

Finansdepartementet

Finansmarknadsavdelningen

Införande av vissa internationella standarder i penningtvättslagen

Sammanfattning

I promemorian föreslås vissa ändringar i lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Ändringarna föreslås i syfte att anpassa det svenska regelverket till internationella standarder och därigenom stärka och effektivisera det svenska systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Sverige är medlem i Financial Action Task Force (Fatf). Fatf tar fram internationella standarder för bekämpning av penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen. År 2012 antog Fatf 40 reviderade standarder. Enligt dessa ska länder bl.a. identifiera, utvärdera och förstå sina risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. En sådan nationell riskbedömning har gjorts i Sverige.

Mot bakgrund av att de internationella standarderna har reviderats och med beaktande av den nationella riskbedömningen föreslås bl.a. att verksamhetsutövare ska göra en bedömning av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i verksamheten. Det föreslås också att begreppet person i politiskt utsatt ställning utvidgas. Dessutom föreslås vissa ändringar av de bestämmelser som reglerar den tillsyn som bedrivs av länsstyrelserna.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2015.

Promemoria
Juni 2014

Innehållsförteckning

1	Förslag till lag om ändring i lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism	3
2	Bakgrund.....	13
2.1	Financial Action Task Force	13
2.2	Ändringar i penningtvättslagen	14
3	Överväganden och förslag	16
3.1	Personer i politiskt utsatt ställning	16
3.1.1	Inledning.....	16
3.1.2	Definitionen av en person i politiskt utsatt ställning	17
3.1.3	Att identifiera en person i politiskt utsatt ställning	18
3.1.4	Skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom	19
3.1.5	Familjemedlemmar och kända medarbetare	21
3.1.6	När en person i politiskt utsatt ställning har upphört att utöva sina funktioner	22
3.2	Åtgärder utförda av utomstående	23
3.3	Särskild uppmärksamhet vid nya produkter och affärsmetoder samt användning av ny teknik	24
3.4	Bevarande av uppgifter	25
3.5	Behandling av personuppgifter.....	27
3.5.1	Inledning.....	27
3.5.2	Ett nytt kapitel införs	28
3.6	Riskbedömning.....	29
3.6.1	Inledning.....	29
3.6.2	Nationell riskbedömning och strategi.....	30
3.6.3	Verksamhetsutövare ska göra en riskbedömning	31
3.7	Tillsyn	32
3.7.1	Inledning.....	32
3.7.2	Ingripande när anmälan inte görs	33
3.7.3	Ingripande när krav på ägare och ledning inte är uppfyllda.....	35
3.7.4	Ingripanden vid överträdelser och när upplysningar inte lämnas	37
4	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	38
5	Förslagets konsekvenser	38
6	Författningskommentar	42

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

dels att 4 kap. ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 2 kap. 5 § ska utgå,

dels att 1 kap. 5 §, 2 kap. 3, 6 och 7 §§, 5 kap. 1 §, 6 kap. 4, 5, 7 och 10 §§, 8 kap. 1 § samt rubriken till 5 kap. och rubriken närmast före 5 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas ett nytt kapitel, 4 kap., av följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas sex nya paragrafer, 1 kap. 5 a §, 2 kap. 6 a, 7 a och 7 b §§, 3 kap. 1 b § samt 6 kap. 7 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

5 §

I denna lag betyder

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

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

3. *EES*: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,

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

5. *kund*: den som har trätt i avtalsförbindelse med sådan verksamhets-utövare som avses i denna lag,

6. *penningtvätt*: sådana åtgärder

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

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

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

7. *person i politiskt utsatt ställning*:

a) *fysiska personer som har eller har haft viktiga offentliga funktioner i en stat utanför EES,*

b) *fysiska personer som har eller har haft viktiga offentliga funk-*

*tioner i en stat inom EES, och
c) fysiska personer i ledningen i
en internationell organisation.*

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

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

5 a §

Med viktiga offentliga funktioner i 5 § 7 a och b avses

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

2. parlamentsledamöter,

3. domare i högsta domstolen, konstitutionella domstolar eller andra rättsliga organ på hög nivå vilkas beslut endast undantagsvis kan överklagas,

4. högre tjänstemän vid revisionsmyndigheter och ledamöter i centralbankers styrande organ,

5. ambassadörer, beskickningschefer samt höga officerare i försvarsmakten, och

6. personer som ingår i statsägda företags förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan.

2 kap.

3 §

Med grundläggande åtgärder för kundkännedom avses

1. kontroll av kundens identitet genom identitetshandling, registerutdrag eller på annat tillförlitligt sätt,

2. kontroll av den verkliga huvudmannens identitet, och

3. inhämtande av information om affärsförbindelsens syfte och art.

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

Utöver åtgärderna i första stycket ska en verksamhetsutövare vidta åtgärder för att avgöra om kunden eller kundens verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning.

Verksamhetsutövare får förlita sig på åtgärder som har utförts av en utomstående som anges i 4 § för att uppnå kundkännedom enligt

Verksamhetsutövare får förlita sig på åtgärder som har utförts av en utomstående som anges i 4 § för att uppnå kundkännedom enligt

första stycket, om verksamhetsutövaren på begäran, och utan dröjsmål, kan få del av de uppgifter om kunden som den utomstående har inhämtat.

första stycket, om verksamhetsutövaren utan dröjsmål

1. får del av de uppgifter om kunden som den utomstående har inhämtat, och

2. på begäran kan få del av den dokumentation som ligger till grund för uppgifterna.

6 §

Trots bestämmelserna i 5 § ska en verksamhetsutövare alltid vidta skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom, om risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är hög. Sådana åtgärder ska vara mer omfattande än åtgärderna i 3 §.

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

Vid *bedömningen* enligt första stycket ska särskild uppmärksamhet riktas mot de risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan uppstå när det gäller produkter eller transaktioner som skulle kunna underlätta anonymitet. *Detsamma gäller i fråga om nya produkter och affärsmetoder samt användning av ny teknik.*

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

1. när en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs med någon på distans,

2. när en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs med en person i politiskt utsatt ställning som är bosatt utomlands, och

3. vid förbindelser mellan ett svenskt kreditinstitut och ett kreditinstitut med hemvist utanför EES.

1. när en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs med någon på distans, och

2. vid förbindelser mellan ett svenskt kreditinstitut och ett kreditinstitut med hemvist utanför EES.

6 a §

Skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom ska alltid vidtas när en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs med

1. en person i politiskt utsatt ställning som avses i 1 kap. 5 § 7 a, eller

2. en person i politiskt utsatt

ställning som avses i 1 kap. 5 § 7 b och c och risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism är hög.

Första stycket ska även tillämpas när kundens verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning.

7 §

Med skärpta åtgärder enligt 6 § tredje stycket 2 avses alltid

1. lämpliga åtgärder för att ta reda på varifrån de tillgångar som hanteras inom ramen för affärsförbindelsen eller den enstaka transaktionen kommer,

2. skärpt fortlöpande uppföljning av affärsförbindelsen, och

3. att inhämta godkännande från behörig beslutsfattare.

7 a §

Åtgärderna i 6 a och 7 §§ ska även tillämpas på familjemedlemmar och kända medarbetare till personer i politiskt utsatt ställning.

Med familjemedlemmar avses maka eller make, registrerad partner, sambo, barn och deras makar, registrerade partner eller sambor samt föräldrar

Med kända medarbetare avses

1. fysiska personer om vilka det är allmänt känt eller där det finns anledning att förmoda att de gemensamt med en person i politiskt utsatt ställning är verklig huvudman till juridiska personer eller juridiska konstruktioner eller som på annat sätt haft nära affärsförbindelser med en person i politiskt utsatt ställning, och

2. fysiska personer som är ensam verklig huvudman till juridiska personer eller juridiska konstruktioner om vilka det är allmänt känt eller där det finns anledning att förmoda att de egentligen har upprättats till förmån för en person i politiskt utsatt ställning.

7 b §

När en person sedan minst 18 månader har upphört att inneha sådana funktioner som avses i 1 kap. 5 § 7, ska 6 a och 7 §§ tillämpas till dess personen inte längre anses medföra en risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

3 kap.

1 b §

En verksamhetsutövare ska i fem år bevara uppgifter om åtgärder som vidtagits vid granskning av transaktioner enligt 1 § andra stycket första meningen och tredje stycket. Tiden ska räknas från det att transaktionen utfördes eller från det att verksamhetsutövaren avstod från att utföra transaktionen.

4 kap. Behandling av personuppgifter

Syfte

1 §

I syfte att förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism, får verksamhetsutövare behandla personuppgifter enligt detta kapitel. Personuppgiftslagen (1998:204) är tillämplig, om inte annat följer av bestämmelserna i kapitlet.

Tillämpningsområde

2 §

Detta kapitel gäller vid verksamhetsutövares behandling av personuppgifter om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

3 §

Känsliga personuppgifter som avses i 13 § personuppgiftslagen (1998:204) får behandlas endast om det är nödvändigt för att

1. bedöma om kunden är en sådan person som avses i 1 kap. 5 § 7 eller 2 kap. 7 a § andra och tredje styckena,

2. bevara handlingar eller uppgifter enligt 2 kap. 13 §,

3. uppfylla uppgifts- och granskningskyldigheten enligt 3 kap. 1 § första och andra styckena, eller

4. bevara uppgifter enligt 3 kap. 1 b §.

Information till den registrerade

4 §

Uppgifter som behandlas enligt detta kapitel får inte lämnas ut till den registrerade.

Samkörning

5 §

En verksamhetsutövers register får inte samköras med motsvarande register hos någon annan.

Rättelse och skadestånd

6 §

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

Tystnadsplikt

7 §

Den som är verksam hos en verksamhetsutövare får inte obehörigen röja att uppgifter behandlas enligt detta kapitel.

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

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

Riskbaserade rutiner och utbildning

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

5 kap. Riskbedömning, riskbaserade rutiner, utbildning och skydd av anställda samt förbud mot förbindelser med brevlådebanker

Riskbedömning, riskbaserade rutiner och utbildning

1 §

Verksamhetsutövare ska kartlägga och bedöma riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i verksamheten. Riskbedömningen ska dokumenteras och hållas uppdaterad.

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

6 kap.

4 §

Verksamhet som avses i 1 kap. 2 § 11, 12 och 14–16 får inte bedrivas om anmälan enligt 3 § inte har gjorts.

Tillsynsmyndigheten får förelägga den som driver verksamhet som avses i första stycket utan att ha anmält detta att lämna de upplysningar om verksamheten som behövs för att bedöma om det finns skyldighet att göra anmälan enligt 3 §. Lämnas inte sådana upplysningar, ska tillsynsmyndigheten förelägga den som driver verksamheten att upphöra med denna.

Tillsynsmyndigheten får förelägga den som driver verksamhet som avses i första stycket utan att ha anmält detta att göra anmälan. Är det osäkert om anmälningskyldighet föreligger för viss verksamhet, får tillsynsmyndigheten förelägga personen att lämna de upplysningar om verksamheten som behövs för att bedöma om så är fallet.

Om personen inte rättar sig efter ett föreläggande som har beslutats enligt andra stycket, ska tillsynsmyndigheten förelägga denne att upphöra med verksamheten.

5 §¹

En verksamhetsutövare som har gjort anmälan enligt 3 § men som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet får av tillsynsmyndigheten föreläggas att vidta rättelse eller, om detta inte är möjligt, upphöra med verksamheten.

Om verksamhetsutövaren är en juridisk person, gäller första stycket även den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller ingår i dess ledning.

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 anmälningspliktig enligt 3 §. Om verksamhetsutövaren är en juridisk person gäller detta förbud den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller ingår i dess ledning.

Om kravet i första stycket inte är uppfyllt av en verksamhetsutövare som har gjort en anmälan enligt 3 § får tillsynsmyndigheten om

1. verksamheten drivs av en fysisk person, förelägga denne att upphöra med verksamheten,

2. verksamheten drivs av en juridisk person, förelägga denne att göra rättelse och, om rättelse inte görs, förelägga personen att upphöra med verksamheten, och

3. det är den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen som inte uppfyller kravet i första stycket, 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.

Med ett kvalificerat innehav avses detsamma som i 1 kap. 5 § 14 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

7 §

Tillsynsmyndigheten får utöver det som framgår av 4 § förelägga den som driver verksamhet som omfattas av detta kapitel att lämna de upplysningar och ge tillgång till de handlingar som behövs för tillsynen.

Om verksamhetsutövaren inte rättar sig efter föreläggandet, får tillsynsmyndigheten förelägga denne att göra rättelse. Om rättelse inte görs, får tillsyns-

¹ Senaste lydelse 2009:716.

myndigheten förelägga verksamhetsutövaren att upphöra med verksamheten.

Tillsynsmyndigheten får, när den anser det nödvändigt, genomföra en undersökning hos en verksamhetsutövare som är antecknad i Bolagsverkets register.

7 a §

Tillsynsmyndigheten får vidare förelägga en verksamhetsutövare att göra rättelse, om verksamhetsutövaren överträder en bestämmelse i denna lag eller en föreskrift som har meddelats med stöd av denna lag. Om rättelse inte görs, får tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att upphöra med verksamheten.

10 §

Beslut enligt 4 § andra stycket eller 7 § första stycket får inte överklagas. Beslut enligt 4 § andra stycket *andra meningen* eller 7 § första stycket får inte överklagas.

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

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

8 kap.

1 §²

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. *riskbedömningen* enligt 2 kap. 1 §, 1. *åtgärder för riskbaserad kundkännedom* enligt 2 kap. 1 §,
2. *grundläggande åtgärder för kundkännedom* enligt 2 kap. 3 §,
3. *undantag från bestämmelser om grundläggande åtgärder för kundkännedom* enligt 2 kap. 5 §, 3. *åtgärder vid tillämpningen av* 2 kap. 5 §,
4. vilka stater utanför EES som uppfyller villkoren i 2 kap. 5 § 2 b, 4 och 9 b samt uppfyller villkor för tillämpning av bestämmelserna om utomstående enligt 2 kap. 3 § tredje stycket,
5. *skärpta åtgärder för kundkännedom och vad som avses med personer i politiskt utsatt ställning* enligt 2 kap. 6 §, 5. *skärpta åtgärder för kundkännedom* enligt 2 kap. 6 §,

6. *skärpta åtgärder för kundkännedom och riskbedömningen* enligt 2 kap. 6 a §,

² Senaste lydelse 2009:716.

7. vad som avses med kända medarbetare enligt 2 kap. 7 a § tredje stycket,

8. riskbedömningen enligt 2 kap. 7 b §,

6. åtgärder för fortlöpande uppföljning av affärsförbindelsen enligt 2 kap. 10 § och hur dessa ska dokumenteras,

7. hur handlingar eller uppgifter som använts för att uppnå kundkännedom ska bevaras enligt 2 kap. 13 §,

8. granskning och uppgiftslämnande enligt 3 kap. 1 §,

9. rutiner som ska följas samt vilken information och utbildning som ska tillhandahållas anställda enligt 5 kap. 1 §, och

10. nödvändiga åtgärder och rutiner för att skydda anställda enligt 5 kap. 2 §.

9. åtgärder för fortlöpande uppföljning av affärsförbindelsen enligt 2 kap. 10 § och hur dessa ska dokumenteras,

10. hur handlingar eller uppgifter som använts för att uppnå kundkännedom ska bevaras enligt 2 kap. 13 §,

11. granskning och uppgiftslämnande enligt 3 kap. 1 §,

12. bevarande av uppgifter om åtgärder som vidtagits vid granskning av transaktioner enligt 3 kap. 1 b §,

13. riskbedömningen, rutiner som ska följas samt vilken information och utbildning som ska tillhandahållas anställda enligt 5 kap. 1 §, och

14. nödvändiga åtgärder och rutiner för att skydda anställda enligt 5 kap. 2 §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 maj 2015.

2. För tillsynsärenden som har inletts före ikraftträdandet gäller 6 kap. 4, 5 och 7 §§ i den äldre lydelsen.

3. Bestämmelsen i 6 kap. 7 a § gäller inte i fråga om tillsynsärenden som har inletts före ikraftträdandet.

2 Bakgrund

2.1 Financial Action Task Force

Penningtvätt och finansiering av terrorism är internationella problem som utgör hot mot det finansiella systemets stabilitet och trovärdighet samt i förlängningen den reala ekonomin. Förtroendet för det finansiella systemet kan snabbt skadas om dess institutioner förknippas med illegala tillgångar och penningtvätt. Länder måste därför vidta förebyggande åtgärder på detta område. Åtgärderna måste vidtas såväl nationellt som i samarbete med andra länder.

Sverige är sedan 1990 medlem i Financial Action Task Force (Fatf), som är ett mellanstatligt organ som tar fram internationella standarder för bekämpning av penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen. Standarderna ska implementeras av medlemmarna i deras respektive rättsordning. Standarderna omfattar både rekommendationer och tolkningsnoter. Fatf tar även fram vägledningsdokument till stöd för införandet och tillämpningen av standarderna.

Fatf grundades av G7-länderna vid ett toppmöte 1989. Det hade konstaterats att det fanns ett behov av beslutsamma åtgärder avseende tvätt av svarta pengar som härrörde från framför allt narkotikahandel men även annan kriminell aktivitet. En arbetsgrupp (task force) skapades där ytterligare åtta stater, däribland Sverige, inbjöds att delta. Vid G7-toppmötet 1990 antog arbetsgruppen den första uppsättningen rekommendationer. Den utgjordes av tre centrala delar; förbättringar av de nationella rättssystemen, förbättringar av det finansiella systemets roll och stärkt internationellt samarbete.

Fatf har i dag 36 medlemmar, varav 34 är länder och två är organisationer (Europeiska kommissionen och Gulfstaternas samarbetsråd). Därtill finns åtta associerade medlemmar och 25 observatörer. Genom de associerade medlemmarna ges arbetet i Fatf en bred geografisk spridning.

Rekommendationerna reviderades första gången 1996, då regelverket kom att omfatta även vissa aktörer utanför den finansiella sektorn. 2001 kompletterades rekommendationerna med nio specialrekommendationer om finansiering av terrorism. Därefter har rekommendationerna reviderats 2003 och senast 2012.

För att säkerställa att de internationella standarderna efterlevs genomförs löpande utvärderingar inom Fatf. Utvärderingarna sker genom s.k. peer reviews, som innebär att medlemmarna utvärderar varandra. Utvärderingsprocessen följs av en uppföljningsprocess där Fatf säkerställer att åtgärder vidtas i länderna för att genomföra standarderna och åtgärda de brister som har identifierats. En fjärde utvärderingsrunda inleddes 2014.

Sverige utvärderades av Fatf 2006 och fick då viss kritik bl.a. för att systemet för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism inte ansågs vara tillräckligt effektivt (Third Mutual Evaluation/Detailed Assessment Report Anti-Money Laundering and Combating the Finance

of Terrorism, Sweden, 17 February 2006). Sverige bedömdes exempelvis sakna en effektiv reglering av vissa icke-finansiella aktörer. Avsaknaden av en bestämmelse om att verksamhetsutövare ska bevara uppgifter i minst fem år ansågs också leda till brister i effektiviteten. Sverige har arbetat aktivt för att åtgärda identifierade brister. Exempelvis står alla icke-finansiella aktörer som omfattas av penningtvätsregelverket numera under tillsyn.

De nu gällande 40 rekommendationerna med tolkningsnoter antogs i februari 2012 och avser även finansiering av spridning av massförstörelsevapen. Centralt i dessa är att systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism ska vara effektivt. Enligt standarderna krävs därför att länder och verksamhetsutövare ska vidta åtgärder för att identifiera sina risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Genom att förstå sina risker kan resurserna fördelas på ett effektivt sätt och systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism utformas ändamålsenligt.

2.2 Ändringar i penningtvättslagen

I de länder som är medlemmar i EU genomförs många av de internationella standarderna i nationell rätt genom införlivande av EU-direktiv. Genom lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (förkortad penningtvättslagen) införlivade Sverige det tredje penningtvättsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism). För närvarande pågår förhandlingar inom EU om ett reviderat penningtvättsdirektiv, det fjärde penningtvättsdirektivet (KOM[2013] 45 slutlig). Direktivet bygger på de av Fatf reviderade rekommendationerna och tolkningsnoterna.

Penningtvättslagens bestämmelser syftar till att förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. I penningtvättslagen definieras penningtvätt som sådana åtgärder med brottsligt förvärvad egendom som kan medföra att egendomens samband med brott döljs, att den brottslige får möjlighet att undandra sig rättsliga påföljder eller att återanskaffandet av egendomen förväras samt sådana åtgärder som innefattar förfogande över och förvärv, innehav eller brukande av egendomen. Vidare avses åtgärder med annan egendom än sådan som är brottsligt förvärvad, om åtgärderna är ägnade att dölja att någon har berikat sig genom brottslig gärning. Med finansiering av terrorism avses insamling, tillhållande eller mottagande av tillgångar i syfte att de ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå sådan brottslighet som avses i 2 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Penningtvättslagen är tillämplig på såväl finansiella som vissa icke-finansiella verksamheter. Lagen gäller därvid för fysiska och juridiska personer som driver bank- eller finansieringsrörelse, livförsäkringsrörelse, verksamhet av det slag som beskrivs i 2 kap. 1 § lagen om värde-

pappersmarknaden, verksamhet som kräver anmälan till eller en ansökan hos Finansinspektionen enligt lagen om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet eller lagen om inlåningsverksamhet, viss försäkringsförmedling, verksamhet för utgivning av elektroniska pengar, fondverksamhet, verksamhet som fastighetsmäklare med fullständig registrering, verksamhet för kasinospel, verksamhet som revisor eller registrerat revisionsbolag, annan yrkesmässig verksamhet som avser bokföringstjänster eller revisionstjänster, verksamhet som skatterådgivare, yrkesmässig verksamhet som advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå eller yrkesmässig verksamhet som annan oberoende jurist, såvitt såvitt avser de tjänster som anges i 3 § första stycket, yrkesmässig verksamhet till den del verksamheten avser tjänster som anges i 3 § andra stycket, yrkesmässig handel med varor, till den del verksamheten avser försäljning mot kontant betalning som uppgår till minst ett belopp som motsvarar 15 000 euro, verksamhet med att som betalningsinstitut tillhandahålla betaltjänster enligt lagen om betaltjänster, verksamhet med att tillhandahålla betaltjänster enligt lagen om betaltjänster utan att vara betalningsinstitut, eller förvaltning av alternativa investeringsfonder

I lagen finns bl.a. bestämmelser som ålägger de verksamhetsutövare som omfattas av regelverket att vidta åtgärder för att uppnå kundkännedom. Av lagen följer även en skyldighet att granska transaktioner och att rapportera sådana som kan misstänkas utgöra ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. I lagen finns också regler om tillsyn.

I enlighet med kraven i de internationella standarderna har Sverige, genom 16 myndigheter, genomfört en nationell riskbedömning. Även Sveriges advokatsamfund har deltagit. I augusti 2013 lämnades rapporten Penningtvätt, en nationell riskbedömning till regeringen och i mars 2014 lämnades rapporten Finansiering av terrorism, en nationell riskbedömning. Regeringen har tagit fram en nationell strategi för bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism (skr. 2013/14:245). En utgångspunkt i strategin är att de risker som har identifierats i den nationella riskbedömningen ska hanteras på ett lämpligt sätt. Vissa åtgärder kräver ett större underlag än andra innan de kan vidtas.

I riskbedömningen har identifierats ett antal sårbarheter i det svenska systemet för att förhindra och bekämpa penningtvätt. Det handlar bl.a. om att länsstyrelserna, på grund av lagtekniska hinder, saknar effektiva verktyg för att ingripa mot verksamhet som drivs olovligen och att det är svårt att upptäcka penningtvätsaktiviteter kopplade till nya betalningsmetoder. Dessa områden är samtidigt sådana som kan kopplas till krav som ställs i de internationella standarderna. Enligt standarderna ska tillsynsmyndigheterna ha tillräckliga befogenheter för att kunna utöva tillsyn och inom Fatf anses nya betalningsmetoder omfattas av begreppet ny teknologi, som enligt standarderna utgör ett särskilt riskområde.

I standarderna ställs också andra krav som bör hanteras tämligen omgående i syfte att effektivisera systemet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Det handlar om verksamhetsutövares skyldighet att göra en riskbedömning och att bevara uppgifter om transaktioner i minst fem år. Det finns också skäl att anpassa svensk lagstiftning till de nya krav som ställs i standarderna när det gäller personer i politiskt utsatt ställning.

I syfte att öka effektiviteten i det svenska systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism finns det sammanfattningsvis anledning att utifrån de reviderade standarderna och med beaktande av vad som har framkommit vid den nationella riskbedömningen göra vissa ändringar i penningtvättslagen.

3 Överväganden och förslag

3.1 Personer i politiskt utsatt ställning

3.1.1 Inledning

En person i politiskt utsatt ställning, en s.k. PEP, är en person som genom sin position och sitt inflytande anses inneha en ställning som i sig utgör en risk för att utnyttjas för bl.a. mutbrott och andra former av korruption och i förlängningen penningtvätt, liksom för aktiviteter som kan relateras till finansiering av terrorism. De internationella standarderna kräver därför att skärpta åtgärder vidtas vid affärsförbindelser med sådana personer (rekommendationerna 12 och 22, jfr också FATF Guidance Politically Exposed Persons [recommendations 12 and 22], June 2013).

Enligt standarderna delas PEPs numera in i tre kategorier. En PEP är en fysisk person som har eller har haft viktiga offentliga funktioner i ett annat land (utländsk PEP), en fysisk person som nationellt har eller har haft viktiga offentliga funktioner (inhemsk PEP) och en fysisk person som har eller har haft funktioner som direktör, biträdande direktör, styrelsemedlem eller motsvarande funktion i en internationell organisation (PEP i en internationell organisation).

Riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism bedöms vara olika beroende på vilken typ av PEP det är fråga om. Skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom ska alltid vidtas i förhållande till en utländsk PEP, medan sådana åtgärder ska vidtas i förhållande till en inhemsk PEP eller en PEP i en internationell organisation om risken för penningtvätt och finansiering av terrorism bedöms vara hög.

Av de internationella standarderna följer att verksamhetsutövare måste vidta åtgärder, som går utöver grundläggande åtgärder för kundkännedom, för att identifiera om en kund eller kundens verkliga huvudman är en PEP.

Av standarderna följer också att de åtgärder som ska vidtas i förhållande till en PEP även ska vidtas i förhållande till familjemedlemmar och kända medarbetare till en sådan person.

En person som har upphört att utöva sina funktioner fortsätter enligt standarderna att vara en PEP, så länge en riskbedömning ger skäl att hantera personen som en sådan.

3.1.2 Definitionen av en person i politiskt utsatt ställning

Promemorians förslag: En person i politiskt utsatt ställning är en person som har eller har haft viktiga offentliga funktioner i en stat eller en person i ledningen i en internationell organisation.

Familjemedlemmar och kända medarbetare ska inte längre omfattas av definitionen av en person i politiskt utsatt ställning.

Skälen för promemorians förslag: I 1 kap. 5 § 7 penningtvättslagen definieras *person i politiskt utsatt ställning* som personer som har eller tidigare har haft viktiga offentliga funktioner och sådana personers närmaste familjemedlemmar och kända medarbetare.

Enligt de internationella standarderna (rekommendation 12) definieras en PEP numera utifrån var personen har anförtratts sin funktion. En PEP är således en person som har eller har haft viktiga offentliga funktioner i ett annat land, en person som inhemskt har eller har haft viktiga offentliga funktioner eller en person som har eller har haft vissa funktioner i en internationell organisation.

I fråga om utländska och inhemska PEPs handlar det, liksom tidigare, om funktioner som stats- eller regeringschefer, ministrar samt vice och biträdande ministrar, parlamentsledamöter, domare i högsta domstolen och i andra rättsliga organ på hög nivå vars beslut inte kan överklagas, tjänstemän vid revisionsmyndigheter eller styrelseledamöter i centralbanker, ambassadörer, höga officerare inom försvarsmakten samt ledamöter i statsägda företags förvaltnings-, lednings- och tillsynsorgan. Tjänstemän på mellannivå eller lägre tjänstemän omfattas inte. En PEP i en internationell organisation är en person i ledningen i en sådan organisation. Med ledningen avses styrelseledamöter och verkställande direktör samt deras ersättare respektive ställföreträdare eller motsvarande funktioner.

En särskild fråga är hur begreppet *inhemsk* ska avgränsas. En strikt tolkning av de internationella standarderna innebär att uttrycket endast omfattar funktioner som har anförtratts nationellt. Sveriges medlemskap i den Europeiska unionen (EU) ger emellertid skäl att överväga om begreppet borde ges en bredare innebörd. Vissa bestämmelser i penningtvättslagen utgår från att riskerna inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) är likvärdiga med nationella risker. Detta gäller exempelvis verksamhetsutövares möjlighet att förlita sig på åtgärder för att uppnå kundkännedom som har vidtagits av utomstående (2 kap. 4 §). Liksom regelverket mot bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är många andra regelverk harmoniserade inom EES. Det finns därför anledning att utgå från att de miljöer där personerna är etablerade och har anförtratts sina funktioner håller en standard som kan sägas vara likvärdig oavsett var inom EES som en person har anförtratts sin funktion. Mot denna bakgrund finns det skäl att som utgångspunkt hantera en person som har anförtratts en viktig offentlig funktion i en stat inom EES på samma sätt som en person som har anförtratts en sådan funktion nationellt.

Sammantaget bör en inhemsk PEP vara en person som har eller har haft viktiga offentliga funktioner i en stat inom EES. Riskerna kan dock variera inom EES, vilket måste beaktas inom ramen för den riskbedömning som måste göras när kunden är en inhemsk PEP (se avsnitt 3.1.4). En utländsk PEP är följaktligen en person som har eller har haft viktiga offentliga funktioner i en stat utanför EES. Frågan om hur länge en person som inte längre innehar sina funktioner ska anses vara en PEP behandlas i avsnitt 3.1.6.

Definitionen av en PEP i penningtvättslagen omfattar även familjemedlemmar och kända medarbetare. Enligt de internationella standarderna är familjemedlemmar och kända medarbetare inte PEPs, däremot ska de bestämmelser som tillämpas på en PEP även tillämpas på dennes familjemedlemmar och kända medarbetare. Mot denna bakgrund föreslås definitionen av en PEP ändras på det sättet att den inte längre omfattar familjemedlemmar och kända medarbetare. Frågan om familjemedlemmar och kända medarbetare behandlas ytterligare i avsnitt 3.1.5.

3.1.3 Att identifiera en person i politiskt utsatt ställning

Promemorians förslag: Utöver grundläggande åtgärder för att uppnå kundkännedom ska en verksamhetsutövare vidta åtgärder för att avgöra om en kund eller en kunds verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning.

Promemorians bedömning: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om åtgärder för att avgöra om kunden eller kundens verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning inom ramen för ett befintligt bemyndigande att meddela föreskrifter.

Skälen för promemorians förslag: Av de internationella standarderna följer att verksamhetsutövare ska vidta åtgärder som går utöver grundläggande åtgärder för kundkännedom för att avgöra om kunden eller kundens verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning (rekommendation 12).

Utgångspunkten vid identifieringen av en PEP är alltså de grundläggande åtgärder för att uppnå kundkännedom som en verksamhetsutövare vidtar. Redan då kan en verksamhetsutövare få information om att kunden är en PEP. De grundläggande åtgärderna är dock inte alltid tillräckliga för att upptäcka om kunden eller den verkliga huvudmannen är en PEP, även andra åtgärder kan behöva vidtas.

Av penningtvättslagen följer att verksamhetsutövare ska ha ett riskbaserat förhållningssätt. Även de åtgärder som en verksamhetsutövare vidtar för att identifiera en PEP ska således vara riskbaserade. I riskbedömningen bör exempelvis beaktas de produkter och tjänster som erbjuds i verksamheten. Vissa produkter och tjänster kan typiskt sett locka till sig en viss typ av kunder eller vara särskilt attraktiva att utnyttja för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Underlaget för att bedöma om en person är en PEP kommer i typfallet från den information som kunden själv lämnar. Verksamhetsutövarna kan

emellertid behöva använda sig av flera olika informationskällor. Även om en verksamhetsutövare inte helt bör förlita sig på externa källor kan dessa ge användbar information, inte minst för att verifiera eller komplettera erhållen information. Det kan handla om information som är tillgänglig på internet eller genom olika databaser.

Sammanfattningsvis bör en bestämmelse införas i penningtvättslagen som anger att en verksamhetsutövare ska vidta åtgärder som går utöver grundläggande åtgärder för kundkännedom när det gäller att avgöra om en kund eller en kunds verkliga huvudman är en PEP. Även om de aktuella åtgärderna går utöver grundläggande åtgärder för kundkännedom har de ett nära samband med sådana åtgärder, eftersom de också måste vidtas inom ramen för de kundkännedomsåtgärder som en verksamhetsutövare vidtar. Bestämmelsen om detta bör därför tas in i det lagrum som handlar om grundläggande åtgärder för kundkännedom.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt befintligt bemyndigande i penningtvättslagen (8 kap. 1 § 2) får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om grundläggande åtgärder för kundkännedom enligt 2 kap. 3 § samma lag. Detta bemyndigande omfattar åtgärder för att avgöra om kunden eller kundens verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning.

3.1.4 Skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom

Promemorians förslag: Skärpta åtgärder ska alltid vidtas när en affärsförbindelse etableras eller enstaka transaktion utförs med en person som har eller har haft viktiga offentliga funktioner i en stat utanför EES. Skärpta åtgärder ska också vidtas när en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs med en person som har eller har haft viktiga offentliga funktioner i en stat inom EES eller en person i ledningen i en internationell organisation och risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism är hög.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om skärpta åtgärder för kundkännedom och den riskbedömning som ska göras beträffande en person som har eller har haft viktiga offentliga funktioner i en stat inom EES eller en person i ledningen i en internationell organisation.

Skälen för promemorians förslag: Enligt 2 kap. 6 § tredje stycket 2 penningtvättslagen åligger det verksamhetsutövare att vidta skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom när en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs med en PEP som är bosatt utomlands.

Som framgår av avsnitt 3.1.2 delas PEPs numera in i tre kategorier. Enligt de internationella standarderna skiljer sig riskerna åt mellan å ena sidan en utländsk PEP och å andra sidan en inhemsk PEP eller en PEP i en internationell organisation.

En utländsk PEP anses per automatik utgöra hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. En verksamhetsutövare ska därför alltid vidta skärpta åtgärder i syfte att uppnå kundkännedom när kunden är en sådan PEP. Åtgärderna motsvarar de som gäller i dag vid affärsförbindelse eller en enstaka transaktion med en PEP som är bosatt utom-

lands (se prop. 2008/09:70 s. 192). Det innebär således att verksamhetsutövaren ska vidta lämpliga åtgärder för att ta reda på varifrån de tillgångar som hanteras inom ramen för affärsförbindelsen eller den enstaka transaktionen kommer, vidta skärpt fortlöpande uppföljning av affärsförbindelsen och inhämta godkännande från behörig beslutsfattare.

En inhemsk PEP eller en PEP i en internationell organisation anses inte per automatik utgöra hög risk. Det är endast om kundrelationen i sig bedöms utgöra hög risk som skärpta åtgärder ska vidtas. De åtgärder som ska vidtas i de fallen motsvarar de som alltid ska vidtas i förhållande till en utländsk PEP.

I riskbedömningen av en kundrelation med en inhemsk PEP eller en PEP i en internationell organisation bör verksamhetsutövaren inhämta tillräcklig information för att kunna göra en helhetsbedömning. Av stor vikt är om personen i fråga kommer från ett land med utbredd korruption. Den geografiska faktorn är även i övrigt av stor betydelse. Här utgör EES inget undantag. Även om personer som har en offentlig funktion i en stat inom EES inte per automatik anses utgöra hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism, skiljer sig riskerna åt inom EES. I riskbedömningen måste således beaktas vilken stat det är fråga om. Generellt sett kan det förhålla sig så att en verksamhetsutövares kunskap om exempelvis inkomstförhållanden eller olika funktioners riskexponering är lägre beträffande vissa stater än andra, vilket är en faktor att beakta i riskbedömningen. Det handlar också om att bedöma den funktion som personen i fråga innehar. Vissa funktioner kan typiskt sett vara särskilt attraktiva att utnyttja eller vara mer utsatta än andra för att utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är också av betydelse om transaktionen avser ett betydande belopp. Liksom vid identifieringen av en PEP bör särskild vikt läggas vid den typ av produkt eller tjänst som det är fråga om.

Sammanfattningsvis bör lagen ändras på så sätt att det anges att skärpta åtgärder alltid ska vidtas när en affärsförbindelse etableras eller enstaka transaktion utförs med en person som har eller har haft viktiga offentliga funktioner i en stat utanför EES. Det bör också anges att skärpta åtgärder ska vidtas när en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs med en person som har eller har haft viktiga offentliga funktioner i en stat inom EES eller en person i ledningen i en internationell organisation och risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism är hög.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om skärpta åtgärder för kundkännedom och om den riskbedömning som ska göras beträffande en person som har eller har haft viktiga offentliga funktioner i en stat inom EES eller en person som har eller har haft viktiga funktioner i en internationell organisation.

3.1.5 Familjemedlemmar och kända medarbetare

Promemorians förslag: Bestämmelserna om skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom ska tillämpas även på familjemedlemmar och kända medarbetare till personer i politiskt utsatt ställning.

I lagen anges vad som avses med familjemedlemmar och kända medarbetare.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som avses med kända medarbetare.

Skälen för promemorians förslag: Enligt de internationella standarderna ska familjemedlemmar och kända medarbetare till en PEP hanteras som om de själva vore en PEP. Skälet till detta är att det finns en potentiell risk för att relationen utnyttjas i syfte att förflytta eller dölja vinning av brott eller i syfte att finansiera terrorism (jfr FATF Guidance Politically Exposed Persons [recommendations 12 and 22], June 2013 s. 11).

Som redogjorts för i avsnitt 3.1.2 bör familjemedlemmar och kända medarbetare till en PEP, i enlighet med vad som följer av de internationella standarderna, inte omfattas av definitionen av en PEP. Inte desto mindre ska de hanteras som om de själva vore PEPs, vilket innebär att skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom ska tillämpas på dem på motsvarande sätt som på PEPs.

Frågan vad som avses med familjemedlemmar och kända medarbetare behandlas i prop. 2008/09:70 (s. 105). Med familjemedlemmar avses make eller maka, partner som enligt nationell lag jämställs med make eller maka, barn och deras makar eller partner samt föräldrar. Med kända medarbetare avses fysiska personer om vilka det är känt att de gemensamt med den politiskt utsatte personen är verkliga huvudmän till juridiska personer eller juridiska konstruktioner eller som på annat sätt haft nära affärsförbindelser med en politiskt utsatt person eller fysiska personer som är ensamma förmånstagare till juridiska enheter eller juridiska konstruktioner om vilka det är känt att de egentligen har upprättats till förmån för en politiskt utsatt person.

De reviderade internationella standarderna ger inte i sig skäl att ändra den krets av personer som avses med familjemedlemmar och kända medarbetare. Däremot bör den krets av personer som avses framgå i lag.

Med juridiska konstruktioner avses bl.a. trustar. Det finns inte i dag i svensk rätt någon juridisk person som faller inom begreppet. Juridiska konstruktioner förekommer dock i andra länder. Det finns därför skäl att låta juridiska konstruktioner ingå i vad som omfattas av kända medarbetare.

Som framgår ovan avses med familjemedlemmar bl.a. partner som enligt nationell lag jämställs med make eller maka. Det bör också framgå i lag vilka personer som i detta sammanhang jämställs med make eller maka. Syftet med att hantera familjemedlemmar som om de själva vore PEPs är, som också framgår ovan, att det finns en potentiell risk för att relationen utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Utgångspunkten bör därför vara att det inte finns anledning att hantera sambor, såsom de definieras i sambolagen (2003:376), annorlunda jämfört med personer som har ingått äktenskap med varandra eller

registrerat partnerskap enligt den upphävda lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap. Risken får anses vara densamma i samtliga dessa fall. Mot den bakgrunden bör det anges i lagen att med familjemedlemmar avses maka eller make, registrerad partner och sambo samt barn och deras makar, registrerade partner och sambor.

Den närmare beskrivningen av vad som avses med kända medarbetare bör göras i förordning eller myndighetsföreskrifter. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få meddela föreskrifter om vad som avses med kända medarbetare.

3.1.6 När en person i politiskt utsatt ställning har upphört att utöva sina funktioner

Promemorians förslag: När en person i politiskt utsatt ställning sedan minst 18 månader har upphört att utöva sina funktioner, ska bestämmelserna om skärpta åtgärder för kundkännedom tillämpas till dess att personen inte längre anses medföra en risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om riskbedömningen.

Skälen för promemorians förslag: Definitionen av en PEP omfattar inte endast den som har viktiga offentliga funktioner respektive vissa funktioner i en internationell organisation utan även den som har haft sådana funktioner. Det innebär att en PEP inte upphör att vara en PEP endast av det skälet att denne upphör att utöva sina funktioner. I princip skulle en person alltid kunna hanteras som en PEP. Det får dock anses höra till ovanligheterna.

Avgörande för hur länge en person som inte längre innehar sina funktioner är en PEP måste vara hur länge personen i fråga kan anses medföra en risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det får anses föreligga en presumtion för att riskerna i de allra flesta fall finns kvar initialt men att de avtar med tiden. Som utgångspunkt kan riskerna förväntas finnas kvar under åtminstone ett till två år. Därefter finns det mer sällan anledning att hantera en person som en PEP, om inte en individuell riskbedömning ger skäl för det. Att ange en bortre tidsgräns för hur länge någon ska anses vara en PEP är emellertid inte förenligt med det riskbaserade förhållningssättet.

Vid riskbedömningen kan det vara relevant att beakta om personen i fråga fortfarande utövar något – formellt eller informellt – inflytande. Även nivån på den position som personen tidigare innehade är relevant. En högre nivå innebär generellt sett en högre risk. Om personen har bytt funktion till en som i sig inte innebär att personen i fråga är en PEP kan det vara relevant att beakta om det finns kopplingar till personens tidigare funktion, exempelvis genom kopplingen till eventuell efterträdare eller genom att personen fortsätter att hantera samma sakfrågor som tidigare, men i en annan roll (jfr FATF Guidance Politically Exposed Persons [recommendations 12 and 22] s. 10).

I sammanhanget bör noteras att familjemedlemmar och kända medarbetare till en PEP ska fortsätta att hanteras som om de vore en PEP så länge som den som har haft de aktuella funktionerna är en PEP.

Sammantaget leder de överväganden som nu har gjorts till att en person ska anses vara en PEP i minst 18 månader efter att denne har upphört att inneha sina funktioner. Därefter får det utifrån en riskbedömning avgöras hur länge det finns skäl att hantera personen som en PEP.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om riskbedömningen.

3.2 Åtgärder utförda av utomstående

Promemorians förslag: En verksamhetsutövare som förlitar sig på åtgärder för att uppnå kundkännedom som har vidtagits av en utomstående ska utan dröjsmål få del av de uppgifter om kunden som den utomstående har inhämtat. På begäran ska verksamhetsutövaren utan dröjsmål också få del av den dokumentation som ligger till grund för de uppgifter om kunden som den utomstående har inhämtat.

Skälen för promemorians förslag: Enligt 2 kap. 3 § tredje stycket penningtvättslagen får en verksamhetsutövare förlita sig på åtgärder för att uppnå kundkännedom som har utförts av en utomstående, om verksamhetsutövaren på begäran och utan dröjsmål kan få del av de uppgifter om kunden som den utomstående har inhämtat. Verksamhetsutövaren är emellertid alltid skyldig att fortlöpande följa upp affärsförbindelsen och i övrigt anpassa kontrollåtgärderna till risken för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det slutliga ansvaret för att kraven är uppfyllda ligger hos den verksamhetsutövare som förlitar sig på en tredje part (se prop. 2008/09:70 s. 85–89, 187 och 188). Brister som är hänförliga till de åtgärder som har vidtagits av en utomstående belastar således ytterst den som förlitar sig på uppgifterna. För att kunna kontrollera att de åtgärder som har vidtagits uppfyller de krav som ställs i penningtvättslagen, är det därför i praktiken nödvändigt att verksamhetsutövaren tar del av de uppgifter som har inhämtats av den utomstående. Även verksamhetsutövarens skyldighet att löpande följa upp en affärsförbindelse innebär i praktiken att den som förlitar sig på åtgärder för att uppnå kundkännedom som har vidtagits av en utomstående alltid måste ta del av de uppgifter som har inhämtats om kunden.

Enligt de internationella standarderna (rekommendation 17) ska en verksamhetsutövare som förlitar sig på kundkännedomsåtgärder som har vidtagits av en utomstående genast få del av de uppgifter som har inhämtats om kunden. Rekommendationen lämnar således inte utrymme för att informationen ska överlämnas först på begäran av verksamhetsutövaren. Däremot behöver kopior av inhämtade identitetsuppgifter och annan dokumentation som är hänförlig till åtgärderna för att uppnå kundkännedom inte lämnas annat än på begäran. Även denna dokumentation ska dock lämnas utan dröjsmål. Den dokumentation som

ska överlämnas på begäran torde oftast vara hänförlig till identiteten på kunden och den verkliga huvudmannen.

Vid en sammantagen bedömning bör det framgå i penningtvättslagen att en verksamhetsutövare får förlita sig på åtgärder för att uppnå kundkännedom som har vidtagits av en utomstående, men att en förutsättning för detta är att verksamhetsutövaren utan dröjsmål får del av de uppgifter om kunden som den utomstående har inhämtat. Det bör också framgå att den dokumentation som ligger till grund för kontrollen av kundens eller den verkliga huvudmannens identitet ska lämnas över utan dröjsmål på begäran av verksamhetsutövaren.

3.3 Särskild uppmärksamhet vid nya produkter och affärsmetoder samt användning av ny teknik

Promemorians förslag: Vid bedömningen av om risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är hög ska särskild uppmärksamhet riktas även mot de risker som kan uppstå när det gäller nya produkter och affärsmetoder samt användning av ny teknik.

Promemorians bedömning: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om nya produkter och affärsmetoder samt användning av ny teknik inom ramen för ett befintligt bemyndigande att meddela föreskrifter.

Skälen för promemorians förslag: Enligt 2 kap. 6 § första stycket penningtvättslagen ska en verksamhetsutövare alltid vidta skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom om risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är hög. Av tredje stycket följer att vid bedömningen av om risken är hög ska särskild uppmärksamhet riktas mot de risker som kan uppstå när det gäller produkter eller transaktioner som skulle kunna underlätta anonymitet.

Av de internationella standarderna (rekommendation 15) följer att länder och verksamhetsutövare ska identifiera och utvärdera riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism när det gäller utvecklingen av nya produkter och affärsmetoder samt användningen av ny teknik för såväl nya som befintliga produkter. Detta benämns gemensamt i standarderna som ny teknik. Även om det inte framgår helt tydligt av standarderna får ny teknik också anses omfatta sådant som är nytt för verksamheten utan att för den skull vara ny teknik i bemärkelsen modern teknik. Det kan handla om teknik som finns på marknaden men som verksamhetsutövaren inte tidigare har använt.

I rapporten Penningtvätt, en nationell riskbedömning anges som en särskild sårbarhet i det svenska systemet för att förhindra penningtvätt att det är svårt att upptäcka penningtvätsaktiviteter kopplade till nya betalningsmetoder. Det konstateras att vissa typer och produkter kan vara förknippade med särskilda svårigheter att förstå och hantera risken för penningtvätt. Det kan gälla för verksamhetsutövare, tillsynsmyndigheter och brottsutredande myndigheter. I dag kan det exempelvis röra sig om alternativa penningöverförare och nya betalningslösningar, som elektroniska valutor eller mobila betalningslösningar. Enligt den bedömning

som har gjorts fordras en medvetenhet om och en analys av hur nya produkter och tjänster kan utnyttjas för penningtvätt och vilka åtgärder som är lämpliga att vidta för att möta riskerna (s. 34). Detta område anses därför vara ett sådant där sårbarheten går utöver de generella effektivitetsproblemen och där det inte kan utelutas att de svarar för en betydande risk för penningtvätt. Mot den bakgrunden lyfts nya betalningsmetoder fram som ett högriskområde i Sverige (s. 42 och 43).

Enligt Fatf är nya betalningsmetoder, exempelvis via mobiltelefon eller internet, ny teknik och utgör därmed ett särskilt riskområde (FATF Guidance for a risk-based approach, prepaid cards, mobile payments and internet-based payment services June 2013 s. 13).

I rapporten Finansiering av terrorism, en nationell riskbedömning lyfts spårbarhetsproblem fram som ett område med särskilt hög risk. Det konstateras att individer som avser att finansiera terrorism söker sig till överföringar och förflyttningar som är svåra att upptäcka och spåra. Överföringar som sker genom alternativ penningöverföring men även genom virtuella betalningsmedel framhålls särskilt i det sammanhanget (s. 33 och 36). Även på området för finansiering av terrorism finns det således risker som är kopplade till ny teknik.

Sammanfattningsvis bör det i lagen anges att vid bedömningen av om risken för penningtvätt eller finansiering är hög, bör särskild uppmärksamhet riktas också mot nya produkter och affärsmetoder samt användning av ny teknik.

Skälen för promemorians bedömning: Enligt befintligt bemyndigande i penningtvättslagen (8 kap. 1 § 5) får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om skärpta åtgärder för kundkännedom enligt 2 kap. 6 § samma lag. Detta bemyndigande omfattar således bl.a. produkter eller transaktioner som skulle kunna underlätta anonymitet. På samma sätt bör bemyndigandet omfatta det föreslagna tillägget avseende nya produkter och affärsmetoder samt användning av ny teknik. Något ytterligare bemyndigande bedöms således inte krävas avseende detta.

3.4 Bevarande av uppgifter

Promemorians förslag: En verksamhetsutövare ska i fem år bevara uppgifter om åtgärder som vidtagits vid granskning av transaktioner. Tiden ska räknas från det att transaktionen utfördes eller från det att verksamhetsutövaren avstod från att utföra transaktionen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om bevarande av uppgifter om åtgärder vid granskning av transaktioner.

Skälen för promemorians förslag: Enligt de internationella standarderna (rekommendation 11) ska verksamhetsutövare bl.a. åläggas att spara information om de åtgärder som har vidtagits vid granskning av transaktioner. Uppgifterna ska bevaras i minst fem år. Syftet med att bevara uppgifterna är att skapa goda förutsättningar för att på ett effektivt sätt kunna förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt och

finansiering av terrorism. Verksamhetsutövarna måste bl.a. kunna besvara förfrågningar vid en utredning om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Verksamhetsutövarna behöver också bevara uppgifterna inom ramen för sin granskning. Åtgärder som har vidtagits vid tidigare granskning är ofta av betydelse vid granskning av kundens senare transaktioner.

I 3 kap. 1 § penningtvättslagen finns bestämmelser som ålägger verksamhetsutövare en skyldighet att granska transaktioner för att upptäcka sådana som den misstänker eller har skälig grund att misstänka utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Om misstanke efter närmare analys kvarstår, ska uppgifter om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt eller finansiering av terrorism utan dröjsmål lämnas till Rikspolisstyrelsen. En verksamhetsutövare ska avstå från att utföra transaktioner som den misstänker eller har skälig grund att misstänka utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Under vissa förutsättningar får en transaktion ändå genomföras. De uppgifter som lämnas till Rikspolisstyrelsen enligt penningtvättslagen behandlas i ett särskilt penningtvättsregister, som regleras i polisdatalagen (2010:361). I sammanhanget bör nämnas att det i prop. 2013/14:110 föreslås att de 21 polismyndigheterna och Rikspolisstyrelsen ska ombildas till en myndighet, Polismyndigheten. Lagändringen, som föreslås träda i kraft den 1 januari 2015, innebär bl.a. att *Rikspolisstyrelsen* ändras till *Polismyndigheten* i berörda lagrum i penningtvättslagen.

Enligt polisdatalagen ska personuppgifter i ett penningtvättsregister gallras senast fem år efter utgången av det kalenderår då den senaste registreringen avseende personen gjordes. Denna tidsfrist skiljer sig från den som följer av penningtvättslagen. Enligt penningtvättslagen får verksamhetsutövare föra register för att kunna uppfylla sin gransknings- och rapporteringsskyldighet. Uppgifterna i ett sådant register ska, enligt 4 kap. 6 § penningtvättslagen, gallras senast tre år efter att uppgifter har lämnats till Rikspolisstyrelsen, om det inte av något skäl som anges i den aktuella bestämmelsen har funnits anledning att gallra uppgifterna tidigare.

Penningtvätt och finansiering av terrorism utgör ofta ett led i omfattande brottslighet som kan pågå under en längre tid. Det är viktigt att den brottsbekämpande verksamheten inte begränsas av de gallringsfrister som gäller hos verksamhetsutövarna. En reglering som innebär att verksamhetsutövare bevarar uppgifter om transaktioner under en kortare tid än vad som följer av gallringsreglerna i Rikspolisstyrelsens penningtvättsregister riskerar att negativt påverka effektiviteten i systemet mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Sammantaget görs bedömningen att verksamhetsutövare bör åläggas att i fem år bevara uppgifter om åtgärder som har vidtagits vid granskning av transaktioner.

Av 3 kap. 1 § första stycket penningtvättslagen följer en skyldighet för verksamhetsutövare att göra en generell granskning för att upptäcka misstänkta transaktioner. Av andra stycket följer att om misstanke efter närmare analys kvarstår, ska uppgifter om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt eller finansiering av terrorism utan dröjsmål lämnas till Rikspolisstyrelsen. De uppgifter som ska bevaras i fem år avser de åtgärder som vidtas vid denna närmare analys, dvs. efter det att

verksamhetsutövarens riskrutiner har fångat upp en misstänkt transaktion.

Det är inte endast åtgärder som vidtagits vid granskningen av de transaktioner som sedan rapporteras till Rikspolisstyrelsen som avses. Även i de fall när misstanke inte kvarstår ska uppgifter bevaras om de åtgärder som vidtagits. Sådana transaktioner är också av betydelse för en effektiv hantering av granskningsförfarandet, eftersom de bl.a. kan utgöra del av underlaget för analysen av kundens senare transaktioner.

En bestämmelse om att uppgifter om åtgärder som vidtagits vid granskning av transaktioner ska bevaras i fem år innebär att det inte finns skäl för att ha en gallringsregel. Inte heller finns det andra skäl för en sådan regel. Bestämmelsen i 4 kap. 6 § penningtvättslagen bör därför tas bort. Frågor som rör behandling av personuppgifter behandlas ytterligare i avsnitt 3.5.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör få meddela föreskrifter om bevarandet av uppgifter om åtgärder som vidtagits vid granskning av transaktioner. Detta inbegriper såväl hur uppgifterna ska bevaras som vilka uppgifter som ska bevaras.

3.5 Behandling av personuppgifter

3.5.1 Inledning

Bestämmelserna om register i 4 kap. penningtvättslagen har utformats med lagen (1999:163) om penningtvättsregister (penningtvättsregisterlagen) och lagen (2004:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (finansieringslagen) som förebilder (se prop. 2008/09:70 s. 199). Penningtvättsregisterlagen och bestämmelserna om registerfrågor i finansieringslagen upphörde att gälla i samband med att penningtvättslagen trädde i kraft.

Penningtvättsregisterlagen tillkom när det enligt den då gällande datalagen (1973:289) krävdes licens eller tillstånd från Datainspektionen för att få föra personregister med hjälp av automatisk databehandling. Med hänsyn till det starka samhälleliga intresset av att bekämpa penningtvätt ansåg regeringen att de företag som omfattades av en skyldighet att rapportera misstänkt penningtvätt till Rikspolisstyrelsen borde ges en lagstadgad möjlighet att med hjälp av automatisk databehandling föra register över uppgifter som de lämnat med stöd av penningtvättslagen (prop. 1998/99:19 s. 56).

Datalagen har ersatts av personuppgiftslagen (1998:204). Personuppgiftslagen omfattar all automatiserad behandling av personuppgifter, utan hänsyn till registerbegreppet, som ansågs föråldrat (a. prop. s. 39). Mot denna bakgrund finns det skäl att se över utformningen av de bestämmelser i penningtvättslagen som avser behandling av personuppgifter.

3.5.2 Ett nytt kapitel införs

Promemorians förslag: Ett nytt kapitel med bestämmelser om behandling av personuppgifter införs i penningtvättslagen. Kapitlet ersätter det nuvarande kapitlet om registerfrågor. Personuppgiftslagen (1998:204) är tillämplig om inte annat följer av kapitlet. Kapitlet omfattar såväl helt och delvis automatiserad behandling av personuppgifter som manuell strukturerad behandling.

Känsliga personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att bedöma om kunden är en person i politiskt utsatt ställning eller familjemedlem eller känd medarbetare till en sådan person, bevara handlingar eller uppgifter om åtgärder som vidtagits för att uppnå kundkännedom, uppfylla uppgifts- och granskningskyldigheten och för att bevara uppgifter om åtgärder som vidtagits vid granskning av transaktioner.

Nuvarande bestämmelser om information till den registrerade, samkörning, rättelse och skadestånd samt tystnadsplikt flyttas över till det nya kapitlet.

Skälen för promemorians förslag: Med behandling av personuppgifter avses varje åtgärd eller serie av åtgärder som vidtas i fråga om personuppgifter, vare sig det sker på automatisk väg eller inte. De skäl som låg till grund för införandet av särskilda bestämmelser om register är inte längre aktuella (se avsnitt 3.5.1). Regleringen bör i stället utgå från behandling av personuppgifter.

Bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) är utgångspunkten för all behandling av personuppgifter. I den mån inte annat följer av 4 kap. penningtvättslagen, är således bestämmelserna i personuppgiftslagen tillämpliga.

Av 13 § personuppgiftslagen följer ett principiellt förbud mot att behandla känsliga personuppgifter, bl.a. sådana som avslöjar ras, etniskt ursprung eller politiska åsikter. Eftersom detta förbud i praktiken omöjliggör viss behandling av personuppgifter enligt penningtvättslagen, finns det skäl att i penningtvättslagen införa bestämmelser som avviker från personuppgiftslagen i detta avseende.

Det kan bli aktuellt för verksamhetsutövarna att behandla känsliga personuppgifter bl.a. när åtgärder vidtas för att uppnå kundkännedom. Det handlar bl.a. om uppgifter som behandlas i syfte för att ta reda på om kunden eller dess verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning, liksom om en person är familjemedlem eller känd medarbetare till en sådan person. Exempelvis kan personuppgifter som framgår av pass- eller andra identitetshandlingar, som innehåller bild, i förening med namn och uppgift om medborgarskap avslöja såväl ras som etniskt ursprung. Det kan också vara nödvändigt att behandla känsliga personuppgifter för att uppfylla uppgifts- och granskningskyldigheten och för att bevara uppgifter om åtgärder som vidtagits vid granskning av transaktioner. I penningtvättslagen bör det därför anges att känsliga personuppgifter får behandlas. Behandlingen bör dock endast vara tillåten om det är nödvändigt av skäl som är hänförliga till skyldigheter som åligger verksamhetsutövare enligt penningtvättslagen.

I 21 § personuppgiftslagen anges att det är förbjudet för andra än myndigheter att behandla personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar uppgifter om bl.a. brott. Av 2 § personuppgiftslagen följer att om det i annan lag eller förordning finns bestämmelser som avviker från lagen ska de bestämmelserna gälla.

I 3 kap. 1 § penningtvättslagen finns en skyldighet för verksamhetsutövare att granska transaktioner för att kunna upptäcka sådana som den misstänker eller har skälig grund att misstänka utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Om misstanke efter närmare analys kvarstår, ska verksamhetsutövaren lämna uppgifter till Rikspolisstyrelsen om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt eller finansiering av terrorism. Denna bestämmelse, som innebär en skyldighet för verksamhetsutövare att behandla uppgifter om att en person kan misstänkas ha begått brott, avviker från bestämmelsen i 21 § personuppgiftslagen. Bestämmelsen i 3 kap. 1 § penningtvättslagen ska således, i enlighet med vad som sagts ovan, tillämpas i stället för 21 § personuppgiftslagen.

En särskild fråga är hur länge uppgifter som behandlas enligt 4 kap. penningtvättslagen ska bevaras. Som behandlas i föregående avsnitt ska vissa personuppgifter bevaras i fem år enligt penningtvättslagen. I avsaknad av en sådan särskild reglering är personuppgiftslagen tillämplig. Enligt personuppgiftslagen (9 § i) ska den personuppgiftsansvarige se till att personuppgifter inte bevaras under en längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. Denna bedömning utgör således den yttersta gränsen för hur länge personuppgifter får bevaras, när annat inte följer av penningtvättslagen.

De nuvarande bestämmelserna om information till den registrerade, samkörning, rättelse och skadestånd samt tystnadsplikt förs över till det nya kapitlet. Vissa ändringar bör emellertid göras för att anpassa bestämmelserna till kapitlets tillämpningsområde. Någon ändring i sak är dock inte avsedd.

3.6 Riskbedömning

3.6.1 Inledning

Verksamhetsutövare ska enligt 2 kap. 1 § penningtvättslagen ha ett riskbaserat förhållningssätt när de vidtar åtgärder för att uppnå kundkännedom (se också prop. 2008/09:70 s. 69). Av 5 kap. 1 § följer att de ska ha riskbaserade rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

De internationella standarderna utgår tydligare än tidigare från det riskbaserade förhållningssättet. Såväl länder som verksamhetsutövare ska ha ett riskbaserat förhållningssätt vid bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta gäller även inom tillsynen.

Ett riskbaserat förhållningssätt förutsätter att det har gjorts en riskbedömning. Både länder och verksamhetsutövare har enligt de internationella standarderna en skyldighet att identifiera, analysera och förstå sina risker. Resurserna kan sedan fördelas utifrån och i enlighet med de risker som har framkommit vid riskbedömningen. Genom att rikta

resurserna dit de bäst behövs skapas bättre förutsättningar att uppnå en effektiv bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Effektivitet i systemet är centralt i de reviderade standarderna och något som Fatf särskilt beaktar vid utvärderingen av hur väl länder uppfyller de krav som följer av standarderna.

3.6.2 Nationell riskbedömning och strategi

Enligt de internationella standarderna (rekommendation 1) ska länder göra en nationell riskbedömning för att identifiera, utvärdera och förstå sina risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Varje land ska anta en strategi som är förenlig med slutsatserna i riskbedömningen.

Enligt standarderna ska en myndighet eller mekanism utses för att koordinera arbetet med att göra den nationella riskbedömningen. Regeringen beslutade den 29 november 2012 (dnr Fi2012/4457) att ge Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Lotteriinspektionen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Skåne Län, Revisorsnämnden, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten i uppdrag att i samverkan ta fram en nationell riskbedömning avseende penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige. Finansinspektionen utsågs till samordnande myndighet. Utöver de 16 myndigheterna har Sveriges advokatsamfund deltagit i arbetet med att ta fram en nationell riskbedömning. I augusti 2013 lämnades rapporten Penningtvätt, en nationell riskbedömning till regeringen och i mars 2014 lämnades rapporten Finansiering av terrorism, en nationell riskbedömning.

I rapporten på området för penningtvätt anges att penningtvätt i Sverige sannolikt är omfattande och omsätter mångmiljardbelopp. I rapporten identifieras risker relaterade till bl.a. kontantintensiva företag, valutaväxlingsföretag och in- och utförsel av kontanter. Riskanalysen identifierar också ett antal särskilt svårbedömda områden där lite är känt om hotbilden, men som kan ha stor betydelse för riskläget. Bland dessa nämns penningtvätsaktiviteter relaterade till fastighetsbranschen och handelsbaserade upplägg. Även nya betalningsmetoder framhålls som ett högriskområde. I rapporten konstateras också att länsstyrelserna, på grund av lagtekniska hinder, saknar effektiva verktyg för att ingripa mot verksamhet som drivs olovligt.

I rapporten på området för finansiering av terrorism anges att finansiering av terrorism sannolikt förekommer i Sverige. I rapporten identifieras fem högriskområden; självfinansiering med legala intäkter, insamlingsverksamhet för vidarebefordran till utlandet, penningöverföringar med begränsad spårbarhet, kontantsmuggling och annan utförsel samt remitteringar och bistånd till områden som kontrolleras av terroristgrupper.

Regeringens nationella strategi för arbetet med bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism har som övergripande mål att skapa en regim som på ett effektivt och ändamålsenligt sätt kan ta om hand de hot av systemhotande karaktär som Sverige möter på området.

För att åstadkomma detta krävs bl.a. en förstärkt, tydligare och mer målinriktad samverkan mellan brottsbekämpande, administrativa och andra myndigheter som är involverade i bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism. Till följd av den systemhotande karaktären och kopplingen till den grova organiserade brottsligheten bör samverkan även etableras med de myndigheter som är involverade i satsningen mot grov organiserad brottslighet, men som i dag inte är särskilt utpekade som myndigheter involverade i bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är viktigt att penningtvättens roll och nära koppling till den organiserade brottsligheten tydliggörs och att kunskapen om detta sprids på ett ändamålsenligt sätt. Detta kräver ett omfattande och kontinuerligt nationellt och internationellt arbete som syftar till att förstå och identifiera de hot som finns och att förmedla denna kunskap inom hela regimen. Två viktiga verktyg i detta arbete är samverkan och kunskap.

3.6.3 Verksamhetsutövare ska göra en riskbedömning

Promemorians förslag: Verksamhetsutövare ska kartlägga och bedöma riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i verksamheten. Bedömningen ska dokumenteras och hållas uppdaterad.

I de fall en fysisk person driver sin verksamhet som anställd hos en juridisk person, ska skyldigheten att göra en riskbedömning gälla den juridiska personen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om riskbedömningen.

Skälen för promemorians förslag: Av de internationella standarderna (rekommendation 1) följer att de verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättslagens regler ska identifiera och analysera riskerna i sin verksamhet. Utifrån riskbedömningen ska de vidta åtgärder för att på ett effektivt sätt minska riskerna för att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.

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

Redan i dag har verksamhetsutövare, enligt 5 kap. 1 § penningtvättslagen, en skyldighet att ha riskbaserade rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Utformningen av de riskbaserade rutinerna bör utgå från riskbedömningen och det ska finnas rutiner för att effektivt hantera och minska de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som har

identifierats vid riskbedömningen. Det är viktigt att rutinerna är förankrade i verksamheten och de bör därför godkännas av behörig beslutsfattare.

Riskbedömningen ska dokumenteras och hållas uppdaterad. Det innebär att riskbedömningen löpande måste anpassas till de förhållanden som påverkar risken för penningtvätt och finansiering av terrorism i verksamheten. Dokumentationen är också del av det underlag som respektive tillsynsmyndighet har för att förstå de beslut som fattas av verksamhetsutövare under deras tillsyn.

Av 5 kap. 1 § framgår att om en fysisk person som omfattas av 1 kap. 2 § driver sin verksamhet som anställd hos en juridisk person, ska skyldigheten att upprätta rutiner gälla den juridiska personen. Det bedöms inte finnas skäl för att i detta sammanhang göra åtskillnad mellan vad som gäller beträffande riskbaserade rutiner och själva riskbedömningen. På motsvarande sätt bör därför även skyldigheten att upprätta rutiner åligga den juridiska personen i de fall en fysisk person driver sin verksamhet som anställd hos en juridisk person.

Riskbedömningen är av central betydelse på området för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Regleringen kring riskbedömningen bör ske på viss detaljnivå och det bedöms därför lämpligt att i förordning eller myndighetsföreskrifter ange hur kartläggningen och bedömningen av riskerna ska göras. Detta gäller även i fråga om hur den ska dokumenteras och hållas uppdaterad. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få meddela föreskrifter om riskbedömningen.

3.7 Tillsyn

3.7.1 Inledning

I 6 kap. penningtvättslagen regleras tillsyn över verksamhet som drivs av fysiska och juridiska personer som driver yrkesmässig verksamhet avseende bokföringstjänster eller revisionstjänster, när det inte rör sig om verksamhet som godkänd eller auktoriserad revisor eller registrerat revisionsbolag, skatterådgivare, andra oberoende jurister än advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå, tillhandahållare av tjänster till trustar eller företag samt fysiska och juridiska personer som handlar med värdefull lös egendom där betalning sker kontant till belopp som överstiger 15 000 euro. Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län har enligt 16 § förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering och terrorism tillsyn över dessa verksamheter. Bestämmelser om tillsyn över annan verksamhet som omfattas av penningtvättslagen finns i de lagar som reglerar dessa verksamhetsutövare.

Den som har för avsikt att bedriva verksamhet som omfattas av länsstyrelsernas tillsyn ska anmäla detta skriftligen hos Bolagsverket, som ska föra ett register över de fysiska och juridiska personer som har gjort en sådan anmälan. De berörda verksamheterna får inte bedrivas om anmälan inte har gjorts. Tillsynsmyndigheten får förelägga den som

driver verksamhet utan att ha anmält detta att lämna de upplysningar om verksamheten som behövs för att bedöma om det finns skyldighet att göra anmälan. Lämnas inte sådana upplysningar ska tillsynsmyndigheten förelägga den som driver verksamheten att upphöra med denna.

Tillsynsmyndigheten får förelägga en verksamhetsutövare som har gjort anmälan men som i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet att vidta rättelse eller, om detta inte är möjligt, upphöra med verksamheten. Om verksamhetsutövaren är en juridisk person, gäller detta även den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller ingår i dess ledning. Föreläggande får förenas med vite.

Systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism ska vara effektivt. Tillsynsmyndigheterna och de självreglerande organen (Sveriges advokatsamfund är ett sådant organ) spelar en viktig roll i detta avseende. Av de internationella standarderna följer att tillsynen ska vara riskbaserad. Genom att fokusera på områden där det föreligger hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism kan resurserna inom tillsynen användas på ett effektivt sätt. Av standarderna (rekommendation 27) följer att tillsynsmyndigheterna ska ha tillräckliga befogenheter för att utöva tillsyn över att verksamhetsutövarna följer regelverket. Detta får också anses vara en av förutsättningarna för att kunna bedriva en effektiv tillsyn.

I den nationella riskbedömningen avseende penningtvätt framhålls som en särskild sårbarhet i systemet mot penningtvätt att länsstyrelserna bl.a. saknar möjlighet att ingripa mot en verksamhetsutövare som inte lever upp till penningtvättslagens krav och att de saknar effektiva verktyg för att ingripa mot verksamheter som drivs olovligen (s. 31 och 32). Mot denna bakgrund och utifrån de skyldigheter som Sverige har enligt de internationella standarderna, finns det skäl att se över regelverket som ligger till grund för den tillsyn som bedrivs av länsstyrelserna.

3.7.2 Ingripande när anmälan inte görs

Promemorians förslag: Tillsynsmyndigheten får förelägga den som driver verksamhet som är anmälningspliktig enligt penningtvättslagen att anmäla sin verksamhet till Bolagsverket. Om anmälan inte görs, ska tillsynsmyndigheten förelägga personen att upphöra med sin verksamhet. Beslut om föreläggande att göra anmälan får överklagas.

Skälen för promemorians förslag: Verksamhet som är anmälningspliktig enligt penningtvättslagen ska anmälas hos Bolagsverket, som snarast ska underrätta den berörda tillsynsmyndigheten om att anmälan har gjorts. Av penningtvättslagen följer att tillsynsmyndigheten får förelägga den som driver verksamhet utan att ha anmält detta till Bolagsverket att lämna de upplysningar om verksamheten som behövs för att bedöma om det finns skyldighet att göra anmälan. Lämnas inte sådana upplysningar ska tillsynsmyndigheten förelägga den som driver verksamheten att upphöra med denna.

Enligt nuvarande regelverk har tillsynsmyndigheten inte möjlighet att förelägga verksamhetsutövaren att anmäla sin anmälningsskyldiga verksamhet till Bolagsverket. Den situationen kan uppstå att tillsynsmyndigheten, utifrån de upplysningar som en verksamhetsutövare lämnar, kan konstatera att anmälningsskyldighet föreligger. Tillsynsmyndigheten kan i den situationen inte vidta någon åtgärd enligt gällande tillsynsregler i penningtvättslagen. En annan situation som kan uppstå är att det framstår som klart för tillsynsmyndigheten att verksamheten är anmälningsskyldig och att något föreläggande om upplysningar därför inte är behövligt. Inte heller i denna situation kan tillsynsmyndigheten vidta någon åtgärd enligt penningtvättslagens bestämmelser.

I syfte att kunna bedriva en effektivare tillsyn bör tillsynsmyndigheten, i fall där en verksamhetsutövare bedriver anmälningsskyldig verksamhet, kunna förelägga verksamhetsutövaren att anmäla sin verksamhet till Bolagsverket. Denna möjlighet ska tillsynsmyndigheten ha oavsett om verksamhetsutövaren har lämnat upplysningar om verksamheten eller inte. Om sådan anmälan inte görs, bör tillsynsmyndigheten vara skyldig att förelägga verksamhetsutövaren att upphöra med verksamheten.

Tillsynsmyndigheten bör även fortsättningsvis ha möjlighet att begära att den som driver verksamhet ska lämna de upplysningar om verksamheten som behövs för att avgöra om anmälningsskyldighet föreligger. Framkommer det då att registreringsplikt föreligger, bör verksamhetsutövaren föreläggas att ansöka om registrering.

I 6 kap. 9 § penningtvättslagen finns en generell regel om att förelägganden får förenas med vite. Tillsynsmyndigheten har således möjlighet att förena bl.a. ett föreläggande om att anmäla en verksamhet till Bolagsverket med vite.

Av den nuvarande bestämmelsen i 6 kap. 10 § följer att beslut enligt 4 § andra stycket om att lämna upplysningar och om att upphöra med verksamheten om upplysningar inte lämnas samt beslut enligt 7 § andra stycket om att lämna upplysningar och ge tillgång till handlingar inte får överklagas. Övriga beslut enligt kapitlet får överklagas enligt andra stycket.

Med anledning av de ändringar som föreslås i 4 § andra stycket bör bestämmelsen i 10 § om möjligheten att överklaga tillsynsmyndighetens beslut ändras. Liksom på andra områden bör ett beslut om föreläggande om att lämna upplysningar inte vara överklagbart, jfr t.ex. 17 kap. 1 § första stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och 12 § lagen (1996:1006) om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet. Övriga beslut enligt kapitlet bör däremot kunna överklagas.

3.7.3 Ingripande när krav på ägare och ledning inte är uppfyllda

Promemorians förslag: Bestämmelserna om tillsynsmyndighetens möjligheter att ingripa mot den som har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet ändras och förtydligas på följande sätt. Om verksamheten drivs av en fysisk person, får denne föreläggas att upphöra med verksamheten. Om verksamheten drivs av en juridisk person, får denne föreläggas att göra rättelse och, om rättelse inte görs, att upphöra med verksamheten. Den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen får föreläggas 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.

Skälen för promemorians förslag: Tillsynsmyndigheten får enligt 6 kap. 5 § penningtvättslagen förelägga en verksamhetsutövare som har anmält sin verksamhet till Bolagsverket, men som i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet att vidta rättelse eller, om detta inte är möjligt, upphöra med verksamheten. Om verksamhetsutövaren är en juridisk person, gäller detta även den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller ingår i dess ledning. Med ett kvalificerat innehav avses detsamma som i 1 kap. 5 § 14 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

De verksamhetsutövare som står under länsstyrelsernas tillsyn är inte finansiella företag och de är inte underkastade tillståndsplikt. De ska i stället anmäla sin verksamhet för registrering. Syftet med penningtvättslagen är emellertid att förhindra att inte endast finansiell verksamhet utan även annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det finns därför skäl att i det här avseendet beakta de överväganden som har gjorts beträffande de tillsynsåtgärder som kan aktualiseras på det finansiella området (jfr bl.a. 3 och 9 §§ lagen [1996:1006] om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet).

När det gäller verksamhet som drivs av en fysisk person innebär den nuvarande ordningen i penningtvättslagen att den som i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet får föreläggas att göra rättelse eller, om detta inte är möjligt, föreläggas att upphöra med verksamheten. Eftersom rättelse i praktiken är utesluten när det gäller en fysisk person, finns det goda skäl för att ta bort möjligheten att förelägga om detta. När en fysisk person som driver verksamhet som är anmälningspliktig enligt penningtvättslagen på det angivna sättet har diskvalificerat sig från att bedriva verksamhet, bör tillsynsmyndigheten i stället direkt kunna förelägga denne att upphöra med verksamheten.

När det gäller juridiska personer kan åtgärden *vidta rättelse* däremot vara relevant. Lagrådet har i tidigare lagstiftningsärendet (prop. 2002/03:139) emellertid ansett att *vidta rättelse* är alltför oprecist för att kunna utgöra grund för ett föreläggande mot en ägare att sälja viss del av

sitt aktieinnehav. Lagrådet uttalade att olämplig ägare, i motsats till olämplig ledning, inte är någon uttryckligen angiven grund för återkallelse av tillstånd när det gäller banker m.fl. institut. I samma lagstiftningsärende ifrågasattes om det är berättigat att ett i övrigt skötsamt företag ska kunna tvingas att upphöra med verksamheten till följd av att en ägare sätter sig på tvären och vägrar följa föreläggandet att avyttra sitt innehav (jfr a. prop.).

Mot bakgrund av de överväganden som tidigare har gjorts bör tillsynsmyndigheten kunna förelägga en kvalificerad innehavare som inte bedöms lämplig att avyttra sina andelar så att innehavet inte längre är kvalificerat. En ägarens vägran att minska sitt innehav bör dock inte utgöra grund för avregistrering av företaget. Föreläggandet kan emellertid förenas med vite (6 kap. 9 §).

Av penningtvättslagen följer att om det är en person som ingår i ledningen i den juridiska personen som i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet, får tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att vidta rättelse. *Vidta rättelse* innebär i praktiken i detta sammanhang att skilja den diskvalificerade personen från dennes ledningsbefattning (jfr a. prop.). Av penningtvättslagen följer vidare att om rättelse inte är möjlig, får verksamhetsutövaren föreläggas att upphöra med verksamheten. Det finns skäl att överväga om det är lämpligt att kräva att rättelse inte *är möjligt* för att tillsynsmyndigheten ska kunna förelägga verksamhetsutövaren att upphöra med sin verksamhet. En verksamhetsutövers vägran att byta ut den diskvalificerade personen från ledningen bör inte kunna medföra att tillsynsmyndigheten är förhindrad att förelägga verksamhetsutövaren att upphöra med verksamheten. Det bör därför anges i lagen att om rättelse inte görs, får tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att upphöra med sin verksamhet.

Om den kvalificerade innehavaren är en juridisk person, bör denne endast kunna bedömas vara olämplig som ägare genom att någon i dess ledning är diskvalificerad. I stället för att tvingas avyttra sitt innehav bör därför en sådan innehavare kunna föreläggas att byta den diskvalificerade personen i dess ledning (jfr a. prop. s. 251). Liksom andra förelägganden kan dessa förenas med vite.

3.7.4 Ingripanden vid överträdelser och när upplysningar inte lämnas

Promemorians förslag: Tillsynsmyndigheten får förelägga en verksamhetsutövare som överträder en bestämmelse i penningtvättslagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av den lagen att göra rättelse. Om rättelse inte görs, får tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att upphöra med verksamheten. Detsamma ska gälla om verksamhetsutövaren inte lämnar tillsynsmyndigheten begärda upplysningar eller ger tillsynsmyndigheten tillgång till de handlingar om verksamheten som behövs för tillsynen.

Skälen för promemorians förslag: Tillsynen enligt penningtvättslagen syftar till att förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Genom tillsynen kontrolleras att verksamheten drivs enligt penningtvättslagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

En effektiv tillsyn förutsätter att tillsynsmyndigheten kan vidta vissa tillsynsåtgärder. Tillsynsmyndigheten får enligt gällande rätt förelägga verksamhetsutövaren att lämna upplysningar och ge tillgång till de handlingar som behövs för tillsynen. När det är nödvändigt får tillsynsmyndigheten genomföra en undersökning hos verksamhetsutövaren.

Nuvarande regelverk ger inte tillsynsmyndigheten möjlighet att vidta åtgärder när en verksamhetsutövare bryter mot en bestämmelse i penningtvättslagen eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen. Tillsynsmyndigheten saknar även sanktionsmöjligheter i de fall en verksamhetsutövare inte lämnar de upplysningar och ger tillgång till de handlingar som behövs för tillsynen.

För en effektiv tillsyn bör tillsynsmyndigheten kunna förelägga den verksamhetsutövare som bryter mot en bestämmelse i penningtvättslagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen att vidta rättelse. Om rättelse inte sker, bör tillsynsmyndigheten kunna förelägga verksamhetsutövaren att upphöra med verksamheten. Tillsynsmyndigheten bör kunna besluta om sådana förelägganden även när en verksamhetsutövare inte lämnar de upplysningar eller ger tillgång till handlingar som behövs för tillsynen och som tillsynsmyndigheten har begärt.

4 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Promemorians förslag: Lagändringarna träder i kraft den 1 maj 2015.

Äldre bestämmelser ska gälla för tillsynsärenden som har inletts före ikraftträdandet. Den nya bestämmelsen om rättelse vid överträdelse av bestämmelse i penningtvättslagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av penningtvättslagen tillämpas inte om tillsynsärendet har inletts före ikraftträdandet.

Skälen för promemorians förslag: De föreslagna ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 maj 2015.

Bestämmelserna om länsstyrelsernas tillsyn aktualiserar frågan om övergångsbestämmelser. Det bedöms inte finnas skäl för att låta bestämmelserna i deras nya lydelse eller den nya bestämmelsen om rättelse vid överträdelse av bestämmelse i penningtvättslagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av penningtvättslagen tillämpas på tillsynsärenden som har inletts före ikraftträdandet. En övergångsbestämmelse med det innehållet bör därför tas in i lagen.

5 Förslagets konsekvenser

Samhällsekonomiska konsekvenser

Penningtvätt och finansiering av terrorism utgör hot mot det finansiella systemet och dess institutioner samt samhället i stort. Penningtvätt innebär att kriminellt förvärvade pengar integreras i den legala ekonomin, vilket kan påverka den finansiella stabiliteten negativt och urholka förtroendet för de finansiella institutionerna. I den nationella riskbedömningen avseende penningtvätt konstateras att det är svårt att göra några mer exakta uppskattningar av penningtvättens omfattning i Sverige. Enligt en uppskattning som gjorts kan de belopp som årligen tvättas uppgå till 130 miljarder kronor eller mer. Det står dock klart att konsekvensen för det finansiella systemet är att förtroendet snabbt kan skadas om dess institutioner förknippas med illegala tillgångar och penningtvätt.

I den nationella riskbedömningen på området för penningtvätt konstateras att en betydande källa, kanske den främsta, till vinning från brott i Sverige är skatteundandragande. Förutom att dessa vinstmedel integreras i den legala ekonomin genom olika penningtvättsåtgärder innebär skatteundandragandet att det allmänna går miste om t.ex. arbetsgivaravgifter, inkomstskatt och mervärdesskatt. Skatteundandragandet innebär således att statsfinanserna och den reala ekonomin påverkas negativt. Enligt uppgifter i den nationella riskbedömningen tog Skatteverket år 2007 fram den så kallade skattefelskartan. Skattefelet utgörs av skillnaden mellan den skatt som skulle ha blivit fastställd om

alla skattskyldiga redovisade alla sina verksamheter och transaktioner korrekt och den skatt som i praktiken fastställs efter Skatteverkets kontrollinsatser. Skattefelskartan visade på ett totalt skattefel om 133 miljarder kronor. Av beloppet tillskrevs 66 miljarder kronor området svart arbetskraft. Skattefelskartan har inte uppdaterats sedan den togs fram 2007. Skatteverkets bedömning är att skattefelet har minskat sedan 2007, men uppgifterna från skattefelskartan ger ändå en bild av omfattningen av skattefelet. En annan negativ konsekvens av skatteunddragandet är att konkurrensen på berörda marknader snedvrids, vilket kan skada seriösa företag.

Tillvägagångssätten vid penningtvätt och finansiering av terrorism består av både förhållandevis enkla förfaranden och mycket komplexa och komplicerade upplägg. En bred krets av samhällsfunktioner kan beröras, involveras eller komma i kontakt med kriminaliteten. Penningtvätt har inte heller sällan en koppling till grov organiserad brottslighet, eftersom den utgör ett led i att mer fritt kunna disponera brottsvinsterna.

Det finns även kopplingar mellan penningtvättsupplägg och finansiering av terrorism där s.k. svarta pengar kan användas för den finansiering som krävs.

Penningtvätt och finansiering av terrorism medför alltså potentiellt allvarliga och omfattande konsekvenser för samhället i stort. De bör därför karaktäriseras som systemhotande aktiviteter. Åtgärder som syftar till att göra bekämpningen av dessa företeelser mer effektiv bör därmed ses som åtgärder för att både säkra finansiell stabilitet och allmän säkerhet. Mot dessa mål måste samtidigt vägas betydelsen av att legitim näringsverksamhet ska kunna bedrivas och att finansiella tjänster ska kunna vara tillgängliga för den enskilde. För att kunna uppfylla och balansera dessa båda aspekter bör ett riskbaserat förhållningssätt ligga till grund för lagstiftning och andra typer av åtgärder. Ett sådant förhållningssätt innebär att riktade åtgärder vidtas och att resurser förläggs till de områden, sektorer eller tjänster som innebär hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. De åtgärder som föreslås i promemorian bedöms vara proportionerliga, väl avvägda och förenliga med ett riskbaserat förhållningssätt.

Konsekvenser för enskilda verksamhetsutövare

Enligt rapporten Penningtvätt, en nationell riskbedömning fanns det i mars 2013 ca 27 000 verksamhetsutövare enligt penningtvättslagen som står under tillsyn av någon av de sju tillsynsmyndigheterna (i det följande avsnittet finns en uppräknig av dessa) respektive Sveriges advokatsamfund. Vissa av verksamhetsutövarna omfattas dock endast till den del verksamheten avser vissa i lagen utpekade tjänster. Därtill kan det finnas ett antal verksamhetsutövare som inte har ansökt om tillstånd eller som inte har anmält sin verksamhet för eller ansökt om registrering, trots att de bedriver sådan verksamhet som faller under penningtvättslagens tillämpningsområde (i avsnitt 2.2 finns en redogörelse över vilka verksamhetsutövare som avses).

De förslag som lämnas grundar sig på krav som ställs i de internationella standarder som har tagits fram inom Fatf, där Sverige är medlem. För att säkerställa att standarderna efterlevs bedöms det

nödvändigt att genomföra dessa i lag. Något alternativ bedöms inte finnas.

För att verksamhetsutövarna effektivt ska kunna bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism är det av central betydelse att de kan bedöma riskerna i sin verksamhet och vidta åtgärder som är anpassade efter dessa risker, dvs. ha ett riskbaserat förhållningssätt. Verksamhetsutövarna ges därigenom frihet att fördela sina resurser och fokusera sina åtgärder där det föreligger hög risk. En förutsättning för att kunna göra detta på ett adekvat sätt är dock att det finns goda rutiner på plats för kundkännedom och processer för löpande uppföljning av kundrelationer.

Förslaget som innebär att varje verksamhetsutövare ska vidta åtgärder för att identifiera, analysera och förstå sina risker kan förväntas medföra ytterligare analysarbete, något som särskilt för de mindre verksamhetsutövarna kan medföra ökade kostnader. Å andra sidan kan och bör ett riskbaserat förhållningssätt och bättre kunskap om relevanta risker möjliggöra en mer effektiv och ändamålsenlig fördelning av resurserna samt bättre utformade interna rutiner.

Förslagen som avser person i politiskt utsatt ställning innebär att kretsen av personer som är en sådan person utökas väsentligt. Arbetet med att identifiera PEPs förväntas öka. Därtill kommer att en riskbedömning behöver göras beträffande inhemska och internationella PEPs. Skärpta åtgärder förväntas också behöva vidtas i förhållande till fler personer än i dag. Sammantaget bedöms detta medföra ökade kostnader för verksamhetsutövarna. Det är emellertid mycket svårt att uppskatta hur stor denna kostnadsökning kommer att bli.

Förslaget om att verksamhetsutövare ska bevara uppgifter om transaktioner kan förväntas medföra ett visst ökat administrativt arbete och därtill relaterade kostnader. Det finns emellertid i dag motsvarande krav gällande uppgifter som hämtats in i samband kundkännedomsåtgärder, vilket bör innebära att rutiner och tekniska lösningar för hanteringen redan bör finnas hos verksamhetsutövarna.

Konsekvenser för myndigheter och självreglerande organ

Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län, Revisorsnämnden och Sveriges advokatsamfund utövar tillsyn över de verksamhetsutövare som faller inom respektive myndighets och Advokatsamfundets tillsynsområde. För verksamhetsutövare som ska följa penningtvättslagens bestämmelser innebär förslagen en viss ökning av de skyldigheter som åligger dessa. Förslagen innebär följaktligen ett utökat tillsynsområde för de myndigheter och självreglerande organ som utövar tillsyn över efterlevnaden av penningtvättslagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Detta bedöms dock kunna rymmas inom befintliga tillsynsrutiner och de eventuella kostnader som detta kan medföra bedöms vara begränsade.

Även de kostnader som kan uppstå som en konsekvens av förslagen som syftar till att effektivisera den tillsyn som i dag bedrivs av länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län bedöms som försumbara. Kostnaderna bör åtminstone delvis kunna uppvägas av att tillsynen förväntas bli effektivare.

Förslagen innebär att länsstyrelserna ges utökade möjligheter att besluta om förelägganden. Förelägganden kan förenas med vite. Frågor om utdömande av viten prövas av allmän förvaltningsdomstol. De föreslagna reglerna kan således komma att medföra en viss ökning av arbetsbördan för dessa. De kostnader som detta kan medföra bedöms dock rymmas inom befintliga anslag.

6 Författningskommentar

1 kap. Tillämpningsområde och definitioner

5 §

I paragrafen definieras begrepp som används i lagen. I *punkten 7* definieras *person i politiskt utsatt ställning*. Definitionen ändras på så sätt att det med person i politiskt utsatt ställning avses fysiska personer som har eller har haft viktiga offentliga funktioner i en stat utanför respektive inom EES och fysiska personer i ledningen i en internationell organisation. Utgångspunkten för uppdelningen på EES och icke-EES är att många regelverk, liksom det för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, är harmoniserade inom EES. Det finns därför anledning att utgå från att de miljöer där personerna har anförtrots sina funktioner håller en standard som kan anses vara likvärdig, oavsett var inom EES personen har anförtrots funktionen.

Till skillnad från den nuvarande definitionen omfattas inte familjemedlemmar och kända medarbetare till en person i politiskt utsatt ställning (jfr nya 2 kap. 7 a §).

Övervägandena finns i avsnitt 3.1.2.

5 a §

I paragrafen, som är ny, definieras vad som avses med *viktiga offentliga funktioner* i den definition av person i politiskt utsatt ställning som finns i 5 § 7.

Övervägandena finns i avsnitt 3.1.2.

2 kap. Kundkännedom

3 §

I paragrafen anges vad som avses med grundläggande åtgärder för kundkännedom. I paragrafen regleras också verksamhetsutövares möjlighet att förlita sig på åtgärder som har utförts av utomstående.

Enligt *tredje stycket*, som är nytt, ska en verksamhetsutövare, utöver att vidta grundläggande åtgärder för kundkännedom enligt första stycket, vidta åtgärder för att avgöra om en kund är en person i politiskt utsatt ställning.

Enligt *fjärde stycket* (nuvarande tredje stycket) får en verksamhetsutövare förlita sig på åtgärder som har utförts av en utomstående. Ändringen innebär att två punkter förs in i fjärde stycket. Enligt *punkten 1* får en verksamhetsutövare förlita sig på åtgärder som har utförts av en utomstående under förutsättning att verksamhetsutövaren utan dröjsmål får del av de uppgifter om kunden som den utomstående har inhämtat. Uppgifterna som den utomstående har inhämtat ska således alltid överlämnas till verksamhetsutövaren och inte först på begäran av denne. Enligt *punkten 2* behöver den dokumentation som ligger till grund för de uppgifter om kunden som den utomstående har inhämtat enligt punkten 1 dock lämnas över utan dröjsmål först på begäran av verksamhetsutövaren.

Övervägandena finns i avsnitt 3.1.3 och 3.2.

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom.

Enligt första stycket ska en verksamhetsutövare alltid vidta skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom om risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är hög. *Andra stycket* ändras så att det anges att vid bedömningen enligt första stycket av om risken är hög, ska särskild uppmärksamhet riktas även mot de risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan uppstå i fråga om nya produkter och affärsmetoder samt användning av ny teknik.

I paragrafens tredje stycke anges att verksamhetsutövare alltid ska vidta skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom när en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs med någon på distans, med en person i politiskt utsatt ställning eller vid förbindelser mellan ett svenskt kreditinstitut och ett kreditinstitut med hemvist utanför EES. *Tredje stycket* ändras så att den andra punkten, som handlar om personer i politiskt utsatt ställning, tas bort. Skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom beträffande personer i politiskt utsatt ställning regleras i stället i 6 a §, som är ny.

I övrigt görs en språklig ändring.

Övervägandena finns i avsnitt 3.3. och 3.1.4.

6 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar åtgärder för att uppnå kundkännedom när kunden är en person i politiskt utsatt ställning. Bestämmelsen ersätter och ändrar det som framgår av nuvarande 6 § tredje stycket 2.

Enligt *första stycket* ska skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom alltid vidtas när en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion utförs med en fysisk person som har eller har haft viktiga offentliga funktioner i en stat utanför EES. Skärpta åtgärder ska också vidtas om kunden är en fysisk person som har eller har haft viktiga offentliga funktioner i en stat inom EES eller en fysisk person i ledningen – styrelseledamöter och verkställande direktör samt ställföreträdande sådana och ersättare eller motsvarande funktion – i en internationell organisation och risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är hög.

Av *andra stycket* följer att åtgärderna i första stycket ska tillämpas även när kundens verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning. Med person i politiskt utsatt ställning avses en person enligt definitionen i 1 kap. 5 § 7 a–c.

Övervägandena finns i avsnitt 3.1.4.

7 §

I paragrafen anges vad som avses med skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom när kunden är en person i politiskt utsatt ställning. Som en konsekvens av att hanteringen av personer av politiskt utsatt ställning flyttas från 6 § andra stycket 2 till en ny 6 a § ändras hänvisningen i förevarande paragraf. Någon annan ändring är inte avsedd.

7 a §

I paragrafen, som är ny, anges att de åtgärder som ska vidtas i förhållande till en kund som är en person i politiskt utsatt ställning även ska tillämpas på familjemedlemmar och kända medarbetare till personer i politiskt utsatt ställning.

I *andra stycket* anges vilka personer som avses med familjemedlemmar. Utöver maka eller make och registrerad partner ingår sambor i kretsen av familjemedlemmar som omfattas av bestämmelsen. Svenska regler ska tillämpas vid avgörande av vem som ska anses vara t.ex. sambo.

I *tredje stycket* anges vilka personer som avses med kända medarbetare. Med *juridiska konstruktioner* avses bl.a. trustar. Det finns inte i dag i svensk rätt någon juridisk person som faller inom begreppet. Däremot förekommer juridiska konstruktioner i andra länder. Det finns därför skäl att låta dessa omfattas av vad som avses med kända medarbetare.

Övervägandena finns i avsnitt 3.1.5.

7 b §

I paragrafen, som är ny, anges att bestämmelserna om skärpta åtgärder för att uppnå kundkännedom ska tillämpas på en person i politiskt utsatt ställning i minst 18 månader efter att personen har upphört att utöva sina funktioner. Därefter ska en riskbedömning göras för att avgöra hur länge personen ska anses vara en person i politiskt utsatt ställning.

Övervägandena finns i avsnitt 3.1.6.

3 kap. Rapporteringskrav

1 b §

I paragrafen, som är ny, anges att en verksamhetsutövare i fem år ska bevara uppgifter om åtgärder som vidtagits vid granskning av transaktioner enligt 1 § andra stycket första meningen och tredje stycket. Tiden ska räknas från det att transaktionen utfördes eller från det att verksamhetsutövaren avstod från att utföra transaktionen.

Bestämmelsen omfattar uppgifter om de åtgärder som har vidtagits inom ramen för den närmare analysen av en misstänkt transaktion och omfattar således även de fall när misstanke efter närmare analys inte kvarstår.

Övervägandena finns i avsnitt 3.4.

4 kap. Behandling av personuppgifter

1 §

I paragrafen anges det övergripande syftet med bestämmelserna i kapitlet, dvs. att förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. I den mån bestämmelserna i kapitlet avviker från bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204), gäller bestämmelserna i kapitlet.

Övervägandena finns i avsnitt 3.5.2.

2 §

I paragrafen anges tillämpningsområdet för bestämmelserna i kapitlet. Kapitlet är tillämpligt oavsett det sätt på vilket personuppgifterna behandlas. Kapitlet är således tillämpligt både när behandlingen är helt eller delvis automatiserad och vid manuell behandling som är strukturerad.

Övervägandena finns i avsnitt 3.5.2.

3 §

I paragrafen ges verksamhetsutövare möjlighet att göra undantag från bestämmelsen i 13 § personuppgiftslagen om förbud mot behandling av känsliga personuppgifter. Känsliga personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att uppfylla något av de krav som framgår av de i punkterna 1–4 angivna bestämmelserna i denna lag.

Övervägandena finns i avsnitt 3.5.2.

4 §

I paragrafen anges att uppgifter som behandlas enligt kapitlet inte får lämnas ut till den registrerade. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 4 kap. 5 § (se prop. 2008/09:70 s. 200).

5 §

Paragrafen innehåller ett förbud mot samkörning av register. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 4 kap. 7 § (se prop. 2008/09:70 s.145 och 201).

6 §

Paragrafen innehåller en hänvisning till personuppgiftslagens bestämmelser i fråga om rättelse och skadestånd. Bestämmelsen motsvarar nuvarande 4 kap. 8 § (se prop. 2008/09:70 s. 201).

7 §

I paragrafen anges att den som är verksam hos en verksamhetsutövare inte obehörigen får röja att uppgifter behandlas enligt kapitlet. Bestämmelsen om tystnadsplikt motsvarar nuvarande 4 kap. 9 § (se prop. 2008/09:70 s. 201).

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

1 §

Paragrafen innehåller en skyldighet för verksamhetsutövare att ha riskbaserade rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism och en skyldighet att se till att de anställda fortlöpande får den information och den utbildning som behövs.

I *första stycket*, som är nytt, anges att verksamhetsutövare ska kartlägga och bedöma riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i verksamheten. Bedömningen ska dokumenteras och hållas uppdaterad.

Den riskbedömning som en verksamhetsutövare måste göra är grundläggande vid utformningen av de riskbaserade rutinerna. I linje med att skyldigheten att upprätta rutiner åligger den juridiska personen i de fall en fysisk person driver sin verksamhet som anställd hos en juridisk person, åligger även skyldigheten att göra en riskbedömning den juridiska personen i motsvarande fall. En ändring med den innebörden görs i *andra stycket*.

Övervägandena finns i avsnitt 3.6.3.

6 kap. Tillsyn

4 §

Av paragrafen följer att verksamhet som står under länsstyrelsernas tillsyn inte får drivas utan att en anmälan till Bolagsverket har gjorts. Paragrafen reglerar de möjligheter till ingripanden som tillsynsmyndigheten har när en verksamhetsutövare inte anmäler anmälningspliktig verksamhet eller underlåter att lämna de upplysningar som tillsynsmyndigheten begär.

Ändringarna i *andra stycket* innebär att tillsynsmyndigheten får förelägga den som driver tillståndspliktig verksamhet att göra en anmälan till Bolagsverket. Möjligheten att besluta ett föreläggande om att upphöra med verksamheten är inte beroende av om verksamhetsutövaren har lämnat upplysningar om verksamheten.

I *trede stycket*, som är nytt, anges att om personen inte rättar sig efter ett föreläggande som har beslutats enligt *andra stycket*, ska tillsynsmyndigheten förelägga denne att upphöra med verksamheten.

Övervägandena finns i avsnitt 3.7.2.

5 §

I paragrafen anges vilka åtgärder tillsynsmyndigheten kan vidta mot en verksamhetsutövare – inbegripet även ägare och ledning när verksamhetsutövaren är en juridisk person – som i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.

Av *första stycket* följer att viss misskötsamhet och brottslighet utgör hinder mot att ägna sig åt anmälningspliktig verksamhet. Någon ändring i sak är inte avsedd.

I *andra stycket* har tre punkter införts i syfte att förtydliga vad som gäller i förhållande till olika personer. Det nuvarande kravet på att en *fysisk person* ska ha förelagts att vidta rättelse innan det kan beslutas om att upphöra med verksamheten tas bort. När det gäller verksamhet som drivs av en *juridisk person* ska föreläggande om att vidta rättelse alltså kunna beslutas. Däremot tas kravet på att rättelse inte ska vara möjligt innan ett föreläggande om att upphöra med verksamheten meddelas bort. När det är den som har ett kvalificerat innehav av andelar i en juridisk person som inte uppfyller kraven kan det endast bli aktuellt med ett föreläggande om att avyttra andelar. Bestämmelsen är utformad med lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet som förebild, jfr prop. 2002/03:139.

Övervägandena finns i avsnitt 3.7.3.

7 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att tillsynsmyndigheten får förelägga den som driver verksamhet som omfattas av kapitlet att lämna upplysningar och ge tillgång till de handlingar som behövs för tillsynen.

Ändringen i *första stycket* innebär att tillsynsmyndigheten ges möjlighet att förelägga en verksamhetsutövare att göra rättelse, om upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen inte lämnas. Om rättelse inte görs, får tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att upphöra med verksamheten.

Övervägandena finns i avsnitt 3.7.4.

7 a §

I paragrafen, som är ny, införs en bestämmelse om att tillsynsmyndigheten får förelägga en verksamhetsutövare som överträder en bestämmelse i lagen eller mot en föreskrift som har meddelats med stöd av lagen, att vidta rättelse. Om rättelse inte görs, får tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att upphöra med verksamheten.

Bestämmelsen tillämpas vid överträdelser där någon annan tillsynsåtgärd inte särskilt anges, jfr t.ex. 5 och 7 §§. Typfallet för när bestämmelsen tillämpas är således vid överträdelser av bestämmelserna i 2–5 kap. och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Övervägandena finns i avsnitt 3.7.4.

10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande av beslut enligt kapitlet. Av första stycket följer att beslut enligt 4 § andra stycket om att lämna upplysningar och om att upphöra med verksamheten om upplysningar inte lämnas samt beslut enligt 7 § andra stycket om att lämna upplysningar och ge tillgång till handlingar inte får överklagas. Övriga beslut enligt kapitlet får överklagas enligt andra stycket.

4 § andra stycket ändras så att det enligt första meningen är möjligt för tillsynsmyndigheten att besluta om föreläggande att göra anmälan. Liksom i den nuvarande 4 § finns möjlighet för tillsynsmyndigheten att förelägga verksamhetsutövaren att lämna upplysningar om det är osäkert om anmälningsskyldighet föreligger för viss verksamhet. Detta följer av andra meningen.

Första stycket ändras så att det endast är beslut om föreläggande enligt 4 § om att lämna upplysningar som inte får överklagas. Beslut om föreläggande om att göra anmälan får således överklagas, liksom beslut om föreläggande att upphöra med verksamheten. Motsvarande ordning gäller enligt 12 § lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet.

8 kap. Bemyndiganden

1 §

Av paragrafen framgår vilka bemyndiganden att meddela föreskrifter som regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har.

Ändringen i *punkten 1* föranleds av att det i 5 kap. 1 § tas in en särskild bestämmelse om verksamhetsutövares skyldighet att göra en

riskbedömning. I punkten 1 anges därför att föreskrifterna får avse åtgärder för riskbaserad kundkännedom.

I *punkten 3* tas hänvisningen till undantag från bestämmelser om grundläggande åtgärder för kundkännedom bort. 2 kap. 5 § innehåller vissa lättnader, inte undantag, från kraven på grundläggande åtgärder för kundkännedom. I bemyndigandet anges därför att föreskrifterna får avse åtgärder vid tillämpningen av 2 kap. 5 §. Någon ändring i sak är inte avsedd.

I *punkten 5* stryks möjligheten att meddela föreskrifter om vad som avses med en person i politiskt utsatt ställning. Ändringen föranleds av att vad som avses med personer i politiskt utsatt ställning regleras särskilt (1 kap. 5 § 7 och 5 a §).

Enligt *punkten 6*, som är ny, får föreskrifter meddelas om de skärpta åtgärder för kundkännedom som ska vidtas när kunden är en utländsk person i politiskt utsatt ställning eller en inhemsk respektive internationell person i politiskt utsatt ställning och risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism bedöms hög. Föreskrifter får också meddelas om den riskbedömning som ska göras när kunden är en inhemsk eller internationell person i politiskt utsatt ställning.

Enligt *punkten 7* får föreskrifter meddelas om vad som avses med kända medarbetare till en person i politiskt utsatt ställning. Bemyndigandet finns för närvarande i punkten 5, enligt vilken föreskrifter får meddelas om vad som avses med personer i politiskt utsatt ställning.

Enligt *punkten 8*, som är ny, får föreskrifter meddelas om den riskbedömning som verksamhetsutövare ska göra för att bedöma om en person i politiskt utsatt ställning, som sedan minst 18 månader har upphört att utöva sina funktioner, fortfarande kan anses medföra en risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Enligt *punkten 12*, som är ny, får föreskrifter meddelas om bevarande av uppgifter om åtgärder som har vidtagits vid granskning av transaktioner. Bemyndigandet omfattar såväl hur uppgifterna ska bevaras som vilka uppgifter som ska bevaras.

I *punkten 13* (nuvarande punkten 9) läggs till att föreskrifter får meddelas om den riskbedömning som verksamhetsutövare ska vidta. Föreskrifter får meddelas dels om de åtgärder som en verksamhetsutövare måste vidta för att kartlägga och bedöma riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i verksamheten, dels hur bedömningen ska dokumenteras och hållas uppdaterad.

Övriga ändringar i paragrafen innebär endast att punkterna får en annan numrering.