



Beslut vid regeringssammanträde den 19 augusti 2010

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över kriminaliseringen av penningtvätt och vissa därmed sammanhängande frågor. Syftet är att, med bibehållna krav på rättssäkerhet och förutsägbarhet, åstadkomma en mer ändamålsenlig och lättillgänglig reglering.

Utredaren ska överväga om kriminaliseringen av penningtvätt behöver förenklas och förtydligas. I det ingår att ta ställning till om det straffbara området för penningtvätt bör utvidgas.

För att säkerställa att det finns effektiva regler för att bekämpa penningtvätt ska utredaren ta ställning till om det finns behov av och om det är lämpligt att göra ändringar i systemet för att tillfälligt stoppa misstänkta transaktioner.

Om ändringar av kriminaliseringen av penningtvätt föreslås, ska utredaren också bedöma om det medför behov av att utöka möjligheterna att förverka egendom som varit föremål för penningtvätt.

Slutligen ska utredaren ta ställning till om Sverige ska tillträda Europarådets konvention om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott och om finansiering av terrorism, samt vilka lagändringar som i så fall krävs.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 februari 2012.

Nuvarande reglering

Med penningtvätt förstås i allmänhet åtgärder som syftar till att dölja eller omsätta vinning av brottslig verksamhet. För att bekämpa penningtvätt finns dels administrativa regelverk, dels bestämmelser som kriminaliserar penningtvätt.

Lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) innehåller bestämmelser om administrativa åtgärder som syftar till att förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt 3 kap. 1 § är bland andra finansiella institut skyldiga att granska och rapportera misstänkta transaktioner till Rikspolisstyrelsen (Finanspolisen). En sådan verksamhetsutövare ska också avstå från att utföra misstänkta transaktioner till dess rapportering skett. Om det inte är möjligt att låta bli att utföra en misstänkt transaktion eller om den vidare utredningen annars skulle kunna försvåras, får transaktionen genomföras och uppgifter lämnas omedelbart i efterhand. Syftet med dessa handlingsregler är bland annat att uppmärksamma brottsbekämpande myndigheter på misstänkta transaktioner och att motverka att verksamhetsutövare medverkar vid transaktioner som kan vara brottsliga.

Penningtvätt är kriminaliserad i första hand genom brotten penninghäleri och penninghäleriförseelse i 9 kap. 6 a respektive 7 a § brottsbalken. Penningtvätt kan emellertid också, beroende på omständigheterna, vara straffbar som häleri enligt 9 kap. 6 § första stycket 1 och 2 brottsbalken eller som häleriförseelse enligt 9 kap. 7 § brottsbalken.

För *penninghäleri* döms enligt 9 kap. 6 a § första stycket brottsbalken den som antingen otillbörligen främjar möjligheterna för någon annan att tillgodogöra sig egendom som härrör från brottsligt förvärv eller värdet av sådan egendom, eller med uppsåt att dölja egendomens ursprung medverkar till att bortföra, överlåta, omsätta eller vidta annan sådan åtgärd med egendom som härrör från brottsligt förvärv. Enligt andra stycket i samma paragraf döms för penninghäleri även den som otillbörligen medverkar till att bortföra, överlåta, omsätta eller vidta annan sådan åtgärd med egendom, om åtgärden är ägnad att döl-

ja att någon annan har berikat sig genom brottslig gärning. Straffet för penninghäleri är fängelse i högst två år, eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Om brott som avses i 9 kap. 6 a § brottsbalken är ringa döms för *penninghäleriförseelse*. För penninghäleriförseelse döms också den som antingen i fall som avses i 6 a § första stycket inte insåg men hade skälig anledning att anta att brott hade begåtts, eller i fall som avses i 6 a § andra stycket inte insåg men hade skälig anledning att anta att annan berikat sig genom brottslig gärning. Straffet för penninghäleriförseelse är böter eller fängelse i högst sex månader.

Försök, förberedelse och stämpling till grovt penninghäleri är straffbara enligt 9 kap. 11 § brottsbalken.

Förverkande är en särskild rättsverkan av brott och syftar bland annat till att beröva kriminella deras brottsvinster. I sammanhanget relevanta bestämmelser om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken.

Enligt 36 kap. 1 § brottsbalken ska utbyte av brott förklaras förverkat, om det inte är uppenbart oskäligt. För att bestämmelsen ska kunna tillämpas krävs att det som förverkas kan knytas till ett visst konkret brott.

Enligt 36 kap. 1 b § brottsbalken ska i vissa fall även utbyte av en inte närmare preciserad brottslig verksamhet förverkas, om det inte är uppenbart oskäligt. Sådant förverkande förutsätter att någon döms för ett brott som anges i paragrafen och som är av beskaffenhet att kunna ge utbyte och att det framstår som klart mera sannolikt att egendomen utgör utbyte av brottslig verksamhet än att så inte är fallet.

För de nämnda förverkandebestämmelserna gäller att i stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.

För att utreda misstänkt penningtvätt och säkra förverkande eller återförande av brottsvinster kan de straffprocessuella tvångsmedlen kvarstad, förvar och beslag enligt 26 och 27 kap. rättegångsbalken tillämpas.

Uppdraget

En särskild utredare ska göra en översyn av kriminaliseringen av penningtvätt och vissa därmed sammanhängande frågor. Utredaren ska vidare överväga om Sverige ska tillträda 2005 års förverkandekonvention. I det följande anges ett antal områden som utredaren ska ägna särskild uppmärksamhet.

Kan kriminaliseringen av penningtvätt göras mer ändamålsenlig och lättillgänglig?

Penningtvätt är en internationell företeelse och utgör ett stort problem runt om i världen. Ett flertal initiativ för att bekämpa penningtvätt har därför tagits inom ramen för Förenta nationerna, Europarådet, Financial Action Task Force och Europeiska unionen.

Det är möjligheten att tjäna pengar som är den huvudsakliga drivkraften bakom såväl organiserad som ekonomisk brottslighet. För att effektivt kunna utnyttja brottsvinster måste de kunna omsättas, återinvesteras och redovisas inom den legala ekonomin. För att detta i sin tur ska bli möjligt behöver tillgångarnas brottsliga härkomst maskeras – svarta pengar måste tvättas vita genom olika transaktioner.

Under det senaste decenniet har medvetenheten ökat om att en framgångsrik kamp mot organiserad och ekonomisk brottslighet kräver att man vidtar åtgärder för att dels beröva kriminella deras brottsvinster, dels förhindra att vinning av brott återinvesteras och omsätts inom den legala ekonomin.

I det arbetet är en ändamålsenlig kriminalisering av penningtvätt ett viktigt redskap. Den svenska regleringen om penninghäleri och penninghäleriförseelse har nu varit i kraft i över ett decennium. Bestämmelserna har dock kommit att tillämpas i begränsad omfattning.

Kritik har i olika sammanhang framförts mot utformningen av den svenska straffrättsliga regleringen av penningtvätt. Det har anförts att den är svår att tillämpa, att det är svårt att bevisa vilket konkret förbrott som har begåtts och att även penninghäleri av normalgraden bör vara straffbart på försöks-, förberedelse- och stämplingsstadiet. Kritik har också riktats mot att straffan-

svaret inte träffar den som själv deltagit i utförandet av förbrottet, s.k. självtvätt. Det har satts i fråga om inte det straffrättsliga ansvaret för penningtvätt på ett tydligare sätt än i dag bör fokusera på det som är själva slutmålet med brottsligheten – att kunna tillgodogöra sig och använda den brottsliga vinningen.

Ett problem är att bestämmelsen om penninghäleri till viss del överlappar med bestämmelserna om sak- och vinningshäleri. Bestämmelsen om penninghäleri är också i sig uppdelad i olika förfaranden som även de delvis överlappar varandra. Den straffrättsliga regleringen av penningtvätt är således inte tydligt avgränsad.

Eftersom penninghäleri framför allt innefattar åtgärder med tillgångar som härrör från brott är en förutsättning för ansvar för penninghäleri i dag att åklagaren kan visa någon form av koppling mellan egendomen och det brott som den härrör från (förbrottet). Frågan är emellertid hur stark denna koppling ska vara. Det finns skäl att överväga om kriminaliseringen av penningtvätt bör knytas, istället för till ett bestämt förbrott, till brottslig verksamhet. I samband med detta finns det anledning att analysera vilken grad av insikt eller medvetenhet den tilltalade ska ha haft om den brottslighet som genererat vinsterna.

Bestämmelserna om penninghäleri tar sikte på åtgärder som någon annan än den som har gjort sig skyldig till förbrottet vidtar med egendomen. Den som döms för förbrottet kan alltså inte därutöver dömas för penninghäleri avseende de åtgärder som han eller hon vidtar för att tvätta vinningen av det egna brottet (självtvätt). Det finns skäl att överväga om detta är en ändamålsenlig ordning.

Vidare sammanfaller inte rekvisiten för vad som utgör penninghäleri med definitionen av penningtvätt i 1 kap. 5 § 6 penningtvättslagen. Vid införandet av penninghäleribestämmelsen uttalades att den då gällande penningtvättslagens definition av penningtvätt hade ett vidare tillämpningsområde än straffbestämmelsen och för att markera denna skillnad, liksom anknytningen till häleribrottet, benämndes därför brottet penninghäleri. Skillnaderna i begreppen, som fortfarande finns kvar, bidrar inte till att göra lagstiftningen lättillgänglig.

Straffansvaret för penningtvätt ska på ett tydligt sätt ta sikte på det som är själva slutmålet med brottsligheten, nämligen att kunna använda brottsvinsterna. Utredaren ska göra en översyn av kriminaliseringen av penningtvätt och överväga om det är möjligt att åstadkomma en mer ändamålsenlig och lättillgänglig reglering med tydliga kriterier för straffansvar, samtidigt som kraven på rättsäkerhet och förutsägbarhet bibehålls.

Ska systemet för att tillfälligt stoppa misstänkta transaktioner förändras?

För att kunna beröva kriminella deras brottsvinster och förhindra att vinning av brott omsätts inom den legala ekonomin krävs att det finns goda möjligheter att säkra egendom som misstänks vara olagligt åtkommen och att utreda eventuella brottsmisstankar.

Att en transaktion bedöms vara misstänkt och rapporteras av en verksamhetsutövare som omfattas av rapporteringsskyldigheten enligt penningtvättslagen är en indikation på att något oegentligt skulle kunna vara för handen. En sådan rapport innebär emellertid inte i sig att det finns förutsättningar för att inleda förundersökning, och saknas sådana förutsättningar kan tvångsmedel inte användas för att säkra egendomen. Även i de fall då det finns förutsättningar för att inleda förundersökning, kan emellertid möjligheterna att ingripa vara begränsade. I förarbetena till penningtvättslagen anges också att skyldigheten att avstå från att utföra en transaktion upphör när den misstänkta transaktionen har rapporterats. Det innebär att egendom som till exempel misstänks vara utbyte av brott riskerar att försvinna innan brottsutredande myndigheter kan ingripa.

I betänkandet Bekämpande av penningtvätt (SOU 1997:36) föreslog Penningtvättutredningen att åklagare skulle ges möjlighet att i tiden före förundersökning inletts förbjuda ett företag att under en kortare tid utföra en av kunden begärd transaktion. Syftet med ett sådant ”frysninginstitut” angavs vara att ge polis och åklagare tid att besluta om förundersökning ska inledas eller inte (SOU 1997:35 s. 95 f.). Förslaget har emellertid inte genomförts.

I departementspromemorian Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten – överväganden och förslag (Ds 2008:38) ansåg den dåvarande generaldirektören för Ekobrottsmyndigheten att ett frysningsinstitut i dag framstår som än mer angeläget än när Penningtvätsutredningen presenterade sitt betänkande.

För att brottsutredande myndigheter ska kunna använda sådana tvångsmedel som innebär att transaktioner stoppas, till exempel kvarstad, förvar eller beslag, krävs att det finns förutsättningar att inleda förundersökning. För att så ska kunna ske måste det finnas en misstanke om en konkret brottslig gärning, även om inte alla detaljer om den och inte heller när och var gärningen förövades behöver vara kända. I många fall saknas förutsättningar att inleda förundersökning enbart på grundval av en rapport om en misstänkt transaktion. I sådana fall kan alltså inte tvångsmedel användas för att hindra att transaktionen genomförs och egendomen försvinner. Frågan är därför, med beaktande av intresset av effektiva verktyg för att utreda och bekämpa brott, om det befintliga systemet för att tillfälligt stoppa misstänkta transaktioner är ändamålsenligt.

I sammanhanget bör också nämnas att det i Europarådets konvention om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott och om finansiering av terrorism från 2005 (2005 års förverkandekonvention) finns en bestämmelse om att en behörig myndighet eller aktör ska ha möjlighet att besluta att skjuta upp en misstänkt transaktion för att analysera transaktionen och bekräfta misstanken. Således omfattar ett övervägande om tillträde till konventionen också frågan om att tillfälligt stoppa misstänkta transaktioner.

Utredaren ska överväga om det finns behov av och om det är lämpligt att göra ändringar i systemet för att tillfälligt stoppa misstänkta transaktioner. I uppdraget ligger att analysera vilka konsekvenser sådana ändringar kan få för det allmänna, för enskilda och för verksamhetsutövare; inte minst följderna av felaktiga beslut. Dessa konsekvenser ska vägas mot intresset av att effektivt kunna bekämpa penningtvätt. Utredaren ska också överväga formerna för en sådan eventuell åtgärd. Sedvanliga krav på rättsäkerhet och förutsägbarhet ska beaktas.

Eftersom penningtvättslagen omfattar åtgärder mot såväl penningtvätt som finansiering av terrorism, bör misstänkt penningtvätt och misstänkt finansiering av terrorism behandlas på samma sätt vid övervägandena i denna del.

Behöver möjligheterna att förverka egendom som varit föremål för penningtvätt utökas?

Att kunna förverka utbyte av brott är ett viktigt verktyg i den brottsbekämpande verksamheten. Incitamenten att begå brott minskar i samma mån som möjligheterna att kunna behålla och omsätta utbytet minskar. Förverkanderegleringen är alltså av avgörande betydelse inte minst när det gäller kampen mot organiserad och ekonomisk brottslighet.

För att kunna förverka brottsvinster krävs som huvudregel att det finns ett direkt samband mellan ett visst konkret brott och den egendom som ska förverkas.

Som nämnts ovan är det under vissa förutsättningar även möjligt att förverka utbyte av en inte närmare preciserad brottslig verksamhet. För sambandet mellan det som förverkas och den brottsliga verksamheten gäller ett sänkt beviskrav i och med att egendom ska förverkas om det framstår som klart mera sannolikt att egendomen utgör utbyte av brottslig verksamhet än att så inte är fallet.

Penningtvätt behöver inte i sig leda till något utbyte av brott. I stället är det förbrottet som möjliggör förverkande av det som tvättats. Att penningtvätt inte behöver leda till något utbyte har även betydelse för möjligheterna att förverka utbyte av en inte närmare preciserad brottslig verksamhet.

Om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl får, enligt 36 kap. 2 § brottsbalken, förverkande också ske av egendom vars användande utgör brott enligt brottsbalken och egendom som någon annars tagit befattning med på ett sätt som utgör sådant brott. Bestämmelsen torde emellertid inte ta sikte på egendom som tvättas.

Inom specialstraffrätten är det inte ovanligt med förverkandebestämmelser som tar sikte på egendom eller tillgångar som har varit föremål för brott enligt en specialstraffrättslig be-

stämmelse. Det rör sig till exempel om narkotika som varit föremål för brott enligt narkotikastrafflagen (1968:64), varor som varit föremål för brott enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling eller tillgångar som varit föremål för brott enligt lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Om utredaren föreslår att det straffbara området för penningtvätt ska förändras, måste således även behovet av att göra ändringar i bestämmelserna om förverkande analyseras.

Ska Sverige tillträda 2005 års förverkandekonvention?

Som en uppdatering och komplettering av Europarådets konvention om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott från 1990 antogs 2005 en ny förverkandekonvention. Den senare konventionen, som trädde i kraft den 1 maj 2008, är dock tillämplig även i förhållande till finansiering av terrorism och innehåller i vissa delar mer långtgående regler. Det gäller bland annat reglerna om förverkande och kriminalisering av penningtvätt och, som nämnts ovan, möjligheterna för behörig myndighet eller aktör att skjuta upp en misstänkt transaktion.

Sverige undertecknade den senare konventionen i maj 2005. Vid den preliminära analysen inför undertecknandet gjordes bedömningen att ett tillträde till konventionen skulle kräva lagändringar. Vidare gjordes bedömningen att vissa av konventionsbestämmelserna skulle komma att genomföras genom de lagändringar som föranleddes av det s.k. tredje penningtvättsdirektivet (2005/60/EG). Direktivet genomfördes genom lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Inom ramen för det arbetet behandlades inte konventionen.

Utredaren ska ta ställning till om Sverige ska tillträda konventionen och vilka lagändringar som i så fall krävs.

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Om utredaren finner att uppdraget kräver att andra närliggande frågor bör behandlas, får utredaren göra det.

Utredaren ska samråda med och inhämta upplysningar från berörda företrädare för Sveriges Domstolar, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Finansinspektionen, Skatteverket och Bankföreningen samt vid behov andra myndigheter och organ som kan vara berörda.

Utredaren ska redovisa gällande rätt och eventuellt pågående lagstiftningsarbete i länder som utredaren bedömer vara av intresse och i övrigt göra de internationella jämförelser som anses befogade. Regleringen i andra nordiska länder bör ges en särskild belysning och beaktas i arbetet.

Vid sina överväganden och vid utformningen av eventuella förslag ska utredaren särskilt beakta tidigare överväganden av de frågor som uppdraget omfattar liksom Sveriges övriga i sammanhanget relevanta internationella åtaganden och även väga in vilka konsekvenser eventuella förslag får för Sveriges internationella straffrättsliga samarbete.

Om utredaren finner att regelverket bör förändras ska han eller hon lägga fram fullständiga författningsförslag.

Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs. Vidare ska statistik som utredaren kan komma att redovisa vara köns- och åldersuppdelad.

Utredaren ska redovisa vilka budgetära konsekvenser förslagen kan komma att medföra och lämna förslag på hur dessa kostnader kan finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 februari 2012.

(Justitiedepartementet)