventuella risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan uppstå med avseende på produkter eller transaktioner som skulle kunna underlätta anonymitet, och vid behov vidta åtgärder för att förebygga att dessa används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

AVSNITT 4

Utförande genom tredje part

Artikel 14

Medlemsstaterna får tillåta att institut och personer som omfattas av detta direktiv anlitar tredje part för uppfyllandet av de krav som föreskrivs i artikel 8.1 a, b och c. Det slutliga ansvaret för uppfyllandet av de kraven skall dock även fortsättningsvis ligga hos det institut eller den person som omfattas av direktivet och som anlitat tredje part.

Artikel 15

1. I de fall där en medlemsstat tillåter de kreditinstitut och finansiella institut som avses i artikel 2.1.1 eller 2.1.2 och som är belägna på dess territorium att bli betrodda som tredje part nationellt skall medlemsstaten under alla omständigheter göra det möjligt för de institut och personer som avses i artikel 2.1 och som är belägna på dess territorium att i enlighet med bestämmelserna i artikel 14 erkänna och godta resultatet av kraven på kundkontroll i artikel 8.1 a, b och c som genomförts i enlighet med detta direktiv av ett institut enligt artikel 2.1.1 eller 2.1.2 i en annan medlemsstat, med undantag av valutaväxlingskontor och kontor för överföring eller översändande av pengar, och som uppfyller kraven i artiklarna 16 och 18, även om de handlingar och uppgifter på vilka dessa krav grundar sig är annorlunda än dem som krävs i den medlemsstat till vilken kunden hänvisas.

2. I de fall då en medlemsstat tillåter att valutaväxlingskontor och kontor för överföring eller översändande av pengar enligt artikel 3.2 a och som är belägna på dess territorium blir

betrodda som nationell tredje part, skall den medlemsstaten under alla omständigheter, i enlighet med artikel 14, tillåta att de erkänner och godtar resultatet av kraven på kundkontroll i artikel 8.1 a, b och c som genomförts i enlighet med detta direktiv av samma typ av institut i en annan medlemsstat och som uppfyller kraven i artiklarna 16 och 18, även om de handlingar och uppgifter på vilka dessa krav grundar sig är annorlunda än dem som krävs i den medlemsstat till vilken kunden hänvisas.

3. I de fall då en medlemsstat tillåter att de personer på dess territorium som avses i artikel 2.1.3 a, b och c blir betrodda som nationell tredje part, skall den medlemsstaten under alla omständigheter, i enlighet med artikel 14, tillåta att de erkänner och godtar resultatet av kraven på kundkontroll i artikel 8.1 a, b och c som genomförts i enlighet med detta direktiv av en person som avses i artikel 2.1.3 a, b och c i en annan medlemsstat och som uppfyller kraven i artiklarna 16 och 18, även om de handlingar och uppgifter på vilka dessa krav grundar sig är annorlunda än dem som krävs i den medlemsstat till vilken kunden hänvisas.

Artikel 16

1. I detta avsnitt skall med "tredje part" avses de institut och personer som är förtecknade i artikel 2 eller motsvarande institut och personer som är i ett tredjeland, och som uppfyller följande krav:

a) De är enligt lag registreringskyldiga.

b) De tillämpar bestämmelser om krav på kundkontroll och bevarande av uppgifter i enlighet med eller motsvarande dem som föreskrivs i detta direktiv, och kontrollen av att de verkligen uppfyller direktivets krav sker i enlighet med avsnitt 2 i kapitel V, eller de är verksamma i ett tredjeland vars krav motsvarar kraven i detta direktiv.

2. Medlemsstaterna skall underrätta varandra och kommissionen om fall där de anser att ett tredjeland uppfyller villkoren i punkt 1 b.

Artikel 17

När kommissionen antar ett beslut enligt artikel 40.4 skall medlemsstaterna förbjuda institut och personer som omfattas av detta direktiv att betro tredje part från det berörda tredjelandet att fullgöra kraven enligt artikel 8.1 a, b och c.

Artikel 18

1. Tredje part är skyldig att göra information som begärs i enlighet med kraven i artikel 8.1 a, b och c omedelbart tillgänglig för det institut eller den person som omfattas av detta direktiv och som kunden hänvisats.

2. Berörd tredje part skall på begäran utan dröjsmål vidarebefordra relevanta kopior av identifierings- och kontrolluppgifter och annan relevant dokumentation rörande kunden eller den verkliga förmånstagaren till det institut eller den person som omfattas av detta direktiv och som kunden hänvisats.

Artikel 19

Detta avsnitt skall inte tillämpas på outsourcing eller agenturförhållanden där en kontraktstagande tjänsteleverantör eller en agent enligt avtal skall anses utgöra en del av det institut eller den person som omfattas av detta direktiv.

KAPITEL III

RAPPORTERINGSSKYLDIGHET

AVSNITT 1

*Allmänna bestämmelser**Artikel 20*

Medlemsstaterna skall kräva att institut och personer som omfattas av detta direktiv ägnar särskild uppmärksamhet åt en viss verksamhet som de på grund av verksamhetens natur anser kunna innebära särskild risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, i synnerhet komplicerade eller ovanligt omfattande transaktioner och alla ovanliga transaktionsmönster som inte förefaller ha något ekonomiskt eller påvisbart lagligt syfte.

Artikel 21

1. Varje medlemsstat skall inrätta en finansunderrättelseenhet för att kunna bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

2. Denna finansunderrättelseenhet skall inrättas som en central nationell enhet. Den skall ansvara för att ta emot (och, i den utsträckning det är tillåtet, begära) analysera och till behöriga myndigheter sprida uppgifter som gäller möjlig penningtvätt eller möjlig finansiering av terrorism eller som krävs enligt nationell lagstiftning. Den skall ges tillräckliga resurser för att kunna utföra sina uppgifter.

3. Medlemsstaterna skall se till att finansunderrättelseenheten utan dröjsmål direkt eller indirekt har tillgång till de finansiella och administrativa uppgifter samt uppgifter som rör brottsbekämpning som den behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter.

Artikel 22

1. Medlemsstaterna skall kräva att de institut och personer som omfattas av detta direktiv, samt i tillämpliga fall deras styrelseledamöter och anställda, samarbetar fullt ut

a) genom att utan dröjsmål och på eget initiativ underrätta finansunderrättelseenheten, när institutet eller personen i fråga har vetskap om, misstänker eller har skälig grund att misstänka penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller att penningtvätt eller finansiering av terrorism ägt rum, eller försök till penningtvätt eller finansiering av terrorism, och

b) genom att på begäran av finansunderrättelseenheten utan dröjsmål förse denna, i enlighet med vad som gäller enligt tillämplig lag, med alla erforderliga uppgifter

2. Uppgifter som avses i punkt 1 skall lämnas vidare till den finansunderrättelseenheten i den medlemsstat inom vars territorium det uppgiftslämnande institutet eller den uppgiftslämnande personen finns. Uppgifterna skall normalt lämnas vidare av den eller de personer som har utsetts i enlighet med artikel 34.

Artikel 23

1. Med avvikelse från artikel 22.1 får medlemsstaterna, i fråga om de personer som avses i artikel 2.1.3 a och 2.1.3 b, utse ett lämpligt självreglerande yrkesorgan som den myndighet som i första hand skall underrättas i finansunderrättelseenhetens ställe. Utan att det påverkar tillämpningen av punkt 2 skall det utsedda självreglerande organet i sådana fall utan dröjsmål vidarebefordra uppgifterna i ofiltrerat skick till finansunderrättelseenheten.

2. Medlemsstaterna skall inte vara skyldiga att tillämpa de skyldigheter som följer av artikel 22.1 på notarius publicus, oberoende jurister, revisorer och skatterådgivare, när det är fråga om uppgifter som dessa erhåller från eller inhämtar om någon av sina klienter i samband med att de analyserar den rättsliga situation som kunden befinner sig i eller försvarar eller företräder kunden vid, eller i anslutning till rättsliga förfaranden, däribland rådgivning om huruvida talan skall väckas eller rättegång undvikas, oavsett om sådana uppgifter erhålls eller inhämtas före, under eller efter det rättsliga förfarandet.

Artikel 24

1. Medlemsstaterna skall kräva att de institut och personer som omfattas av detta direktiv avstår från att utföra sådana transaktioner som de vet har eller misstänker ha samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism till dess att de har slutfört de nödvändiga åtgärderna i enlighet med artikel 22.1 a. I enlighet med medlemsstaternas lagstiftning får instruktioner ges om att transaktionen inte skall utföras.

2. I de fall då en sådan transaktion misstänks föranleda penningtvätt eller finansiering av terrorism och det inte är möjligt att på angivet sätt underlåta att utföra transaktionen, eller om underlåtenheten sannolikt skulle motverka försök att få tag i dem som gynnas av en misstänkt transaktion för penningtvätt eller finansiering av terrorism, skall de berörda instituten och personerna i efterhand omedelbart underrätta den finansunderrättelseenheten.

Artikel 25

1. Medlemsstaterna skall se till att de behöriga myndigheter som avses i artikel 37 utan dröjsmål underrättar finansunderrättelseenheten, om de vid inspektion av de institut eller personer som omfattas av detta direktiv eller på något annat sätt har upptäckt omständigheter som kan ha samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism.

2. Medlemsstaterna skall se till att tillsynsorgan som enligt bestämmelse i lag eller annan författning skall övervaka aktiehandeln, valutahandeln och den finansiella derivatmarknaden underrättar finansunderrättelseenheten om de upptäcker omständigheter som kan ha samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Artikel 26

Om ett institut eller en person som omfattas av detta direktiv, eller en anställd eller en styrelseledamot vid ett sådant institut eller hos en sådan person, i god tro enligt artikel 22.1 och artikel 23, har röjt sådana uppgifter som avses i artiklarna 22 och 23, skall detta inte innebära överträdelse av någon sekretessregel som följer av ett avtal eller i någon föreskrift i lag eller annan författning, och inte föranleda ansvar i någon form för institutet eller personen i fråga eller dess styrelseledamöter eller anställda.

Artikel 27

Medlemsstaterna skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att skydda anställda vid de institut eller hos de personer som omfattas av detta direktiv från att utsättas för hot eller fientliga åtgärder till följd av att de rapporterat misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism antingen internt eller till finansunderrättelseenheten.

AVSNITT 2

*Förbud mot röjande av uppgifter**Artikel 28*

1. De institut och personer som omfattas av detta direktiv samt deras styrelseledamöter och anställda får inte röja för kunden i fråga eller för någon tredje person att uppgifter har lämnats i enlighet med artiklarna 22 och 23, eller att en undersökning om penningtvätt eller finansiering av terrorism utförs eller kan komma att utföras.

2. Förbudet i punkt 1 skall inte omfatta röjande av uppgifter till de behöriga myndigheter som avses i artikel 37, inbegripet

de självreglerande organen, eller röjande av uppgifter i brottsbekämpande syfte.

3. Förbudet i punkt 1 skall inte hindra att uppgifter röjs mellan institut från medlemsstaterna, eller från tredjeländer under förutsättning att de uppfyller villkoren i artikel 11.1, vilka tillhör samma grupp enligt definitionen i artikel 2.12 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/87/EG av den 16 december 2002 om extra tillsyn över kreditinstitut, försäkringsföretag och värdepappersföretag i ett finansiellt konglomerat⁽¹⁾.

4. Förbudet i punkt 1 skall inte hindra att uppgifter röjs mellan personer enligt artikel 2.1.3 a och 2.1.3 b från medlemsstaterna, eller från tredjeländer som ställer krav som är likvärdiga med kraven i detta direktiv, vilka bedriver sin yrkesverksamhet, som anställda eller på annat sätt, inom samma rättsliga enhet eller ett nätverk. I denna artikel avses med nätverk en större enhet som personen ingår i och som har gemensamt ägande eller gemensam ledning eller efterlevnadskontroll.

5. När det gäller de institut eller personer som avses i artikel 2.1.1, 2.1.2 och artikel 2.1.3 a samt 2.1.3 b i fall som rör samma kund och samma transaktion och där två eller fler institut eller personer är inblandade, skall förbudet i punkt 1 inte hindra att uppgifter röjs mellan de berörda instituten eller personerna, under förutsättning att de är belägna i en medlemsstat, eller i ett tredjeland som ställer krav som är likvärdiga med kraven i detta direktiv och tillhör samma yrkeskategori samt omfattas av likvärdiga skyldigheter när det gäller sekretess och skydd av personuppgifter. De uppgifter som utbyts skall endast användas i syfte att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism.

6. Om de personer som avses i artikel 2.1.3 a och 2.1.3 b försöker avråda en kund från att ge sig in på olaglig verksamhet, skall detta inte betraktas som röjande av uppgifter i den mening som avses i punkt 1.

7. Medlemsstaterna skall underrätta varandra och kommissionen om fall där de anser att ett tredjeland uppfyller villkoren enligt punkterna 3, 4 eller 5.

Artikel 29

Om kommissionen antar ett beslut enligt artikel 40.4 skall medlemsstaterna förbjuda röjande av uppgifter mellan institut och personer som omfattas av detta direktiv och institut och personer från det berörda tredjelandet.

⁽¹⁾ EUT L 35, 11.2.2003, s. 1.

KAPITEL IV

Artikel 32

BEVARANDE OCH STATISTIK

Artikel 30

Medlemsstaterna skall se till att de institut och personer som omfattas av detta direktiv bevarar följande handlingar och uppgifter, så att de kan användas vid eventuella undersökningar eller utredning av möjlig penningtvätt eller finansiering av terrorism som utförs av finansunderrättelseenheten eller andra behöriga myndigheter i enlighet med den nationella lagstiftningen:

- a) När det gäller krav på kundkontroll: en kopia av eller uppgifter om den bevisning som krävts under minst fem år efter det att affärsförbindelsen med kunden har upphört.
- b) När det gäller affärsförbindelser och transaktioner: uppgiftsunderlag och arkiv, bestående av originaldokument eller sådana kopior som i enlighet med gällande nationell lag får företes i domstolsförfaranden, under minst fem år efter det att transaktionerna utförts eller affärsförbindelsen avslutats.

Artikel 31

1. Medlemsstaterna skall kräva att de kreditinstitut och finansiella institut som omfattas av detta direktiv vid sina filialer och majoritetsägda dotterbolag i tredjeländer i förekommande fall tillämpar åtgärder som är minst likvärdiga med dem som anges i detta direktiv i fråga om kundkontroll och bevarande av uppgifter.

Om tredjelandets lagstiftning inte tillåter tillämpning av sådana likvärdiga åtgärder, skall medlemsstaterna ställa som krav att de berörda kreditinstituten och finansiella instituten underrättar de behöriga myndigheterna i den berörda hemmedlemsstaten om detta.

2. Medlemsstaterna och kommissionen skall underrätta varandra om fall där lagstiftningen i ett tredjeland inte tillåter tillämpning av de åtgärder som krävs enligt punkt 1 första stycket, och samordnade åtgärder kan vidtas för att finna en lösning.

3. Medlemsstaterna skall kräva att kreditinstituten och de finansiella instituten vidtar ytterligare åtgärder för att på ett effektivt sätt hantera risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism då tredjelandets lagstiftning inte tillåter tillämpning av de åtgärder som krävs enligt punkt 1 första stycket.

Medlemsstaterna skall kräva att deras kreditinstitut och finansiella institut skall inrätta system som gör det möjligt för dem att på förfrågningar från den finansunderrättelseenheten, eller från andra myndigheter, i enlighet med medlemsstaternas nationella lagstiftning snabbt och fullständig lämna upplysningar om huruvida de har eller under de senaste fem åren har haft en affärsförbindelse med specificerade fysiska eller juridiska personer och, om så skulle vara fallet, om förbindelsens natur.

Artikel 33

1. Medlemsstaterna skall se till att de kan se över effektiviteten i sina system för bekämpning av penningtvätt eller finansiering av terrorism genom att föra omfattande statistik över frågor av betydelse för dessa systems effektivitet.

2. Sådan statistik skall åtminstone omfatta antalet rapporter om misstänkta transaktioner som lämnats till finansunderrättelseenheten och uppföljningen av dessa rapporter samt på årsbasis ange antalet fall som undersökts, antalet personer som åtalats, antalet personer som dömts för brott som rör penningtvätt eller finansiering av terrorism samt omfattningen av frysta, beslagtagna eller förverkade tillgångar.

3. Medlemsstaterna skall se till att en konsoliderad översyn av dessa statistiska rapporter offentliggörs.

KAPITEL V

TILLÄMPNINGSFÖRESKRIFTER

AVSNITT 1

Interna förfaranden, utbildning och feedback

Artikel 34

1. Medlemsstaterna skall kräva att institut och personer som omfattas av detta direktiv inför tillfredsställande och lämpliga riktlinjer och rutiner för kundkontroll, rapportering, bevarande av uppgifter, internkontroll, riskbedömning, riskhantering, efterlevnadskontroll och kommunikation, för att förebygga och förhindra transaktioner som har samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism.

2. Medlemsstaterna skall kräva att kreditinstitut och finansiella institut som omfattas av detta direktiv i förekommande fall underrättar filialer och majoritetsägda dotterbolag i tredjeländer om de relevanta riktlinjerna och förfarandena.

Artikel 35

1. Medlemsstaterna skall kräva att institut och personer som omfattas av detta direktiv vidtar lämpliga åtgärder så att deras berörda anställda får kännedom om gällande bestämmelser som utfärdats i enlighet med detta direktiv.

Bland annat skall de berörda anställda delta i särskilda fortlöpande utbildningsprogram som är avsedda att hjälpa dem att känna igen transaktioner som kan ha samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism samt ge dem vägledning om hur de skall handla i sådana fall.

Om en fysisk person som hör till någon av de kategorier som anges i artikel 2.1.3 bedriver sin yrkesverksamhet som anställd hos en juridisk person skall skyldigheterna enligt det här avsnittet gälla den juridiska personen och inte den fysiska personen.

2. Medlemsstaterna skall se till att de institut och personer som omfattas av detta direktiv har tillgång till aktuell information om tillvägagångssätt vid penningtvätt och finansiering av terrorism samt om uppgifter som gör det möjligt att upptäcka misstänkta transaktioner.

3. Medlemsstaterna skall se till att det i de fall det är möjligt lämnas lämplig feedback avseende effektiviteten och uppföljningen av rapporter om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism.

*AVSNITT 2**Tillsyn**Artikel 36*

1. Medlemsstaterna skall se till att valutaväxlingskontor och leverantörer av tjänster till truster och företag är skyldiga att ha tillstånd eller vara registrerade och att kasinon är skyldiga att ha tillstånd för att kunna bedriva laglig affärsverksamhet. Utan att det påverkar framtida gemenskapslagstiftning skall medlemsstaterna föreskriva att kontor för översändande av pengar skall ha tillstånd eller vara registrerade för att kunna bedriva laglig affärsverksamhet.

2. Medlemsstaterna skall se till att de behöriga myndigheterna vägrar licensiering eller registrering av sådana företag som avses i punkt 1, om de inte är övertygade om att de personer som styr eller kommer att styra affärsverksamheten eller som är de verkliga huvudmännen i sådana företag är lämpade för detta.

Artikel 37

1. Medlemsstaterna skall åtminstone kräva att de behöriga myndigheterna effektivt övervakar, och vidtar nödvändiga

åtgärder för att säkerställa att de institut och personer som omfattas av detta direktiv uppfyller direktivets krav.

2. Medlemsstaterna skall se till att de behöriga myndigheterna har tillräckliga befogenheter, däribland möjlighet att kräva att sådana uppgifter lämnas som är relevanta för övervakningen, efterlevnaden och utförandet av kontroller, och tillräckliga resurser för att kunna fullgöra sina uppgifter.

3. När det gäller kreditinstitut, finansiella institut och kasinon skall de behöriga myndigheterna ha förstärkta övervakningsbefogenheter, i synnerhet möjlighet att utföra inspektioner på plats.

4. När det gäller sådana fysiska och juridiska personer som avses i artikel 2.1.3 a–2.1.3 e får medlemsstaterna tillåta att uppgifterna i punkt 1 utförs på grundval av en riskbedömning.

5. När det gäller de personer som avses i artikel 2.1.3 a och 2.1.3 b får medlemsstaterna tillåta att uppgifterna i punkt 1 utförs av självreglerande organ, under förutsättning att dessa uppfyller bestämmelserna i punkt 2.

*AVSNITT 3**Samarbete**Artikel 38*

Kommissionen skall lämna den hjälp som behövs för att underlätta samordning, bl.a. informationsutbyte, mellan finansunderrättelseenheter i gemenskapen.

*AVSNITT 4**Sanktioner**Artikel 39*

1. Medlemsstaterna skall se till att fysiska och juridiska personer som omfattas av detta direktiv kan hållas ansvariga för överträdelse av de nationella bestämmelser som antagits i enlighet med detta direktiv. Sanktionerna skall vara effektiva, proportionella och avskräckande.

2. Utan att det påverkar medlemsstaternas rätt att tillämpa straffrättsliga sanktioner skall medlemsstaterna i enlighet med sin nationella lagstiftning se till att lämpliga administrativa åtgärder kan vidtas eller administrativa sanktioner tillämpas mot kreditinstitut och finansiella institut för överträdelse av de nationella bestämmelser som antagits i enlighet med detta direktiv. Medlemsstaterna skall se till att åtgärderna eller sanktionerna är effektiva, proportionerliga och avskräckande.

3. Medlemsstaterna skall se till att juridiska personer åtminstone kan hållas ansvariga för överträdelse enligt punkt 1 som begås till deras förmån av någon person som agerar antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och som har en ledande ställning inom den juridiska personens organisation, grundad på

- a) befogenhet att företräda den juridiska personen,
- b) befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar,
- c) befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.

4. Utöver vad som redan angivits i punkt 3 skall medlemsstaterna se till att en juridisk person kan ställas till ansvar när brister i övervakning eller kontroll som skall utföras av en sådan person som avses i punkt 3 har gjort det möjligt för en person som är underställd en juridisk person att till förmån för denna juridiska person begå en sådan överträdelse som anges i punkt 1.

KAPITEL VI

GENOMFÖRANDE

Artikel 40

1. För att ta hänsyn till den tekniska utvecklingen i kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism och garantera ett enhetligt genomförande av detta direktiv får kommissionen, i enlighet med det förfarande som avses i artikel 41.2, anta följande genomförandeåtgärder:

- a) Förtydligande av de tekniska aspekterna av definitionerna i artikel 3.2 a och 3.2 d samt artiklarna 6, 7, 8, 9 och 10.
- b) Fastställande av tekniska kriterier för att bedöma huruvida en situation innebär en låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt artikel 11.2 och 11.5.
- c) Fastställande av tekniska kriterier för att bedöma huruvida en situation innebär en hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt artikel 13.
- d) Fastställande av tekniska kriterier för att bedöma huruvida det, i enlighet med artikel 2.2, är motiverat att inte tillämpa detta direktiv på vissa juridiska eller fysiska personer som endast tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning bedriver finansiell verksamhet.

2. Kommissionen skall under alla omständigheter anta de första genomförandeåtgärder som ger verkan åt punkterna 1 b och 1 d senast den 15 juni 2006.

3. Kommissionen skall, i enlighet med det förfarande som anges i artikel 41.2, justera de belopp som anges i artikel 2.1.3

e, artikel 7 b, artikel 10.1, artikel 11.5 a och 11.5 d med beaktande av gemenskapslagstiftningen, den ekonomiska utvecklingen och förändringar av internationella normer.

4. Om kommissionen finner att ett tredjeland inte uppfyller villkoren i artikel 11.1 eller 11.2, artikel 28.3, 28.4 eller 28.5 eller i de åtgärder som fastställts i enlighet med punkt 1 b i denna artikel eller artikel 16.1 b, eller att lagstiftningen i tredjelandet inte tillåter tillämpning av de åtgärder som krävs enligt artikel 31.1 första stycket, skall den anta ett beslut där detta anges i enlighet med förfarandet i artikel 41.2.

Artikel 41

1. Kommissionen skall biträdas av en kommitté för förebyggande av penningtvätt och finansiering av terrorism, nedan kallad "kommittén".

2. När det hänvisas till denna punkt skall artiklarna 5 och 7 i beslut 1999/468/EG tillämpas, med beaktande av bestämmelserna i artikel 8 i det beslutet och under förutsättning att de genomförandeåtgärder som antagits enligt detta förfarande inte innebär någon ändring av de väsentliga bestämmelserna i detta direktiv.

Den tid som avses i artikel 5.6 i beslut 1999/468/EG skall vara tre månader.

3. Kommittén skall själv anta sin arbetsordning.

4. Utan att det påverkar de genomförandeåtgärder som redan antagits skall tillämpningen av de bestämmelser i detta direktiv som föreskriver tekniska bestämmelser och beslut enligt förfarandet i punkt 2 upphöra fyra år efter ikraftträdandet av det här direktivet. Europaparlamentet och rådet får på förslag från kommissionen förlänga giltighetstiden för de berörda bestämmelserna i enlighet med förfarandet i artikel 251 i fördraget och skall i detta syfte se över dem före fyraårsfristens slut.

KAPITEL VII

SLUTBESTÄMMELSER

Artikel 42

Kommissionen skall senast den 15 december 2009 och därefter minst vart tredje år utarbeta en rapport om genomförandet av detta direktiv, vilken skall överlämnas till Europaparlamentet och rådet. I samband med den första rapporten skall kommissionen inkludera en särskild undersökning som avser behandlingen av advokater och andra oberoende jurister.

Artikel 43

Senast den 15 december 2010 skall kommissionen förelägga Europaparlamentet och rådet en rapport om tröskelvärdet i procent i artikel 3.6, med särskild betoning på den eventuella nyttan och följderna av en minskning av procentandelen i artikel 3.6 a i, 3.6 b i och 3.6 b iii från 25 procent till 20 procent. På grundval av rapporten får kommissionen lägga fram ett förslag till ändringar av detta direktiv.

Artikel 44

Direktiv 91/308/EEG skall upphöra att gälla.

Hänvisningar till det upphävda direktivet skall anses som hänvisningar till det här direktivet och skall läsas i enlighet med jämförelsetabellen i bilagan till detta direktiv.

Artikel 45

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 15 december 2007. De skall genast överlämna texterna till dessa bestämmelser till kommissionen samt en jämförelsetabell över bestämmelserna i detta direktiv och de nationella bestämmelser som antagits.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan

hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 46

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 47

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Strasbourg den 26 oktober 2005.

På Europaparlamentets vägnar

J.BORRELL FONTELLES

Ordförande

På rådets vägnar

D. ALEXANDER

Ordförande

BILAGA

JÄMFÖRELSETABELL

Det här direktivet	Direktiv 91/308/EEG
Artikel 1.1	Artikel 2
Artikel 1.2	Artikel 1 C
Artikel 1.2 a	Artikel 1 C första strecksatsen
Artikel 1.2 b	Artikel 1 C andra strecksatsen
Artikel 1.2 c	Artikel 1 C tredje strecksatsen
Artikel 1.2 d	Artikel 1 C fjärde strecksatsen
Artikel 1.3	Artikel 1 C tredje stycket
Artikel 1.4	
Artikel 1.5	Artikel 1 C andra stycket
Artikel 2.1.1	Artikel 2 a.1
Artikel 2.1.2	Artikel 2 a.2
Artikel 2.1.3 a, b och d-f	Artikel 2 a.3-2 a.7
Artikel 2.1.3 c	
Artikel 2.2	
Artikel 3.1	Artikel 1 A
Artikel 3.2 a	Artikel 1 B 1
Artikel 3.2 b	Artikel 1 B 2
Artikel 3.2 c	Artikel 1 B 3
Artikel 3.2 d	Artikel 1 B 4
Artikel 3.2 e	
Artikel 3.2 f	Artikel 1 B andra stycket
Artikel 3.3	Artikel 1 D
Artikel 3.4	Artikel 1 E första stycket
Artikel 3.5	Artikel 1 E andra stycket
Artikel 3.5 a	
Artikel 3.5 b	Artikel 1 E första strecksatsen

Det här direktivet	Direktiv 91/308/EEG
Artikel 3.5 c	Artikel 1 E andra strecksatsen
Artikel 3.5 d	Artikel 1 E tredje strecksatsen
Artikel 3.5 e	Artikel 1 E fjärde strecksatsen
Artikel 3.5 f	Artikel 1 E femte strecksatsen och tredje stycket
Artikel 3.6	
Artikel 3.7	
Artikel 3.8	
Artikel 3.9	
Artikel 3.10	
Artikel 4	Artikel 12
Artikel 5	Artikel 15
Artikel 6	
Artikel 7 a	Artikel 3.1
Artikel 7 b	Artikel 3.2
Artikel 7 c	Artikel 3.8
Artikel 7 d	Artikel 3.7
Artikel 8.1 a	Artikel 3.1
Artikel 8.1 b–d	
Artikel 8.2	
Artikel 9.1	Artikel 3.1
Artikel 9.2–9.6	
Artikel 10	Artikel 3.5 och 3.6
Artikel 11.1	Artikel 3.9
Artikel 11.2	
Artikel 11.3 och 11.4	
Artikel 11.5 a	Artikel 3.3
Artikel 11.5 b	Artikel 3.4
Artikel 11.5 c	Artikel 3.4
Artikel 11.5 d	

Det här direktivet	Direktiv 91/308/EEG
Artikel 12	
Artikel 13.1 och 13.2	Artikel 3.10 och 3.11
Artikel 13.3 - 13.5	
Artikel 13.6	Artikel 5
Artikel 14	
Artikel 15	
Artikel 16	
Artikel 17	
Artikel 18	
Artikel 19	
Artikel 20	Artikel 5
Artikel 21	
Artikel 22	Artikel 6.1 och 6.2
Artikel 23	Artikel 6.3
Artikel 24	Artikel 7
Artikel 25	Artikel 10
Artikel 26	Artikel 9
Artikel 27	
Artikel 28.1	Artikel 8.1
Artikel 28.2 - 28.7	
Artikel 29	
Artikel 30 a	Artikel 4 första strecksatsen
Artikel 30 b	Artikel 4 andra strecksatsen
Artikel 31	
Artikel 32	
Artikel 33	
Artikel 34.1	11.1 a
Artikel 34.2	
Artikel 35.1 första stycket	Artikel 11.1 b första meningen
Artikel 35.1 andra stycket	Artikel 11.1 b andra meningen
Artikel 35.1 tredje stycket	Artikel 11.1 andra stycket

Det här direktivet	Direktiv 91/308/EEG
Artikel 35.2	
Artikel 35.3	
Artikel 36	
Artikel 37	
Artikel 38	
Artikel 39.1	Artikel 14
Artikel 39.2–39.4	
Artikel 40	
Artikel 41	
Artikel 42	Artikel 17
Artikel 43	
Artikel 44	
Artikel 45	Artikel 16
Artikel 46	Artikel 16

KOMMISSIONENS DIREKTIV 2006/70/EG

av den 1 augusti 2006

om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG med avseende på definitionen av "person i politiskt utsatt ställning", samt tekniska kriterier för att kunna tillämpa lägre krav på kundkontroll och göra undantag på grund av finansiell verksamhet som drivs tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning

EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION HAR ANTAGIT
DETTA DIREKTIV

direktivet genom att ge institut och personer de riktlinjer som omständigheterna kräver.

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism⁽¹⁾, särskilt artikel 40.1 a, b och d, och

av följande skäl:

- (1) Enligt direktiv 2005/60/EG skall institut och personer som omfattas av direktivet utifrån en riskbaserad analys uppfylla skärpta krav på kundkontroll när det gäller transaktioner eller affärsförbindelser med personer i politiskt utsatt ställning som är bosatta i en annan medlemsstat eller i ett tredjeland. För riskanalysen är det lämpligt att de institut och personer som omfattas koncentrerar sina resurser särskilt på sådana produkter och transaktioner som kännetecknas av att de innebär en hög risk för penningtvätt. Med personer i politiskt utsatt ställning avses personer som har viktiga offentliga funktioner och dessa personers närmaste familjemedlemmar och kända medarbetare. För att begreppet person i politiskt utsatt ställning skall kunna tolkas på ett enhetligt sätt när det fastställs vilka grupper som omfattas, är det viktigt att ta hänsyn till de sociala, politiska och ekonomiska skillnaderna mellan de berörda länderna.
- (2) Det kan förekomma att institut och personer som omfattas av direktiv 2005/60/EG inte lyckas identifiera en kund som tillhörande en av de kategorier som definieras som personer i politiskt utsatt ställning, även om de har vidtagit rimliga och lämpliga åtgärder för detta ändamål. Under sådana omständigheter bör medlemsstaterna när de utövar sina befogenheter i samband med tillämpningen av det direktivet ta vederbörlig hänsyn till behovet av att undvika att dessa personer automatiskt ådras sig ansvar för detta misslyckande. Medlemsstaterna bör också överväga att underlätta uppfyllandet av kraven i

- (3) Offentliga funktioner på lägre nivå än nationell bör normalt inte anses viktiga. Om deras politiska utsatthet emellertid är jämförbar med liknande ställningar på nationell nivå, bör institut och personer som omfattas av detta direktiv utifrån en riskbaserad analys överväga om de personer som utövar dessa funktioner bör anses vara personer i politiskt utsatt ställning.

- (4) När det föreskrivs i direktiv 2005/60/EG att institut och personer som omfattas av direktivet skall identifiera medarbetare till fysiska personer som innehar viktiga offentliga funktioner, gäller detta krav i den mån förbindelsen med medarbetaren är allmänt känd eller om institutet eller personen i fråga har anledning att förmoda att det finns en sådan förbindelse. Detta förutsätter således inte att de institut och personer som omfattas av direktivet har gjort aktiva efterforskningar i frågan.

- (5) Efter det att de har slutat utöva sina viktiga offentliga funktioner bör personer som omfattas av begreppet person i politiskt utsatt ställning vid utgången av en minimiperiod inte längre anses tillhöra den kategorin.

- (6) Även om det är ett normalt förfarande enligt direktiv 2005/60/EG att de allmänna kraven på kundkontroll, på grundval av en riskanalys, anpassas till situationer som innebär låga risker, och med hänsyn till att lägre krav på kundkontroll måste vägas mot lämpliga kontrollmetoder på annat håll i systemet i syfte att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism, bör möjligheterna att tillämpa lägre krav på kundkontroll inskränkas till ett begränsat antal fall. Inte heller i dessa fall görs det avkall på kraven på de institut och personer som omfattas av direktivet, utan dessa förväntas bl.a. fortlöpande utöva kontroll över sina affärsförbindelser i syfte att kunna upptäcka komplicerade eller ovanligt stora transaktioner som inte har något uppenbart ekonomiskt eller påvisbart lagligt syfte.

⁽¹⁾ EUT L 309, 25.11.2005, s. 15.

- (7) Nationella offentliga myndigheter anses normalt som lågriskkunder inom sina egna medlemsstater och får enligt direktiv 2005/60/EG omfattas av lägre krav på kundkontroll. Ingen av gemenskapens institutioner eller organ, kontor och byråer och inte heller Europeiska centralbanken (ECB) kvalificerar sig emellertid direkt för lägre krav på kundkontroll enligt kategorin "nationella offentliga myndigheter" eller, när det gäller ECB enligt kategorin "kreditinstitut eller finansiella institut". Eftersom dessa enheter emellertid inte verkar utgöra någon hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism bör de erkännas som lågriskkunder och därför omfattas av lägre krav på kundkontroll, förutsatt att gällande kriterier är uppfyllda.
- (8) Det bör även vara möjligt att tillämpa lägre krav på kundkontroll på juridiska personer som bedriver ekonomisk verksamhet som visserligen inte omfattas av definitionen av finansiellt institut i direktiv 2005/60/EG, men som omfattas av nationell lagstiftning enligt det direktivet och som uppfyller kraven på tillräcklig insyn i fråga om deras identitet och lämpliga kontrollmekanismer, särskilt skärpt tillsyn. Detta kan gälla företag som tillhandahåller allmänna försäkringstjänster.
- (9) Det bör vara möjligt att under vissa omständigheter tillämpa lägre krav på kundkontroll när det gäller särskilda produkter och transaktioner med anknytning till dessa produkter. Detta kan gälla när t.ex. nyttan av den finansiella produkten i allmänhet inte kan realiseras av en tredje part och endast på lång sikt, vissa investeringar i form av försäkringsavtal eller sparformer, när den finansiella produkten syftar till att finansiera fysiska tillgångar i form av leasingavtal enligt vilka egendomsbeviset för de underliggande tillgångarna fortfarande tillhör leasingbolaget, eller konsumentkrediter till låga belopp under förutsättning att transaktionerna görs via bankkonton och underskrider en lämplig beloppsgräns. Produkter under statlig kontroll, som i allmänhet riktar sig till särskilda kundkategorier, t.ex. sparplaner med barn som förmånstagare, bör omfattas av lägre krav på kundkontroll även om inte alla kriterier är uppfyllda. Statlig kontroll bör förstås som en aktivitet som är mer långtgående än normal tillsyn på finansmarknaderna och inte tolkas som att den omfattar sådana finansiella produkter som skuldebrev som emitterats direkt av staten.
- (10) Innan lägre krav på kundkontroll medges bör medlemsstaterna bedöma om de berörda kunderna, produkterna eller transaktionerna innebär låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, särskilt genom att speciellt bevaka eventuell verksamhet hos dessa kunder eller eventuella produkter eller transaktioner som genom sin natur sannolikt skulle kunna användas eller missbrukas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Framför allt bör alla försök av kunder att i samband med lågriskprodukter agera anonymt eller dölja sin identitet betraktas som en riskfaktor och potentiellt misstänkt.
- (11) Under vissa omständigheter kan fysiska eller juridiska personer ägna sig åt finansiell verksamhet endast tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning, som ett komplement till annan, icke-finansiell verksamhet, exempelvis hotell som tillhandahåller valutaväxling för sina gäster. Enligt direktiv 2005/60/EG får medlemsstaterna besluta att sådan finansiell verksamhet faller utanför direktivets tillämpningsområde. Bedömningen av huruvida en verksamhet sker tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning skall göras i förhållande till kvantitativa tröskelvärden med avseende på transaktionerna och den berörda affärsverksamhetens omsättning. Dessa tröskelvärden bör fastställas på nationell nivå beroende på typen av finansiell verksamhet, för att skillnader mellan länder skall kunna beaktas.
- (12) En person som ägnar sig åt någon finansiell verksamhet tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning bör vidare inte tillhandahålla allmänheten ett brett utbud av finansiella tjänster, utan endast de som krävs för att förbättra resultatet av hans/hennes huvudsakliga affärsverksamhet. Om personens huvudsakliga affärsverksamhet ingår i ett område som omfattas av direktiv 2005/60/EG, skall undantag på grund av tillfällig eller begränsad finansiell verksamhet inte medges, utom om det gäller personer som handlar med varor.
- (13) Viss finansiell verksamhet, som penningöverföring och betalningsförmedlingstjänster kan mer sannolikt användas eller missbrukas för penningtvätt eller för att finansiera terrorism. Det är därför nödvändigt att se till att dessa och liknande finansiella tjänster inte undantas från tillämpningsområdet för direktiv 2005/60/EG.
- (14) Det bör vara möjligt att så snabbt som möjligt återkalla ett beslut enligt artikel 2.2 i direktiv 2005/60/EG om det skulle visa sig nödvändigt.
- (15) Medlemsstaterna bör se till att besluten om undantag inte missbrukas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. De bör särskilt undvika att fatta beslut enligt artikel 2.2 i direktiv 2005/60/EG i fall där det är särskilt svårt för nationella myndigheter att utföra och genomdriva sin tillsynsverksamhet på grund av att det förekommer överlappande befogenheter mellan flera medlemsstater, exempelvis när det gäller tillhandahållande av finansiella tjänster ombord på fartyg som utför transporttjänster mellan hamnar i olika medlemsstater.

- (16) Tillämpningen av detta direktiv påverkar inte tillämpningen av 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⁽¹⁾ och rådets förordning (EG) nr 881/2002 av den 27 maj 2002 om införande av vissa särskilda restriktiva åtgärder mot vissa med Usama bin Ladin, nätverket al-Qaida och talibanerna associerade personer och enheter och om upphävande av förordning (EG) nr 467/2001 om förbud mot export av vissa varor och tjänster till Afghanistan, skärpning av flygförbudet och förlängning av spärrandet av tillgångar och andra finansiella medel med avseende på talibanerna i Afghanistan⁽²⁾.
- (17) De åtgärder som föreskrivs i detta direktiv är förenliga med yttrandet från kommittén för förebyggande av penningtvätt och finansiering av terrorism.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Syfte

I detta direktiv fastställs tillämpningsföreskrifter för direktiv 2005/60/EG med avseende på

1. de tekniska aspekterna av definitionen av personer i politiskt utsatt ställning i artikel 3.8 i direktivet,
2. tekniska kriterier för att bedöma huruvida en situation utgör en låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt artikel 11.2 och 11.5 i direktivet,
3. tekniska kriterier för att bedöma huruvida det, i enlighet med artikel 2.2, i direktiv 2005/60/EG, är motiverat att inte tillämpa detta direktiv på vissa juridiska eller fysiska personer som endast tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning bedriver finansiell verksamhet.

Artikel 2

Personer i politiskt utsatt ställning

1. Vid tillämpningen av artikel 3.8 i direktiv 2005/60/EG, skall "fysiska personer som har eller tidigare har haft viktiga offentliga funktioner" inbegripa

- a) stats- eller regeringschefer, ministrar samt vice och biträdande ministrar,

⁽¹⁾ EGT L 344, 28.12.2001, s. 70. Förordningen senast ändrad genom beslut 2006/379/EG (EUT L 144, 31.5.2006, s. 21).

⁽²⁾ EGT L 139, 29.5.2002, s. 9. Förordningen senast ändrad genom kommissionens förordning (EG) nr 674/2006 (EUT L 116, 29.4.2006, s. 58).

- b) parlamentsledamöter,
- c) domare i högsta domstolen, domare i konstitutionella domstolar eller andra rättsliga organ på hög nivå vilkas beslut endast undantagsvis kan överklagas,
- d) tjänstemän vid revisionsmyndigheter och styrelseledamöter i centralbanker,
- e) ambassadörer, diplomatiska sändebud samt höga officerare i försvarsmakten,
- f) personer som ingår i statsägda företags förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan.

Ingen av de kategorier som avses i a–f i första stycket skall tolkas som att tjänstemän på mellannivå eller lägre tjänstemän omfattas av definitionen.

De kategorier som avses i a–e i första stycket skall, när det är tillämpligt, inbegripa befattningar på gemenskapsnivå och internationell nivå.

2. Vid tillämpningen av artikel 3.8 i direktiv 2005/60/EG, skall "närmaste familjemedlemmar" inbegripa

- a) maka/make,
- b) partner som enligt nationell lag likställs med maka/make,
- c) barn och deras makar eller partner, samt
- d) föräldrar.

3. Vid tillämpningen av artikel 3.8 i direktiv 2005/60/EG, skall "kända medarbetare" inbegripa

- a) fysiska personer om vilka det är känt att de gemensamt med den person som avses i punkt 1 är verkliga förmånstagare till juridiska enheter eller juridiska konstruktioner, eller som på annat sätt haft nära affärsförbindelser med en sådan person som avses i punkt 1,

b) fysiska personer som är ensamma förmånstagare till juridiska enheter eller juridiska konstruktioner om vilka det är känt att de egentligen har upprättats till förmån för en sådan person som avses i punkt 1.

4. Utan att det påverkar tillämpningen, utifrån en riskbaserad analys, av skärpta krav på kundkontroll, skall de institut och personer som det hänvisas till i artikel 2.1 i direktiv 2005/60/EG inte längre vara skyldiga att anse att en person har en politisk utsatt ställning, om personen i fråga sedan minst ett år har upphört att utöva viktiga offentliga funktioner i den mening som avses i punkt 1 i denna artikel.

Artikel 3

Lägre krav på kundkontroll

1. Vid tillämpningen av artikel 11.2 i direktiv 2005/60/EG, får medlemsstaterna, i enlighet med punkt 4 i denna artikel, anse att kunder som är offentliga myndigheter eller offentliga organ och som uppfyller följande kriterier är kunder som utgör låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism:

- a) Kunden har tilldelats offentliga funktioner genom fördraget om Europeiska unionen, fördragen om gemenskaperna eller gemenskapens sekundärlagstiftning.
- b) Kundens identitet är allmänt tillgänglig, öppen och säker.
- c) Kundens verksamhet och redovisningsmetoder medger insyn.
- d) Kunden är ansvarig inför en gemenskapsinstitution eller en medlemsstats myndigheter, eller finns det lämpliga kontrollsystem för att övervaka kundens verksamhet.

2. Vid tillämpningen av artikel 11.2 i direktiv 2005/60/EG, får medlemsstaterna, i enlighet med punkt 4 i denna artikel, anse att kunder som är juridiska personer som inte är offentliga myndigheter eller organ, men som uppfyller samtliga följande kriterier är kunder som medför låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism:

- a) Kunden är en enhet som driver en finansiell verksamhet som ligger utanför tillämpningsområdet för artikel 2 i direktiv 2005/60/EG men som genom nationell lagstiftning omfattas av skyldigheterna i det direktivet i enlighet med dess artikel 4.
- b) Kundens identitet är allmänt tillgänglig, öppen och säker.

c) Kunden omfattas av ett obligatoriskt auktoriseringskrav enligt de bestämmelser i nationell lag som är tillämpliga på företag som driver finansiell verksamhet och auktorisering kan nekas om behöriga myndigheter inte är övertygade om att de personer som faktiskt styr eller kommer att styra ett sådant företags verksamhet är redbara och lämpliga personer.

d) Kunden står under övervakning i den mening som avses i artikel 37.3 i direktiv 2005/60/EG, genom behöriga myndigheter när det gäller uppfyllande av de krav som ställs genom nationell lagstiftning genom vilken direktivet genomförs och, i tillämpliga fall, ytterligare krav enligt nationell lagstiftning.

e) underlåtenhet från kundens sida att uppfylla de krav som anges i led a omfattas av effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner, inbegripet möjligheten att vidta lämpliga administrativa åtgärder eller tillämpa administrativa sanktioner.

Enheter enligt led a i första stycket skall innefatta dotterbolag endast i den mån som skyldigheterna enligt direktiv 2005/60/EG omfattar dessa i deras egenskap av dotterbolag.

Vid tillämpningen av led c i första stycket skall kundens verksamhet vara övervakad av de behöriga myndigheterna. Övervakning skall i detta sammanhang tolkas som den typ av övervakning som sker med maximala övervakningsbefogenheter, även möjlighet att utföra inspektioner på plats. Sådana inspektioner skall inbegripa granskning av policy, förfaranden, redovisning och register och även utvidgas till att omfatta stickprovskontroller.

3. Vid tillämpningen av artikel 11.5 i direktiv 2005/60/EG får medlemsstaterna, i enlighet med punkt 4 i denna artikel, tillåta de institut och personer som omfattas av det direktivet att anse att produkter som uppfyller följande kriterier, eller transaktioner med anknytning till sådana produkter, innebär låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism:

- a) Produkten är baserad på ett skrivet avtal.
- b) De anknutna transaktionerna sker via ett konto som innehas av en kund i ett kreditinstitut som omfattas av direktiv 2005/60/EG eller ett kreditinstitut i ett tredjeland som omfattas av krav som motsvarar de som föreskrivs i det direktivet.
- c) Produkten eller den anknutna transaktionen är inte anonym och av en sådan art att artikel 7 c i direktiv 2005/60/EG kan tillämpas utan dröjsmål.

- d) Det finns en fastställd maximigräns för produkten.
- e) Förmånerna från produkten eller den anknutna transaktionen kan inte realiserars med en tredje part som förmånstagare, utom när det är fråga om dödsfall, funktionshinder, överlevnad till en i förväg fastställd hög åldersgräns eller liknande händelser.
- f) När det gäller produkter eller anknutna transaktioner för att investera medel i finansiella tillgångar eller ersättningsanspråk, inbegripet försäkringar eller andra typer av resultatberoende anspråk,
- i) de förmåner som produkten eller transaktionen ger bara kan realiserars på lång sikt,
 - ii) produkten eller den anknutna transaktionen inte kan användas som säkerhet,
 - iii) under avtalets löptid inga förskottsutbetalningar kan göras, inga återköpsklausuler tillämpas och ingen uppsägning i förtid ske.

För tillämpningen av led d i första stycket skall de högsta belopp som anges i artikel 11.5 a i direktiv 2005/60/EG tillämpas på försäkringsavtal eller liknande sparprodukter. Utan att det påverkar tillämpningen av tredje stycket skall högsta belopp i övriga fall vara 15 000 euro. Medlemsstaterna får avvika från detta tröskelvärde om det gäller produkter som uteslutande används för att finansiera fysiska tillgångar och om den juridiska och verkliga äganderätten till tillgången inte överförs till kunden innan avtalet löper ut, under förutsättning att det tröskelvärde som fastställs av medlemsstaten för de transaktioner som har samband med denna typ av produkt inte överskrider 15 000 euro per år, oavsett om transaktionen sker genom en enda överföring eller genom flera överföringar med inbördes samband.

Medlemsstaterna får göra undantag från de kriterier som föreskrivs i leden e och f i första stycket om det gäller produkter vars art fastställs av behöriga nationella myndigheter av skäl som rör allmänintresset, och som gynnas av statliga åtgärder i form av direkt stöd eller skatterabatter och om dessa myndigheter kontrollerar produkternas användning, under förutsättning att förmånerna från produkten endast kan realiserars på lång sikt och att det tröskelvärde som fastställs med tillämpning av led d i första stycket är tillräckligt lågt. Tröskelvärdet kan i förekommande fall fastställas som ett maximalt årligt belopp.

4. Vid bedömningen av huruvida de kunder eller produkter och transaktioner som avses i punkterna 1, 2 och 3 innebär låg

risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, skall medlemsstaterna vara särskilt uppmärksamma på all verksamhet som dessa kunder bedriver eller alla typer av produkter eller transaktioner som genom sin art innebär att det finns stor sannolikhet för att de kan användas eller missbrukas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Medlemsstaterna får inte anse att sådana kunder, produkter eller transaktioner som avses i punkterna 1, 2 och 3 innebär låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism om det finns information tillgänglig som tyder på att risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism inte är låg.

Artikel 4

Finansiell verksamhet som drivs tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning

1. Vid tillämpningen av artikel 2.2 i direktiv 2005/60/EG får medlemsstaterna utan att det påverkar tillämpningen av punkt 2 i denna artikel, anse att juridiska eller fysiska personer som driver finansiell verksamhet inte omfattas av tillämpningsområdet för artiklarna 3.1 och 3.2 i det direktivet, om följande kriterier är uppfyllda:

- a) Den finansiella verksamheten är begränsad i absoluta termer.
- b) Den finansiella verksamheten är begränsad sett till antalet transaktioner.
- c) Den finansiella verksamheten är inte huvudsaklig verksamhet.
- d) Den finansiella verksamheten är en biverksamhet och har direkt samband med den huvudsakliga verksamheten.
- e) Med undantag av den verksamhet som anges i artikel 2.1.3 e i direktiv 2005/60/EG, den huvudsakliga verksamheten är inte en verksamhet som anges i artikel 2.1 i direktivet.
- f) Den finansiella verksamheten erbjuder endast den huvudsakliga verksamhetens kunder och är inte allmänt tillgänglig för allmänheten.

Vid tillämpningen av led a i första stycket får den finansiella verksamhetens sammanlagda omsättning inte överskrida ett tröskelbelopp som skall vara tillräckligt lågt. Det tröskelbeloppet skall fastställas på nationell nivå och vara beroende av vilken typ av finansiell verksamhet det gäller.

Vid tillämpningen av led b i första stycket skall medlemsstaterna tillämpa ett högsta tröskelbelopp per kund och enskild transaktion, oberoende av om transaktionen sker som engångsöverföring eller som ett led i flera transaktioner med inbördes samband. Det tröskelbeloppet skall läggas fast på nationell nivå, beroende av vilken typ av finansiell verksamhet det gäller. Det skall vara tillräckligt lågt för att garantera att den typ av transaktioner det gäller är en opraktisk och ineffektiv metod för penningtvätt eller finansiering av terrorism och det får inte överskrida 1 000 euro.

Vid tillämpningen av led c i första stycket skall medlemsstaterna kräva att den finansiella verksamhetens omsättning inte överskrider 5 % av den berörda juridiska eller fysiska personens sammanlagda omsättning.

2. När medlemsstaterna bedömer riskerna för penningtvätt eller finansiering av terrorism med tillämpning av artikel 2.2 i direktiv 2005/60/EG skall de särskilt beakta om det förekommer någon finansiell verksamhet som genom sin art sannolikt kan anses användas eller missbrukas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Medlemsstaterna får inte anse att den finansiella verksamhet som avses i punkt 1 innebär låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism om det finns information som skulle kunna tyda på att risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism inte är låg.

3. I alla beslut enligt artikel 2.2 i direktiv 2005/60/EG skall skälen som beslutet bygger på anges. Medlemsstaterna skall se till att det finns möjlighet att återkalla beslutet om omständigheterna skulle förändras.

4. Medlemsstaterna skall upprätta ett riskbaserat övervakningssystem eller vidta andra lämpliga åtgärder för att se till att undantag på grundval av artikel 2.2 i direktiv 2005/60/EG inte missbrukas av personer som kan tänkas bedriva penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Artikel 5

Genomförande

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 15 december 2007. De skall genast underrätta kommissionen om dessa bestämmelser och utarbeta en korrelations-tabell mellan de bestämmelserna och detta direktiv.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 6

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 7

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Bryssel den 1 augusti 2006.

På kommissionens vägnar

Charlie McCREEVY

Ledamot av kommissionen

Penningtvättsdirektivets krav på statistik och effektivitetsuppföljning – begränsningar och möjligheter

brå, brottsförebyggande rådet

1. Inledning

Denna promemoria analyserar vilka frågor om statistik och effektivitetsuppföljning som Sverige måste lösa för att genomföra det tredje penningtvättsdirektivet 2005/60/EG. I analysen beaktas även det nationella organet Financial Action Task Force's (FATF) rekommendation 32 gällande effektivitetsuppföljning och statistik, samt den kritik som organet framfört vid sin utvärdering av Sverige i februari 2006 med avseende på denna rekommendation. Promemorian behandlar dock inte de krav på statistik om internationella förfrågningar eller andra åtgärder utanför rättsväsendet, till exempel hos Finansinspektionen, som omfattas av rekommendation 32. Vidare analyseras inte om det finns andra lämpliga metoder eller statistikuppgifter, utöver dem som direktivet och FATF uttryckligen anger, för att mäta systemets effektivitet. Analysen har koncentrerats till att identifiera de begränsningar och möjligheter som finns i det officiella statistiksystemet respektive i övriga ärendesystem inom rättsväsendet för att uppfylla direktivets krav på statistik. Alternativa tillvägagångssätt för att samla in statistik över penningtvättsärenden, till exempel insamling och läsning av originaldokument, har inte beaktats i analysen.

2. Krav på effektivitetsuppföljning av systemet för bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering och tillgänglig statistik för detta ändamål

2.1 Det tredje penningtvättsdirektivets krav

I det tredje penningtvättsdirektivet (2005/60/EG) ställs krav på att medlemsstaterna ska följa upp de nationella systemens effektivitet för bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering (kap. IV

art. 33). Direktivet stadgar att detta ska göras med hjälp av en omfattande statistikföring över frågor som är av betydelse för en sådan uppföljning. I art 33.2 anges uttryckligen vad en sådan statistikföring åtminstone ska omfatta. I bestämmelsen ställs krav på statistik över antalet rapporter om misstänkta penningtvättstransaktioner som lämnats till finansunderrättelseenheten och uppföljningen av dessa. Vad som avses med uppföljning ges det inte någon närmare information om. Det är inte klart uttryckt om man med uppföljning enbart syftar till hanteringen av rapporterna inom Finanspolisen eller till den vidare hanteringen av dem igenom rättsväsendet. Vidare ställer direktivet krav på att länderna ska föra årlig statistik över antalet förundersökningar, samt över antalet personer som åtalats och dömts för brott som rör penningtvätt eller terrorismfinansiering. Årsstatistik ska även framställas över beslag (inklusive frysningsbeslut) och förverkanden av utbyte av brott. Huruvida statistiken ska redovisa beslag och förverkanden som kan relateras till penningtvätt eller terrorismfinansiering separat framgår inte uttryckligen. Direktivet föreskriver slutligen att medlemsstaterna ska offentliggöra en konsoliderad översyn av nämnda statistikrapporter på årlig basis.

2.2 FATF:s rekommendation 32

Bestämmelsen i artikel 33 bygger i huvudsak på FATF:s rekommendation 32. FATF:s rekommendationer är dock mer omfattande och tar upp statistik över områden som direktivets bestämmelse inte uttryckligen nämner. Bland annat omfattar rekommendation 32 krav på statistik över internationella samarbeten och förfrågningar avseende penningtvätt och terrorismfinansiering till Finanspolisen med flera. För att på ett enhetligt och konsekvent sätt kunna bedöma hur väl medlemsstaterna följer den internationella standarden för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som innefattas i FATF:s 40 rekommendationer inklusive de 9 specialrekommendationerna har organet utarbetat ett metodstöd för själva bedömningsprocessen. Metoden finns sammanfattad i en rapport som innehåller utförliga beskrivningar av hur varje enskild rekommendation ska uttolkas och vilka kriterier som bör vara infriade ("essential criteria") för att en rekommendation ska vara

till fullo genomförd.¹ I rapporten beskrivs även andra komplementära faktorer ("additional elements") som är önskvärda, men inte av direkt betydelse för bedömningen av hur rekommendationerna efterlevs. Metodbeskrivningen innehåller vidare konkreta exempel på hur medlemsstaterna kan gå till väga för att uppfylla nödvändiga kriterier, samt en förteckning över definitioner av centrala begrepp. Metodbeskrivningen kan med fördel användas av medlemsstaterna själva som stöd i tolkningen av rekommendationerna. Den kan även ge viss vägledning i tolkningen av direktivets krav. Med utgångspunkt från FATF:s metodbeskrivning sammanfattas nedan, med vissa begränsningar, de kriterier och önskvärda faktorer som gäller för rekommendation 32.

¹ FATF (2004); *Methodology for Assessing Compliance with FATF 40 Recommendations and the FATF 9 Special Recommendations*. <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/45/15/34864111.pdf>

Tabell 1. Sammanställning av obligatoriska respektive önskvärda statistikuppgifter, enligt FATF:s rekommendation 32 (fri översättning). Not. Uppgifter rörande internationella samarbetet och förfrågningar, samt annan verksamhet (enligt 32.2 c-d och 32.3 b) ingår inte i sammanställningen

Rapporter och underrättelser om misstänkt penningtvätt	
<i>32.2 a) Obligatoriska statistikuppgifter ("Essential criteria")</i>	
⇒	Statistik över det <u>årliga</u> antalet till Finanspolisen inkomna och analyserade rapporter, samt delgivna underrättelser om misstänkt penningtvätt eller terrorismfinansiering.
⇒	Statistik enligt ovan, indelat efter typ av finansiellt företag eller övriga rapporteringsskyldiga som gjort anmälan.
⇒	Statistik enligt ovan, indelat efter modus för penningtvätt.
32.3 a) Önskvärda statistikuppgifter ("Additional elements")	
⇒	Statistik över antalet och andelen delgivna underrättelser om misstänkt penningtvätt (inkl. "självtvätt") och terrorismfinansiering som lett till förundersökning, åtal och fällande dom. Här ställs inte något uttryckligt krav på årlig uppföljning.
Förundersökningarna, åtal och fällande domar	
<i>32.2 b) Obligatoriska statistikuppgifter ("Essential criteria")</i>	
⇒	Statistik över det <u>årliga</u> antalet av åklagare inledda och avslutade förundersökningar, samt antalet väckta åtal/åtalade personer rörande penningtvätt (inkl. "självtvätt") och terrorismfinansiering.
⇒	Statistik över det <u>årliga</u> antalet fällande domslut/dömda personer rörande penningtvätt (inkl. "självtvätt") och terrorismfinansiering.
32.3 b) Önskvärda statistikuppgifter ("Additional elements")	
⇒	Statistik över utdömda påföljder för personer dömda för penningtvätt (inkl. "självtvätt") och terrorismfinansiering.

Frysningensbeslut, beslag och förverkanden
32.2 b) Obligatoriska statistikuppgifter ("Essential criteria")
<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Statistik över det <u>årliga</u> antalet beslut om beslag (inkl. frysningensbeslut) och förverkanden av tillgångar/egendom som kan relateras till penningtvätt (inkl. självtvätt), terrorismfinansiering, samt totalt sett vid utbyte av brott ("criminal proceeds"). ⇒ Statistik över det <u>årliga</u> konfiskerade <i>värdet/beloppet</i> i beslut om beslag (inkl. frysningensbeslut) och förverkanden av tillgångar/egendom som kan relateras till penningtvätt (inkl. självtvätt), terrorismfinansiering, samt totalt sett vid utbyte av brott ("criminal proceeds").
32.3 d) Önskvärda statistikuppgifter ("Additional elements")
<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Statistik över antal beslut om beslag (inkl. frysningensbeslut) och förverkanden av tillgångar och egendom när det gäller utbyte av brott ("criminal proceeds"), indelat efter typ av brott eller förbrott.

I en jämförelse med direktivets krav på uppföljning av rapporter av misstänkt penningtvätt kan det noteras att statistik över den vidare hanteringen inom rättsväsendet av delgivna underrättelser från Finanspolisen inte utgör obligatoriska uppgifter enligt FATF:s metodbeskrivning. När det gäller statistik över beslag och förverkande där direktivet är något oprecist, stadgar FATF att statistik bör kunna framställas över såväl antalet beslut om beslag och förverkande, som över det totala beloppet/värdet på det beslagtagna/förverkade. Statistiken ska vidare indelas efter om det konfiskerade värdet/beloppet rör i) penningtvätt, ii) terrorismfinansiering och iii) annat utbyte av brott. Det är även önskvärt att statistiken indelas efter typ av brott/underliggande brott.

2.3 FATF:s bedömning av Sveriges efterlevnad av rekommendation 32

I utvärderingen av Sverige i februari 2006 bedömde FATF att Sverige endast till viss del efterlevde rekommendation 32. FATF kunde konstatera att Sverige inte uppfyllde kravet på en löpande uppföljning av systemets effektivitet. Det pekades därvid på flera brister i det statistiska underlaget, som enligt rekommendation 32² utgör ett minimum för en sådan effektivitetsuppföljning (se tabell 1), bland annat avsaknaden av statistik över antalet förundersökningar och åtal samt fällande domar rörande penningtvätt. Vidare ansåg man att de tillgängliga statistiska uppgifterna om frysta, beslagtagna eller förverkade tillgångar var otillräckliga. Statistik kan idag tas fram över det totala värdet på konfiskerad egendom, men borde enligt FATF kunna brytas ner på de underliggande brotten. Vad gäller statistik över rapporterade penningtvättsanmälningar till Finanspolisen ansåg man att myndigheten i stora drag uppfyllde rekommendationerna, även om man uttalade vissa tvivel över statistikens tillförlitlighet. Man anmärkte även på brister i uppföljningen av anmälningarna efter delgivning. Ett genomgående inslag i FATF:s kritik tar sin utgångspunkt i svårigheten att identifiera brott och brottsmisstankar rörande penningtvätt i de uppgiftslämnande myndigheternas datasystem. I FATF:s kommentarer anges att det är viktigt att Sverige utvecklar denna möjlighet för att kunna göra adekvata effektivitetsuppföljningar av ”penningtvättsärenden”

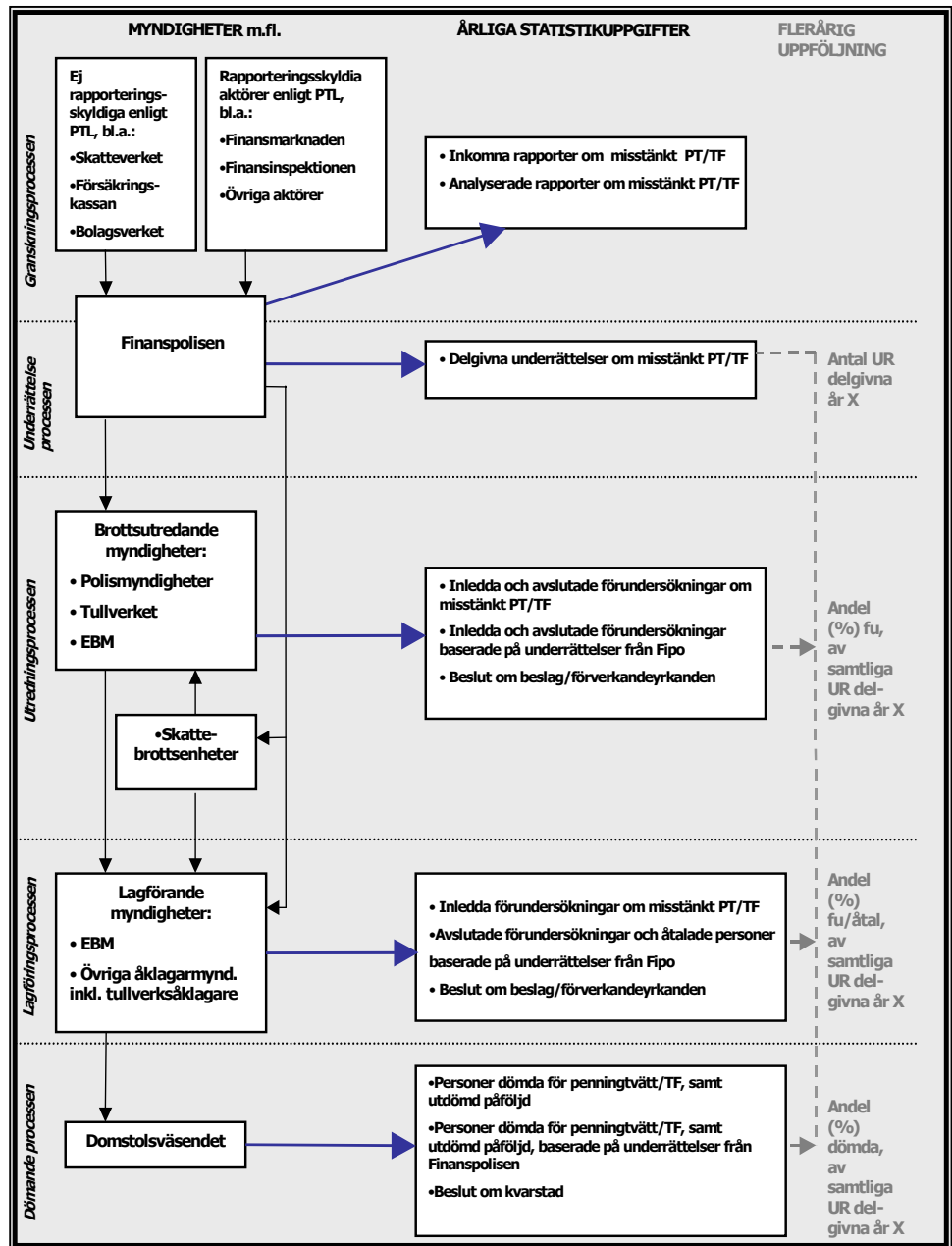
² FATF (2006), *Third Mutual Evaluation/Detailed Assessment Report Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Sweden*.

genom hela systemet för bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering.

2.4 Statistikkällor i systemet för bekämpning av penningtvätt

Den nedanstående informationsmodellen beskriver vilka myndigheter som är ursprungskällor till den statistik som Sverige bör prioritera att ta fram för att anses uppfylla FATF:s rekommendationer och direktivets krav. I sammanställningen ingår endast de statistikuppgifter som uttryckligen omtalas i direktivet och/eller är att anse som obligatoriska statistikuppgifter enligt FATF:s metodbeskrivning.

Figur 1. Informationsmodell; Myndigheter med fler inom systemet för bekämpning av penningtvätt m.m. som utgör uppgiftskällor till den statistik som stadgas i det tredje penningtvättsdirektivet (2005/60/EG).



3. Begränsningar och möjligheter i rättsväsendets ärendehanterings- och statistiksystem

FATF:s utvärdering visar att det finns omfattande brister det nuvarande statistikunderlaget för att på ett tillfredsställande sätt kunna följa det nationella systemet för bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering effektivitet. I nedanstående sammanställning redogörs för vilka begränsningar, men också vilka möjligheter som finns att via registerdata kunna ta fram statistik enligt de krav som direktivet och FATF ställer. Analysen har följaktligen avgränsats till framställning av statistik som bygger på registerbaserade uppgifter från rättsväsendets myndigheter. Kraven på statistik har i den nedanstående analysen indelats i tre områden (1) statistik över rapporter om misstänkt penningtvätt, (2) statistik över förundersökningar och åtal, samt fällande domar och (3) statistik över beslag och förverkanden.

3.1 Statistik över rapporter om misstänkt penningtvätt till Finanspolisen

Finanspolisen är exklusiv mottagare av information från företag med flera som, enligt lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och FN:s konvention om bekämpning av finansiering av terrorism, är skyldiga att rapportera transaktioner som kan misstänkas utgöra penningtvätt eller kan antas komma från finansiering av särskilt allvarlig brottslighet. På basis av den information som kommer från de rapporteringsskyldiga företagen tar Finanspolisen fram en årsrapport som publiceras på polisens webbsida. Statistik i denna rapportering har hittills omfattat uppgifter över antalet inkomna rapporter om misstänkt penningtvätt, antalet operativa rapporter som produceras under året och antalet underrättelseuppslag som skickats vidare till andra granskande och brottsutredande myndigheter.³ Statistiken avseende inkommande rapporter indelas efter typ av rapporteringsskyldig. Av statistiken framgår även det sammanlagda beloppet som anmälningarna avser, samt vilket rapporteringsskyldigt företag som står för det största beloppet⁴. Vidare

³ En operativ rapport omfattar insamling, bearbetning och analys av finansiella förhållanden. De operativa rapporterna utgör ofta underlag till underrättelseuppslagen som kan omfatta mer operativa insatser och där det ofta pågår förundersökning och spaning.

⁴ Då man har bedömt att genvaret på de mer utförliga operativa rapporterna som ibland hade karaktären av förundersökningar var lågt har man övergått till att utforma enklare rapporter. Detta innebär att antalet ärenden i statistiken kommer att öka markant under

redovisar Finanspolisen antalet förundersökningar och fällande domar, liksom påföljden i domarna, som de upprättade underrättelseuppdragen och operativa rapporterna resulterat i.⁵

3.1.1 *Nytt ärendehanteringssystem och webbrapporter ger bättre statistikunderlag*⁶

Finanspolisen har under år 2006 implementerat ett nytt systemstöd för hantering av penningtvättsrapporter och -ärenden. Det nya systemet kommer, tillsammans med det system för webbrapportering som är under utveckling, att medföra en bättre kvalitet i rapporternas informationsinnehåll. Genom de webbaserade rapporterna kommer en mer detaljerad information kunna rapporteras in. Dessutom kommer det ges större möjlighet att i efterhand utöka och ändra informationsinnehållet vid behov. Finanspolisen har för avsikt att beakta FATF:s kriterier för statistikföring (kriterium 32.2a) i utformningen av webbrapporterna och bedömer därmed att man framöver kommer att kunna uppfylla den detaljeringsgrad i statistiken som rekommendation 32 stadgar (även avseende så kallade supportärenden med mera). Det gäller framför allt statistik över antalet inrapporterade anmälningar respektive handlagda och delgivna ärenden nedbrutna efter typ av rapportör (samtliga finansiella institut) och metod för penningtvätt. Den kritik som FATF framfört angående tillförlitligheten i Finanspolisens statistik hade sin grund i att det gamla systemet inte tillät en mer detaljerad indelning av rapportörerna bakom penningtvättsrapporterna. Även detta problem bedöms vara avstyrt i och med införandet av det nya systemet.

Genom en mer detaljerad statistikföring kommer Finanspolisen att få förbättrade möjligheter till jämförelser av ärendeflödet mellan olika rapporteringsskyldiga aktörer. Det gäller även jämförelser med penningtvättsrapporteringen i utlandet. Härmed erhålls således ett mer sofistikerat verktyg för probleminventering. Webbanmälningarna förväntas vidare öka inrapporteringen från berörda aktörer. Genom att utläsa mönster i inflödet kommer man exempelvis att kunna identifiera behov av utbildning eller nya

innevarande år jämfört med tidigare år. Numera benämns alla delgivna rapporter underrättelser.

⁵ Rikskriminalpolisen (2006), *Årsrapport Finanspolisen 2005*, RKP/KUT Rapport 2006:3.

⁶ Avsnitten 3.1.1–3.1.3 bygger på samtal med Tommy Kangasvieri, chef för Finanspolisen, 2006-09-20.

områden och metoder rörande penningtvätt som har förbisetts. Därigenom kan man också effektivisera inrapporteringen. Påtagliga effektivitetsvinster väntas även kunna uppnås i den interna bearbetningen och analysen av de inrapporterade anmälningarna.

3.1.2 *Svårigheter med att följa delgivna ärenden vidare genom rättskedjan⁶*

Enligt FATF:s rekommendationer och penningtvättsdirektivets krav ska en årlig uppföljning göras av de penningtvättsanmälningar som rapporteras in till Finanspolisen. En sådan uppföljning bör enligt FATF:s metodbeskrivning i första hand omfatta statistik över antalet rapporter som handläggs och analyseras av Finanspolisen, samt antalet underrättelser som delgivits de olika mottagarna av så kallad penningtvättsinformation inom rättsväsendet (Ekobrottsmyndigheten, åklagare utanför EBM:s område, ekobrottsrotlar vid Polisen, samt Tullverket och skattebrottsenheter etc.). Uppföljningen bör i andra hand även omfatta statistik som belyser utfallet i den eventuellt fortsatta handläggningen inom rättsväsendet. På denna punkt är kravet på statistik inte obligatoriskt, inte heller är innehållet i statistiken detaljstyrt. Det framgår dock i FATF:s metodbeskrivning att statistiken bör redovisa hur många delgivna underrättelser som lett till att förundersökning inletts, till beslut om att väcka åtal och till fällande dom, såväl rörande penningtvätt och terrorismfinansiering som rörande annan brottslighet. Det finns vidare inte något krav på att uppföljningen ska vara årlig, vilket ligger i sakens natur, eftersom statistik av detta slag ofta kräver längre uppföljningsperioder än ett år innan man kan redovisa ett slutresultat.

Inom Finanspolisen bedömer man att möjligheterna för en tillförlitlig uppföljning från inkommen rapport till delgivning är god i det nya systemet. Det finns dock väsentliga svårigheter med att följa upp underrättelserna efter delgivning. Detta görs i dag i huvudsak manuellt genom en "rundringning" till de olika mottagarna av penningtvättsinformation. Det kan förmodas att Finanspolisen med nuvarande rutiner endast lyckats identifiera och följa upp en bråkdel av de ärenden där penningtvättsinformationen har använts. Därtill krävs det från Finanspolisens sida ofta ett omfattande analysarbete för att spåra ärendena tillbaka till den delgivna underrättelsen. Denna omständighet skapar tillsammans med det

sannolika bortfallet stora svårigheter att i dag sammanställa tillförlitliga uppgifter på utfallet av de delgivna underrättelserna. Mätning av olika typer av ledtider i handläggningen, som är uppgifter av stor betydelse från effektivitetssynpunkt, är mycket svårt att genomföra med dagens rutiner.

3.1.3 En bättre uppföljning genom systemutveckling⁶

Det står klart att Finanspolisens arbete med att följa upp delgivna underrättelser skulle effektiviseras om information om ärenden som har sin grund i en underrättelse kunde sökas på elektronisk väg. Det finns idag ingen möjlighet att identifiera ärenden som bygger på underrättelseinformation via de olika IT-stöd för ärendehantering som används inom rättsväsendets myndigheter⁷. Det har framhållits från Finanspolisens sida att införandet av en funktion som gav möjlighet att ”markera upp” brottsmisstankar och ärenden som baseras på en underrättelse om penningtvätt i åklagarnas nya IT-stöd Cåbra sannolikt skulle kunna lösa stora delar av problematiken med uppföljning. Enligt uppgift från Finanspolisen skulle det vara tillräckligt om information om att en underrättelse om penningtvätt *ligger till grund* för en brottsmisstanke kunde registreras med uppgiften ja/nej. Genom en sådan markering skulle utsökningar av penningtvättsärenden förenklas och mer tillförlitlig statistik sammanställas jämfört med i dag. En markering i Cåbra skulle även underlätta den vidare uppföljningen av utfallet i domstol, till exempel genom att matcha personidentiteten på de identifierade ärendena som gått till åtal mot dömda personer i polisens belastningsregister eller Brå:s register över lagförda personer. Det bör påpekas att förslaget i första hand ger underlag till att ta fram tvärsnittsstatistik. Det vill säga årliga antalsräkningar av utfallet i de brottsmisstankar som baseras på underrättelser från Finanspolisen (oaktat delgivningsår).⁸ För en precis uppföljning av enskilda underrättelsers utfall, från delgivning till åtal och fällande dom, samt beräkning av ledtider, krävs det emellertid att specifik information om den underliggande underrättelsen registreras. Här

⁷ Främst systemet Cåbra (åklagarväsendet) och systemet Vera (domstolsväsendet).

⁸ Markerade brottsmisstankarna kan i Cåbra till exempel sorteras efter typ av beslut för att belysa volymer av olika utfall i ”penningtvättsärenden”. Exempel på relevanta statistikmått är (i) antalet inledda förundersökningar respektive (ii) avslutade förundersökningar (samt eventuellt ingående och utgående balanser), samt (iii) antalet med beslut om åtal där penningtvättsinformation finns. Även information om de underliggande brotten skulle sannolikt kunna sammanställas utifrån denna information.

åsyftas sådan information som möjliggör en spårbarhet av en den enskilda underrättelsen genom de olika ärendesystemen i rättskedjan.⁹ En nackdel med förslaget är att det inte tillåter uppföljning av fiskala ärenden som handläggs vid landets skattebrottsenheter. Enligt Finanspolisen har skattebrottsenheterna en stor "träffyta" som mottagare av underrättelser. Man uppskattar dock att cirka 40 procent av de delgivna underrättelserna leder till administrativa sanktionsåtgärder som skattetillägg och förseningsavgifter. En fullständig uppföljning av dessa ärenden kräver således en annan typ av lösning än den nu föreslagna.

I diskussioner kring möjligheten att markera penningtvättsärenden har det pekats på ett fält för ärendeanteckningar i Cåbra där åklagaren i fritext kan skriva in all information av betydelse för ett ärende. Detta fält skulle redan i dag kunna användas av åklagaren för att uppge om ett ärende har baserats på underrättelseinformation.¹⁰ Om fältet skulle användas för nämnda ändamål skulle man inom åklagarmyndigheten genom fritextsökningar som baseras på ett urval relevanta sökord kunna sortera ut de ärenden som avser penningtvätt. Det bör i sammanhanget nämnas att fritexter av flera skäl inte kan ses som det mest lämpade formatet för framställning av löpande statistik. Träffbilderna vid fritextsökningar är ju ytterst beroende av att åklagarna använder fältet för att uppge att de använt sig av penningtvättsinformation och att skrivningen i fältet matchar de sökord som används i sökningen. Fritextsökningsmetoden är följaktligen behäftad med större osäkerhet i jämförelse med angivelse av en konkret uppgift om att penningtvättsinformation har använts (exempelvis ja/nej). Problematiken är dock tudelad eftersom det även finns risk att ovidkommande ärenden fångas upp i sökningen. Utöver ett inledande metodutvecklingsarbete för att identifiera relevanta sökord på de gärningar som innebär penningtvätt fodrar metoden således även manuella granskningar av sökresultatet, i syfte att sortera bort irrelevanta ärenden. För att upprätthålla en god kvalitet i statistikuppgifter som framställs med denna metod krävs med andra ord relativt omfattande arbetsinsatser.

⁹ Exempelvis en unik identitet på underrättelsen. Det är tänkbart att en kombination av nämnda lösning (markering) och STUK (se nedan) på sikt kan erbjuda ett enklare sätt att följa enskilda ärenden som baseras på underrättelser om penningtvätt genom hela rättskedjan.

¹⁰ Samtal med Kristian Angeklev, Åklagarmyndigheten, 2006-11-07.

3.1.4 *Sammanfattning*

Det kan konstateras att Finanspolisen med hjälp av nämnda systemförändringar inom myndigheten (systemstödet för hantering av rapporter om misstänkt penningtvätt och system för webb-rapportering) till stor del kommer att kunna uppfylla de krav på statistik som ställs i det tredje penningtvättsdirektivet och FATF:s rekommendationer. För att kravet rörande uppföljning ska vara uppfyllt i sin helhet bör man dock utreda möjligheten att markera ärenden i rättskedjan som baseras på underrättelser från Finanspolisen, företrädesvis i åklagarväsendets IT-stöd Cåbra. En realisering av förslaget skulle erbjuda Finanspolisen möjligheter ta fram en mer tillförlitlig statistik över den vidare handläggningen av underrättelser inom rättsväsendet jämfört med i dag. För en optimal uppföljning krävs dock att man på elektronisk väg kan identifiera enskilda underrättelser och spåra dessa genom rättskedjan. Med dessa förutsättningar kan en uppföljning av en underrättelse, från delgivning till eventuellt fällande dom göras, och olika effektivitetsmått (exempelvis genomströmningstider) beräknas. I förhållande till övriga statistikkraV (se avsnitt 4.2) är det sannolikt den typ av rapportering som avses med uppföljning i direktivet. Just mått på ledtider är viktiga instrument ur effektivitetssynpunkt och målsättningen borde därför vara att kunna ta fram sådana statistik-uppgifter. Vilka sätt som är möjliga för att markera och identifiera underrättelser från Finanspolisen måste utredas vidare. Slutligen bör det påpekas att en förändring i Cåbra skulle innebära såväl utvecklingskostnader, som nya rutiner och en större arbetsbörda för de enskilda åklagarna. För ett förverkligande av förslaget kan det vara nödvändigt att regeringen ger tydliga signaler till myndigheterna om behovet av ett bättre statistikunderlag. Det kan också behöva utredas om det finns några juridiska hinder mot att registrera underrättelseinformation i Cåbra.

3.2 *Statistik över förundersökningarna, åtal och fällande domar*

I det tredje penningtvättsdirektivet ställs krav på att statistik ska föras över antalet fall som undersökts, antalet personer som åtalats och antalet personer som dömts för brott som rör penningtvätt eller finansiering av terrorism. Antalet fall torde avse samtliga brottsutredningar rörande penningtvätt och terrorismfinansiering,

det vill säga även sådana som inte initierats till följd en rapport från Finanspolisen. Kravet på en årlig rapportering indikerar (i jämförelse med kravet på uppföljning av penningtvättsrapporter från Finanspolisen) att det är sammanställningar av så kallad tvärsnittstatistik som avses i denna del.

3.2.1 *Begränsningar i nuvarande statistik- och ärendesystem*

Den löpande statistik som i dag framställs över förundersökningar, åtal och fällande domar, dels inom ramen för den officiella kriminalstatistiken, dels inom ramen för verksamhetsuppföljning inom rättsväsendets olika myndigheter, baseras i huvudsak på de uppgifter som registreras i myndigheternas olika ärendehanteringssystem¹¹. Registreringen av brott inom rättsväsendets system görs i dag med hjälp av en brottskod eller en lagrumsangivelse, vars uppbyggnad strikt bygger på den juridiska klassificeringen i gällande lagstiftning¹². Den nuvarande klassifikationen av brott ger mycket små möjligheter till att registrera andra omständigheter kring brottet utöver den lagstadgade brottsrubriceringen, brottsformen och gärningsmannskapet. Åtminstone i någon form av strukturerat format. Med andra ord kan man säga att möjligheten att registrera ett brott i princip är avhängigt av hur brottet klassificeras rent juridiskt.

Eftersom penningtvätt inte förekommer som en självständig brottsrubricering i svensk lagstiftning, och förfaranden som utgör så kallad "självtvätt" lagförs som en del av förbrottet, är därmed möjligheterna till att registrera och identifiera samtliga brott som omfattar penningtvätt i dag mycket begränsade¹³. I princip kan

¹¹ Här avses för statistik över förundersökningar och åtal systemen Brådis respektive Cåbra inom åklagarväsendet och för statistik över fällande domar systemet Vera inom domstolsväsendet. Cåbra är ett nytt system som implementeras successivt i de olika åklagarkammarna fr.o.m. februari 2007. Uppgifter i systemet Vera distribueras idag till berörda myndigheter (bl.a. Brå) via Rikspolisstyrelsens RI-systemen. Framgent kommer dessa system att fasas ut och Vera kommer att leverera uppgifter om avgöranden i domstol med mera direkt till mottagande myndigheter inom rättsväsendet.

¹² För vissa brottsrubriceringar omfattar brottskoden även annan information. Till exempel finns det flera olika koder för brottsrubriceringen misshandel beroende på miljö (utomhus/inomhus), brottsoffrets ålder och kön, samt relationen till gärningsmannen (känd/okänd gärningsman).

¹³ Den straffrättsliga regleringen av förfarande som syftar till att "tvätta" utbyte av brott finns under bestämmelserna om penninghäleri (9 kap. 6 a §) och penninghäleriförseelse (9 kap. 7 a §) i brottsbalken. För att en person ska kunna dömas för gärningarna krävs dock att det finns ett styrkt fullbordat förbrott som innebär ett brottsligt förvärv. Den som döms för förbrottet kan inte samtidigt dömas för de häleri- eller penninghälerigärningar som han eller hon företar sig i s.k. "självtvätt". Det gäller även de personer som medverkat till förbrottet.

enbart brotten penninghäleri- och penninghäleriförseelse (som är självständiga rubriceringar) registreras. Men även när det gäller penninghäleribrotten finns det idag vissa begränsningar. Det beror på att de brottskoder (0930 och 0931) som i dagsläget finns tillgängliga för att registrera dessa brott även omfattar de vanliga häleribrotten. Följaktligen går det i dagsläget varken att ta fram en separat statistik över anmälda brott, registrerade brottsmisstankar, inledda och avslutade förundersökningar eller beslut om åtal rörande penninghäleribrott. Däremot går det att framställa statistik fram antalet fällande domar avseende penninghäleri, eftersom registreringen i denna del utgår från lagrumsangivelse istället för brottskod. Nämnda begränsningarna gäller vidare inte brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet med mera i vissa fall, för vilka det finns en särskild kod (5050) framtagen.

3.2.2 *Förbättrad statistik över penninghäleri och penninghäleriförseelse*

Svårigheterna att ta fram en fullständig statistik över gärningar som innebär penningtvätt beror som nämnts i huvudsak på hur Sverige har valt att kriminalisera penningtvätt. För brotten penninghäleri och penninghäleriförseelse är begränsningarna dock inte beroende av lagstiftningen, utan en följd av att det saknas särskilda brottskoder för dessa brott. Denna brist är relativt enkel att åtgärda genom en utvidgning av den förteckning av brottskoder som används inom rättsväsendets myndigheter. Brottsförebyggande rådet (Brå) är huvudansvarig myndighet för förvaltningen av nämnda förteckning. Önskemål om tillägg och justeringar av brottskodförteckningen från rättsväsendets myndigheter och användare av kriminalstatistiken beslutas i samråd med Rikspolisstyrelsen (RPS), Åklagarmyndigheten (ÅM) och Tullverket (TV), på årlig basis. Varefter de införs i nästföljande version av polisens system för registrering av anmälda brott (RAR) och övriga system som använder sig av brottskoder. Givet de krav Sverige har på att ta fram statistik över penningtvätt borde det vara Brå:s uppgift att så snart som möjligt införa nya brottskoder rörande penninghäleri respektive penninghäleriförseelser. Med nuvarande förvaltningsåtgärder skulle detta kunna ske redan under innevarande år, vilket innebär att myndigheten skulle kunna redovisa en fullständig årsstatistik över antalet

anmälda och uppklarade penninghäleribrott i den officiella kriminalstatistiken från och med år 2008.¹⁴

Statistiken över penninghäleribrott kommer även att kunna förbättras i och med införandet av åklagarmyndighetens nya system Cåbra. I den första etappen av Cåbra kommer registrering av brott att utgå från en basversion av den juridiska klassifikationen i STUK, benämnd juridisk information fas 1, där penninghäleribrotten kan särskiljas från övriga häleribrott. Den första etappen av Cåbra kommer att tas i drift successivt i de olika kamrarna under första halvåret 2007, vilket innebär att möjligheten att ta fram en årlig statistik över inledda och avslutade förundersökningar avseende penninghäleri kommer att föreligga från och med år 2008.

3.2.3 Framtida möjligheter: STUK – en ny klassifikation av brott

Det är sedan länge känt att dagens sätt att klassificera brott inte kan tillgodose de behov och krav på information om brott som finns inom rättsväsendet och samhället i övrigt.

I syfte att förbättra denna möjlighet pågår det inom samarbetet för Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF) ett gemensamt projekt, benämnt STUK¹⁵. Huvudsyftet med STUK är att skapa ett enhetligt regelverk inom rättsväsendet för att samla in och strukturera den gemensamma informationsmängd om brott som myndigheterna hanterar genom rättskedjan. Tanken är bland annat att STUK ska ersätta de nuvarande brottskoderna. Genom STUK förväntas flera nyttoeffekter uppnås, däribland bättre och effektivare analysmöjligheter, tillförlitligare information om brott, utökat stöd i utrednings- och lagföringsprocessen och effektivisering av desamma genom återanvändning av registrerad information. Ett viktigt ändamål med STUK är givetvis att bidra till ett utvidgat underlag för kriminalstatistiken, liksom för den enskilda myndighetens verksamhetsuppföljning.¹⁶ Med STUK finns goda utsikter att i framtiden ta fram fullständig statistik över samtliga gärningar som omfattar penningtvätt.

STUK kan kortfattat beskrivas som en informationsmodell för elektronisk registrering och kommunikation om brott i

¹⁴ Preliminär månadsstatistik över anmälda brott kan dock redovisas redan under 2007.

¹⁵ Rikspolisstyrelsen (2004), Projektdirektiv: Färdigställandet av BAS-STUK, Projekt: Färdigställandet av BAS-STUK (Dnr: USE-450-5796/04).

¹⁶ Domstolsverket/RIF-sekreteriatet (2006), *Ändamålen med STUK – underlag för en rättslig analys*.

rättsväsendets myndigheter. Modellen består idag av flera informationskomponenter. Själva klassifikationen av brott föreslås i STUK-modellen bestå av två komponenter: juridisk information och brottsinformation. Den juridiska informationen, som genom en så kallad lagrumshänvisning anger vilken brottsrubricering, brottsform och medverkansform ett brott avser, är styrande för vilken brottsinformation som ska kunna registreras. Genom brottsinformationen anges olika tilläggsuppgifter, som vid sidan av den juridiska informationen är relevant för att karakterisera det enskilda brottet. Den kan röra information om sakförhållanden som när och var brottet begicks,¹⁷ vilka tillvägagångssätt som användes, i vilka situationer eller under vilka omständigheter brottet begicks, vilka effekter brottet fick, vilka objekt och personer som utsattes samt av vem eller vilka brottet begicks. Därutöver omfattar modellen även viss verksamhetsinformation som anger vid vilken verksamhetshändelse uppgifterna är hämtade. Sådana verksamhetshändelser är till exempel beslut om att förundersökning inleds eller beslut att meddela åtalsunderlåtelse. Även beslut om bifallet åtal i domstol föreslår ingå i verksamhetsinformationen. En viktig aspekt i STUK är att identiteten på unika brott, brottsmisstankar och misstänkta personer föreslås vara gemensamma för rättsväsendets myndigheter. Därigenom ska det bli möjligt att kunna följa ett enskilt brott m.m. från anmälan till åtal och fällande dom genom hela rättskedjan.¹¹

3.2.4 *Brottsinformation och fokusområden – två möjligheter till bättre statistikunderlag?*

Brottsinformationen i STUK erbjuder till synes flera möjliga lösningar på problemet med att registrera och söka ut information om brott som rör penningtvätt. När det gäller strukturen på brottsinformationen har ett regelverk fastlagts i och med att STUK-projektets utredningsfas avslutades i februari 2007. Däremot är själva informationsinnehållet inte fastlagt ännu. Det innebär att det inte går att med säkerhet fastställa om eller på vilket sätt information om penningtvätt skall kunna registreras sökas med hjälp av STUK.

¹⁷ I de fall nya uppgifter inkommer i ett ärende under utredningsprocessens gång och som föranleder ändringar i den registrerade brottsinformationen måste dessa införas av den brottsutredande myndigheten. I inledningsskedet kan det också saknas uppgifter, vilket innebär att utredaren inte kan registrera all den brottsinformation som finns för det aktuella brottet. I dessa fall ska informationen läggas till så fort nya uppgifter tillkommer i ärendet.

I nuläget framträder två möjliga sätt att genom registrering av brottsinformation lägga till information om penningtvätt. Det ena är genom registrering av tillvägagångssätt för brottet och det andra är genom registrering av så kallade fokusområden.¹⁸ Den senare av de två ses just nu som mer lämplig.

Med fokusområden avses av riksdag och regering, samt rättsväsendets myndigheter särskilt utpekade brottsområden, där det finns väsentliga intressen att kunna följa effekterna av brottsförebyggande, utredande och dömande åtgärder genom rättskedjan. Ett kriterium för att ett brottsligt förfarande ska utgöra ett fokusområde är att det ska begås i ett sammanhang som inte kan utläsas av den juridiska informationen eller brottsinformationen i övrigt, men där det finns ett särskilt intresse att följa ärendehanteringens. En annan viktig förutsättning för att hålla god kvaliteten på registerföring av ett fokusområde är att det utpekade brottsområdet är väl avgränsad och tydligt definierat. Tänkbara förslag på fokusområden är till exempel hatbrott eller grov organiserad brottslighet. Tanken är att nationella fokusområden kan komma att bli styrande för myndigheterna.¹⁹

Vad gäller den del av brottsinformationen som beskriver tillvägagångssättet är användningen mer tveksam. Enligt nuvarande förslag ska beskrivningen av tillvägagångssättet i modellen vara strukturerad i fyra delar: modus, brottsverktyg, omständighet vid brottet, samt utsatt brottsobjekt. Med omständighet avses olika sakförhållanden som har betydelse i förhållande till brottet, till exempel konkurs, obestånd eller trafikolycka.²⁰ Det har enligt muntliga uppgifter diskuterats huruvida ”penningtvätt” utgör ett sådant sakförhållande som ska kunna registreras som en omständighet när särskild juridisk information anges.²¹ Men det är ännu osäkert om denna lösning är möjlig eftersom brottsinformationen i första hand är avsedd att beskriva det registrerade brottet, det vill säga i penningtvättsfallen själva förbrottet. Det är således oklart huruvida denna information kan användas i en dubbel roll som informationsbärare såväl för det registrerade brottet (exempelvis skattebrott) som för ett eventuellt efterföljande brott (exempelvis ”självtvätt”).

¹⁸ Rikspolisstyrelsen (2006), Verksamhetskrav – brottsinformation, Projekt: Färdigställande av BAS-STUK (Dnr: USE-450-5796/04).

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid. Notera att en omständighet således är sådana sakförhållanden som inte täcks in av beskrivningar av den fysiska miljön och är mer föränderliga till sin karaktär.

²¹ Enligt uppgift från Johanna Björneld, RPS projektledare för STUK.

STUK-projektets utredningsfas avslutades i februari 2007. Dock är flera frågor ännu outredda, däribland frågan om huruvida information om utdömd påföljd ska ingå i STUK-modellen, krav på gemensamma regler och rutiner för hanteringen av gemensamma begrepp i STUK, regler och anvisningar för antalsräkningen av brott och färdigställandet av strukturtabeller över juridisk information och brottsinformation. Det fortsatta arbetet föreslås vad gäller strukturtablerna att bedrivs inom förvaltningen av STUK. I detta arbete kommer förvaltningen att konsultera övriga myndigheter inom rättsväsendet.²² Det ska till sist nämnas att det regelverk som nu är i förvaltning avser en gemensam basversion av brottsinformationen och utgör ett minimikrav på denna information.²³ Varje brottsutredande myndighet har sedan de implementerat basversionen möjlighet att utöka innehållet i brottsinformationen i de egna systemen efter de myndighetsspecifika behov och krav som finns. Oavsett om information om penningtvätt inkluderas i basversionens regelverk eller ej är således tanken att enskilda myndigheter i efterhand ska kunna komplettera modellen med denna information om de finner att de har behov av detta. Det bör påpekas att eventuella kompletteringar kommer att begränsas till den struktur som basmodellen har antagit.

3.2.5 *Sammanfattning*

Sammantaget kan man i STUK peka på flera utvecklingsspår som ger möjlighet att identifiera och följa upp ärenden som rör penningtvätt i rättsväsendets ärendesystem. Det finns därmed förhoppningar om att man med tiden kan lösa dagens problem med att föra statistik över penningtvättsärenden, enligt de krav som ställs i direktivet och i FATF:s rekommendation 32. Innehållet i brottsinformationen är dock ännu inte färdigställd och det fortsatta arbetet kommer att bedrivs av Domstolsverket och Rikspolisstyrelsen som förvaltar den beslutade basversionen. Det bör här påpekas att det av stor vikt att förvaltande, liksom övriga berörda myndigheter

²² Rikspolisstyrelsen (2007). Slutrapport: Färdigställandet av BAS-STUK – utredningsfasen. Projekt: Färdigställande av BAS-STUK (Dnr: USE-450-5796/04).

²³ Enligt projektdirektiven för STUK fastslås att den brottsinformation som bör ingå i regelverket ska vara sådan information som det finns ett gemensamt intresse av hos rättsväsendets myndigheter för att kunna tillgodose den egna verksamhetsnyttan av information om brott och samhällets behov av brottsstatistik och kriminologisk forskning.

i rollen som verksamhetsföreträdare inom förvaltningsarbetet, tydligt pekar på behovet av att kunna beskriva penningtvätt i modellen för att ovannämnda (eller andra) möjligheter ska kunna tas till vara. Beträffande tidsaspekten bör man räkna med att det kommer att ta flera år innan kravet på ett tillfredsställande statistikunderlag över penningtvättsärenden kan uppnås. Det är sannolikt att själva implementeringen av STUK-modellen i rättsväsendets myndigheter, till följd av den omfattande systemutveckling som pågår parallellt inom flertalet myndigheterna, kan komma att dröja flera år. Nyttoeffekterna av STUK kommer således att kunna uppnås först när samtliga myndigheter har implementerat STUK i sina system, vilket enligt uppgifter från RIF-rådet beräknas kunna ske tidigast år 2011.²⁴

3.3 Statistik över beslagtagna och förverkade tillgångar

I direktivet ställs krav på årlig statistik över omfattningen av frysta, beslagtagna och förverkade tillgångar. Vad som åsyftas med omfattning framgår inte uttryckligen. Enligt FATF:s metodbeskrivning ska statistik kunna tas fram över såväl antalet beslut om beslag och förverkade som över det beslagtagna eller förverkade beloppet/värdet. Statistiken ska belysa allt utbyte av brott, men kunna brytas ned på om brottsligheten rör penningtvätt eller finansiering av terrorism.

3.3.1 Begränsningar i nuvarande statistik- och ärendesystem

Det finns i dag små möjligheter att sammanställa statistik över straffprocessuella tvångsmedel, liksom över beslut om förverkanden i domstol. Det beror bland annat på att dokumentationen inom polis- och åklagarväsendet över straffprocessuella tvångsmedel som är avsedda för att säkra framtida förverkande (det vill säga beslut om beslag och kvarstad, samt frysningsbeslut enligt lagen (2005:500) om erkännande och verkställighet inom Europeiska Unionen om frysningsbeslut) i huvudsak sker genom manuella rutiner i dag. Rutinerna för dokumentation skiljer sig dessutom åt mellan olika polismyndigheter. Uppgifter om domslutsbeslut om kvarstad och förverkande registreras förvisso i dag i domstolsvä-

²⁴ Rikspolisstyrelsen, RIF-sekreteriatet (2006-05-02). Handlingsplan för RIF 2006-2012.

sendets ärendehanteringssystem Vera. Uppgifterna registreras dock i fritext tillsammans med andra typer av frågor och beslut. Därmed finns det endast begränsade möjligheter att söka ut och sammanställa statistik över kvarstads- och förverkandebeslut. Vissa förbättringar kan emellertid förväntas i och med av Cåbra. I detta system kommer uppgifter om beslag (inkl. frysningsbeslut) och yrkanden om förverkanden att registreras. Däremot kommer enligt uppgift varken beloppet/värdet på det beslagtagna eller i förverkandeyrkandet, samt typ av förverkande att registreras.²⁵ Genom Cåbra förbättras emellertid utsikterna för att på sikt kunna sammanställa statistik över tvångsmedelsbeslut inom polis- och åklagarväsendet. Även i domstolarnas ärendehanteringssystem Vera kommer sannolikt utsökningen av beslut om kvarstad och förverkanden i framtiden att förbättras. I den pågående utvecklingen av Vera, som genomförs bland annat i syfte att kunna fasa ut RI-systemen vid RPS, finns nämligen förslag på att denna typ av beslut ska registreras i ett separat fritextfält.

3.3.2 Framtida möjligheter: SPRÅNG etapp II och TVÅNG

Avsaknaden av ett gemensamt och enhetligt stöd för ärendehantering och dokumentationen av tvångsmedel inom rättsväsendet försvårar avsevärt en uppföljning av användandet av tvångsmedel i utredningsprocessen och således även möjligheten till att ta fram en samlad statistik över tvångsmedelsbeslut. I syfte att förbättra och förenkla ärendehantering och dokumentationen av straffprocessuella tvångsmedel för berörda myndigheter inleddes under år 2005 utvecklingsprojektet SPRÅNG, etapp II inom rättsväsendet²⁶. Projektet som leds av Rikspolisstyrelsen (RPS), med representanter från bland andra Åklagarmyndigheten (ÅM) och Domstolsverket (DV), omfattar utveckling av ett elektroniskt stöd för ärendehantering av straffprocessuella personella tvångsmedel och den information som är relevant för dessa beslut i den så kallade arrestliggaren.²⁷ I de utvecklade rutinerna ska även ingå dokumentation av de beslut som erfordras i processen kring personella tvångsmedel,

²⁵ Samtal med Kristian Angeklev, Åklagarmyndigheten, 2006-11-07.

²⁶ Rikspolisstyrelsen (2005), Projektdirektiv: SPRÅNG etapp II. Projekt: Straffprocessuella tvångsmedel II.

²⁷ Projektet har begränsats till att omfatta de personella tvångsmedel som kan bli aktuella i en förundersökning enligt 23:e och 28:e kapitlen i rättegångsbalken (RB), lagen om unga lagöverträdare (LUL) samt förundersökningskungörelsen (Fuk). Tvångsmedlen hemlig teleavlyssning och hemlig teleövervakning ska inte ingå i projektet.

inkluderat beslut som fattas av åklagare och domstol. Tanken är att projektet ska leverera en generell tvångsmedelstjänst för hantering av de straffprocessuella tvångsmedlen där de externa myndigheterna genom bilaterala avtal kan hämta och lämna information. Tjänsten kommer således att fungera som ett gemensamt datalager för de rättsvårdande myndigheterna. Målsättningen är vidare att tjänsten även ska kunna tillhandahålla de statistiska underlag, som bland annat den officiella kriminalstatistiken har behov av. Frågor som rör övriga myndigheters krav på tvångsmedelstjänsten och samordningen av införande av denna kommer att utredas i ett eget projekt, benämnt TVÅNG.²⁸

För närvarande har man inom projektet avstannat utvecklingen av de generella delarna för att koncentrera sig till att utveckla stöd för den polisiära verksamhetens behov. Tanken är dock att man framgent ska fortsätta utvecklingen av ett gemensamt stöd som uppfyller för behoven hos övriga myndigheter inom rättsväsendet. En anledning till att man för närvarande avvaktar utvecklingen i dessa delar är för att utreda möjligheterna att integrera STUK i den gemensamma stödfunktionen. Genom SPRÅNG (och sedermera projektet TVÅNG) kommer statistikuppgifter över tvångsmedel sannolikt på sikt att kunna framställas. För beslag, frysningsbeslut och förverkande som rör penningtvätt inklusive "själv tvätt" och terrorismfinansiering vilar dock möjligheterna ytterst på att uppgifterna i SPRÅNG/TVÅNG i framtiden kan kopplas till STUK-informationen. Frågan är ännu inte utredd och i likhet med STUK-projektet kommer systemets nyttoeffekter att kunna uppnås först inom loppet av flera år.

5. Sammanfattning

Det kan konstateras att den statistisk som för närvarande kan framställas över hanteringen av brott som rör penningtvätt inom rättsväsendet är relativt undermåligt. Idag förs löpande statistik endast över antalet rapporter om misstänkt penningtvätt som inkommit till Finanspolisen och över uppföljningen av dessa inom myndigheten, samt statistik över fällande domar/dömda personer rörande penninghäleri och penninghäleriförseelse. När det gäller terrorismfinansiering är statistiken dock bättre. Sammanfattningsvis är det nuvarande statistiska underlaget inte tillräckligt för att Sve-

²⁸ Rikspolisstyrelsen, RIF-sekreteriatet (2006-05-02). Handlingsplan för RIF 2006-2012.

rige på ett tillfredställande sätt ska kunna mäta effektiviteten i systemet för bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering. Problematiken med att ta fram statistik för detta ändamål består i huvudsak i svårigheterna att registrera och identifiera ärenden som rör penningtvätt i rättsväsendets system för ärendehantering och statistik. Vilket ytterst har sin grund i den straffrättsliga regleringen av penningtvätt i Sverige.

Flertalet utvecklingsprojekt inom rättsväsendet, däribland STUK och SPRÅNG, erbjuder på sikt goda möjligheter till att ta fram statistikuppgifter enligt de krav som ställs i det tredje penningtvättsdirektivet och i FATF:s rekommendationer. Det förutsätter dock att berörda myndigheter ställer uttryckliga krav på att sådan information som är relevant för penningtvätt omfattas av systemutvecklingen eller åtminstone på att systemen har en flexibilitet som erbjuder sådana utvecklingsmöjligheter på sikt. Ett problem med att uppfylla statistikkraven genom nämnda utvecklingsprojekt att de beräknade slutdatumen och implementeringen av systemen inom rättsväsendets myndigheter ligger flera år framåt i tiden. Det kan dock inte ses som meningsfullt att ställa nya krav på systemutveckling innan man känner till resultaten av den pågående utvecklingen.

Vissa förbättringar i statistikunderlaget, främst vad gäller penninghäleri och penninghäleriförseelser, kommer dock att kunna genomföras inom en relativt snar framtid. Genom införandet av brottskoder för penninghäleri och penninghäleriförseelse kan statistik över anmälda och uppklarade brott, samt misstänkta personer tas inom ramen för den officiella kriminalstatistiken från och med år 2008. Dessutom torde implementeringen av Cåbra kunna erbjuda ett bättre statistikunderlag för bland annat statistik över förundersökningar rörande penninghäleri och penninghäleriförseelser, samt tvångsmedelsbeslut redan under nästföljande år torde. Om det därutöver ges möjlighet i Cåbra att sortera ut de ärenden som baseras på underrättelseinformation från Finanspolisen kommer Sverige till viss del, om än inte helt fullt, att uppfylla de krav som ställs på statistik och effektivitetsuppföljning.

6. Utestående frågor

Promemorian har inte undersökt statistikfrågor som rör internationella förfrågningar eller annan verksamhetsstatistik, exempelvis hos Finansinspektionen. Promemorian behandlar inte heller frågan om vilken myndighet som lämpligen bör inneha uppdraget att offentliggöra en årlig översyn av tillgängliga statistikuppgifter om penningtvätt och terrorismfinansiering.