



Kommittédirektiv

Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Beslut vid regeringssammanträde den 7 november 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska ges i uppdrag att göra en analys av vilka åtgärder som kan vidtas för att stärka arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Utredaren ska bl.a.

- analysera förutsättningarna för Finansinspektionen att effektivt utöva tillsyn på området för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism,
- analysera förutsättningarna för banker och andra kreditinstitut, samt för Finanspolisen och andra brottsbekämpande myndigheter, att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism, inbegripet former för informationsdelning mellan institut och myndigheter,
- analysera om den befintliga tillsynsstrukturen på området är tillräckligt ändamålsenlig, och
- lämna de förslag till författningsändringar som krävs.

Uppdraget har sin grund i riksdagens tillkännagivande om att regeringen snarast ska utreda vilka ytterligare åtgärder som kan vidtas för att stärka arbetet mot penningtvätt (bet. 2018/19:FiU42, rskr. 2018/19:291).

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2020.

Regelverket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Det befintliga regelverket

Bestämmelser som syftar till att förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism finns framför allt i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). Den lagen trädde i kraft i augusti 2017 och genomför i svensk rätt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

Penningtvättslagen gäller fysiska och juridiska personer (verksamhetsutövare) som driver sådan verksamhet i Sverige i vilken det finns risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism (1 kap. 2–5 §§). Den innebär att verksamhetsutövare ska förebygga, upptäcka och förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Det gäller riskbedömning och rutiner (2 kap.), kundkännedom (3 kap.), övervakning och rapportering (4 kap.) samt intern kontroll och anmälningar om misstänkta överträdelser (6 kap.).

För verksamhetsutövare som inte omfattas av någon särskild rörelselag finns bestämmelser om tillsyn och ingripanden i 7 kap. penningtvättslagen. Dessa verksamhetsutövare står under tillsyn av länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län (16 § förordningen [2009:92] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism).

För verksamhetsutövare som omfattas av en särskild rörelselag finns bestämmelser om tillsyn och ingripanden i stället i den regleringen (7 kap. 1 § tredje stycket penningtvättslagen). Dessa verksamhetsutövare står under tillsyn av Finansinspektionen, Spelinspektionen, Revisorsinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen och Sveriges advokatsamfund.

För kreditinstitut (banker och kreditmarknadsföretag) gäller bestämmelserna om tillsyn och ingripanden i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (13 och 15 kap.) i stället för penningtvättslagen. Bestämmelserna genomför i svensk rätt i huvudsak Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i

kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (kapitaltäckningsdirektivet).

Finansinspektionen utövar tillsyn över alla kreditinstitut som driver verksamhet i Sverige (1 kap. 2 och 3 §§ penningtvättslagen och 13 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse). Finansinspektionen kan ingripa mot svenska kreditinstitut genom t.ex. föreläggande om rättelse, sanktionsavgifter eller återkallelse av tillstånd att driva bank- eller finansieringsrörelse. Motsvarande gäller för utländska kreditinstitut som hör hemma utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och som driver verksamhet från filial i Sverige.

Finanspolissektionen vid Polismyndigheten (Finanspolisen) är nationell finansunderrättelseenhet. Finanspolisen har i uppdrag att förebygga, upptäcka och effektivt bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

Den näringsrättsliga regleringen kompletteras av straffrättslig reglering. De centrala straffrättsliga reglerna finns i lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. De myndigheter som har uppgifter kopplade till det straffrättsliga regelverket på området är Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten. Även Skatteverket och Tullverket arbetar med att motverka och bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

Pågående översyner av regelverket

Det pågår för närvarande flera översyner av delar av regelverket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

I maj 2018 antogs ett nytt EU-direktiv på området för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och om ändring av direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU. Av det skälet lämnade regeringen den 19 juni 2019 över propositionen Skärpta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (prop. 2018/19:150) till riksdagen. Den innehåller i huvudsak följande förslag:

- Fler kategorier av företag – fysiska och juridiska personer som förvaltar och handlar med virtuella valutor samt fysiska och juridiska personer som förmedlar, förvarar eller handlar med konstverk – ska vara verksamhetsutövare enligt penningtvättslagen.
- Skärpta åtgärder för kundkännedom ska vidtas i förhållande till kunder i högriskredjeländer.
- Utrymmet för att vidta förenklade åtgärder för kundkännedom i fråga om anonyma betalningsinstrument ska begränsas.
- Skyddet för visseblåsare ska utökas, framför allt genom nya bestämmelser om rätt till skadestånd.
- Finansinspektionen ska i större utsträckning samarbeta och utbyta information med Europeiska centralbanken och utländska tillsynsmyndigheter.
- Skyldigheten för t.ex. verksamhetsutövare att lämna uppgifter till Finanspolisen ska också gälla i förhållande till Säkerhetspolisen.

Lagändringarna föreslås i huvudsak träda i kraft den 1 januari 2020.

Regeringen lämnade den 19 september 2019 över propositionen Ingripanden mot utländska kreditinstitut och vissa andra penningtvätsfrågor (prop. 2019/20:14) till riksdagen. Den innehåller i huvudsak följande förslag:

- Finansinspektionen ska kunna ingripa mot utländska kreditinstitut som hör hemma inom EES och som driver verksamhet från filial i Sverige vid överträdelser av penningtvättslagen.
- Kravet på att utreda om en kund har en verklig huvudman ska inte gälla, om kunden är ett dotterföretag till ett aktiebolag vars aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad inom EES eller på en motsvarande marknad utanför EES. Sådana dotterföretag ska inte heller anmäla sin egen verkliga huvudman för registrering till Bolagsverket.
- Kravet på att utse en alternativ verklig huvudman ska inte gälla, om kunden är en stat, en region, en kommun eller motsvarande och den risk som kan förknippas med kunden bedöms som låg.
- Det ska i lag förtydligas att förenklade åtgärder för kundkännedom för konton med medel som tillhör någon annan bara ska vidtas i förhållande till kundens verkliga huvudman.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 och 2 januari 2020.

Regeringskansliet har dessutom remitterat promemorian Vissa förtydliganden i regelverket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, som har tagits fram inom Finansdepartementet. I den föreslås i huvudsak

- att definitionen av viktig offentlig funktion i penningtvättslagen ska utökas och, utöver parlamentsledamöter, omfatta ledamöter av liknande lagstiftande organ i en stat samt direktörer, biträdande direktörer, styrelseledamöter och innehavare av liknande poster i en internationell organisation,
- att det i penningtvättslagen ska förtydligas att vissa åtgärder för kundkännedom ska vidtas när en livförsäkring eller annan investeringsrelaterad försäkring helt eller delvis överläts till tredje part,
- att det i penningtvättsförordningen ska förtydligas att Finanspolisen ska göra analyser av penningtvätt och finansiering av terrorism och sprida dessa till tillsynsmyndigheterna samt att tillsynsmyndigheterna ska ge återkoppling som rör analyserna,
- att det i penningtvättsförordningen ska förtydligas att Finanspolisen ska samarbeta och utbyta information med andra finansunderrättelseenheter, och
- att det i penningtvättsförordningen ska förtydligas att samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism inom Polismyndigheten ska sammanställa, offentliggöra och ge in viss statistik till Europeiska kommissionen på grundval av de uppgifter som lämnas av de myndigheter som deltar i samordningsfunktionen.

I syfte att skapa och sprida kunskap och medvetenhet om penningtvätt och finansiering av terrorism bland verksamhetsutövarna, föreslås dessutom i promemorian att det i penningtvättslagen ska förtydligas att Finanspolisen så långt det är möjligt ska ge återkoppling till en verksamhetsutövare som har rapporterat om misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

I juni 2019 antogs Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1153 om fastställande av bestämmelser för att underlätta användning av finansiell information och andra uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda eller lagföra vissa brott och om upphävande av rådets beslut 2000/642/RIF. Bestämmelserna i direktivet syftar bl.a. till att underlätta brottsbekämpande myndigheters åtkomst till viss typ av information för att förebygga och

bekämpa penningtvätt, associerade förbrott och finansiering av terrorism samt till att underlätta samarbetet mellan medlemsstaternas finansunderrättelseenheter. Frågan om hur direktivet bör genomföras i svensk rätt bereds inom Regeringskansliet.

Uppdraget att utreda vilka ytterligare åtgärder som kan vidtas för att stärka arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är ett prioriterat arbete för regeringen. Det är ett arbete som sker på flera nivåer – globalt, inom Europeiska unionen (EU) och nationellt. I Sverige finns flera myndigheter, både tillsynsmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter, som berörs av frågan. Regeringen anser – inte minst mot bakgrund av att den senaste tidens händelseutveckling på området där flera fall av både konstaterad och misstänkt penningtvätt i svenska och utländska banker har uppmärksamrats – att det nu finns skäl att överväga vilka ytterligare åtgärder som kan vidtas för att stärka arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Regeringen anser därför att följande frågeställningar bör utredas. Frågeställningarna är självständiga i förhållande till varandra. Utredaren ska därför behandla dem var för sig.

Finansinspektionens förutsättningar att utöva tillsyn inom området för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Finansinspektionen finansieras dels med avgifter för tillstånd m.m. som regleras i förordningen (2001:911) om avgifter för prövning av ärenden hos Finansinspektionen, dels med avgifter för Finansinspektionens anslagsfinansierade verksamhet enligt förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet. I budgetpropositionen för 2020 anvisas 623 miljoner kronor för budgetåret 2020.

I budgetpropositionen för 2018 tillfördes ökade resurser till Finansinspektionen för att stärka tillsynen på området för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Sedan dess har regelverket på området förstärkts ytterligare och det gränsöverskridande samarbetet på området har fördjupats. Finansinspektionen har under 2019 tagit initiativ till att stärka sitt internationella tillsynssamarbete mot penningtvätt och omfördelat egna resurser för att öka tillsynskapaciteten.

Vidare har regeringen i budgetpropositionen för 2020 föreslagit att Finansinspektionen ska anvisas ökade resurser motsvarande 10 miljoner kronor fr.o.m. 2020 för att förstärka myndighetens arbete med tillsyn på området för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Frågorna om kapacitet och samarbete knyter nära an till t.ex. vilka befogenheter som Finansinspektionen bör ha för att utöva tillsyn och ingripa vid överträdelse av penningtvättslagen. Det är vidare möjligt att myndighetens förutsättningar att utöva sitt uppdrag skulle kunna förbättras genom organisatoriska, finansiella eller andra effektivitetshöjande åtgärder.

Utredaren ska därför

- analysera förutsättningarna för Finansinspektionen att utöva tillsyn på området för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, vilket ska innefatta en analys av inspektionens kompetensförsörjning samt hur ändamålsenliga dagens avgifter och ingripandesystem är,
- analysera och dra slutsatser av hur motsvarande tillsyns- och ingripandesystem är utformat i andra länder, och
- lämna de förslag till författningsändringar som krävs för att uppnå ett ändamålsenligt tillsyns- och ingripandesystem för Finansinspektionen på området för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Kreditinstituts samt Finanspolisens och andra brottsbekämpande myndigheters förutsättningar att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism

Inom området för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism finns ett antal myndigheter involverade med olika roller och funktioner, dels tillsynsmyndigheterna (Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Spelinspektionen, Revisorsinspektionen samt länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län), dels brottsbekämpande myndigheter som har uppgifter kopplade till det straffrättsliga regelverket på området (Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten).

Till det kommer att Finanspolisen, som är nationell finansunderrättelseenhet och del av den nationella underrättelseverksamheten inom Polismyndigheten, har i uppdrag att förebygga, upptäcka och effektivt bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

Dessutom finns ett stort antal olika verksamhetsutövare, framför allt banker och andra kreditinstitut, som alla har skyldigheter enligt det befintliga regelverket på området för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

När kreditinstitut utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism kan detta allvarligt skada allmänhetens förtroende för hela det finansiella systemet. Regeringen anser därför att det finns anledning att utreda vilka ytterligare åtgärder som bör vidtas för att underlätta för Finanspolisen, övriga brottsbekämpande myndigheter och kreditinstituten att förebygga och förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism och för att förbättra systemets funktionssätt. I det ligger inte bara att kreditinstituten måste ha ändamålsenliga befogenheter utan också att samarbetet på området är konstruktivt och effektivt. Det handlar om samarbetet mellan

- kreditinstitut,
- myndigheter,
- kreditinstitut och deras uppdragstagare (6 kap. 7 § lagen om bank- och finansieringsrörelse),
- Finanspolisen å ena sidan och kreditinstituten och deras uppdragstagare å andra sidan, och
- myndigheter och kreditinstitut i övrigt.

Med ett ökat informations- och erfarenhetsutbyte ökar förmågan att upptäcka och förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta gäller inte minst i den finansiella sektorn, där det i andra länder som t.ex. Nederländerna och Storbritannien finns nya modeller för informationsdelning mellan kreditinstitut och myndigheter.

Ett ökat informations- och erfarenhetsutbyte väcker frågor om behovet av en utökad möjlighet att behandla personuppgifter för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och behovet av ytterligare reglering på personuppgiftsområdet.

Utredaren ska därför

- analysera och överväga om det bör införas utökade möjligheter för kreditinstitut att utbyta information vid misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism utan att det finns ett transaktions samband,

- analysera och överväga de mer specifika metoder som används i andra länder (bl.a. Nederländerna och Storbritannien) för informationsdelning mellan kreditinstitut och myndigheter på området för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism,
- analysera om systemet med rapporterings- och uppgiftsskyldighet i förhållande till Finanspolisen har getts en ändamålsenlig utformning, med beaktande av att ett kreditinstitut kan uppdra åt någon annan att utföra vissa tjänster (6 kap. 7 § lagen om bank- och finansieringsrörelse),
- analysera och överväga en utökad möjlighet för kreditinstitut att behandla personuppgifter för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, inbegripet frågan om behovet av ytterligare reglering på personuppgiftsområdet, och
- lämna de förslag till författningsändringar som krävs.

Vid utförandet av uppdraget ska utredaren ta sin utgångspunkt i gällande rätt och särskilt med beaktande av EU:s dataskyddsregelverk göra en analys av konsekvenserna för den personliga integriteten.

Utredaren behöver redovisa noggranna avvägningar om motstående intressen vid förändringar i offentlighets- och sekretesslagstiftningen.

Befintlig tillsynsstruktur och samarbete

Utöver Sveriges advokatsamfund (som utövar tillsyn över advokater och advokatbolag) utövar sju myndigheter tillsyn över att verksamhetsutövare fullgör sina skyldigheter enligt penningtvättslagen:

- Fastighetsmäklarinspektionen (fastighetsmäklare),
- Finansinspektionen (företag som driver finansiell verksamhet),
- Spelinspektionen (företag som driver spelverksamhet),
- Revisorsinspektionen (revisorer och registrerade revisionsbolag), och
- länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län (övriga verksamhetsutövare).

Fyra av myndigheterna (Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Spelinspektionen och Revisorsinspektionen) utövar tillsyn över de verksamhetsutövare som omfattas av den ordinarie tillsynsverksamheten medan tre av myndigheterna – de tre länsstyrelserna – utövar tillsyn över de verksamhetsutövare som inte omfattas av någon särskild rörelselag.

Regeringen anser mot den bakgrunden att det finns anledning att analysera om den befintliga tillsynsstrukturen är ändamålsenlig. Utredaren ska därför

- göra en genomgripande analys av den befintliga tillsynsstrukturen, inbegripet förutsättningarna för ett effektivt samarbete mellan tillsynsmyndigheterna, t.ex. inom ramen för samordningsfunktionen inom Polismyndigheten,
- utifrån den gjorda analysen och med utgångspunkt i den befintliga tillsynsstrukturen lämna de författningsförslag som krävs för att förbättra penningtvättslagens funktionssätt och som beaktar kraven på rättssäkerhet, dataskydd och integritet, och
- göra en analys av för- och nackdelarna med den befintliga tillsynsstrukturen där ansvaret för tillsyn över verksamhetsutövarna är fördelat på flera myndigheter jämfört med att ansvaret för all tillsyn på området för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism läggs på färre myndigheter än i dag.

Utredningen ska kunna ligga till grund för ett ställningstagande i frågan om hur den framtida tillsynen på området bör struktureras. Det ligger emellertid inte i utredarens uppdrag att lämna förslag om en ny tillsynsstruktur.

Utredaren ska följa utvecklingen inom EU och kommer att behöva göra en rad kvalificerade antaganden om den framtida utvecklingen på området för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Det innebär att utredaren bör ta sin utgångspunkt i ett antal tänkbara händelseförlopp där konsekvenserna av att behålla befintlig tillsynsstruktur ställs mot konsekvenserna av förändringar av strukturen.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma om de förslag och författningsändringar som föreslås är förenliga med vad som följer av Sveriges medlemskap i EU. Därutöver ska utredaren, i förekommande fall, presentera en analys av de samhälls-ekonomiska konsekvenserna och fördelningskonsekvenserna av sina förslag. I det ingår att bedöma förslagets effekter för myndigheterna, t.ex. avseende administrativ börda. Utredaren ska utifrån de regler som föreslås lämna en redovisning av de konsekvenser och kostnader som uppstår för enskilda, för företagen och för myndigheterna (inbegripet eventuella konsekvenser för anställda vid myndigheterna). Om förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för staten ska förslag till finansiering lämnas. Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen

(1998:1474). Utredaren ska vid förslag till utformning av ny lagstiftning sträva efter att kostnaderna och de administrativa bördorna för berörda begränsas och hålls så låga som möjligt.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska i sitt arbete samråda med berörda myndigheter, organisationer och företag som har relevans för utredningsuppdraget, t.ex. de myndigheter som ingår i samordningsfunktionen vid Polismyndigheten och Sveriges advokatsamfund, Datainspektionen samt berörda branschorganisationer. Utredaren bör särskilt beakta pågående förhandlingar på EU-nivå och eventuella internationella rapporter och utvärderingar som har relevans för uppdraget, bl.a. EU:s utvärderingar av Sverige och EU-förhandlingarna om en möjlig framtida gemensam tillsynsmekanism på området för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Utredaren får ta upp närliggande frågor i samband med de frågeställningar som ska utredas. Utredaren ska också hålla sig informerad om och beakta annat pågående och relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2020.

(Finansdepartementet)