



Beslut vid regeringssammanträde den 9 februari 2006.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare får i uppdrag att se över frågor som rör vilka åtgärder som behöver vidtas för att ytterligare effektivisera bekämpningen av penningtvätt och terrorismfinansiering.

Utredarens huvuduppgift är att analysera vilka ändringar som krävs i den nuvarande svenska regleringen för att genomföra Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism och lämna förslag till hur sådana bestämmelser bör utformas. I uppgiften ingår dock inte frågor om den svenska kriminaliseringen av penningtvätt och terrorismfinansiering.

Direktivets regler har anpassats till de reviderade 40 rekommendationer om bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering som antogs av Financial Action Task Force (FATF) år 2003. Det har även skett en anpassning till vissa av FATF:s 9 specialrekommendationer om terrorismfinansiering. Utredaren skall analysera om det dessutom krävs några regeländringar för att genomföra FATF:s 40 rekommendationer. Utredaren skall också beakta vad som framförs i FATF:s kommande utvärderingsrapport av hur Sverige uppfyller rekommendationerna och den specialrekommendation som rör alternativa betalningsöverförare. Utredaren skall även i denna del lämna förslag till de författningsändringar som han eller hon anser behövas. Liksom beträffande direktivet omfattas inte den svenska kriminaliseringen av penningtvätt och terrorismfinansiering. Dessutom ingår inte i utredarens uppdrag att

överväga rekommendationerna om förverkande m.m. och internationellt samarbete.

Uppdraget skall redovisas senast den 29 december 2006.

Bakgrund

Internationellt arbete

Ett viktigt inslag i kampen mot organiserad brottslighet och terrorism är att bekämpa penningtvätt och finansiering av sådan verksamhet. Banker och andra finansiella företag har sedan lång tid utnyttjats för tvättning av pengar som kommer från brottslig verksamhet.

Med penningtvätt avses åtgärder som syftar till att dölja ursprunget av illegalt åtkomna tillgångar. Penningtvätt förutsätter alltså att ett annat brott (förbrott) begåtts som genererat en vinst som skall döljas. Penningtvätt utförs ofta i tre steg. Först förs de illegalt åtkomna medlen in i det finansiella systemet. Detta kan ske på olika sätt, t.ex. genom att dela upp en stor summa pengar i mindre insättningar. Därefter brukar gärningsmannen flytta runt eller omvandla medlen för att dölja källan till dessa. Det kan röra sig om förflyttning mellan olika konton eller köp av olika finansiella instrument. Slutligen förs medlen tillbaka ut i den legala ekonomin genom investeringar i exempelvis fastigheter, lyxartiklar och affärsprojekt.

Penningtvätt och terrorismfinansiering är såväl internationella som nationella företeelser. Arbetet med att bekämpa dessa typer av brottslighet bedrivs bl.a. inom internationella organ som Financial Action Task Force (FATF) och Förenta nationerna (FN).

Det ledande organet på området är FATF som består av 31 medlemsländer, Europeiska kommissionen och Gulfrådet. FATF utarbetar regler och riktlinjer för bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering. De rekommendationer som antas av organet är bindande för dess medlemmar som har att genomföra nationella åtgärder för att uppfylla dessa. FATF:s rekommendationer reviderades år 2003 och består nu, efter ett tillägg år 2004, av dels 40 rekommendationer som gäller

penningtvätt och terrorismfinansiering, dels 9 specialrekommendationer avseende terrorismfinansiering.

Under hösten 2005 inledde FATF en utvärdering av hur Sverige uppfyller FATF:s 49 rekommendationer. Utvärderingen väntas resultera i en rapport under år 2006.

Även på europeisk nivå har det tagits fram regler som har till syfte att bekämpa penningtvätt och terrorismfinansiering. År 1991 beslutades ett EG-direktiv om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar (91/308/EEG). Betydande utvidgningar av regelverket gjordes sedan genom ett ändringsdirektiv 2001 (2001/97/EG). Senast har regelverket reviderats år 2005 genom ett nytt direktiv (2005/60/EG). Detta direktiv ersätter helt 1991 års direktiv och innebär bl.a. att åtgärder mot finansiering av terrorism förts in i de nya reglerna. EG-reglerna har hela tiden byggt på de rekommendationer som tagits fram inom FATF. Således inbegriper 2005 års direktiv den revidering av rekommendationerna som gjordes ett par år tidigare.

Svenska bestämmelser

De grundläggande svenska bestämmelserna om penningtvätt finns i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt (penningtvättslagen). Den straffrättsliga regleringen av förfaranden som syftar till att tvätta utbyte av brott finns dock i brottsbalken. Penningtvätt är straffbart som häleri/penninghäleri eller häleri-/penninghäleriförseelse (9 kap. 6–7 a §§). Vidare kan bestämmelserna om skyddande av brottsling i brottsbalken bli tillämpliga i vissa fall (17 kap. 11 §).

Enligt penningtvättslagen är fysiska och juridiska personer som driver någon av de finansiella verksamheter som anges i lagen (finansiella företag) som huvudregel skyldiga att kontrollera kundernas identitet när man inleder en affärsförbindelse, när transaktioner sker avseende belopp som motsvarar 15 000 euro eller mer och när det, oavsett belopp, finns misstanke om penningtvätt. Kretsen av finansiella företag utgörs i princip av de företag – och verksamheter – som står under Finansinspektionens tillsyn. Dessa finansiella företag är vidare skyldiga att till Finanspolisen, som är den enhet inom

Rikspolisstyrelsen som är utsedd att vara mottagare av rapporter om misstänkta transaktioner, anmäla alla förhållanden som kan tyda på penningtvätt. Företagen har även ålagts ett meddelandeförbud. Förbudet innebär att man inte får röja för kunden eller för någon annan utomstående att upplysningar om förhållanden som kan tyda på tvättning av pengar har lämnats till Finanspolisen.

De finansiella företagen skall bevara handlingar och uppgifter från identitetskontroller under viss tid. Företagen skall också införa rutiner för att hindra att de utnyttjas för förfaranden som har samband med tvättning av pengar samt se till att de anställda får information och utbildning i frågor som rör sådana förfaranden.

I den tillsyn som Finansinspektionen har över de finansiella företagen ingår att övervaka att de följer bestämmelserna om penningtvätt. Om Finansinspektionen i sin verksamhet får kännedom om transaktioner som kan antas utgöra penningtvätt, är inspektionen skyldig att underrätta Finanspolisen om detta. Finansinspektionen har vidare en regelgivande uppgift på området. Inspektionen har i kraft av denna meddelat föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet (FFFS 2005:5). Dessa kompletterar och förtydligar bestämmelserna i penningtvättslagen och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. för den krets av juridiska och fysiska personer som driver sådan finansiell verksamhet som innebär att de omfattas av skyldigheterna enligt de nämnda lagarna. Skyldigheterna enligt penningtvättslagen utsträcktes den 1 januari 2005 till att omfatta oberoende jurister, godkända och auktoriserade revisorer, skatterådgivare, fastighetsmäklare, kasinon och personer som yrkesmässigt handlar med varor av högt värde, såsom antikviteter, konst, ädelstenar, metaller och transportmedel. Vidare utvidgades kretsen av finansiella företag till att omfatta även sådana som driver fondverksamhet.

Oberoende jurister omfattas av penningtvättslagens bestämmelser bara när de deltar i vissa finansiella transaktioner och företagstransaktioner för en klients räkning. Oberoende jurister, godkända och auktoriserade revisorer samt skatterådgivare

undantas i vissa situationer från skyldigheten att till polisen lämna uppgifter om omständigheter som kan tyda på penningtvätt, bl.a. när de uppträder som rättegångsombud, biträde eller försvarare. För advokater och biträdande jurister på advokatbyrå gäller undantaget från rapporteringsskyldighet även för den information de erhåller när de bedömer en klients rättsliga situation. För advokater och biträdande jurister på advokatbyrå samt godkända och auktoriserade revisorer gäller förbudet att för klienten eller någon utomstående röja att granskning av en transaktion skett och att uppgifter lämnats till polisen eller att polisen genomför en undersökning under 24 timmar från det att granskning inletts eller uppgifterna lämnats till polisen.

Fysiska och juridiska personer som omfattas av penningtvättslagens bestämmelser får enligt lagen (1999:163) om penningtvättregister föra register över sådana uppgifter om misstänkt penningtvätt som man har lämnat till Finanspolisen. Lagen innehåller bl.a. regler om när uppgifter i registret skall gallras och ett förbud mot att lämna ut uppgifter till den som blivit registrerad .

I kasinolagen (1995:355) finns särskilda bestämmelser för kasinon om identitetskontroll som gäller i stället för dem i penningtvättslagen.

Lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, m.m. innehåller bestämmelser för genomförande av den internationella konventionen om bekämpning av finansiering av terrorism som antogs av Förenta nationernas generalförsamling den 9 december 1999 (54/109). Finansiella företag som omfattas av penningtvättslagens tillämpningsområde, utom sådana som driver fondverksamhet, är enligt nämnda lag skyldiga att bl.a. granska transaktioner som kan misstänkas avse tillgångar som är föremål för brott enligt den lagen och att lämna uppgifter till Finanspolisen om sådana transaktioner. Även i övrigt innehåller den lagen bestämmelser för de finansiella företagen liknande dem i penningtvättslagen. Finansinspektionen har även enligt lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m. en skyldighet att underrätta Finanspolisen om misstänkta transaktioner. I denna lag finns vidare bestämmelser motsvarande dem som finns i lagen om penningtvättsregister.

EG:s regler

1991 års direktiv

Det första initiativet på europeisk nivå att reglera åtgärder mot penningtvätt genomfördes, som nämnts, genom rådets direktiv av den 10 juni 1991 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar (91/308/EEG). Syftet med direktivet var att genom däri föreskrivna åtgärder värna sundheten och stabiliteten i kreditinstitut och andra finansiella institut. Åtgärderna syftade till att försvåra penningtvätt och komplettera de straffrättsliga åtgärder med vilka penningtvätt i första hand bekämpas.

Direktivet var ett minimidirektiv, vilket innebär att varje enskilt land kan fastställa strängare regler.

Medlemsstaterna skulle se till att penningtvätt, såsom detta brott definierades i direktivet, förbjöds.

En ovillkorlig skyldighet att vidta åtgärder i enlighet med direktivet fanns endast i fråga om tillgångar som härrörde från narkotikabrottslighet. Enligt direktivet borde länderna emellertid överväga att utvidga tillämpningen till andra former av brottslighet, vilket gjordes i bl.a. Sverige.

2001 års ändringsdirektiv

År 2001 beslutades om ändringar i 1991 års direktiv. Ändringarna finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/97/EG av den 4 december 2001 om ändringar av rådets direktiv 91/308/EEG om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar. De väsentligaste ändringarna jämfört med 1991 års direktiv var följande.

Även viss annan allvarlig brottslighet än narkotikabrott kom att föras in under de förfaranden som skall betraktas som förbrott till penningtvätt. Definitionen av finansiellt institut utvidgades till att avse även värdepappersföretag samt företag för kollektiva investeringar som erbjuder sina andelar eller aktier till försäljning. För tydlighetens skull angavs uttryckligen att valutaväxlingskontor och kontor för överföring eller översändande av pengar utgör finansiella institut.

Direktivets skyldigheter att på olika sätt delta i bekämpandet av penningtvätt utvidgades till att gälla ett antal verksamheter och yrken utanför den finansiella sektorn som har visat sig vara särskilt sårbara för penningtvätt. För notarier, oberoende jurister, revisorer och skatterådgivare blev medlemsstaterna emellertid inte skyldiga att tillämpa förbudet att röja för klienten eller någon annan utomstående att upplysning har lämnats till en penningtvättsbekämpande myndighet. Det infördes också strängare krav på identitetskontroll när en affärsförbindelse inleds med en person som inte är fysiskt närvarande.

2001 års direktiv genomfördes i svensk rätt genom ändringar i bl.a. penningtvättslagen som trädde i kraft den 1 januari 2005.

2005 års direktiv

Hösten 2005 antogs inom EU ett nytt penningtvättsdirektiv, Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta direktiv ersätter helt 1991 års direktiv. Av de ändringar som 2005 års direktiv innehåller jämfört med det gamla direktivet härrör flertalet från den revidering som gjordes av FATF:s 40 rekommendationer gällande penningtvätt år 2003. Då utvidgades rekommendationerna till att avse även finansiering av terrorism. Dessutom infördes samma år åtta specialrekommendationer mot sådan finansiering samt året därpå ytterligare en sådan rekommendation. Förutom bestämmelser som syftar till att bekämpa penningtvätt innehåller det nya direktivet således bestämmelser som skall motverka terrorismfinansiering. Vad som sägs i det följande om penningtvätt gäller därför också terrorismfinansiering. Direktivet innehåller flera nya definitioner, som inte tidigare förekommit inom detta område, bl.a. av terrorismfinansiering. Dessutom har gamla definitioner justerats. Direktivet föreskriver vidare att det skall vara förbjudet för kreditinstitut och finansiella institut att ha anonyma konton i sin verksamhet. Direktivet innehåller även utökade och detaljerade krav på hur kundkontroll skall utföras. En möjlighet till ett förenklat kontrollförfarande finns emellertid när det föreligger en låg risk

för penningtvätt. Å andra sidan skall kundkontrollen vara mer ingående i fall då det föreligger en förhöjd risk för penningtvätt. Exempel på sådana situationer är när en kund inte är fysiskt närvarande, gränsöverskridande transaktioner och förbindelser med politiskt utsatta personer. Vidare har kommissionen med hjälp av en särskild expertkommitté möjlighet att fastställa kriterier att användas vid identifiering av andra situationer än de som anges i direktivet där låg respektive hög penningtvättsrisk föreligger och till vilka kundkontrollen kan anpassas.

Genomgående framhålls att kundkontroll alltid skall utföras efter en riskbedömning i varje enskilt fall. Ett krav på att den verkliga ägaren till företag skall kontrolleras i vissa fall har tillkommit. Alla komplexa och ovanliga transaktioner skall också särskilt kontrolleras.

Enligt direktivet är fortfarande huvudregeln att kundkontroll skall utföras innan det att en affärsförbindelse ingås men det klargörs att en affärsförbindelse får påbörjas även om kundkontrollen inte är slutförd. När en kundkontroll inte kan utföras på ett tillfredsställande sätt skall förbindelsen dock avslutas, utom i fall då nationell lagstiftning medger en uttrycklig rätt till juridiskt biträde.

Även tidigare ingångna förbindelser skall kontrolleras om det uppstår en misstanke om penningtvätt eller terrorismfinansiering. För att undvika dubbelkontroller krävs inte, i fall då tillfredsställande kundkontroll utförts av annan som har att följa penningtvättsregleringen, att en ny kontroll görs.

Enligt direktivet skall medlemsstater vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra att anställda utsätts för hot när de tillämpar nationell lagstiftning mot penningtvätt.

Direktivet bygger delvis vidare på det tidigare förbudet (meddelandeförbudet) att för kunden röja att rapportering om penningtvätt har skett, men undantagsmöjligheten som tidigare funnits för bl.a. oberoende jurister i detta avseende har ersatts med annan reglering. När en oberoende jurist avråder sin klient från brottslig verksamhet så skall detta inte räknas som ett brott mot meddelandeförbudet.

Skyldigheten att bevara handlingar som använts vid kundkontroll i fem år kvarstår. En nyhet är att fysiska och juridiska personer även skall utsträcka direktivets krav till filialer som

verkar i tredje land, om regleringen där är svagare än den som gäller i hemlandet. En skyldighet att vid förfrågningar från en penningtvättsbekämpande myndighet tillhandahålla information angående affärsförbindelser som skett med andra fysiska och juridiska personer fem år tillbaka i tiden föreskrivs.

Medlemsstaterna skall utöva en fungerande tillsyn över de fysiska och juridiska personer som omfattas av direktivet. Kommissionen skall, med biträde av Kontaktkommittén för penningtvätt, kunna utfärda riktlinjer för hur ett antal av direktivets regler närmare skall tillämpas.

Det nya direktivet skall vara genomfört i nationell rätt senast den 15 december 2007.

FATF:s 49 rekommendationer

FATF:s mandat omfattade från dess start år 1989 endast bekämpning av penningtvätt. Under början av 1990-talet antog FATF 40 rekommendationer för bekämpning av penningtvätt. Rekommendationerna har sedan dess reviderats flera gånger. Senast skedde det år 2003. Rekommendationerna innehåller bestämmelser om bl.a. kriminalisering av penningtvätt (nr 1), kundidentifiering (nr 5) och internationellt samarbete (nr 35-39). 2005 års direktiv omhändertar flertalet av de frågor som omfattas av FATF:s omarbetade rekommendationer. Det finns dock vissa frågor som inte täcks av direktivet, bl.a. rekommendation nr 19 om inrättandet av en central databas dit finansiella institutioner kan rapportera transaktioner över en viss summa.

Efter attentaten i USA den 11 september 2001 utvidgades FATF:s mandat till att omfatta även bekämpning av terrorismfinansiering. I oktober samma år antog FATF åtta specialrekommendationer inom detta område. Rekommendationerna omfattar bl.a. bestämmelser om kriminalisering av terrorismfinansiering (nr II), frysning av tillgångar (nr III), betalningsöverförare (nr VI) och information som skall åtfölja betalningsöverföringar (nr VII).

År 2004 antogs ytterligare en specialrekommendation. Den rör bekämpning av olovlig transport av kontanter över gränser m.m. (nr IX).

Även FATF:s specialrekommendationer är, som ovan nämnts, bindande för dess medlemmar. Några av specialrekommendationerna kommer att genomföras genom EG-förordningar, som blir direkt tillämpliga i Sverige. Det gäller specialrekommendationerna nr VII och IX, som kommer att träda i kraft under år 2007. För närvarande pågår förhandlingar inom EU om hur specialrekommendationerna nr VI och VIII skall omhändertas inom EG-rätten.

Uppdraget

EG-direktivet

Det finns ett behov av att analysera och överväga ett antal frågor med anledning av genomförandet av 2005 års direktiv om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism. En särskild utredare bör tillkallas för att göra detta. Utredaren skall lämna förslag till de författningsändringar som han eller hon finner motiverade. Utredarens uppdrag skall dock inte omfatta den svenska kriminaliseringen av penningtvätt och terrorismfinansiering (artikel 1). I utredarens huvuduppgift – att överväga hur direktivet lämpligen skall genomföras i svensk rätt – skall ingå att så långt som möjligt ta ställning till hur genomförandeåtgärder som kommissionen med stöd av direktivet kan komma att föreslå eller anta bör hanteras.

Utredaren skall vidare särskilt överväga och analysera vilka åtgärder som krävs för att verksamheter som faller utanför den finansiella sektorn men som omfattas av direktivet – såsom fastighetsmäklare, advokater och revisorer m.fl. – skall ställas under tillräcklig tillsyn för att uppfylla direktivets krav. I samband härmed skall utredaren också överväga vilka myndigheter som skall ges föreskriftsrätt för dessa aktörer. Övervägandena i denna del skall även omfatta oberoende jurister, redovisningskonsulter samt personer som yrkesmässigt handlar med varor av högt värde om betalning görs kontant med ett belopp om 15 000 euro eller mer. I denna del bör jämförelse ske

av hur bestämmelserna har utformats i andra länder inom Europeiska unionen.

FATF:s rekommendationer

Genom 2005 års direktiv har EG-reglerna om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism visserligen anpassats till FATF:s 40 rekommendationer i deras senaste reviderade form. Det behöver dock analyseras och övervägas om det behövs ytterligare regeländringar för att uppfylla de krav som ställs i rekommendationerna. Detta gäller även den specialrekommendation som finns om alternativa betalningsöverföringar (nr VI). Utredaren skall därvid beakta vad som framförs i den rapport över FATF:s utvärdering av hur Sverige uppfyller FATF:s rekommendationer som väntas under år 2006.

Utredaren skall vidare särskilt överväga lämpligheten av FATF:s rekommendation nr 19 om inrättandet av en central databas dit finansiella institutioner kan rapportera transaktioner över ett visst belopp.

Även i fråga om FATF:s rekommendationer gäller att utredarens uppdrag inte skall omfatta den svenska kriminaliseringen av penningtvätt och terrorismfinansiering (nr 1 och 2 samt specialrekommendationerna I och II), förverkande m.m. (nr 3) och internationellt samarbete (nr 35–39).

Myndighetssamverkan

Utredaren skall också göra en kartläggning av vilka myndigheter som berörs av lagstiftningen som syftar till att motverka penningtvätt och terrorismfinansiering och vilken samverkan som sker mellan dessa myndigheter.

Utredningsarbetet

Utredaren skall i sitt arbete samråda med berörda myndigheter och organisationer som har relevans för detta utredningsuppdrag. De myndigheter som främst berörs är Finansinspektionen, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen och Riksåklagaren.

Utredaren skall hålla sig informerad om Justitiedepartementets arbete i de frågor som ligger inom ramen för direktivet 2005/60/EG och FATF:s 49 rekommendationer.

Uppdraget skall redovisas senast den 29 december 2006.

(Finansdepartementet)