

Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Volym 1

Betänkande av 2022 års penningtvättsutredning

Stockholm 2024



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2024:58

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0995-1 (tryck)

ISBN 978-91-525-0996-8 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Niklas Wykman

Regeringen beslutade den 16 juni 2022 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att anpassa svensk rätt till de ändringar i regelverket som blir resultatet av förhandlingarna inom EU om ändringar av regelverket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (dir. 2022:76). Enligt direktivet skulle uppdraget redovisas den 31 augusti 2024. Den 30 mars 2023 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen (dir. 2023:49).

Till särskild utredare förordnades från och med den 1 september 2022 dåvarande justitierådet och numera advokaten Helena Rosén Andersson.

Som sakkunniga i utredningen förordnades från och med den 14 november 2022 rättssakkunniga Marcus Wågman och Johanna Ring (då Johansson), Finansdepartementet och kanslirådet Max Stille, Justitiedepartementet. Max Stille entledigades den 1 mars 2023 och samma dag förordnades rättssakkunniga Moa Pettersson, Justitiedepartementet. Johanna Ring entledigades den 29 mars 2023 och förordnades åter igen den 1 mars 2024. Marcus Wågman entledigades den 22 augusti 2023 och samma dag förordnades departementssekreteraren Viktor Halonen, Finansdepartementet. Moa Pettersson entledigades den 7 september 2023 och samma dag förordnades kanslirådet Carola Choi, Justitiedepartementet.

Som experter i utredningen förordnades från och med den 14 november 2022 juristen Frida Berglund, Länsstyrelsen i Stockholms län, seniora åklagaren Andreas Bogseth, Ekobrottsmyndigheten, juristen Sara Ekstrand, Svenska Bankföreningen, advokaten Karin Faxén Ågrup, Mannheimer Swartling Advokatbyrå, verksjuristen Erik Jonsson, Bolagsverket, verksamhetsutvecklaren och strategiske analytikern Magnus Karlsson, Polismyndigheten, verksjuristen Sandra Lima, Säkerhetspolisen, juristen Jessica Otterstål, Revisors-

inspektionen, myndighetschefen Gunilla Paulsson, Fastighetsmäklarinspektionen, chefsjuristen Johan Röhr, Spelinspektionen, rättsliga experten Olof Sundin, Skatteverket och seniora juristen Mika Tuominen, Finansinspektionen. Sandra Lima entledigades den 1 mars 2023 och samma dag förordnades verksjuristen Charlotte Hakelius, Säkerhetspolisen. Mika Tuominen entledigades den 10 mars 2023 och den 29 mars 2023 förordnades seniora juristen Vidar Gothenby, Finansinspektionen. Frida Berglund entledigades den 29 mars 2023 och samma dag förordnades länsjuristen Ann-Charlotte Broman, Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Den 28 april 2023 förordnades förbundsjuristen Johan Karlsson, Riksidrottsförbundet och ordföranden Hannah Kroksson, Forum som experter i utredningen. Charlotte Hakelius entledigades den 22 augusti 2023 och samma dag förordnades enhetschefen Daniel Schreiber, Säkerhetspolisen.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 1 september 2022 juristen Lovisa Hedberg och den 1 oktober 2022 hovrättsassessorn Tobias Bremell.

Utredningen, som har antagit namnet 2022 års penningtvättsutredning, överlämnar nu sitt betänkande *Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism* (SOU 2024:58). Med detta är arbetet slutfört.

Stockholm i augusti 2024

Helena Rosén Andersson

Lovisa Hedberg
Tobias Bremell

Innehåll

VOLYM 1

Definitioner	27
Sammanfattning	31
Summary	39
1 Författningsförslag	47
1.1 Förslag till lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.....	47
1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	80
1.3 Förslag till lag om ändring i handelsregisterlagen (1974:157).....	82
1.4 Förslag till lag om ändring i sparbankslagen (1987:619)	84
1.5 Förslag till lag om ändring i konkurslagen (1987:672)	86
1.6 Förslag till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220).....	87
1.7 Förslag till lag om ändring i pantbankslagen (1995:1000).....	88
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti	91
1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet.....	92
1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige.....	98

1.11	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister.....	100
1.12	Förslag till lag om ändring i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument	101
1.13	Förslag till lag om ändring i revisionslagen (1999:1079) ...	104
1.14	Förslag till lag om ändring i lagen (2000:224) om fastighetsregister	106
1.15	Förslag till lag om ändring i revisorslagen (2001:883)	107
1.16	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:46) om värdepappersfonder.....	111
1.17	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse	122
1.18	Förslag till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551)....	135
1.19	Förslag till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden	140
1.20	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	152
1.21	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster	161
1.22	Förslag till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043)	173
1.23	Förslag till lag om ändring i lagen (2011:755) om elektroniska pengar	180
1.24	Förslag till lag om ändring i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.....	189
1.25	Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	191
1.26	Förslag till lag om ändring i lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder.....	193

1.27	Förslag till lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter	202
1.28	Förslag till lag om ändring i lagen (2014:307) om straff för penningtvåtsbrott.....	207
1.29	Förslag till lag om ändring i lagen (2015:62) om identifiering av rapporteringspliktiga konton med anledning av FATCA-avtalet	208
1.30	Förslag till lag om ändring i lagen (2015:911) om identifiering av rapporteringspliktiga konton vid automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton	213
1.31	Förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27) ...	221
1.32	Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter.....	222
1.33	Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling	228
1.34	Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna	230
1.35	Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.....	232
1.36	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar.....	234
1.37	Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138)	238
1.38	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution.....	244
1.39	Förslag till lag om ändring i lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem	251
1.40	Förslag till lag om ändring i lagen (2020:434) om rapporteringspliktiga arrangemang.....	254
1.41	Förslag till lag om ändring i fastighetsmäklarlagen (2021:516).....	255

1.42	Förslag till lag om ändring i lagen (2021:899) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gräsrotsfinansiering.....	259
1.43	Förslag till lag om ändring i lagen (2022:197) om ändring i lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder	261
1.44	Förslag till lag om ändring i lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen.....	265
1.45	Förslag till lag om ändring i lagen (2024:114) om clearing och avveckling av betalningar	268
2	Inledning	269
2.1	Uppdraget	269
2.2	Utredningens arbete och förutsättningarna för arbetet.....	270
2.3	Betänkandets disposition	271
3	Bakgrund	273
3.1	Inledning	273
3.2	Vad är penningtvätt?	274
3.3	Vad är finansiering av terrorism?.....	275
3.4	Förekomsten av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige	276
3.4.1	Inledning.....	276
3.4.2	Risken för penningtvätt och finansiering av terrorism i olika sektorer.....	277
3.5	Internationellt arbete för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism	278
3.5.1	Fatf.....	278
3.6	EU-regleringen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism	279
3.6.1	Penningtvättsdirektiven.....	279

3.7	Nuvarande svensk reglering	280
3.7.1	Inledning	280
3.7.2	Regleringens struktur.....	280
3.7.3	Tillsyn och ingripanden.....	284
3.7.4	Brottsbekämpande myndigheter	286
3.7.5	Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.....	286
4	EU:s lagstiftningspaket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.....	289
4.1	Bakgrund	289
4.2	Penningtvättsförordningen	290
4.3	Sjätte penningtvättsdirektivet	295
4.4	Amla-förordningen.....	300
5	Författningstekniska frågor och allmänna överväganden	305
5.1	Inledning.....	305
5.2	En ny lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.....	305
5.3	Behovet av anpassningar och kompletterande lagstiftning till EU-förordningarna	306
5.3.1	Terminologin i svensk rätt	306
5.3.2	Anpassningar och kompletteringar i förhållande till penningtvättsförordningen.....	307
5.3.3	Anpassningar och kompletteringar i förhållande till Amla-förordningen.....	307
5.4	Utgångspunkter i kommittédirektiven.....	308
5.5	Hänvisningar till EU-rättsakter	308
5.6	Följdändringar.....	309

6	Definitioner och tillämpningsområde.....	311
6.1	Inledning.....	311
6.2	Definitionen av penningtvätt.....	311
6.2.1	Den gällande definitionen överensstämmer till stor del med penningtvättsförordningens definition	311
6.3	Definitionen av finansiering av terrorism	312
6.3.1	Den gällande definitionen överensstämmer med penningtvättsförordningens definition.....	312
6.4	Definitioner i penningtvättsförordningen och sjätte penningtvättsdirektivet	314
6.5	Personer i politiskt utsatt ställning	315
6.5.1	Nuvarande reglering.....	315
6.5.2	En förteckning över svenska viktiga offentliga funktioner.....	316
6.5.3	De offentliga funktioner som ska omfattas av begreppet.....	318
6.6	Tillämpningsområde.....	322
6.6.1	Den nuvarande regleringen.....	322
6.6.2	Tillämpningsområdet utvidgas i penningtvättsförordningen.....	323
6.6.3	Reglering av vilka som är verksamhetsutövare och myndigheter som är tillsynsmyndigheter	324
6.6.4	Identifiering av riskutsatta sektorer på nationell nivå.....	325
6.7	Verksamhetsutövare som omfattas av nuvarande reglering bör behållas	326
6.7.1	Pantbanker.....	326
6.7.2	Auktionsplattformar för handel med utsläppsrätter.....	327
6.7.3	Kontant varuhandel.....	327
6.7.4	Tröskelvärdet för kontantbetalningar.....	328
6.7.5	Undantaget för vissa speltjänster	330
6.7.6	Undantaget för tillfällig eller begränsad finansiell verksamhet.....	332

6.7.7	Förhandsanmälan vid undantag.....	333
6.7.8	Förfarandet vid nya bestämmelser om ytterligare verksamhetsutövare	333
6.7.9	Ytterligare verksamhetsutövare bör inte omfattas	334
6.8	Krav som rör vissa tjänsteföretag.....	339
6.9	Kontaktpunkter	340
7	Riskbedömning och statistik.....	343
7.1	Inledning.....	343
7.2	Överstatlig riskbedömning.....	343
7.3	Nationell riskbedömning.....	344
7.3.1	De nuvarande reglerna.....	344
7.3.2	Genomförandet av reglerna i sjätte penningtvättsdirektivet	345
7.4	Statistik.....	346
7.4.1	Nuvarande ordning.....	346
7.4.2	Statistikkrav i sjätte penningtvättsdirektivet	348
8	Register över verkliga huvudmän	351
8.1	Inledning.....	351
8.2	Tillämpningsområdet.....	352
8.2.1	Tillämpningsområdet för regleringen om verkligt huvudmannaskap utvidgas	352
8.2.2	Särskilt om den ideella sektorn	356
8.3	Den nya EU-regleringens förhållande till regeringsformen... 357	
8.3.1	EU-rätten har företräde framför nationell rätt....	357
8.3.2	Den nya EU-regleringen står i överensstämmelse med regeringsformen	358
8.4	Den nya penningtvättslagen behöver kopplas samman med penningtvättsförordningen	366
8.5	Registreringsmyndighet	367
8.6	Anmälningsskyldiga.....	369

8.7	Registrets innehåll	378
8.8	Uppgifterna i registret ska vara korrekta, adekvata och aktuella.....	380
8.8.1	Sjätte penningtvättsdirektivet	380
8.8.2	Det finns vissa brister i registret	381
8.8.3	Brister i och utebliven anmälan	382
8.8.4	Felaktiga uppgifter	384
8.8.5	Kontroll av en verklig huvudmans identitet	385
8.8.6	Årlig bekräftelse	389
8.8.7	Anmälan om felaktiga uppgifter i registret	391
8.8.8	Det bör införas en ny sekretessbestämmelse	395
8.9	Tillgången till uppgifter i registret.....	399
8.9.1	Tillgången till uppgifter i registret ska begränsas ..	399
8.9.2	Undantag från tillgången till uppgifter i registren	408
8.10	Förbättrade kontrollmöjligheter	415
8.10.1	Bolagsverket ska kontrollera uppgifterna i registret över verkliga huvudmän	415
8.10.2	Skyldighet att lämna upplysningar	420
8.10.3	Bolagsverkets underrättelseskyldighet	421
8.11	Sanktioner	421
8.11.1	Penningtvättsförordningen och sjätte penningtvättsdirektivet	421
8.11.2	Nuvarande reglering om sanktioner	422
8.11.3	Nuvarande sanktioner har kritiserats för att vara otillräckliga	423
8.11.4	En ny reglering om ingripanden.....	425
8.11.5	Föreläggande att vidta rättelse.....	427
8.11.6	Vitesföreläggande.....	428
8.11.7	Tvångslikvidation av aktiebolag	437
8.11.8	Tvångslikvidation av ekonomiska föreningar.....	440
8.11.9	Avregistrering från handelsregistret	443
8.11.10	Sanktionsavgifter, förseningsavgifter och straff ...	446
8.11.11	Verkställighet av sanktioner mot registreringsskyldiga som är etablerade utanför EES	450
8.11.12	Underrättelser till kommissionen	452

8.12	Personuppgiftsbehandling.....	452
8.12.1	Utgångspunkter.....	452
8.12.2	Bolagsverkets personuppgiftsbehandling vid kontroller	453
8.12.3	Behandling av känsliga personuppgifter.....	457
8.13	Underrättelser till kommissionen	461
8.14	Avgifter.....	463
8.15	Överklagande	467
9	Konto- och värdefackssystemet	469
9.1	Inledning.....	469
9.2	Konto- och värdefackssystemet.....	470
9.3	Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om register över bankkonton och elektroniska datasöksystem.....	471
9.4	Genomförandeakter för sammankoppling av register	476
9.5	Tillgången till konto- och värdefackssystemet	476
9.5.1	Tidigare ställningstaganden.....	476
9.5.2	Verksamhetsutövarnas förutsättningar och behov av tillgång	478
9.6	Internationell utblick.....	482
9.6.1	Danmark.....	483
9.6.2	Finland	483
9.6.3	Norge	484
9.6.4	Övriga länder	484
9.7	Det är förenligt med direktivet att utvidga tillgången även till verksamhetsutövare	484
9.8	Tillgången till konto- och värdefackssystemet bör utvidgas	485
9.9	Uppgifter som ska få hämtas ur systemet	488
9.10	Intresseavvägningen.....	489
9.11	Reglering om en utökad tillgång till konto- och värdefackssystemet	492

10	Finansunderrättelseenheten	495
10.1	Finansunderrättelseenhetens roll, organisation och ansvar ..	495
10.1.1	Polismyndigheten är finansunderrättelseenhet ...	495
10.1.2	Finansunderrättelseenhetens oberoende och resurser	496
10.1.3	Finansunderrättelseenhetens ansvar	500
10.1.4	Krav på säkerhet och konfidentialitet	503
10.2	Finansunderrättelseenhetens tillgång till information	504
10.2.1	Inledning	504
10.2.2	Betydelsen av vissa uttryck i direktivet	505
10.2.3	Utgångspunkter	506
10.2.4	Information i konto- och värdefackssystemet	508
10.2.5	Information om elektroniska överföringar	509
10.2.6	Information om hypotekslån och andra lån	510
10.2.7	Databaser för nationell valuta och valutaväxling ..	512
10.2.8	Information om värdepapper	513
10.2.9	Skatteuppgifter	517
10.2.10	Fastighetsregister	519
10.2.11	Folkbokföringsregister	525
10.2.12	Passregister	527
10.2.13	Databaser över gränsöverskridande resor	528
10.2.14	Bolagsregister	542
10.2.15	Vägfartregister, luftfartygsregister och fartygsregister	550
10.2.16	Socialförsäkringsregister	556
10.2.17	Uppgifter i tullverksamhet	558
10.2.18	Vapenregister	564
10.2.19	Information hos finansiella tillsynsorgan	566
10.2.20	Handel med utsläppsrätter	569
10.2.21	Nationella register över migration	572
10.2.22	Handelsdomstolar	576
10.2.23	Insolvensdatabaser	577
10.2.24	Information hos konkursförvaltare	579
10.2.25	Information hos brottsbekämpande myndigheter	581
10.2.26	Information hos verksamhetsutövare	590

10.2.27	Övriga bestämmelser om finansunderrättelseenhetens tillgång till information	592
10.2.28	Pågående lagstiftningsärenden.....	595
10.2.29	Sekretess.....	596
10.2.30	Skyddet för den personliga integriteten.....	597
10.2.31	Personuppgiftsbehandling	599
10.3	Dispositionsförbud.....	607
10.3.1	Dispositionsförbud som avser transaktioner.....	607
10.3.2	Dispositionsförbud som avser affärsförbindelser...	613
10.3.3	Dispositionsförbud på begäran av en utländsk finansunderrättelseenhet.....	618
10.3.4	Åklagares prövning av ett beslut om dispositionsförbud	619
10.3.5	När ett dispositionsförbud ska hävas	619
10.3.6	Underrättelse om beslut om dispositionsförbud...	621
10.3.7	Rättslig prövning	622
10.3.8	Staten ansvarar för skada som vållats i myndigheternas verksamhet	630
10.4	Information till verksamhetsutövare	630
10.5	Samarbete och informationsutbyte med behöriga myndigheter	643
10.5.1	Brottsbekämpande myndigheters begäran om information.....	643
10.5.2	Myndigheters återkoppling till finansunderrättelseenheten	650
10.5.3	Generella bestämmelser om samarbete	651
10.6	Samarbete och informationsutbyte med andra finansunderrättelseenheter	652
10.6.1	Samarbete och utbyte av information	652
10.6.2	Användningsbegränsningar.....	655
10.6.3	Verkan av straffbestämmelser.....	661
10.7	Finansunderrättelseenhetens årsrapport	662
10.8	Återkoppling vid rapportering om penningtvätt eller finansiering av terrorism.....	663

11	Penningtvätsregistret	667
11.1	Inledning	667
11.2	Penningtvätsregistrets innehåll	668
11.3	Tidigare ställningstaganden.....	669
11.4	Brottsbekämpande myndigheter som har behov av uppgifter i penningtvätsregistret	671
11.5	Tillgången till uppgifter i penningtvätsregistret enligt nuvarande reglering.....	675
11.6	Andra sätt för brottsbekämpande myndigheter att få tillgång till finansiell information	679
11.7	Behovet av en utökad tillgång till penningtvätsregistret ..	680
12	Övervakningen av självreglerande organ.....	693
12.1	Inledning	693
12.2	Advokatsamfundet och dess penningtvättstillsyn.....	694
12.2.1	Allmänt om Advokatsamfundets uppdrag	694
12.2.2	Advokatsamfundets tillsynsuppdrag	695
12.3	Myndigheten som ska övervaka Advokatsamfundets penningtvättstillsyn	699
12.3.1	Utredningens tillvägagångssätt	699
12.3.2	Vikten av ett oberoende advokatsamfund och förhållandet till penningtvättslagen	700
12.3.3	Utgångspunkter vid valet av myndighet.....	701
12.3.4	Justitiekanslerns nuvarande tillsyn över Advokatsamfundet.....	702
12.3.5	Länsstyrelserna och sanktionsavgifter mot advokater och advokatbolag	704
12.3.6	Justitiekanslern ska utses till myndigheten som ska övervaka Advokatsamfundets penningtvättstillsyn.....	705
12.4	Regleringens utformning	707
12.4.1	Utgångspunkter vid utformningen av regelverket.....	707

12.4.2	Justitiekanslerns uppdrag	707
12.4.3	Justitiekanslerns befogenheter.....	708
12.4.4	Underrättelser till brottsutredande myndigheter ..	710
12.4.5	Årsrapportering	711
12.4.6	Överklagande	712
12.4.7	Sekretess.....	714
12.5	Penningtvättsförordningens regler om rapportering av misstänkta transaktioner.....	715
12.6	Bestämmelser om tillsyn över och ingripanden mot advokater och advokatbolag	717
13	Samarbete och informationsutbyte	719
13.1	Inledning.....	719
13.2	Allmänna bestämmelser om samarbete	719
13.3	Kommunikation av förteckningen över de behöriga myndigheterna	722
13.4	Samarbete med Amla	723
13.5	Samarbete som rör kreditinstitut	724
13.5.1	Samarbete mellan finansiella tillsynsmyndigheter, finansunderrättelseenheten och tillsynsmyndigheter för kreditinstitut.....	724
13.5.2	Underrättelse om svagheter i kontrollsystemet....	725
13.5.3	Underrättelse om omotiverad vägran att ingå affärsförbindelse	726
13.5.4	Samarbete mellan finansiella tillsynsmyndigheter och resolutionsmyndigheter	728
13.5.5	Rapportering och riktlinjer	728
13.6	Samarbete som rör revisorer.....	729
13.7	Utbyte av information som rör kreditinstitut och finansiella institut mellan enheter som är bundna av tystnadsplikt	732
13.8	Utbyte av information mellan tillsynsmyndigheter och med andra myndigheter	736

13.9	Riktlinjer om samarbete	739
13.10	Utbyte av information när det gäller genomförandet av riktlinjer för grupper i tredjeländer.....	740
13.11	Tillsynskollegier för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism	741
13.12	Samarbete med finansiella tillsynsmyndigheter i tredjeländer	744
14	Behandling av personuppgifter och lagring av uppgifter	747
14.1	Inledning	747
14.2	Nuvarande reglering	747
14.2.1	Allmänna regler om personuppgiftsbehandling..	747
14.2.2	Regler om personuppgiftsbehandling i penningtvättslagen	749
14.2.3	Regler om lagring av uppgifter i penningtvättslagen	750
14.3	De nya EU-reglerna	751
14.3.1	Behandling av personuppgifter.....	751
14.3.2	Konflikten mellan penningtvättsregelverket och dataskyddsregelverket.....	755
14.3.3	Lagring av uppgifter	759
15	Tillsyn	761
15.1	Inledning	761
15.2	Kontroller av företagsledning och verkliga huvudmän i vissa verksamhetsutövare	761
15.3	Nationella tillsynsmyndigheters befogenheter och resurser	766
15.4	Tillhandahållande av information till verksamhetsutövare	768
15.5	Riskbaserad tillsyn.....	769
15.6	Förmedling till finansunderrättelseenheter	772

15.7	Tillsyn av verksamhetsutövare som utövar etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster	773
15.8	Bestämmelser som rör samarbete vid tillsyn av koncerner...	777
15.9	Tillsynsmyndigheternas tillgång till information om fastigheter.....	779
16	Sanktioner	781
16.1	Inledning.....	781
16.2	Allmänna bestämmelser om sanktioner	781
16.3	Administrativa sanktioner	786
16.4	Administrativa åtgärder som inte är sanktioner.....	788
16.5	Offentliggörande av administrativa sanktioner och åtgärder	791
16.6	Skydd för rapporterade personer	792
16.6.1	Rapportering av överträdelser.....	792
16.6.2	Skydd mot repressalier och skadestånd.....	795
16.7	Utbyte av upplysningar om sanktioner	797
16.8	Penningtvättsförordningens regler om sanktioner	798
17	Penningtvättsförordningen	801
17.1	Inledning.....	801
17.2	Allmänna överväganden.....	802
17.3	Uppdragsavtal	803
17.4	Allmän riskbedömning	804
17.5	Kontrollfunktioner	806
17.6	Skärpta åtgärder för kundkännedom	808
17.7	Rapportering vid misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism.....	810

17.8	Tystnadsplikt	814
17.9	Högriskredjeländer	820
18	Amla-förordningen	823
18.1	Bakgrund.....	823
18.2	Allmänna överväganden	824
18.3	Överlåtelse av beslutanderätt till EU	825
18.3.1	Gällande rätt	825
18.3.2	Amla-förordningen kräver ingen ytterligare överföring av beslutanderätt till EU	827
18.4	Amlas rättsliga ställning.....	830
18.5	Amlas direkta tillsyn.....	831
18.5.1	Finansinspektionen är finansiell tillsynsmyndighet.....	831
18.5.2	Amlas uppgifter vid direkt tillsyn	834
18.5.3	Amlas befogenheter vid direkt tillsyn.....	840
18.5.4	Amlas allmänna utredningar och rätt att få tillgång till information.....	841
18.5.5	Platsundersökningar och handräckning	842
18.5.6	Finansinspektionens bistånd till Amla	847
18.5.7	Tillsynsbefogenheter, sanktionsavgifter och viten	849
18.5.8	Äkthetskontroll och verkställighet	853
18.5.9	Överklagande av Amlas beslut	857
18.5.10	Samarbete och informationsutbyte.....	858
18.6	Amlas indirekta tillsyn	861
18.6.1	Bedömning av finansiella tillsynsorgans verksamheter	861
18.6.2	Amla kan begära att finansiella tillsynsorgan ska ingripa mot icke utvalda verksamhetsutövare ..	862
18.7	Amlas tillsyn över den icke-finansiella sektorn.....	868
18.7.1	Inbördes utvärderingar	869
18.7.2	Amlas befogenheter i förhållande till icke finansiella tillsynsmyndigheter	871

18.8	Samarbete och informationsutbyte.....	872
18.9	Samarbete och informationsutbyte mellan Amla och finansunderrättelseenheter	883
18.10	Arbetsrättsliga frågor.....	886
18.10.1	Utlandsstationering.....	887
18.10.2	Socialförsäkring, folkbokföring och skattskyldighet.....	893
18.10.3	Arbetsrättslig och arbetsmiljörättslig lagstiftning ..	894
18.10.4	Anställda vid svenska myndigheter kan delta i Amlas verksamhet utan att vara utstationerade ..	896
18.10.5	Företrädare för svenska myndigheter i Amlas styrelse.....	896

VOLYM 2

19	Reglering som inte styrs av EU-rätten	899
19.1	Inledning.....	899
19.2	Uppgiftsskyldigheten till Finanspolisen och Säkerhetspolisen.....	899
19.2.1	Tystnadsplikt	902
19.2.2	Behandling av personuppgifter	903
19.3	Samverkan enligt penningtvättslagen	905
19.3.1	Nuvarande reglering	905
19.3.2	Samverkan enligt den nya penningtvättslagen.....	907
19.4	Samkörning av register	908
20	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	911
20.1	Ikraftträdande	911
20.1.1	Penningtvättsförordningen.....	911
20.1.2	Amla-förordningen	911
20.1.3	Sjätte penningtvättsdirektivet och övrig reglering...	912
20.2	Övergångsbestämmelser.....	913
20.2.1	Affärsförbindelser som har etablerats före penningtvättsförordningens ikraftträdande.....	913

20.2.2	Överträdelse som inträffat före penningtvättsförordningens ikraftträdande	913
20.2.3	Registret över verkliga huvudmän	914
21	Konsekvensanalys	917
21.1	Inledning	917
21.2	Samhällsekonomiska konsekvenser	918
21.3	Konsekvenser för enskilda	920
21.4	Konsekvenser för företagen	920
21.5	Konsekvenser av regleringen om registrering av verkliga huvudmän	921
21.5.1	Utgångspunkter	921
21.5.2	Berörda företag och enskilda	922
21.5.3	Konsekvenser för enskilda	922
21.5.4	Särskilt om konsekvenser för den ideella sektorn ..	924
21.6	Konsekvenser för staten	926
21.6.1	Allmänt	926
21.6.2	Konsekvenser för Bolagsverket	927
21.6.3	Konsekvenser för Finansinspektionen	931
21.6.4	Konsekvenser för Justitiekanslern	931
21.6.5	Konsekvenser för länsstyrelserna	931
21.6.6	Konsekvenser för Kronofogdemyndigheten	932
21.6.7	Konsekvenser för Polismyndigheten	933
21.6.8	Konsekvenser för Skatteverket	934
21.6.9	Konsekvenser för Sveriges domstolar	937
21.7	Behovet av speciella informationsinsatser	938
21.8	Förenlighet med EU-rätten	938
22	Författningskommentar	939
22.1	Förslaget till lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism	939
22.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	1003

22.3	Förslaget till lag om ändring i handelsregisterlagen (1974:157).....	1004
22.4	Förslaget till lag om ändring i sparbankslagen (1987:619) ..	1005
22.5	Förslaget till lag om ändring i konkurslagen (1987:672) ..	1006
22.6	Förslaget till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220)	1007
22.7	Förslag till lag om ändring i pantbankslagen (1995:1000) ..	1008
22.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti	1010
22.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet	1010
22.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige	1016
22.11	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister	1017
22.12	Förslaget till om ändring i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument	1017
22.13	Förslaget till lag om ändring i revisionslagen (1999:1079) ..	1020
22.14	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:224) om fastighetsregister.....	1021
22.15	Förslaget till lag om ändring i revisorslagen (2001:883) ..	1021
22.16	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:46) om värdepappersfonder	1025
22.17	Förslaget till om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse	1034
22.18	Förslaget till lag om ändring i aktiebolagslagen (2005:551) ..	1045
22.19	Förslaget lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden	1049

22.20 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	1060
22.21 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster	1068
22.22 Förslaget till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043)	1079
22.23 Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:755) om elektroniska pengar	1085
22.24 Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.....	1093
22.25 Förslaget till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)	1094
22.26 Förslaget till lag om ändring i lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder.....	1095
22.27 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter	1103
22.28 Förslaget till lag om ändring i lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott	1108
22.29 Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:62) om identifiering av rapporteringspliktiga konton med anledning av FATCA-avtalet.....	1108
22.30 Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:911) om identifiering av rapporteringspliktiga konton vid automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton.....	1110
22.31 Förslaget till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)	1114
22.32 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter	1115
22.33 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling	1120

22.34 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna	1121
22.35 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.....	1123
22.36 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar.....	1124
22.37 Förslaget till lag om ändring i spellagen (2018:1138)	1128
22.38 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution.....	1133
22.39 Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem	1139
22.40 Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:434) om rapporteringspliktiga arrangemang.....	1141
22.41 Förslaget till lag om ändring i fastighetsmäklarlagen (2021:516).....	1142
22.42 Förslaget till lag om ändring i lagen (2021:899) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gräsrotsfinansiering	1145
22.43 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:197) om ändring i lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder.....	1146
22.44 Förslaget till lag om ändring i lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen	1149
22.45 Förslaget till lag om ändring i lagen (2024:114) om clearing och avveckling av betalningar	1151
Referenser	1153
Särskilt yttrande	1163

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2022:76.....	1165
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2023:49.....	1179
Bilaga 3	Parallelluppställning	1185
Bilaga 4	Penningtvättsförordningen.....	1201
Bilaga 5	Bilaga till penningtvättsförordningen	1393
Bilaga 6	Amla-förordningen	1403
Bilaga 7	Sjätte penningtvättsdirektivet.....	1595

Definitioner

2009 års förordning	Förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism
ABL	Aktiebolagslagen (2005:551)
Amla	Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism inom EU
Amla-förordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) xx/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010
Dataskyddsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)
Direktivet om finansiell information	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1153 av den 20 juni 2019 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

Eba	Europeiska bankmyndigheten
EUF-fördraget	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Europakonventionen	Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
Europolförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och om ersättande och upphävande av rådets beslut 2009/371/RIF, 2009/934/RIF, 2009/935/RIF, 2009/936/RIF och 2009/968/RIF
EU:s förordning om referensvärden	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/1011 av den 8 juni 2016 om index som används som referensvärden för finansiella instrument och finansiella avtal eller för att mäta investeringsfonders resultat, och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2014/17/EU och förordning (EU) nr 596/2014
Femte penningtvättsdirektivet	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

Fjärde penningtvättsdirektivet	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
Förordningen om kreditvärderingsinstitut	Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1060/2009 av den 16 september 2009 om kreditvärderingsinstitut
Kontantkontrollförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1672 av den 23 oktober 2018 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen och om upphävande av förordning (EG) nr 1889/2005
OSF	Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
OTC-förordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister
OTC-lagen	Lagen (2013:287) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister
Penningtvättsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) xx/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism

Penningtvättslagen	Lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism
Polisens brottsdataförordning	Förordningen (2018:1942) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område
Polisens brottsdatalag	Lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område
Registerförordningen	Förordningen (2017:667) om registrering av verkliga huvudmän
Registerlagen	Lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän
Sjätte penningtvättsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) xx/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849
Terrorismdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF

Sammanfattning

Inledning

Penningtvätt och finansiering av terrorism utgör ett hot mot det finansiella systemet och vårt demokratiska samhälle. För att kunna förebygga och förhindra dessa företeelser krävs det regler som innebär att företag, myndigheter och andra aktörer vidtar effektiva åtgärder för att motverka riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Dagens penningtvättsreglering grundar sig till stor del på EU:s fjärde och femte penningtvättsdirektiv som i svensk rätt genomförs huvudsakligen i penningtvättslagen. Penningtvätt och finansiering av terrorism är globala problem och skillnader i lagstiftningen mellan länder kan utnyttjas av aktörer som agerar gränsöverskridande. Det nya lagstiftningspaketet från EU innebär att de tidigare direktiven ersätts av en förordning, penningtvättsförordningen, som medför en enhetlig lagstiftning inom EU. Lagstiftningspaketet innehåller ytterligare en förordning, Amla-förordningen, som innebär att den nya EU-myndigheten Amla inrättas för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. I den utsträckning medlemsstaterna alltså ska ha en flexibilitet i hur bestämmelserna ska genomföras har de placerats i ett direktiv, det sjätte penningtvättsdirektivet.

Utredningen har haft i uppdrag att anpassa och komplettera svensk rätt med anledning av de nya EU-förordningarna och att i svensk rätt genomföra det nya EU-direktivet. Utredningen har också fått vissa ytterligare uppdrag som inte följer av EU-rätten.

Eftersom förhandlingarna om lagstiftningspaketet drog ut på tiden har utredningen inte kunnat lämna förslag grundade på de slutliga rättsakterna. Utredningen har därför lämnat sina förslag baserat på ministerrådets förhandlingsmandat.

En ny penningtvättslag

Utredningen föreslår att den nuvarande penningtvättslagen och registerlagen ersätts med en ny gemensam lag, den nya penningtvättslagen. I den genomförs bestämmelserna i sjätte penningtvättsdirektivet. I lagen finns också kompletterande bestämmelser till penningtvätsförordningen och Amla-förordningen. Genom att samla regleringen i en och samma lag säkerställs att den svenska lagstiftningen får en ändamålsenlig utformning ur en materiell, språklig och redaktionell synvinkel.

Utökad informationstillgång och större befogenheter för finansunderrättelseenheten

Genom utredningens förslag får Finanspolisen, som är Sveriges finansunderrättelseenhet, bättre tillgång till information ur register och databaser samt från myndigheter och andra aktörer. Den utökade informationstillgången kommer förbättra möjligheterna att förebygga, förhindra och upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Dispositionsförbud innebär ett temporärt beslut på förbud att flytta eller på annat sätt disponera egendom. Beslut om dispositionsförbud fattas av Finanspolisen eller Säkerhetspolisen. Utredningens förslag innebär att den möjliga förbudstiden förlängs från två till tio dagar och att en ny typ av dispositionsförbud som avser affärsförbindelser införs. Vid ett sådant förbud får verksamhetsutövaren inte fullgöra de förpliktelser som denne har åtagit sig att utföra i förhållande till en kund. Skillnaden mot ett dispositionsförbud som avser transaktioner är att ett dispositionsförbud som avser affärsförbindelser kan avse alla verksamhetsutövarens produkter och tjänster.

Det införs också en möjlighet för finansunderrättelseenheten att, även om sekretess föreligger, lämna information till verksamhetsutövarna om personer som förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Finanspolisen kan redan i dag lämna uppgifter om typer av transaktioner eller aktiviteter och geografiska områden som kan utgöra en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism till verksamhetsutövare. Detta utökas alltså till att även omfatta personer som förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Verksamhetsutövaren ska beakta informationen när den vidtar åtgärder för

kundkännedom. Informationen får användas i sex månader från mottagandet. Därefter får uppgiften användas om det finns stöd för att den fortfarande är relevant.

Verksamhetsutövare som ska omfattas av lagstiftningen

Genom penningtvättsförordningen kommer ytterligare verksamhetsutövare att omfattas av penningtvättsregelverket, exempelvis leverantörer av kryptotillgångstjänster. Utredningens förslag innebär dessutom att pantbanker, varuhandlare som hanterar kontanta betalningar över 5 000 euro och auktionsplattformar för handel med utsläppsätter även fortsättningsvis ska omfattas av lagstiftningen. Detta utgör nationella val. Trots att det finns vissa risker för penningtvätt och finansiering av terrorism i andra branscher bedömer utredningen att kretsen av verksamhetsutövare inte behöver utvidgas ytterligare.

Kreditinstitut ska få tillgång till uppgifter i konto- och värdefackssystemet

Konto- och värdefackssystemet innehåller uppgifter om innehavaren till ett konto eller värdefack. Endast vissa myndigheter har i nuläget tillgång till konto- och värdefackssystemet. Utredningen har övervägt om verksamhetsutövare ska få tillgång till konto- och värdefackssystemet och kommit fram till att kreditinstitut har störst behov av uppgifterna i systemet. Övriga verksamhetsutövare bör inte ges tillgång. Genom utredningens förslag ges kreditinstitut tillgång till systemet för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt, finansiering av terrorism eller annan finansiell brottslighet. I syfte att minska de risker som informationstillgången medför får kreditinstituten endast söka efter kontonummer. Detta räcker för att uppnå den avsedda effekten samtidigt som banksekretessen och skyddet för den personliga integriteten värnas. Kreditinstituten har möjlighet att få del av kontoinformationen enligt annan lagstiftning, men tillgången till konto- och värdefackssystemet kommer effektivisera och skynda på hanteringen.

Registret över verkliga huvudmän och ideella föreningar

Det nya regelverket innebär att alla juridiska personer som saknar verklig huvudman ska registrera sig och sin ledning i registret över verkliga huvudmän. Detta påverkar ideella föreningar som tidigare har varit undantagna från registreringskravet. Utredningen har bedömt att kravet på registrering av ledande befattningshavare i ideella föreningar inte strider mot regeringsformens förbud mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende eller förbudet mot åsiktsregistrering. Eftersom registreringskravet följer av EU-reglering hade Sverige emellertid oavsett om det stred mot regeringsformen varit skyldiga att genomföra ändringen.

Utredningen lämnar också förslag på åtgärder för att uppgifterna i registret över verkliga huvudmän ska bli mer korrekta, adekvata och aktuella. En ny åtgärd är möjligheten för Bolagsverket att förelägga att den verkliga huvudmannen ska inställa sig personligen för att säkerställa dennes identitet. Detta omfattar även ledande befattningshavare i juridiska personer som saknar verklig huvudman. Bolagsverket får också förbättrade kontrollmöjligheter i övrigt, exempelvis att kunna göra platsundersökningar och att förelägga registreringskyldiga att lämna upplysningar och ge tillgång till de handlingar som verket behöver.

Sanktionerna vid överträdelser av regleringen om registrering av verkliga huvudmän skärps. Utredningen föreslår att Bolagsverket ska kunna besluta om tvångslikvidation av aktiebolag och ekonomiska föreningar samt avregistrering av handelsbolag i de fall organisationerna inte följer Bolagsverkets förelägganden.

Sveriges advokatsamfunds penningtvättstillsyn ska övervakas av Justitiekanslern

Sveriges advokatsamfund (Advokatsamfundet) står i dag under tillsyn av Justitiekanslern i den mån samfundets verksamhet avser myndighetsutövning. När det gäller Advokatsamfundets tillsyn över penningtvättslagen får samfundet ingripa mot advokater och advokatbolag genom beslut om bland annat erinran eller varning. Beslut om sanktionsavgift och om tillfälligt förbud att ingå i ett advokatbolags led-

ning fattas dock av Länsstyrelsen i Stockholms län efter överlämnande från Advokatsamfundet.

Direktivet innebär att tillsyn som bedrivs av ett självreglerande organ, som Advokatsamfundet, behöver övervakas av en myndighet. Med utgångspunkt i hur tillsynen över Advokatsamfundet i dag är organiserad och för att värna rättsstatsprincipens krav på ett självständigt och oberoende advokatsamfund så föreslår utredningen att övervakningen ska utföras av Justitiekanslern. Justitiekanslern ska kontrollera att Advokatsamfundet sköter sin penningtvättstillsyn och kan meddela instruktioner till samfundet om myndigheten upptäcker brister.

Den nya EU-myndigheten Amla

Lagstiftningspaketet innebär att det inrättas en ny myndighet på EU-nivå, Amla. Amla kommer främst att ha uppgifter på tillsynsområdet, vilket kommer att regleras i Amla-förordningen. Förordningen kräver ingen ytterligare överföring av beslutanderätt till EU. Amla kommer ha direkt tillsyn över vissa utvalda verksamhetsutövare på finansmarknadsområdet. I den utsträckning som Amla utövar tillsyn över utvalda verksamhetsutövare så bortfaller Finansinspektionens skyldighet att utöva tillsyn. Finansinspektionen får dock ingripa mot en utvald verksamhetsutövare om Amla föreslår eller begär det. Amla kommer också att utöva indirekt tillsyn. Finansinspektionen ansvarar för ingripanden som myndigheten beslutat om på begäran av Amla.

Amla-förordningen innebär också ett samarbete och informationsutbyte mellan EU-myndigheten och tillsynsmyndigheter och finansunderrättelser inom EU vilket kommer att förbättra möjligheterna att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

Utredningen har kartlagt ansvarsfördelningen mellan svenska myndigheter och Amla och övervägt behovet av anpassningar av svensk rätt för att svenska myndigheter och anställda i myndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter.

Utredningen har bedömt att dessa bestämmelser i Amla-förordningen inte kräver lagstiftningsåtgärder i svensk rätt.

Tillgången till uppgifter i penningtvätsregistret ska inte utökas

Penningtvätsregistret innehåller underrättelseinformation om misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism. Informationen består till stor del av uppgifter som verksamhetsutövare rapporterar enligt penningtvättslagen. För närvarande är det endast vissa tjänstemän inom Finanspolisen som har tillgång till uppgifterna i registret. Andra delar av Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter kan få ut uppgifter från penningtvätsregistret genom att skicka förfrågningar till Finanspolisen. De har dock inte möjlighet att göra sökningar i penningtvätsregistret. Utredningen har övervägt om övriga delar av Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter ska få tillgång till registret, men kommit fram till att tillgången till registret inte ska utökas. En åtkomst för myndigheterna till registret skulle visserligen förbättra deras effektivitet. Behoven är emellertid inte så stora att de överväger de nackdelar och faktiska och juridiska svårigheter som en direktåtkomst för myndigheterna till registret innebär.

Högre sanktionsavgifter och bättre möjligheter för tillsynsmyndigheterna att vidta åtgärder

För kreditinstitut och finansiella institut höjs de maximala sanktionsavgifterna från fem miljoner euro till tio miljoner euro. Tillsynsmyndigheterna får också förbättrade möjligheter att vidta åtgärder mot verksamhetsutövare som inte följer regelverket. Exempel på sådana möjligheter som införs är att tillsynsmyndigheterna kan begränsa verksamheten eller förelägga om vite i fler fall.

En kontantförbudsgräns inom EU

Penningtvätsförordningen innebär att det blir förbjudet för fysiska och juridiska personer att i sin näringsverksamhet ta emot eller göra kontanta betalningar som överskrider 10 000 euro. Näringsidkare som bedriver verksamhet där större kontanta betalningar förekommer ska registrera sig i Bolagsverkets register mot penningtvätt. Länsstyrelsen får besluta om sanktioner mot näringsidkare som bryter mot kontantförbudsgränsen. Vid krissituationer då betalningssystemen

inte fungerar får regeringen besluta om att upphäva kontantförbudsgränsen tillfälligt.

Konsekvenser

Den föreslagna lagstiftningen medför förbättrade kontrollmöjligheter och förutsättningar att samarbeta och utbyta information för myndigheterna. De nya reglerna om registrering av verkliga huvudmän kommer påverka den ideella sektorn och Bolagsverket. I syfte att minska de negativa konsekvenserna för ideella föreningar så föreslår utredningen att deras registrering ska vara avgiftsbefriad. Regleringen kommer emellertid medföra en ökad administrativ börda för ideella föreningar. För Bolagsverket innebär de nya reglerna att antalet anmälningar till registret över verkliga huvudmän kommer att öka kraftigt. Hanteringen av anmälningar, informationsinsatser, systemutveckling och ökade kontroller kommer att medföra ett behov av betydande anslag till Bolagsverket.

Vidare kommer sammankopplingen mellan EU-medlemsstaternas konto- och värdefackssystem och tillgången till systemet för kreditinstitut att kräva stora anslag till Skatteverket för systemutveckling. Anslutningskostnaden för kreditinstituten ska finansieras genom avgifter.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Penningtvättsförordningen kommer att träda i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i Europeiska unionens officiella tidning och börja tillämpas tre år efter ikraftträdandet. Amla-förordningen beräknas att träda i kraft och börja tillämpas inom kort. Några lagstiftningsåtgärder i svensk rätt för att förordningarna ska börja gälla krävs inte.

Den nya penningtvättslagen och övrig lagstiftning som genomför det sjätte penningtvättsdirektivet ska träda i kraft inom tre år från direktivets ikraftträdande.

De nya krav som ställs på verksamhetsutövarna med anledning av penningtvättsförordningen bör inte ges en retroaktiv tillämpning. Nuvarande bestämmelser ska därför gälla för överträdelser som har begåtts före ikraftträdandet.

Det införs också övergångsbestämmelser vad gäller regleringen om registrering av verklig huvudman. Bestämmelserna innebär att den som vid ikraftträdandet inte tidigare har omfattats av registreringskyldighet eller som ska lämna ytterligare uppgifter enligt det nya regelverket ska göra en anmälan till registret utan onödigt dröjsmål efter det att den nya penningtvättslagen har trätt i kraft. Motsvarande anmälningskyldighet ska också gälla för den som driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller liknande juridisk konstruktion.

Summary

Introduction

Money laundering and terrorist financing are a threat to the financial system and our democratic society. In order to be able to prevent and impede these phenomena, rules requiring businesses, public authorities and other actors to take effective measures to combat money laundering and terrorist financing risks are needed.

Current money laundering regulations are based largely on the EU's fourth and fifth Directives on Anti-Money Laundering and Terrorist Financing, which have been primarily implemented in Swedish law through the Anti-Money Laundering Act. Money laundering and terrorist financing are global problems, and differences in legislation between countries can be exploited by actors that operate across borders. The EU's new package of laws includes a new Anti-Money Laundering Regulation that establishes uniform legislation within the EU. The package also includes a regulation that sets up a new EU Anti-Money Laundering Authority (AMLA) to combat money laundering and terrorist financing. The provisions have been set out in a sixth Anti-Money Laundering Directive to the extent necessary for Member States to maintain flexibility in how they implement the provisions.

The Inquiry has been tasked with adapting and supplementing Swedish law to conform to the new EU Regulations and implement the new EU Directive in Swedish law. The Inquiry has also been given additional tasks that are not required by EU law.

Since negotiations on the legislative package were prolonged, the Inquiry has not been able to submit proposals based on the final legal acts. The Inquiry has therefore presented its proposals based on the Council's negotiating mandate.

A new Anti-Money Laundering Act

The Inquiry proposes replacing the current Anti-Money Laundering Act and the Register Act with a single act: the new Anti-Money Laundering Act, in which the provisions of the sixth Anti-Money Laundering Directive would be implemented. The Act would also include provisions supplementing the Anti-Money Laundering Regulation and the AMLA Regulation. Compiling all the rules in a single act ensures that the Swedish legislation is purposefully formulated from a material, linguistic and editorial perspective.

Expanded access to information and greater authority for financial intelligence units.

The Inquiry's proposals would give the Financial Intelligence Unit (FIU) better access to information from registers and databases, and from public authorities and other actors. This expanded access to information would improve possibilities of preventing, impeding and detecting money laundering or terrorist financing.

A disposal ban is a temporary decision that prohibits the transfer or disposal of property in another manner. Decisions on disposal bans are taken by the FIU or the Swedish Security Service. The Inquiry's proposals would extend the possible ban period from two days to ten, and introduce a new type of disposal ban concerning business relationships. With such a ban in place, an operator would not be able to fulfil the obligations it has undertaken in relation to a customer. This differs from a disposal ban concerning transactions because a disposal ban concerning business relationships could apply to all products and services offered by the operator.

This also gives the FIU the ability to provide information to the operator about individuals associated with a substantial money laundering or terrorist financing risk, even if the information is classified as secret. The FIU can already provide information to operators about types of transactions or activities and geographic areas that may constitute a substantial money laundering or terrorist financing risk. This would thus be expanded to also include individuals associated with a substantial money laundering or terrorist financing risk. The operator would have to consider this information when taking customer due diligence measures. It would be possible to use the infor-

mation for a period of six months after receiving it. After that, the information could be used, provided that there was support indicating it was still relevant.

Operators to be covered by the legislation

Through the Anti-Money Laundering Regulation, additional operators such as crypto-assets service providers will be covered by the anti-money laundering regulatory framework. The Inquiry's proposals also mean that pawnbrokers, retailers who handle cash payments exceeding EUR 5 000 and auctioning platforms for emissions trading would be covered by the legislation. This is a national choice. Although there are money laundering and terrorist financing risks in other sectors, the Inquiry does not consider it necessary to expand the group of operators covered.

Credit institutions should gain access to information in the account and safe deposit system

The account and safe deposit system contains information about account and safe deposit holders. Only certain authorities currently have access to this system. The Inquiry has considered whether operators should gain access to the account and safe deposit system and concluded that credit institutions have the greatest need for the information in the system, and that other operators should not be given access. Through the Inquiry's proposals, credit institutions would gain access to the system in order to prevent, impede or detect money laundering, terrorist financing and other types of financial crime. With the aim of reducing the risks that access to information entails, the credit institutions would only be allowed to search for account numbers. This would be sufficient to achieve the intended effect while preserving bank secrecy and protecting personal integrity. Credit institutions are able to access account information under other legislation, but access to the account and safe deposit system would streamline and accelerate the processing.

The register of beneficial owners and non-profit organisations

The new regulatory framework means that all legal persons lacking a beneficial owner must register themselves and their management in the register of beneficial owners. This affects non-profit organisations that have been exempted from the registration requirement. The Inquiry has assessed that the requirement on registration of leading decision-makers in non-profit organisations does not contradict the Instrument of Government's prohibition against coercion to divulge an opinion in a political, religious, cultural or other such respect, or the prohibition against the registration of opinions. Nevertheless, Sweden would have been obliged to implement the amendment regardless of whether it contradicted the Instrument of Government because the registration requirement follows from EU laws.

The Inquiry also proposes measures to ensure that information in the register of beneficial owners becomes more accurate, complete and current. One new measure is to empower the Swedish Companies Registration Office to instruct the beneficial owner to appear in person in order to verify their identity. This also includes senior management in legal persons lacking a beneficial owner. The Swedish Companies Registration Office would also gain better control mechanisms in general, enabling it to carry out measures such as on-site inspections and order parties subject to the registration requirement to submit information and provide access to the documentation that the Swedish Companies Registration Office needs.

The sanctions for violating the regulation requiring registration of beneficial owners would be more severe. The Inquiry proposes that the Swedish Companies Registration Office be empowered to decide on compulsory liquidation of limited companies and for-profit associations, and deregistration of trading partnerships if those organisations fail to comply with the orders of the Swedish Companies Registration Office.

Money laundering supervision by the Swedish Bar Association should be monitored by the Office of the Chancellor of Justice

As its activities concern the exercise of public authority, the Swedish Bar Association is currently under the supervision of the Office of the Chancellor of Justice. As regards the Swedish Bar Association's

supervision of the Anti-Money Laundering Act, the Association may intervene against lawyers and law firms by deciding on measures such as admonitions or warnings. However, decisions on financial penalties and temporary bans on joining a law firm's management are taken by the Stockholm County Administrative Board after referral by the Swedish Bar Association.

Under the Directive, the supervision conducted by a self-governing body such as the Swedish Bar Association must be monitored by a public authority. Based on the way the monitoring of the Swedish Bar Association is currently organised, and to preserve the requirement of an autonomous and independent bar association to ensure the rule of law, the Inquiry proposes that the monitoring be carried out by the Office of the Chancellor of Justice. The Office of the Chancellor of Justice should check to ensure that the Swedish Bar Association carries out its money laundering supervision and can communicate instructions to the Association if the Office of the Chancellor of Justice discovers shortcomings.

New EU Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism (AMLA)

The legislative package establishes a new authority at EU level: the AMLA. The AMLA will primarily have a supervisory mandate, which will be regulated in the AMLA Regulation. The Regulation does not require the transfer of any additional decision-making powers to the EU. The AMLA will have direct supervision of certain operators in financial markets. Insofar as the AMLA exercises supervision of certain operators, the Swedish Financial Supervisory Authority's obligation to carry out supervision of those operators ceases. However, the Swedish Financial Supervisory Authority may intervene against those operators if the AMLA proposes or requests this. The AMLA will also exercise indirect supervision. The Swedish Financial Supervisory Authority is responsible for carrying out the intervention that it decides on at the request of the AMLA.

The AMLA Regulation also establishes cooperation and exchange of information between the EU Authority and the national supervisory authorities and FIUs within the EU, which will improve possibilities of combatting money laundering and terrorist financing.

The Inquiry has mapped out the division of responsibility between Swedish authorities and the AMLA and considered the need for amendments to Swedish law to enable the Swedish authorities and their employees to be able to carry out their duties.

The Inquiry has assessed that the relevant provisions in the AMLA Regulation do not require legislative measures under Swedish law.

Access to information in the anti-money laundering register should not be expanded

The anti-money laundering register contains intelligence on suspected money laundering and terrorist financing. The information consists largely of details that operators report under the Anti-Money Laundering Act. Currently, only certain FIU employees have access to the information in the register. Other sections of the Swedish Police Authority and other law enforcement authorities can obtain information from the register by sending requests to the FIU. However, they are not able to perform searches in the register. The Inquiry has considered whether other sections of the Swedish Police Authority and other law enforcement authorities should gain access to the register but has concluded that access to the register should not be expanded. Although access to the register would certainly improve these authorities' efficiency, the need is not great enough to outweigh the disadvantages and actual and legal difficulties that direct access to the register would entail for them.

Higher administrative fines and better possibilities for supervisory authorities to take measures

For credit institutions and financial institutions, the maximum administrative fine would increase from EUR 5 million to EUR 10 million. The supervisory authorities would also have greater authority to take measures against operators that do not comply with the regulatory framework. For example, the supervisory authorities would now be able to limit activities or issue fines in more cases.

Limit on cash payments within the EU

The Anti-Money Laundering Regulation will prohibit physical and legal persons from receiving or making cash payments exceeding EUR 10 000 in their commercial activities. Business operators who carry out activities involving larger cash payments must register in the Swedish Companies Registration Office's anti-money laundering register. The county administrative board can decide on sanctions against business operators who fail to comply with the limit on cash payments. In crisis situations where payment systems do not work, the Government may decide to temporarily lift the limit on cash payments.

Impact

The proposed legislation would provide the authorities with better means of control and conditions for cooperation and exchange of information. The new rules on registration of beneficial owners will affect the non-profit sector and the Swedish Companies Registration Office. With the aim of reducing the negative consequences for non-profit organisations, the Inquiry proposes making their registration free of charge. This regulation will also entail an increased administrative burden for non-profit organisations. For the Swedish Companies Registration Office, the new rules entail a substantial increase in the number of registrations of beneficial owners in the register. Processing of registrations, information campaigns, system development and increased controls will necessitate a significant appropriation to the Swedish Companies Registration Office.

Moreover, interconnection with other EU Member States' account and safe deposit systems and access to the Swedish system for credit institutions will necessitate a significant appropriation to the Swedish Tax Agency for system development. The cost of connection for credit institutions will be financed through fees.

Entry into force and transitional provisions

The Anti-Money Laundering Regulation will enter into force on the 20th day after its publication in the Official Journal of the European Union and begin to apply three years after entry into force. The AMLA Regulation is expected to enter into force and apply in the near future. No legislative measures in Swedish law are necessary for the Regulations to begin to apply.

The new Anti-Money Laundering Act and other legislation to implement the Sixth Anti-Money Laundering Directive must enter into force within three years of the Directive's entry into force.

The new requirements on operators resulting from the Anti-Money Laundering Regulation should not apply retroactively. Current provisions will thus apply for infractions that have occurred prior to the entry into force.

Transitional provisions concerning the regulation on registration of beneficial owners will also be introduced. The provisions mean that those who are not covered by the registration obligation prior to the entry into force or who must provide additional information under the new regulatory framework must submit the information to the register without undue delay once the new Anti-Money Laundering Act has entered into force. A corresponding reporting obligation will also apply to those carrying out activities concerning management of a trust or similar legal arrangement.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Härigenom föreskrivs¹ följande.

1 kap. Tillämpningsområde och definitioner

Inledande bestämmelser

1 § Denna lag innehåller bestämmelser som genomför sjätte penningtvättsdirektivet och vissa ytterligare bestämmelser om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Utöver det som anges i första stycket innehåller lagen också bestämmelser som kompletterar Amla-förordningen och penningtvättsförordningen.

Tillämpningsområde

2 § I artikel 3 i penningtvättsförordningen anges vilka som är verksamhetsutövare enligt penningtvättsförordningen. Därutöver ska penningtvättsförordningen gälla för fysiska och juridiska personer som driver

1. yrkesmässig handel med varor, om det kan antas att det i verksamheten eller i en del av verksamheten genomförs eller kommer att genomföras transaktioner, enstaka eller sådana som förefaller ha samband, som innebär att ett utbetalt eller mottaget belopp i kontanter uppgår till motsvarande 5 000 euro eller mer,

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

2. verksamhet enligt pantbankslagen (1995:1000), och

3. auktionsplattform för handel med utsläppsrätter som en reglerad marknad i enlighet med artikel 26.1 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/2830 av den 17 oktober 2023 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG genom fastställande av regler om tidsschema, administration och andra aspekter av auktionering av utsläppsrätter för växthusgaser.

Vissa speltjänster får undantas från tillämpning av penningtvättsförordningen och denna lag enligt föreskrifter som meddelas med stöd av 13 kap. 1 § 1.

Definitioner

3 § Termer och uttryck i denna lag har samma betydelse som i penningtvättsförordningen.

Därutöver har nedanstående termer och uttryck följande betydelse:

1. *Amla-förordningen*: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010,

2. *EES*: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,

3. *finansunderrättelseenhet*: den enhet som avses i 4 kap. 3 §,

4. *penningtvättsförordningen*: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism,

5. *register över verkliga huvudmän*: det register som avses i artikel 10 i sjätte penningtvättsdirektivet,

6. *registreringskyldig person*: en fysisk eller juridisk person som avses i 7 kap. 4, 5 eller 7 §,

7. *sjätte penningtvättsdirektivet*: Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849, i den ursprungliga lydelsen,

8. *verksamhetsutövare*: fysiska eller juridiska personer som anges i 1 kap. 2 § och artikel 3 i penningtvättsförordningen som inte är undantagna enligt artikel 4, 5 eller 6 i den förordningen.

4 § I artiklarna 2.25 och 33 i penningtvättsförordningen finns bestämmelser om viktiga offentliga funktioner. Med svensk viktig offentlig funktion avses följande funktioner:

1. statschefen eller den som annars tjänstgör som riksföreståndare eller tillfällig riksföreståndare, riksdagens talman och statsråd,
2. ledamöter i riksdagen,
3. styrelseledamöter i politiska partier som är representerade i riksdagen,
4. justitieråd,
5. riksrevisorn,
6. ledamöter i Sveriges riksbanks fullmäktige och direktion,
7. ambassadörer och andra beskickningschefer,
8. myndighetschefen i Försvarmakten, och
9. verkställande direktörer och styrelseledamöter i bolag som staten har ett direkt eller indirekt rättsligt bestämmande inflytande över.

2 kap. Begränsningar av stora kontantbetalningar

1 § Av artikel 59.1 i penningtvättsförordningen framgår att personer som handlar med varor eller tillhandahåller tjänster endast får godta eller göra en kontantbetalning upp till ett belopp på 10 000 euro eller motsvarande belopp i nationell eller utländsk valuta, oavsett om transaktionen utförs vid ett tillfälle eller flera tillfällen som förefaller ha samband.

Den som inte omfattas av 1 kap. 2 § 1 och som avser att driva verksamhet där det kan antas att det i verksamheten eller i en del av verksamheten genomförs eller kommer att genomföras transaktioner, enstaka eller sådana som förefaller ha samband, som innebär att ett utbetalt eller mottaget belopp i kontanter uppgår till motsvarande 5 000 euro eller mer, ska anmäla detta till Bolagsverket.

2 § Länsstyrelsen får ingripa vid överträdelse av förbudet i artikel 59.1 i penningtvättsförordningen. Vid ingripande ska bestämmelserna i 11 kap. 1–23 §§ tillämpas.

Personer som handlar med varor eller tillhandahåller tjänster och genomför kontanta transaktioner ska lämna de uppgifter till länsstyrelsen som behövs för tillsynen.

3 § Regeringen får besluta om att upphäva kontantförbudsgränsen enligt artikel 59.7 i penningtvättsförordningen.

3 kap. Gränsöverskridande verksamhet

1 § En verksamhetsutövare som avser att driva verksamhet i ett annat land inom EES ska underrätta tillsynsmyndigheten innan verksamheten påbörjas. Tillsynsmyndigheten ska därefter meddela den behöriga myndigheten i det andra landet.

2 § Om en verksamhetsutövare med huvudkontor i en annan stat inom EES är utgivare av elektroniska pengar, betaltjänstleverantör eller leverantör av kryptotillgångstjänster och tillhandahåller tjänster i Sverige, får Finansinspektionen besluta att verksamhetsutövaren ska utse en central kontaktpunkt i Sverige med ansvar för att säkerställa att bestämmelserna i denna lag följs.

Första stycket gäller inte om tjänsterna tillhandahålls genom en filial eller ett dotterföretag här i landet.

3 § Tillsynsmyndigheterna får hänskjuta sådana frågor som avses i artikel 33.5 i sjätte penningtvättsdirektivet till Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism för tvistlösning.

4 § Finansinspektionen får hänskjuta frågor som rör ett förfarande av en annan behörig myndighet inom EES till Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism för tvistlösning i de fall som framgår av artikel 34.5 i sjätte penningtvättsdirektivet.

4 kap. Kontrollfunktioner och rapportering

Kontrollfunktioner

1 § Av artikel 8.2 b iii i penningtvättsförordningen framgår att en oberoende granskningsfunktion ska pröva en verksamhetsutövers interna riktlinjer, förfaranden och kontroller som avses i artikel 8.2 a och b i och ii i samma förordning, när det är motiverat med hänsyn till verksamhetens storlek och art.

Om en verksamhetsutövare inte har inrättat en funktion för oberoende granskning ska verksamhetsutövaren uppdra åt en utomstående expert att göra den prövning av verksamhetsutövarens riktlinjer, förfaranden och kontroller som anges i första stycket.

2 § Om en verksamhetsutövare är skyldig att ha en funktion för regelefterlevnad eller internrevision enligt någon annan författning än penningtvättsförordningen, får den som har utsetts till att ansvara för en sådan funktion också utses till regelefterlevnadsansvarig enligt artikel 9.3 första stycket i penningtvättsförordningen eller att ansvara för funktionen för oberoende granskning enligt artikel 8.2 b iii i samma förordning.

Finansunderrättelseenhet

3 § För att fullgöra uppgiften att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism ska det vid Polismyndigheten finnas en finansunderrättelseenhet.

Rapportering

4 § Om en tillsynsmyndighet vid inspektion eller på annat sätt har upptäckt en omständighet som kan antas ha samband med eller utgöra penningtvätt eller finansiering av terrorism, ska myndigheten utan dröjsmål underrätta finansunderrättelseenheten om detta.

En sådan underrättelse ska även göras av andra myndigheter som i sin verksamhet upptäcker sådana omständigheter som avses i första stycket, om det inte hindras av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Uppgiftsskyldighet

5 § Bestämmelserna i artikel 50.1a i penningtvättsförordningen ska tillämpas även på en begäran om uppgifter som görs av Säkerhetspolisen.

Därutöver ska följande fysiska eller juridiska personer på begäran av finansunderrättelseenheten eller Säkerhetspolisen utan dröjsmål lämna alla uppgifter som behövs för en utredning om penningtvätt eller finansiering av terrorism:

1. ett clearingbolag,
2. den som tillhandahåller finansiell infrastruktur som avser omedelbara betalningar, och
3. den som bedriver eller under de senaste fem åren har bedrivit penninginsamling för humanitärt, välgörande, kulturellt eller något annat allmännyttigt ändamål.

När uppgifter har lämnats enligt 4 §, ska även andra fysiska eller juridiska personer som avses i 1 kap. 2 § och artikel 3 i penningtvättsförordningen lämna de uppgifter för utredningen som finansunderrättelseenheten eller Säkerhetspolisen begär.

Tystnadsplikt

6 § Bestämmelserna om tystnadsplikt i artikel 54 i penningtvättsförordningen ska även gälla för verksamhetsutövare som lämnar uppgifter till Säkerhetspolisen enligt 5 §.

7 § Ett clearingbolag, den som tillhandahåller finansiell infrastruktur som avser omedelbara betalningar eller den som bedriver eller under de senaste fem åren har bedrivit penninginsamling för humanitärt, välgörande, kulturellt eller något annat allmännyttigt ändamål får inte för någon utomstående obehörigen röja att uppgifter har lämnats enligt 5 §. Detsamma gäller den som är verksam hos ett sådant företag.

8 § Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt 7 § och artikel 54 i penningtvättsförordningen finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.

5 kap. Dispositionsförbud

Dispositionsförbud som avser transaktioner

1 § Finansunderrättelseenheten eller Säkerhetspolisen får besluta att en verksamhetsutövare inte får genomföra en transaktion eller en viss typ av transaktion, om det finns skäl att misstänka att transaktionen utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism (dispositionsförbud).

Beslut om dispositionsförbud får meddelas endast om det är fara i dröjsmål och det skäligen kan befaras att egendom annars kommer att undanskaffas och skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som den innebär.

Ett dispositionsförbud som grundar sig på uppgifter som en verksamhetsutövare har lämnat till finansunderrättelseenheten enligt artikel 50.1 i penningtvättsförordningen ska beslutas så snart som möjligt.

2 § Ett beslut om dispositionsförbud enligt 1 § ska så snart som möjligt anmälas till åklagare, som skyndsamt ska pröva om åtgärden ska bestå.

Finns det inte längre skäl för åtgärden ska den hävas omedelbart. Åtgärden upphör att gälla när tio arbetsdagar har gått från finansunderrättelseenhetens eller Säkerhetspolisens beslut, om den inte har hävts dessförinnan.

Dispositionsförbud som avser affärsförbindelser

3 § Finansunderrättelseenheten får besluta att en verksamhetsutövare tillfälligt inte ska fullgöra förpliktelser som följer av en affärsförbindelse som har ingåtts med en kund, om det finns skäl att misstänka att affärsförbindelsen kommer att användas för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller på något annat sätt är kopplad till sådan brottslighet (dispositionsförbud).

Beslut om dispositionsförbud får meddelas endast om det är fara i dröjsmål och skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som den innebär.

4 § Ett beslut om dispositionsförbud enligt 3 § ska så snart som möjligt anmälas till åklagare, som skyndsamt ska pröva om åtgärden ska bestå.

Finns det inte längre skäl för åtgärden ska den hävas omedelbart. Åtgärden upphör att gälla när fem arbetsdagar har gått från finansunderrättelseenhetens beslut, om åtgärden inte har hävts dessförinnan.

Dispositionsförbud på begäran av en utländsk finansunderrättelseenhet

5 § Om förutsättningarna enligt 1 eller 3 § är uppfyllda, får finansunderrättelseenheten fatta beslut om dispositionsförbud även på begäran av en utländsk finansunderrättelseenhet eller en motsvarande enhet i en stat utanför EES.

För ett dispositionsförbud som avses i första stycket tillämpas samma bestämmelser som för ett dispositionsförbud enligt 1 eller 3 §.

Underrättelse om dispositionsförbud

6 § En verksamhetsutövare ska omedelbart underrättas om att ett dispositionsförbud har beslutats eller hävts.

Den som har drabbats av ett beslut om dispositionsförbud ska underrättas om beslutet när det kan antas att syftet med en beslutad eller förutsedd åtgärd inte motverkas och den framtida utredningen inte skadas om uppgiften röjs. Beslut om underrättelse meddelas av åklagare. En underrättelse behöver inte lämnas, om den med hänsyn till omständigheterna uppenbart är utan betydelse.

Överklagande

7 § Beslut enligt detta kapitel får inte överklagas.

6 kap. Behandling av personuppgifter

Behandling av känsliga personuppgifter och personuppgifter om lagöverträdelser

1 § Sådana personuppgifter som avses i artikel 9.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (känsliga personuppgifter) och personuppgifter om fällande domar i brottmål samt överträdelser som avses i artikel 10 i den förordningen får endast behandlas av behöriga myndigheter om det är nödvändigt för ändamålen i sjätte penningtvättsdirektivet.

Information till den registrerade

2 § Besked om att personuppgifter behandlas enligt artikel 50.1 eller 50.1a i penningtvättsförordningen och om att sådana uppgifter bevaras enligt artikel 56 i samma förordning får inte lämnas ut till den registrerade.

Första stycket gäller också för personuppgifter som behandlas enligt 4 kap. 5 §.

Samkörning av register

3 § En verksamhetsutövers register med uppgifter om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism får inte samköras med motsvarande register hos någon annan.

4 § Förbudet i 3 § gäller inte samkörning av register med en filial till en verksamhetsutövare som är etablerad i ett land utanför EES, om kraven enligt 13.1 och 14.1 i penningtvättsförordningen är uppfyllda i fråga om filialen.

Förbudet i 3 § gäller inte heller samkörning av register som sker mellan verksamhetsutövare som ingår i samma koncern, om verksamhetsutövarna har hemvist i Sverige eller inom EES.

Om en verksamhetsutövare som avses i andra stycket har hemvist i ett land utanför EES gäller andra stycket om kraven enligt 13.1 och

14.1 i penningtvättsförordningen är uppfyllda i fråga om den verksamhetsutövaren.

Tystnadsplikt

5 § Den som är verksam hos en verksamhetsutövare får inte obehörigen röja att personuppgifter behandlas enligt 4 kap. 5 § eller artikel 50.1 i penningtvättsförordningen och att sådana uppgifter bevaras enligt artikel 56 i penningtvättsförordningen.

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

Andra än verksamhetsutövare

6 § Besked om att personuppgifter behandlas enligt 4 kap. 5 § får inte lämnas ut till den registrerade av

1. ett clearingbolag, eller
2. den som tillhandahåller finansiell infrastruktur som avser omedelbara betalningar.

7 § Uppgift om att personuppgifter behandlas enligt 4 kap. 5 § får inte obehörigen röjas av någon som är verksam hos

1. ett clearingbolag, eller
2. den som tillhandahåller finansiell infrastruktur som avser omedelbara betalningar.

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

7 kap. Registrering av verkliga huvudmän

Inledande bestämmelser

1 §

I artiklarna 42–49 i penningtvättsförordningen finns bestämmelser om registrering av verkliga huvudmän. Därutöver gäller vad som anges i 2–30 §§.

2 § Detta kapitel gäller inte för sådana juridiska personer som avses i artikel 45a i penningtvättsförordningen.

Registreringsmyndighet

3 § Bolagsverket ska föra ett register över verkliga huvudmän och andra uppgifter som anmäls enligt denna lag och penningtvättsförordningen.

Skyldighet att anmäla uppgifter för registrering

4 § En svensk juridisk person ska anmäla uppgifter enligt artiklarna 44 och 45.3 i penningtvättsförordningen till Bolagsverket för registrering i registret över verkliga huvudmän.

5 § En fysisk person med hemvist i Sverige som driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion ska anmäla uppgifter enligt artikel 44 i penningtvättsförordningen till Bolagsverket för registrering i registret över verkliga huvudmän.

6 § Om flera personer driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion och de är etablerade eller har hemvist i olika stater inom EES, ska ett intyg om registrering eller ett utdrag ur registret över verkliga huvudmän i en annan stat inom EES anses tillräckligt för att registreringskyldigheten enligt 4 eller 5 § ska anses uppfylld.

7 § En juridisk person som har bildats i en stat utanför EES ska anmäla uppgifter enligt artiklarna 44, 45.3 och 47 i penningtvättsförordningen till Bolagsverket för registrering i registret över verkliga huvudmän, om den juridiska personen i Sverige förvärvar fast egendom, tilldelas ett upphandlingskontrakt eller inleder en affärsförbindelse med en verksamhetsutövare enligt artikel 48.1 d i samma förordning.

Första stycket gäller även för den som driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion och som är etablerad eller har sin hemvist i en stat utanför EES.

8 § Om en fysisk eller juridisk person som avses i 7 § förvärvar fast egendom, tilldelas ett upphandlingskontrakt eller ingår affärsförbindelser med verksamhetsutövare enligt artikel 48.1 d i penningtvättsförordningen i flera stater inom EES, ska ett intyg om registrering eller ett utdrag ur registret över verkliga huvudmän i en annan stat inom EES anses tillräckligt för att registreringsskyldigheten ska anses uppfylld.

9 § En fysisk eller juridisk person som avses i 7 § får anmäla uppgifter enligt artikel 44 i penningtvättsförordningen till Bolagsverket för registrering i registret över verkliga huvudmän om denne har för avsikt att i Sverige förvärva fast egendom, delta i en upphandling eller inleda en affärsförbindelse med en verksamhetsutövare enligt artikel 48.1 d i penningtvättsförordningen.

Brister i anmälan

10 § Om den som har gjort en anmälan om registrering inte följer de krav som gäller för en anmälan, får Bolagsverket förelägga den registreringsskyldiga personen att yttra sig i frågan eller rätta till bristen inom en viss tid.

Om den som har gjort anmälan inte följer ett föreläggande enligt första stycket, får registrering vägras.

Utebliven anmälan

11 § Om en registreringsskyldig person inte har anmält uppgifter för registrering inom den tid som anges i artikel 45.1a eller 46.1b i penningtvättsförordningen, eller om registrering vägrats enligt 10 §, får Bolagsverket förelägga den registreringsskyldiga personen att lämna in en anmälan inom en viss tid.

Felaktiga uppgifter

12 § Om det kan antas att en uppgift i en anmälan om registrering eller i registret över verkliga huvudmän är felaktig, får Bolagsverket förelägga den registreringskyldiga personen att rätta uppgiften eller visa att den inte är felaktig.

Om föreläggandet inte följs, får Bolagsverket besluta att uppgiften inte ska registreras eller att uppgiften ska tas bort från registret och förelägga den registreringskyldiga personen att lämna in en ny anmälan.

Om Bolagsverket har tillförlitliga uppgifter om vem som är verklig huvudman får verket rätta uppgiften.

13 § Myndigheter som använder registret ska anmäla till Bolagsverket om det finns anledning att misstänka att uppgifterna i registret är felaktiga. Brottsbekämpande myndigheter som använder registret ska göra en sådan anmälan när det kan ske med hänsyn till utredning av brott.

En anmälan enligt första stycket ska också göras om en registreringskyldig person inte har gjort en anmälan inom den tid som anges i artikel 45.1a eller 46.1b i penningtvättsförordningen.

Personlig inställelse

14 § Om det behövs för att säkerställa en verklig huvudmans identitet, får Bolagsverket förelägga den verkliga huvudmannen att inställa sig personligen.

Det som sägs om en verklig huvudman i första stycket gäller en ledande befattningshavare i en juridisk person som avses i artikel 45.2 i penningtvättsförordningen.

Om föreläggandet inte följs, får Bolagsverket besluta att registrering inte ska ske eller att en uppgift som har registrerats ska tas bort från registret.

Ett beslut om föreläggande enligt första stycket får förenas med vite.

Uppgiftsskyldighet

15 § Av artiklarna 45.1b och 46.3 i penningtvättsförordningen framgår att en verklig huvudman ska lämna de uppgifter och handlingar till en registreringskyldig person som denne behöver för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt förordningen.

Den som förmodas vara verklig huvudman för en registreringskyldig person ska på begäran av den registreringskyldige lämna de uppgifter och handlingar som denne behöver för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt penningtvättsförordningen.

Bolagsverkets kontroller

16 § Bolagsverket ska kontrollera riktigheten i de uppgifter som anmäls för registrering eller som har registrerats i registret över verkliga huvudmän.

17 § Bolagsverket får förelägga en registreringskyldig person att lämna de upplysningar och ge tillgång till de handlingar som verket behöver för sin verksamhet enligt denna lag.

Bolagsverket får när verket anser det nödvändigt genomföra en undersökning på plats hos en registreringskyldig person.

Ett beslut om föreläggande enligt första stycket får förenas med vite.

18 § Om Bolagsverket vid en kontroll eller på annat sätt har upptäckt en omständighet som kan antas ha samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism, ska myndigheten utan dröjsmål underätta finansunderrättelseenheten om detta.

Ingripanden

19 § Om en registreringskyldig person, en verklig huvudman eller den som förmodas vara verklig huvudman inte fullgör sina skyldigheter enligt denna lag eller artikel 45 eller 46 i penningtvättsförordningen, får Bolagsverket ingripa.

20 § Om en registreringskyldig person inte följer ett föreläggande enligt 10, 11 eller 12 §, får Bolagsverket vid vite förelägga den registreringskyldiga personen eller den verkställande direktören, en styrelseledamot eller en annan motsvarande befattningshavare att inom en viss tid göra en anmälan eller ge in uppgifter som den registreringskyldiga personen är skyldig att lämna enligt denna lag.

21 § Om en registreringskyldig person har åsidosatt sina skyldigheter enligt penningtvättsförordningen, får Bolagsverket förelägga den registreringskyldiga personen att vidta rättelse.

Om en registreringskyldig person inte följer ett föreläggande enligt första stycket får Bolagsverket vid vite förelägga den registreringskyldiga personen eller den verkställande direktören, en styrelseledamot eller en annan motsvarande befattningshavare att inom en viss tid vidta rättelse.

Första och andra styckena gäller inte för överträdelse av artiklarna 45.1 andra stycket, 45.4, 46.2 eller 46.4 i penningtvättsförordningen. I fråga om sådana överträdelse gäller i stället 22 eller 23 §.

22 § Om en registreringskyldig person inte lämnar ut uppgifter till en behörig myndighet enligt artikel 45.4 eller 46.4 i penningtvättsförordningen, ska Bolagsverket på begäran av myndigheten förelägga den registreringskyldiga personen, den verkställande direktören, en styrelseledamot eller en annan motsvarande befattningshavare att vid vite lämna ut uppgifterna.

23 § Om en registreringskyldig person inte lämnar ut uppgifter till en verksamhetsutövare enligt artikel 45.1 andra stycket eller 46.2 i penningtvättsförordningen, får Bolagsverket på begäran av verksamhetsutövaren förelägga den registreringskyldiga personen, den verkställande direktören, en styrelseledamot eller en annan motsvarande befattningshavare att vid vite lämna ut uppgifterna.

24 § Ett vitesföreläggande enligt 20, 21, 22 eller 23 § får inte riktas mot en fysisk person som är underårig.

25 § Om en verklig huvudman eller den som förmodas vara verklig huvudman inte lämnar ut uppgifter eller handlingar till en registreringskyldig person enligt 15 § eller artikel 45.1b eller 46.3 i penning-

tvättsförordningen, får Bolagsverket på begäran av den registrerings-skyldiga personen förelägga den verkliga huvudmannen eller den som förmodas vara verklig huvudman att vid vite lämna ut uppgifterna eller handlingarna.

26 § Om en verklig huvudman utövar indirekt kontroll över en regi-streringsskyldig person, ska 25 § också tillämpas på en annan person i ägar- eller kontrollkedjan som inte lämnar ut uppgifter eller handlingar till en registreringskyldig person enligt artikel 45.1b eller 46.3 i penningtvättsförordningen.

27 § Frågor om utdömande av vite enligt 14, 17, 20–23 och 25 §§ prövas av Bolagsverket.

I anslutning till att vite döms ut får Bolagsverket även förelägga nytt vite.

28 § I 17 a § handelsregisterlagen (1974:157), 25 kap. 11 § aktiebolagslagen (2005:551) och 17 kap. 11 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar finns bestämmelser om avregistrering och likvidation av registreringskyldiga juridiska personer som inte har följt ett föreläggande enligt 10, 11 eller 12 §.

Överklagande

29 § Bolagsverkets beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Avgifter

30 § Bolagsverket får ta ut avgifter för hantering av ärenden enligt denna lag.

I fråga om ideella föreningar får avgift endast tas ut av föreningar som enligt 2 § andra stycket handelsregisterlagen (1974:157) är skyldiga att ansöka om registrering i handelsregistret.

8 kap. Samarbete och informationsutbyte

Uppgiftsskyldighet

1 § Finansinspektionen ska efter begäran lämna de uppgifter som finansunderrättelseenheten behöver för att kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. En sådan begäran ska behandlas med särskild skyndsamt.

En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

2 § Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten ska efter begäran lämna de uppgifter som finansunderrättelseenheten behöver för att kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism.

En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Samverkan

3 § Samverkan enligt 4–6 §§ får ske för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt och finansiering av terrorism. I samverkan får brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter delta.

Med brottsbekämpande myndigheter avses Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Med tillsynsmyndigheter avses myndigheter som utövar tillsyn enligt denna lag.

4 § Samverkan får ske endast för att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan penningtvätt och finansiering av terrorism som till sin karaktär, komplexitet eller omfattning är allvarlig.

Samverkan ska anordnas så att den inte blir mer långtgående än vad som behövs med hänsyn till ändamålet för samverkan och så att det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för enskilda som berörs av samverkan.

5 § En myndighet som deltar i samverkan ska trots sekretess lämna en uppgift till en annan myndighet om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan.

En uppgift ska inte lämnas om det finns en bestämmelse om sekretess som är tillämplig på uppgiften och om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. En uppgift ska heller inte lämnas i den utsträckning uppgiftslämnandet skulle strida mot den i lag reglerade tystnadsplikten för advokater.

Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, när den bedriver åklagarverksamhet, är inte skyldiga att lämna en uppgift enligt första stycket men får trots sekretess lämna en uppgift till en annan myndighet.

6 § Beslut om samverkan fattas av de myndigheter som deltar i samverkan.

Ett beslut om samverkan ska vara skriftligt. I beslutet ska följande anges:

1. föremålet för samverkan,
2. vilka som deltar i samverkan, och
3. den tid som samverkan ska gälla.

När det inte längre finns skäl för samverkan ska den avslutas.

Samarbete och informationsutbyte med Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism

7 § Tillsynsmyndigheterna ska, i den utsträckning som följer av artikel 47 i sjätte penningtvättsdirektivet, i sin tillsynsverksamhet samarbeta och utbyta information med Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Information till verksamhetsutövare

8 § Finansunderrättelseenheten får trots sekretess lämna uppgift om en fysisk eller juridisk person som kan förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism till en verksamhetsutövare, om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism.

9 § En verksamhetsutövare ska vid fullgörandet av sina skyldigheter enligt artiklarna 15–21, 27, 28, 30–32 och 34–37 i penningtvättsförordningen beakta en uppgift som tagits emot från finansunderrättelseenheten om

1. typer av transaktioner eller aktiviteter och geografiska områden som kan utgöra en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och

2. personer som kan förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Uppgiften får läggas till grund för åtgärder för kundkännedom under sex månader från det att den togs emot från finansunderrättelseenheten. Efter att tidsfristen löpt ut får uppgiften läggas till grund för sådana åtgärder om det finns stöd för att uppgiften fortfarande är relevant.

10 § En verksamhetsutövare eller den som är verksam hos verksamhetsutövaren får inte för en kund eller utomstående obehörigen röja en uppgift som tagits emot från finansunderrättelseenheten enligt 9 § första stycket 2.

Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.

Villkor om användningsbegränsningar

11 § Om finansunderrättelseenheten har fått uppgifter från en finansunderrättelseenhet i en annan stat och det finns villkor som begränsar möjligheten att använda uppgifterna, ska finansunderrättelseenheten följa villkoren.

12 § Finansunderrättelseenheten får i enskilda fall ställa upp villkor som begränsar möjligheten att använda uppgifter som lämnas till en finansunderrättelseenhet i en annan medlemsstat.

Återkoppling till verksamhetsutövare

13 § Finansunderrättelseenheten ska minst årligen ge lämplig återkoppling till verksamhetsutövarna om rapporter enligt artikel 50.1 i penningtvättsförordningen.

Återkopplingen ska åtminstone omfatta

1. kvaliteten på rapporterna,
2. rapporternas aktualitet,
3. beskrivningen av det misstänkta brottet, och
4. inlämnad dokumentation.

Finansunderrättelseenheten ska, i den utsträckning det är lämpligt, göra återkopplingen tillgänglig för tillsynsorganen om uppgifterna behövs för tillsynen.

9 kap. Skydd mot repressalier och skadestånd

Skydd mot repressalier

1 § En verksamhetsutövare får inte utsätta en anställd, en uppdragstagare eller någon annan som på liknande grund deltar i verksamheten för repressalier på grund av att denne har informerat om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism till finansunderrättelseenheten.

2 § Uppgift i en anmälan om en misstänkt överträdelse enligt artikel 11a i penningtvättsförordningen får inte obehörigen röjas, om uppgiften kan avslöja anmälarens identitet.

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

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Om det i lag finns bestämmelser som avviker från första eller andra stycket, gäller de bestämmelserna.

Skadestånd

3 § En verksamhetsutövare som bryter mot 1 § eller artikel 11a i penningtvättsförordningen ska betala ersättning för den skada som uppkommer. Skadeståndet kan avse både ersättning för den förlust som uppkommer och ersättning för den kränkning som lagbrottet innebär.

Ersättning som avser en förlust som uppkommit efter det att en anställning upphört får bestämmas till högst det belopp som anges i 39 § lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Om det är skäligen får skadeståndet sättas ned eller helt falla bort.

4 § Om den som anser sig ha blivit utsatt för repressalier visar omständigheter som ger anledning att anta att han eller hon har blivit utsatt för repressalier, är det verksamhetsutövaren som ska visa att några repressalier inte har förekommit.

5 § Mål enligt 3 § som rör en anställd eller någon som fullgör praktik hos verksamhetsutövaren eller som utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft ska handläggas enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister. I sådana mål ska även den som fullgör praktik eller som utför arbete som inhyrd eller inlånad arbetskraft anses som arbetstagare. Den verksamhetsutövare hos vilken praktiken eller arbetet utförs ska anses som arbetsgivare. Detta gäller också när reglerna om tvisteförhandling i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillämpas.

Mål enligt 3 § som rör någon annan än den som avses i första stycket ska prövas av allmän domstol och handläggas enligt rättegångsbalkens bestämmelser om rättegången i tvistemål där förlikning om saken är tillåten.

6 § I mål som avses i 5 § första stycket ska följande bestämmelser i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet tillämpas:

- 64 § om tidsfrist för att påkalla förhandling,
- 65 § om tidsfrist för att väcka talan,
- 66 § om förlängd tidsfrist för den som inte företräds av en arbetstagarorganisation, och
- 68 § om förlorad talerätt på grund av preskription.

10 kap. Verkställighet

Handräckning

1 § Finansinspektionen får begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att en kontroll på plats enligt artikel 18 i Amla-förordningen ska kunna genomföras.

Vid handräckning gäller bestämmelserna i utsökningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet, avhysning eller avlägsnande. Om Finansinspektionen begär det, ska Kronofogdemyndigheten inte i förväg underrätta den som kontrollen ska genomföras hos.

Äkthetskontroll

2 § Kronofogdemyndigheten är ansvarig myndighet för sådan äkthetskontroll som följer av artikel 24a.1 i Amla-förordningen.

Verkställighet av beslut om avgifter

3 § Beslut om avgifter eller viten enligt artikel 24a.1 eller 65.4 i Amla-förordningen får verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser på samma sätt som en svensk dom som har fått laga kraft, om inte något annat följer av förordningen.

11 kap. Tillsyn och ingripanden

Tillämpningsområde

1 § Detta kapitel tillämpas i fråga om tillsyn över och ingripanden mot verksamhet som avses i 1 kap. 2 § 1 och 2 samt artikel 3.3 a, b, e, i och j i penningtvättsförordningen, dock inte verksamhet som advokat eller advokatbolag samt verksamhet som auktoriserad eller godkänd revisor eller registrerat revisionsbolag. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka myndigheter som utövar tillsyn enligt detta kapitel.

Bestämmelser om tillsyn över och ingripanden mot verksamhet som bedrivs av advokater och advokatbolag finns i 8 kap. rättegångsbalken och i 12 kap. denna lag.

Bestämmelser om tillsyn över och ingripanden mot annan verksamhet som avses i artikel 3 i penningtvättsförordningen finns i de lagar som reglerar dessa verksamhetsutövare.

Tillsyn

2 § Genom tillsynen kontrolleras att verksamheten drivs enligt denna lag, penningtvättsförordningen och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

3 § Den som avser att driva verksamhet som anges i 1 § första stycket ska anmäla detta till Bolagsverket. Sådan verksamhet får inte drivas om anmälan inte har gjorts.

Om en fysisk eller juridisk person som är antecknad i Bolagsverkets register anmäler att verksamheten har upphört eller om det på annat sätt framgår att så är fallet, ska verket ta bort personen ur registret.

4 § Tillsynsmyndigheten får förelägga den som driver verksamhet som anges i 1 § första stycket utan att ha anmält detta att göra anmälan. Är det osäkert om en verksamhet är anmälningspliktig enligt 3 §, får tillsynsmyndigheten förelägga personen att lämna de upplysningar om verksamheten som behövs för att bedöma om så är fallet.

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

Tillsynsmyndigheten får, när den anser det nödvändigt, genomföra en undersökning på plats hos en verksamhetsutövare som är föremål för tillsyn enligt detta kapitel.

6 § 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 första stycket den som är verklig huvudman i den juridiska personen eller ingår i dess ledning.

Verksamhetsutövaren ska anmäla förändringar i ledningen till tillsynsmyndigheten.

Ingripanden

7 § Om ett föreläggande enligt 4 § eller 5 § första stycket inte följs, får tillsynsmyndigheten förelägga den fysiska eller juridiska personen att upphöra med verksamheten.

8 § Tillsynsmyndigheten ska förelägga en verksamhetsutövare som omfattas av ett förbud enligt 6 § första stycket att

1. upphöra med verksamheten, om verksamhetsutövaren är en fysisk person, eller

2. vidta rättelse och, om rättelse inte vidtas, upphöra med verksamheten, om verksamhetsutövaren är en juridisk person.

Tillsynsmyndigheten får förelägga verksamhetsutövaren eller den som omfattas av ett förbud enligt 6 § andra stycket att vidta de åtgärder som behövs för att personen inte längre ska vara verklig huvudman och, om åtgärder inte vidtas, förelägga verksamhetsutövaren att upphöra med verksamheten.

9 § Tillsynsmyndigheten får ingripa mot en verksamhetsutövare som överträder en bestämmelse i penningtvättsförordningen, denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

10 § Vid en överträdelse som avses i 9 § får tillsynsmyndigheten ingripa mot en verksamhetsutövare genom att utfärda ett föreläggande att inom viss tid begränsa verksamheten i något avseende, minska riskerna i den eller vidta någon annan åtgärd för att komma till rätta med situationen, ett förbud att verkställa beslut eller en anmärkning.

Vid överträdelse som inte är ringa får tillsynsmyndigheten besluta om sanktionsavgift.

Om verksamhetsutövaren är en fysisk person får sanktionsavgift enligt första stycket beslutas endast om överträdelsen är allvarlig, upprepad eller systematisk och personen i fråga uppsåtlig eller av grov oaktsamhet orsakat överträdelsen.

Om överträdelsen är allvarlig, upprepad eller systematisk får tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att upphöra med verksamheten.

11 § Om verksamhetsutövaren är en juridisk person får tillsynsmyndigheten även ingripa mot någon som ingår i verksamhetsutövarens styrelse, är dess verkställande direktör eller på motsvarande sätt företräder verksamhetsutövaren, eller är ersättare för någon av dem, om verksamhetsutövaren har befunnits ansvarig för en överträdelse som avses i 9 §.

Ett ingripande får ske endast om verksamhetsutövarens överträdelse är allvarlig, upprepad eller systematisk och personen i fråga uppsåtligt eller av grov oaktsamhet orsakat överträdelsen.

Ingripande sker genom

1. beslut att personen i fråga under en viss tid, lägst tre år och högst tio år, inte får upprätthålla en funktion som avses i första stycket hos verksamhetsutövare som anges i 1 § första stycket, eller
2. beslut om sanktionsavgift.

12 § Vid valet av ingripande ska tillsynsmyndigheten ta hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. Särskild hänsyn ska tas till skador som har uppstått och graden av ansvar.

I försvårande riktning ska det beaktas om verksamhetsutövaren tidigare har begått en överträdelse eller om den fysiska personen i verksamhetsutövarens ledning tidigare orsakat en sådan överträdelse.

I förmildrande riktning ska det beaktas om

1. verksamhetsutövaren eller den fysiska personen i verksamhetsutövarens ledning i väsentlig utsträckning genom ett aktivt samarbete har underlättat tillsynsmyndighetens utredning, och
2. om verksamhetsutövaren snabbt upphört med överträdelsen eller den fysiska personen i verksamhetsutövarens ledning snabbt verkat för att överträdelsen ska upphöra, sedan den anmälts till eller påtalats av tillsynsmyndigheten.

Sanktionsavgift

13 § Sanktionsavgiften för en verksamhetsutövare som är en juridisk person ska som högst fastställas till det högsta av

1. två gånger den vinst som verksamhetsutövaren gjort till följd av överträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller
2. ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro.

Sanktionsavgiften får inte bestämmas till ett lägre belopp än 5 000 kronor.

Avgiften tillfaller staten.

14 § Sanktionsavgiften för en fysisk person ska som högst fastställas till det högsta av

1. två gånger den vinst som den fysiska personen gjort till följd av överträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller
2. ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro.

Avgiften tillfaller staten.

15 § När sanktionsavgiftens storlek fastställs, ska särskild hänsyn tas till sådana omständigheter som anges i 12 § samt till den juridiska eller fysiska personens finansiella ställning och, om det går att fastställa, den vinst som gjorts till följd av överträdelsen.

Sanktionsföreläggande

16 § Beslut om ingripande enligt 10 § tredje stycket och 11 § tas upp av tillsynsmyndigheten genom sanktionsföreläggande.

Ett sanktionsföreläggande innebär att den fysiska personen föreläggs att inom en viss tid godkänna en sanktion som är bestämd till tid eller belopp.

När föreläggandet har godkänts, gäller det som ett domstolsavgörande som fått laga kraft. Ett godkännande som görs efter den tid som angetts i föreläggandet är utan verkan.

17 § Ett sanktionsföreläggande ska innehålla uppgift om

1. den fysiska person som föreläggandet avser,
2. överträdelsen och de omständigheter som behövs för att känneteckna den,
3. de bestämmelser som är tillämpliga på överträdelsen, och

4. den sanktion som föreläggs personen.

Föreläggandet ska också innehålla en upplysning om att ansökan om sanktion kan komma att ges in till domstol, om föreläggandet inte godkänns inom den tid som tillsynsmyndigheten anger.

18 § Om ett sanktionsföreläggande inte har godkänts inom angiven tid, får tillsynsmyndigheten ansöka hos domstol om att sanktion ska beslutas. En sådan ansökan ska göras hos den förvaltningsrätt som är behörig att pröva ett överklagande av tillsynsmyndighetens beslut om ingripande mot verksamhetsutövaren.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

19 § Ett sanktionsföreläggande enligt 16 § är utan verkan, om föreläggandet inte har delgetts den som det riktas mot inom två år från den tidpunkt då överträdelsen ägde rum. I ett sådant fall får inte heller någon sanktion enligt 18 § första stycket beslutas.

Verkställighet av beslut om sanktionsavgift

20 § Sanktionsavgiften ska betalas till tillsynsmyndigheten inom trettio dagar efter det att beslutet om den fått laga kraft eller sanktionsföreläggandet godkänts eller den längre tid som anges i beslutet eller föreläggandet.

21 § Om sanktionsavgiften inte betalas inom den tid som anges i 20 §, ska tillsynsmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning av statliga fordringar finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet enligt utskökningsbalken ske.

22 § En sanktionsavgift som har beslutats faller bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet fick laga kraft eller sanktionsföreläggandet godkändes.

Vite

23 § Föreläggande enligt detta kapitel får förenas med vite.

Överklagande

24 § Beslut om föreläggande att lämna uppgifter enligt 4 § andra meningen och 5 § första stycket samt beslut om att meddela ett sanktionsföreläggande enligt 16 § får inte överklagas.

Övriga beslut som meddelas enligt detta kapitel får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. I sådana ärenden får tillsynsmyndigheten bestämma att beslutet ska gälla omedelbart, dock inte i fråga om beslut om sanktionsavgift.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

12 kap. Särskilda bestämmelser om tillsyn över och ingripanden mot advokater

Advokater

1 § Vid tillämpningen av denna lag gäller för advokater de grundläggande bestämmelserna om tillsyn och ingripanden i 8 kap. rättegångsbalken och 4–10 och 14 §§ i detta kapitel.

Advokatbolag

2 § Sveriges advokatsamfunds styrelse och disciplinnämnd utövar tillsyn över att advokatbolag följer penningtvättsförordningen och denna lag.

Advokatbolag ska lämna samfundets styrelse och disciplinnämnd de uppgifter som behövs för tillsynen.

Om ett advokatbolag överträder en bestämmelse i penningtvättsförordningen eller denna lag får samfundets styrelse och disciplinnämnd ingripa mot advokatbolaget genom beslut om uttalande, erinran eller varning.

3 § Den som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet får inte ha ett kvalificerat innehav av andelar i ett advokatbolag eller ingå i dess ledning.

Med kvalificerat innehav avses detsamma som i 1 kap. 5 § 15 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Platsundersökning

4 § Sveriges advokatsamfunds styrelse och disciplinnämnd får, när det är nödvändigt för tillsynen över att advokater och advokatbolag följer denna lag och penningtvättsförordningen, genomföra en undersökning hos en advokat eller ett advokatbolag.

Omständigheter som ska beaktas vid val av ingripande

5 § Vid valet av ingripande vid en överträdelse av en bestämmelse i denna lag eller penningtvättsförordningen ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. Särskild hänsyn ska tas till skador som har uppstått och graden av ansvar.

I försvårande riktning ska det beaktas om advokaten eller advokatbolaget tidigare har begått en överträdelse eller om personen i advokatbolagets ledning tidigare orsakat en sådan överträdelse.

I förmildrande riktning ska det beaktas om

1. advokaten, advokatbolaget eller personen i advokatbolagets ledning i väsentlig utsträckning genom ett aktivt samarbete har underlättat utredningen, och

2. advokaten eller advokatbolaget snabbt upphört med överträdelserna eller personen i advokatbolagets ledning snabbt verkat för att överträdelserna ska upphöra, sedan den anmälts till eller påtalats av Sveriges advokatsamfund.

Sanktionsavgift och tillfälligt förbud att ingå i advokatbolags ledning

6 § En varning enligt 8 kap. 7 § rättegångsbalken som avser en överträdelse av en bestämmelse i denna lag eller penningtvättsförordningen och en varning enligt 2 § tredje stycket får förenas med ett ingripande enligt 7 §.

Om Sveriges advokatsamfundets styrelse eller disciplinnämnd anser att det finns skäl att överväga ett sådant ingripande, ska ärendet överlämnas till Länsstyrelsen i Stockholms län, som beslutar i frågan.

Samfundets styrelse eller disciplinnämnd ska lämna de uppgifter till länsstyrelsen som behövs för prövningen.

7 § Om en advokat har meddelats en varning får ingripande ske mot advokaten genom beslut om sanktionsavgift.

Om ett advokatbolag har meddelats en varning får ingripande ske mot

1. advokatbolaget genom beslut om sanktionsavgift, och

2. en person som ingår i advokatbolagets styrelse, är dess verkställande direktör eller på motsvarande sätt företräder advokatbolaget, eller är ersättare för någon av dem, genom

a) beslut att personen i fråga under en viss tid, lägst tre år och högst tio år, inte får upprätthålla en sådan funktion hos ett advokatbolag, eller

b) beslut om sanktionsavgift.

Ett ingripande enligt andra stycket 2 får endast ske om överträdelsen är allvarlig, upprepad eller systematisk och personen i fråga uppsåtligen eller av grov oaktsamhet orsakat överträdelsen.

8 § En sanktionsavgift enligt 7 § ska som högst fastställas till det högsta av

1. två gånger den vinst som gjorts till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller

2. ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro.

En sanktionsavgift enligt 7 § första stycket och andra stycket 1 får inte bestämmas till ett lägre belopp än 5 000 kronor.

Sanktionsavgiften tillfaller staten.

9 § När sanktionsavgiftens storlek fastställs, ska särskild hänsyn tas till sådana omständigheter som anges i 5 § samt till den berördes finansiella ställning och, om det går att fastställa, den vinst som gjorts till följd av överträdelsen.

10 § Beslut om ingripande enligt 7 § andra stycket 2 tas upp av Länsstyrelsen i Stockholms län genom sanktionsföreläggande enligt 7 kap. 16–19 §§.

I fråga om verkställighet av beslut om sanktionsavgift tillämpas 7 kap. 20–22 §§.

Det som sägs om tillsynsmyndigheten i de bestämmelserna ska i stället gälla länsstyrelsen.

Övervakningen av Sveriges advokatsamfunds penningtvättstillsyn

11 § Justitiekanslern ska övervaka Sveriges advokatsamfunds penningtvättstillsyn.

Samfundet ska lämna de uppgifter till Justitiekanslern som behövs för att kontrollera tillsynen.

Samfundet är inte skyldigt att lämna uppgifter som anförtrotts en advokat när den försvarar eller företräder en klient i fråga om ett rättsligt förfarande, inklusive rådgivning för att inleda eller undvika ett rättsligt förfarande. Detsamma gäller information som avser en klient och som advokaten har fått del av i samband med att den bedömer klientens rättsliga situation.

12 § Justitiekanslern får utfärda instruktioner till Sveriges advokatsamfund för att avhjälpa eller förhindra brister i tillsynen.

13 § Om Justitiekanslern vid utförandet av sitt uppdrag upptäcker en omständighet som kan antas ha samband med eller utgöra penningtvätt eller finansiering av terrorism, ska myndigheten utan dröjsmål underrätta finansunderrättelseenheten om detta.

Överklagande

14 § Beslut enligt 7 § av länsstyrelsen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut om att meddela ett sanktionsföreläggande får inte överklagas.

15 § Beslut enligt 12 § av Justitiekanslern får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

13 kap. Bemyndiganden

1 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag för vissa speltjänster från tillämpning av denna lag eller penningtvättsförordningen eller bestämmelser i dem,

2. organisation, kompetens, befogenheter, funktion och oberoende för den centrala kontaktpunkten enligt 3 kap. 2 §,

3. krav på verksamhetsutövare att i sina interna riktlinjer och förfaranden beskriva hur verksamhetsutövaren bedömer misstänka transaktioner eller aktiviteter enligt artikel 50.2 i penningtvättsförordningen,

4. hur rapportering till finansunderrättelseenheten ska göras enligt artikel 50.1 i penningtvättsförordningen,

5. hur uppgifter ska lämnas enligt 4 kap. 5 § och artikel 50.1a i penningtvättsförordningen,

6. innehållet i och övriga krav på en anmälan av uppgifter enligt 7 kap. 4, 5, 7 och 9 §§,

7. innehållet i och övriga egenskaper hos registret över verkliga huvudmän,

8. frågor om tillgång till registret över verkliga huvudmän och de sammankopplade registren över verkliga huvudmän,

9. sådana avgifter som avses i 7 kap. 29 §,

10. skyldighet för verksamhetsutövare som avses i 1 kap. 2 § samt artikel 3.1, 3.2 och 3.3 a–c, e och h–l i penningtvättsförordningen att periodiskt eller på begäran lämna uppgifter om sin verksamhet, sina kunder och andra förhållanden som är nödvändiga för att tillsynsmyndigheter ska kunna bedöma den risk som kan förknippas med de verksamhetsutövare som står under tillsyn.

Första stycket 10 ska inte gälla för verksamhet som advokat eller advokatbolag samt verksamhet som auktoriserad eller godkänd revisor eller registrerat revisionsbolag.

-
1. Denna lag träder i kraft den ...
 2. Genom lagen upphävs
 - lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, och
 - lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän.
 3. Äldre bestämmelser gäller dock fortfarande för överträdelse som inträffat före ikraftträdandet.
 4. Juridiska personer som har bildats före ikraftträdandet ska anmäla uppgifter enligt 7 kap. 4 § till Bolagsverket för registrering i registret över verkliga huvudmän utan onödigt dröjsmål efter det att lagen har trätt i kraft.
 5. Den som driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion som har bildats före ikraftträdandet ska anmäla uppgifter enligt 7 kap. 5 § till Bolagsverket för registrering i registret över verkliga huvudmän utan onödigt dröjsmål efter det att lagen har trätt i kraft.

1.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 7 § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

7 §¹

En advokat, som i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller som annars förfar oredligt, ska uteslutas ur advokatsamfundet. När det gäller en sådan advokat som avses i 2 a § ska registreringen upphävas. Är omständigheterna mildrande, får advokaten i stället tilldelas en varning.

En advokat som annars åsidosätter sina plikter som advokat får meddelas en varning eller erinran. Är omständigheterna synnerligen försvårande, får advokaten uteslutas ur samfundet eller, i fråga om en sådan advokat som avses i 2 a §, registreringen upphävas.

En advokat som tilldelas en varning får, om det finns särskilda skäl, även åläggas att utge en straffavgift till samfundet med lägst ettusen och högst femtiotusen kronor. Till den del en varning avser en överträdelse av en bestämmelse i 2–6 kap. lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism gäller i stället för straffavgift det som föreskrivs om sanktionsavgift i 7 a kap. 5–11 §§ den lagen.

En advokat som tilldelas en varning får, om det finns särskilda skäl, även åläggas att utge en straffavgift till samfundet med lägst ettusen och högst femtiotusen kronor. Till den del en varning avser en överträdelse av en bestämmelse i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism gäller i stället för straffavgift det som föreskrivs om sanktionsavgift i 12 kap. 5–11 §§ den lagen.

¹ Senaste lydelse 2019:605.

Om det bedöms tillräckligt får disciplinnämnden, i stället för att tilldela en advokat erinran, göra ett uttalande om att advokatens åtgärd är felaktig eller olämplig.

En advokat är skyldig att genast träda ur samfundet om det inträffar en sådan omständighet som gör att han eller hon enligt 2 § femte eller sjätte stycket inte får antas till ledamot av samfundet, om inte styrelsen i fall som avses i 2 § sjätte stycket andra meningen medger undantag. Om advokaten inte träder ur samfundet, trots att han eller hon är skyldig att utträda, ska styrelsen förordna om hans eller hennes uteslutning. Detsamma gäller, om en advokat inte längre uppfyller hemvistkravet enligt 2 § första stycket 1 och styrelsen inte medger att han eller hon får stå kvar som ledamot av samfundet. Om en sådan advokat som är registrerad enligt 2 a § fråntas rätten att uppträda som advokat i den stat där han eller hon är auktoriserad, ska styrelsen upphäva registreringen.

I beslut varigenom någon uteslutits ur samfundet får förordnas att beslutet genast ska verkställas. Detsamma gäller ett beslut att upphäva en registrering.

Brott mot tystnadsplikt enligt 4 § första stycket andra meningen får inte åtalas av någon annan än Justitiekanslern. Åtal får väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt.

Denna lag träder i kraft den ...

1.3 Förslag till lag om ändring i handelsregisterlagen (1974:157)

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om handelsregisterlagen (1974:157) dels att 21 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 17 a §, av följande lydelse.

17 a §

Registreringsmyndigheten får avregistrera ett handelsbolag från handelsregistret om bolaget inte har följt ett föreläggande enligt 7 kap. 10, 11 eller 12 § lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt eller finansiering av terrorism

I ett ärende enligt första stycket ska registreringsmyndigheten förelägga bolaget att ge in efterfrågade uppgifter eller handlingar till myndigheten inom en viss tid. Föreläggandet ska skickas till den adress som finns registrerad för bolaget i handelsregistret. Registreringsmyndigheten ska kungöra föreläggandet i Post- och Inrikes Tidningar minst en månad före utgången av den utsatta tiden.

När den utsatta tiden gått ut får registreringsmyndigheten avregistrera bolaget från registret. Avregistrering ska dock inte ske om grunden för avregistrering har upphört under ärendets handläggning hos registreringsmyndigheten.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

21 §²

Registreringsmyndighetens beslut att skriva av en ansökan eller anmälan om registrering eller att vägra registrering får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller i fråga om beslut enligt 15 a eller 17 §. Ett beslut av registreringsmyndigheten att vägra registrering av ett företagsnamn överklagas dock till Patent- och marknadsdomstolen. Ett överklagande ska ha kommit in inom två månader från dagen för beslutet.

Registreringsmyndighetens beslut att skriva av en ansökan eller anmälan om registrering eller att vägra registrering får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller i fråga om beslut enligt 15 a, 17 eller 17 a §. Ett beslut av registreringsmyndigheten att vägra registrering av ett företagsnamn överklagas dock till Patent- och marknadsdomstolen. Ett överklagande ska ha kommit in inom två månader från dagen för beslutet.

Denna lag träder i kraft den ...

² Senaste lydelse 2018:1658.

1.4 Förslag till lag om ändring i sparbankslagen (1987:619)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 2 § sparbankslagen (1987:619) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

2 §¹

En revisor, en lekmannarevisor eller en granskare i en sparbanksbank är ersättningsskyldig enligt de grunder som anges i 1 §. Han eller hon ska även ersätta skada som uppsåtligen eller av oaktsamhet vållas av en medhjälpare. I de fall som avses i 4 a kap. 21 § första stycket 3 och 4 b kap. 19 § andra stycket denna lag samt 4 kap. 3 och 6 §§ lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism svarar dock revisorn, lekmannarevisorn eller granskaren endast för skada på grund av oriktiga uppgifter som han eller hon eller en medhjälpare har haft skälig anledning att anta var oriktiga.

En revisor, en lekmannarevisor eller en granskare i en sparbanksbank är ersättningsskyldig enligt de grunder som anges i 1 §. Han eller hon ska även ersätta skada som uppsåtligen eller av oaktsamhet vållas av en medhjälpare. I de fall som avses i 4 a kap. 21 § första stycket 3 och 4 b kap. 19 § andra stycket denna lag samt artikel 50.1 och 50.1a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och 4 kap. 5 § lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism svarar dock revisorn, lekmannarevisorn eller granskaren endast för skada på grund av oriktiga uppgifter som han eller hon eller en medhjälpare har haft skälig anledning att anta var oriktiga.

Om ett registrerat revisionsbolag är revisor eller granskare, är det detta bolag och den för revisionen eller granskningen huvudansvarige som är ersättningsskyldiga.

¹ Senaste lydelse 2017:632.

Denna lag träder i kraft den ...

1.5 Förslag till lag om ändring i konkurslagen (1987:672)

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om konkurslagen (1987:672)
dels att nuvarande 7 kap. 16 a § ska betecknas 7 kap. 16 b §,
dels att det ska införas en ny paragraf, 7 kap. 16 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

16 a §

Förvaltaren ska på begäran av den finansunderrättelseenhet som avses i 4 kap. 3 § lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism lämna upplysningar om boet och dess förvaltning om det av begäran framgår att uppgifterna behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. En sådan begäran ska behandlas med särskild skyndsambet.

Denna lag träder i kraft den ...

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

1.6 Förslag till lag om ändring i stiftelselagen (1994:1220)

Häri genom föreskrivs att 5 kap. 2 § stiftelselagen (1994:1220) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap. 2 §¹

En revisor är ersättningskyldig enligt de grunder som anges i 1 §. Revisorn ansvarar även för skada som uppsåtligen eller av oaktsamhet orsakas av revisorns medhjälpare. I fall som avses i 4 kap. 15 § andra stycket 2 denna lag och 4 kap. 3 och 6 §§ lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism svarar dock revisorn endast för skada på grund av oriktiga uppgifter som revisorn eller revisorns medhjälpare har haft skälig anledning att anta var oriktiga.

En revisor är ersättningskyldig enligt de grunder som anges i 1 §. Revisorn ansvarar även för skada som uppsåtligen eller av oaktsamhet orsakas av revisorns medhjälpare. I fall som avses i 4 kap. 15 § andra stycket 2 denna lag och artikel 50.1 och 50.1a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism samt 4 kap. 5 § lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism svarar dock revisorn endast för skada på grund av oriktiga uppgifter som revisorn eller revisorns medhjälpare har haft skälig anledning att anta var oriktiga.

Om ett revisionsbolag är revisor, är det bolaget och den som är huvudansvarig för revisionen som är ersättningskyldiga.

Denna lag träder i kraft den ...

¹ Senaste lydelse 2017:635.

1.7 Förslag till lag om ändring i pantbankslagen (1995:1000)

Härigenom föreskrivs att 4, 24 a, 27 a och 35 §§ pantbankslagen (1995:1000) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Tillstånd ska ges om företaget med hänsyn till organisation, ledning och ägare med bestämmande inflytande kan antas komma att bedriva en sund pantbanksverksamhet och i övrigt uppfylla kraven enligt bestämmelserna i denna lag, *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

4 §¹

Tillstånd ska ges om företaget med hänsyn till organisation, ledning och ägare med bestämmande inflytande kan antas komma att bedriva en sund pantbanksverksamhet och i övrigt uppfylla kraven enligt bestämmelserna i denna lag, *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism* och *lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* samt föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Tillstånd till ett utländskt företag får ges endast om företaget i det land där det har sitt säte bedriver pantbanksverksamhet och står under tillsyn av behörig myndighet

24 a §²

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka länsstyrelser som utövar tillsyn över att pantbanker följer *lagen (2017:630) om åtgärder mot pen-*

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om vilka länsstyrelser som utövar tillsyn över att pantbanker följer *Europaparlamentets och rådets förordning (EU)*

¹ Senaste lydelse 2017:636.

² Senaste lydelse 2017:636.

ningtvätt och finansiering av terrorism och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Vid tillsyn enligt första stycket ska 7 kap. 5 § den lagen tillämpas.

2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Vid tillsyn enligt första stycket ska 11 kap. 5 § lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism tillämpas.

27 a §³

Om någon omfattas av ett förbud enligt 25 a §, får länsstyrelsen förelägga pantbanken att göra rättelse och, om rättelse inte görs, förelägga pantbanken att upphöra med verksamheten. Om det är den som har ett kvalificerat innehav av andelar i pantbanken som inte uppfyller kravet i 25 a §, får länsstyrelsen 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 diskvalificerade personen i dess ledning.

Vid ingripanden mot överträdelser av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* och föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen ska 7 kap. 8 och 10–23 §§ den lagen tillämpas.

Vid ingripanden mot överträdelser av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism* eller *lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* samt föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen ska 11 kap. 7 och 9–22 §§ lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism tillämpas.

³ Senaste lydelse 2017:636.

35 §⁴

Länsstyrelsens beslut enligt 30 § andra stycket eller enligt 7 kap. 5 § första stycket lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller beslut om sanktionsföreläggande får inte överklagas.

Länsstyrelsens beslut enligt 30 § andra stycket eller enligt 11 kap. 5 § första stycket lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller beslut om sanktionsföreläggande får inte överklagas.

Andra beslut som länsstyrelsen meddelar enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den ...

⁴ Senaste lydelse 2017:636.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti

Härigenom föreskrivs att 5 § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

Följande insättare, eller utländska motsvarigheter, kan inte få ersättning enligt garantin:

- | | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. en bank, 2. ett kreditmarknadsföretag, 3. ett värdepappersbolag, 4. ett försäkringsföretag, 5. ett återförsäkringsföretag, 6. ett tjänstepensionsföretag, 7. en understödsförening, 8. ett finansiellt institut enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, 9. en värdepappersfond eller en alternativ investeringsfond, 10. en pensionsfond, 11. en region, en kommun eller en statlig myndighet, eller 12. en insättare som inte har identifierats enligt <i>lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.</i> | <ol style="list-style-type: none"> 12. en insättare som inte har identifierats enligt <i>Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.</i> |
|--|--|

Denna lag träder i kraft den ...

¹ Senaste lydelse 2019:893.

1.9 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet

dels att 1, 1 a, 2, 8, 12, 13 och 14 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 14 a och 17 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²

I denna lag avses med

1. valutaväxling: yrkesmässig handel med utländska sedlar och mynt samt resecheckar utställda i utländsk valuta,

2. annan finansiell verksamhet: yrkesmässig verksamhet som består i förvaltning av eller handel med virtuell valuta eller i att utföra en eller flera av de verksamheter som anges i 7 kap. 1 § andra stycket 2, 3 och 5–12 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,

3 finansiellt institut: fysisk eller juridisk person som bedriver valutaväxling eller annan finansiell verksamhet, *och*

4. kvalificerat innehav: detsamma som i 1 kap. 5 § 15 lagen om bank- och finansieringsrörelse.

3. finansiellt institut: fysisk eller juridisk person som bedriver valutaväxling eller annan finansiell verksamhet,

4. kvalificerat innehav: detsamma som i 1 kap. 5 § 15 lagen om bank- och finansieringsrörelse, *och*

5. utvald verksamhetsutövare: detsamma som i artikel 2.1.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

² Senaste lydelse 2023:824.

1 a §³

Bestämmelser om att finansiella institut ska medverka till att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism finns i *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

Bestämmelser om att finansiella institut ska medverka till att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism finns i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

2 §⁴

En fysisk eller juridisk person som avser att bedriva valutaväxling eller annan finansiell verksamhet ska ansöka om registrering av sin verksamhet hos Finansinspektionen. Ansökan behöver inte göras av

1. företag som avses i 1 kap. 2 § första stycket 1–3, 6, 8, 9 och 11–13 *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*, och

2. fysiska eller juridiska personer som bedriver försäkringsdistribution enligt *lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution*.

Finansinspektionen ska registrera den som har kommit in med en ansökan, om

1. det finns skäl att anta att verksamheten kommer att bedrivas på ett sätt som är förenligt med

En fysisk eller juridisk person som avser att bedriva valutaväxling eller annan finansiell verksamhet ska ansöka om registrering av sin verksamhet hos Finansinspektionen. Ansökan behöver inte göras av

1. företag som avses i artikel 3.1, 3.2 och 3.3 k i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism*, och

1. det finns skäl att anta att verksamheten kommer att bedrivas på ett sätt som är förenligt med

³ Senaste lydelse 2023:824.

⁴ Senaste lydelse 2023:824.

lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen, och

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen, och

2. kravet på ägare och ledning i 3 § första stycket är uppfyllt.

Den som har blivit registrerad ska tas bort ur registret när ett beslut om föreläggande enligt 11, 12 eller 13 § att upphöra med verksamheten har fått laga kraft. Ett finansiellt institut ska också tas bort ur registret om det anmäler att det inte längre bedriver verksamhet som omfattas av lagen eller om det på något annat sätt framgår att registreringsplikt inte längre gäller.

8 §⁵

Finansinspektionen ska ha tillsyn över att finansiella institut följer denna lag *samt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.*

Finansinspektionen ska ha tillsyn över att finansiella institut följer denna lag *och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.*

Första stycket gäller dock inte i den utsträckning som Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism utövar tillsyn över en utvald verksamhetsutövare enligt artikel 5.2 i Europaparlamentets och rådets för-

⁵ Senaste lydelse 2023:824.

ordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

12 §⁶

Ett finansiellt institut ska lämna Finansinspektionen de upplysningar om verksamheten som inspektionen begär för tillsynen enligt *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

Ett finansiellt institut ska lämna Finansinspektionen de upplysningar om verksamheten som inspektionen begär för tillsynen enligt *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

Om institutet inte följer Finansinspektionens begäran enligt första stycket, får inspektionen förelägga institutet att lämna de begärda upplysningarna. Om föreläggandet inte följs, får inspektionen förelägga institutet att upphöra med verksamheten.

Om institutet har fått ett föreläggande enligt andra stycket, får Finansinspektionen besluta att institutet ska betala en sanktionsavgift.

13 §⁷

Vid en överträdelse av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen får Finansinspektionen förelägga det finansiella institutet att göra rättelse och, vid överträdelser som

Vid en överträdelse av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finan-*

⁶ Senaste lydelse 2023:824.

⁷ Senaste lydelse 2023:824.

inte är ringa, besluta om sanktionsavgift.

siering av terrorism eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen får Finansinspektionen förelägga det finansiella institutet att göra rättelse och, vid överträdelser som inte är ringa, besluta om sanktionsavgift.

Vid allvarliga, upprepade eller systematiska överträdelser får inspektionen förelägga institutet att upphöra med verksamheten.

14 §⁸

Om det finansiella institutet är en juridisk person får Finansinspektionen vid en överträdelse av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen även ingripa mot en person som ingår i institutets styrelse eller är dess verkställande direktör eller på motsvarande sätt företräder institutet, eller är ersättare för någon av dem.

Om det finansiella institutet är en juridisk person får Finansinspektionen vid en överträdelse av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism* eller *lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen även ingripa mot en person som ingår i institutets styrelse eller är dess verkställande direktör eller på motsvarande sätt företräder institutet, eller är ersättare för någon av dem.

Ingripande sker genom

1. beslut att personen i fråga under en viss tid, lägst tre år och högst tio år, inte får vara styrelseledamot eller verkställande direktör i ett finansiellt institut eller på motsvarande sätt företräda ett sådant institut, eller vara ersättare för någon av dem, eller

2. beslut om sanktionsavgift.

⁸ Senaste lydelse 2023:824.

14 a §

Finansinspektionen får ingripa mot en utvald verksamhetsutövare om Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism föreslår eller begär det enligt artikel 6.1 andra stycket, 20.2 i eller 21.9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

17 a §

Vid överträdelser av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen kan sanktionsavgiften, i stället för vad som anges i 17 § första stycket 3, bestämmas till högst ett belopp i kronor motsvarande tio miljoner euro.

-
1. Denna lag träder i kraft den ...
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överträdelser av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism som inträffat före ikraftträdandet.

1.10 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 5 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstituts verksamhet i Sverige ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 5 §¹

En försäkringsgivare från tredjeland ska beviljas koncession och dess företrädare ska godkännas, om ansökan uppfyller de krav som ställs i 4 § och

1. den planerade verksamheten kan antas komma att uppfylla kraven i denna lag och andra författningar som reglerar verksamheten,

2. den som kommer att ha ett sådant kvalificerat innehav i en försäkringsgivare som avses i 1 kap. 15 och 16 §§ försäkringsrörelselagen (2010:2043) bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av en försäkringsgivare, och

3. den som avses vara företrädare för försäkringsgivaren eller, i de fall där företrädaren är en juridisk person, vara dess ombud har tillräckliga insikter och erfarenheter för att delta i ledningen hos en försäkringsgivare och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift.

Vid bedömningen enligt första stycket 2 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att försäkringsgivarens verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar verksamheten, eller

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

a) penningtvätt enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller

¹ Senaste lydelse 2022:671.

b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.

Koncession får inte vägras av det skälet att det inte behövs någon ytterligare försäkringsgivare.

Koncession beviljas tills vidare eller, om det finns särskilda omständigheter, för bestämd tid, högst tio år, och därutöver till det löpande räkenskapsårets slut.

Koncession ska meddelas i enlighet med den indelning som anges i 2 kap. 11 och 12 §§ försäkringsrörelselagen.

Denna lag träder i kraft den ...

1.11 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs att 9 a § lagen (1998:620) om belastningsregister ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Regeringen får meddela föreskrifter om att personuppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av Sveriges advokatsamfunds styrelse eller disciplinnämnd för tillsyn över att advokater och advokatbolag fullgör sina skyldigheter enligt *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

9 a §¹

Regeringen får meddela föreskrifter om att personuppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av Sveriges advokatsamfunds styrelse eller disciplinnämnd för tillsyn över att advokater och advokatbolag fullgör sina skyldigheter enligt *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

Denna lag träder i kraft den...

¹ Senaste lydelse 2019:606.

1.12 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument

dels att nuvarande 8 kap. 2 a och 4 §§ ska betecknas 8 kap. 2 b och 4 a §§,

dels att den nya 8 kap. 4 a § och 8 kap. 5 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 8 kap. 4 § ska sättas närmast före 8 kap. 4 a §,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 8 kap. 2 a och 4 §§, och närmast före 8 kap. 4 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

2 a §

En svensk värdepapperscentral och ett kontoförande institut ska på begäran av den finansunderrättelseenhet som avses i 4 kap. 3 § lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det av begäran framgår att uppgifterna behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. En sådan begäran ska behandlas med särskild skyndsambet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur uppgifterna ska lämnas.

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

Tystnadsplikt

4 §

En svensk värdepapperscentral eller ett kontoförande institut eller den som är verksam hos de företagen får inte obehörigen röja för kunden eller för någon utomstående att finansunderrättelseenheten har gjort en begäran eller att uppgifter har lämnats enligt 2 a §.

Bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt första stycket finns i 20 kap. 3 § brottsbalken.

4 §²

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 2 a § får besluta att värdepapperscentralen eller det kontoförande institutet samt värdepapperscentralens eller institutets styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 2 a § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder

Ett sådant förbud får meddelas om det krävs för att en utredning om brott inte ska äventyras eller för att uppfylla en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige.

Förbudet ska vara tidsbegränsat, med möjlighet till förlängning, och får inte avse längre tid än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet. I ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller

4 a §

Den undersökningsledare eller åklagare som begär uppgifter enligt 2 b § får besluta att värdepapperscentralen eller det kontoförande institutet samt värdepapperscentralens eller institutets styrelseledamöter och anställda inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats enligt 2 b § eller att det pågår en förundersökning, ett ärende om rättslig hjälp i brottmål eller ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder.

² Senaste lydelse 2017:1004.

om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder får dock förbudet tidsbegränsas endast om den stat eller mellanfolkliga domstol som ansökt om rättslig hjälp eller den utländska myndighet som har utfärdat utredningsordern samtycker till detta.

Om ett förbud inte längre är motiverat med hänsyn till syftet med förbudet, ska undersökningsledaren eller åklagaren besluta att förbudet ska upphöra.

5 §

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 4 §.

Till böter döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bryter mot ett meddelandeförbud enligt 4 a §.

Denna lag träder i kraft...

1.13 Förslag till lag om ändring i revisionslagen (1999:1079)

Härigenom föreskrivs att 37 § revisionslagen (1999:1079) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

37 §¹

En revisor som när han eller hon fullgör sitt uppdrag uppsåtligt eller av oaktsamhet skadar företaget ska ersätta skadan. Det samma gäller när skadan tillfogas någon annan genom överträdelse av denna lag eller tillämplig lag om årsredovisning. En revisor ska även ersätta skada som uppsåtligt eller av oaktsamhet vållas av revisorns medhjälpare. I fall som avses i 36 § andra stycket denna lag och 4 kap. 3 och 6 §§ lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism svarar dock revisorn endast för skada på grund av oriktiga uppgifter som revisorn eller revisorns medhjälpare har haft skälig anledning att anta var oriktiga.

En revisor som när han eller hon fullgör sitt uppdrag uppsåtligt eller av oaktsamhet skadar företaget ska ersätta skadan. Det samma gäller när skadan tillfogas någon annan genom överträdelse av denna lag eller tillämplig lag om årsredovisning. En revisor ska även ersätta skada som uppsåtligt eller av oaktsamhet vållas av revisorns medhjälpare. I fall som avses i 36 § andra stycket denna lag och artikel 50.1 och 50.1a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och 4 kap. 5 § lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism svarar dock revisorn endast för skada på grund av oriktiga uppgifter som revisorn eller revisorns medhjälpare har haft skälig anledning att anta var oriktiga.

¹ Senaste lydelse 2017:642.

Om ett registrerat revisionsbolag är revisor, är det detta bolag och den för revisionen huvudansvarige som är ersättningskyldiga.

Denna lag träder i kraft...

1.14 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:224) om fastighetsregister

Härigenom föreskrivs¹ att det i lagen (2000:224) om fastighetsregister ska införas en ny paragraf, 7 b §, och närmast före 7 b § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Uppgiftsskyldighet

7 b §

På begäran av den finansunderrättelseenhet som avses i 4 kap. 3 § lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska uppgifter lämnas ut från fastighetsregistret i den utsträckning det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. En sådan begäran ska behandlas med särskild skyndsambhet.

Denna lag träder i kraft den ...

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

1.15 Förslag till lag om ändring i revisorslagen (2001:883)

Häri genom föreskrivs¹ att 3 a, 28 c, 32 b, 32 j, 32 k och 32 l revisorslagen (2001:883) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §²

Revisorsinspektionen ska utöva tillsyn över att revisorer och registrerade revisionsbolag fullgör sina skyldigheter enligt *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

Revisorsinspektionen ska utöva tillsyn över att revisorer och registrerade revisionsbolag fullgör sina skyldigheter enligt *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

Inom ramen för denna tillsyn ska inspektionen pröva frågor om disciplinära åtgärder mot andra än revisorer som är företrädare för ett registrerat revisionsbolag eller ersättare för sådana företrädare.

28 c §³

Revisorsinspektionen får, om det finns skäl för det, göra en platsundersökning hos en revisor eller ett registrerat revisionsbolag.

En platsundersökning får endast göras vid tillsyn över

1. revision av företag av allmänt intresse, och

2. revisorers och registrerade revisionsbolags skyldigheter enligt *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

2. revisorers och registrerade revisionsbolags skyldigheter enligt *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att*

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

² Senaste lydelse 2017:643.

³ Ibid.

det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

32 b §⁴

En sanktionsavgift för en fysisk person ska fastställas till högst en miljon kronor.

En sanktionsavgift för en juridisk person ska fastställas till högst två procent av företagets omsättning närmast föregående räkenskapsår. Om överträdelsen har skett under företagets första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen saknas eller är bristfälliga, får den uppskattas.

En sanktionsavgift får inte fastställas till ett lägre belopp än fem-tusen kronor.

I 32 k § finns en särskild bestämmelse om sanktionsavgiftens högsta belopp vid en överträdelse av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

I 32 k § finns en särskild bestämmelse om sanktionsavgiftens högsta belopp vid en överträdelse av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

32 j §⁵

Om ett registrerat revisionsbolag överträder *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*, får Revisorsinspektionen pröva om en disciplinär åtgärd ska vidtas mot en person som avses i 3 a § andra stycket.

Om ett registrerat revisionsbolag överträder *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot*

⁴ Senaste lydelse 2017:643.

⁵ Ibid.

penningtvätt och finansiering av terrorism, får Revisorsinspektionen pröva om en disciplinär åtgärd ska vidtas mot en person som avses i 3 a § andra stycket.

En disciplinär åtgärd enligt första stycket får vidtas endast om överträdelsen är allvarlig, upprepad eller systematisk och personen i fråga uppsåtligen eller av grov oaktsamhet orsakat överträdelsen.

En disciplinär åtgärd enligt första stycket ska avse

1. ett beslut om att personen i fråga under en viss tid, lägst tre år och högst tio år, inte får inneha en sådan befattning som avses i 3 a § andra stycket i ett registrerat revisionsbolag, eller
2. ett beslut om en sanktionsavgift.

32 k §⁶

Vid en överträdelse av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* ska en sanktionsavgift enligt 32 a eller 32 j § som högst fastställas till det högsta av

Vid en överträdelse av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* ska en sanktionsavgift enligt 32 a eller 32 j § som högst fastställas till det högsta av

1. två gånger den vinst som gjorts till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller
2. ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro.

32 l §

I fråga om en disciplinär åtgärd enligt 32 j § tillämpas bestämmelserna om sanktionsföreläggande i 7 kap. 17–20 §§ *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

I fråga om en disciplinär åtgärd enligt 32 j § tillämpas bestämmelserna om sanktionsföreläggande och vite i 11 kap. 16–19 och 23 §§ *lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

⁶ Senaste lydelse 2017:643.

-
1. Denna lag träder i kraft ...
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överträdelser av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism som inträffat före ikraftträdandet.

1.16 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:46) om värdepappersfonder

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2004:46) om värdepappersfonder

dels att nuvarande 12 kap. 8 a § ska betecknas 12 kap. 8 b §,

dels att 1 kap. 1 §, 2 kap. 2 §, 4 kap. 4 §, 11 kap. 3 och 7 §§ och 12 kap. 1 a § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 10 kap. 1 a §, 12 kap. 1 c och 8 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §²

I denna lag betyder

1. alternativ investeringsfond: detsamma som i 1 kap. 2 § lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder,

2. behörig myndighet: utländsk myndighet som har behörighet att utöva tillsyn över fondföretag eller förvaltningsbolag,

3. derivatinstrument: optioner, terminer och swappar samt andra likartade finansiella instrument,

4. EES: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,

5. egna medel: detsamma som i artikel 2.1 l i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG av den 13 juli 2009 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag), i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/91/EU,

6. filial: ett avdelningskontor med självständig förvaltning, varvid även ett fondbolags, ett förvaltningsbolags eller ett fondföretags etablering av flera driftställen ska anses som en enda filial,

7. finansiellt instrument: överlåtbara värdepapper, fondandelar, penningmarknadsinstrument, derivatinstrument samt annan rättighet eller förpliktelse avsedd för handel på värdepappersmarknaden,

8. fondbolag: ett svenskt aktiebolag som har fått tillstånd enligt 4 § att driva fondverksamhet,

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

² Senaste lydelse 2022:1725.

9. fondföretag: ett utländskt företag
 - a) som i sitt hemland har tillstånd för verksamhet där det enda syftet är att göra kollektiva investeringar i sådana tillgångar som anges i 5 kap. 1 § andra stycket, med kapital från allmänheten,
 - b) som tillämpar principen om riskspridning, och
 - c) vars andelar på begäran av innehavarna återköps eller inlöses med medel ur företagets tillgångar,
10. fondföretags hemland: det land där fondföretaget har fått sådant tillstånd som avses i 9 a,
11. fondverksamhet: förvaltning av en värdepappersfond, försäljning och inlösen av andelar i fonden samt därmed sammanhängande administrativa åtgärder,
12. företagsgrupp: koncern enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/34/EU av den 26 juni 2013 om årsbokslut, koncernredovisning och rapporter i vissa typer av företag, om ändring av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/43/EG och om upphävande av rådets direktiv 78/660/EEG och 83/349/EEG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/95/EU, eller grupp som enligt erkända internationella redovisningsregler ska lämna motsvarande redovisning,
13. förvaltningsbolag: ett utländskt företag som i sitt hemland har tillstånd att förvalta fondföretag,
14. förvaltningsbolags hemland: det land där bolaget har sitt säte,
15. förvaringsinstitut: en bank eller ett annat kreditinstitut som förvarar tillgångarna i en värdepappersfond och som sköter in- och utbetalningar avseende fonden,
16. kvalificerat innehav: ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet beräknat på det sätt som anges i 1 a § representerar 10 procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget,
17. matarfond: en värdepappersfond vars medel placeras i enlighet med tillstånd enligt 5 a kap. 6 §,
18. matarfondföretag: ett fondföretag som i sitt hemland har sådant tillstånd som avses i artikel 58 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG,
19. mottagarfond: en värdepappersfond som
 - a) har minst en matarfond eller ett matarfondföretag bland sina andelsägare,
 - b) inte är en matarfond, och

c) vars medel inte placeras i en matarfond eller ett matarfondföretag,

20. mottagarfondföretag: ett fondföretag som

a) i sitt hemland har sådant tillstånd som avses i artikel 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG,

b) har minst en matarfond eller ett matarfondföretag bland sina andelsägare,

c) inte är ett matarfondföretag, och

d) inte placerar medel i en matarfond eller ett matarfondföretag,

21. reglerad marknad: detsamma som i 1 kap. 4 b § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,

22. penningmarknadsinstrument: statsskuldväxlar, bankcertifikat samt sådana andra finansiella instrument som normalt omsätts på penningmarknaden, är likvida och har ett värde som vid varje tidpunkt exakt kan fastställas,

23. specialfond: detsamma som i 1 kap. 11 § 24 lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder,

24. startkapital: detsamma som i artikel 2.1 k i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG,

25. utvald verksamhetsutövare: detsamma som i artikel 2.1.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010, och

25. värdepappersfond: en fond vars andelar kan lösas in på begäran av andelsägare och som består av finansiella tillgångar, om den bildats genom kapitaltillskott från allmänheten och ägs av dem som skjutit till kapital samt förvaltas enligt bestämmelserna i 5 kap. eller 5 a kap., och

26. överlåtbart värdepapper:

26. värdepappersfond: en fond vars andelar kan lösas in på begäran av andelsägare och som består av finansiella tillgångar, om den bildats genom kapitaltillskott från allmänheten och ägs av dem som skjutit till kapital samt förvaltas enligt bestämmelserna i 5 kap. eller 5 a kap., och

27. överlåtbart värdepapper:

- a) aktier och andra värdepapper som motsvarar aktier samt depåbevis för aktier,
- b) obligationer och andra skuldförbindelser, med undantag av penningmarknadsinstrument, samt depåbevis för skuldförbindelser, och
- c) värdepapper av annat slag som ger rätt att förvärva sådana överlåtbara värdepapper som anges i a och b genom teckning eller utbyte.

Överlåtbart värdepapper omfattar inte tekniker och instrument som avses i 5 kap. 1 § tredje stycket.

Med återköp eller inlösen av andelar enligt första stycket 9 och 25 jämföras att andelarna är upptagna till handel på en reglerad marknad, om det är säkerställt att andelarnas noterade värde inte i väsentlig mån avviker från det värde som avses i 4 kap. 10 § tredje stycket.

2 kap.

2 §³

Vid bedömningen enligt 1 § 3 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att fondbolagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar bolagets verksamhet, eller

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

- | | |
|---|--|
| <p>a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller</p> | <p>a) penningtvätt enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller</p> |
|---|--|

b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.

Om den som kommer att ha ett kvalificerat innehav i bolaget är ett blandat finansiellt holdingföretag ska det vid bedömningen av innehavarens anseende särskilt beaktas om dess ledning uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat.

³ Senaste lydelse 2022:673.

Om bolaget har eller kan förväntas komma att få nära förbindelser med någon annan, får tillstånd ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av bolaget.

Om förvaringsinstitutet är en i Sverige etablerad filial till ett kreditinstitut med säte i ett annat land inom EES, får Finansinspektionen som ett villkor för tillståndet föreskriva att de tillgångar som ingår i en värdepappersfond ska förvaras här i landet. Detta gäller dock inte om tillgångarna ska förvaras hos ett utländskt förvaringsinstitut enligt 3 kap. 2 § tredje stycket.

4 kap.

4 §⁴

I syfte att effektivisera ett fondbolags verksamhet får bolaget uppdra åt någon annan att utföra visst arbete eller vissa funktioner som ingår i fondverksamheten eller motsvarande verksamhet som avser fondföretag som har sådant tillstånd som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG. Ett sådant uppdrag får inte vara av sådan omfattning eller karaktär att fondbolaget lämnar ifrån sig all verksamhet eller så stor del av verksamheten att fondbolaget inte längre har möjlighet att ta till vara andelsägarnas gemensamma intressen eller i övrigt inte kan uppfylla de skyldigheter som följer av denna lag. Ett lämnat uppdrag fråntar aldrig fondbolaget dess ansvar enligt denna lag.

Uppdragstagaren måste ha tillfredsställande sakkunskap och kompetens med hänsyn till uppdragets innehåll.

Fondbolaget ska i ett avtal med uppdragstagaren som avser förvaltningen av en värdepappersfond eller av ett fondföretag som har sådant tillstånd som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG eller därmed sammanhängande administration förbehålla sig rätten att övervaka den anförtrodda verksamheten, att ge de anvisningar som behövs för en sund förvaltning samt att med omedelbar verkan säga upp avtalet, om en sådan uppsägning är i andelsägarnas gemensamma intresse.

Första och andra styckena gäller inte uppdrag som omfattas av artikel 6 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet

⁴ Senaste lydelse 2013:563.

används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

10 kap.

1 a §

Bestämmelserna i 1 § gäller inte i den utsträckning som Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism utövar tillsyn över en utvald verksamhetsutövare enligt artikel 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

11 kap.

3 §⁵

Tillstånd ska ges till förvärv som avses i 1 §, om förvärvaren bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett fondbolag och det kan antas att det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt. Hänsyn ska tas till förvärvarens sannolika påverkan på verksamheten i fondbolaget.

Vid bedömningen enligt första stycket ska förvärvarens anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas

1. om den som till följd av förvärvet kommer att ingå i styrelsen för fondbolaget eller vara verkställande direktör i detta bolag eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett fondbolag och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift,

2. om det finns skäl att anta att förvärvaren kommer att motverka att fondbolagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med denna lag och andra författningar som reglerar bolagets verksamhet, och

⁵ Senaste lydelse 2022:673.

3. om det finns skäl att anta att förvärvet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

a) penningtvätt enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller

b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.

Om förvärvaren är ett blandat finansiellt holdingföretag, ska det vid bedömningen av förvärvarens anseende särskilt beaktas om dess ledning uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat.

Om förvärvet skulle leda till nära förbindelser mellan fondbolaget och någon annan, ska tillstånd ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av bolaget.

7 §⁶

Finansinspektionen får besluta att ägaren till ett kvalificerat innehav av aktier vid stämman inte får företräda fler aktier än som motsvarar ett innehav som inte är kvalificerat

1. om ägaren motverkar eller kan antas komma att motverka att fondbolagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar bolagets verksamhet,

2. om ägaren i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet,

3. om ägaren är ett blandat finansiellt holdingföretag och dess ledning inte uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat, eller

4. om det finns skäl att anta att innehavet har samband med eller kan öka risken för

⁶ Senaste lydelse 2022:673.

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

a) penningtvätt enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller

b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.

Om den som har ett kvalificerat innehav av aktier inte har ansökt om tillstånd till ett förvärv som avses i 1 §, får Finansinspektionen besluta att innehavaren vid stämman inte får företräda aktierna till den del de omfattas av ett krav på tillstånd.

Om någon i strid med ett beslut av Finansinspektionen har ett kvalificerat innehav av aktier, får innehavaren inte företräda aktierna vid stämman till den del innehavet står i strid med beslutet.

12 kap.

1 a §⁷

Finansinspektionen ska ingripa mot någon som ingår i ett fondbolags styrelse eller är dess verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem, om fondbolaget

1. har fått tillstånd att driva fondverksamhet genom att lämna falska uppgifter eller på annat otillbörligt sätt,

2. tillhandahåller diskretionär portföljförvaltning i strid med 1 kap. 4 §,

3. påbörjar marknadsföring av en av bolaget förvaltd värdepappersfond i ett annat land inom EES innan en underrättelse om detta gjorts hos Finansinspektionen i enlighet med 2 kap. 15 c §,

4. inte uppfyller grundläggande krav på organisation och drift av verksamheten enligt 2 kap. 17 eller 17 f § eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 13 kap. 1 § 11 avseende dessa bestämmelser,

5. åsidosätter sina skyldigheter eller på annat sätt överträder det som anges om uppdragsavtal i 4 kap. 4–6 §§ och 7 § första stycket,

6. påbörjar förvaltning och marknadsföring av en värdepappersfond utan att fondbestämmelserna godkänts enligt 4 kap. 9 §,

⁷ Senaste lydelse 2022:195.

7. vid upprepade tillfällen låter bli att upprätta eller tillhandahålla informationsbroschyr, faktablad, årsberättelse och halvårsberättelse i enlighet med 4 kap. 15–21 §§,

8. vid upprepade tillfällen placerar medel i en värdepappersfond i strid med det som anges i 5 kap. 1, 3–22, 24 eller 25 § eller föreskrifter som har meddelats med stöd av 13 kap. 1 § 20, 21, 23 och 24 avseende dessa bestämmelser,

9. inte uppfyller kraven på hantering av risker i 5 kap. 2 § första eller andra stycket eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 13 kap. 1 § 22 avseende dessa bestämmelser,

10. i strid med 11 kap. 5 § första stycket låter bli att till Finansinspektionen anmäla sådana förvärv och avyttringar som avses där,

11. i strid med 11 kap. 5 § tredje stycket låter bli att till Finansinspektionen anmäla namnen på de ägare som har ett kvalificerat innehav av aktier i bolaget samt storleken på innehavet, eller

12. har befunnits ansvarigt för en allvarlig, upprepad eller systematisk överträdelse av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.*

12. har befunnits ansvarigt för en allvarlig, upprepad eller systematisk överträdelse av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.*

Om en sådan person som anges i första stycket omfattas av tillstånds- eller underrättelseskyldighet enligt 11 kap. 1 eller 4 § för förvärv eller avyttring av aktier i bolaget, ska första stycket 10 och 11 inte gälla för den personen i fråga om dessa aktier.

Ett ingripande enligt första stycket får ske endast om bolagets överträdelse är allvarlig och personen i fråga uppsåtligen eller av grov oaktsamhet har orsakat överträdelsen.

Ingripande sker genom

1. beslut att personen i fråga under en viss tid, lägst tre och högst tio år, eller, för upprepade allvarliga överträdelser, permanent inte får

vara styrelseledamot eller verkställande direktör i ett fondbolag, eller ersättare för någon av dem, eller

2. beslut om sanktionsavgift.

1 c §

Finansinspektionen får ingripa mot en utvald verksamhetsutövare om Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism föreslår eller begär det enligt artikel 6.1 andra stycket, 20.2 i eller 21.9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

8 a §

Vid överträdelser av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen kan sanktionsavgiften, i stället för vad som anges i 8 § första stycket 1, bestämmas till högst ett belopp i kronor motsvarande tio miljoner euro.

-
1. Denna lag träder i kraft den ...
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överträdelse av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism som inträffat före ikraftträdandet.

1.17 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

dels att nuvarande 13 kap. 2 a §, 15 kap. 1 b–d § och 15 kap. 8 a § ska betecknas 13 kap. 2 b §, 15 kap. 1 c–e §§ och 15 kap. 8 b §

dels att 1 kap. 5 §, 3 kap. 2 §, 6 kap. 7 §, 14 kap. 2 och 6 §§ och 15 kap. 1 a och 15 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 13 kap. 2 a § och 15 kap. 1 b och 8 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

5 §²

I denna lag betyder

1. *anknutet företag*: ett svenskt eller utländskt företag vars huvudsakliga verksamhet består i att äga eller förvalta fast egendom, tillhandahålla datatjänster eller driva annan liknande verksamhet som har samband med den huvudsakliga verksamheten i ett eller flera kreditinstitut, värdepappersbolag eller motsvarande utländska företag,

2. *bank*: bankaktiebolag, sparbank och medlemsbank,

3. *bankaktiebolag*: ett aktiebolag som har fått tillstånd att driva bankrörelse,

4. *behörig myndighet*: en utländsk myndighet som har behörighet att utöva tillsyn över utländska kreditinstitut,

5. *EES*: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,

6. *filial*: ett avdelningskontor med självständig förvaltning, varvid även ett utländskt kreditinstituts etablering av flera driftställen ska anses som en enda filial,

7. *finansiellt institut*: ett finansiellt institut enligt artikel 4.1.26 i tillsynsförordningen,

8. *hemland*: det land där ett företag har fått tillstånd till rörelse som avses i denna lag,

9. *kapitalbas*: detsamma som i artikel 72 i tillsynsförordningen,

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

² Senaste lydelse 2021:492.

10. *kreditinstitut*: bank och kreditmarknadsföretag,
11. *kapitaltäckningsdirektivet*: Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiven 2006/48/EG och 2006/49/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/2034,
12. *kreditmarknadsbolag*: ett aktiebolag som har fått tillstånd att driva finansieringsrörelse,
13. *kreditmarknadsförening*: en ekonomisk förening som har fått tillstånd att driva finansieringsrörelse,
14. *kreditmarknadsföretag*: kreditmarknadsbolag och kreditmarknadsförening,
15. *kvalificerat innehav*: ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet beräknat på det sätt som anges i 5 a § representerar 10 procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget,
16. *medlemsbank*: en ekonomisk förening som har fått tillstånd att driva bankrörelse,
17. *sparbank*: ett företag som avses i sparbankslagen (1987:619),
18. *startkapital*: det kapital som för kreditinstitut avses i artikel 4.51 i tillsynsförordningen,
19. *utländskt bankföretag*: ett utländskt företag som i hemlandet har tillstånd att driva bankrörelse,
20. *utländskt kreditföretag*: ett utländskt företag som i hemlandet har tillstånd att driva finansieringsrörelse,
21. *utländskt kreditinstitut*: ett utländskt bankföretag och ett utländskt kreditföretag,
22. *betydande filial*: en filial som är betydande enligt artikel 51.1 i kapitaltäckningsdirektivet,
23. *blandat finansiellt holdingföretag*: ett holdingföretag enligt artikel 4.1.21 i tillsynsförordningen,
24. *blandat finansiellt moderholdingföretag inom EES*: ett inom EES etablerat blandat finansiellt holdingföretag som inte självt är ett dotterföretag till ett
 - a) kreditinstitut, värdepappersbolag eller EES-institut, eller
 - b) annat blandat finansiellt holdingföretag eller ett finansiellt holdingföretag som är etablerat i något land inom EES,

25. *EES-institut*: ett utländskt kreditinstitut eller ett utländskt värdepappersföretag som är hemmahörande i något annat land inom EES än Sverige,

26. *finansiellt holdingföretag*: ett holdingföretag enligt artikel 4.1.20 i tillsynsförordningen,

27. *finansiellt moderholdingföretag inom EES*: ett inom EES etablerat finansiellt holdingföretag som inte självt är ett dotterföretag till ett

- a) kreditinstitut, värdepappersbolag eller EES-institut, eller
- b) annat finansiellt holdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag som är etablerat i något land inom EES,

28. *holdingföretag med blandad verksamhet*: holdingföretag enligt artikel 4.1.22 i tillsynsförordningen,

29. *koncern*:

- a) i 6 a, 6 b och 15 b kap., detsamma som i 2 kap. 1 § lagen (2015:1016) om resolution,

- b) i övriga kapitel, detsamma som i 1 kap. 11 och 12 §§ aktiebolagslagen (2005:551), varvid det som sägs om moderbolag tillämpas även på andra juridiska personer än aktiebolag,

30. *koncernåterhämtningsplan*: en plan som upprättas av ett moderföretag inom EES i syfte att identifiera åtgärder som de företag i en koncern som omfattas av gruppbaserad tillsyn avser att vidta för att bevara eller återställa koncernens eller ett i koncernen ingående kreditinstituts eller utländskt kreditinstituts finansiella ställning och livskraft efter en betydande försämring av den finansiella situationen,

31. *krishanteringsdirektivet*: Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012, i den ursprungliga lydelsen,

32. *moderföretag inom EES*: ett moderinstitut inom EES, ett finansiellt moderholdingföretag inom EES eller ett blandat finansiellt moderholdingföretag inom EES,

33. *moderinstitut inom EES*: ett kreditinstitut, värdepappersbolag eller EES-institut som är ett moderföretag och som inte självt är ett dotterföretag till ett

- a) annat kreditinstitut, värdepappersbolag eller EES-institut, eller

b) finansiellt holdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag som är etablerat i något land inom EES,

34. samordnande tillsynsmyndighet: en behörig myndighet som ansvarar för att utöva gruppbaserad tillsyn av moderinstitut inom EES och av institut som kontrolleras av finansiella moderholdingföretag inom EES eller blandade finansiella moderholdingföretag inom EES,

35. tillsynsförordningen: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012,

36. utländskt värdepappersföretag: ett utländskt företag som i hemlandet har tillstånd att driva värdepappersrörelse, och

36. utländskt värdepappersföretag: ett utländskt företag som i hemlandet har tillstånd att driva värdepappersrörelse,

37. utvald verksamhetsutövare: detsamma som i artikel 2.1.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010, och

37. återhämtningsplan: en plan som upprättas av ett kreditinstitut i syfte att identifiera åtgärder som institutet avser att vidta för att bevara eller återställa sin finansiella ställning och livskraft efter en betydande försämring av den finansiella situationen.

38. återhämtningsplan: en plan som upprättas av ett kreditinstitut i syfte att identifiera åtgärder som institutet avser att vidta för att bevara eller återställa sin finansiella ställning och livskraft efter en betydande försämring av den finansiella situationen.

3 kap.

2 §³

Ett svenskt företag ska ges tillstånd att driva bankrörelse eller finansieringsrörelse, om

1. bolagsordningen, stadgarna eller reglementet stämmer överens med denna lag och andra författningar och i övrigt innehåller de sär-

³ Senaste lydelse 2022:674.

skilda bestämmelser som behövs med hänsyn till omfattningen och arten av den planerade verksamheten,

2. det finns skäl att anta att den planerade rörelsen kommer att drivas enligt bestämmelserna i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet,

3. den som har eller kan förväntas komma att få ett kvalificerat innehav i företaget bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett kreditinstitut,

4. den som ska ingå i styrelsen för företaget eller vara verkställande direktör i det, eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett kreditinstitut och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift, och

5. styrelsen i sin helhet har tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att leda företaget.

Vid bedömningen enligt första stycket 3 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att kreditinstitutets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet, eller

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

a) penningtvätt enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller

b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.

Om den som kommer att ha ett kvalificerat innehav i företaget är ett finansiellt holdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag, ska det vid bedömningen av innehavarens anseende särskilt beaktas om dess ledning uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 3 kap. 5 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag respektive 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat.

Om företaget har eller kan förväntas komma att få nära förbindelser med någon annan, får tillstånd ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av företaget.

6 kap.

7 §⁴

Om ett kreditinstitut vill uppdra åt någon annan att utföra någon av de tjänster som avses i 7 kap. 1 §, ska institutet anmäla detta till Finansinspektionen och ge in uppdragsavtalet. Ett sådant uppdrag får ges om

1. institutet svarar för den anförtrodda verksamheten mot kunden,
2. verksamheten drivs av uppdragstagaren under kontrollerade och säkerhetsmässigt betryggande former, och
3. uppdraget inte har sådan omfattning att institutet inte kan uppfylla de skyldigheter som följer av denna lag eller andra författningar som reglerar institutets verksamhet.

Första stycket gäller inte uppdrag åt någon annan att driva värdepappersrörelse. I fråga om värdepappersrörelse gäller i stället 8 kap. 22 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

Första stycket gäller inte uppdrag som omfattas av artikel 6 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller uppdrag åt någon annan att driva värdepappersrörelse. I fråga om värdepappersrörelse gäller i stället 8 kap. 22 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

13 kap.

2 a §

Bestämmelserna i 2 § gäller inte i den utsträckning som Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism utövar tillsyn över en utvald verksamhetsutövare enligt artikel 5.2 i

⁴ Senaste lydelse 2017:691.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

14 kap.

2 §⁵

Tillstånd ska ges till förvärv som avses i 1 §, om förvärvaren bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett kreditinstitut och det kan antas att det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt. Hänsyn ska tas till förvärvarens sannolika påverkan på verksamheten i kreditinstitutet.

Vid bedömningen enligt första stycket ska förvärvarens anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas

1. om den som till följd av förvärvet kommer att ingå i styrelsen för kreditinstitutet eller vara verkställande direktör i det, eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett kreditinstitut och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift samt om styrelsen i sin helhet har tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att leda institutet,

2. om det finns skäl att anta att förvärvaren kommer att motverka att kreditinstitutets rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med denna lag och andra författningar som reglerar institutets verksamhet, och

3. om det finns skäl att anta att förvärvet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

a) penningtvätt enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller

b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.

⁵ Senaste lydelse 2022:674.

Om förvärvaren är ett finansiellt holdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag ska det vid bedömningen av förvärvarens anseende särskilt beaktas om dess ledning uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 3 kap. 5 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag respektive 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat.

Om förvärvet skulle leda till nära förbindelser mellan kreditinstitutet och någon annan, får tillstånd ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av institutet.

6 §⁶

Finansinspektionen får besluta att den som har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar i ett kreditinstitut vid stämman inte får företräda fler aktier eller andelar än som motsvarar ett innehav som inte är kvalificerat

1. om innehavaren motverkar eller kan antas komma att motverka att kreditinstitutets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar institutets verksamhet,

2. om innehavaren i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet,

3. om innehavaren är ett finansiellt holdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag och dess ledning inte uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 3 kap. 5 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag respektive 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat, eller

4. om det finns skäl att anta att innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

a) penningtvätt enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller

⁶ Senaste lydelse 2022:674.

b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.

Om den som har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar inte har ansökt om tillstånd till ett förvärv som avses i 1 §, får Finansinspektionen besluta att innehavaren vid stämman inte får företräda aktierna eller andelarna till den del de omfattas av ett krav på tillstånd.

Om någon i strid med ett beslut av Finansinspektionen har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar, får innehavaren inte företräda aktierna eller andelarna vid stämman till den del innehavet står i strid med beslutet.

15 kap.

1 a §⁷

Finansinspektionen ska ingripa mot någon som ingår i ett kreditinstituts styrelse eller är dess verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem, om kreditinstitutet

1. har fått tillstånd att driva bank- eller finansieringsrörelse genom att lämna falska uppgifter eller på annat otillbörligt sätt,

2. i strid med 14 kap. 4 § första stycket låter bli att till Finansinspektionen anmäla sådana förvärv och avyttringar som avses där,

3. i strid med 14 kap. 4 § tredje stycket låter bli att till Finansinspektionen anmäla namnen på de ägare som har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar i institutet samt storleken på innehaven,

4. inte uppfyller kraven i 6 kap. 1–3 c, 4, 4 a, 4 c eller 5 § eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 1 § 5,

5. låter bli att lämna information till Finansinspektionen eller lämnar ofullständig eller felaktig information om efterlevnaden av skyldigheten att uppfylla kapitalbaskraven enligt artikel 92 i tillsynsförordningen, i strid med artikel 430.1 i den förordningen,

6. låter bli att rapportera eller lämnar ofullständig eller felaktig information till Finansinspektionen när det gäller data som avses i artikel 430a i tillsynsförordningen,

7. låter bli att lämna information till Finansinspektionen eller lämnar ofullständig eller felaktig information om en stor exponering i strid med artikel 394.1 i tillsynsförordningen,

⁷ Senaste lydelse 2022:804.

8. låter bli att lämna information till Finansinspektionen eller lämnar ofullständig eller felaktig information om likviditet i strid med artikel 415.1 och 415.2 i tillsynsförordningen,

9. låter bli att lämna uppgifter till Finansinspektionen eller lämnar ofullständig eller felaktig information om sin bruttosoliditet i strid med artikel 430.1 och 430.2 i tillsynsförordningen,

10. vid upprepade tillfällen eller systematiskt låter bli att hålla likvida tillgångar i strid med artikel 412 i tillsynsförordningen,

11. utsätter sig för en exponering som överskrider gränserna enligt artikel 395 i tillsynsförordningen,

12. är exponerat för kreditrisken i en värdepapperiseringsposition utan att uppfylla villkoren i artikel 405 i tillsynsförordningen,

13. låter bli att lämna information eller lämnar ofullständig eller felaktig information i strid med någon av artiklarna 431.1–431.3 och 451.1 i tillsynsförordningen,

14. gör betalningar till innehavare av instrument som ingår i institutets kapitalbas i strid med 8 kap. 3 och 4 §§ lagen (2014:966) om kapitalbuffertar eller artikel 28, 51 eller 63 i tillsynsförordningen, när dessa artiklar förbjuder sådana betalningar till innehavare av instrument som ingår i kapitalbasen,

15. har befunnits ansvarigt för en allvarlig, upprepad eller systematisk överträdelse av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen,

15. har befunnits ansvarigt för en allvarlig, upprepad eller systematisk överträdelse av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen,

16. har befunnits ansvarigt för en allvarlig, upprepad eller systematisk överträdelse av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006,

17. har tillåtit en styrelseledamot, verkställande direktören eller ersättare för någon av dem att åta sig ett sådant uppdrag i institutet

eller kvarstå i institutet trots att kraven i 3 kap. 2 § första stycket 4 eller 5, 10 kap. 8 a–8 c §§ eller 12 kap. 6 a–6 c §§ eller i föreskrifter som har meddelats med stöd av 16 kap. 1 § 3 inte är uppfyllda,

18. i strid med 6 a kap. 1 eller 2 § låter bli att upprätta eller lämna in en återhämtningsplan eller en koncernåterhämtningsplan,

19. i strid med 6 b kap. 11 § låter bli att anmäla att koncerninternt finansiellt stöd ska lämnas,

20. i strid med 13 kap. 4 a och 5 a §§ låter bli att underrätta Finansinspektionen om institutet fallerar eller sannolikt kommer att falla,

21. inte uppfyller kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder enligt 4 kap. lagen (2015:1016) om resolution eller i strid med 28 kap. 1 § samma lag låter bli att lämna begärda upplysningar till Riksgäldskontoret,

22. är ett moderföretag enligt artikel 4.1.15 i tillsynsförordningen och inte uppfyller kraven i del tre, fyra, sex eller sju i den förordningen eller 2 kap. 1 eller 2 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag på grupp- eller undergruppsnivå,

23. omfattas av tillståndsplikt enligt lagen (2003:1223) om utgivning av säkerställda obligationer och

a) har fått tillstånd att ge ut säkerställda obligationer genom att lämna falska uppgifter eller på något annat otillbörligt sätt,

b) driver verksamhet med säkerställda obligationer utan tillstånd,

c) ger ut säkerställda obligationer som inte uppfyller 3 kap. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 10, 11 eller 15 § eller 16 § andra stycket lagen om utgivning av säkerställda obligationer,

d) låter bli att lämna information eller lämnar ofullständig eller felaktig information i strid med 3 kap. 16 § första stycket lagen om utgivning av säkerställda obligationer, eller

e) vid upprepade tillfällen eller systematiskt låter bli att hålla likvida tillgångar i en sådan likviditetsbuffert som avses i 3 kap. 9 a § lagen om utgivning av säkerställda obligationer, eller

24 låter bli att lämna uppgifter om sin verksamhet med säkerställda obligationer till Finansinspektionen eller lämnar ofullständiga eller felaktiga uppgifter i strid med 13 kap. 3 §.

Om en sådan person som anges i första stycket omfattas av tillstånds- eller underrättelseskyldighet enligt 14 kap. 1 eller 3 § för förvärv eller avyttring av aktier eller andelar i institutet, ska första stycket 2 och 3 inte gälla för den personen i fråga om dessa aktier eller andelar.

Ett ingripande enligt första stycket får ske endast om institutets överträdelse är allvarlig och personen i fråga uppsåtligen eller av grov oaktsamhet orsakat överträdelsen.

Ingripande sker genom

1. beslut att personen i fråga under en viss tid, lägst tre år och högst tio år, inte får vara styrelseledamot eller verkställande direktör i ett kreditinstitut, eller ersättare för någon av dem, eller
2. beslut om sanktionsavgift.

1 b §

Finansinspektionen får ingripa mot en utvald verksamhetsutövare om Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism föreslår eller begär det enligt artikel 6.1 andra stycket, 20.2 i eller 21.9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

8 a §

Vid överträdelser av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen kan sanktionsavgiften, i stället för vad som anges i 8 § första

stycket 3, bestämmas till högst ett belopp i kronor motsvarande tio miljoner euro.

15 a §⁸

I stället för det som föreskrivs i 15 § gäller följande om ett utländskt kreditinstitut som driver verksamhet i Sverige enligt 4 kap. 1 eller 3 § inte driver sin verksamhet i enlighet med bestämmelserna i *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller i föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

I stället för det som föreskrivs i 15 § gäller följande om ett utländskt kreditinstitut som driver verksamhet i Sverige enligt 4 kap. 1 eller 3 § inte driver sin verksamhet i enlighet med bestämmelserna i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism* eller *lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller i föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

Finansinspektionen får förelägga kreditinstitutet att göra rättelse. Om institutet inte följer föreläggandet, ska inspektionen underrätta den behöriga myndigheten i institutets hemland.

Om rättelse därefter inte sker, får inspektionen förbjuda institutet att påbörja fler transaktioner i Sverige. Innan ett förbud meddelas ska inspektionen underrätta den behöriga myndigheten i institutets hemland.

1. Denna lag träder i kraft den ...

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överträdelser av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* som inträffat före ikraftträdandet.

⁸ Senaste lydelse 2019:1248.

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

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 42 §, 25 kap. 11, 24 och 26 §§ och 29 kap. 2 § aktiebolagslagen (2005:551) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

42 §¹

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

1. 9 kap. 1, 3 och 9 §§, 10 kap. 1, 3, 4 och 5 §§ samt 11 kap. 1, 2, 4 och 5 §§ brottsbalken,

2. 2, 4, 5 och 10 §§ skattebrottslagen (1971:69), och

3. 3–5 §§ och, om brottet inte är ringa, 7 § lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.

En revisor ska även vidta de åtgärder som anges i 43 och 44 §§, om han eller hon finner att det kan misstänkas att någon inom ramen för bolagets verksamhet har gjort sig skyldig till brott enligt 10 kap. 5 a–5 e §§ brottsbalken.

Om revisorn finner att en misstanke av det slag som avses i första eller andra stycket bör föranleda honom eller henne att lämna uppgifter enligt 4 kap. 3 och 6 §§ lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, ska dock åtgärder enligt 43 och 44 §§ inte vidtas.

Om revisorn finner att en misstanke av det slag som avses i första eller andra stycket bör föranleda honom eller henne att lämna uppgifter enligt artikel 50.1 och 50.1a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och 4 kap. 5 § lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, ska dock åtgärder enligt 43 och 44 §§ inte vidtas.

¹ Senaste lydelse 2017:649.

25 kap.**11 §²**

Bolagsverket ska besluta att bolaget ska gå i likvidation, om

1. bolaget inte på föreskrivet sätt har kommit in med anmälan till Bolagsverket om sådan behörig styrelse, verkställande direktör, särskild delgivningsmottagare eller revisor som ska finnas enligt denna lag,

2. bolaget inte till Bolagsverket har kommit in med årsredovisning, revisionsberättelse och granskningsberättelse enligt 8 kap. 3 § första stycket årsredovisningslagen (1995:1554) eller, i förekommande fall, koncernredovisning, koncernrevisionsberättelse och granskningsberättelse för koncernen enligt 8 kap. 16 § samma lag inom elva månader från räkenskapsårets utgång,

3. bolaget efter beslut om att aktiekapitalet ska vara bestämt i kronor i stället för i euro har ett registrerat aktiekapital eller minimikapital som inte står i överensstämmelse med 1 kap. 5 § eller, i fråga om publika aktiebolag, 14 § och bolaget inte inom sex månader från det att beslutet fick verkan har anmält nödvändiga beslut om ändring i bolagsordningen och om ökning av aktiekapitalet för registrering, eller

4. bolaget på grund av bestämmelserna i 19 kap. 6 eller 16 § är skyldigt att minska aktiekapitalet till ett belopp som understiger lägsta tillåtna aktiekapital enligt 1 kap. 5 § eller, i fråga om publika aktiebolag, 14 §.

Bolagsverket får besluta att ett bolag ska gå i likvidation om bolaget inte har följt ett föreläggande enligt 7 kap. 10, 11 eller 12 § lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Beslut om likvidation ska dock inte meddelas, om likvidationsgrunden har upphört under ärendets handläggning hos Bolagsverket och avgift som har påförts enligt 26 § har betalats.

En fråga om likvidation enligt första stycket prövas av Bolagsverket självmant eller på ansökan av styrelsen, en styrelseledamot, den verkställande direktören, en

En fråga om likvidation enligt första stycket prövas av Bolagsverket självmant eller på ansökan av styrelsen, en styrelseledamot, den verkställande direktören, en

² Senaste lydelse 2024:350.

aktieägare, en borgenär eller, i sådana fall som avses i första stycket 1, någon annan vars rätt är beroende av att det finns någon som kan företräda bolaget.

aktieägare, en borgenär eller, i sådana fall som avses i första stycket 1, någon annan vars rätt är beroende av att det finns någon som kan företräda bolaget. *En fråga om likvidation enligt andra stycket prövas av Bolagsverket självmant.*

Beslutet om likvidation gäller omedelbart.

24 §³

I ett ärende enligt 11 § ska Bolagsverket förelägga bolaget samt aktieägare och borgenärer som vill yttra sig i ärendet att komma in med ett skriftligt yttrande eller efterfrågade handlingar till verket inom en viss tid. Föreläggandet ska delges bolaget, om det kan ske på annat sätt än enligt 38 och 47–51 §§ delgivningslagen (2010:1932). Bolagsverket ska kungöra föreläggandet i Post- och Inrikes Tidningar minst en månad före utgången av den utsatta tiden.

Ett föreläggande enligt första stycket ska endast riktas mot bolaget om ärendet avser likvidation enligt 11 § andra stycket.

26 §

Om Bolagsverket självmant meddelar bolaget ett likvidationsföreläggande som grundar sig på 11 § första stycket 1, *skall* bolaget förpliktas att betala en särskild avgift för kostnaderna i likvidationsärendet.

Bolaget får förpliktas att betala en avgift enligt första stycket endast om Bolagsverket senast sex veckor innan föreläggandet meddelades har skickat en påminnelse till bolaget på dess senast anmälda postadress om den brist som föreläggandet avser. Påminnelsen *skall*

Om Bolagsverket självmant meddelar bolaget ett likvidationsföreläggande som grundar sig på 11 § första stycket 1 *eller andra stycket*, *ska* bolaget förpliktas att betala en särskild avgift för kostnaderna i likvidationsärendet.

Bolaget får förpliktas att betala en avgift enligt första stycket endast om Bolagsverket senast sex veckor innan föreläggandet meddelades har skickat en påminnelse till bolaget på dess senast anmälda postadress om den brist som föreläggandet avser. Påminnelsen *ska*

³ Senaste lydelse 2010:1977.

innehålla en upplysning om att bolaget kan bli skyldigt att betala en avgift om bristen inte avhjälpes.

Om det kommer fram i likvidationsärendet att det inte fanns grund för tvångslikvidation när föreläggandet meddelades, *skall* avgiftsbeslutet upphävas.

Regeringen får meddela föreskrifter om avgiftens storlek.

innehålla en upplysning om att bolaget kan bli skyldigt att betala en avgift om bristen inte avhjälpes.

Om det kommer fram i likvidationsärendet att det inte fanns grund för tvångslikvidation när föreläggandet meddelades, *ska* avgiftsbeslutet upphävas.

29 kap.

2 §⁴

En revisor, lekmannarevisor eller särskild granskare är ersättningsskyldig enligt de grunder som anges i 1 §. Han eller hon ska även ersätta skada som uppsåtligen eller av oaktsamhet vållas av hans eller hennes medhjälpare. I de fall som avses i 9 kap. 44 § och 46 § andra stycket samt 10 kap. 18 § andra stycket denna lag samt 4 kap. 3 och 6 §§ lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism svarar dock revisorn, lekmannarevisorn eller den särskilda granskaren endast för skada på grund av oriktiga uppgifter som han eller hon eller en medhjälpare har haft skälig anledning att anta var oriktiga.

En revisor, lekmannarevisor eller särskild granskare är ersättningsskyldig enligt de grunder som anges i 1 §. Han eller hon ska även ersätta skada som uppsåtligen eller av oaktsamhet vållas av hans eller hennes medhjälpare. I de fall som avses i 9 kap. 44 § och 46 § andra stycket samt 10 kap. 18 § andra stycket denna lag samt artikel 50.1 och 50.1a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och 4 kap. 5 § lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism svarar dock revisorn, lekmannarevisorn eller den särskilda granskaren endast för skada på grund av oriktiga uppgifter som han eller hon eller en medhjälpare har haft skälig anledning att anta var oriktiga.

⁴ Senaste lydelse 2019:1249.

Om ett registrerat revisionsbolag är revisor eller särskild granskare, är det detta bolag och den som är huvudansvarig för revisionen eller granskningen som är ersättningsskyldiga.

Denna lag träder i kraft ...

1.19 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

dels att nuvarande 23 kap. 1 a § och 25 kap. 9 a § ska betecknas 23 kap. 1 b § och 25 kap. 9 b §,

dels att 1 kap. 4 §, 3 kap. 2 §, 8 kap. 22 §, 12 kap. 3 §, 24 kap. 3 och 7 §§ och 25 kap. 1 d och 12 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 23 kap. 1 a § och 25 kap. 1 j och 9 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §²

I denna lag betyder

certifikat: certifikat enligt definitionen i artikel 2.1.27 i förordningen om marknader för finansiella instrument,

depåbevis: värdepapper som kan bli föremål för handel på kapitalmarknaden i ett land och som representerar äganderätt till värdepapper som är utgivna eller utfärdade av en emittent som är etablerad i ett annat land samtidigt som de kan tas upp till handel på en reglerad marknad och handlas oberoende av de värdepapper som är utgivna eller utfärdade av emittenten i det andra landet,

finansiella derivatinstrument: sådana derivatinstrument som kan hänföras till någon av följande kategorier:

1. optioner, terminskontrakt (futures), swappar, räntesäkringsavtal och varje annat derivatkontrakt som avser värdepapper, valutor, räntor eller avkastningar, utsläppsrätter, eller andra derivatinstrument, finansiella index eller finansiella mått som kan avvecklas fysiskt eller kontant,

2. optioner, terminskontrakt (futures och forwards), swappar och varje annat derivatkontrakt som avser råvaror, som måste avvecklas kontant eller kan avvecklas kontant på en av parternas begäran, på

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

² Senaste lydelse 2023:94.

grund av ett annat skäl än utebliven betalning eller någon annan händelse som leder till att kontraktet upphör,

3. optioner, terminskontrakt (futures), swappar och varje annat derivatkontrakt som avser råvaror som kan avvecklas fysiskt förutsatt att de handlas på en reglerad marknad eller en handelsplattform, med undantag för grossistenergiprodukter som handlas på en OTF-plattform och som måste avvecklas fysiskt,

4. optioner, terminskontrakt (futures och forwards), swappar och varje annat derivatkontrakt som

- avser råvaror,
- kan avvecklas fysiskt,
- inte omnämns i 3 och som inte är för kommersiella ändamål, och
- som anses ha egenskaper som andra derivat avseende finansiella instrument,

5. derivatinstrument för överföring av kreditrisk,

6. finansiella kontrakt avseende prisdifferenser, och

7. optioner, terminskontrakt (futures), swappar, räntesäkringsavtal och varje annat derivatkontrakt som avser klimatvariationer, fraktavgifter eller inflationstakten eller någon annan officiell ekonomisk statistik, som måste avvecklas kontant eller kan avvecklas kontant på en av parternas begäran, på grund av ett annat skäl än utebliven betalning eller någon annan händelse som leder till att kontraktet upphör, samt varje annat derivatkontrakt som

– avser tillgångar, rättigheter, skyldigheter, index och åtgärder som inte tidigare omnämnts i denna punkt, och

– anses ha egenskaper som andra derivat avseende finansiella instrument, med utgångspunkt från bland annat om det handlas på en reglerad marknad eller en handelsplattform,

finansiella instrument: överlåtbara värdepapper, penningmarknadsinstrument, andelar i företag för kollektiva investeringar, finansiella derivatinstrument och utsläppsrätter, inbegripet sådana instrument som emitteras genom teknik för distribuerade liggare,

jordbruksråvaruderivat: derivatkontrakt som avser

1. de produkter som förtecknas i bilaga I, delarna I-XX och XXIV/1, till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1308/2013 av den 17 december 2013 om upprättande av en samlad marknadsordning för jordbruksprodukter och om upphävande av rådets förordningar (EEG) nr 922/72, (EEG) nr 234/79, (EG) nr 1037/2001 och (EG) nr 1234/2007, eller

2. de produkter som förtecknas i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1379/2013 av den 11 december 2013 om den gemensamma marknadsordningen för fiskeri- och vattenbruksprodukter, om ändring av rådets förordningar (EG) nr 1184/2006 och (EG) nr 1224/2009 och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 104/2000,

penningmarknadsinstrument: statsskuldväxlar, inlåningsbevis, företagscertifikat och andra instrument som normalt omsätts på penningmarknaden, dock inte betalningsmedel,

råvaruderivat: detsamma som i artikel 2.1.30 i förordningen om marknader för finansiella instrument,

statspapper: ett skuldinstrument som emitteras av en statlig emittent,

utsläppsrätter: sådana utsläppsrätter som består av enheter som erkänts med avseende på kraven i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 421/2014,

utvald verksamhetsutövare: detsamma som i artikel 2.1.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010,

överlåtbara värdepapper: sådana värdepapper utom betalningsmedel som kan bli föremål för handel på kapitalmarknaden, exempelvis

1. aktier i aktiebolag och motsvarande andelsrätter i andra typer av företag samt depåbevis för aktier,

2. obligationer och andra skuldförbindelser inklusive depåbevis för sådana värdepapper, och

3. andra värdepapper som ger rätt att överlåta eller förvärva sådana överlåtbara värdepapper som anges i 1 och 2, eller som resulterar i en kontantavveckling som beräknas utifrån kurser på överlåtbara värdepapper, valutor, räntor eller avkastningar, råvaror eller andra index eller mått.

Ytterligare bestämmelser om vad som omfattas av definitionerna i första stycket finns i kommissionens delegerade förordning (EU) 2017/565 av den 25 april 2016 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU vad gäller organisatoriska krav och villkor för verksamheten i värdepappersföretag, och definitioner för tillämpning av det direktivet (den delegerade förordningen till MiFID II).

3 kap.

2 §³

Vid bedömningen enligt 1 § första stycket 4 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att värdepappersbolagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet, eller

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

a) penningtvätt enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller

b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.

Om den som kommer att ha ett kvalificerat innehav i bolaget är ett finansiellt holdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag ska det vid bedömningen av innehavarens anseende särskilt beaktas om dess ledning uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 3 kap. 5 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag respektive 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat.

Om bolaget har eller kan förväntas komma att få nära förbindelser med någon annan, får tillstånd ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av värdepappersbolaget.

³ Senaste lydelse 2022:676.

8 kap.22 §⁴

Ett värdepappersinstitut får uppdra åt någon annan att utföra ett visst arbete och vissa funktioner som är av väsentlig betydelse för verksamheten, om institutet svarar för att

1. verksamheten drivs av uppdragstagaren under kontrollerade och säkerhetsmässigt betryggande former, och

2. uppdraget inte väsentligt försämrar kvaliteten på institutets internkontroll och Finansinspektionens möjligheter att övervaka att institutet följer de regler som gäller för verksamheten.

Om ett uppdragsavtal enligt första stycket innebär en väsentlig förändring av förutsättningarna för värdepappersinstitutets tillstånd att driva värdepappersrörelse, *skall* institutet anmäla detta till Finansinspektionen och samtidigt lämna en redogörelse för uppdragets omfattning.

Om ett uppdragsavtal enligt första stycket innebär en väsentlig förändring av förutsättningarna för värdepappersinstitutets tillstånd att driva värdepappersrörelse, *ska* institutet anmäla detta till Finansinspektionen och samtidigt lämna en redogörelse för uppdragets omfattning.

Första och andra styckena gäller inte uppdrag som omfattas av artikel 6 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

12 kap.3 §⁵

Vid bedömningen enligt 2 § 3 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att börsens verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagens verksamhet, eller

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

⁴ Senaste lydelse 2017:679.

⁵ Senaste lydelse 2022:676.

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.

a) penningtvätt enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller

23 kap.

1 a §

Bestämmelserna i 1 § gäller inte i den utsträckning som Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism utövar tillsyn över en utvald verksamhetsutövare enligt artikel 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

24 kap.

3 §⁶

Tillstånd ska ges till förvärv som avses i 1 §, om förvärvaren bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett värdepappersbolag, en börs eller en clearingorganisation och det kan antas att det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt. Hänsyn ska tas till förvärvarens sannolika påverkan på verksamheten i värdepappersbolaget, börsen eller clearingorganisationen.

Vid bedömningen enligt första stycket ska förvärvarens anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas

⁶ Senaste lydelse 2022:676.

1. om den som till följd av förvärvet kommer att ingå i styrelsen för värdepappersbolaget, börsen eller clearingorganisationen eller vara verkställande direktör i detta företag, eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett värdepappersbolag, en börs eller en clearingorganisation och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift samt om styrelsen i sin helhet har tillräckliga kunskaper och erfarenheter för att leda företaget,

2. om det finns skäl att anta att förvärvaren kommer att motverka att värdepappersbolagets, börsens eller clearingorganisationens rörelse drivs på ett sätt som är förenligt med denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet, och

3. om det finns skäl att anta att förvärvet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

a) penningtvätt enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller

b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.

Om det är fråga om ett värdepappersbolag och förvärvaren är ett finansiellt holdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag ska det vid bedömningen av förvärvarens anseende särskilt beaktas om dess ledning uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 3 kap. 5 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag respektive 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat.

Om förvärvet av aktier i ett värdepappersbolag skulle leda till nära förbindelser mellan bolaget och någon annan, ska tillstånd ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av bolaget.

7 §⁷

Finansinspektionen får besluta att ägaren till ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar vid stämman inte får företräda fler aktier eller andelar än som motsvarar ett innehav som inte är kvalificerat

⁷ Senaste lydelse 2022:676.

1. om ägaren motverkar eller kan antas komma att motverka att värdepappersbolagets, börsens eller clearingorganisationens verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet,

2. om ägaren i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet,

3. om ägaren, när det är fråga om ett värdepappersbolag, är ett finansiellt holdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag och dess ledning inte uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 3 kap. 5 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag respektive 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat, eller

4. om det finns skäl att anta att innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

a) penningtvätt enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller

b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.

Om den som har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar inte har ansökt om tillstånd till ett förvärv som avses i 1 §, får Finansinspektionen besluta att innehavaren vid stämman inte får företräda aktierna eller andelarna till den del de omfattas av ett krav på tillstånd.

Om någon i strid med ett beslut av Finansinspektionen har ett kvalificerat innehav av aktier eller andelar, får innehavaren inte företräda aktierna eller andelarna vid stämman till den del innehavet står i strid med beslutet.

25 kap.**1 d §⁸**

Finansinspektionen ska, utöver i de fall som anges i 1 a och 1 b §§, ingripa mot någon som ingår i ett värdepappersbolags styrelse eller är dess verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem, om värdepappersbolaget

1. har fått tillstånd att driva värdepappersrörelse genom att lämna falska uppgifter eller på annat otillbörligt sätt,

2. inte uppfyller kraven i 3 kap. 5 § första stycket eller har tillåtit en styrelseledamot, verkställande direktören eller ersättare för någon av dem att åta sig ett sådant uppdrag i bolaget eller kvarstå i bolaget trots att kraven i 3 kap. 1 § första stycket 5 eller 6 eller någon av 8 kap. 8 b–8 d §§ eller i föreskrifter som meddelats med stöd av 3 kap. 12 § 2 inte är uppfyllda,

3. åsidosatt sina skyldigheter enligt 5 kap. 4 §,

4. inte uppfyller kraven i någon av 8 kap. 3–6, 8 eller 8 f §§ eller i föreskrifter som meddelats med stöd av 8 kap. 35 § 1,

5. strid med 8 a kap. 2 eller 3 § låter bli att upprätta eller lämna in en återhämtningsplan eller en koncernåterhämtningsplan,

6. i strid med 8 b kap. 11 § låter bli att anmäla att koncerninternt finansiellt stöd ska lämnas,

7. i strid med 23 kap. 3 c § låter bli att underrätta Finansinspektionen om att värdepappersbolaget fallerar eller sannolikt kommer att falla,

8. i strid med 24 kap. 5 § första stycket låter bli att till Finansinspektionen anmäla sådana förvärv och avyttringar som avses där,

9. i strid med 24 kap. 5 § tredje stycket låter bli att till Finansinspektionen anmäla namnen på de ägare som har ett kvalificerat innehav av aktier i bolaget samt storleken på innehaven,

10. gör betalningar till innehavare av instrument som ingår i bolagets kapitalbas i strid med artikel 28, 52 eller 63 i tillsynsförordningen, när dessa artiklar förbjuder sådana betalningar till innehavare av instrument som ingår i kapitalbasen,

11. inte uppfyller kravet på kapitalbas och kvalificerade skulder enligt 4 kap. lagen (2015:1016) om resolution eller i strid med 28 kap. 1 § samma lag låter bli att lämna begärda upplysningar till Riksgäldskontoret,

⁸ Senaste lydelse 2021:503.

12. har befunnits ansvarigt för en allvarlig, upprepad eller systematisk överträdelse av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*, eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen,

12. har befunnits ansvarigt för en allvarlig, upprepad eller systematisk överträdelse av *Europa-parlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*, eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen,

13. låter bli att lämna information till Finansinspektionen eller lämnar ofullständig eller felaktig information om efterlevnaden av skyldigheten att uppfylla kapitalbaskraven enligt artikel 11 i värdepappersbolagsförordningen, i strid med artikel 54.1 b i den förordningen,

14. låter bli att lämna information till Finansinspektionen eller lämnar ofullständig eller felaktig information om koncentrationsrisker, i strid med artikel 54 i värdepappersbolagsförordningen,

15. utsätter sig för en koncentrationsrisk som överstiger gränserna i artikel 37 i värdepappersbolagsförordningen,

16. vid upprepade tillfällen eller systematiskt, i strid med artikel 43 i värdepappersbolagsförordningen, låter bli att hålla likvida tillgångar, eller

17. låter bli att lämna information eller lämnar ofullständig eller felaktig information, i strid med bestämmelserna i del 6 i värdepappersbolagsförordningen.

Om en sådan person som avses i första stycket omfattas av tillstånds- eller underrättelseskyldighet enligt 24 kap. 1 eller 4 § för förvärv eller avyttring av aktier eller andelar i bolaget, ska första stycket 8 och 9 inte gälla för den personen i fråga om dessa aktier eller andelar.

Ett ingripande enligt första stycket får göras endast om bolagets överträdelse är allvarlig och personen i fråga uppsåtligt eller av grov oaktsamhet orsakat överträdelsen.

Ingripande görs genom

1. beslut att personen i fråga under en viss tid, lägst tre och högst tio år, eller, för upprepade allvarliga överträdelser enligt första stycket 1, 2, 3, 8 eller 9, permanent inte får vara styrelseledamot eller verk-

ställande direktör i ett värdepappersbolag, eller ersättare för någon av dem, eller

2. beslut om sanktionsavgift.

1 j §

Finansinspektionen får ingripa mot en utvald verksamhetsutövare om Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism föreslår eller begär det enligt artikel 6.1 andra stycket, 20.2 i eller 21.9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

9 a §

Vid överträdelser av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen kan sanktionsavgiften, i stället för vad som anges i 9 § första stycket 1, bestämmas till högst ett belopp i kronor motsvarande tio miljoner euro.

12 §⁹

Finansinspektionen får förelägga ett utländskt värdepappersföretag som hör hemma inom EES och som driver verksamhet från filial i Sverige, att göra rättelse om det överträder någon av följande bestämmelser eller föreskrifter som hänför sig till någon av dem:

- 8 kap. 15–20, 32 och 33 §§,
- 9 kap. 1, 10–12, 14–30 och 31–39 §§,
- 13 kap. 9 §, *och* – 13 kap. 9 §, – *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och*
- *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.* – *lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.*

Ett föreläggande ska också utfärdas om företaget åsidosätter sina skyldigheter enligt någon av artiklarna 14–26 i förordningen om marknader för finansiella instrument.

Om företaget inte följer föreläggandet, ska Finansinspektionen underrätta den behöriga myndigheten i företags hemland.

Om rättelse inte sker, får Finansinspektionen förbjuda värdepappersföretaget att påbörja nya transaktioner i Sverige. Innan förbud meddelas ska inspektionen underrätta den behöriga myndigheten i företags hemland. Europeiska kommissionen och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten ska omedelbart informeras när ett förbud meddelas.

1. Denna lag träder i kraft den ...

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överträdelser av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism som inträffat före ikraftträdandet.

⁹ Senaste lydelse 2021:968.

1.20 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 9 kap. 2 §, 10 kap. 5 c §, 15 kap. 1 a §, 21 kap. 4 §, 27 kap. 8 §, 30 kap. 12 f, 16 och 23 a §§, 31 kap. 26 §, 34 kap. 5 §, 35 kap. 9 §, 36 kap. 4 § och 37 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 10 kap. 5 d § och 31 kap. 11 b §, och närmast före 31 kap. 11 b § en ny rubrik av följande lydelse av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

2 §²

Bestämmelser som begränsar möjligheten att använda vissa uppgifter som en svensk myndighet har fått från en myndighet i en annan stat finns i

1. lagen (1990:314) om ömsesidig handräckning i skatteärenden,
2. lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete,
3. lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål,
4. lagen (2000:1219) om internationellt tullsamarbete,
5. lagen (2003:1174) om vissa former av internationellt samarbete i brottsutredningar,
6. lagen (2011:1537) om bistånd med indrivning av skatter och avgifter inom Europeiska unionen,
7. lagen (1998:620) om belastningsregister,
8. lagen (2012:843) om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning,
9. lagen (2015:63) om utbyte av upplysningar med anledning av FATCA-avtalet,
10. lagen (2015:912) om automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton,
11. lagen (2017:182) om automatiskt utbyte av land-för-land-rapporter på skatteområdet,

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

² Senaste lydelse 2023:298.

12. lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder,

13. brottsdatalagen (2018:1177),

14. lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen, *och*

15. lagen (2022:1682) om automatiskt utbyte av upplysningar om inkomster genom digitala plattformar.

14. lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen,

15. lagen (2022:1682) om automatiskt utbyte av upplysningar om inkomster genom digitala plattformar, *och*

16. *lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.*

10 kap.

5 c §³

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till *en enskild eller en myndighet* enligt 4 a kap. 3 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till *en myndighet* enligt 8 kap. 4–7 §§ lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

5 d §

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en enskild enligt 8 kap. 8 § lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

15 kap.

1 a §⁴

Sekretess gäller för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs.

³ Senaste lydelse 2022:1538.

⁴ Senaste lydelse 2022:1538.

Motsvarande sekretess gäller för uppgift som en myndighet har inhämtat i syfte att överlämna den till ett utländskt organ i enlighet med en sådan rättsakt eller ett sådant avtal som avses i första stycket.

Om sekretess gäller enligt första eller andra stycket, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 5 c §, 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas.

Om sekretess gäller enligt första eller andra stycket, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 5 c §, 5 d §, 15–27 §§ och 28 § första stycket inte tillämpas.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst fyrtio år.

Om det finns särskilda skäl, får dock regeringen meddela föreskrifter om att sekretessen ska gälla under längre tid.

21 kap.

4 §⁵

Sekretessen enligt 3 § första stycket och 3 a § första stycket hindrar inte att uppgift om en enskild lämnas till förvaltaren i den enskildes konkurs.

Om en myndighet med stöd av första stycket lämnar uppgift till en konkursförvaltare, får myndigheten vid utlämnandet göra ett förbehåll som inskränker konkursförvaltarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. Ett sådant förbehåll får inte innebära ett förbud att utnyttja uppgiften om den behövs för att förvaltaren ska kunna fullgöra sina skyldigheter med anledning av konkursen.

Om en myndighet med stöd av första stycket lämnar uppgift till en konkursförvaltare, får myndigheten vid utlämnandet göra ett förbehåll som inskränker konkursförvaltarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. Ett sådant förbehåll får inte innebära ett förbud att utnyttja uppgiften om den behövs för att förvaltaren ska kunna fullgöra sina skyldigheter med anledning av konkursen *eller hindra ett sådant uppgiftslämnande som avses i 7 kap. 16 a § konkurslagen (1987:672).*

⁵ Senaste lydelse 2018:691.

27 kap.**8 §**

Sekretessen enligt 1–4 §§ hindrar inte att uppgift i ärende om revision lämnas till en förvaltare i den enskildes konkurs.

Sekretessen enligt 2–4 §§ hindrar inte att uppgift i ärende enligt lagen (2007:324) om Skatteverkets hantering av vissa borgenärsuppgifter lämnas till en förvaltare i den enskildes konkurs.

Om en myndighet med stöd av första eller andra stycket lämnar en uppgift till en konkursförvaltare, får myndigheten vid utlämnandet göra ett förbehåll som inskränker konkursförvaltarens rätt att lämna uppgiften vidare eller att utnyttja den. Ett sådant förbehåll får inte innebära ett förbud att utnyttja uppgiften om den behövs för att förvaltaren ska kunna fullgöra sina skyldigheter med anledning av konkursen.

Om en myndighet med stöd av första eller andra stycket lämnar en uppgift till en konkursförvaltare, får myndigheten vid utlämnandet göra ett förbehåll som inskränker konkursförvaltarens rätt att lämna uppgiften vidare eller att utnyttja den. Ett sådant förbehåll får inte innebära ett förbud att utnyttja uppgiften om den behövs för att förvaltaren ska kunna fullgöra sina skyldigheter med anledning av konkursen *eller hindra ett sådant uppgiftslämnande som avses i 7 kap. 16 a § konkurslagen (1987:672).*

30 kap.**12 f §⁶**

Sekretess enligt 12 a § andra stycket och 12 c § andra stycket hindrar inte att en uppgift lämnas ut till en konkursförvaltare eller en likvidator enligt vad som föreskrivs i 28 kap. 6 § lagen (2015:1016) om resolution och 5 kap. 6 § lagen (2022:739) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter.

Om Riksgäldskontoret med stöd av första stycket lämnar en uppgift till en konkursförvaltare eller en likvidator, får myndigheten vid utlämnandet göra ett förbehåll som inskränker konkurs-

Om Riksgäldskontoret med stöd av första stycket lämnar en uppgift till en konkursförvaltare eller en likvidator, får myndigheten vid utlämnandet göra ett förbehåll som inskränker konkurs-

⁶ Senaste lydelse 2022:744.

förvaltarens eller likvidatorns rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. Ett sådant förbehåll får inte innebära ett förbud att utnyttja uppgiften om den behövs för att konkursförvaltaren eller likvidatorn ska kunna fullgöra sina skyldigheter med anledning av konkursen eller likvidationen.

förvaltarens eller likvidatorns rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den. Ett sådant förbehåll får inte innebära ett förbud att utnyttja uppgiften om den behövs för att konkursförvaltaren eller likvidatorn ska kunna fullgöra sina skyldigheter med anledning av konkursen eller likvidationen *eller hindra ett sådant uppgiftslämnande som avses i 7 kap. 16 a § konkurslagen (1987:672).*

16 §⁷

Sekretess gäller i ärende om någons inträde i Advokatsamfundet, om disciplinärt ingripande mot en advokat eller om en advokats uteslutning ur samfundet för uppgift om hans eller hennes ekonomiska ställning eller om annans personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs. Detsamma gäller i ärende enligt *7 a kap. lagen (2017:630)* om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Sekretess gäller i ärende om någons inträde i Advokatsamfundet, om disciplinärt ingripande mot en advokat eller om en advokats uteslutning ur samfundet för uppgift om hans eller hennes ekonomiska ställning eller om annans personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs. Detsamma gäller i ärende enligt *12 kap. lagen (2027:000)* om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

23 a §⁸

Sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet som består i tillsyn över efterlevnaden av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den

Sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet som består i tillsyn över efterlevnaden av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den

⁷ Senaste lydelse 2019:607.

⁸ Senaste lydelse 2017:651.

20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006 och lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen för uppgift i en anmälan eller utsaga om överträdelse av bestämmelse som gäller för den som myndighetens verksamhet avser, om uppgiften kan avslöja anmälarens identitet.

20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen för uppgift i en anmälan eller utsaga om överträdelse av bestämmelse som gäller för den som myndighetens verksamhet avser, om uppgiften kan avslöja anmälarens identitet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

31 kap.

Register över verkliga huvudmän

11 b §

Sekretess ska gälla hos Bolagsverket för uppgift i en anmälan enligt artikel 16a i penningtvättsförordningen om en enskilds förhållanden till den som har gjort anmälan.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

26 §⁹

Den tystnadsplikt som följer av 1 § första stycket, 2, 12 och 20–22 §§ och den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som har gjorts med stöd av 14 § andra meningen, 19 § andra meningen eller 25 § andra meningen inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 3 och 4 §§ begränsar rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift som hänför sig till affärsmässig utlåningsverksamhet.

Den tystnadsplikt som följer av 15 § begränsar rätten att meddela och offentliggöra uppgifter, när det är fråga om uppgift om en enskilds personliga förhållanden vars röjande kan vålla allvarligt men.

Den tystnadsplikt som följer av 1 § första stycket, 2, 11 b, 12 och 20–22 §§ och den tystnadsplikt som följer av ett förbehåll som har gjorts med stöd av 14 § andra meningen, 19 § andra meningen eller 25 § andra meningen inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

34 kap.

5 §

Sekretessen enligt 1–3 §§ hindrar inte att uppgifter om en enskild lämnas till förvaltare i den enskildes konkurs.

Om en myndighet med stöd av första stycket lämnar uppgift till en konkursförvaltare, får myndigheten vid utlämnandet göra förbehåll som inskränker konkursförvaltarens rätt att lämna uppgiften vidare eller att utnyttja den. Ett sådant förbehåll får inte innebära ett förbud att utnyttja uppgiften om den behövs för att förvaltaren ska kunna fullgöra sina skyldigheter med anledning av konkursen.

Om en myndighet med stöd av första stycket lämnar uppgift till en konkursförvaltare, får myndigheten vid utlämnandet göra förbehåll som inskränker konkursförvaltarens rätt att lämna uppgiften vidare eller att utnyttja den. Ett sådant förbehåll får inte innebära ett förbud att utnyttja uppgiften om den behövs för att förvaltaren ska kunna fullgöra sina skyldigheter med anledning av konkursen *eller hindra ett sådant*

⁹ Senaste lydelse 2018:1919.

*uppgiftslämnande som avses i 7 kap.
16 a § konkurslagen (1987:672).*

35 kap.

9 §

Sekretessen enligt 1 § första stycket 1 hindrar inte att uppgift lämnas till en konkursförvaltare, om uppgiften kan antas ha betydelse för konkursutredningen.

Om en myndighet med stöd av första stycket lämnar uppgift till en konkursförvaltare, får myndigheten vid utlämnandet göra förbehåll som inskränker konkursförvaltarens rätt att lämna uppgiften vidare eller att utnyttja den. Ett sådant förbehåll får inte innebära ett förbud att utnyttja uppgiften om den behövs för att förvaltaren ska kunna fullgöra sina skyldigheter med anledning av konkursen.

Om en myndighet med stöd av första stycket lämnar uppgift till en konkursförvaltare, får myndigheten vid utlämnandet göra förbehåll som inskränker konkursförvaltarens rätt att lämna uppgiften vidare eller att utnyttja den. Ett sådant förbehåll får inte innebära ett förbud att utnyttja uppgiften om den behövs för att förvaltaren ska kunna fullgöra sina skyldigheter med anledning av konkursen *eller hindra ett sådant uppgiftslämnande som avses i 7 kap. 16 a § konkurslagen (1987:672).*

36 kap.

4 §¹⁰

Sekretess gäller hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider avsevärd skada eller betydande men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i

1. mål om kollektivavtal, och
2. mål om tillämpningen av
 - lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet,
 - lagen (1982:80) om anställningsskydd,
 - 6 kap. 7–12 §§ skollagen (2010:800),
 - 31–33 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning,
 - 4–11 §§ lagen (1994:261) om fullmaktsanställning,
 - 16, 16 a och 17 §§ föräldraledighetslagen (1995:584),

¹⁰ Senaste lydelse 2022:1297.

- 3–7 §§ lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidssamarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning,
 - 2 och 5 kap. diskrimineringslagen (2008:567),
 - 6 a kap. lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, – 9 kap. lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism,
 - lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden,
 - 9 och 10 §§ lagen (1988:1465) om ledighet för närståendevård, eller
 - 3 och 4 §§ lagen (1998:209) om rätt till ledighet av trängande familjeskäl.
- För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

37 kap.

2 §¹¹

Sekretess gäller, i den utsträckning riksdagen har godkänt ett avtal om detta med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, för uppgifter som avses i 1 § och 21 kap. 5 § och som en myndighet fått enligt avtalet.

De sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 5 c §, 15–27 §§ och 28 § första stycket får inte tillämpas i strid med avtalet.

De sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 5 c § 5 d §, 15–27 §§ och 28 § första stycket får inte tillämpas i strid med avtalet.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Denna lag träder i kraft ...

¹¹ Senaste lydelse 2022:1538.

1.21 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2010:751) om betaltjänster dels att 1 kap. 4 §, 2 kap. 7 §, 3 kap. 13, 17 och 28 §§, 4 a kap. 1 § och 8 kap. 8 a, 15 a, 23 a och 23 b §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 8 kap. 1 a och 8 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 4 §²

I denna lag betyder

autentisering: ett förfarande där en betaltjänstanvändares personliga behörighetsfunktioner används och genom vilket en betaltjänstleverantör kan kontrollera betaltjänstanvändarens identitet eller ett betalningsinstruments giltighet,

autogiro: en betaltjänst för debitering av en betalares betalkonto, där initiativet till en betalningstransaktion tas av betalningsmottagaren på grundval av betalarens samtycke till mottagaren, mottagarens betaltjänstleverantör eller betalarens egen betaltjänstleverantör,

bankdag: en dag på vilken en betaltjänstleverantör har öppet för verksamhet i den utsträckning som krävs för genomförande av en betalningstransaktion,

betalare: en fysisk eller juridisk person som är antingen betalkontoinnehavare och som godkänner en betalningsorder från detta betalkonto, eller en fysisk eller juridisk person som lämnar en betalningsorder,

betalkonto: ett konto som innehas i en eller flera betaltjänstanvändares namn och som är avsett för genomförandet av betalningstransaktioner,

betalkontodirektivet: Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU av den 23 juli 2014 om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner, i den ursprungliga lydelsen,

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

² Senaste lydelse 2022:499.

betalningsinstitut: ett aktiebolag eller en ekonomisk förening som har fått tillstånd att tillhandahålla betaltjänster enligt 2 kap.,

betalningsinitieringstjänst: en tjänst för att på begäran av betaltjänstanvändaren initiera en betalningsorder från ett betalkonto hos en annan betaltjänstleverantör,

betalningsinstrument: ett kontokort eller något annat personligt instrument eller en personlig rutin som enligt avtal används för att initiera en betalningsorder,

betalningsmottagare: en fysisk eller juridisk person som är den avsedda mottagaren av medel vid en betalningstransaktion,

betalningsorder: varje instruktion som en betalare eller betalningsmottagare ger sin betaltjänstleverantör om att en betalningstransaktion ska genomföras,

betalningssystem: ett generellt betalsystem enligt 1 kap.3 § andra stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,

betalningstransaktion: insättning, uttag eller överföring av medel som initieras av betalaren eller betalningsmottagaren, oberoende av eventuella underliggande förpliktelser mellan betalaren och betalningsmottagaren,

betaltjänstanvändare: en fysisk eller juridisk person som utnyttjar en betaltjänst,

betaltjänstdirektivet: Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG, i den ursprungliga lydelsen,

debitera: att medel dras från ett konto,

elektroniskt kommunikationsnät: detsamma som i 1 kap. 7 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation,

elektronisk kommunikationstjänst: detsamma som i 1 kap. 7 § lagen om elektronisk kommunikation,

filial: ett avdelningskontor med självständig förvaltning, varvid även ett utländskt betalningsinstituts etablering av flera driftställen ska anses som en enda filial,

grupp: en grupp av företag som är knutna till varandra genom ett sådant förhållande som avses i 1 kap. 4, 5 eller 5 a § årsredovisningslagen (1995:1554) eller en grupp av företag som avses i artiklarna 4–7 i kommissionens delegerade förordning (EU) nr 241/2014 av den 7 januari 2014 om komplettering av Europaparlamentets och rådets

förordning (EU) nr 575/2013 med avseende på tekniska tillsynsstandarder för kapitalbaskrav på institut och som är knutna till varandra genom ett sådant förhållande som avses i artikel 10.1 eller artikel 113.6 eller 113.7 i tillsynsförordningen,

hemland: det land där ett företag har fått tillstånd att driva sådan verksamhet som avses i denna lag,

inlösen av transaktionsbelopp: en betaltjänst där en betaltjänstleverantör accepterar och behandlar betalningsmottagarens betalningstransaktioner för att sedan överföra medel till betalningsmottagaren,

kapitalbas: detsamma som i 1 kap. 5 § 9 lagen om bank- och finansieringsrörelse,

kontobaserad betalning: en betaltjänst för kreditering av en betalningsmottagares betalkonto med en betalningstransaktion från en betalares betalkonto, som utförs av en betaltjänstleverantör som har tillgång till betalarens betalkonto, på grundval av en instruktion som lämnats av betalaren,

kontoförvaltande betaltjänstleverantör: en betaltjänstleverantör som tillhandahåller och förvaltar ett betalkonto,

kontoinformationstjänst: en onlinetjänst för att tillhandahålla sammanställd information om ett eller flera betalkonton som betaltjänst-användaren har hos en eller flera andra betaltjänstleverantörer,

konsument: en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet,

kreditera: att medel tillförs ett konto,

kreditinstitut: detsamma som i 1 kap. 5 § 10 lagen om bank- och finansieringsrörelse,

kvalificerat innehav: detsamma som i 1 kap. 5 § 15 lagen om bank- och finansieringsrörelse,

känslig betalningsuppgift: en personlig behörighetsfunktion eller annan uppgift som kan användas för svikliga förfaranden, dock inte kontoinnehavarens namn och kontonummer i sådan verksamhet som drivs av en leverantör av betalningsiniteringstjänster eller en leverantör av kontoinformationstjänster,

lagligen bosatt inom EES: en fysisk person som har rätt att bosätta sig inom EES i enlighet med unionsrätten eller nationell rätt, inbegripet personer utan fast adress och personer som söker asyl inom ramen för Genèvekonventionen av den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning, protokollet till denna av den 31 januari 1967 och andra relevanta internationella fördrag,

medel: sedlar och mynt, kontotillgodohavanden samt elektroniska pengar enligt lagen (2011:755) om elektroniska pengar,

obehörig transaktion: en transaktion som genomförs utan samtycke från kontohavaren eller någon annan som enligt kontoavtalet är behörig att använda kontot,

penningöverföring: en betaltjänst där medel tas emot från en betalare, utan att något betalkonto öppnas i betalarens eller betalningsmottagarens namn, uteslutande i syfte att överföra motsvarande belopp till en mottagare eller en annan betaltjänstleverantör som agerar på mottagarens vägnar, eller där dessa medel tas emot på mottagarens vägnar och ställs till mottagarens förfogande,

personlig behörighetsfunktion: en personligt anpassad funktion som betaltjänstleverantören tillhandahåller betaltjänstanvändaren för autentiseringsändamål,

ramavtal: ett avtal om betaltjänster som reglerar genomförandet av kommande enskilda och successiva betalningstransaktioner och som kan innehålla skyldigheter och villkor för att öppna ett betalkonto,

referensväxelkurs: den växelkurs som ligger till grund för beräkningen av eventuell valutaväxling och görs tillgänglig av betaltjänstleverantören eller härrör från en offentligt tillgänglig källa,

referensräntesats: den räntesats som ligger till grund för beräkningen av eventuell tillämplig ränta och som härrör från en offentligt tillgänglig källa som kan kontrolleras av båda parterna i ett avtal om betaltjänster,

registrerad betaltjänstleverantör: en betaltjänstleverantör som undantags från krav på tillstånd enligt 2 kap. 3 §,

stark kundautentisering: en autentisering som grundas på användning av två eller flera komponenter, kategoriserade som kunskap (något som bara användaren vet), innehav (något som bara användaren har) och unik egenskap (något som användaren är), som är fristående från varandra så att det förhållandet att någon har kommit över en av komponenterna inte äventyrar de andra komponenternas tillförlitlighet, och som är utformad för att skydda autentiseringsuppgifterna mot obehörig åtkomst,

startkapital: detsamma som i 1 kap. 5 § 18 lagen om bank- och finansieringsrörelse,

säker kommunikation: sådan kommunikation som uppfyller kraven i de tekniska standarder som antagits av Europeiska kommissionen i enlighet med artikel 98 i betaltjänstdirektivet,

tillsynsförordningen: Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012,

unik identifikationskod: en kombination av bokstäver, siffror eller symboler som tillhandahållits av en betaltjänstleverantör, och som en betaltjänstanvändare ska uppge för att otvetydigt identifiera en annan betaltjänstanvändare eller dennes betalkonto,

utgivning av betalningsinstrument: en betaltjänst hos en betaltjänstleverantör om att tillhandahålla betalaren ett betalningsinstrument för att initiera och behandla betalarens betalningstransaktioner,

utländskt kreditinstitut: detsamma som i 1 kap. 5 § 21 lagen om bank- och finansieringsrörelse,

utvald verksamhetsutövare: detsamma som i artikel 2.1.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010,

valuteringsdag: den referenstidpunkt som används av en betaltjänstleverantör för att beräkna räntan på de medel som debiterats eller krediterats ett betalkonto.

2 kap.

7 §³

Vid bedömningen enligt 3 § första stycket 4 och 6 § 3 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att betaltjänstverksamheten drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet,

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den

³ Senaste lydelse 2022:682.

mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller *xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller*

b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag

Om företaget har eller kan förväntas komma att få nära förbindelser med någon annan, får tillstånd enligt 1 § ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av företaget.

3 kap.

13 §⁴

Bestämmelser om skyldighet för fysiska eller juridiska personer som tillhandahåller betaltjänster att medverka till att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism finns i *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*. Av den *lagen framgår att bestämmelserna inte gäller för registrerade betaltjänstleverantörer som endast tillhandahåller kontoinformations-tjänster*.

Bestämmelser om skyldighet för fysiska eller juridiska personer som tillhandahåller betaltjänster att medverka till att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism finns i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

17 §⁵

Om ett betalningsinstitut eller en registrerad betaltjänstleverantör vill tillhandahålla betaltjänster genom ombud, ska betalningsinstitutet eller den registrerade betaltjänstleverantören anmäla ombudet för registrering hos Finansinspektionen. En sådan anmälan behöver inte göras när det gäller kontoinformationstjänster.

Anmälan ska innehålla

1. ombudets namn, adress och personnummer eller motsvarande samt ombudets unika identifikationskod eller identifikationsnummer om sådana uppgifter finns,

⁴ Senaste lydelse 2018:175.

⁵ Senaste lydelse [...].

2. om ombudet är en juridisk person, dessutom namn, personnummer eller motsvarande samt adress för var och en som ingår i ombudets styrelse eller är dess verkställande direktör,

3. uppgifter som visar att de personer som avses i 2 är lämpliga för en sådan uppgift eller, om ombudet är en fysisk person, att han eller hon är lämplig att tillhandahålla betaltjänster,

4. ombudets interna regler för hur ombudet ska leva upp till de krav som anges i *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*, och

4. ombudets interna regler för hur ombudet ska leva upp till de krav som anges i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*, och

5. uppgifter om vilka betaltjänster ombudet har i uppdrag att tillhandahålla.

Om anmälan uppfyller kraven i andra stycket ska Finansinspektionen registrera ombudet i det register som inspektionen för enligt 8 kap. 5 §. Beslut i fråga om registrering ska fattas inom två månader från det att anmälan togs emot.

Ombudet får inte tillhandahålla betaltjänster innan registrering enligt tredje stycket har gjorts.

28 §⁶

Ett betalningsinstitut eller en registrerad betaltjänstleverantör får uppdra åt någon annan att utföra ett visst arbete eller vissa operativa funktioner som ingår i dess verksamhet med betaltjänster. Betalningsinstitutet eller den registrerade betaltjänstleverantören ska anmäla sådana uppdragsavtal till Finansinspektionen. En sådan anmälan behöver inte göras när det gäller kontoinformationstjänster.

Uppdrag åt någon annan att utföra sådana funktioner som är väsentlig betydelse för betaltjänstverksamheten får bara ges om betalningsinstitutet eller den registrerade betaltjänstleverantören ansvarar för att

⁶ Senaste lydelse 2018:175.

1. verksamheten drivs av uppdragstagaren under kontrollerade och säkerhetsmässigt betryggande former, och

2. uppdraget inte väsentligt försämrar kvaliteten på betalningsinstitutets eller den registrerade betaltjänstleverantörens internkontroll och Finansinspektionens möjligheter att övervaka att betalningsinstitutet eller den registrerade betaltjänstleverantören följer de regler som gäller för verksamheten.

Första och andra styckena gäller inte uppdrag som omfattas av artikel 6 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

4 a kap.

1 §⁷

Ett kreditinstitut får inte vägra en konsument som är lagligen bosatt inom EES att öppna ett betalkonto med sådana grundläggande funktioner enligt 2 § som institutet tillhandahåller andra konsumenter.

Första stycket gäller inte om det skulle strida mot *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller om det finns särskilda skäl mot att tillhandahålla konsumenten ett betalkonto.

Första stycket gäller inte om det skulle strida mot *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism* eller om det finns särskilda skäl mot att tillhandahålla konsumenten ett betalkonto.

8 kap.

1 a §

Bestämmelserna i 1 § gäller inte i den utsträckning som Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism

⁷ Senaste lydelse 2019:407.

utövar tillsyn över en utvald verksamhetsutövare enligt artikel 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

8 a §⁸

Finansinspektionen ska ingripa mot någon som ingår i betalningsinstitutets styrelse eller är dess verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem, om institutet har befunnits ansvarigt för en överträdelse av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen eller en överträdelse av förordning (EU) 2015/847.

Finansinspektionen ska ingripa mot någon som ingår i betalningsinstitutets styrelse eller är dess verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem, om institutet har befunnits ansvarigt för en överträdelse av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen eller en överträdelse av förordning (EU) 2015/847.

Ett ingripande enligt första stycket får ske endast om överträdelserna är allvarlig, upprepad eller systematisk och personen i fråga uppsåtligt eller av grov oaktsamhet orsakat överträdelserna.

Ingripande sker genom

1. beslut att personen i fråga under en viss tid, lägst tre och högst tio år, inte får upprätthålla en funktion som avses i första stycket hos ett betalningsinstitut, eller
2. beslut om sanktionsavgift.

⁸ Senaste lydelse 2017:652.

8 b §

Finansinspektionen får ingripa mot en utvald verksamhetsutövare om Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism föreslår eller begär det enligt artikel 6.1 andra stycket, 20.2 i eller 21.9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

15 a §⁹

När det är fråga om en överträdelse av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen eller en överträdelse av förordning (EU) 2015/847, ska den sanktionsavgift som kan beslutas enligt 14 § uppgå till lägst 5 000 kronor och som högst fastställas till det högsta av

När det är fråga om en överträdelse av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen eller en överträdelse av förordning (EU) 2015/847, ska den sanktionsavgift som kan beslutas enligt 14 § uppgå till lägst 5 000 kronor och som högst fastställas till det högsta av

1. tio procent av betalningsinstitutets omsättning närmast föregående räkenskapsår eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå,

⁹ Senaste lydelse 2017:652.

2. två gånger den vinst som institutet gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller

3. ett belopp i kronor motsvarande *fem* miljoner euro.

3. ett belopp i kronor motsvarande *tio* miljoner euro.

Avgiften får inte vara så stor att institutet därefter inte uppfyller kraven i 3 kap. 2 §.

23 a §¹⁰

Vid en överträdelse av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen eller en överträdelse av förordning (EU) 2015/847, som inte är ringa, får Finansinspektionen ingripa mot en registrerad betaltjänstleverantör som är en juridisk person genom beslut om sanktionsavgift som bestäms i enlighet med 15 a §.

Vid en överträdelse av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen eller en överträdelse av förordning (EU) 2015/847, som inte är ringa, får Finansinspektionen ingripa mot en registrerad betaltjänstleverantör som är en juridisk person genom beslut om sanktionsavgift som bestäms i enlighet med 15 a §.

Om den registrerade betaltjänstleverantören är en fysisk person, får sanktionsavgift beslutas endast om överträdelsen är allvarlig, upprepad eller systematisk och personen i fråga uppsåtligen eller av grov oaktsamhet orsakat överträdelsen.

Avgiften tillfaller staten.

23 b §¹¹

Finansinspektionen ska ingripa mot en person som ingår i en registrerad betaltjänstleverantörs styrelse eller är dess verkställande di-

Finansinspektionen ska ingripa mot en person som ingår i en registrerad betaltjänstleverantörs styrelse eller är dess verkställande di-

¹⁰ Senaste lydelse 2017:652.

¹¹ Senaste lydelse 2017:652.

rektör eller på motsvarande sätt företräder betaltjänstleverantören, eller är ersättare för någon av dem, om den registrerade betaltjänstleverantören har befunnits ansvarig för en överträdelse av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen eller en överträdelse av förordning (EU) 2015/847.

rektör eller på motsvarande sätt företräder betaltjänstleverantören, eller är ersättare för någon av dem, om den registrerade betaltjänstleverantören har befunnits ansvarig för en överträdelse av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism* eller *lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen eller en överträdelse av förordning (EU) 2015/847.

Ett ingripande enligt första stycket får ske endast om överträdelsen är allvarlig, upprepad eller systematisk och personen i fråga uppsåtligt eller av grov oaktsamhet orsakat överträdelsen.

Ingripande sker genom

1. beslut att personen i fråga under en viss tid, lägst tre och högst tio år, inte får upprätthålla en funktion som avses i första stycket hos en registrerad betaltjänstleverantör, eller
2. beslut om sanktionsavgift.

1. Denna lag träder i kraft den ...

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överträdelser av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* som inträffat före ikraftträdandet.

1.22 Förslag till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (2010:2043)

Häri genom föreskrivs¹ i fråga om försäkringsrörelselagen (2010:2043) dels att 1 kap. 12 §, 15 kap. 5 och 14 §§, 18 kap. 1 a och 17 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 10 kap. 22 a §, 17 kap. 2 a § och 18 kap. 1 b §, och närmast före 18 kap. 1 b § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 12 §²

I denna lag betyder

1. *behörig myndighet*: en utländsk myndighet som har behörighet att utöva tillsyn över en utländsk försäkringsgivare eller över ett försäkringsföretag,

2. *blandat finansiellt holdingföretag*: ett sådant företag som avses i 1 kap. 3 § 4 lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat,

3. *EES*: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,

4. *EES-försäkringsgivare*: en utländsk försäkringsgivare vars hemland hör till EES och som omfattas av Solvens II-direktivet,

5. *externt kreditvärderingsinstitut*: ett kreditvärderingsinstitut som har fått tillstånd eller blivit certifierat enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1060/2009 av den 16 september 2009 om kreditvärderingsinstitut eller en centralbank som utfärdar kreditvärderingar som inte omfattas av den förordningen,

6. *försäkringsholdingföretag*: ett moderföretag som inte är ett försäkringsföretag, en EES-försäkringsgivare, ett försäkringsföretag från tredjeland eller ett blandat finansiellt holdingföretag och vars huvudsakliga verksamhet är att förvärva och förvalta andelar i dotterföretag som uteslutande eller huvudsakligen är försäkringsföretag, EES-försäkringsgivare eller försäkringsgivare från tredjeland,

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

² Senaste lydelse 2021:461.

7. *försäkringsholdingföretag med blandad verksamhet*: ett moderföretag som inte är ett försäkringsföretag, en EES-försäkringsgivare, en försäkringsgivare från tredjeland, ett blandat finansiellt holdingföretag eller ett försäkringsholdingföretag och som har minst ett dotterföretag som är försäkringsföretag,

8. *försäkringsgivare från tredjeland*: en utländsk försäkringsgivare vars hemland inte hör till EES och som skulle omfattas av Solvens II-direktivet om dess hemland hörde till EES,

9. *grupp tillsynsmyndighet*: den myndighet som enligt 19 kap. 6 § ansvarar för grupp tillsynen,

10. *Solvens II-direktivet*: Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II), i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/2177,

11. *specialföretag*: ett aktiebolag eller en ekonomisk förening som, utan att vara ett försäkringsföretag eller en utländsk försäkringsgivare, övertar försäkringsrisker från ett försäkringsföretag eller en EES-försäkringsgivare och som till fullo finansierar sin exponering för riskerna genom inkomster från emissioner av skuldebrev eller någon annan liknande form av finansiering, för vilken rätten till återbetalning är underordnad företagens skyldigheter enligt avtal om riskövertagande,

12. *tillsynskollegium*: en permanent men flexibel struktur för samarbete, samordning och beslutsfattande mellan Finansinspektionen och en eller flera behöriga myndigheter eller mellan flera behöriga myndigheter vid tillsynen över en grupp enligt 19 kap., och

13. *tjänstepensionsföretag*: ett företag som har tillstånd att driva tjänstepensionsverksamhet enligt lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag.

12. *tillsynskollegium*: en permanent men flexibel struktur för samarbete, samordning och beslutsfattande mellan Finansinspektionen och en eller flera behöriga myndigheter eller mellan flera behöriga myndigheter vid tillsynen över en grupp enligt 19 kap.,

13. *tjänstepensionsföretag*: ett företag som har tillstånd att driva tjänstepensionsverksamhet enligt lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag, och

14. *utvald verksamhetsutövare*: detsamma som i artikel 2.1.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx

om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

10 kap.

22 a §

Bestämmelserna i 19–22 §§ gäller inte uppdrag som omfattas av artikel 6 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

15 kap.

5 §³

Vid bedömningen enligt 4 § ska följande beaktas:

1. förvärvarens anseende och kapitalstyrka,
2. om den som till följd av förvärvet kommer att ingå i styrelsen för försäkringsaktiebolaget eller vara verkställande direktör i det, eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett försäkringsaktiebolag och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift,
3. om det finns skäl att anta att förvärvaren kommer att motverka att försäkringsaktiebolagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med denna lag och andra författningar som reglerar bolagets verksamhet, och
4. om det finns skäl att anta att förvärvet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

a) penningtvätt enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet an-

³ Senaste lydelse 2022:683.

vänds för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller

b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.

14 §⁴

Finansinspektionen får besluta att ägaren till ett kvalificerat innehav av aktier vid stämman inte får företräda fler aktier än som motsvarar ett innehav som inte är kvalificerat

1. om ägaren motverkar eller kan antas komma att motverka att försäkringsaktiebolagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar bolagets verksamhet,

2. om ägaren i väsentlig mån har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet,

3. om ägaren är ett försäkringsholdingföretag eller ett blandat finansiellt holdingföretag och dess ledning inte uppfyller de krav som ställs på ledningen i ett sådant företag enligt 19 kap. 63 § första stycket denna lag respektive 5 kap. 16 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat, eller

4. om det finns skäl att anta att innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

a) penningtvätt enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller

b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.

Om ägaren till ett kvalificerat innehav av aktier inte har ansökt om tillstånd till ett förvärv som avses i 1 eller 2 §, får Finansinspektionen besluta att ägaren vid stämman inte får företräda aktierna till den del de omfattas av ett krav på tillstånd.

⁴ Senaste lydelse 2022:683.

Om någon i strid med ett beslut av Finansinspektionen har ett kvalificerat innehav av aktier, får innehavaren inte företräda aktierna vid stämman till den del innehavet står i strid med beslutet.

17 kap.

2 a §

Bestämmelserna i 2 § gäller inte i den utsträckning som Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism utövar tillsyn över en utvald verksamhetsutövare enligt artikel 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

18 kap.

1 a §⁵

Finansinspektionen ska ingripa mot någon som ingår i försäkringsföretagets styrelse eller är dess verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem, om företaget har befunnits ansvarigt för en överträdelse av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Finansinspektionen ska ingripa mot någon som ingår i försäkringsföretagets styrelse eller är dess verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem, om företaget har befunnits ansvarigt för en överträdelse av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av*

⁵ Senaste lydelse 2017:653.

terrorism eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Ett ingripande enligt första stycket får ske endast om överträdelsen är allvarlig, upprepad eller systematisk och personen i fråga uppsåtligen eller av grov oaktsamhet orsakat överträdelsen.

När Finansinspektionen får ingripa

1 b §

Finansinspektionen får ingripa mot en utvald verksamhetsutövare om Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism föreslår eller begär det enligt artikel 6.1 andra stycket, 20.2 i eller 21.9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

17 a §⁶

När det är fråga om en överträdelse av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen, ska den sanktionsavgift som kan beslutas enligt 16 § första stycket uppgå till lägst 5 000 kronor och som högst fastställas till det högsta av

När det är fråga om en överträdelse av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen, ska den sanktionsavgift som

⁶ Senaste lydelse 2017:653.

kan beslutas enligt 16 § första stycket uppgå till lägst 5 000 kronor och som högst fastställas till det högsta av

1. tio procent av försäkringsföretagets omsättning närmast föregående räkenskapsår eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå,

2. två gånger den vinst som försäkringsföretaget gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller

3. ett belopp i kronor motsvarande *fem* miljoner euro. 3. ett belopp i kronor motsvarande *tio* miljoner euro.

Avgiften får inte vara så stor att försäkringsföretaget därefter inte uppfyller kraven enligt 4 kap. 1 §.

1. Denna lag träder i kraft ...

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överträdelser av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism som inträffat före ikraftträdandet.

1.23 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:755) om elektroniska pengar

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2011:755) om elektroniska pengar

dels att 1 kap. 2 §, 2 kap. 7 §, 3 kap. 13, 18 och 29 §§ och 5 kap. 8 a, 15 a, 23 a och 23 b §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 5 kap. 1 a och 23 e §§, och närmast före 5 kap. 23 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

I denna lag betyder

1. *betalningsinstrument*: ett kontokort eller något annat personligt instrument eller en personlig rutin som används för att initiera en betalningsorder,

2. *elektroniska pengar*: ett elektroniskt förvarat penningvärde som
a) representerar en fordran på utgivaren,
b) ges ut i utbyte mot medel i syfte att genomföra betalnings-
transaktioner enligt lagen (2010:751) om betaltjänster, och

c) godtas som betalningsmedel av andra än utgivaren,

3. *EES*: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,

4. *filial*: ett avdelningskontor med självständig förvaltning, varvid även ett utländskt institut för elektroniska pengars etablering av flera driftställen ska anses som en enda filial,

5. *grupp*: detsamma som i 1 kap. 7 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat,

6. *hemland*: det land där ett företag har fått tillstånd att driva sådan verksamhet som avses i denna lag,

7. *institut för elektroniska pengar*: ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening som har fått tillstånd att ge ut elektroniska pengar enligt denna lag,

8. *konsument*: en fysisk person som handlar huvudsakligen för ändamål som faller utanför näringsverksamhet,

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

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

10. startkapital: detsamma som i 1 kap. 5 § 17 lagen om bank- och finansieringsrörelse,

11. utgivare av elektroniska pengar: institut för elektroniska pengar, registrerade utgivare, den som ger ut elektroniska pengar och är undantagen från tillståndsplikt enligt 2 kap. 2 § och företag som enligt 3 kap. 28 § fått tillstånd att ge ut elektroniska pengar.

11. utgivare av elektroniska pengar: institut för elektroniska pengar, registrerade utgivare, den som ger ut elektroniska pengar och är undantagen från tillståndsplikt enligt 2 kap. 2 § och företag som enligt 3 kap. 28 § fått tillstånd att ge ut elektroniska pengar,

12. utvald verksamhetsutövare: detsamma som i artikel 2.1.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

2 kap.

7 §²

Vid bedömningen enligt 3 § 3 och 6 § första stycket 3 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att verksamheten med utgivning av elektroniska pengar drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet,

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

a) penningtvätt enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används

² Senaste lydelse 2022:684.

för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller

b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.

Om företaget har eller kan förväntas komma att få nära förbindelser med någon annan, får tillstånd enligt 1 § ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av företaget.

3 kap.

13 §³

Bestämmelser om skyldighet för den som ger ut elektroniska pengar att medverka till att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism finns i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Bestämmelser om skyldighet för den som ger ut elektroniska pengar att medverka till att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism finns i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.*

18 §⁴

Om ett institut för elektroniska pengar eller en registrerad utgivare vill tillhandahålla betaltjänster genom ombud, ska institutet eller utgivaren anmäla ombudet för registrering hos Finansinspektionen. En sådan anmälan behöver inte göras när det gäller kontoinformationstjänster.

Anmälan ska innehålla

1. ombudets namn och adress samt ombudets unika identifikationskod eller identifikationsnummer om sådana uppgifter finns,
2. om ombudet är en juridisk person, dessutom namn, personnummer eller motsvarande samt adress för var och en som ingår i ombudets styrelse eller är dess verkställande direktör,

³ Senaste lydelse 2017:655.

⁴ Senaste lydelse 2018:176.

3. uppgifter som visar att de personer som avses i 2 är lämpliga för en sådan uppgift eller, om ombudet är en fysisk person, att han eller hon är lämplig att tillhandahålla betaltjänster,

4. ombudets interna regler för hur ombudet ska leva upp till de krav som anges i *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*, och

4. ombudets interna regler för hur ombudet ska leva upp till de krav som anges i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*, och

5. uppgifter om vilka betaltjänster ombudet har i uppdrag att tillhandahålla.

Om anmälan uppfyller kraven i andra stycket ska Finansinspektionen registrera ombudet i det register som inspektionen för enligt 5 kap. 5 §. Beslut i fråga om registrering ska fattas inom två månader från det att anmälan togs emot.

Ombudet får inte tillhandahålla betaltjänster innan registrering enligt tredje stycket har gjorts.

Institut för elektroniska pengar och registrerade utgivare ska försäkra sig om att ombud som agerar för deras räkning informerar betaltjänstanvändarna om detta förhållande. Detta gäller inte för kontoinformationstjänster.

29 §⁵

Ett institut för elektroniska pengar eller en registrerad utgivare får uppdra åt någon annan att utföra ett visst arbete eller vissa operativa funktioner som ingår i dess verksamhet med utgivning av elektroniska pengar eller tillhandahållande av betaltjänster. Institutet eller utgivaren ska anmäla sådana uppdragsavtal till Finansinspektionen. En sådan anmälan behöver inte göras när det gäller kontoinformationstjänster.

Uppdrag åt någon annan att utföra sådana funktioner som är av väsentlig betydelse för verksamheten med utgivning av elektroniska

⁵ Senaste lydelse 2018:176.

pengar eller tillhandahållande av betaltjänster får bara ges om institutet eller utgivaren ansvarar för att

1. verksamheten drivs av uppdragstagaren under kontrollerade och säkerhetsmässigt betryggande former, och

2. uppdraget inte väsentligt försämrar kvaliteten på institutets eller utgivarens internkontroll och Finansinspektionens möjligheter att övervaka att institutet eller utgivaren följer de regler som gäller för verksamheten.

Första och andra styckena gäller inte uppdrag som omfattas av artikel 6 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

5 kap.

1 a §

Bestämmelserna i 1 § gäller inte i den utsträckning som Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism utövar tillsyn över en utvald verksamhetsutövare enligt artikel 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

8 a §⁶

Finansinspektionen ska ingripa mot någon som ingår i styrelsen för institutet för elektroniska

Finansinspektionen ska ingripa mot någon som ingår i styrelsen för institutet för elektroniska

⁶ Senaste lydelse 2017:655.

pengar eller är dess verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem, om institutet har befunnits ansvarigt för en överträdelse av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen eller en överträdelse av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006.

pengar eller är dess verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem, om institutet har befunnits ansvarigt för en överträdelse av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen eller en överträdelse av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006.

Ett ingripande enligt första stycket får ske endast om överträdelsen är allvarlig, upprepad eller systematisk och personen i fråga uppsätligen eller av grov oaktsamhet orsakat överträdelsen.

Ingripande sker genom

1. beslut att personen i fråga under en viss tid, lägst tre och högst tio år, inte får upprätthålla en funktion som avses i första stycket hos en utgivare av elektroniska pengar, eller
2. beslut om sanktionsavgift.

15 a §⁷

När det är fråga om överträdelse av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen eller en överträdelse av förordning (EU) 2015/847 ska

När det är fråga om överträdelse av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism* eller

⁷ Senaste lydelse 2017:655.

sanktionsavgiften som kan beslutas enligt 14 § uppgå till lägst 5 000 kronor och som högst fastställas till det högsta av

lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen eller en överträdelse av förordning (EU) 2015/847 ska sanktionsavgiften som kan beslutas enligt 14 § uppgå till lägst 5 000 kronor och som högst fastställas till det högsta av

1. tio procent av institutets omsättning närmast föregående räkenskapsår eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå,

2. två gånger den vinst som institutet gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller

3. ett belopp i kronor motsvarande *fem* miljoner euro.

3. ett belopp i kronor motsvarande *tio* miljoner euro.

Avgiften får inte vara så stor att institutet därefter inte uppfyller kraven i 3 kap. 2 §.

23 a §⁸

Vid en överträdelse av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen eller en överträdelse av förordning (EU) 2015/847, som inte är ringa, får Finansinspektionen ingripa mot en registrerad utgivare av elektroniska pengar genom beslut om sanktionsavgift som bestäms i enlighet med 15 a §.

Vid en överträdelse av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism* eller *lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen eller en överträdelse av förordning (EU) 2015/847, som inte är ringa, får Finansinspektionen ingripa mot en registrerad utgivare av elektroniska pengar genom beslut om

⁸ Senaste lydelse 2017:655.

sanktionsavgift som bestäms i enlighet med 15 a §.

Avgiften tillfaller staten.

23 b §⁹

Finansinspektionen ska ingripa mot en person som ingår i den registrerade utgivarens styrelse eller är dess verkställande direktör, eller är ersättare för någon av dem, om den registrerade utgivaren har befunnits ansvarig för överträdelse av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen eller en överträdelse av förordning (EU) 2015/847.

Finansinspektionen ska ingripa mot en person som ingår i den registrerade utgivarens styrelse eller är dess verkställande direktör, eller är ersättare för någon av dem, om den registrerade utgivaren har befunnits ansvarig för överträdelse av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen eller en överträdelse av förordning (EU) 2015/847.

Ett ingripande enligt första stycket får ske endast om överträdelsen är allvarlig, systematisk eller upprepad och personen i fråga uppsåtligen eller av grov oaktsamhet orsakat överträdelsen.

Ingripande sker genom

1. beslut att personen i fråga under en viss tid, lägst tre och högst tio år, inte får upprätthålla en funktion som avses i första stycket hos en utgivare av elektroniska pengar, eller

2. beslut om sanktionsavgift.

⁹ Senaste lydelse 2017:655.

*Ingripande mot en utvald
verksamhetsutövare**23 e §*

Finansinspektionen får ingripa mot en utvald verksamhetsutövare om Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism föreslår eller begär det enligt artikel 6.1 andra stycket, 20.2 i eller 21.9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

-
1. Denna lag träder i kraft ...
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överträdelser av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism som inträffat före ikraftträdandet.

1.24 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 1 § lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet ska ha följande lydelse.

11 kap.

1 §¹

En upphandlande myndighet eller enhet ska utesluta en leverantör från att delta i en upphandling, om myndigheten eller enheten får kännedom om att leverantören enligt en lagakraftvunnen dom är dömd för brott som innefattar

1. sådan brottslighet som avses i artikel 2 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet,

2. bestickning enligt definitionen i artikel 3 i rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K.3.2 c i fördraget om Europeiska unionen av konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, respektive artikel 2.1 i rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn,

3. bedrägeri i den mening som avses i artikel 1 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen,

4. penningtvätt och finansiering av terrorism enligt *definitionen* i artikel 1 i *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*

4. penningtvätt och finansiering av terrorism enligt *definitionerna* i artikel 2.1 och 2.2 i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller*

¹ Senaste lydelse 2018:1316.

*och rådets direktiv 2005/60/EG
och kommissionens direktiv
2006/70/EG, i den ursprungliga
lydelsen, eller*

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i artiklarna 3 och 5–12 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF, i den ursprungliga lydelsen, eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i artikel 14 i det direktivet.

Är leverantören en juridisk person, ska leverantören uteslutas om en företrädare för den juridiska personen har dömts för brottet. Om det finns grundad anledning anta att en leverantör ska uteslutas med stöd av första stycket, får myndigheten eller enheten begära att leverantören visar att det inte finns någon grund för uteslutning.

Om det finns särskilda skäl, får en upphandlande myndighet eller enhet avstå från att utesluta en leverantör som dömts för brottslighet enligt första stycket.

Denna lag träder i kraft den ...

1.25 Förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)

Härigenom föreskrivs att 39 kap. 14 § och 51 kap. 2 § skatteförfarandelagen (2011:1244) ska ha följande lydelse.

39 kap. 14 §¹

En beskattningsbar person som omsätter investeringsguld som avses i 1 kap. 18 § mervärdesskattelagen (1994:200) i Sverige eller till ett annat EU-land ska vid en transaktion som uppgår till ett belopp motsvarande 10 000 kronor eller mer dokumentera nödvändiga identifikationsuppgifter för köparen.

Första stycket gäller även för en transaktion som understiger 10 000 kronor men som kan antas ha samband med en annan transaktion och tillsammans med denna uppgår till minst detta belopp. Om summan inte är känd vid tidpunkten för en transaktion, ska nödvändiga identifikationsuppgifter dokumenteras så snart summan av transaktionerna uppgår till minst 10 000 kronor.

Bestämmelserna i 3 kap. 4 § första stycket, 8 och 14–16 §§ lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska även tillämpas vid transaktioner som avses i första och andra styckena.

Bestämmelserna i artiklarna 15.1, 16.1, 16.2, 16.4, 27 och 28.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism ska även tillämpas vid transaktioner som avses i första och andra styckena.

51 kap. 2 §²

Vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en dokumentationsavgift med fullt belopp ska Skatteverket även beakta om bristen på dokumentation helt

Vid bedömningen av om det är oskäligt att ta ut en dokumentationsavgift med fullt belopp ska Skatteverket även beakta om bristen på dokumentation helt

¹ Senaste lydelse 2017:657.

² Senaste lydelse 2018:2034.

eller delvis har lett till ett ingripande på grund av att bestämmelserna i *5 kap. 3 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* inte har följts.

eller delvis har lett till ett ingripande på grund av att bestämmelserna i *artikel 56 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism* inte har följts.

Denna lag träder i kraft den ...

1.26 Förslag till lag om ändring i lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder

dels att 14 kap. 12 a § ska betecknas 14 kap. 12 b §,

dels att 1 kap. 11 §, 8 kap. 14 §, 14 kap. 1 a, 9 a och 12 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 13 kap. 1 a § och 14 kap. 1 b och 12 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 11 §²

I denna lag betyder

1. *arbetstagarrepresentanter*: detsamma som i artikel 2 e i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/14/EG av den 11 mars 2002 om inrättande av en allmän ram för information till och samråd med arbetstagare i Europeiska gemenskapen, i den ursprungliga lydelsen,

2. *direktivet om förvaltare av alternativa investeringsfonder*: Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/61/EU av den 8 juni 2011 om förvaltare av alternativa investeringsfonder samt om ändring av direktiv 2003/41/EG och 2009/65/EG och förordningarna (EG) nr 1060/2009 och (EU) nr 1095/2010, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/2034,

3. *EES*: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,

4. *emittent*: ett företag som har sitt stadgeenliga säte i ett land inom EES och vars aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad,

5. *etablerad*:

a) för en alternativ investeringsfond: där fonden har tillstånd eller är registrerad eller, om fonden varken har tillstånd eller är registrerad, där dess stadgeenliga säte eller huvudkontor finns, eller, om fonden inte har något stadgeenligt säte eller huvudkontor, det land till vilket fonden har starkast anknytning,

b) för en AIF-förvaltare: där dess stadgeenliga säte finns,

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

² Senaste lydelse 2022:196.

c) för ett förvaringsinstitut: där dess stadgeenliga säte eller en filial finns,

6. *filial*: avdelningskontor med självständig förvaltning, varvid även en AIF-förvaltares etablering av flera driftställen i ett annat land inom EES än hemlandet eller i ett land utanför EES ska anses som en enda filial,

7. *finansiell hävstång*: en metod genom vilken en AIF-förvaltare ökar exponeringen för en förvaltrad alternativ investeringsfond genom lån av kontanter eller värdepapper, eller med användning av derivat-instrument eller på något annat sätt,

8. *finansiella instrument*: detsamma som i 1 kap. 4 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,

9. *fondföretag*: detsamma som i 1 kap. 1 § första stycket 9 lagen (2004:46) om värdepappersfonder,

10. *holdingbolag*: ett företag med aktieinnehav i ett eller flera andra företag, vars affärsidé är att fullfölja en eller flera affärsstrategier genom sina dotterföretag, närstående företag eller ägarintressen för att bidra till deras värde på lång sikt, och som är ett företag som antingen

a) handlar för egen räkning och vars aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad, eller

b) har etablerats inte huvudsakligen för att generera avkastning åt sina investerare genom avyttring av sina dotterföretag eller närstående företag, vilket framgår av företagets årsredovisning eller andra offentliga handlingar,

11. *kapitalbas*: detsamma som i artikel 72 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012,

12. *kommissionens delegerade förordning*: kommissionens delegerade förordning (EU) nr 231/2013 av den 19 december 2012 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/61/EU vad gäller undantag, allmänna verksamhetsvillkor, förvaringsinstitut, finansiell hävstång, öppenhet och tillsyn,

13. *kvalificerat innehav*: ett direkt eller indirekt ägande i en AIF-förvaltare, om innehavet beräknat på det sätt som anges i 1 kap. 1 a § lagen om värdepappersfonder representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av förvaltaren,

14. marknadsföring: direkt eller indirekt erbjudande eller placering, på AIF-förvaltarens initiativ eller för AIF-förvaltarens räkning, av andelar eller aktier i en alternativ investeringsfond som denne förvaltar och som riktar sig till investerare med hemvist eller stadgeenligt säte inom EES,

15. mottagarfond till en alternativ investeringsfond: en alternativ investeringsfond som

a) placerar minst 85 procent av sina tillgångar i andelar eller aktier i en annan alternativ investeringsfond (mottagarfond till en alternativ investeringsfond), eller

b) placerar minst 85 procent av sina tillgångar i fler än en mottagarfond till en alternativ investeringsfond förutsatt att dessa fonder har identiska investeringsstrategier, eller

c) på annat sätt har en exponering på minst 85 procent av sina tillgångar mot en sådan mottagarfond till en alternativ investeringsfond,

16. moderföretag och dotterföretag: detsamma som i 1 kap. 4 § årsredovisningslagen (1995:1554),

17. mottagarfond till en alternativ investeringsfond: en alternativ investeringsfond i vilken en annan alternativ investeringsfond investerar eller mot vilken denna fond har en exponering i enlighet med 15,

18. nära förbindelser: detsamma som i 1 kap. 2 § lagen om värdepappersfonder, med den skillnaden att det som anges om fondbolag i stället ska tillämpas på AIF-förvaltare,

19. onoterat företag: ett företag som har sitt stadgeenliga säte i ett land inom EES och vars aktier inte är upptagna till handel på en reglerad marknad,

20. primärmäklare: kreditinstitut, värdepappersbolag, värdepappersföretag eller annan lagreglerad enhet som står under fortlöpande tillsyn, vilka erbjuder professionella investerare tjänster för att främst finansiera eller som motpart utföra transaktioner med finansiella instrument, och som även kan tillhandahålla andra tjänster, såsom clearing, avveckling, depåttjänster, värdepapperslån, skraddarsydda tekniska lösningar och stödtjänster,

21. professionell investerare: en investerare som avses i 9 kap. 4 eller 5 § lagen om värdepappersmarknaden,

22. reglerad marknad: detsamma som i 1 kap. 4 b § lagen om värdepappersmarknaden,

23. *sonderande marknadsföring*: direkt eller indirekt tillhandahållande av information eller kommunikation om investeringsstrategier eller investeringsidéer från en svensk eller utländsk EES-baserad AIF-förvaltare, eller på förvaltarens vägnar, till potentiella professionella investerare med hemvist eller säte inom EES, i syfte att pröva deras intresse för en EES-baserad alternativ investeringsfond som ännu inte är etablerad eller som är etablerad men ännu inte anmälts för marknadsföring i det land inom EES där de potentiella investerarna har sin hemvist eller sitt säte på det sätt som avses i direktivet om förvaltare av alternativa investeringsfonder,

24. *specialfond*: en alternativ investeringsfond som förvaltas enligt denna lag och uppfyller de särskilda villkoren i 12 kap.,

25. *specialföretag för värdepapperisering*: ett företag vars enda syfte är att genomföra en eller flera värdepapperiseringstransaktioner i den mening som avses i artikel 1.2 i Europeiska centralbankens förordning (EU) 1075/2013 av den 18 oktober 2013 om statistik över tillgångar och skulder hos finansiella bolag som ägnar sig åt värdepapperiseringstransaktioner, och annan lämplig verksamhet för att uppnå detta mål,

26. *startkapital*: detsamma som i 1 kap. 5 § 18 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,

27. *särskild vinstandel*: en andel av en alternativ investeringsfonds vinst som tillfaller AIF-förvaltaren som ersättning för förvaltningen, exklusive eventuell andel av fondens vinst som tillfaller förvaltaren som avkastning på en investering som gjorts i fonden av förvaltaren, och

27. *särskild vinstandel*: en andel av en alternativ investeringsfonds vinst som tillfaller AIF-förvaltaren som ersättning för förvaltningen, exklusive eventuell andel av fondens vinst som tillfaller förvaltaren som avkastning på en investering som gjorts i fonden av förvaltaren,

28. *utvald verksamhetsutövare*: detsamma som i artikel 2.1.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU)

nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010,
(EU) nr 1095/2010, och

28. värdepappersfond: detsamma som 1 kap. 1 § första stycket 25 lagen om värdepappersfonder.

29. värdepappersfond: detsamma som 1 kap. 1 § första stycket 25 lagen om värdepappersfonder.

8 kap.

14 §

En AIF-förvaltare får genom delegering uppdra åt någon annan att utföra en uppgift eller en funktion (uppdragsavtal), om

1. uppdragsavtalet och AIF-förvaltarens delegeringsstruktur i övrigt kan motiveras på objektiva grunder,

2. uppdragstagaren är kvalificerad för uppgiften eller funktionen och förfogar över tillräckliga resurser för att utföra den,

3. uppdragsavtalet inte hindrar

a) förvaltaren från att handla i investerarnas intresse, eller

b) Finansinspektionens tillsyn över förvaltaren, och

4. AIF-förvaltaren kan övervaka den delegerade uppgiften eller funktionen och ge de anvisningar som behövs för en sund förvaltning samt med omedelbar verkan säga upp uppdragsavtalet, om det är i investerarnas gemensamma intresse.

Delegering får inte ske i sådan omfattning att AIF-förvaltaren i praktiken inte längre kan anses fungera som förvaltare av den alternativa investeringsfonden.

AIF-förvaltaren ska underrätta Finansinspektionen om uppdragsavtalet innan uppdragstagaren börjar utföra de uppgifter eller funktioner som avtalet avser.

Första–tredje styckena och 18 § gäller inte uppdrag som omfattas av artikel 6 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

13 kap.

1 a §

Bestämmelserna i 1 § gäller inte i den utsträckning som Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism utövar tillsyn över en utvald verksamhetsutövare enligt artikel 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

14 kap.1 a §³

Finansinspektionen ska ingripa mot någon som ingår i en AIF-förvaltares ledning eller styrelse eller är förvaltarens verkställande direktör eller motsvarande, eller är ersättare för någon av dem, om förvaltaren har befunnits ansvarig för en överträdelse av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Finansinspektionen ska ingripa mot någon som ingår i en AIF-förvaltares ledning eller styrelse eller är förvaltarens verkställande direktör eller motsvarande, eller är ersättare för någon av dem, om förvaltaren har befunnits ansvarig för en överträdelse av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

³ Senaste lydelse 2017:658.

Ett ingripande enligt första stycket får ske endast om AIF-förvaltarens överträdelse är allvarlig, upprepad eller systematisk och personen i fråga uppsåtlig eller av grov oaktsamhet orsakat överträdelsen.

Ingripande sker genom

1. beslut att personen i fråga under en viss tid, lägst tre och högst tio år, inte får upprätthålla en funktion som avses i första stycket i en AIF-förvaltare, eller
2. beslut om sanktionsavgift.

1 b §

Finansinspektionen får ingripa mot en utvald verksamhetsutövare om Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism föreslår eller begär det enligt artikel 6.1 andra stycket, 20.2 i eller 21.9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

9 a §⁴

Finansinspektionen ska ingripa mot någon som ingår i ledningen eller styrelsen eller är verkställande direktör eller motsvarande i en AIF-förvaltare som är registrerad enligt 2 kap., eller är ersättare för någon av dem, om förvaltaren har befunnits ansvarig för en överträdelse av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller före-

Finansinspektionen ska ingripa mot någon som ingår i ledningen eller styrelsen eller är verkställande direktör eller motsvarande i en AIF-förvaltare som är registrerad enligt 2 kap., eller är ersättare för någon av dem, om förvaltaren har befunnits ansvarig för en överträdelse av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för*

⁴ Senaste lydelse 2017:658.

skrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Ett ingripande enligt första stycket får ske endast om AIF-förvaltarens överträdelse är allvarlig, upprepad eller systematisk och personen i fråga uppsåtligt eller av grov oaktsamhet orsakat överträdelsen.

Ingripande sker genom

1. beslut att personen i fråga under en viss tid, lägst tre och högst tio år, inte får upprätthålla en funktion som avses i första stycket i en AIF-förvaltare, eller
2. beslut om sanktionsavgift.

12 §⁵

Sanktionsavgiften ska fastställas till högst det högsta av

1. ett belopp motsvarande fem miljoner euro,
2. tio procent av AIF-förvaltarens omsättning närmast föregående räkenskapsår eller, *i förekommande fall när det är fråga om överträdelse av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen, motsvarande omsättning på koncernnivå, eller*
3. två gånger den vinst som förvaltaren gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa.

Sanktionsavgiften får inte bestämmas till ett lägre belopp än 5 000 kronor. Om överträdelsen har skett under förvaltarens första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas.

⁵ Senaste lydelse 2017:658.

12 a §

När det är fråga om en överträdelse av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen gäller i stället för 12 § att sanktionsavgiften ska uppgå till lägst 5 000 kronor och som högst fastställas till det högsta av

1. ett belopp motsvarande tio miljoner euro,

2. tio procent av AIF-förvaltarens omsättning närmast föregående räkenskapsår eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå, eller

3. två gånger den vinst som förvaltaren gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa.

1. Denna lag träder i kraft ...

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överträdelser av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism som inträffat före ikraftträdandet.

1.27 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter

dels att nuvarande 20 b § och 20 c § ska benämnas 20 c § och 20 d §,

dels att 3, 7, 14, 16, 20 a och 26 a §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 3 a och 20 b §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Bestämmelser om skyldighet för företag som driver verksamhet med konsumentkrediter att medverka till att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism finns i *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

3 §²

Bestämmelser om skyldighet för företag som driver verksamhet med konsumentkrediter att medverka till att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism finns i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

3 a §

Med utvald verksamhetsutövare avses detsamma som i artikel 2.1.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

² Senaste lydelse 2017:659.

*finansiering av terrorism och om
ändring av förordningarna (EU)
nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010,
(EU) nr 1095/2010.*

7 §³

Vid bedömningen enligt 6 § 3 av om en innehavare är lämplig ska innehavarens anseende beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att företagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet, eller

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt som avses i 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

a) penningtvätt som avses i artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller

b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.

Om företaget har eller kan förväntas komma att få nära förbindelser med någon annan, får tillstånd ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av företaget.

14 §

Ett företag som driver verksamhet enligt denna lag får uppdra åt någon annan att utföra ett visst arbete eller vissa operativa funktioner som ingår i denna verksamhet. Företaget ska anmäla sådana uppdragsavtal till Finansinspektionen.

Uppdrag åt någon annan att utföra sådana funktioner som är av väsentlig betydelse för verksamheten får ges bara om företaget ansvarar för att

1. verksamheten drivs av uppdragstagaren under kontrollerade och säkerhetsmässigt betryggande former, och

³ Senaste lydelse 2022:686.

2. uppdraget inte väsentligt försämrar kvaliteten på verksamhetens internkontroll och Finansinspektionens möjligheter att övervaka att företaget följer de regler som gäller för den.

Första och andra styckena gäller inte uppdrag som omfattas av artikel 6 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

16 §⁴

Finansinspektionen har tillsyn över företag som driver verksamhet enligt denna lag. Tillsynen omfattar att företagets verksamhet drivs enligt

1. denna lag,
2. andra författningar som reglerar verksamheten,
3. företagets bolagsordning eller stadgar, och
4. företagets interna instruktioner som har sin grund i författningar som reglerar verksamheten.

Första stycket gäller dock inte i den utsträckning som Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism utövar tillsyn över en utvald verksamhetsutövare enligt artikel 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

⁴ Senaste lydelse 2022:1730.

20 a §⁵

Finansinspektionen ska ingripa mot någon som ingår i företagets styrelse eller är dess verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem, om företaget har befunnits ansvarigt för överträdelse av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

Finansinspektionen ska ingripa mot någon som ingår i företagets styrelse eller är dess verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem, om företaget har befunnits ansvarigt för överträdelse av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

Ett ingripande enligt första stycket får ske endast om överträdelsen är allvarlig, upprepad eller systematisk och personen i fråga uppsåtlig eller av grov oaktsamhet orsakat överträdelsen.

Ingripande sker genom

1. beslut att personen i fråga under en viss tid, lägst tre och högst tio år, inte får upprätthålla en funktion som avses i första stycket hos ett företag, eller
2. beslut om sanktionsavgift.

20 b §

Finansinspektionen får ingripa mot en utvald verksamhetsutövare om Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism föreslår eller begär det enligt artikel 6.1 andra stycket, 20.2 i eller 21.9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om

⁵ Senaste lydelse 2017:659.

ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

26 a §⁶

När det är fråga om en överträdelse av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen gäller i stället för 26 § att sanktionsavgiften ska uppgå till lägst 5 000 kronor och som högst fastställas till det högsta av

När det är fråga om en överträdelse av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen gäller i stället för 26 § att sanktionsavgiften ska uppgå till lägst 5 000 kronor och som högst fastställas till det högsta av

1. tio procent av företagets omsättning närmast föregående räkenskapsår eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå,

2. två gånger den vinst som företaget gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller

3. ett belopp i kronor motsvarande *fem* miljoner euro.

3. ett belopp i kronor motsvarande *tio* miljoner euro.

1. Denna lag träder i kraft den ...

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överträdelser av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* som inträffat före ikraftträdandet.

⁶ Senaste lydelse 2017:659.

1.28 Förslag till lag om ändring i lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott

Häri genom föreskrivs att 1 § lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Denna lag innehåller straffrättsliga bestämmelser om penningtvätt. I lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism finns bestämmelser om åtgärder som den som bedriver finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet är skyldig att vidta för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

I Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism finns bestämmelser om åtgärder som den som bedriver finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet är skyldig att vidta för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Denna lag träder i kraft...

¹ Senaste lydelse 2017:660.

1.29 Förslag till lag om ändring i lagen (2015:62) om identifiering av rapporteringspliktiga konton med anledning av FATCA-avtalet

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 4 §, 6 kap. 2–4 §§ och 7 kap. 3 § i lagen (2015:62) om identifiering av rapporteringspliktiga konton med anledning av FATCA-avtalet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 §¹

Om det rapporteringsskyldiga finansiella institutets elektroniskt sökbara databaser typiskt sett inte är tillräckliga för att bedöma om sådana omständigheter som anges i 1 § första stycket 1 och 3–7 föreligger, ska sådana uppgifter också eftersökas i gällande huvudkundregister, när det gäller granskning av konton vars saldo eller värde uppgick till mer än 1 000 000 US-dollar den 30 juni 2014 eller vid utgången av 2015 eller ett senare kalenderår.

Om sådan information inte finns i det gällande huvudkundregistret, ska uppgifterna också eftersökas bland följande handlingar med koppling till kontot som det rapporteringsskyldiga finansiella institutet har inhämtat under de senaste fem åren och som inte är elektroniskt sökbara:

1. den senast inhämtade styrkande dokumentation som avses i 8 kap. 6 § med avseende på kontot,

2. det senaste avtalet eller den senaste av annan dokumentation avseende öppnande av kontot,

3. den senaste dokumentationen som inhämtats med stöd av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller för att uppfylla annan lagstiftning,

3. den senaste dokumentationen som inhämtats med stöd av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism* eller för att uppfylla annan lagstiftning,

¹ Senaste lydelse 2017:661.

4. gällande fullmakter eller handlingar avseende underteckningsrätt, och

5. gällande stående instruktioner att överföra medel.

Granskningen enligt första och andra styckena behöver bara göras en gång för varje konto.

6 kap.

2 §²

För att fastställa om en enhet är en specificerad amerikansk person, ska det rapporteringsskyldiga finansiella institutet granska den information som inhämtats för att kunna upprätthålla kontakterna med kontohavaren eller på grund av bestämmelser i *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller i annan författning. Om det finns skäl att anta att kontohavaren är en amerikansk person, ska kontohavaren anses vara en specificerad amerikansk person om det rapporteringsskyldiga finansiella institutet inte

För att fastställa om en enhet är en specificerad amerikansk person, ska det rapporteringsskyldiga finansiella institutet granska den information som inhämtats för att kunna upprätthålla kontakterna med kontohavaren eller på grund av bestämmelser i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism* eller i annan författning. Om det finns skäl att anta att kontohavaren är en amerikansk person, ska kontohavaren anses vara en specificerad amerikansk person om det rapporteringsskyldiga finansiella institutet inte

1. inhämtar ett intygande från kontohavaren om att kontohavaren inte är en specificerad amerikansk person, eller

2. utifrån den övriga information som det rapporteringsskyldiga finansiella institutet har tillgång till eller information som är allmänt tillgänglig kan fastställa att kontohavaren inte är en specificerad amerikansk person.

Det finns skäl att anta att kontohavaren är en amerikansk person enligt första stycket om det finns

1. uppgift om att kontohavaren bildats i USA eller i enlighet med amerikansk lagstiftning,

² Senaste lydelse 2018:2035.

2. uppgift om att kontohavaren har en amerikansk adress, eller
3. annan uppgift som talar för att kontohavaren är en amerikansk person.

3 §³

För att fastställa om en enhet som inte är en amerikansk person är ett finansiellt institut, ska det rapporteringsskyldiga finansiella institutet granska den information som inhämtats för att kunna upprätthålla kontakterna med kontohavaren eller på grund av bestämmelser i *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller i annan författning. Om det finns skäl att anta att kontohavaren är ett finansiellt institut eller om kontohavarens identifieringsnummer som internationell förmedlare finns med i den amerikanska federala skattemyndighetens lista över icke-amerikanska finansiella institut, ska kontohavaren anses vara ett finansiellt institut.

För att fastställa om en enhet som inte är en amerikansk person är ett finansiellt institut, ska det rapporteringsskyldiga finansiella institutet granska den information som inhämtats för att kunna upprätthålla kontakterna med kontohavaren eller på grund av bestämmelser i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism* eller i annan författning. Om det finns skäl att anta att kontohavaren är ett finansiellt institut eller om kontohavarens identifieringsnummer som internationell förmedlare finns med i den amerikanska federala skattemyndighetens lista över icke-amerikanska finansiella institut, ska kontohavaren anses vara ett finansiellt institut.

För att fastställa om en enhet är en passiv icke-finansiell enhet, ska det rapporteringsskyldiga finansiella institutet inhämta ett intygande om detta från kontohavaren. Ett sådant intygande behöver dock inte inhämtas, om det utifrån den information som det rapporteringsskyldiga finansiella institutet har tillgång till eller information som är allmänt tillgänglig kan antas att kontohavaren är en aktiv icke-finansiell enhet.

³ Senaste lydelse 2017:661.

4 §⁴

För att fastställa vilka personer som är personer med bestämmande inflytande i en enhet, får det rapporteringsskyldiga finansiella institutet förlita sig på den information som inhämtats på grund av bestämmelser i *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*. För att fastställa om en person med bestämmande inflytande är medborgare eller har hemvist i USA, ska det rapporteringsskyldiga finansiella institutet

1. när det gäller konton vars saldo eller värde uppgår till 1 000 000 US-dollar eller mindre, granska den information som inhämtats på grund av bestämmelser i *lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*, och

2. när det gäller andra konton än som avses i 1, inhämta ett intygande från kontohavaren eller personerna med bestämmande inflytande.

För att fastställa vilka personer som är personer med bestämmande inflytande i en enhet, får det rapporteringsskyldiga finansiella institutet förlita sig på den information som inhämtats på grund av bestämmelser i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism*. För att fastställa om en person med bestämmande inflytande är medborgare eller har hemvist i USA, ska det rapporteringsskyldiga finansiella institutet

1. när det gäller konton vars saldo eller värde uppgår till 1 000 000 US-dollar eller mindre, granska den information som inhämtats på grund av bestämmelser i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism*, och

⁴ Senaste lydelse 2017:661.

7 kap.

3 §⁵

För att fastställa vilka personer som är personer med bestämmande inflytande i en enhet, får det rapporteringsskyldiga finansiella institutet förlita sig på den information som inhämtats på grund av bestämmelser i *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

För att fastställa vilka personer som är personer med bestämmande inflytande i en enhet, får det rapporteringsskyldiga finansiella institutet förlita sig på den information som inhämtats på grund av bestämmelser i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism*.

För att fastställa om en person med bestämmande inflytande är medborgare eller har hemvist i USA, ska det rapporteringsskyldiga finansiella institutet innan ett konto öppnas inhämta ett intygande från kontohavaren eller från personerna med bestämmande inflytande.

Om det av intygandet framgår att en eller flera personer med bestämmande inflytande är medborgare eller har hemvist i USA, ska det rapporteringsskyldiga finansiella institutet inhämta ett intygande från kontohavaren eller personerna med bestämmande inflytande som innehåller dennes eller deras skatteregistreringsnummer, om dessa inte anges redan i det intygande som inhämtats enligt andra stycket.

Denna lag träder i kraft den ...

⁵ Senaste lydelse 2018:2035.

1.30 Förslag till lag om ändring i lagen (2015:911) om identifiering av rapporteringspliktiga konton vid automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 6 §, 5 kap. 5 §, 6 kap. 2 och 4 §§, 7 kap. 4 och 6 §§ och 8 kap. 7 § lagen (2015:911) om identifiering av rapporteringspliktiga konton vid automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

6 §¹

Om det rapporteringsskyldiga finansiella institutets elektroniskt sökbara databaser typiskt sett inte är tillräckliga för att bedöma om sådana omständigheter som anges i 2 § första stycket 1–6 föreligger, ska sådana uppgifter också eftersökas i gällande huvudkundregister, när det gäller granskning av högvärdekonton som innehas av fysiska personer.

Om sådan information inte finns i det gällande huvudkundregistret, ska uppgifterna också eftersökas bland följande handlingar med koppling till kontot som det rapporteringsskyldiga finansiella institutet har inhämtat under de senaste fem åren och som inte är elektroniskt sökbara:

1. den senast inhämtade styrkande dokumentation som avses i 8 kap. 7 § med avseende på kontot,

2. det senaste avtalet eller den senaste av annan dokumentation avseende öppnande av kontot,

3. den senaste dokumentation som inhämtats med stöd av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller för att uppfylla annan lagstiftning,

3. den senaste dokumentation som inhämtats med stöd av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism* eller för att uppfylla annan lagstiftning,

¹ Senaste lydelse 2017:662.

4. gällande fullmakter eller handlingar avseende underteckningsrätt, och

5 gällande stående instruktioner att överföra medel avseende andra konton än inlåningskonton.

5 kap.

5 §²

Ett rapporteringsskyldigt finansiellt institut får tillämpa bestämmelserna i 4 kap. vid granskning av ett nytt konto som innehas av en fysisk person i stället för bestämmelserna i detta kapitel, om

1. kontohavaren hos det rapporteringsskyldiga finansiella institutet eller hos en till detta närstående enhet i Sverige även har ett eller flera befintliga konton,

2. det nya och de befintliga kontonas saldon eller värden räknas samman vid beräkning av saldo eller värde enligt 4–8 kap.,

3. det rapporteringsskyldiga finansiella institutet uppfyller kraven enligt *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* avseende kontohavaren genom de åtgärder som vidtagits avseende kontohavaren med anledning av det eller de befintliga konton som avses i 1, och

3. det rapporteringsskyldiga finansiella institutet uppfyller kraven enligt *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism* avseende kontohavaren genom de åtgärder som vidtagits avseende kontohavaren med anledning av det eller de befintliga konton som avses i 1, och

4. öppnandet av det nya kontot inte medför att kontohavaren måste tillhandahålla nya, ytterligare eller ändrade kunduppgifter av andra skäl än att det rapporteringsskyldiga finansiella institutet ska uppfylla kraven enligt denna lag.

Om ett rapporteringsskyldigt finansiellt institut i enlighet med första stycket tillämpar bestämmelserna i 4 kap. vid granskningen av ett nytt konto och ett av de konton som avses i första stycket är ett rapporteringspliktigt konto, ska samtliga sådana konton som avses i första stycket anses vara rapporteringspliktiga, om något annat inte anges i 2 kap. 20 §.

² Senaste lydelse 2017:662.

Intyganden och annan dokumentation som det rapporterings-skyldiga finansiella institutet inhämtar eller har tillgång till enligt 4 kap. med avseende på ett sådant konto som avses i första stycket, får användas vid granskningen av samtliga sådana konton som avses i första stycket.

6 kap.

2 §³

För att utreda om en enhet har hemvist i en annan stat eller jurisdiktion, ska det rapporteringsskyldiga finansiella institutet granska den information som inhämtats för att kunna upprätthålla kontakterna med kontohavaren eller på grund av bestämmelser i *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller i annan författning. Om det finns skäl att anta att kontohavaren har hemvist i en annan stat eller jurisdiktion, ska kontohavaren anses ha hemvist i den staten eller jurisdiktionen om det rapporterings-skyldiga finansiella institutet inte

För att utreda om en enhet har hemvist i en annan stat eller jurisdiktion, ska det rapporteringsskyldiga finansiella institutet granska den information som inhämtats för att kunna upprätthålla kontakterna med kontohavaren eller på grund av bestämmelser i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism* eller i annan författning. Om det finns skäl att anta att kontohavaren har hemvist i en annan stat eller jurisdiktion, ska kontohavaren anses ha hemvist i den staten eller jurisdiktionen om det rapporterings-skyldiga finansiella institutet inte

1. inhämtar ett intygande från kontohavaren om att kontohavaren inte har hemvist i denna stat eller jurisdiktion, eller

2. utifrån den övriga information som det rapporteringsskyldiga finansiella institutet har tillgång till eller information som är allmänt tillgänglig kan fastställa att kontohavaren inte har hemvist i denna stat eller jurisdiktion.

Det finns skäl att anta att kontohavaren har hemvist i en annan stat eller jurisdiktion enligt första stycket om det finns

³ Senaste lydelse 2018:2036.

1. uppgift om att kontohavaren bildats i en annan stat eller jurisdiktion eller i enlighet med lagstiftningen där,
2. uppgift om att kontohavaren har en adress i en annan stat eller jurisdiktion, eller
3. annan uppgift som talar för att kontohavaren har hemvist i en annan stat eller jurisdiktion.

4 §⁴

För att fastställa vilka personer som är personer med bestämmande inflytande över en enhet, får det rapporteringsskyldiga finansiella institutet förlita sig på den information som inhämtats på grund av bestämmelser i *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

För att fastställa vilka personer som är personer med bestämmande inflytande över en enhet, får det rapporteringsskyldiga finansiella institutet förlita sig på den information som inhämtats på grund av bestämmelser i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism*.

För att fastställa om en person med bestämmande inflytande har hemvist i en annan stat eller jurisdiktion, ska det rapporteringsskyldiga finansiella institutet

1. när det gäller konton vars saldo eller värde uppgår till 1 000 000 US-dollar eller mindre, granska den information som inhämtats på grund av bestämmelser i *lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*, och

1. när det gäller konton vars saldo eller värde uppgår till 1 000 000 US-dollar eller mindre, granska den information som inhämtats på grund av bestämmelser i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism*, och

2. när det gäller andra konton än som avses i 1, inhämta ett intygande från kontohavaren eller personerna med bestämmande inflytande.

⁴ Senast lydelse 2017:662.

7 kap.

4 §⁵

För att fastställa vilka personer som är personer med bestämmande inflytande över en enhet, får det rapporteringsskyldiga finansiella institutet förlita sig på den information som inhämtats på grund av bestämmelser i *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

För att fastställa vilka personer som är personer med bestämmande inflytande över en enhet, får det rapporteringsskyldiga finansiella institutet förlita sig på den information som inhämtats på grund av bestämmelser i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism*.

För att fastställa om en person med bestämmande inflytande har hemvist i en annan stat eller jurisdiktion, ska det rapporteringsskyldiga finansiella institutet innan ett konto öppnas inhämta ett intygande från kontohavaren eller från personerna med bestämmande inflytande.

Om det av intyget framgår att en eller flera personer med bestämmande inflytande har hemvist i en annan stat eller jurisdiktion, ska det rapporteringsskyldiga finansiella institutet innan kontot öppnas även inhämta ett intygande från kontohavaren eller personerna med bestämmande inflytande som innehåller dennes eller deras skatteregistreringsnummer, om dessa inte anges redan i det intygande som inhämtats enligt andra stycket.

6 §⁶

Ett rapporteringsskyldigt finansiellt institut får tillämpa bestämmelserna i 6 kap. vid granskning av ett nytt konto som innehas av en enhet i stället för bestämmelserna i detta kapitel, om

1. kontohavaren hos det rapporteringsskyldiga finansiella institutet eller hos en till detta närstående enhet i Sverige även har ett eller flera befintliga konton,

2. det nya och de befintliga kontonas saldon eller värden räknas samman vid beräkning av saldo eller värde enligt 4–8 kap.,

⁵ Senaste lydelse 2018:2036.

⁶ Senaste lydelse 2017:662.

3. det rapporteringsskyldiga finansiella institutet uppfyller kraven enligt *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* avseende kontohavaren genom de åtgärder som vidtagits avseende kontohavaren med anledning av det eller de befintliga konton som avses i 1, och

3. det rapporteringsskyldiga finansiella institutet uppfyller kraven enligt *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism* avseende kontohavaren genom de åtgärder som vidtagits avseende kontohavaren med anledning av det eller de befintliga konton som avses i 1, och

4. öppnandet av det nya kontot inte medför att kontohavaren måste tillhandahålla nya, ytterligare eller ändrade kunduppgifter av andra skäl än att det rapporteringsskyldiga finansiella institutet ska uppfylla kraven enligt denna lag.

Om ett rapporteringsskyldigt finansiellt institut i enlighet med första stycket tillämpar bestämmelserna i 6 kap. vid granskningen av ett nytt konto och ett av de konton som avses i första stycket är ett rapporteringspliktigt konto, ska samtliga sådana konton som avses i första stycket anses vara rapporteringspliktiga, om något annat inte anges i 2 kap. 20 §.

Intyganden och annan dokumentation som det rapporteringsskyldiga finansiella institutet inhämtar eller har tillgång till enligt 6 kap. 2–5 §§ med avseende på ett sådant konto som avses i första stycket, får användas vid granskningen av samtliga sådana konton som avses i första stycket.

8 kap.

7 §⁷

Vid tillämpning av 4–7 kap., ska som styrkande dokumentation räknas

1. ett intyg om bosättning utfärdat av ett behörigt myndighetsorgan i den stat eller jurisdiktion där betalningsmottagaren uppger sig vara bosatt,

⁷ Senaste lydelse 2017:662.

2. när det gäller en fysisk person, en giltig identifikationshandling utfärdad av ett behörigt myndighetsorgan som innehåller uppgift om personens namn och typiskt sett används för identifiering,

3. när det gäller en enhet, officiell dokumentation utfärdad av ett behörigt myndighetsorgan som innehåller uppgift om den juridiska personens namn samt adressen till dess huvudkontor i den stat eller jurisdiktion där den uppger sig vara hemmahörande eller i den stat eller jurisdiktion enligt vars lagstiftning den har upprättats,

4. årsredovisningshandlingar, kreditupplysning, konkursansökan eller rapport från Finansinspektionen.

När det är fråga om befintliga konton som innehas av enheter, ska som styrkande dokumentation även räknas klassificeringar i det rapporteringsskyldiga finansiella institutets arkiv med avseende på kontohavaren. Klassificeringarna ska ha fastställts på grundval av ett standardiserat system för branschkode i överensstämmelse med det rapporteringsskyldiga finansiella institutets normala förfaranden för att granska den information som inhämtats för att upprätthålla kontakterna med kontohavaren eller på grund av bestämmelser i *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller i annan författning. Detta gäller dock endast om det standardiserade systemet för branschkode genomfördes av det rapporteringsskyldiga finansiella institutet före den 1 januari 2016.

När det är fråga om befintliga konton som innehas av enheter, ska som styrkande dokumentation även räknas klassificeringar i det rapporteringsskyldiga finansiella institutets arkiv med avseende på kontohavaren. Klassificeringarna ska ha fastställts på grundval av ett standardiserat system för branschkode i överensstämmelse med det rapporteringsskyldiga finansiella institutets normala förfaranden för att granska den information som inhämtats för att upprätthålla kontakterna med kontohavaren eller på grund av bestämmelser i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism* eller i annan författning. Detta gäller dock endast om det standardiserade systemet för branschkode genomfördes av det rapporteringsskyldiga finansiella institutet före den 1 januari 2016.

Denna lag träder i kraft den ...

1.31 Förslag till lag om ändring i utlänningsdatalagen (2016:27)

Härigenom föreskrivs¹ att 20 § utlänningsdatalagen (2016:27) ska ha följande lydelse.

20 §²

Polismyndigheten har rätt att ta del av personuppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 11 eller 15 § vid direktåtkomst enligt 19 §. Säkerhetspolisen och utlandsmyndigheterna har motsvarande rätt att vid direktåtkomst ta del av uppgifter som Migrationsverket behandlar enligt 11 §.

Migrationsverket ska på begäran av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller en utlandsmyndighet lämna ut personuppgifter som verket behandlar enligt 11 § 1 eller 2. Migrationsverket ska också på begäran av Polismyndigheten lämna ut personuppgifter som verket behandlar enligt 15 § andra stycket 1, 2, 5 eller 6.

Om det finns skäl för det ska Migrationsverket på eget initiativ lämna uppgifter som avses i andra stycket andra meningen till Polismyndigheten.

En begäran av den finansunderrättelseenhet som avses i 4 kap. 3 § lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism att ta del av uppgifter enligt andra stycket ska hanteras med särskild skyndsambet, om uppgifterna behövs för att finansunderrättelseenheten ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Denna lag träder i kraft den ...

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

² Senaste lydelse 2021:391.

1.32 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter

dels att 1 kap. 4 och 7 §§, 2 kap. 3 §, 4 kap. 13 §, 5 kap. 2 § och 6 kap. 14 § ska ha följande lydelse

dels att det ska införas två nya paragrafer, 6 kap. 3 a och 7 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

4 §²

Bestämmelser om skyldighet för företag som driver verksamhet med kreditgivning, kreditförmedling och rådgivning i fråga om bostadskrediter att medverka till att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism finns i *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.*

Bestämmelser om skyldighet för företag som driver verksamhet med kreditgivning, kreditförmedling och rådgivning i fråga om bostadskrediter att medverka till att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism finns i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.*

7 §

I denna lag avses med

1. *behörig myndighet*: en utländsk myndighet eller ett annat utländskt organ som har utsetts av ett annat land enligt bolånedirektivet,

2. *bolånedirektivet*: Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/17/EU av den 4 februari 2014 om konsumentkreditavtal som avser bostadsfastighet och om ändring av direktiven 2008/48/EG

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

² Senaste lydelse 2017:663.

och 2013/36/EU och förordning (EU) nr 1093/2010, i den ursprungliga lydelsen,

3. *EES*: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,

4. *filial*: ett avdelningskontor med självständig förvaltning, varvid även en utländsk kreditgivares eller kreditförmedlares etablering av flera driftställen ska anses som en enda filial,

5. *hemland*: det land där en kreditförmedlare är upptagen i ett register över kreditförmedlare enligt bolånedirektivet,

6. *kreditgivare*: den som lämnar bostadskredit,

7. *kvalificerat innehav*: ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet, beräknat på det sätt som anges i 1 kap. 5 a § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget,

8. *rådgivning*: personliga rekommendationer till en konsument om bostadskreditavtal,

9. *utländsk kreditförmedlare från ett land inom EES*: en fysisk eller juridisk person som är upptagen i ett register över kreditförmedlare i ett annat land inom EES enligt bolånedirektivet.

9. *utländsk kreditförmedlare från ett land inom EES*: en fysisk eller juridisk person som är upptagen i ett register över kreditförmedlare i ett annat land inom EES enligt bolånedirektivet,

10. *utvald verksamhetsutövare*: detsamma som i artikel 2.1.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

2 kap.

3 §³

Vid bedömningen enligt 2 § första stycket 3 av om en innehavare är lämplig ska innehavarens anseende beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

³ Senaste lydelse 2022:689.

1. innehavaren kommer att motverka att företagets verksamhet drivs på ett sätt som är förenligt med kraven i denna lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet, eller

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt som avses i 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

a) penningtvätt som avses i artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller

b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.

4 kap.

13 §

Kreditgivare och kreditförmedlare som driver verksamhet enligt denna lag får uppdra åt någon annan att utföra ett visst arbete eller vissa operativa funktioner som ingår i verksamheten. En kreditförmedlare får dock ge ett sådant uppdrag endast till en annan kreditförmedlare som har rätt att förmedla bostadskrediter. Uppdragsgivaren ska anmäla detta till Finansinspektionen.

Uppdrag åt någon annan att utföra sådant som är av väsentlig betydelse för verksamheten får ges bara om uppdragsgivaren ansvarar för att

1. verksamheten drivs av uppdragstagaren under kontrollerade och säkerhetsmässigt betryggande former, och

2. uppdraget inte väsentligt försämrar kvaliteten på verksamhetens internkontroll och Finansinspektionens möjligheter att övervaka att uppdragsgivaren följer de regler som gäller för den.

Första och andra styckena gäller inte uppdrag som omfattas av artikel 6 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

5 kap.

2 §

Finansinspektionen har tillsyn över kreditgivare och kreditförmedlare. Tillsynen omfattar att verksamheten drivs enligt

1. denna lag,
2. andra författningar som reglerar verksamheten,
3. företagets bolagsordning eller stadgar, och
4. interna instruktioner som har sin grund i författningar som reglerar företagets verksamhet.

För utländska kreditgivare och kreditförmedlare omfattar tillsynen dock inte företagets bolagsordning eller stadgar.

Första stycket gäller inte i den utsträckning som Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism utövar tillsyn över en utvald verksamhetsutövare enligt artikel 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

6 kap.

3 a §

Finansinspektionen får ingripa mot en utvald verksamhetsutövare om Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism föreslår eller begär det enligt artikel 6.1 andra stycket, 20.2 i eller 21.9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism

och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

7 a §

Vid överträdelser av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen kan sanktionsavgiften, i stället för vad som anges i 7 § första stycket, bestämmas till högst ett belopp i kronor motsvarande tio miljoner euro.

14 §⁴

Finansinspektionen får förelägga en utländsk kreditförmedlare från ett land inom EES som förmedlar bostadskrediter från en filial i Sverige att göra rättelse, om kreditförmedlaren överträder

- 4 kap. 1, 2, 7, 8, 9 eller 10 §,
- föreskrifter som meddelats med stöd av 7 kap. 1 § 5 eller 6,
- 5 a §, 6 §, 12 a § första stycket, 13 a §, 50 § eller 54 § konsumentkreditlagen (2010:1846), eller
- lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.
- 5 a §, 6 §, 12 a § första stycket, 13 a §, 50 § eller 54 § konsumentkreditlagen (2010:1846),
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller
- lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering

⁴ Senaste lydelse 2019:1253.

av terrorism eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

Om kreditförmedlaren inte följer föreläggandet, ska Finansinspektionen underrätta den behöriga myndigheten i kreditförmedlarens hemland.

Om rättelse inte sker, får Finansinspektionen förbjuda kreditförmedlaren att fortsätta förmedla bostadskrediter i Sverige. Innan förbud meddelas ska inspektionen underrätta den behöriga myndigheten i kreditförmedlarens hemland. Europeiska kommissionen ska omedelbart informeras när ett förbud meddelas.

-
1. Denna lag träder i kraft ...
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överträdelser av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism som inträffat före ikraftträdandet.

1.33 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 1 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

1 §¹

En upphandlande myndighet ska utesluta en leverantör från att delta i en upphandling, om myndigheten genom kontroll enligt 15 kap. eller på annat sätt får kännedom om att leverantören enligt en dom som fått laga kraft är dömd för brott som innefattar

1. sådan brottslighet som avses i artikel 2 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet,

2. bestickning enligt definitionen i artikel 3 i rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K 3.2 c i fördraget om Europeiska unionen av konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, korruption enligt artikel 2.1 i rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn, eller korruption enligt nationella bestämmelser,

3. bedrägeri i den mening som avses i artikel 1 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen,

4. penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt *definitionen* i artikel 1 i *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 förord-*

4. penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt *definitionerna* i artikel 2.1 och 2.2 i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism,*

¹ Senaste lydelse 2018:1317.

ning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, i den ursprungliga lydelsen,

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i artiklarna 3 och 5–12 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF, i den ursprungliga lydelsen, eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i artikel 14 i det direktivet, eller

6. människohandel enligt definitionen i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF, i den ursprungliga lydelsen.

Är leverantören en juridisk person, ska leverantören uteslutas om en person som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera leverantören.

Denna lag träder i kraft den ...

1.34 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 1 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 kap.

1 §¹

En upphandlande enhet som är en upphandlande myndighet ska utesluta en leverantör från att delta i ett kvalificeringssystem eller en upphandling, om enheten genom en kontroll enligt 14 kap. 3 § eller på annat sätt får kännedom om att leverantören enligt en dom som fått laga kraft är dömd för brott som innefattar

1. sådan brottslighet som avses i artikel 2 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet,

2. bestickning enligt definitionen i artikel 3 i rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K 3.2 c i fördraget om Europeiska unionen av konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, korruption enligt artikel 2.1 i rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn, eller korruption enligt nationella bestämmelser,

3. bedrägeri i den mening som avses i artikel 1 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen,

4. penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt definitionen i artikel 1 i 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 Europa-

4. penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt definitionerna i artikel 2.1 och 2.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism,

¹ Senaste lydelse 2021:1111.

parlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, i den ursprungliga lydelsen,

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i artiklarna 3 och 5–12 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF, i den ursprungliga lydelsen, eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i artikel 14 i det direktivet, eller

6. människohandel enligt definitionen i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF, i den ursprungliga lydelsen.

Är leverantören en juridisk person, ska leverantören uteslutas om en person som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera leverantören.

Denna lag träder i kraft den ...

1.35 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 1 § lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

1 §¹

En upphandlande myndighet eller en sådan upphandlande enhet som avses i 1 kap. 20 § första stycket 1 ska utesluta en leverantör från att delta i en upphandling, om myndigheten eller enheten genom kontroll eller på annat sätt får kännedom om att leverantören enligt en dom som fått laga kraft är dömd för brott som innefattar

1. sådan brottslighet som avses i artikel 2 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet,

2. bestickning enligt definitionen i artikel 3 i rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K 3.2 c i fördraget om Europeiska unionen av konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, korruption enligt artikel 2.1 i rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn, eller korruption enligt nationella bestämmelser,

3. bedrägeri i den mening som avses i artikel 1 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen,

4. penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt *definitionen* i artikel 1 i *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 Europa-*

4. penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt *definitionerna* i artikel 2.1 och 2.2 i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism,*

¹ Senaste lydelse 2018:1319.

parlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, i den ursprungliga lydelsen,

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i artiklarna 3 och 5–12 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF, i den ursprungliga lydelsen, eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i artikel 14 i det direktivet, eller

6. människohandel enligt definitionen i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF, i den ursprungliga lydelsen.

Är leverantören en juridisk person, ska leverantören uteslutas om en person som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera leverantören.

Denna lag träder i kraft ...

1.36 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 45 §, 17 kap. 11, 12 och 14 §§ och 21 kap. 2 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

45 §

En revisor som är en auktoriserad eller godkänd revisor eller ett registrerat revisionsbolag ska vidta de åtgärder som anges i 46 och 47 §§, om revisorn finner att det kan misstänkas att en styrelseledamot eller en verkställande direktör inom ramen för föreningens verksamhet har gjort sig skyldig till brott enligt någon av följande bestämmelser:

1. 9 kap. 1, 3 och 9 §§, 10 kap. 1 och 3–5 §§ och 11 kap. 1, 2, 4 och 5 §§ brottsbalken,

2. 2, 4, 5 och 10 §§ skattebrottslagen (1971:69), och

3. 3–5 §§ och, om brottet inte är ringa, 7 § lagen (2014:307) om straff för penningtvåtsbrott.

Revisorn ska även vidta de åtgärder som anges i 46 och 47 §§, om revisorn finner att det kan misstänkas att någon inom ramen för föreningens verksamhet har gjort sig skyldig till brott enligt 10 kap. 5 a–5 e §§ brottsbalken.

Om revisorn finner att en misstanke av det slag som avses i första eller andra stycket bör föranleda att uppgifter lämnas enligt 4 kap. 3 och 6 §§ lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, ska dock åtgärder enligt 46 och 47 §§ inte vidtas.

Om revisorn finner att en misstanke av det slag som avses i första eller andra stycket bör föranleda att uppgifter lämnas enligt artikel 50.1 och 50.1a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och 4 kap. 5 § lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av ter-

rorism, ska dock åtgärder enligt 46 och 47 §§ inte vidtas.

17 kap.

11 §

Bolagsverket ska besluta att en förening ska gå i likvidation, om

1. föreningen inte på föreskrivet sätt har lämnat in en anmälan till Bolagsverket om en sådan behörig styrelse, särskild delgivningsmottagare eller revisor som ska finnas enligt denna lag,

2. föreningen enligt 8 kap. 3 eller 16 § årsredovisningslagen (1995:1554) är skyldig att självant lämna in årsredovisning och revisionsberättelse och i förekommande fall koncernredovisning och koncernrevisionsberättelse till Bolagsverket men inte har gjort det inom elva månader från det att räkenskapsåret gick ut, eller

3. Bolagsverket enligt 8 kap. 3 eller 16 § årsredovisningslagen har förelagt föreningen att lämna in årsredovisning, revisionsberättelse, koncernredovisning eller koncernrevisionsberättelse till verket men föreningen inte har gjort det inom tre månader från det att den ut-satta tiden gick ut.

Bolagsverket får besluta att en förening ska gå i likvidation om föreningen inte har följt ett föreläggande enligt 7 kap. 10, 11 eller 12 § lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Ett beslut om likvidation ska dock inte meddelas om likvidationsgrunden har upphört under ärendets handläggning hos Bolagsverket.

En fråga om likvidation enligt första stycket ska prövas av Bolagsverket självant eller på ansökan av styrelsen, en styrelseledamot, en verkställande direktör, en medlem, en innehavare av förlagsandelar, en borgenär eller, i ett sådant fall som avses i första stycket 1, någon annan vars rätt är beroende av att det finns någon som kan företräda föreningen.

En fråga om likvidation enligt första stycket ska prövas av Bolagsverket självant eller på ansökan av styrelsen, en styrelseledamot, en verkställande direktör, en medlem, en innehavare av förlagsandelar, en borgenär eller, i ett sådant fall som avses i första stycket 1, någon annan vars rätt är beroende av att det finns någon som kan företräda föreningen.

En fråga om likvidation enligt andra stycket ska prövas av Bolagsverket självmant.

12 §

I ett ärende enligt 11 § ska Bolagsverket förelägga föreningen och de medlemmar, innehavare av förlagsandelar och borgenärer som vill yttra sig i ärendet att lämna in ett skriftligt yttrande eller efterfrågade handlingar till verket inom en viss tid (likvidationsföreläggande).

Ett föreläggande enligt första stycket ska endast riktas mot föreningen om ärendet avser likvidation enligt 11 § andra stycket.

Föreläggandet ska delges föreningen om det kan göras på något annat sätt än enligt 38 och 47–51 §§ delgivningslagen (2010:1932). Bolagsverket ska kungöra föreläggandet i Post- och Inrikes Tidningar minst en månad före utgången av den utsatta tiden.

14 §

Om Bolagsverket självmant meddelar ett likvidationsföreläggande som grundar sig på 11 § första stycket 1, ska verket besluta att föreningen ska betala en särskild avgift för kostnaderna i likvidationsförfarandet.

Om Bolagsverket självmant meddelar ett likvidationsföreläggande som grundar sig på 11 § första stycket 1 *eller andra stycket*, ska verket besluta att föreningen ska betala en särskild avgift för kostnaderna i likvidationsförfarandet.

Ett sådant avgiftsbeslut får fattas endast om Bolagsverket senast sex veckor innan likvidationsföreläggandet meddelades har skickat en påminnelse till föreningens senast anmälda postadress om den brist som föreläggandet avser. Påminnelsen ska innehålla en upplysning om att föreningen kan bli skyldig att betala en avgift om bristen inte avhjälps.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela närmare föreskrifter om avgiftens storlek.

21 kap.

2 §

En revisor eller en särskild granskare är ersättningsskyldig enligt de grunder som anges i 1 §. Han eller hon ska även ersätta skada som hans eller hennes medhjälpare uppsåtligen eller av oaktsamhet orsakar. I de fall som avses i 8 kap. 47 § och 50 § andra stycket denna lag och 4 kap. 3 och 6 §§ lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ansvarar dock revisorn eller den särskilda granskaren endast för skada på grund av oriktiga uppgifter som han eller hon eller en medhjälpare har haft skäligen anledning att anta var oriktiga.

En revisor eller en särskild granskare är ersättningsskyldig enligt de grunder som anges i 1 §. Han eller hon ska även ersätta skada som hans eller hennes medhjälpare uppsåtligen eller av oaktsamhet orsakar. I de fall som avses i 8 kap. 47 § och 50 § andra stycket denna lag och artikel 50.1 och 50.1a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och 4 kap. 5 § lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ansvarar dock revisorn eller den särskilda granskaren endast för skada på grund av oriktiga uppgifter som han eller hon eller en medhjälpare har haft skäligen anledning att anta var oriktiga.

Om ett revisionsbolag är revisor eller särskild granskare, är det detta bolag och den som är huvudansvarig för revisionen eller den särskilda granskningen som är ersättningsskyldiga. Om en sammanlutning eller ett revisionsorgan som avses i 8 kap. 22 § är revisor eller särskild granskare, är det den som har utfört revisionen eller den särskilda granskningen och den som har utsett honom eller henne som är ersättningsskyldiga.

Denna lag träder i kraft den ...

1.37 Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 6 §, 6 kap. 8 och 9 §§, 11 kap. 2 och 6 §§, 18 kap. 2, 16, 17, 21 och 21 a §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

6 §

Bestämmelser om vissa skyldigheter för den som driver verksamhet enligt denna lag finns i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Bestämmelser om vissa skyldigheter för den som driver verksamhet enligt denna lag finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Vissa bestämmelser om skatt på spel finns i lagen (2018:1139) om skatt på spel.

6 kap.

8 §

Vid prövningen av licens att tillhandahålla lokalt poolspel på hästar enligt 1 § gäller inte kraven enligt 4 kap. 1–3 §§, om inte annat följer av andra stycket. En sådan licens meddelas för ett specifikt antal tävlingsdagar per år.

För den som omfattas av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, ska dock kraven i 4 kap. 2 § 4 och 5 samt 3 § andra stycket tillämpas vid licensprövningen.

För den som omfattas av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, ska dock

kraven i 4 kap. 2 § 4 och 5 samt 3 § andra stycket tillämpas vid licensprövningen.

9 §

En sådan juridisk person som avses i 2 §, och som är verksam huvudsakligen inom en enda kommun, får utan licens, men efter registrering hos en kommun, tillhandahålla sådana lotterier som får omfattas av en licens enligt 1 § med undantag för bingo och lokalt poolspel på hästar, om

1. lotteriet tillhandahålls bara inom den eller de kommuner där den juridiska personen är verksam,
2. lotteriet inte tillhandahålls från en fast försäljningsplats genom ett serviceföretag,
3. vinstandelen anges på lottsedlarna, lottlistorna eller på den plats där lotteriet tillhandahålls, och
4. det för lotteriet finns en utsedd kontaktperson.

För den som omfattas av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*, ska kraven i 4 kap. 2 § 4 och 5 samt 3 § andra stycket tillämpas vid registreringen. Förändringar i den krets av personer som anges i 4 kap. 3 § ska anmälas till kommunen senast 14 dagar efter det att förändringen har skett.

För den som omfattas av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*, ska kraven i 4 kap. 2 § 4 och 5 samt 3 § andra stycket tillämpas vid registreringen. Förändringar i den krets av personer som anges i 4 kap. 3 § ska anmälas till kommunen senast 14 dagar efter det att förändringen har skett.

11 kap.

2 §

För att en licenshavare som omfattas av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och*

För att en licenshavare som omfattas av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU)*

finansiering av terrorism ska få tillhandahålla spel genom spelombud, måste spelombudet vara registrerat hos spelmyndigheten. Licenshavaren ska ansöka om registrering av spelombudet hos myndigheten.

2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska få tillhandahålla spel genom spelombud, måste spelombudet vara registrerat hos spelmyndigheten. Licenshavaren ska ansöka om registrering av spelombudet hos myndigheten.

6 §

En licenshavare får uppdra åt någon annan att utföra arbete eller operativa funktioner i licenshavarens verksamhet enligt denna lag. Ett sådant uppdrag får ges om licenshavaren ansvarar för

1. den anförtrodda verksamheten mot spelaren,
2. att verksamheten drivs av uppdragstagaren under kontrollerade och säkerhetsmässigt betryggande former, och
3. att uppdraget inte försämrar spelmyndighetens möjligheter att övervaka att licenshavaren följer de regler som gäller för verksamheten.

Första stycket gäller inte uppdrag som omfattas av artikel 6 a i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

18 kap.

2 §¹

Spelmyndigheten har också tillsyn över att spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt denna lag följer *lagen (2017:630) om åtgärder*

Spelmyndigheten har också tillsyn över att spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt denna lag följer *Europaparlamentets och rådets för-*

¹ Senaste lydelse 2022:1674.

mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

ordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

16 §

Om den som är registrerad att tillhandahålla spel enligt 6 kap. 9 § omfattas av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* och om kraven i 4 kap. 2 § 4 eller 5 inte längre är uppfyllda, får kommunen förelägga den registrerade att vidta rättelse. Om rättelse inte görs får kommunen förelägga den registrerade att upphöra med verksamheten. Om bristen avser den som har ett kvalificerat innehav enligt 4 kap. 3 § tredje stycket, får kommunen förelägga innehavaren att avyttra så stor del av andelarna att innehavet därefter inte är kvalificerat eller, om innehavaren är en juridisk person, entlediga den diskvalificerade personen i styrelsen eller ledningen.

Om den som är registrerad att tillhandahålla spel enligt 6 kap. 9 § omfattas av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* och om kraven i 4 kap. 2 § 4 eller 5 inte längre är uppfyllda, får kommunen förelägga den registrerade att vidta rättelse. Om rättelse inte görs får kommunen förelägga den registrerade att upphöra med verksamheten. Om bristen avser den som har ett kvalificerat innehav enligt 4 kap. 3 § tredje stycket, får kommunen förelägga innehavaren att avyttra så stor del av andelarna att innehavet därefter inte är kvalificerat eller, om innehavaren är en juridisk person, entlediga den diskvalificerade personen i styrelsen eller ledningen.

17 §

Spelmyndigheten får ingripa mot den som tillhandahåller spel och som överträder en bestämmelse i *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Spelmyndigheten får ingripa mot den som tillhandahåller spel och som överträder en bestämmelse i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

21 §

Vid ingripande enligt 18–20 §§ ska 7 kap. 13–24 §§ *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* tillämpas.

Vid ingripande enligt 18–20 §§ ska 11 kap. 12–23 §§ *lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* tillämpas.

21 a §

En sanktionsavgift vid ingripande enligt 18–20 §§ ska uppgå till lägst 5 000 kronor och som högst till det högsta av

1. tio procent av tillhandahållarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret beräknat i enlighet med vad som anges i 19 kap. 13 § andra och tredje styckena,
2. två gånger den vinst som tillhandahållaren gjort till följd av överträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller
3. ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro.

När sanktionsavgiftens storlek fastställs, ska särskild hänsyn tas till sådana omständigheter som anges i 7 kap. 13 och 16 §§ *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

När sanktionsavgiftens storlek fastställs, ska särskild hänsyn tas till sådana omständigheter som anges i 11 kap. 12 och 15 §§ *lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

Avgiften tillfaller staten.

Denna lag träder i kraft ...

1.38 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution

dels att 1 kap. 9 § och 9 kap. 2 och 15 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 8 kap. 4 a § och 9 kap. 3 a och 14 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 9 §²

I denna lag betyder

1. anknuten försäkringsförmedlare: en försäkringsförmedlare som har träffat avtal med ett eller flera försäkringsföretag om att distribuera försäkringsprodukter, om dessa produkter inte konkurrerar med varandra och avtalet innebär att försäkringsföretaget är ansvarigt för ren förmögenhetsskada enligt 4 kap. 16 §,

2. anknuten sidoverksam försäkringsförmedlare: en sidoverksam försäkringsförmedlare som har träffat avtal med ett eller flera försäkringsföretag eller försäkringsförmedlare om att distribuera sådana försäkringsprodukter som anges i 20 b och c, om avtalet innebär att försäkringsföretaget eller försäkringsförmedlaren är ansvarig för ren förmögenhetsskada enligt 4 kap. 16 §,

3. behörig myndighet: en utländsk myndighet eller annat utländskt organ som har behörighet att besluta om tillstånd för eller registrering av försäkringsförmedlare eller att utöva tillsyn över försäkringsförmedlare,

4. EES: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,

5. EES-försäkringsförmedlare: en utländsk försäkringsförmedlare vars hemland är ett annat land inom EES och som omfattas av försäkringsdistributionsdirektivet,

6. ersättning: en provision, avgift eller annan betalning, inbegripet en ekonomisk ersättning av något slag eller eventuell annan finansiell

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

² Senaste lydelse 2021:499.

eller icke-finansiell förmån eller ett incitament, som erbjuds eller betalas ut med avseende på försäkringsdistribution,

7. *filial*: en försäkringsförmedlares agentur eller filial som ligger i ett annat land inom EES än hemlandet,

8. *försäkringsbaserad investeringsprodukt*: en försäkring med ett förfallo- eller återköpsvärde som helt eller delvis är direkt eller indirekt exponerat mot marknadsvolatilitet, med undantag för

a) skadeförsäkring,

b) livförsäkring där ersättning enligt avtalet endast betalas ut vid dödsfall eller vid invaliditet till följd av skada, sjukdom eller funktionsnedsättning, och

c) pensionsförsäkring,

9. *försäkringsdistributionsdirektivet*: Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/97 av den 20 januari 2016 om försäkringsdistribution, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/411,

10. *försäkringsdistributör*: en försäkringsförmedlare eller ett försäkringsföretag,

11. *försäkringsförmedlare*: en fysisk eller juridisk person, med undantag för försäkringsföretag eller deras anställda, som mot ersättning bedriver försäkringsdistribution,

12. *försäkringsförmedlare från tredjeland*: en försäkringsförmedlare vars hemland inte omfattas av försäkringsdistributionsdirektivet,

13. *hemland*:

a) om försäkringsförmedlaren är en fysisk person, det land där förmedlaren har sin hemvist,

b) om försäkringsförmedlaren är en juridisk person, det land där förmedlarens säte ligger, eller, om förmedlaren enligt nationell rätt inte har något säte, det land där förmedlarens huvudkontor ligger,

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

15. *nära förbindelser*: det som avses i 1 kap. 14 § försäkringsrörelselagen (2010:2043), med den skillnaden att det som anges där om försäkringsföretag i stället ska avse försäkringsförmedlare,

16. *pensionsförsäkring*: försäkringsavtal som har som främsta syfte att ge inkomst vid pensionering och som berättigar den försäkrade till vissa ersättningar,

17. *professionell kund*: en kund som avses i 1 kap. 4 b § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,

18. *rådgivning grundad på en opartisk och personlig analys*: sådan rådgivning som avses i 4 kap. 2 §,

19. *rådgivning*: tillhandahållande av en personlig rekommendation till en kund, antingen på kundens begäran eller på initiativ av försäkringsdistributören, i fråga om ett eller flera försäkringsavtal,

20. *sidoverksam försäkringsförmedlare*: en försäkringsförmedlare – utom kreditinstitut och värdepappersföretag enligt definitionen i artikel 4.1.1 och 4.1.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 – som bedriver försäkringsdistribution som sidoverksamhet, under förutsättning att samtliga följande villkor är uppfyllda:

a) den har inte försäkringsdistribution som huvudsaklig yrkesverksamhet,

b) den distribuerar bara vissa försäkringsprodukter som kompletterar en vara eller en tjänst, och

c) de berörda försäkringsprodukterna omfattar inte livförsäkring eller ansvarsförsäkring, utom när sådant skydd kompletterar den vara eller tjänst som förmedlaren bedriver som huvudsaklig yrkesverksamhet,

21. *skadeförsäkring*: en försäkring som är hänförlig till någon av de försäkringsklasser som anges i 2 kap. 11 § försäkringsrörelselagen,

22. *stora risker*: det som avses i 3 kap. 16 § andra och tredje styckena försäkringsrörelselagen,

23. *tjänstepensionsförsäkring*: en livförsäkring som har samband med yrkesutövning och där utbetalning av försäkringsbelopp (engångsbelopp eller periodiska utbetalningar) beror av att en eller flera personer uppnår eller förväntas uppnå en viss ålder samt försäkringar som meddelas som tillägg till sådana försäkringar,

24. *svensk fysisk person och svensk juridisk person*: en fysisk eller juridisk person vars hemland är Sverige,

25. *utvald verksamhetsutövare*: detsamma som i artikel 2.1.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och

finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010,

25. varaktigt medium: ett medel som

26. varaktigt medium: ett medel som

a) gör det möjligt för kunden att bevara information som riktas till kunden personligen, på ett sätt som är tillgängligt för användning i framtiden under en tid som är lämplig med hänsyn till vad som är avsikten med informationen, och

b) tillåter oförändrad återgivning av den bevarade informationen, och

26. värdland: det land inom EES där en försäkringsförmedlare har en permanent närvaro eller ett etableringsställe eller tillhandahåller tjänster, och som inte är förmedlarens hemland.

27. värdland: det land inom EES där en försäkringsförmedlare har en permanent närvaro eller ett etableringsställe eller tillhandahåller tjänster, och som inte är förmedlarens hemland.

8 kap.

4 a §

Bestämmelserna i 3 och 4 §§ gäller inte i den utsträckning som Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism utövar tillsyn över en utvald verksamhetsutövare enligt artikel 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010.

9 kap.

2 §

Finansinspektionen ska besluta att ingripa mot någon som ingår i en svensk försäkringsförmedlares styrelse, är dess verkställande direktör eller på motsvarande sätt företräder försäkringsförmedlaren, eller är ersättare för någon av dem, om försäkringsförmedlaren

1. bedriver försäkringsdistribution i Sverige och inte uppfyller kraven på tillstånd eller registrering i 2 kap.,

2. har fått tillstånd att bedriva försäkringsdistribution genom att lämna falska uppgifter eller på annat otillbörligt sätt,

3. för distribution av försäkringar använder någon som inte har rätt att bedriva försäkringsdistribution eller att distribuera sådana försäkringar som distributionen avser,

4. har åsidosatt sina skyldigheter enligt någon av 4 kap. 1–3, 5–11 eller 13 §§, 5 kap. 1–8, 10–16 eller 18–21 §§, 6 kap. 1–6 eller 8–15 §§ eller 7 kap. 1 §, eller

5. har befunnits ansvarig för en överträdelse av *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

5. har befunnits ansvarig för en överträdelse av *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

Ett ingripande sker genom ett beslut om

1. att personen i fråga under en viss tid, dock lägst tre år och högst tio år, inte får upprätthålla en funktion som avses i första stycket hos en försäkringsdistributör, eller

2. sanktionsavgift.

3 a §

Finansinspektionen får ingripa mot en utvald verksamhetsutövare om Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism föreslår eller begär det en-

ligt artikel 6.1 andra stycket, 20.2 i eller 21.9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010

14 a §

Vid överträdelser av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen kan sanktionsavgiften, i stället för vad som anges i 14 § första stycket 3, bestämmas till högst ett belopp i kronor motsvarande tio miljoner euro.

15 §

Vid ingripande mot en försäkringsförmedlare som är en fysisk person och vid ingripande enligt 2, 3, 30 eller 31 § ska sanktionsavgiften som högst fastställas till det högsta av

1. två gånger den vinst som den fysiska personen gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller
2. ett belopp som per den 23 februari 2016 i kronor motsvarade 700 000 euro.

Vid överträdelser av *lagen* (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och föreskrifter som med-

Vid överträdelser av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det

delats med stöd av den lagen kan sanktionsavgiften, i stället för vad som anges i första stycket 2, bestämmas till högst ett belopp som per den 25 juni 2015 i kronor motsvarade fem miljoner euro.

finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen kan sanktionsavgiften, i stället för vad som anges i första stycket 2, bestämmas till högst ett belopp som per den 25 juni 2015 i kronor motsvarade fem miljoner euro.

Avgiften tillfaller staten.

-
1. Denna lag träder i kraft den ...
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överträdelser av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism som inträffat före ikraftträdandet.

1.39 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem

dels att nuvarande 3 b § ska betecknas 3 c §,

dels att 1, 2, 5 och 8 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 3 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Skatteverket ska tillhandahålla en teknisk plattform som ger myndigheter tillgång till uppgifter om innehavare av konton och värdefack hos institut (konto- och värdefackssystem). Uppgifterna ska vara direkt och omedelbart tillgängliga för sökning genom konto- och värdefackssystemet.

Skatteverket ska tillhandahålla en teknisk plattform som ger myndigheter *och kreditinstitut* tillgång till uppgifter om innehavare av konton och värdefack hos institut (konto- och värdefackssystem). Uppgifterna ska vara direkt och omedelbart tillgängliga för sökning genom konto- och värdefackssystemet

Med institut avses

1. kreditinstitut och utländska kreditinstitut som driver verksamhet från filial i Sverige, och

2. värdepappersbolag och utländska värdepappersföretag som driver verksamhet från filial i Sverige och som har tillstånd att ta emot kundens medel på konto.

2 §

Konto- och värdefackssystemet ska, i fråga om

1. fysiska personer, ge tillgång till uppgifter om namn och person- eller samordningsnummer eller, om sådant nummer saknas, *födelsedatum för samtliga inne-*

1. fysiska personer, ge tillgång till uppgifter om namn och person- eller samordningsnummer eller, om sådant nummer saknas, *födelsedatum, födelseort, medbor-*

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

havare av ett konto eller värdefack och, i förekommande fall, motsvarande uppgifter om företrädare för innehavare,

2. juridiska personer, ge tillgång till uppgifter om företagsnamn, särskilt företagsnamn och i förekommande fall organisationsnummer för samtliga innehavare av ett konto eller värdefack samt namn och person- eller samordningsnummer eller, om sådant nummer saknas, födelsedatum för innehavares verkliga huvudmän och fullmaktshavare,

3. konton, ge tillgång till uppgifter om Iban-nummer eller, om sådant nummer saknas, annat nummer som identifierar kontot samt datum för kontots öppnande och avslutande, och

4. värdefack, ge tillgång till uppgifter om hyresperiodens varaktighet.

Ett institut ska se till att uppgifterna enligt första stycket är direkt och omedelbart tillgängliga för sökning i konto- och värdefackssystemet fram till dess att fem år har gått från det att tjänsten avslutades.

garskap och stadigvarande bostadsort för samtliga innehavare av ett konto eller värdefack och, i förekommande fall, motsvarande uppgifter om företrädare för innehavare samt uppgifter om när det förhållandet uppkom och, i förekommande fall, avslutades,

2. juridiska personer, ge tillgång till uppgifter om företagsnamn, särskilt företagsnamn och i förekommande fall organisationsnummer, eller, om sådant nummer saknas, uppgifter om juridisk form och adress till säte eller registrerat kontor, för samtliga innehavare av ett konto eller värdefack samt namn och person- eller samordningsnummer eller, om sådant nummer saknas, födelsedatum för innehavares verkliga huvudmän och fullmaktshavare samt uppgifter om när det förhållandet uppkom och, i förekommande fall, avslutades,

3 b §

Ett kreditinstitut har för att kunna förebygga, upptäcka och förhindra penningtvätt, finansiering av terrorism eller annan

finansiell brottslighet rätt att få del av uppgifter genom konto- och värdefackssystemet för att identifiera innehavaren av ett konto som omfattas av en transaktion mellan kreditinstitutet och ett annat kreditinstitut. Vid sökning får endast kontonummer användas som sökbegrepp.

Med kreditinstitut enligt första stycket avses kreditinstitut och utländska kreditinstitut som driver verksamhet från filial i Sverige.

5 §

Skatteverket får behandla personuppgifter i konto- och värdefackssystemet om det är nödvändigt för att

1. de myndigheter som anges i 3 och 3 a §§ ska kunna göra sökningar i systemet för de ändamål som anges i de paragraferna, eller

2. föra loggar enligt 7 §.

1. de myndigheter och kreditinstitut som anges i 3, 3 a och 3 b §§ ska kunna göra sökningar i systemet för de ändamål som anges i de paragraferna, eller

8 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. hur institut ska ge tillgång till uppgifter i konto- och värdefackssystemet, och

2. hur myndigheter ska få tillgång till uppgifter i konto- och värdefackssystemet.

1. hur institut ska ge tillgång till uppgifter i konto- och värdefackssystemet,

2. hur myndigheter och kreditinstitut ska få tillgång till uppgifter i konto- och värdefackssystemet, och

3. avgifter för kreditinstitutens tillgång till uppgifter i konto- och värdefackssystemet.

Denna lag träder i kraft den ...

1.40 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:434) om rapporteringspliktiga arrangemang

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (2020:434) om rapporteringspliktiga arrangemang ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Med verklig huvudman avses detsamma som i 1 kap. 3–7 §§ lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän.

6 §

Med verklig huvudman avses detsamma som i artikel 2.22 i Europaparlamentets och rådets förordning 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Denna lag träder i kraft den ...

1.41 Förslag till lag om ändring i fastighetsmäklarlagen (2021:516)

Härigenom föreskrivs¹ att 1 kap. 6 § och 4 kap. 1, 4, 7 och 14 §§ fastighetsmäklarlagen (2021:516) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

6 §

Bestämmelser om vissa skyldigheter för fastighetsmäklare och fastighetsmäklar företag finns i *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

Bestämmelser om vissa skyldigheter för fastighetsmäklare och fastighetsmäklar företag finns i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

4 kap.

1 §

Fastighetsmäklarinspektionen har tillsyn över de fastighetsmäklare och fastighetsmäklar företag som är registrerade enligt 2 kap. Genom tillsynen kontrolleras att den verksamhet som kräver registrering bedrivs enligt denna lag samt *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Fastighetsmäklarinspektionen har tillsyn över de fastighetsmäklare och fastighetsmäklar företag som är registrerade enligt 2 kap. Genom tillsynen kontrolleras att den verksamhet som kräver registrering bedrivs enligt denna lag samt *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av*

¹ Jfr Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

4 §

Fastighetsmäklarinspektionen ska återkalla registreringen för en fastighetsmäklare eller ett fastighetsmäklar företag som

1. inte längre uppfyller villkoren för registrering i 2 kap. 8 § 2–6 respektive 9 § 2 eller 4,

2. trots påminnelse inte betalar årlig avgift,

3. handlar i strid mot sina skyldigheter enligt denna lag, eller

4. överträder en bestämmelse i *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

4. överträder en bestämmelse i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Om det kan anses tillräckligt, får Fastighetsmäklarinspektionen i stället för att återkalla registreringen ge en varning eller erinran eller, vid en överträdelse enligt första stycket 4, *utfärda ett föreläggande att göra rättelse*. Om förseelsen är ringa, får inspektionen avstå från att ge en påföljd.

Om det kan anses tillräckligt, får Fastighetsmäklarinspektionen i stället för att återkalla registreringen ge en varning eller erinran eller, vid en överträdelse enligt första stycket 4, *utfärda ett föreläggande att inom viss tid begränsa verksamheten i något avseende, minska riskerna i den eller vidta någon annan åtgärd för att komma till rätta med situationen, utfärda ett förbud att verkställa beslut eller en anmärkning. Ett föreläggande får förenas med vite*.

Om förseelsen är ringa, får inspektionen avstå från att ge en påföljd.

Vid tillämpningen av andra stycket ska, om det är fråga om en överträdelse enligt första stycket 4, de omständigheter som anges i 8 § beaktas.

7 §

Om ett registrerat fastighetsmäklarföretag överträder en bestämmelse i *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen, får Fastighetsmäklarinspektionen besluta om ingripande mot en person som ingår i mäklarföretagets ledning.

Om ett registrerat fastighetsmäklarföretag överträder en bestämmelse i *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism* eller *lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen, får Fastighetsmäklainspektionen besluta om ingripande mot en person som ingår i mäklarföretagets ledning.

Ingripande enligt första stycket får bara beslutas om överträdelserna är allvarlig, upprepad eller systematisk och personen i fråga uppsåtligt eller av grov oaktsamhet har orsakat överträdelserna.

Ingripandet ska avse

1. att personen i fråga inte får inneha en sådan befattning som avses i första stycket i ett registrerat fastighetsmäklarföretag under lägst tre år och högst tio år, eller
2. sanktionsavgift.

14 §

I fråga om verkställighet av sanktionsavgift tillämpas 7 kap. 21–23 §§ *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

I fråga om verkställighet av sanktionsavgift tillämpas 11 kap. 20–22 §§ *lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

En sanktionsavgift enligt 6 eller 7 § tillfaller staten.

-
1. Denna lag träder i kraft...
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för överträdelser av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism som inträffat före ikraftträdandet.

1.42 Förslag till lag om ändring i lagen (2021:899) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gräsrotsfinansiering

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 1 § och 3 kap. 1 § lagen (2021:899) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gräsrotsfinansiering ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Finansinspektionen har tillsyn över att leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster följer bestämmelserna i EU-förordningen samt *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* och föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

Finansinspektionen har tillsyn över att leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster följer bestämmelserna i EU-förordningen samt *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* och föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

3 kap.

1 §

Finansinspektionen ska ingripa mot en leverantör av gräsrotsfinansieringstjänster som har auktoriserats enligt artikel 12 i EU-förordningen och som

1. har åsidosatt sina skyldigheter enligt någon av artiklarna 3–5, 6.1–6.6, 7.1–7.4, 8.1–8.6, 9.1, 9.2, 10, 11, 13.2, 15.2, 15.3, 16.1, 18.1, 18.4, 19.1–19.6, 20.1, 20.2, 21.1–21.7, 22, 23.2–23.13, 24–26 och 27.1–27.3 i EU-förordningen,

2. inte har följt ett föreläggande enligt 2 kap. 2 § eller som inte har gett tillträde till verksamhetslokaler enligt 2 kap. 3 §, eller

3. har åsidosatt sina skyldigheter enligt *lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

3. har åsidosatt sina skyldigheter enligt *Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller lagen (2027:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism* eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

Finansinspektionen ska ingripa mot den som tillhandahåller gräsrotsfinansieringstjänster utan auktorisation enligt artikel 12 i EU-förordningen.

Denna lag träder i kraft den ...

1.43 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:197) om ändring i lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 11 § i lagen (2022:197) om ändring i lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap. 11 §¹

I denna lag betyder

1. arbetstagarrepresentanter: detsamma som i artikel 2 e i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/14/EG av den 11 mars 2002 om inrättande av en allmän ram för information till och samråd med arbetstagare i Europeiska gemenskapen, i den ursprungliga lydelsen,

2. direktivet om förvaltare av alternativa investeringsfonder: Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/61/EU av den 8 juni 2011 om förvaltare av alternativa investeringsfonder samt om ändring av direktiv 2003/41/EG och 2009/65/EG och förordningarna (EG) nr 1060/2009 och (EU) nr 1095/2010, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/2034,

3. EES: Europeiska ekonomiska samarbetsområdet,

4. emittent: ett företag som har sitt stadgeenliga säte i ett land inom EES

och vars aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad,

5. etablerad:

a) för en alternativ investeringsfond: där fonden har tillstånd eller är registrerad eller, om fonden varken har tillstånd eller är registrerad, där dess stadgeenliga säte eller huvudkontor finns, eller, om fonden inte har något stadgeenligt säte eller huvudkontor, det land till vilket fonden har starkast anknytning,

b) för en AIF-förvaltare: där dess stadgeenliga säte finns,

c) för ett förvaringsinstitut: där dess stadgeenliga säte eller en filial finns,

6. filial: avdelningskontor med självständig förvaltning, varvid även en AIF-förvaltares etablering av flera driftställen i ett annat land

¹ Senaste lydelse 2022:196.

inom EES än hemlandet eller i ett land utanför EES ska anses som en enda filial,

7. finansiell hävstång: en metod genom vilken en AIF-förvaltare ökar exponeringen för en förvaltd alternativ investeringsfond genom lån av kontanter eller värdepapper, eller med användning av derivatinstrument eller på något annat sätt,

8. finansiella instrument: detsamma som i 1 kap. 4 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,

9. fondföretag: detsamma som i 1 kap. 1 § första stycket 9 lagen (2004:46) om värdepappersfonder,

10. holdingbolag: ett företag med aktieinnehav i ett eller flera andra företag, vars affärsidé är att fullfölja en eller flera affärsstrategier genom sina dotterföretag, närstående företag eller ägarintressen för att bidra till deras värde på lång sikt, och som är ett företag som antingen

a) handlar för egen räkning och vars aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad, eller

b) har etablerats inte huvudsakligen för att generera avkastning åt sina investerare genom avyttring av sina dotterföretag eller närstående företag, vilket framgår av företagets årsredovisning eller andra offentliga handlingar,

11. kapitalbas: detsamma som i artikel 72 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012,

12. kommissionens delegerade förordning: kommissionens delegerade förordning (EU) nr 231/2013 av den 19 december 2012 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/61/EU vad gäller undantag, allmänna verksamhetsvillkor, förvaringsinstitut, finansiell hävstång, öppenhet och tillsyn,

13. kvalificerat innehav: ett direkt eller indirekt ägande i en AIF-förvaltare, om innehavet beräknat på det sätt som anges i 1 kap. 1 a § lagen om värdepappersfonder representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av förvaltaren,

14. marknadsföring: direkt eller indirekt erbjudande eller placering, på AIF-förvaltarens initiativ eller för AIF-förvaltarens räkning, av andelar eller aktier i en alternativ investeringsfond som denne

förvaltar och som riktar sig till investerare med hemvist eller stadgenligt säte inom EES,

15. matarfond till en alternativ investeringsfond: en alternativ investeringsfond som

a) placerar minst 85 procent av sina tillgångar i andelar eller aktier i en annan alternativ investeringsfond (mottagarfond till en alternativ investeringsfond), eller

b) placerar minst 85 procent av sina tillgångar i fler än en mottagarfond till en alternativ investeringsfond förutsatt att dessa fonder har identiska investeringsstrategier, eller

c) på annat sätt har en exponering på minst 85 procent av sina tillgångar mot en sådan mottagarfond till en alternativ investeringsfond,

16. moderföretag och dotterföretag: detsamma som i 1 kap. 4 § årsredovisningslagen (1995:1554),

17. mottagarfond till en alternativ investeringsfond: en alternativ investeringsfond i vilken en annan alternativ investeringsfond investerar eller mot vilken denna fond har en exponering i enlighet med 15,

18. nära förbindelser: detsamma som i 1 kap. 2 § lagen om värdepappersfonder, med den skillnaden att det som anges om fondbolag i stället ska tillämpas på AIF-förvaltare,

19. onoterat företag: ett företag som har sitt stadgenliga säte i ett land inom EES och vars aktier inte är upptagna till handel på en reglerad marknad,

20. primärmäklare: kreditinstitut, värdepappersbolag, värdepappersföretag eller annan lagreglerad enhet som står under fortlöpande tillsyn, vilka erbjuder professionella investerare tjänster för att främst finansiera eller som motpart utföra transaktioner med finansiella instrument, och som även kan tillhandahålla andra tjänster, såsom clearing, avveckling, depåttjänster, värdepapperslån, skräddarsydda tekniska lösningar och stödtjänster,

21. professionell investerare: en investerare som avses i 9 kap. 4 eller 5 § lagen om värdepappersmarknaden,

22. reglerad marknad: detsamma som i 1 kap. 4 b § lagen om värdepappersmarknaden,

23. sonderande marknadsföring: direkt eller indirekt tillhandahållande av information eller kommunikation om investeringsstrategier eller investeringsidéer från en AIF-förvaltare, eller på förvaltarens vägnar, till potentiella professionella investerare med hemvist eller säte inom EES, i syfte att pröva deras intresse för en alternativ

investeringsfond som ännu inte är etablerad eller som är etablerad men ännu inte anmälts för marknadsföring i det land inom EES där de potentiella investerarna har sin hemvist eller sitt säte på det sätt som avses i direktivet om förvaltare av alternativa investeringsfonder,

24. *specialfond*: en alternativ investeringsfond som förvaltas enligt denna lag och uppfyller de särskilda villkoren i 12 kap.,

25. *specialföretag för värdepapperisering*: ett företag vars enda syfte är att genomföra en eller flera värdepapperiseringstransaktioner i den mening som avses i artikel 1.2 i Europeiska centralbankens förordning (EU) 1075/2013 av den 18 oktober 2013 om statistik över tillgångar och skulder hos finansiella bolag som ägnar sig åt värdepapperiseringstransaktioner, och annan lämplig verksamhet för att uppnå detta mål,

26. *startkapital*: detsamma som i 1 kap. 5 § 18 lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,

27. *särskild vinstandel*: en andel av en alternativ investeringsfonds vinst som tillfaller AIF-förvaltaren som ersättning för förvaltningen, exklusive eventuell andel av fondens vinst som tillfaller förvaltaren som avkastning på en investering som gjorts i fonden av förvaltaren, och

27. *särskild vinstandel*: en andel av en alternativ investeringsfonds vinst som tillfaller AIF-förvaltaren som ersättning för förvaltningen, exklusive eventuell andel av fondens vinst som tillfaller förvaltaren som avkastning på en investering som gjorts i fonden av förvaltaren,

28. *utvald verksamhetsutövare*: detsamma som i artikel 2.1.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om inrättande av en myndighet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 1094/2010, (EU) nr 1095/2010, och

28. *värdepappersfond*: detsamma som 1 kap. 1 § första stycket 25 lagen om värdepappersfonder.

29. *värdepappersfond*: detsamma som 1 kap. 1 § första stycket 25 lagen om värdepappersfonder.

Denna lag träder i kraft den ...

1.44 Förslag till lag om ändring i lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen

Härigenom föreskrivs att 2, 4 och 5 §§ lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

I denna lag avses med

allvarliga brott: de former av brottslighet som anges i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och om ersättande och upphävande av rådets beslut 2009/371/RIF, 2009/934/RIF, 2009/935/RIF, 2009/936/RIF och 2009/968/RIF,

finansiell analys: resultaten av de operativa och strategiska analyser som har utförts av en finansunderrättelseenhet i fullgörandet av uppgifter i enlighet med 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, i den ursprungliga lydelsen,

finansiell information: all information eller data som innehas av en finansunderrättelseenhet för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra penningtvätt och finansiering av terrorism,

finansunderrättelseenhet: den enhet som har utpekats i 4 kap. 5 §

finansiell analys: resultaten av de operativa och strategiska analyser som har utförts av en finansunderrättelseenhet i fullgörandet av uppgifter i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/xx av den xx om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism och om upphävande av direktiv (EU) 2015/849,

finansunderrättelseenhet: den enhet som avses i 4 kap. 3 § lagen

lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, (2027:000) *om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism,*

utländsk behörig myndighet: en myndighet som har utsetts av en annan stat som behörig enligt artikel 3.2 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1153, i den ursprungliga lydelsen.

4 §

Finansunderrättelseenheten ska lämna en uppgift efter en begäran enligt 3 §, om det behövs i den behöriga myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra allvarliga brott.

Finansunderrättelseenheten ska lämna en uppgift efter en begäran enligt 3 §, om det behövs i den behöriga myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra allvarliga brott *eller brott som kan föregå brott som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1673 av den 23 oktober 2018 om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser.*

En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

5 §

En behörig myndighet får, på begäran av en utländsk behörig myndighet, lämna ut finansiell information eller finansiell analys som myndigheten har fått från finansunderrättelseenheten, om sådan information eller analys är nödvändig för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra

– penningtvätt enligt artikel 3 i *Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1673 av den 23 oktober 2018 om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelser,*

– penningtvätt enligt artikel 3 i direktiv (EU) 2018/1673,

– brott som avses i artikel 2.1 i direktiv (EU) 2018/1673, eller

– finansiering av terrorism enligt artikel 11 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF.

Denna lag träder i kraft den ...

1.45 Förslag till lag om ändring i lagen (2024:114) om clearing och avveckling av betalningar

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 4 § lagen (2024:114) om clearing och avveckling av betalningar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

4 §

Vid bedömningen enligt 3 § 3 av om en innehavare är lämplig ska dennes anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas om det finns skäl att anta att

1. innehavaren kommer att motverka att verksamheten bedrivs på ett sätt som är förenligt med denna lag och andra författningar, eller

2. innehavet har samband med eller kan öka risken för

a) penningtvätt enligt 1 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, eller

a) penningtvätt enligt artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/xx av den xx om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller

b) finansiering av terrorism enligt 6 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök till sådant brott, avseende terroristbrott enligt 4 § samma lag.

Denna lag träder i kraft den ...

2 Inledning

2.1 Uppdraget

Utredningen ska enligt kommittédirektiven (dir. 2022:76) lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att anpassa svensk rätt till de ändringar i regelverket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism som blir resultatet av förhandlingarna inom EU. Utredningen ska särskilt ta ställning till

- vilka verksamhetsutövare som bör omfattas av det nya regelverket,
- om verksamhetsutövare bör få tillgång till konto- och värdefack-systemet,
- hur uppgifterna i registret över verkliga huvudmän kan bli mer korrekta, adekvata och aktuella,
- vilken myndighet som ska övervaka Sveriges advokatsamfunds penningtvättstillsyn vid tillämpning av det nya regelverket,
- behovet av anpassningar av svensk rätt för att svenska myndigheter och anställda i myndigheterna ska kunna fullgöra sina uppgifter i förhållande till den nya EU-myndigheten Amla, och
- om tillgången till uppgifter i penningtvätsregistret för brottsbekämpande myndigheter bör utökas.

Enligt tilläggsdirektiven (dir. 2023:49) är utredningens uppdrag följande. Det nya regelverket innebär att alla juridiska personer som saknar verklig huvudman ska registrera sig och sin ledning i registret över verkliga huvudmän, vilket är en nyordning som kan medföra en omfattande administrativ börda för ideella sektorn och Bolagsverket. För att utredningen ska kunna fullgöra sitt uppdrag behöver denna

händelseutveckling beaktas, inte minst mot bakgrund av den ideella sektorns särart. Utredningen ska därför

- analysera hur förslaget förhåller sig till regeringsformens förbud mot tvång att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende men också dess förbud mot åsiktsregistrering (2 kap. 2 och 3 §§) och säkerställa att förslaget inte tillämpas i strid med dessa förbud, och
- ta ställning till vilka ingripanden vid överträdelser av skyldigheten för olika slag av juridiska personer att anmäla uppgifter för registrering som är effektiva, proportionerliga och avskräckande, inte minst mot bakgrund av den administrativa och kostnadsmissiga bördan för de juridiska personerna som registrering kan medföra.

Utredningen ska särskilt analysera förslagets konsekvenser för Bolagsverket och den ideella sektorn.

Utredningen ska redovisa sitt uppdrag senast den 31 augusti 2024.

2.2 Utredningens arbete och förutsättningarna för arbetet

Utredningens arbete påbörjades i september 2022 och har inom sekretariatet bedrivits på sedvanligt sätt. Utredningen har sammanträtt vid sammanlagt nio tillfällen. Däremellan har fortlöpande samråd ägt rum mellan den särskilda utredaren, sekretariatet och experterna.

I kommittédirektiven anges att information och synpunkter ska inhämtas från de myndigheter, självreglerande organ och intresseorganisationer som berörs. Samråd med berörda myndigheter, självreglerande organ och intresseorganisationer har till stor del skett med de som har varit representerade i expertgruppen. Utredningen har också fört diskussioner med myndigheter och organisationer utanför expertgruppen såsom Arbetsgivarverket, Fondbolagens förening, Giva Sverige, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Migrationsverket, Sveriges Advokatsamfund, Transportstyrelsen och Tullverket. Utredningen har också noggrant följt förhandlingarna av rättsakterna inom EU och beaktat annat pågående arbete som bedrivits inom Regeringskansliet.

EU-förhandlingarna om lagstiftningspaketet förväntades enligt kommittédirektiven att vara klara under våren 2023. Förhandlingarna inom EU tog emellertid längre tid än förväntat och rättsakterna publicerades först den 19 juni 2024, endast tre veckor innan utredningen behövde lämna betänkandet för layout och tryck. Utredningen har därför inte kunnat lämna förslag utifrån de antagna EU-rättsakterna. I samråd med Finansdepartementet har utredningen därför beslutat att lämna utredningens förslag baserade på ministerrådets förhandlingsmandat.

2.3 Betänkandets disposition

Betänkandet är indelat i 22 kapitel. I kapitel 1 finns författningsförslagen. Kapitel 2 är detta inledningskapitel. Kapitel 3 och 4 utgör bakgrundskapitel. I kapitel 3 beskrivs den gällande regleringen av penningtvätt och finansiering av terrorism och i kapitel 4 redogörs för innehållet i EU:s lagstiftningspaket på ett övergripande sätt.

I kapitel 5–16 finns utredningens överväganden och förslag med anledning av genomförandet av det sjätte penningtvättsdirektivet och de särskilda utredningsuppdragen beträffande registret över verkliga huvudmän, konto- och värdefackssystemet, penningtvättsregistret och övervakningen av självreglerande organ.

Kapitel 17 och 18 rör anpassningar i förhållande till penningtvättsförordningen och Amla-förordningen. I kapitel 19 behandlar utredningen övrig reglering som inte styrs av EU-rätten.

I kapitel 20 redovisas utredningens överväganden avseende ikraftträdande- och övergångsbestämmelser och i kapitel 21 redovisar utredningen sin konsekvensanalys. Författningskommentarerna finns i kapitel 22.

3 Bakgrund

3.1 Inledning

Penningtvätt och finansiering av terrorism är globala och allvarliga hot mot det finansiella systemet, och i förlängningen även mot ekonomin och den allmänna säkerheten. Dessa brott undergräver demokratin och kan till exempel få effekter på den finansiella stabiliteten och påverka marknadspriserna. Stabiliteten i det finansiella systemet bygger på att allmänheten och marknaden har förtroende för det. Förtroendet kan snabbt skadas om de aktörer som deltar i systemet förknippas med penningtvätt eller används för att finansiera terrorister eller terroristorganisationer.

Gemensamt för penningtvätt och finansiering av terrorism är att det finansiella systemet utnyttjas för brottsliga ändamål. Detta är också anledningen till att åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ofta behandlas i ett sammanhang.

Bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism sker på flera nivåer – globalt, inom EU och nationellt – och är ett av delmålen i FN:s handlingsplan Agenda 2030 (mål 16.4). I Sverige arbetar en rad myndigheter mot penningtvätt och finansiering av terrorism, både brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter. Även delar av den privata sektorn är involverad i arbetet.

Det är av stor vikt att det vidtas effektiva och ändamålsenliga åtgärder för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. I första hand för att förhindra brottslighet, men också för att skydda stabiliteten i det finansiella systemet.

3.2 Vad är penningtvätt?

Ekonomisk vinning är en av de viktigaste drivkrafterna för den organiserade brottsligheten. Narkotikabrott, bedrägeri och skattebrott är exempel på brott som skapar vinster. Penningtvätt syftar till att på olika sätt dölja brottsvinsternas ursprung: de ”tvättas” för att kunna användas i den legala ekonomin.

Det finns många olika sätt att tvätta pengar på. Allt från enstaka åtgärder till systematiska och komplicerade upplägg som sker i flera led. Antalet åtgärder som krävs ökar vanligtvis med storleken på det belopp som ska tvättas.

Ett vanligt sätt att tvätta pengar är att utnyttja det finansiella systemet för att föra in pengar i den legala ekonomin. Exempelvis kan pengarna genom olika transaktioner flyttas runt i det finansiella systemet för att sedan användas för konsumtion eller investeringar. Ett annat sätt att tvätta pengar är att ställa ut falska fakturor. Det sker till exempel för att dölja skattebrott. Penningtvätt kan även ske genom fastighetsaffärer, exempelvis genom under- eller övervärdering av fastighetsvärdet. Vid undervärdering kan en del av köpeskillingen betalas separat med svarta pengar. Övervärdering kan ge köparen möjlighet att ta ett större lån som sedan betalas med brottspengar.¹

Olika sektorer i samhället kan utnyttjas för penningtvätt beroende på vilka åtgärder som krävs för att dölja brottsvinsternas ursprung och försvåra möjligheten att spåra tillgångarna. Penningtvätt sker vidare över landsgränserna. Det förekommer att pengar överförs till länder som saknar robusta regelverk för att bekämpa penningtvätt och vars finansiella system således lättare kan utnyttjas för penningtvätt.

Alla brott som skapar brottsvinster eller annan ekonomisk vinning är möjliga förbrott till penningtvätt. Det gäller även så kallade undandragandebrott som skattebrott och tullbrott. Stora brottsvinster kommer från ekonomisk brottslighet som skattebrott och är till stor del hänförliga till oredovisade skatter och avgifter gällande arbetskraft inom främst bygg-, städ- och transportsektorn.² Valfärds-

¹ Polismyndigheten, *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021*, s. 82.

² Polismyndigheten, *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021*, s. 15.

brott, narkotikabrott, punktskattebrott och bedrägeri är andra förbrott som tenderar att skapa stora vinster.³

3.3 Vad är finansiering av terrorism?

Till skillnad från penningtvätt, som har till syfte att dölja var brottsvinsterna kommer från, handlar finansiering av terrorism i stället om att dölja vad tillgångarna ska användas till. Terroristbrott kan finansieras med såväl legala som illegala medel och det krävs således inte något förbrott. Små medel räcker för att orsaka stor skada. Internationella erfarenheter visar att det inte krävs något stort kapital för att finansiera planering, förberedelse och utförande av ett terroristattentat.⁴

Finansiering av terrorism innebär att pengar eller annan egendom samlas in, tas emot eller tillhandahålls i syfte att egendomen ska användas för terroristbrott eller vissa andra allvarliga brott. Brott föreligger också om egendomen samlas in, tas emot eller tillhandahålls med vetskap om att den är avsedd att användas på något av dessa sätt.⁵

Vid finansiering av terrorism utnyttjas, i likhet med penningtvätt, det finansiella systemet för brottslig verksamhet. Insamling av pengar kan exempelvis ske genom insättning på konton som tillhör privatpersoner, föreningar, stiftelser eller företag.⁶ För överföring av pengar från Sverige till terroristorganisationer utomlands utnyttjas tillståndspliktiga finansiella verksamheter. Framför allt utnyttjas de verksamheter som drivs av kreditinstitut och betaltjänstförmedlare.⁷ Det förekommer också att pengar förmedlas av personer och grupperingar som saknar sådana tillstånd som krävs för betalningsförmedling enligt lagen (2010:751) om betaltjänster, så kallade oregistrerade betaltjänstförmedlare. Ett sådant exempel är hawala,⁸ se avsnitt 3.4.2. Kurirverksamhet är ett annat sätt att förmedla pengar till terrorist-

³ Polismyndigheten, *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021*, s. 15.

⁴ Polismyndigheten, *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021*, s. 3 och 21.

⁵ Se 6 § terroristbrottslagen (2022:666).

⁶ Polismyndigheten, *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021*, s. 21.

⁷ Polismyndigheten, *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021*, s. 22.

⁸ Ibid.

organisationer. Det innebär att kontanter fysiskt transporteras över en gräns, vilket sker med hjälp av mellanhänder i andra länder.⁹

Insamling och penningöverföring kan ske snabbt, enkelt och utan större kostnader. Det krävs inte några särskilda resurser i form av speciell kunskap, avancerade verktyg eller upplägg. Däremot bedöms internationella kontakter vara en betydelsefull faktor för att pengarna slutligen ska nå den avsedda mottagaren.¹⁰

3.4 Förekomsten av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige

3.4.1 Inledning

Det finns inga säkra uppskattningar om hur mycket pengar som tvättas i Sverige varje år, men sannolikt rör det sig om mångmiljardbelopp.¹¹ Enligt Polismyndigheten är den ekonomiska brottsligheten i Sverige betydande, penningtvätten är utbredd i samhället och för brotten till penningtvätt i hög grad varierande. Finansiering av terrorism förekommer inte lika ofta men är likväl ett allvarligt samhällsproblem, i synnerhet som små medel kan orsaka stor skada.¹²

Finanspolissektionen vid Polismyndigheten (Finanspolisen) är Sveriges finansunderrättelseenhet (4 kap. 5 § penningtvättslagen och 32 § förordningen [2022:1718] med instruktion för Polismyndigheten). Till Finanspolisens viktigaste uppgifter hör att ta emot och analysera rapporter om misstänkta transaktioner och aktiviteter från verksamhetsutövarna. Under 2023 tog Finanspolisen emot 56 136 rapporter om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism, vilket är en ökning med 24 procent jämfört med året innan.¹³

⁹ Polismyndigheten, *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021*, s. 22.

¹⁰ Polismyndigheten, *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021*, s. 23.

¹¹ Polismyndigheten, *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2019*, s. 8.

¹² Polismyndigheten, *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021*, s. 6 och 15.

¹³ Polismyndigheten, *Finanspolisens årsrapport 2023*, s. 8.

3.4.2 Risken för penningtvätt och finansiering av terrorism i olika sektorer

Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism har bland annat i uppdrag att löpande bedöma riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige (se avsnitt 3.7.5). I samordningsfunktionens uppdrag ingår också att sammanställa och offentliggöra nationella riskbedömningar. Dessa riskbedömningar presenteras i en årlig rapport.

I 2020/2021 års nationella riskbedömning har samordningsfunktionen bedömt risken för penningtvätt och finansiering av terrorism i olika branscher och sektorer. När det gäller verksamheter som står under Finansinspektionens tillsyn är enligt rapporten risken för penningtvätt högst i sektorerna bank och finansiella institut. Som framhålls i rapporten tillhandahåller bankerna den grundläggande finansiella infrastrukturen och i princip alla pengar som tvättas behöver passera banksystemet i något skede. Banksektorn är enligt rapporten också den sektor där penningtvätt riskerar att ge störst konsekvenser. Även finansiella institut löper enligt rapporten stor risk att utnyttjas för penningtvätt, framför allt växlingskontor och den oregistrerade handeln med virtuella valutor.¹⁴

Bland länsstyrelsernas tillsynsobjekt är varuhandeln den sektor där risken för penningtvätt bedöms vara högst. Ytterligare sektorer där risken för penningtvätt bedöms vara hög är bolagsbildare, företagsmäklare, trustförvaltare och spelbolag.¹⁵

Enligt 2020/2021 års riskbedömning är risken för att verksamheter utnyttjas för finansiering av terrorism störst i sektorerna bank, betalningsinstitut och betaltjänstförmedlare. Andra sektorer som enligt rapporten riskerar att utnyttjas för finansiering av terrorism är utgivare av elektroniska pengar, konsumentkrediter och annan finansiell verksamhet samt den svenska spelmarknaden.¹⁶

Den nationella riskbedömningen för 2022 är avgränsad till att behandla värdeöverföringar i alternativa betalningssystem där värdeutjämnning sker i efterhand. Dessa värdeöverföringar brukar benämnas hawala. Enligt rapporten är det hög risk för att hawala och andra lik-

¹⁴ Polismyndigheten, *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021*, s. 3.

¹⁵ Polismyndigheten, *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021*, s. 6.

¹⁶ Polismyndigheten, *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021*, s. 7.

nande alternativa betalningssystem utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.¹⁷

3.5 Internationellt arbete för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism

3.5.1 Fatf

Fatf (Financial Action Task Force) är en mellanstatlig organisation som tar fram internationella standarder för bekämpning av penningtvätt, finansiering av terrorism och numera även finansiering av spridning av massförstörelsevapen. Fatf har antagit 40 rekommendationer, vilka har reviderats under årens lopp. Dessa rekommendationer ligger till grund för EU:s reglering om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Fatf bildades 1989 av G7-länderna och har för närvarande 39 medlemmar från olika delar av världen. Sverige har varit med från starten. Två av medlemmarna är organisationer (Europeiska kommissionen och Gulfstaternas samarbetsråd). Dessutom finns det nio associerade medlemmar samt ett antal observatörer och observatörsorganisationer. Bland de associerade medlemmarna kan nämnas expertkommittén för utvärdering av åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (Moneyval) som är ett permanent övervakningsorgan inom Europarådet. Genom de associerade medlemmarna får Fatf:s rekommendationer spridning till över 200 jurisdiktioner.

Rekommendationerna ställer krav på medlemsländernas rättsliga system och är av både straffrättslig och administrativ karaktär. Förutom kriminalisering av penningtvätt och finansiering av terrorism är medlemsländerna skyldiga att ha administrativa regelverk som styr det förebyggande arbetet på området. De legala systemen förutsätts även i övrigt vara uppbyggda på ett sådant sätt att riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism minimeras. Genom återkommande utvärderingar kontrollerar Fatf att medlemsländerna följer rekommendationerna.

Fatf publicerar kontinuerligt uttalanden om länder som uppvisar allvarliga strategiska brister i sina system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

¹⁷ Polismyndigheten, *Nationell riskbedömning 2022 – Hawala*, s. 3.

3.6 EU-regleringen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism

3.6.1 Penningtvättsdirektiven

EU-regleringen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism ställer krav på att fysiska och juridiska personer som bedriver verksamhet som riskerar att utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism, ska vidta åtgärder för att förebygga, förhindra och upptäcka att deras verksamheter utnyttjas. Regleringen ställer också krav på tillsynsmyndigheternas arbete och att det i varje medlemsstat ska finnas en särskild finansunderrättelseenhet.

Det första penningtvättsdirektivet antogs redan 1991. EU har där efter antagit ytterligare fyra direktiv på området. Regelverket har således reviderats ett antal gånger och har därigenom förbättrats och förstärkts. Genom EU-paketet kommer ytterligare ett direktiv och två förordningar att antas.

De många revideringarna har sin bakgrund i händelser runt om i världen som har visat att det funnits behov av att ytterligare stärka regleringen. Exempelvis omfattades från början inte åtgärder mot finansiering av terrorism. En av de största regleringsändringarna var införandet av ett riskbaserat förhållningssätt, vilket är centralt i nu gällande reglering.

Kretsen av verksamhetsutövare som omfattas av regleringen har utökats flera gånger och kraven på verksamhetsutövarna har ökat. Det har även införts strängare sanktioner vid brister i efterlevnaden av regleringen och regler som förbättrat möjligheterna för tillsynsmyndigheterna och finansunderrättelseenheterna att samarbeta.

EU:s reglering om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism bygger huvudsakligen på Fatf:s rekommendationer. När Fatf:s rekommendationer har uppdaterats har EU-rätten anpassats efter detta. På vissa områden går EU-rätten numera längre än Fatf:s rekommendationer.

3.7 Nuvarande svensk reglering

3.7.1 Inledning

Den svenska regleringen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism grundar sig i huvudsak på EU-rätten. Den administrativa regleringen finns i framför allt penningtvättslagen, registerlagen och lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem. Denna lagstiftning genomför fjärde penningtvättsdirektivet i svensk rätt. Lagstiftningen kompletteras av ett antal förordningar och myndighetsföreskrifter.

Bestämmelser med anknytning till nämnda lagstiftning finns också i ett antal rörelselagar, det vill säga sådana lagar som reglerar viss verksamhet. Därutöver finns det även straffrättslig reglering på området.

3.7.2 Regleringens struktur

Penningtvättslagen

Penningtvättslagen är riskbaserad och syftar till att förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism (1 kap. 1 §).

Lagen tillämpas på verksamhetsutövare som har yrken eller driver verksamhet där det finns en särskild risk för att verksamhetsutövaren utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism (1 kap. 2–5 §§). Till verksamhetsutövarna hör olika typer av finansiella företag, till exempel banker, värdepappersbolag, försäkringsbolag, betalningsinstitut, fondbolag och AIF-förvaltare. Andra verksamhetsutövare som inte driver finansiell verksamhet är bland annat fastighetsmäklare, tillhandahållare av spel, revisorer, pantbanker samt advokater och advokatbolag.

Verksamhetsutövare ska förebygga, upptäcka och förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism på olika sätt. Exempelvis ska verksamhetsutövare bedöma hur de produkter och tjänster som tillhandahålls i verksamheten kan utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism och hur stor risken är för att detta sker (2 kap. 1 §). Verksamhetsutövare ska också göra en riskbedömning av sina kunder, det vill säga bedöma den risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan förknippas med kundrelationen (2 kap. 3 §).

Penningtvättslagen innehåller också bestämmelser om interna rutiner och riktlinjer. Verksamhetsutövare ska ha rutiner och riktlinjer avseende bland annat åtgärder för kundkännedom, övervakning och rapportering, behandling av personuppgifter samt intern kontroll (2 kap. 8–10 §§ och 6 kap. 1 §).

För att kunna bedöma en kunds risk måste verksamhetsutövare ha kännedom om kunden. Vid etableringen av en affärsförbindelse, och vid vissa enstaka transaktioner, ska en verksamhetsutövare därför vidta åtgärder för kundkännedom (3 kap. 4 §). Verksamhetsutövaren ska identifiera kunden, kontrollera kundens identitet och utreda om kunden har en verklig huvudman (3 kap. 7 och 8 §§). Därutöver ska verksamhetsutövaren dels bedöma om kunden eller kundens verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning, dels kontrollera om kunden är etablerad i ett land utanför EES som av kommissionen har identifierats som ett högriskredjeland (3 kap. 10 och 11 §§). En verksamhetsutövare ska också hämta in information om affärsförbindelsens syfte och art (3 kap. 12 §).

I vissa situationer råder förbud mot att etablera affärsförbindelser och att utföra transaktioner. Om en verksamhetsutövare inte har tillräcklig kännedom om sin kund får verksamhetsutövaren varken etablera eller upprätthålla en affärsförbindelse eller utföra en enstaka transaktion (3 kap. 1 §). Vid misstanke om att verksamhetsutövarens produkter eller tjänster kommer att användas för penningtvätt eller finansiering av terrorism får en affärsförbindelse inte etableras (3 kap. 2 §). Verksamhetsutövaren får inte heller utföra en transaktion om det på skälig grund kan misstänkas att den utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism (3 kap. 3 §).

Penningtvättslagen innehåller också bestämmelser om övervakning och rapportering. En verksamhetsutövare ska övervaka pågående affärsförbindelser och bedöma enstaka transaktioner i syfte att upptäcka aktiviteter och transaktioner som avviker från vad verksamhetsutövaren har anledning att räkna med, eller som utan att avvika kan antas ingå som ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism (4 kap. 1 §). Om avvikelser eller misstänkta aktiviteter eller transaktioner uppmärksammas ska verksamhetsutövaren genom skärpta åtgärder för kundkännedom och andra nödvändiga åtgärder bedöma om det finns skälig grund att misstänka att det är fråga om penningtvätt eller finansiering av terrorism eller att egendom annars härrör från brottslig handling (4 kap. 2 §).

Om verksamhetsutövaren har skäligen grund att misstänka penningtvätt eller finansiering av terrorism eller att egendom annars härrör från brottslig handling ska verksamhetsutövaren utan dröjsmål rapportera uppgifter om alla omständigheter som kan tyda på detta till Polismyndigheten (4 kap. 3 §). Även tillsynsmyndigheter har en undermåttelseskyldighet. Om en tillsynsmyndighet vid inspektion eller på annat sätt har upptäckt en omständighet som kan antas ha samband med, eller utgöra penningtvätt eller finansiering av terrorism, ska myndigheten utan dröjsmål underrätta Polismyndigheten om detta (4 kap. 4 §).

Registerlagen

Syftet med registerlagen är att förhindra att juridiska personer eller trustar utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism (1 kap. 1 §).

I registerlagen ställs krav på registrering av verkliga huvudmän i juridiska personer och trustar. Registret syftar till att ge information om vem eller vilka som äger eller på annat sätt kontrollerar en juridisk person eller en trust. Sådan information kan bidra till att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. I stort sett alla juridiska och vissa fysiska personer är skyldiga att ha tillförlitliga uppgifter om vem som är deras verkliga huvudman (2 kap. 1 och 7 §§). De är också skyldiga att tillhandahålla dessa uppgifter till andra och att anmäla dem för registrering (2 kap. 2, 3 och 7 §§). Bolagsverket ska föra ett register över verkliga huvudmän och andra uppgifter som anmäls enligt registerlagen (3 kap. 1 §).

Lagen om konto- och värdefackssystem

Genom lagen om konto- och värdefackssystem effektiviseras myndigheternas tillgång till uppgifter om identiteten på innehavare av konton och värdefack.

Lagen innehåller bestämmelser om en teknisk plattform, ett konto- och värdefackssystem, som Skatteverket ska tillhandahålla. Systemet ger vissa myndigheter tillgång till uppgifter om innehavare av konton och värdefack hos institut, bland annat myndigheter som arbetar mot penningtvätt och finansiering av terrorism (1, 3 och 3 a §§). Insti-

tuten ska se till att uppgifterna är direkt och omedelbart tillgängliga för sökning genom systemet (1 §).

Förordningar, myndighetsföreskrifter och självreglering

Lagarna ovan kompletteras av 2009 års förordning, registerförordningen och förordningen (2020:521) om konto- och värdefackssystem.

Kompletterande reglering finns även i myndighetsföreskrifter. Exempelvis har tillsynsmyndigheterna – Finansinspektionen, Spelinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen, Revisorsinspektionen samt länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län – bemyndigats att meddela föreskrifter som kompletterar penningtvättslagen (18 § 2009 års förordning samt 29 § förordningen [1995:665] om revisorer). Föreskrifterna innehåller detaljerade bestämmelser om hur verksamhetsutövare ska gå till väga för att uppfylla kraven i penningtvättslagen.

Flera branschspecifika organ har tagit fram egna riktlinjer och vägledningar om hur kraven på verksamhetsutövarna kan uppfyllas. Bland dessa kan till exempel nämnas de vägledningar som Sveriges advokatsamfund och Svenska institutet mot penningtvätt (Simpt) har tagit fram.

Straffrättslig reglering

I lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott finns straffrättsliga bestämmelser om penningtvätt. Penningtvättsbrottet täcker ett brett spektrum av åtgärder som syftar till att antingen dölja att pengar eller annan egendom härrör från brott eller brottslig verksamhet, eller främja möjligheterna för någon att tillgodogöra sig egendomen eller värdet av den (3 §). Med ”någon” avses vem som helst, det vill säga gärningen omfattar även den som tvättar vinster från egen brottslighet, så kallad självtvätt. Straffansvar gäller även för den som i näringsverksamhet, eller såsom led i en verksamhet som bedrivs vanemässigt eller annars i större omfattning, medverkar till åtgärder som skäligen kan antas vara vidtagna i syfte att tvätta pengar, så kallad näringspenningtvätt (7 §). Vidare gäller straffansvar för försök, förberedelse eller stämpling till penningtvättsbrott, grovt penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt som inte är ringa (8 §).

Straffet för penningtvättsbrott och näringspenningtvätt är fängelse i högst två år (3 § andra stycket och 7 andra stycket §). Är brottet ringa, är straffet böter eller fängelse i högst sex månader (6 § och 7 § tredje stycket). För grovt brott är straffet fängelse i lägst sex månader och högst sex år (5 § och 7 § andra stycket).

När det gäller finansiering av terrorism finns straffrättsliga bestämmelser i terroristbrottslagen (2022:666). Det är straffbart att samla in, ta emot eller tillhandahålla pengar eller annan egendom i avsikt att egendomen ska användas, eller med vetskap om att egendomen är avsedd att användas, för terroristbrott och viss annan brottslighet eller av vissa personer eller sammanslutningar (6 §). Finansiering kan avse överföring av kontanta medel men också handla om att täcka kostnader som har direkt samband med brottet.¹⁸ För ansvar krävs inte uppsåt att finansiera en viss bestämd gärning. Det är tillräckligt att det föreligger uppsåt till att ett brott förr eller senare ska komma till stånd.¹⁹

Straffet för finansiering av terrorism är fängelse i högst tre år (6 § andra stycket). Om brottet är grovt är straffet fängelse i lägst ett och högst sex år (6 § tredje stycket). Ringa fall utgör inte brott (6 § fjärde stycket).

3.7.3 Tillsyn och ingripanden

Bestämmelser om tillsyn och ingripanden vid överträdelse av den administrativa regleringen finns både i penningtvättslagen och rörelselagarna. För verksamhetsutövare som inte omfattas av någon särskild rörelselag finns bestämmelser om tillsyn och ingripanden i penningtvättslagen (7 kap.). Dessa verksamhetsutövare står under tillsyn av länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län.

Penningtvättslagen innehåller också särskilda bestämmelser om tillsyn och ingripanden mot advokater och advokatbolag (7 a kap.). Bestämmelser om tillsyn och ingripanden mot advokater finns även i rättegångsbalken (8 kap.). Sveriges advokatsamfund utövar tillsyn över att advokater och advokatbolag följer penningtvättslagen.

För verksamhetsutövare som omfattas av en särskild rörelselag finns bestämmelser om tillsyn och ingripanden i den lagen. Exempel

¹⁸ Prop. 2021/22:133 s. 185.

¹⁹ Prop. 2021/22:133 s. 186.

på rörelselagar är lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet, lagen (2010:751) om betaltjänster samt lagen (2011:755) om elektroniska pengar. Även spellagen (2018:1138), revisorslagen (2001:883) och fastighetsmäklarlagen (2021:516) kan nämnas.

Finansinspektionen utövar tillsyn över de finansiella företagen. När det gäller fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag är det Fastighetsmäklarinspektionen som utövar tillsyn. Spelinspektionen utövar tillsyn över verksamhetsutövare som driver verksamhet med licens eller registrering enligt spellagen. Tillsynen över godkända och auktoriserade revisorer samt registrerade revisionsbolag utövas av Revisorsinspektionen.

Genom tillsynen kontrolleras att en verksamhetsutövare har organiserat sin verksamhet på ett sätt som gör att verksamhetsutövaren kan förebygga, förhindra och upptäcka penningtvätt i enlighet med kraven i penningtvättslagen. Tillsynen syftar i första hand inte till att utreda om en verksamhetsutövars verksamhet utnyttjats för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Detta är i stället en uppgift för de brottsbekämpande myndigheterna. Om en tillsynsmyndighet upptäcker omständigheter som kan antas ha samband med eller utgöra penningtvätt eller finansiering av terrorism ska dock myndigheten utan dröjsmål underrätta Polismyndigheten om detta (4 kap. 4 § penningtvättslagen).

Ingripande mot en verksamhetsutövare kan ske till exempel för att denne har gjort en bristfällig riskbedömning eller saknar adekvata rutiner och riktlinjer i något avseende, även om det inte finns någonting som tyder på att verksamheten har utnyttjats för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Ett ingripande kan bland annat ske genom att verksamhetsutövare föreläggs att göra rättelse eller genom ett beslut om sanktionsavgift. För de verksamhetsutövare vars verksamhet kräver tillstånd kan tillsynsmyndigheten även besluta om återkallelse av tillståndet. Tillsynsmyndigheterna gör också så kallade lämplighetsprövningar av om företrädare för verksamhetsutövare är lämpliga att driva en viss verksamhet som står under tillsyn.

Det kan i sammanhanget nämnas att Finansinspektionen har beslutat om kraftfulla sanktioner för kreditinstitut på grund av brister i arbetet med att motverka penningtvättsrisker. Swedbank AB fick i mars 2020 en varning och sanktionsavgift på fyra miljarder kronor för allvarliga brister i arbetet med att motverka penningtvättsrisker

(FI Dnr 18-21044 och 19-7504). I juni samma år fick Skandinaviska Enskilda Banken AB en anmärkning och en miljard kronor i sanktionsavgift för brister i arbetet med att motverka penningtvättsrisker (FI Dnr 19-8698).

Även andra tillsynsmyndigheter, till exempel länsstyrelserna och Spelinspektionen, har beslutat om kraftfulla sanktioner på sina tillsynsområden.²⁰

3.7.4 Brottsbekämpande myndigheter

Brottsbekämpande myndigheter – framför allt Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten – arbetar mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Även Säkerhetspolisen har i uppdrag att förebygga, förhindra och upptäcka terroristbrott och andra brott mot Sveriges säkerhet, däribland finansiering av terrorism. Finanspolisen har en särskild roll i arbetet på grund av sin ställning som Sveriges finansunderrättelseenhet (se avsnitten 11.1 och 11.2). Även Skatteverket och Tullverket har vissa brottsbekämpande uppgifter på området. Däremot har Kustbevakningen, som också är en brottsbekämpande myndighet, i princip inget ansvar för bekämpning av brottslighet av detta slag.

3.7.5 Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Inom Polismyndigheten ska det finnas en samordningsfunktion för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (13 § 2009 års förordning). Samordningsfunktionen består av representanter för Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Spelinspektionen, Polismyndigheten, Revisorsinspektionen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten samt länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län. Sveriges advokatsamfund ska ges möjlighet att delta.

Samordningsfunktionen ska löpande identifiera, kartlägga och analysera risker och metoder för penningtvätt och finansiering av terro-

²⁰ Se till exempel Länsstyrelsen i Stockholms beslut den 21 mars 2022, dnr 209-45240-2019 och Spelinspektionens beslut den 17 november 2022, dnr 21Si2318.

rism samt sammanställa årliga nationella riskbedömningar. Till samordningsfunktionens uppgifter hör också att ge information till verksamhetsutövare, som är utformad så att den kan bidra till verksamhetsutövarnas allmänna riskbedömning, riskklassificering av kunder samt övervakning och rapportering av misstänkta aktiviteter och transaktioner. Samordningsfunktionen ska också fungera som ett forum för informationsutbyte och kunskapsöverföring mellan tillsynsmyndigheterna (14 § 2009 års förordning).

4 EU:s lagstiftningspaket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

4.1 Bakgrund

I maj 2020 lade kommissionen fram en handlingsplan för en övergripande EU-politik för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Kommissionen konstaterar i handlingsplanen att EU har ett starkt rättsligt ramverk för att förhindra och bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Dock anser kommissionen att det finns stora skillnader i hur regelverket tillämpas och allvarliga brister i kontrollen av efterlevnaden av regelverket som måste åtgärdas.¹

De åtgärder som kommissionen anser nödvändiga för att få till stånd en samlad EU-politik för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är bland annat bättre tillämpning av nuvarande regler, ett mer detaljerat och harmoniserat regelverk, en stark och enhetlig tillsyn där vissa tillsynsuppgifter överläts åt ett EU-organ, sammankoppling av centrala bankkontoregister samt starkare mekanismer för att samordna och stödja det arbete som utförs av finansunderrättelseenheterna.²

Kommissionen åtar sig i handlingsplanen att vidta åtgärder för att stärka EU:s reglering om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och fastslår följande sex så kallade pelare som är prioriterade områden:

¹ Meddelande från kommissionen om en handlingsplan för en övergripande EU-politik för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism, (C/2020/2800), s.1 och 2.

² Meddelande från kommissionen om en handlingsplan för en övergripande EU-politik för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism, (C/2020/2800), s.2.

1. Säkerställa en effektiv tillämpning av EU:s nuvarande reglering om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.
2. Fastställa en enhetlig EU-reglering om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.
3. Få till stånd en tillsyn över bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism på EU-nivå.
4. Inrätta en stöd- och samordningsmekanism för finansunderrättelseenheter.
5. Kontrollera efterlevnaden av EU:s straffrättsliga bestämmelser och utbyta information på EU-nivå.
6. Stärka den internationella dimensionen av EU:s reglering om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Pelarna 1, 5 och 6 i handlingsplanen håller enligt kommissionen på att genomföras medan de andra pelarna kräver lagstiftningsåtgärder. Det är mot den bakgrunden som EU:s lagstiftningspaket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism har tagits fram. Lagstiftningspaketet omfattar bland annat penningtvättsförordningen, sjätte penningtvättsdirektivet och Amla-förordningen. Syftet med lagstiftningspaketet är att genomföra kommissionens handlingsplan genom att införa en ny och mer enhetlig reglering och ett institutionellt ramverk för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i EU.³

4.2 Penningtvättsförordningen

Penningtvättsförordningen ersätter större delen av fjärde penningtvättsdirektivet. Något förenklat kan sägas att de bestämmelser i fjärde penningtvättsdirektivet som innehåller skyldigheter för verksamhetsutövarna förs över till penningtvättsförordningen (skäl 2). Därutöver görs ett antal innehållsmässiga ändringar för att stärka regleringen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

³ Se till exempel kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism COM (2021) 420 s. 1.

I det följande ges en översiktlig beskrivning av innehållet i penningtvättsförordningen. Framför allt beskrivs vad som är nytt jämfört med fjärde penningtvättsdirektivet.

Tillämpningsområde och definitioner

Tillämpningsområdet för penningtvättsförordningen är i huvudsak detsamma som för fjärde penningtvättsdirektivet, men vissa ändringar görs.

För att säkerställa lika villkor mellan aktörer som tillhandahåller samma typ av tjänster utvidgas tillämpningsområdet till att också omfatta kreditgivare som erbjuder hypotekslån eller konsumentkrediter och som inte är kreditinstitut eller finansiella institut, samt förmedlare av hypotekslån och konsumentkrediter. Därutöver utvidgas tillämpningsområdet till att också omfatta vissa leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster samt aktörer som för tredjelandsmedborgares räkning medverkar i system för uppehållstillstånd för investerare. I syfte att anpassa regleringen till Fatf:s rekommendationer utvidgas tillämpningsområdet även när det gäller leverantörer av kryptotillgångstjänster.

Med undantag för personer som handlar med ädla metaller och ädelstenar ska personer som handlar med varor inte längre omfattas av de bestämmelser som innehåller skyldigheter för verksamhetsutövare. I stället införs bestämmelser om begränsningar av stora kontantbetalningar.

De flesta definitionerna i fjärde penningtvättsdirektivet förs över till penningtvättsförordningen med vissa justeringar. Förordningen innehåller också ett antal nya definitioner.

Interna riktlinjer, förfaranden och kontroller

Kraven på verksamhetsutövarna att ha interna riktlinjer, förfaranden och kontroller på plats för att säkerställa att de följer regleringen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism förtydligas jämfört med motsvarande krav i fjärde penningtvättsdirektivet. Verksamhetsutövarna ska utse både en så kallad efterlevnadschef, som ska ansvara för att säkerställa att penningtvättsförordningen efterlevs, och en regelefterlevnadsansvarig som ska ansvara för riktlinjerna,

förfarandena och kontrollerna i det dagliga arbetet. De särskilda krav på interna riktlinjer, förfaranden och kontroller som gäller för koncerner förtydligas och kompletteras med tekniska standarder för tillsyn.

Kundkännedom

Merparten av bestämmelserna om kundkännedom i fjärde penningtvättsdirektivet förs över till penningtvättsförordningen. Dock görs ett antal förtydliganden och preciseringar.

Penningtvättsförordningen innehåller exempelvis mer detaljerade bestämmelser om identifiering och kontroll av kundernas och de verkliga huvudmännens identitet. Vidare klargörs villkoren för användning av medel för elektronisk identifiering. Förordningen innehåller också mer detaljerade bestämmelser om förenklade åtgärder för kundkännedom. När det gäller utförandet av enstaka transaktioner sänks gränsen för när kundkännedomsåtgärder ska vidtas från 15 000 euro till 10 000 euro.

Penningtvättsförordningen innehåller också vissa nationella valmöjligheter. Om en medlemsstat i en nationell eller sektorspecifik riskbedömning identifierar hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, får medlemsstaten kräva att verksamhetsutövarna vidtar skärpta åtgärder för kundkännedom på det området. Om det är lämpligt får medlemsstaterna även specificera vilka åtgärder som verksamhetsutövarna ska vidta.

Policy i förhållande till tredjeländer

I likhet med fjärde penningtvättsdirektivet innehåller penningtvättsförordningen bestämmelser om förhållandet till tredjeländer, det vill säga länder utanför EU. Bestämmelserna har ändrats jämfört med motsvarande bestämmelser i fjärde penningtvättsdirektivet.

Kommissionen ska i tekniska standarder för tillsyn identifiera högrisktredjeländer. Därutöver ska kommissionen i tekniska standarder för genomförande specificera dels de skärpta åtgärder för kundkännedom som verksamhetsutövare ska vidta i förhållande till kunder i högrisktredjeländer, dels de åtgärder som verksamhetsutövare och medlemsstater ska vidta för att minska risker hänförliga till högrisktredjeländer.

Personer i politiskt utsatt ställning

Bestämmelserna om personer i politiskt utsatt ställning i penningtvättsförordningen har i stort sett samma innehåll som motsvarande bestämmelser i fjärde penningtvättsdirektivet. I förordningen preciseras vilka åtgärder som ska vidtas mot personer som upphör att ha en viktig offentlig funktion och under vilken tid sådana åtgärder ska vidtas.

Åtgärder utförda av utomstående och delegering

Penningtvättsförordningen innehåller liksom fjärde penningtvättsdirektivet bestämmelser om åtgärder för kundkännedom som får utföras av utomstående. En verksamhetsutövare får förlita sig på de åtgärder för kundkännedom som utförts av en utomstående. Det är verksamhetsutövaren som ansvarar för att regleringen efterlevs, vilket tydliggörs i förordningen.

En verksamhetsutövare får också uppdra åt någon annan att utföra uppgifter som det ankommer på verksamhetsutövaren att fullgöra enligt penningtvättsförordningen, så kallad delegering. Förordningen innehåller detaljerade regler om delegering.

Verkligt huvudmannaskap

Både penningtvättsförordningen och sjätte penningtvättsdirektivet innehåller bestämmelser om verkligt huvudmannaskap. Regleringen i penningtvättsförordningen är mer detaljerad än motsvarande reglering i fjärde penningtvättsdirektivet och innehåller också en del nyheter.

I penningtvättsförordningen finns bestämmelser om bland annat identifiering av verkliga huvudmän samt skyldigheter för juridiska personer och vissa fysiska personer att ha tillförlitliga uppgifter om vem som är deras verkliga huvudman och att anmäla uppgifterna för registrering i registret över verkliga huvudmän. Om en juridisk person saknar en verklig huvudman ska den juridiska personen anmäla sina ledande befattningshavare för registrering.

Förordningen innehåller detaljerade bestämmelser om hur en verklig huvudman ska identifieras, vilka uppgifter om verkligt huvudmannas

skap som en registreringskyldig ska ha, när en anmälan om registrering ska göras, när ändrade förhållanden ska anmälas samt hur ofta uppgifterna om verkligt huvudmannaskap ska ses över och uppdateras.

Rapporteringskyldighet

Verksamhetsutövare är skyldiga att rapportera misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism till finansunderrättelseenheten. Penningtvättsförordningens bestämmelser om rapporteringskyldighet har i huvudsak samma innehåll som motsvarande bestämmelser i fjärde penningtvättsdirektivet. I förordningen tydliggörs hur misstänkta transaktioner och aktiviteter ska identifieras.

Personuppgiftsbehandling

Dataskyddsförordningen är tillämplig på behandling av personuppgifter som sker i enlighet med penningtvättsförordningen.

Penningtvättsförordningen innehåller villkor och krav på skyddsåtgärder vid behandling av särskilda kategorier av personuppgifter. Motsvarande bestämmelser saknas i fjärde penningtvättsdirektivet. I förordningen finns också bestämmelser om under vilka omständigheter som verksamhetsutövare får utbyta personuppgifter som har samlats in i samband med fullgörandet av skyldigheterna avseende kundkännedom. Även dessa bestämmelser saknar motsvarighet i fjärde penningtvättsdirektivet.

Bevarande av uppgifter och handlingar

Penningtvättsförordningens bestämmelser om bevarande av uppgifter och handlingar har i huvudsak samma innehåll som motsvarande bestämmelser i fjärde penningtvättsdirektivet. Den tid som uppgifter och handlingar ska bevaras ökar dock från fem till tio år.

Penningtvättsförordningen innehåller en nationell valmöjlighet. I de fall där det, när penningtvättsförordningen ska börja tillämpas, i en medlemsstat pågår rättsliga förfaranden som rör förebyggande, upptäckt, utredning eller lagföring av misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism, och en verksamhetsutövare har uppgifter

eller handlingar som rör dessa förfaranden, får medlemsstaterna tillåta eller kräva att sådana uppgifter eller handlingar bevaras i ytterligare tio år. En motsvarande valmöjlighet finns i fjärde penningtvättsdirektivet med den skillnaden att bevarandetiden får förlängas med fem år.

Förbudsregler

Penningtvättsförordningen innehåller i likhet med fjärde penningtvättsdirektivet förbudsregler. Exempelvis får kreditinstitut, finansiella institut och leverantörer av kryptotillgångstjänster inte föra anonyma konton, utfärda anonyma motböcker eller tillhandahålla anonyma bankfack eller kryptotillgångsplånböcker. Förbudsreglerna i penningtvättsförordningen är mer omfattande än motsvarande regler i fjärde penningtvättsdirektivet.

Penningtvättsförordningen innehåller även bestämmelser om begränsningar av stora kontantbetalningar. Personer som handlar med varor eller tjänster får endast ta emot eller göra en kontantbetalning upp till ett belopp om 10 000 euro eller motsvarande belopp i nationell eller utländsk valuta. Detta gäller oavsett om transaktionen utförs vid ett eller flera tillfällen som förefaller ha samband. Medlemsstaterna får besluta om lägre nivåer efter samråd med Europeiska centralbanken. Om det redan finns fastställda nivåer i nationell rätt som understiger de nivåer som anges i förordningen ska de nationella nivåerna fortsätta att gälla. Medlemsstaterna får tillfälligt häva kontantförbudsgränsen vid krissituationer som får till följd att det nationella betalningssystemet är ur drift.

4.3 Sjätte penningtvättsdirektivet

Sjätte penningtvättsdirektivet innehåller bestämmelser som i allt väsentligt gäller organisationen av de institutionella systemen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. På detta område har medlemsstaterna getts flexibilitet när det gäller hur bestämmelserna ska genomföras i nationell rätt.

Sjätte penningtvättsdirektivet innehåller, i likhet med penningtvättsförordningen, till övervägande del bestämmelser som förs över från fjärde penningtvättsdirektivet. Många av bestämmelserna ändras

dock i syfte att skapa större enhetlighet mellan tillsynsmyndigheternas och finansunderrättelseenheternas arbetssätt samt för att förbättra samarbetet mellan behöriga myndigheter.

I det följande ges en översiktlig beskrivning av innehållet i sju penningtvättsdirektiv. Framför allt beskrivs vad som är nytt jämfört med fjärde penningtvättsdirektivet.

Tillämpningsområde

Direktivet innehåller en möjlighet för medlemsstaterna att utöka tillämpningsområdet för penningtvättsförordningen till att omfatta ytterligare verksamhetsutövare. Förordningen får tillämpas på sådana enheter som, utöver verksamhetsutövare, tillhör en sektor som medlemsstaten bedömer är utsatt för penningtvätt eller finansiering av terrorism. En motsvarande möjlighet finns i fjärde penningtvättsdirektivet.

En nyhet är den process som ska föregå införandet av en sådan reglering i nationell rätt. Bland annat får kommissionen efter samråd med Amla yttra sig över åtgärden, bland annat om åtgärden är lämplig för att motverka de risker som identifierats.

Riskbedömningar och statistik

Direktivets bestämmelser om kommissionens överstatliga riskbedömningar och medlemsstaternas nationella riskbedömningar har i huvudsak samma innehåll som i fjärde penningtvättsdirektivet. Båda riskbedömningarna ska göras vart fjärde år, vilket en ändring jämfört med tidigare.

Medlemsstaterna ska föra omfattande statistik över frågor som har betydelse för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och en gång om året överlämna statistiken till kommissionen. Omfattningen av statistiken utökas något jämfört med motsvarande bestämmelser i fjärde penningtvättsdirektivet.

Verkligt huvudmannaskap

Bestämmelserna om verkligt huvudmannaskap i sjätte penningtvättsdirektivet har till stor del samma innehåll som motsvarande bestämmelser i fjärde penningtvättsdirektivet. Det görs dock en del ändringar.

En nyhet är att den enhet som ansvarar för registret över verkliga huvudmän ska ges befogenhet att begära in de uppgifter och handlingar som behövs för att de verkliga huvudmännen ska kunna identifieras och för att riktigheten i de uppgifter som anmäls för registrering ska kunna kontrolleras. Medlemsstaterna ska också se till att det finns en enhet som ges befogenhet att kontrollera uppgifterna i registret för att säkerställa att uppgifterna är korrekta, adekvata och aktuella och får i detta syfte ge enheten befogenhet att utföra platsundersökningar hos en registreringskyldig.

En annan förändring jämfört med fjärde penningtvättsdirektivet är att allmänhetens tillgång till registret begränsas. Förutom myndigheter och verksamhetsutövare ska endast personer som har ett berättigat intresse kunna ges tillgång till registret.

Konto- och värdefackssystemet

Medlemsstaterna är skyldiga att inrätta centraliserade automatiserade mekanismer, till exempel ett centralt register, som gör det möjligt att fastställa identiteten hos fysiska och juridiska personer som har eller kontrollerar vissa bank- eller betalkonton och värdefack. Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om vilka uppgifter som ska finnas i mekanismen och vilka myndigheter som ska ha tillgång till dem överensstämmer i huvudsak med motsvarande bestämmelser i fjärde penningtvättsdirektivet.

En nyhet är att det ska bildas en gemensam europeisk åtkomstpunkt för att koppla samman de nationella mekanismerna. Åtkomstpunkten ska utvecklas och drivas av kommissionen. Medlemsstaterna ska säkerställa att endast de uppgifter som direktivet kräver ska finnas i mekanismen görs tillgängliga genom den gemensamma åtkomstpunkten.

Fastighetsregister

Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om behöriga myndigheters tillgång till information om ägare av fast egendom har till stor del samma innehåll som motsvarande bestämmelser i fjärde penningtvättsdirektivet. Behöriga myndigheter ska ges tillgång till information som gör det möjligt att identifiera fysiska och juridiska personer som äger fast egendom, till exempel genom tillgång till fastighetsregister. En nyhet i sjätte penningtvättsdirektivet är att myndigheterna också ska ha tillgång till information som gör det möjligt att identifiera och analysera transaktioner som avser fast egendom.

Finansunderrättelseenheter

För att effektivt bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism ska det i varje medlemsstat finnas en finansunderrättelseenhet som bland annat ska ta emot och analysera rapporter om misstänkta transaktioner och aktiviteter som lämnas av verksamhetsutövarna. Liksom fjärde penningtvättsdirektivet innehåller sjätte penningtvättsdirektivet bestämmelser om finansunderrättelseenhetens befogenheter samt om samarbete och informationsutbyte mellan finansunderrättelseenheter och behöriga myndigheter. Bestämmelserna har till stor del samma innehåll, men det görs vissa ändringar och förtydliganden i sjätte penningtvättsdirektivet.

En nyhet är att finansunderrättelseenheten ska ges befogenhet att besluta om dispositionsförbud som avser affärsförbindelser. Någon motsvarande befogenhet finns inte i fjärde penningtvättsdirektivet. Dessutom införs bestämmelser om giltighetstiden för ett dispositionsförbud. En annan nyhet är att finansunderrättelseenheten ska ges möjlighet att lämna uppgifter om fysiska och juridiska personer som kan förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism till verksamhetsutövare.

Kraven på finansunderrättelseenheternas operativa oberoende, resurser och säkerhet förtydligas. Det preciseras också vilka uppgifter som myndigheter och andra organisationer förfogar över som finansunderrättelseenheten ska ges tillgång till.

Vad gäller samarbetet mellan finansunderrättelseenheter finns i sjätte penningtvättsdirektivet bestämmelser om att finansunderrättelseenheterna ska använda kommunikationsnätverket FIU.net när

de utbyter information med varandra. Det införs också tidsfrister för när en finansunderrättelseenhet ska svara på en begäran om information från en annan finansunderrättelseenhet samt rutiner för gemensamma analyser.

Samarbete

Bestämmelserna om samarbete och informationsutbyte mellan tillsynsmyndigheter, finansunderrättelseenheter och andra behöriga myndigheter har utvidgats i sjätte penningtvättsdirektivet. Exempelvis ska myndigheterna numera även samarbeta och utbyta information med Amla. Finansiella tillsynsmyndigheter ska även samarbeta med resolutionsmyndigheter och sådana organ som administrerar insättningsgarantisystem. Myndigheterna har också mer omfattande skyldigheter att samarbeta beträffande kreditinstitut och revisorer.

Tillsyn

Medlemsstaterna ska utse tillsynsmyndigheter som ska utöva tillsyn över att verksamhetsutövarna följer regleringen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Liksom fjärde penningtvättsdirektivet innehåller sjätte penningtvättsdirektivet bestämmelser om tillsynsmyndigheternas uppgifter, befogenheter och ansvarsområden samt samarbete och utbyte av information med andra tillsynsmyndigheter, finansunderrättelseenheter och tillsynsmyndigheter i tredjeländer.

I sjätte penningtvättsdirektivet görs vissa förtydliganden och preciseringar vad gäller tillsynen. Bland annat förtydligas och specificeras tillsynsmyndigheternas uppgifter och befogenheter. Det förtydligas även hur tillsynsmyndigheterna ska samarbeta och utbyta information med varandra och finansunderrättelseenheter.

Sjätte penningtvättsdirektivet innehåller också särskilda bestämmelser som rör tillsynen över kreditinstitut och finansiella institut som saknar motsvarighet i fjärde penningtvättsdirektivet. Exempelvis ska det inrättas tillsynskollegier för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism för vissa kreditinstitut och finansiella institut som driver gränsöverskridande verksamhet.

Självreglerande organ

Medlemsstaterna får tillåta självreglerande organ att utöva tillsyn över vissa verksamhetsutövare, till exempel revisorer, advokater och fastighetsmäklare. I sjätte penningtvättsdirektivet ställs krav på att ett självreglerande organs tillsynsaktiviteter ska övervakas av en myndighet. Den övervakande myndigheten ska bland annat kontrollera att det självreglerande organet uppfyller kraven för att få utöva tillsyn, utfärda riktlinjer samt säkerställa att det självreglerande organet utför sitt uppdrag. Motsvarande bestämmelser saknas i fjärde penningtvättsdirektivet.

Sanktioner

Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om sanktioner och administrativa åtgärder har i huvudsak samma innehåll som motsvarande bestämmelser i fjärde penningtvättsdirektivet. I sjätte penningtvättsdirektivet preciseras vilka administrativa åtgärder som tillsynsmyndigheterna ska kunna vidta vid överträdelser som inte är tillräckligt allvarliga för att leda till en sanktion. Den maximala sanktionsavgift som kan beslutas för ett kreditinstitut eller finansiellt institut, och som inte beräknas med utgångspunkt i den totala årsomsättningen, höjs från fem miljoner euro till tio miljoner euro.

4.4 Amla-förordningen

Genom Amla-förordningen inrättas en ny myndighet på EU-nivå som har till uppgift att förhindra att EU:s finansiella system utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Inrättandet av Amla har ansetts avgörande för att säkerställa en effektiv och korrekt tillsyn över verksamhetsutövare som driver verksamhet som är förknippad med hög risk att utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism, men också för att stärka det gemensamma tillsynsarbetet och samarbetet mellan finansunderrättelseenheterna (skäl 3 i Amla-förordningen). Amla blir en grundpelare i ett integrerat tillsynssystem för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Tillsynssystemet kommer bestå av Amla och de nationella tillsynsmyndigheterna.

I det följande ges en översiktlig beskrivning av innehållet i Amla-förordningen.

Uppgifter och befogenheter

Amla kommer att ha uppgifter på en rad olika områden som rör såväl verksamhetsutövare som tillsynsmyndigheter och finansunderrättelseenheter. Uppgifterna kan delas in i fem områden:

- direkt tillsyn över så kallade utvalda verksamhetsutövare (i förordningen benämnda utvalda ansvariga enheter),
- indirekt tillsyn över så kallade icke utvalda verksamhetsutövare (i förordningen benämnda icke utvalda ansvariga enheter),
- tillsyn över den icke finansiella sektorn,
- samordnings- och stödmekanism för finansunderrättelseenheter, samt
- framtagande av förslag till tekniska tillsyns- och genomförandestandarder, riktlinjer och rekommendationer.

För att kunna utföra sina uppgifter har Amla långtgående befogenheter. Exempelvis får myndigheten ingripa mot utvalda verksamhetsutövare som överträder regleringen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism genom att besluta om sanktionsavgifter och viten. Myndigheten har också rätt att begära information från tillsynsmyndigheter och finansunderrättelseenheter och får även kräva bistånd på annat sätt.

Direkt tillsyn över utvalda verksamhetsutövare

Amla ska ha direkt tillsyn över vissa verksamhetsutövare inom den finansiella sektorn. Verksamhetsutövarna väljs ut av Amla utifrån särskilda kriterier i Amla-förordningen. Verksamhetsutövarna ska dels driva verksamhet i flera medlemsstater, dels ska risken för att verksamheten riskerar att utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism vara hög.

För varje utvald verksamhetsutövare ska det utses en gemensam tillsynsgrupp som ska bestå av personal från både Amla och de till-

synsmyndigheter som ansvarar för tillsynen på nationell nivå. Amla får bedriva alla former av utredningar avseende en utvald verksamhetsutövare och får till exempel göra platsundersökningar.

Amla har särskilda tillsynsbefogenheter. Myndigheten får till exempel kräva att en utvald verksamhetsutövare avyttrar viss verksamhet om risken för att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism bedöms vara alltför stor. Myndigheten får även besluta om sanktioner för utvalda verksamhetsutövare som överträder regleringen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Indirekt tillsyn över icke utvalda verksamhetsutövare

Amla ska göra regelbundna bedömningar av de finansiella tillsynsmyndigheternas verksamheter. Resultatet av bedömningarna ska presenteras i en rapport som i förekommande fall också ska ange åtgärder som de berörda myndigheterna ska vidta. Dessa åtgärder får antas i form av riktlinjer eller rekommendationer som tillsynsmyndigheterna ska göra sitt yttersta för att följa.

Amla får under vissa omständigheter begära att en tillsynsmyndighet ska vidta åtgärder eller fatta beslut i förhållande till en icke utvald verksamhetsutövare. Myndigheten kan till exempel begära att en tillsynsmyndighet ska besluta att en icke utvald verksamhetsutövare ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt regleringen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Om en tillsynsmyndighet inte rättar sig efter en begäran från Amla får kommissionen besluta att Amla ska ta över den direkta tillsynen från tillsynsmyndigheten.

Tillsyn över icke-finansiell sektor

Amla ska regelbundet göra inbördes utvärderingar av de verksamheter som bedrivs av tillsynsmyndigheter som inte är verksamma på finansmarknadsområdet. Resultatet av utvärderingarna ska, i likhet med bedömningarna av de finansiella tillsynsmyndigheternas verksamheter, presenteras i en rapport som också ska ange åtgärder som de berörda myndigheterna ska vidta. Dessa åtgärder får antas i form

av riktlinjer eller rekommendationer som tillsynsmyndigheterna ska göra sitt yttersta för att följa.

Om det har uppmärksammats brister i den nationella tillsynen får Amla utfärda rekommendationer till den berörda tillsynsmyndigheten. Rekommendationerna ska ange vilka åtgärder som myndigheten måste vidta för att myndigheten ska anses följa regleringen.

Samordnings- och stödmekanism för finansunderrättelseenheter

Finansunderrättelseenheter kommer under vissa omständigheter att göra gemensamma analyser av misstänkta transaktioner och misstänkt verksamhet som sker över landsgränserna. Amla ska samordna och delta vid de gemensamma analyserna och även tillhandahålla nödvändiga resurser i form av bland annat verktyg och operativt stöd. Myndigheten ska även ansvara för och administrera kommunikationsnätverket FIU.net som finansunderrättelseenheter ska använda när de utbyter information med varandra.

Tekniska standarder

Amla ska ges befogenhet att ta fram förslag till tekniska tillsyns- och genomförandestandarder på ett flertal områden. Sådana bemyndigandena finns inte bara i Amla-förordningen utan också i penningtvättsförordningen och sjätte penningtvättsdirektivet. I Amla-förordningen regleras processen för antagandet av tekniska standarder. Amla ska även utfärda riktlinjer och rekommendationer på vissa områden.

Amlas organisation

Amla ska ha två styrande organ: en direktion som består av fem heltidsanställda ledamöter och myndighetens ordförande samt en styrelse som består av företrädare för medlemsstaterna. För att kunna hantera myndighetens olika uppgifter ska styrelsen ha två alternativa sammansättningar. En sammansättning för tillsyn som består av chefer för de myndigheter som ansvarar för tillsynen över verksamhetsutövarna och en sammansättning för finansunderrättelseenheter som består av chefer för finansunderrättelseenheter. Styrelsen ska

besluta om förslag till tekniska tillsyns- och genomförandestandarder, riktlinjer samt rekommendationer.

Direktionen är Amlas styrande organ. Den ska att fatta alla beslut som riktar sig till utvalda verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Direktionen ska också fatta beslut i frågor som rör myndighetens administration och budget.

Amla ska ha en ordförande och en verkställande direktör. Ordföranden ska företräda myndigheten och ansvara för att förbereda styrelsens och direktionens arbete. Den verkställande direktören ska ansvara för ledningen av myndighetens dagliga arbete.

Dessutom ska det inrättas en administrativ omprövningsnämnd som ska ha till uppgift att hantera överklaganden av myndighetens beslut som riktar sig till utvalda verksamhetsutövare.

Myndighetens personal och samarbete

EU:s tjänsteföreskrifter⁴ ska gälla för Amlas personal i alla de frågor som inte regleras i Amla-förordningen. Styrelsens och direktionens ledamöter samt myndighetens personal ska omfattas av tystnadsplikt.

Amla ska samarbeta med såväl EU-organ som berörda nationella myndigheter, till exempel tillsynsmyndigheter, resolutionsmyndigheter, organ som administrerar insättnings-garantisystem och myndigheter i tredjeländer.

⁴ Förordning nr 31 (EEG), nr 11 (EKSG) om tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkor för övriga anställda i Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen.

5 Författningstekniska frågor och allmänna överväganden

5.1 Inledning

När EU-förordningar som penningtvättsförordningen och Amla-förordningen träder i kraft är de omedelbart tillämpliga i samtliga medlemsstater. Det krävs således inga genomförandeåtgärder för att förordningarna ska få giltighet som svenska lagar. Några sådana åtgärder får inte heller vidtas. Emellertid måste anpassningar av svensk rätt ske för att säkerställa att nationell rätt inte innebär dubbelreglering eller står i konflikt med förordningarna. Vid konflikt har EU-rätten företräde.

I detta kapitel framgår utredningens bedömning av vilka anpassningar av nationell rätt som kommer krävas för genomförandet av EU-paketet.

5.2 En ny lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Utredningens förslag: Penningtvättslagen och registerlagen i sina nuvarande former ska upphävas. Lagarna ersätts med en gemensam lag där bestämmelserna samlas och med en ny struktur och redaktionell utformning.

I svensk rätt har det fjärde penningtvättsdirektivet genomförts bland annat genom bestämmelserna i penningtvättslagen, registerlagen och lagen om konto- och värdefackssystem. De bestämmelser som i dagsläget finns i fjärde penningtvättsdirektivet kommer framöver att finnas i dels den nya penningtvättsförordningen, dels i det nya direktivet.

För att framöver kunna säkerställa att svensk rätt får en ändamålsenlig utformning ur en materiell, språklig och redaktionell synvinkel bör nuvarande penningtvätts- och registerlagen upphävas och regleringen samlas i en och samma lag. Att behålla lagarna i sina nuvarande former och endast upphäva de bestämmelser som ersätts av penningtvättsförordningen framstår inte som lämpligt. Utredningen kommer redogöra för de svenska regleringar som bör behållas eller som behöver flyttas över till den nya penningtvättslagen. I den mån bestämmelser i penningtvättslagen ersätts av bestämmelser i penningtvättsförordningen kommer dessa inte beröras av utredningen.

Lagstiftningens främsta målgrupp är de fysiska och juridiska personer, verksamhetsutövarna, som omfattas av lagen. Verksamhetsutövarna kommer i huvudsak att tillämpa penningtvättsförordningen, men beroende på i vilken utsträckning Sverige använder sig av de nationella valmöjligheter förordningen erbjuder så kan även vissa bestämmelser placeras i den nya lagen. Det är därför viktigt att regleringen utformas på sådant sätt att verksamhetsutövarna enkelt kan tillgodogöra sig de krav som ställs på dem. Ett ytterligare sätt att förenkla tillämpningen är att införa upplysningsbestämmelser i den nya lagen, vilket utredningen föreslår i vissa delar.

Sammantaget bedömer utredningen alltså att penningtvättslagen och registerlagen ska upphävas i sin helhet och att de bestämmelser som kompletterar förordningen ska samlas i en ny gemensam lag med en ny struktur och redaktionell utformning. Lagen om konto- och värdefackssystem påverkas inte i lika stor utsträckning och kan därför behållas i sin nuvarande form.

5.3 Behovet av anpassningar och kompletterande lagstiftning till EU-förordningarna

5.3.1 Terminologin i svensk rätt

Termer och uttryck i EU-förordningarna kan skilja sig från vad vi normalt använder i svensk lagtext. Terminologin i svensk rätt på penningtvättsområdet bör dock så långt det är möjligt överensstämja med terminologin i EU:s rättsakter. Skälen till detta är följande. Eftersom förordningarna ska gälla omedelbart skulle det komplicera tillämpningen om kompletterande bestämmelser i svensk rätt avvek från förordningarnas terminologi. Även förändringstakten i europeiska lag-

stiftningen talar för använda sig av de EU-rättsliga termerna också i svensk rätt. De senaste åren har stora förändringar skett på området och rättsakterna uppdateras relativt frekvent. Den svenska lagstiftningen bör därför sträva efter att terminologiskt efterlikna den europeiska, eftersom det underlättar anpassning och tolkning vid förändringar på europeisk nivå. För verksamhetsutövarna blir det därutöver mer enhetligt och tillgängligt om samma termer återkommer i såväl förordning som övrig svensk rätt på området.

5.3.2 Anpassningar och kompletteringar i förhållande till penningtvättsförordningen

Som redogjorts för ovan föreslås att nuvarande penningtvättslagen och registerlagen upphävs. Många av bestämmelserna i fjärde penningtvättsdirektivet som genomfördes genom nämnda lagar kommer att finnas i penningtvättsförordningen. Det kommer dock alltså att finnas ett behov av en lag med kompletterande bestämmelser till förordningen i den mån Sverige utnyttjar nationella valmöjligheter, för upplysningsbestämmelser eller andra tillkommande regleringar och för de bestämmelser som sjätte penningtvättsdirektivet för med sig när det införs i svensk rätt. Hur detta ska ske kommer att redogöras för utförligare i respektive avsnitt.

5.3.3 Anpassningar och kompletteringar i förhållande till Amla-förordningen

Lagstiftningspaketet innebär att en ny EU-myndighet, Amla, inrättas. Amla föreslås bland annat ges befogenhet att utöva direkt tillsyn över vissa verksamhetsutövare på finansmarknadsområdet och ha möjlighet att, efter beslut av kommissionen, kunna ta över den direkta tillsynen från nationella tillsynsmyndigheter i de fall den är otillräcklig. Amla ska även samordna och utvärdera de nationella tillsynsmyndigheterna samt ha kompetens att agera i enskilda fall vid brister. Genom Amla kommer också ett gemensamt format utvecklas för att rapportera misstänkta transaktioner och myndigheten kommer att svara för driften av en plattform för säker kommunikation mellan nationella finansunderrättelseenheter.

Amla kommer således ha ett samarbete med nationella tillsynsmyndigheter, utbyta information och ha möjlighet att använda sig av nationella myndigheters anställda i sin verksamhet. Mot bakgrund av detta kan det krävas nationella bestämmelser för att svenska myndigheter och anställda i dessa ska kunna utföra sina arbetsuppgifter i förhållande till Amla. Det finns även ett behov av att kartlägga ansvarsfördelningen mellan svenska myndigheter och Amla, vilket kan föranleda kompletterande lagstiftning. För närmare överväganden i dessa delar, se kapitel 18.

5.4 Utgångspunkter i kommittédirektiven

EU-paketet ger i vissa avseenden medlemsstaterna utrymme för att i nationell rätt ställa upp mer långtgående krav eller anpassa bestämmelser till nationella förhållanden. Det kan till exempel gälla att anta en lägre förbudsgräns för varuhandlare än 10 000 euro vid kontantbetalningar eller att besluta att fler verksamheter ska omfattas av regelverket.

Av kommittédirektiven framgår att utredningen vid sådana överväganden ska slå vakt om den nuvarande svenska regleringen och beakta svenska förhållanden. I den mån det finns valmöjligheter kommer därför denna utgångspunkt genomsyra utredningens förslag.

Det framgår vidare att regelverket även fortsättningsvis ska vara riskbaserat och proportionerligt. Det är viktigt att försäkra sig om att det nya regelverket inte leder till försämrade förutsättningar att vidta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Utredningen kommer särskilt beakta den aspekten vid utformningen av förslagen.

5.5 Hänvisningar till EU-rättsakter

Utredningens förslag: Hänvisningarna till EU-förordningar i de bestämmelser som föreslås ska vara dynamiska, dvs. avse förordningarna i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Hänvisningar till EU-direktiv ska vara statiska, dvs. avse direktivet i den vid en viss tidpunkt gällande lydelsen.

Flera av förslagen i utredningen innebär att det införs hänvisningar till penningtvättsförordningen och Amla-förordningen samt till det sjätte penningtvättsdirektivet. Hänvisningar till EU-rättsakter kan antingen göras dynamiska eller statiska. Med dynamisk hänvisning menas att hänvisningen avser EU-rättsakten i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen medan en statisk hänvisning avser EU-rättsakten vid en viss angiven lydelse.

Eftersom ändringar i förordningarna omedelbart ska få genomslag bör hänvisningar till dessa vara dynamiska. Ändringar i direktiv kräver överväganden från lagstiftarens sida om lagändringar. Det framstår mot denna bakgrund lämpligt att hänvisningar till direktivet görs statiska.

5.6 Följdändringar

Utredningens förslag: Hänvisningar i ett antal lagar till bestämmelser i den nuvarande penningtvättslagen och registerlagen ska ersättas med hänvisningar till motsvarande bestämmelser i den nya penningtvättslagen eller penningtvättsförordningen.

Hänvisningar till fjärde penningtvättsdirektivet ska ersättas med hänvisningar till sjätte penningtvättsdirektivet och penningtvättsförordningen.

Utredningens förslag till ny penningtvättslag innehåller bestämmelser som helt eller delvis motsvarar de som finns i den nuvarande penningtvättslagen och registerlagen, dock med vissa materiella, redaktionella och språkliga ändringar. Vidare innehåller den nya penningtvättslagen vissa nya bestämmelser och rubriker. Ett betydande antal bestämmelser i den nuvarande penningtvättslagen och registerlagen kommer fortsättningsvis att motsvaras av bestämmelser i penningtvättsförordningen. Detta medför ett behov av följdändringar i ett stort antal författningar, på så sätt att befintliga hänvisningar till bestämmelser i den nuvarande penningtvättslagen och registerlagen ersätts med hänvisningar till motsvarande bestämmelser i den nya lagen eller penningtvättsförordningen.

I ett antal lagar finns bestämmelser som hänvisar till penningtvättslagen i dess helhet. I dessa fall bör det göras en ren följdändring

och alltså hänvisas till den nya penningtvättslagen och penningtvättsförordningen.

Följdändringar som innebär en materiell ändring behandlas i respektive kapitel i betänkandet.

6 Definitioner och tillämpningsområde

6.1 Inledning

För att motverka att det finansiella systemet och verksamheter utnyttjas i penningtvätts- eller terrorismfinansieringssyfte är det viktigt att lagstiftningen omfattar de ageranden som orsakar detta. Det ställer krav på tydliga och välreglerade definitioner av vad som utgör penningtvätt och finansiering av terrorism. För att brottsligheten ska kunna förhindras är det också viktigt att regelverket innefattar rätt krets av verksamhetsutövare.

I detta avsnitt beskriver utredningen definitionerna av penningtvätt och finansiering av terrorism i nuvarande lagstiftning och hur penningtvättsförordningen och sjätte penningtvättsdirektivet påverkar dessa. Utredningen redogör utredningen vidare för genomförandet i svensk rätt av direktivets definitioner. Utredningen redovisar också sina överväganden och förslag beträffande lagstiftningens tillämpningsområde.

6.2 Definitionen av penningtvätt

6.2.1 Den gällande definitionen överensstämmer till stor del med penningtvättsförordningens definition

Penningtvätt definieras i 1 kap. 6 § penningtvättslagen som åtgärder med avseende på pengar eller annan egendom som härrör från brott eller brottslig verksamhet som

1. kan dölja egendomens samband med brott eller brottslig verksamhet,

2. kan främja möjligheterna för någon att tillgodogöra sig egendomen eller dess värde,
3. kan främja möjligheterna för någon att undandra sig rättsliga påföljder, eller
4. innebär att någon förvärvar, innehar, hävdar rätt till eller brukar egendomen.

Med penningtvätt jämföras också åtgärder med egendom som typiskt sett är ägnade att dölja att någon avser att berika sig eller någon annan genom en framtida brottslig handling.

I första stycket anges de objektiva omständigheter som utgör penningtvätt. Syftet med det andra stycket är att verksamhetsutövare ska förebygga och reagera på typiska penningtväftsåtgärder även om det inte är klarlagt att egendomen har varit föremål för brott.¹

Penningtvätt definieras i penningtvättsförordningen med hänvisning till artikel 3.1 och 3.5 i direktiv (EU) 2018/1673 (artikel 2.1). Definitionen i nuvarande penningtvättslagen är baserad på ett tidigare direktiv.² Ändringarna av definitionen i direktiv (EU) 2018/1673 var dock marginella och föranledde inga ändringar av definitionen i svensk rätt.³ Det kan konstateras att någon motsvarighet till 1 kap. 6 § andra stycket penningtvättslagen inte finns i penningtvättsförordningen. Penningtvätt kommer alltså i fortsättningen inte att innefatta åtgärder med egendom som typiskt sett är ägnade att dölja att någon avser att berika sig eller någon annan genom en framtida brottslig handling.

6.3 Definitionen av finansiering av terrorism

6.3.1 Den gällande definitionen överensstämmer med penningtvättsförordningens definition

Den nu gällande definitionen av finansiering av terrorism är sådan insamling eller sådant mottagande eller tillhandahållande av pengar eller annan egendom som avses i 6 § terroristbrottslagen (2022:666) (1 kap. 7 § penningtvättslagen). Definitionen träffar därmed den som samlar in, tar emot eller tillhandahåller pengar eller annan egendom i av-

¹ Prop. 2016/17:173 s. 183.

² 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.

³ Prop. 2021/22:251.

sikt att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas

1. för att begå eller på annat sätt medverka till
 - a) terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, eller
 - b) särskilt allvarlig brottslighet eller brott som avses i 5 § eller någon av 7–10 §§, eller
2. av
 - a) en person som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldig till försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott eller särskilt allvarlig brottslighet,
 - b) en terroristorganisation, eller
 - c) en sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till särskilt allvarlig brottslighet eller gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till särskilt allvarlig brottslighet.

Genom terroristbrottslagen, som trädde i kraft 2022, utvidgades definitionen av finansiering av terrorism jämfört med den tidigare gällande lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. Eftersom penningtvättslagens definition av finansiering av terrorism bygger på en hänvisning till terroristbrottslagen utvidgades penningtvättslagen samtidigt och i samma mån. Finansiering kan avse kontanta överföringar men också att täcka kostnader som har direkt samband med brottet, till exempel utlägg i samband med terroristresor.⁴ Kravet på avsikt eller vetskap vad gäller egendomens användning innebär att finansiären för straffansvar måste ha i vart fall insiktsuppsåt. Likgiltighetsuppsåt är inte tillräckligt.⁵

Även terroristbrottslagen bygger på EU-direktiv. I EU:s penningtvättsförordning hänvisas till artikel 11 i direktiv (EU) 2017/541 (artikel 2.2), som utgjorde grunden till definitionen av finansiering av terrorism enligt terroristbrottslagen. Penningtvättsförordningen

⁴ Prop. 2021/22:133 s. 185.

⁵ Prop. 2021/22:133 s. 186.

medför därmed inte några nyheter gällande definitionen av finansiering av terrorism.

6.4 Definitioner i penningtvättsförordningen och sjätte penningtvättsdirektivet

Utredningens förslag: Det ska införas definitioner av EES, penningtvättsförordningen, sjätte penningtvättsdirektivet och verksamhetsutövare.

Penningtvättsförordningen innehåller ett stort antal definitioner som också gäller för direktivet (artikel 2 i penningtvättsförordningen och artikel 2 första stycket i sjätte penningtvättsdirektivet). Därutöver innehåller direktivet ytterligare definitioner (artikel 2).

Det fjärde penningtvättsdirektivets definitioner har införlivats i svensk rätt genom 1 kap. 8–10 §§ penningtvättslagen. De flesta av de befintliga definitionerna ser likadana ut i det nya regelverket, men med vissa förtydliganden. Därutöver mer än fördubblas antalet företeelser som definieras genom penningtvättsförordningen och sjätte penningtvättsdirektivet. En del av nyheterna är föranledda av definitioner hänförliga till nya tillämpningsområden eller andra nya regleringar medan vissa syftar till att i övrigt säkerställa en enhetlig tillämpning inom EU. Överväganden behöver göras kring de definitioner i sjätte penningtvättsdirektivet som ska införas i svensk rätt.

Penningtvättsförordningen, sjätte penningtvättsdirektivet och EES är begrepp som ska definieras i den nya penningtvättslagen för att underlätta tillämpningen av regelverket. Av de definitioner som anges i sjätte penningtvättsdirektivet är det också nödvändigt att definiera verksamhetsutövare. Övriga definitioner i artikel 2 i sjätte penningtvättsdirektivet ska inte införas i den nya penningtvättslagen, då det inte behövs för tillämpningen av lagens bestämmelser.

6.5 Personer i politiskt utsatt ställning

6.5.1 Nuvarande reglering

Verksamhetsutövare ska vidta skärpta åtgärder för kundkännedom i förhållande till personer i politiskt utsatt ställning (eng. politically exposed persons, PEP) och till kända medarbetare och familjemedlemmar till personer i politiskt utsatt ställning. En person i politiskt utsatt ställning anses genom sin position och sitt inflytande inneha en ställning som i sig utgör en risk för korruption och i förlängningen penningtvätt. Bestämmelserna har sin grund i regler från Fatf och omfattar omkring 180 länder. Detta innebär att reglerna delvis är utformade för länder och regioner med stora problem med korruption. Vem som är en person i politiskt utsatt ställning definieras i penningtvättslagen som en fysisk person som har eller har haft en viktig offentlig funktion i en stat eller i en internationell organisation. Med viktig offentlig funktion i en stat avses funktioner som

- stats- eller regeringschefer, ministrar samt vice och biträdande ministrar,
- parlamentsledamöter och ledamöter av liknande lagstiftande organ,
- ledamöter i styrelsen för politiska partier,
- domare i högsta domstol, konstitutionell domstol eller andra rättsliga organ på hög nivå vilkas beslut endast undantagsvis kan överklagas,
- högre tjänstemän vid revisionsmyndigheter och ledamöter i centralbankers styrande organ,
- ambassadörer, beskickningschefer samt höga officerare i försvarsmakten, och
- personer som ingår i statsägda företags förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan.

Med viktig offentlig funktion i en internationell organisation avses funktioner som direktörer, biträdande direktörer, styrelseledamöter och innehavare av liknande poster. Med internationell organisation avses sådana organisationer som har upprättats genom formella politiska överenskommelser mellan stater som har status som internationella fördrag. Verksamhetsutövare ska vidta skärpta kundkännedoms-

åtgärder även i förhållande till familjemedlemmar och kända medarbetare till en person i politiskt utsatt ställning. Med familjemedlem avses make, registrerad partner, sambo, barn och deras makar, registrerade partner eller sambor samt föräldrar. Med känd medarbetare avses

- en fysisk person som, enligt vad som är känt eller finns anledning att förmoda, gemensamt med en person i politiskt utsatt ställning är verklig huvudman till en juridisk person eller juridisk konstruktion eller som på annat sätt har eller har haft nära förbindelser med en person i politiskt utsatt ställning, och
- en fysisk person som ensam är verklig huvudman till en juridisk person eller juridisk konstruktion som, enligt vad som är känt eller finns anledning att förmoda, egentligen har upprättats till förmån för en person i politiskt utsatt ställning.

Med nära förbindelser avses nära affärsförbindelser och andra förbindelser som kan medföra att den kända medarbetaren kan förknippas med förhöjd risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Definitionerna av viktig offentlig funktion i en stat och i en internationell organisation, nära medarbetare och familjemedlem är hämtade från EU:s penningtvättsdirektiv och har angetts på motsvarande sätt i 1 kap. 9 och 10 §§ penningtvättslagen.

6.5.2 En förteckning över svenska viktiga offentliga funktioner

Utredningens bedömning: Penningtvättsförordningens krav på att medlemsstaterna ska utfärda en förteckning över viktiga offentliga funktioner behöver genomföras genom att dessa funktioner anges i lag.

Som har redovisats ovan motsvarar uppräkningsen av viktiga offentliga funktioner i penningtvättslagen den uppräkningsen som finns i fjärde penningtvättsdirektivet. Uppräkningsen i direktivet av viktiga offentliga funktioner i en stat är dock, till skillnad från den i penningtvättslagen, exemplifierande. När direktivet genomfördes i svensk rätt gjordes bedömningen att det inte hindrar att definitionen i den en-

skilda medlemsstaten görs uttömmande.⁶ Det innebär att verksamhetsutövare får bedöma om en person kan anses vara en person i politiskt utsatt ställning eller familjemedlem eller känd medarbetare till en person i politiskt utsatt ställning mot uppräkningslagen. För att säkerställa att verksamhetsutövare vidtar de åtgärder de ska i förhållande till personer i politiskt utsatt ställning bör det också vara lätt för verksamhetsutövare att identifiera de nationella funktioner som omfattas av penningtvättslagen. Nuvarande ordning är i det avseendet otillfredsställande.

I artikel 33 i penningtvättsförordningen anges att varje medlemsstat ska utfärda och uppdatera en förteckning som anger exakt vilka funktioner som i enlighet med nationella lagar och andra författningar betecknas som viktiga offentliga funktioner för tillämpningen av bestämmelsen om personer i politiskt utsatt ställning (artikel 2.25). Medlemsstaterna ska också kräva att varje internationell organisation som är ackrediterad inom deras territorium utfärdar och uppdaterar en förteckning över viktiga offentliga funktioner för tillämpningen av artikel 2.25. Förteckningarna ska anmälas till kommissionen och Amla. Motsvarande bestämmelser finns i fjärde penningtvättsdirektivet (artikel 20a). Vid genomförandet av det konstaterade regeringen att kraven i fråga om förteckningar över viktiga offentliga funktioner tillgodoses av uppräkningslagen av viktiga funktioner i den nya penningtvättslagen.⁷ Utredningen bedömer att genomförandet av artikel 33 i penningtvättsförordningen bör ske genom att de viktiga offentliga funktionerna anges i lag. Till skillnad från nuvarande bestämmelse i penningtvättslagen ska det också framgå vad de olika offentliga funktionerna innebär i svensk rätt.

⁶ Prop. 2016/17:173 s. 191 f.

⁷ Prop. 2019/20:55 s. 10 och 11.

6.5.3 De offentliga funktioner som ska omfattas av begreppet

Utredningens förslag: Med svensk viktig offentlig funktion i en stat ska avses följande funktioner:

1. statschefen eller den som annars tjänstgör som riksföreståndare eller tillfällig riksföreståndare, riksdagens talman och statsråd,
2. ledamöter i riksdagen,
3. styrelseledamöter i politiska partier som är representerade i riksdagen,
4. justitieråd,
5. riksrevisorn,
6. ledamöter i Riksbankens fullmäktige och direktion,
7. ambassadörer och andra beskickningschefer samt myndighetschefen i Försvarsmakten, och
8. verkställande direktörer och styrelseledamöter i bolag som staten har ett direkt eller indirekt rättsligt bestämmande inflytande över.

Utredningens bedömning: Vad som är viktiga funktioner i internationella organisationer som är ackrediterade i Sverige behöver inte förtydligas i lag.

Möjligheten att definiera ytterligare framstående offentliga funktioner bör inte utnyttjas.

I ett tidigare lagstiftningsärende har regeringen uttalat att det dåvarande penningtvättsdirektivets lista på viktiga offentliga funktioner genomgående tar sikte på de högsta nivåerna i ett land och att inga tjänstemän på mellannivå eller lägre omfattas.⁸ Uttalandet är i linje med Fatf:s rekommendationer och penningtvättsförordningen och bör också ligga till grund för vilka svenska funktioner som nu ska räknas upp i lagen. Det handlar alltså om funktioner och ämbeten vars maktställning skulle kunna missbrukas på ett särskilt allvarligt sätt.

Enligt direktivet ska stats- och regeringschefer anses inneha en viktig offentlig funktion. I Sverige är konungen eller en drottning som

⁸ Prop. 2008/09:70 s. 104 f.

enligt successionsordningen innehar Sveriges tron rikets statschef (5 kap. 1 § regeringsformen). Om konungen eller en drottning som är statschef är förhindrad att fullgöra sina uppgifter, inträder enligt gällande tronföljd medlem av konungahuset, som inte är förhindrad, för att som tillfällig riksföreståndare fullgöra statschefens uppgifter (5 kap. 4 §). Om konungahuset utslöcknar väljer riksdagen en riksföreståndare som ska fullgöra statschefens uppgifter tills vidare. Riksdagen väljer samtidigt en vice riksföreståndare (5 kap. 5 §). Riksdagen kan välja någon att efter regeringens förordnande tjänstgöra som tillfällig riksföreståndare när ingen med behörighet enligt 4 eller 5 § kan tjänstgöra. Talmannen eller, om han eller hon har förhinder, vice talman tjänstgör efter regeringens förordnande som tillfällig riksföreståndare, när ingen annan behörig kan tjänstgöra (5 kap. 7 §). Talmannen ersätter även i andra sammanhang statschefen vid dennes förfall (6 kap. 6 § regeringsformen, 3 kap. 6 § riksdagsordningen). Sammanfattningsvis görs bedömningen att statschefen, talmannen eller den som annars tjänstgör som riksföreståndare eller tillfällig riksföreståndare bör anses vara personer i politiskt utsatt ställning. Dessutom bör statsministern som regeringschef inkluderas (6 kap. 1 § regeringsformen).

När det gäller ministrar samt ställföreträdande eller biträdande ministrar motsvaras uttrycket ”minister” i Sverige av statsministern och övriga statsråd i regeringen (6 kap. 1 § samma lag). Ett statsråd kan vara en biträdande minister.

Med parlamentsledamöter eller ledamöter av liknande lagstiftande organ bör avses ledamöter i riksdagen. Däremot bör inte ledamöter i andra förtroendevalda organ, t.ex. Sametinget eller fullmäktige i kommuner och regioner, omfattas. I linje med den bedömningen bör med ledamöter av politiska partiers styrelser avses styrelseledamöter i sådana politiska partier som är representerade i riksdagen.⁹ Politiska partier är ideella föreningar vars sammansättning och organisation inte regleras i lag. Det finns alltså inget krav på att ett politiskt parti ska ha en styrelse. I praktiken finns det dock likheter mellan politiska partier med representation i riksdagen och andra associationsformer, framför allt ideella föreningar. De leds av en eller flera partiledare, har ett högsta beslutande organ – ofta benämnd stämma, årsmöte eller partikongress – där medlemmarna, antingen själva eller genom ombud, kan utöva sin rätt att besluta i partiets angelägenheter samt

⁹ Jfr prop. 2016/17:173 s. 509.

ett organ som är underställt stämman och som leder partiets verksamhet och inriktning mellan stämmorna. Det senare organet kallas ofta för partistyreelse och kan i princip sägas motsvara styrelsen i andra föreningar. Ledamöter i partistyreelser bör anses inneha en viktig offentlig funktion. Hos några partier förekommer det även andra organ, t.ex. partiråd eller verkställande utskott. Funktionen och sammansättningen hos dessa organ kan variera. I den mån ett sådant organ fullgör uppgifter som i andra föreningar normalt sett ankommer på föreningens styrelse, t.ex. att utöva ledningen av ett partis verksamhet, bör även ledamöter i dessa organ anses ingå i ett politiskt partis styrelse.

När det gäller domare i högsta domstolar, författningsdomstolar eller andra rättsliga organ på hög nivå vars beslut inte kan överklagas, utom under exceptionella omständigheter är de högsta domstolarna i Sverige Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen, som båda regleras i regeringsformen (11 kap 1, 8 och 13 §§). Det finns andra domstolar eller avdelningar i domstolar vars avgöranden regelmässigt inte kan överklagas, t.ex. Arbetsdomstolen eller mark- och miljööverdomstolen i Svea hovrätt. De har dock inte samma konstitutionella status och skydd som de två högsta domstolarna och de högsta domstolarna kan under vissa förutsättningar bevilja resning i avgjorda ärenden hos andra, lägre domstolar (11 kap. 13 §). Mot den bakgrunden bör endast justitieråd anses vara person i politiskt utsatt ställning i penningtvättsförordningens mening.

I fråga om ledamöter i revisionsrätter eller i centralbankers styrelser bör dessa omfatta de svenska motsvarigheterna, dvs. riksrevisorn (2 § lagen [2002:1023] med instruktion för Riksrevisionen) och ledamöter i Riksbankens fullmäktige och direktion (9 kap. 13 § regeringsformen).

I fråga om ambassadörer och *chargés d'affaires* får avsikten med direktivets bestämmelse antas vara att fånga upp de diplomatiska poster med högst rang som företräder ett land. Detta är i regel chefen för en beskickning eller en delegation vid en internationell organisation. I Sverige har chefen för en beskickning eller delegation titel som just ambassadör eller *chargé d'affaires* (endast vissa beskickningar), 2 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen. Ambassadörer och andra beskickningschefer bör därför anses vara personer i politiskt utsatt ställning.

När det sedan gäller höga officerare inom försvarsmakten kan det konstateras att strecksatsen, i ett svenskt perspektiv, tar sikte på befattningshavare vid en myndighet under regeringen, Försvarsmakten. Sverige har en förvaltningstradition med självständiga myndigheter och myndigheter under regeringen leds antingen av en myndighetschef (enrådsmyndighet), en styrelse (styrelsemyndighet) eller en nämnd (nämndmyndighet). Försvarsmakten är en enrådsmyndighet vars organisation till stor del bestäms av myndigheten själv (14 § förordningen [2007:1266] med instruktion för Försvarsmakten). Myndighetschefen benämns överbefälhavare och är för närvarande general. Myndighetschefen ansvarar för att besluta en arbetsordning och i den de närmare föreskrifter som behövs om bl.a. myndighetens organisation och handläggning av ärenden. Myndighetschefen ska som utgångspunkt avgöra ärenden som har principiell karaktär eller större betydelse (4 § myndighetsförordningen [2007:515]). Mot den ovan angivna bakgrunden bör endast myndighetschefen anses vara person i politiskt utsatt ställning enligt lagen.

Ledamöter i statsägda företags förvaltnings-, lednings- och tillsynsorgan bör inkludera verkställande direktörer och styrelseledamöter i statsägda bolag. I Sverige äger staten helt eller delvis 43 bolag.¹⁰ De flesta bolag är helägda, men det finns några bolag där staten har en mindre ägarandel. Enligt utredningens bedömning bör det avgörande för om ledningen i ett bolag ska anses som personer i politiskt utsatt ställning eller inte vara om staten har ett bestämmande inflytande över den juridiska personen. Ett bestämmande inflytande kan utövas genom ägande till mer än 50 procent eller befogenhet att på annat sätt diktera beslut i alla förekommande frågor, t.ex. genom att kunna utse majoriteten i företagets styrelse.¹¹ Om staten inte har ett bestämmande inflytande i ett företag får risken för den typ av korruption som bestämmelserna om personer i politiskt utsatt ställning avser att motverka anses vara mindre. Företaget kommer då dessutom vara skyldigt att anmäla sin verkliga huvudman till Bolagsverkets register över verkliga huvudmän (jfr 1 kap. 2 § registerlagen).

När det gäller den förteckning över viktiga funktioner i internationella organisationer som ska tillhandahållas kommissionen är penningtvättsförordningen formulerad på ett annorlunda sätt. Enligt penningtvättsförordningen är det de internationella organisationer

¹⁰ 2023 års redogörelse för företag med statligt ägande, skr. 2022/23:140.

¹¹ Jfr prop. 2016/17:173 s. 450 och 562.

som är ackrediterade inom medlemsstatens territorium – och alltså inte medlemsstaten – som ska utfärda och uppdatera en förteckning över relevanta funktioner.

Det finns cirka tio internationella organisationer med säte eller huvudkontor i Sverige. Organisationernas förhållande till svenska staten regleras i s.k. värdlandsavtal, som bl.a. anger organisationernas ställning, immunitet och privilegier. I regel anges även i avtalen vilka funktioner som ingår i organisationernas ledning och organisationerna anmäler också dessa uppgifter till Utrikesdepartementet. De uppgifter som krävs enligt penningtvättsförordningen finns alltså redan tillgängliga i Regeringskansliet och är också lätta att ta reda på för verksamhetsutövare. Det finns mot den bakgrunden inte något behov av att i lagen ta in en uppräkningslista över viktiga funktioner i dessa organisationer.

Penningtvättsförordningen ger medlemsstaterna möjlighet att tillföra ytterligare framstående offentliga funktioner än de som anges i förordningen (artikel 2.25 viii). Utredningen har övervägt om exempelvis vissa myndighetschefer bör anges i den nya penningtvättslagen. Det finns emellertid ett stort antal myndigheter av varierande storlek i Sverige. Att ange några av dessa skulle leda till avgränsningsproblem. Den nuvarande penningtvättslagen anger inte heller några andra myndighetschefer än de som följer av den ordinarie listan (1 kap. 9 § penningtvättslagen). Utredningen bedömer mot denna bakgrund att möjligheten att ange ytterligare framstående offentliga funktioner inte bör utnyttjas.

6.6 Tillämpningsområde

6.6.1 Den nuvarande regleringen

Tillämpningsområdet regleras i 1 kap. 2–5 §§ penningtvättslagen. Där framgår vilka verksamhetsutövare och vilka tjänster som omfattas. Bestämmelserna är en följd av kraven i det fjärde penningtvättsdirektivet. Direktivet ställde därutöver krav på medlemsstaterna att överväga om ytterligare verksamheter skulle omfattas av lagstiftningen.¹² Drygt 20 verksamhetstyper omfattas av den nuvarande regleringen

¹² Artikel 4 Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849.

och det är exempelvis banker och andra finansiella företag, advokat- och revisorsverksamhet, spelföretag och konsthandlare.

Sverige valde att utöka lagens tillämpningsområde något i förhållande till direktivet genom att även innefatta all pantbanksverksamhet och auktionsplattformar för handel med utsläppsrätter. En annan skillnad mellan svensk rätt och direktivet är att det vid kontantbetalningar i handel med varor tillämpas en gräns om 5 000 euro i stället för de i direktiven föreskrivna 10 000 euro.

I svensk rätt har också möjligheten att undanta vissa speltjänster från lagstiftningens tillämpningsområde utnyttjats. Det infördes däremot inget undantag för finansiell verksamhet i begränsad omfattning.

6.6.2 Tillämpningsområdet utvidgas i penningtvättsförordningen

Tillämpningsområdet i artikel 3 penningtvättsförordningen motsvarar till stor del vad som gäller enligt det fjärde penningtvättsdirektivet. Några ändringar har dock gjorts och kommer att beskrivas i det följande.

Tillämpningsområdet utvidgas till att innefatta leverantörer av kryptotillgångstjänster och leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster som inte omfattas av förordning (EU) 2020/1503. Det har skett en stor teknisk utveckling inom dessa områden de senaste åren och tekniken medger nya produkter och system för värdeöverföringar. Dessa tjänster är särskilt sårbara för att utnyttjas för illegala pengaflyttningar i det dolda. Det finns därför ett stort behov av att låta tillämpningsområdet omfatta de verksamhetsutövarna och en sådan utveckling ligger också i linje med de senaste FATF-standarderna.

Andra förändringar är att kreditgivare och förmedlare av hypotekslån och konsumentkrediter som inte är kredit- eller finansinstitut tillkommer som verksamhetsutövare för att garantera lika villkor mellan aktörer som erbjuder samma tjänster. Detta motsvarar nuvarande reglering beträffande verksamhetsutövare som bedriver verksamhet med bostadskrediter och konsumentkrediter (1 kap. 2 § 11 och 12 penningtvättslagen). Även tredjepartsfinansieringsförmedlare tillkommer. Det förekommer att tredjelandsmedborgare får uppehållstillstånd i medlemsstater som motprestation för att de gör investeringar i landet. Aktörer som för tredjelandsmedborgares räkning är delaktiga i system för uppehållstillstånd för investerare kommer

genom förordningen också att omfattas av penningtvättsregelverket. Sådana verksamhetsutövare finns i dagsläget inte i Sverige.

Samtliga dessa områden har identifierats som riskområden för penningtvätt och finansiering av terrorism och behöver därför regleras.

Personer som handlar med varor har tidigare haft en skyldighet att bland annat rapportera kontanttransaktioner som överstiger 10 000 euro, i Sverige 5 000 euro vid misstanke om penningtvätt eller terrorismfinansiering. Detta krav tas bort genom förordningen. I stället införs en unionsgräns för stora kontanttransaktioner på 10 000 euro. För personer som handlar med ädla metaller och ädelstenar bedöms riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism dock vara så stora att de omfattas och att den tidigare beloppsgränsen tas bort.

Skälet till att kravet vid varuhandel tas bort är att det har inneburit en administrativ börda för företagen samtidigt som regleringen har varit ineffektiv. Det har funnits en dålig förståelse för och tillämpning av kravet, brist på tillsyn och endast ett begränsat antal transaktioner har rapporterats till finansunderrättelseenheterna.

6.6.3 Reglering av vilka som är verksamhetsutövare och myndigheter som är tillsynsmyndigheter

Utredningens bedömning: Tillsynsmyndigheter för tillkommande verksamhetsutövare bör regleras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Vilka aktörer som är verksamhetsutövare framgår av penningtvättsförordningen och bör inte ytterligare regleras i den nya penningtvättslagen annat än om det är fråga om svenska nationella val.

Penningtvättsförordningen är direkt tillämplig och varken ska eller får genomföras i eller omvandlas till nationell rätt. I artikel 3 i penningtvättsförordningen anges vilka verksamhetsutövare som omfattas av den. I penningtvättsförordningen finns också övriga bestämmelser som verksamhetsutövarna ska tillämpa. Det framstår mot denna bakgrund som naturligt att inte införa några svenska bestämmelser om vilka typer av verksamheter som omfattas av förordningen. Detta även om artikel 3 i penningtvättsförordningen hade kunnat vara mer lättillgängligt skriven. I den mån utredningen föreslår att det ska införas svenska regleringar som går utöver EU-rätten behöver verksamhetsutövare dock anges i den nya penningtvättslagen.

Sammantaget bedömer utredningen alltså att vilka aktörer som är verksamhetsutövare ska framgå av penningtvättsförordningen och inte bör regleras ytterligare i den nya penningtvättslagen annat än om det är fråga om svenska nationella val.

Verksamhetsutövarna ska stå under tillsyn. Vilken myndighet som ska utöva tillsyn över respektive kategori av verksamhetsutövare behöver alltså regleras. Utredningen avser inte att föreslå några förändringar beträffande vilka myndigheter som utövar tillsyn över befintliga verksamhetsutövare. Det tillkommer dock, som tidigare redovisat, vissa nya verksamhetsutövare genom penningtvättsförordningen. Vilka myndigheter som ska vara tillsynsmyndigheter anges i både lag, exempelvis beträffande verksamheter som står under Finansinspektionens tillsyn, och i förordning, som för verksamheter som står under länsstyrelsernas tillsyn. Förändringar i kretsen av tillsynsmyndigheter kan behöva ske snabbt för att följa med den utveckling som sker på penningtväts- och terrorismfinansieringsområdet. Det framstår därför som lämpligt att tillkommande verksamhetsutövare regleras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Utredningen bedömer således att tillsynsmyndigheter för tillkommande verksamhetsutövare bör regleras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

6.6.4 Identifiering av riskutsatta sektorer på nationell nivå

Som ovan nämnts innebär penningtvättsförordningen att tillämpningsområdet för penningtväts- och terrorismfinansieringslagstiftningen utvidgas något. Utöver vad som gäller enligt förordningen har Sverige, i likhet med övriga medlemsstater, möjlighet att därutöver utöka tillämpningsområdet till att omfatta ytterligare verksamhetsutövare. Denna möjlighet kan användas efter att en riskbedömning har gjorts och medlemsstaten identifierat risk för penningtvätt och finansiering av terrorism inom ytterligare sektorer (artikel 3 och 8 i sjätte penningtvätsdirektivet). Detta har i Sverige skett genom Polismyndighetens rapport Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021. Bakom bedömningarna står, förutom Polismyndigheten, ytterligare 15 myndigheter och Sveriges advokatsamfund.

Mot bakgrund av rapporten och hur befintlig lagstiftning har fungerat finns det alltså skäl att överväga om svensk rätt bör behålla de undantag som redan finns genom att tidigare direktiv genomförts i nuvarande lagstiftning och om ytterligare undantag bör göras. I kommande avsnitt följer utredningens resonemang kring detta.

6.7 Verksamhetsutövare som omfattas av nuvarande reglering bör behållas

6.7.1 Pantbanker

Utredningens förslag: Penningtvättslagstiftningen ska även fortsättningsvis omfatta verksamhet som bedrivs enligt pantbankslagen.

Att låta penningtvättslagstiftningen avse all pantbanksverksamhet utgör ett av få områden där den svenska regleringen har varit mer omfattande än den EU-rättsliga. Även utan den specifikt svenska regleringen hade viss verksamhet ändå omfattats, transaktioner där kontanthandel över beloppsgränsen sker.

Skälen för att låta pantbanksverksamhet omfattas har främst varit att pantsättning kan utnyttjas för penningtvätt. Det skulle då också kunna säkerställas att penningtvättslagstiftningen träffade all finansieringsverksamhet likvärdigt.

Penningtvätt genom pantbanker kan exempelvis gå till så att personer pantsätter illegalt åtkomna föremål, såsom klockor eller ädelstenar, och i utbyte får pengar som framstår som legala. Ett annat sätt är att använda kontanter med brottsligt ursprung för att köpa pantsatta varor.¹³

Pantbankernas sårbarhet för penningtvätt bedöms som medel på en fyrgradig skala från låg-hög, trots att sektorn är lättillgänglig för penningtvätt. Skälen till detta är att verksamheten är reglerad och att lånebeloppen generellt är låga.¹⁴

Utredningen bedömer, trots att pantbanksverksamheten inte är så svårt utsatt för penningtvätt, att de skäl som gjordes gällande vid införandet av den svenska regleringen alltså har bärighet. Utred-

¹³ Polismyndighetens rapport Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021 s. 88.

¹⁴ Polismyndighetens rapport Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021, s. 88.

ningen föreslår därför att även fortsättningsvis ha kvar den svenska regleringen och att den införs i den nya penningtvättslagen.

6.7.2 Auktionsplattformar för handel med utsläppsrätter

Utredningens förslag: Auktionsplattformar för handel med utsläppsrätter ska alltså omfattas av penningtvättslagstiftningen.

Utöver vad som gällt enligt fjärde penningtvättsdirektivet har Sverige valt att låta penningtvättslagstiftningen vara tillämplig på auktionsplattformar för handel med utsläppsrätter (1 kap. 5 § penningtvättslagen). Anledningen till detta är att regeringen ansett det nödvändigt för att uppfylla kraven enligt förordning (EU) nr 1031/2010.¹⁵ Den förordningen om auktionering av utsläppsrätter för växthusgaser har inte ändrats. Det finns därmed fortfarande ett behov av att låta sådana auktionsplattformar omfattas av penningtvättsregelverket i svensk rätt. Utredningen gör därför bedömningen att en bestämmelse för auktionsplattformarna ska införas i den nya penningtvättslagen.

6.7.3 Kontant varuhandel

Utredningens förslag: Penningtvättslagstiftningen ska även fortsättningsvis omfatta kontant varuhandel där beloppet uppgår till motsvarande 5 000 euro eller mer.

I det fjärde penningtvättsdirektivet har personer som handlat med varor, om betalt eller mottaget belopp har uppgått till minst 10 000 euro i kontanter, omfattats av regelverket. Regleringen i direktivet var ett minimikrav och Sverige valde att gå ännu längre vid genomförandet av direktivet i svensk rätt. I svensk rätt har beloppsgränsen för varuhandlare vid kontanta betalningar varit minst 5 000 euro (1 kap. 2 § penningtvättslagen).

Skälet till att lagstiftaren valde att skärpa den svenska regleringen var att riskerna bedömdes som stora att brottvinster tvättades genom till exempel köp av guld, bilar eller exklusiva smycken. Lagstiftaren

¹⁵ Prop. 2016/17:173 s. 195.

konstaterade också att det i Sverige är vanligt att större betalningar genomfördes utan kontanter och att utvecklingen i landet har gått snabbare än i övriga europeiska länder. Mot denna bakgrund bedömde lagstiftaren att en gräns om 5 000 euro var väl underbyggd. Att låta alla kontantbetalningar omfattas, utan beloppsgräns, diskuterades i 2015 års penningtvättsutredning men avfärdades av det skälet att det skulle slå oproportionerligt hårt mot verksamheter med kontant-hantering i mindre omfattning som inte är föremål för penningtvätt eller finansiering av terrorism.¹⁶

Som tidigare har redovisats har bestämmelsen i fjärde penningtvättsdirektivet gällande varuhandlare inte förts över till penningtvättsförordningen. I stället har det införts en begränsning av stora kontantbetalningar (artikel 59 i penningtvättsförordningen). Begränsningen gäller både för handel med varor och med tjänster och för såväl mottagande som utförande av kontantbetalningar.

Kontant varuhandel är ett område som är förknippat med hög risk för penningtvätt. Även om det, som ovan redovisat, inkommit få misstankerapporter från kontanta varuhandlare är detta enligt utredningens bedömning inte ett tungt vägande skäl till att ta bort nuvarande reglering. Behovet av tillsyn i det här verksamhetsområdet är alltså stort och en omfattande penningtvätt sker exempelvis genom handel med exklusiva varor. Utredningen ska därtill sträva efter att bibehålla nuvarande svensk reglering och beakta svenska förhållanden. Utredningen föreslår därför att penningtvättslagens bestämmelse om varuhandlare förs över till den nya penningtvättslagen.

6.7.4 Tröskelvärdet för kontantbetalningar

Utredningens förslag: Regeringen ska ha möjlighet att tillfälligt lyfta kontantförbudsgränsen i händelse av krissituationer som omöjliggör betalningar nationellt.

Utredningens bedömning: Möjligheten att föreskriva om en lägre kontantförbudsgräns än den penningtvättsförordningen anger bör inte utnyttjas.

¹⁶ SOU 2016:8 s. 150.

I artikel 59 i penningtvättsförordningen har det införts en begränsning av stora kontantbetalningar. Begränsningen gäller både för handel med varor och med tjänster och för såväl mottagande som utförande av kontantbetalningar. Medlemsstaterna har möjlighet att anta lägre gränser än 10 000 euro efter samråd med Europeiska centralbanken (ECB). Samrådet består i att höra ECB i enlighet med artikel 2.1 i rådets beslut 98/415/EG då rättsreglerna ligger inom ECB:s behörighetsområde enligt fördraget. Att ECB ska höras är hänförligt till att euron är lagligt betalningsmedel i de flesta EU-länder och att ECB ger ut euron. Dessa lägre gränser ska sedan anmälas till kommissionen inom tre månader efter det att åtgärden införts på nationell nivå (artikel 59.2). Fråga uppkommer således om det finns skäl att i svensk rätt anta en lägre förbudsgräns än vad penningtvättsförordningen föreskriver.

Enligt 4 kap. 12 § lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank är kontanter (och beredskapspengar) lagliga betalningsmedel. Innebörden av lagligt betalningsmedel är att var och en är skyldig att ta emot sedlar och mynt som betalning.¹⁷ Skyldigheten kan dock avtalas bort i civilrättsliga förhållanden eller vissa offentligrättsliga förhållanden av civilrättslig karaktär (se HFD 2015 ref 49). Det kan också göras undantag från skyldigheten i författning (se t.ex. 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen [2011:1244]). Utgångspunkten är således att kontanta betalningar ska vara möjliga. Även om kontantanvändningen i Sverige minskar alltmer kan det finnas ett behov av att göra större betalningar, särskilt om krissituationer som drabbar betalningssystemet inträffar. Utredningen bedömer att skälen för att sänka kontantförbudsgränsen inte så är så starka att det är motiverat att utnyttja möjligheten som penningtvättsförordningen föreskriver. Sanktioner kopplade till överträdelser av kontantförbudet behandlar utredningen i avsnitt 16.8.

Av artikel 59.7 framgår att medlemsstaterna tillfälligt får lyfta kontantförbudsgränsen vid force majeure-situationer som resulterar i att det nationella betalningssystemet ligger nere. För att så ska kunna ske behöver en svensk reglering införas där en myndighet ges rätt att fatta ett sådant beslut. Med hänsyn rådande omvärldsläge och eventuella framtida kriser bedömer utredningen att det är nödvändigt att utnyttja den möjlighet som penningtvättsförordningen medger. Kon-

¹⁷ Prop. 1986/87:143 s. 64.

tantförbudsgränsen får endast lyftas tillfälligt och undantaget ska motiveras till kommissionen.

Utredningen behöver också ta ställning till vilken myndighet som ska ges beslutanderätten. Exempelvis hade Riksbanken utifrån sitt uppdrag enligt 5 kap. riksbankslagen eller Finansinspektionen utifrån sitt sektorsansvar enligt förordningen om (2022:524) om statliga myndigheters beredskap kunnat vara lämpliga. Utredningen bedömer dock att en kris som innefattar att de nationella betalningssystemen helt ligger nere är på en sådan nivå att beslut bör fattas av regeringen. Utredningen föreslår därför att regeringen ska ha möjlighet att tillfälligt lyfta kontantförbudsgränsen i händelse av krissituationer som omöjliggör betalningar nationellt.

6.7.5 Undantaget för vissa speltjänster

Utredningens förslag: De spelformer som varken kräver licens eller registrering enligt spellagen (2018:1138) ska fortsätta vara undantagna från penningtvättslagstiftningens tillämpningsområde. Från tillämpningsområdet undantas som tidigare även spel på varuspelsautomater.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag för vissa speltjänster från tillämpning av penningtvättsförordningen eller bestämmelser i den.

Spel är generellt en sektor där risken för penningtvätt bedöms som hög.¹⁸ Utgångspunkten är därför att speltjänster omfattas av penningtvättslagstiftningen.

I fjärde penningtvättsdirektivet gavs medlemsstaterna dock möjligheten att undanta vissa speltjänster vid införlivandet av direktivet. En förutsättning för att det skulle få ske var att det fanns belägg för att tjänsterna på grund av sin art, och i förekommande fall, driftomsättning utgjorde en låg risk.

Penningtvättsförordningen ger samma möjlighet till undantag som fjärde penningtvättsdirektivet har gjort (artikel 4). Riskbedömningen av speltjänster ska göras i följande tre delar (artikel 4.2). Sårbarheten för penningtvätt och finansiering av terrorism samt begränsande

¹⁸ Polismyndighetens rapport Penningtvätt på spelmarknaden s. 18.

faktorer hos speltjänsterna, de risker som transaktionernas storlek och de betalningsmetoder som används medför och det geografiska område där speltjänsterna tillhandahålls. I penningtvättsförordningen har den sistnämnda bedömningsgrunden om det geografiska området där speltjänsterna tillhandahålls tillkommit. Därutöver ska hänsyn också tas till resultatet av den överstatliga riskbedömning kommissionen gjort i enlighet med artikel 7 i penningtvättsdirektivet (artikel 4.2 andra stycket i penningtvättsförordningen).

Av förordningen följer också att medlemsstaterna ska inrätta en riskbaserad övervakningsverksamhet eller vidta andra lämpliga åtgärder för att säkerställa att undantag som beviljas för vissa speltjänster inte missbrukas (artikel 4.3). Ett motsvarande krav fanns i fjärde penningtvättsdirektivet (artikel 2.9) och föranledde inga lagstiftningsåtgärder då det direktivet genomfördes i svensk rätt.

Utredningen bedömer att Spelinspektionens tillsyn över de tillhandahållare av speltjänster som omfattas av undantaget är tillräcklig för att beivra missbruk och att det inte krävs några lagstiftningsåtgärder för att uppfylla artikelns krav.

I svensk rätt genomfördes undantaget genom att låta lagstiftningen omfatta spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt spellagen (1 kap. 2 § penningtvättslagen). Därigenom undantogs spelverksamhet som saknar licens eller registrering. Även varuspeleautomater undantogs från tillämpningsområdet. Varuspel är spel där vinst betalas ut i varor och inte kan lösas in i pengar. Ett exempel på en varuspeleautomat är kranautomater som finns på många tivolin, där man med en gripklo kan ta upp sin vinst.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, gavs därutöver möjlighet att meddela föreskrifter om undantag för vissa speltjänster (8 kap. 1 § penningtvättslagen). Regeringen har gett Spelinspektionen denna uppgift (20 § 2009 års förordning).

Exempel på spelverksamhet som inte kräver licens eller registrering är så kallade massmedialotterier som korsordstävlingar och liknande samt småskaliga lotterier anordnade av ideella föreningar. Dessa spelformer bedöms vara så kringskurna av spellagens bestämmelser att risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism bedöms som försumbar. Det är också verksamhet med låg driftsomsättning.

Utredningen gör därför bedömningen att det är motiverat att behålla nuvarande undantagsreglering även vid införandet av penningtvättsförordningen. På samma sätt resonerar utredningen i fråga om

spel på varuspelsautomater. Även dessa bör därför undantas. Föreskriftsrätten på området bör alltså vara möjlig för regeringen, eller den myndighet regeringen bemyndigar.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att undantagsregleringen på spelområdet bör fortsätta gälla efter penningtvättsförordningens genomförande. Bestämmelser med den innebörden bör därför införas i den nya penningtvättslagen.

6.7.6 Undantaget för tillfällig eller begränsad finansiell verksamhet

Utredningens bedömning: De möjligheter till undantag för den som bedriver finansiell verksamhet tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning som penningtvättsförordningen erbjuder bör inte genomföras i svensk rätt.

I likhet med vad som föreskrevs i fjärde penningtvättsdirektivet finns det en möjlighet i penningtvättsförordningen (artikel 5) att undanta verksamhetsutövare som bedriver finansiell verksamhet tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning. Detta förutsätter också att risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism är mycket liten. Verksamheten ska vara begränsad både i absoluta termer och sett till antalet transaktioner. Den finansiella verksamheten ska vara en bi-verksamhet till och ha direkt samband med verksamhetsutövarens huvudverksamhet. Den får också bara erbjudas till huvudverksamhetens kunder. Som typexempel kan nämnas ett hotell som erbjuder sina gäster valutaväxling i liten skala.

Vid genomförandet av fjärde penningtvättsdirektivet bedömde lagstiftaren att det var svårt att fastslå att någon finansiell verksamhet som skulle kunna vara aktuell för undantaget hade mycket låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det saknades även i övrigt bärande skäl för att införa ett undantag.

Utredningen delar den bedömning som lagstiftaren tidigare gjort. Något undantag för tillfällig eller mycket begränsad finansiell verksamhet bör alltså inte införas.

6.7.7 Förhandsanmälan vid undantag

I den mån medlemsstaterna vill göra undantag gällande speltjänster eller finansiella verksamheter (artiklarna 4–5 penningtvättsförordningen) ska detta anmälas till kommissionen (artikel 6 penningtvättsförordningen). Anmälan ska enligt nämnda artiklar innehålla en motivering till undantaget, baserad på relevant riskbedömning. Kommissionen beslutar därefter om undantaget kan medges. Vidare ska undantagsregleringar omprövas regelbundet och under alla förhållanden i samband med att den nationella riskbedömningen genomförs. Anmälan till kommissionen bör enligt utredningens bedömning göras av regeringen.

Om medlemsstaterna vill behålla undantag som medgetts enligt fjärde penningtvättsdirektivet ska dessa anmälas till kommissionen inom tre månader från penningtvättsförordningens ikraftträdande (artikel 6.4). Ett exempel på ett sådant undantag är undantaget för vissa speltjänster som Sverige har. Anmälan bör göras av regeringen.

6.7.8 Förfarandet vid nya bestämmelser om ytterligare verksamhetsutövare

Om en medlemsstat vill att kraven i penningtvättsförordningen ska omfatta ytterligare verksamhetsutövare än vad som anges i förordningen ska vissa förfaranden iakttas enligt förordningen. För nya regler krävs att medlemsstaten underrättar kommissionen och bifogar en motivering av sin riskbedömning, påverkan på den inre marknaden, en beskrivning av vilka delar av penningtvättsförordningen som ska tillämpas på dessa verksamhetsutövare och författningstext till de nationella bestämmelser som avses antas (artikel 3.2 i sjätte penningtvättsdirektivet). Därefter ska kommissionen avge ett detaljerat yttrande om lämplighet och proportionalitet samt om kommissionen har avsikt att föreslå regler på unionsnivå (artikel 3.4).

Om medlemsstaten vill behålla nationella bestämmelser om ytterligare verksamhetsutövare från det fjärde penningtvättsdirektivet, som i Sverige gällande pantbanker och auktionsplattformar (se ovan avsnitt 6.7.1 och 6.7.2), gäller artikel 3.7. Av artikeln framgår att medlemsstaten ska underrätta kommissionen senast sex månader efter införlivandet av direktivet och bifoga en motivering till varför det finns risk för penningtvätt och terrorismfinansiering inom dessa sek-

torer. Kommissionen ska därefter avge ett detaljerat yttrande enligt artikel 3.4.

Skillnaden i förfarandet mellan att införa helt nya bestämmelser och att behålla befintliga särregleringar är således att det för de sistnämnda inte finns något krav på att bifoga författningstext. Utredningen gör bedömningen att det inte finns något hinder mot att införa nya bestämmelser eller att föra över befintliga till den nya penningtvättslagen i väntan på kommissionens yttrande.

Underrättelserna till kommissionen bör göras av regeringen, då regeringen styr riket och företräder Sverige internationellt (1 kap. 6 § och 10 kap. regeringsformen).

6.7.9 Ytterligare verksamhetsutövare bör inte omfattas

Utredningens bedömning: Ytterligare verksamhetsutövare än de redan befintliga bör inte omfattas av penningtvättslagstiftningen.

Utredningens förslag: Skyldigheten att lämna uppgifter på begäran av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen ska även fortsättningsvis gälla den som bedriver penninginsamling för humanitärt, välgörande, kulturellt eller annat allmännyttigt ändamål.

Ett av utredningens uppdrag är att bedöma om lagstiftningen bör tillämpas för ytterligare verksamhetsutövare. Vid bedömningen bör den risk som verksamheten medför relaterad till penningtvätt och finansiering av terrorism få avgörande betydelse. Samtidigt måste hänsyn också tas till att ett av syftena med förordningen är att skapa en enhetlig penningtvättslagstiftning i medlemsstaterna och att regleringarna inte betungar verksamhetsutövare mer än vad som är nödvändigt.

Fördelen med att medlemsstaterna kan utnyttja nationella valmöjligheter är att de kan beakta nationella förhållanden och därmed säkerställa en effektiv reglering av verksamheter som bedöms riskfyllda i varje medlemsland. Nackdelen är att en alltför omfattande nationell reglering skulle leda till tillämpningsproblem, exempelvis för aktörer som bedriver verksamhet i flera EU-länder. Kommissionen utövar också kontroll och prövar de nationella val som medlems-

staterna vill införa. Detta är en relativt omfattande procedur (artikel 3 i sjätte penningtvättsdirektivet).

Möjligheten att utvidga tillämpningsområdet följer av artikel 3 i sjätte penningtvättsdirektivet. Om medlemsstaterna efter sin nationella riskbedömning bedömer att det finns risk för penningtvätt och finansiering av terrorism för verksamhetsutövare inom andra sektorer kan medlemsstaterna besluta att kraven i penningtvättsförordningen även ska gälla för dessa (artikel 3.1). Den närmare gången för hur det går till vid införandet av nya bestämmelser och kontakterna med kommissionen, se avsnitt 6.7.7.

I rapporten Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism 2020/2021 lyfter Polismyndigheten behovet av att regelverket behöver omfatta ytterligare verksamhetsutövare. I rapporten nämns verksamhetsutövare inom elektroniska id-tjänster, elektroniska överföringstjänster och gireringstjänster, varuhandel med kryptovalutor och vissa verksamheter inom fintech-sektorn. I rapporten påtalas dessutom riskerna inom kontanthandel med tjänster, som påminner om kontanthandel med varor, och stiftelser samt insamlingsrörelser.

Elektroniska och finansteknologiska verksamheter samt kontanthandel med tjänster

Utvecklingen inom elektroniska och finansteknologiska området går snabbt. Utbudet av och intresset för till exempel kryptotillgångar har ökat kraftigt de senaste åren. De har varit svåra att kontrollera för de brottsbekämpande myndigheterna och har därmed dragit till sig intresse från kriminella aktörer som ägnar sig åt penningtvätt och terrorismfinansiering. Detta har noterats av kommissionen. En rad EU-regleringar har därför tillkommit för att få bukt med problemet. Däribland direktiv (EU) 2018/843 som har utvidgat tillämpningsområdet för ramen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism till att omfatta två typer av leverantörer av kryptotillgångstjänster. Leverantörer som erbjuder växlingstjänster mellan virtuella valutor och fiatvalutor och tillhandahållare av plånböcker för virtuella valutor. Ytterligare lagstiftning, Micaförordningen¹⁹, träder snart i kraft

¹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1114 av den 31 maj 2023 om marknader för kryptotillgångar och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 1095/2010 samt direktiven 2013/36/EU och (EU) 2019/1937.

och kommer att reglera kraven för att få tillstånd att tillhandahålla kryptotillgångstjänster på den inre marknaden. Leverantörer av kryptotillgångstjänster omfattas vidare av penningtvättsförordningen. Det kommer därtill vara förbjudet att tillhandahålla eller förvara anonyma kryptotillgångsplånböcker (artikel 58.1).

Mot bakgrund av detta och den kommande EU-lagstiftningen på området bedömer utredningen att det inte är nödvändigt att särskilt reglera varuhandel med kryptovalutor eller kryptovalutor som betalningsmedel, även om dessa företeelser innebär en hög risk för penningtvätt.

Beträffande övriga verksamhetsutövare som identifieras i Polismyndighetens rapport som till exempel elektroniska id-tjänster, elektroniska överföringstjänster och gireringstjänster och vissa verksamheter inom fintech-sektorn är det i dag svårt att bedöma hur stora riskerna är och hur stora riskerna kommer vara i framtiden inom dessa områden. Detta talar i nuläget mot att låta de omfattas av penningtvättsregelverket.

Varuhandlare särbehandlas inte längre genom penningtvättsförordningen utan det gäller i stället ett generellt förbud mot kontantbetalningar överstigande visst belopp. Utredningen gör därför bedömningen att det inte finns något behov att särskilt reglera kontanthandel med tjänster.

Insamlingsverksamhet och stiftelser

Insamlingsverksamhet har i tidigare, i 2015 års penningtvättsutredning, varit föremål för överväganden om huruvida verksamheten ska omfattas av penningtvättslagstiftningens tillämpningsområde.²⁰

Redan i 2014 års nationella strategi mot penningtvätt och finansiering av terrorism var insamlingsverksamhet ett särskilt fokusområde. Detta motiverades i strategin med att sådan verksamhet var förenad med stor risk för finansiering av terrorism. Internationellt har Fatf indikerat att insamlingssektorn drar till sig kriminella aktörer för att tvätta pengar och finansiera terrorism. Insamlingsorganisationerna kan utnyttjas både medvetet och omedvetet.²¹ Vid medvetet utnyttjande är det tydligt för donatorerna att deras gåvor finansierar terro-

²⁰ SOU 2016:8 s. 167–169.

²¹ Polismyndighetens rapport Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021, s. 33.

ristverksamhet medan det vid omedvetet utnyttjande utåt framstår som om pengarna exempelvis är avsedda för stöd i kris- och konfliktområden när de i själva verket går till terrorister.

Insamlingsverksamhet bedrivs vanligen i stiftelseform och i ideella föreningar. Den låga kontrollen inom dessa associationsformer är en bidragande orsak till att organisationerna utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Andra orsaker är att de åtnjuter allmänhetens förtroende, att det förekommer mycket kontantbetalningar och att verksamheterna ofta är gränsöverskridande. Tillsynen över dessa verksamheter och kontrollen i form av registrering eller rapportering har varit begränsad.

Under senare år har myndigheternas möjlighet till tillsyn förbättrats och den kommer förbättras ytterligare genom kravet på att registrera verklig huvudman i penningtvättsförordningen, se kapitel 8. Enligt nuvarande reglering är en verksamhetsutövare och den som bedriver eller under de senaste fem åren har bedrivit penninginsamling för humanitärt, välgörande, kulturellt eller något annat allmännyttigt ändamål skyldig att på begäran lämna de uppgifter som behövs för en utredning om penningtvätt eller finansiering av terrorism till Polismyndigheten och Säkerhetspolisen (se 4 kap. 3 och 6 §§ penningtvättslagen). Denna lagreglering går utöver vad som har krävts enligt EU-rätten. Utredningen bedömer att regleringen är nödvändig för att säkerställa tillsynen över insamlingsrörelserna. Utredningen föreslår därför att motsvarande bestämmelser införs i den nya penningtvättslagen. Utredningen behandlar clearingbolag och tillhandahållare av finansiell infrastruktur som avser omedelbara betalningar i avsnitt 19.2.

Möjligheten att kontrollera insamlingsorganisationernas verksamhet är således större än för några år sedan. Om organisationerna omfattades av penningtvättsregelverkets tillämpningsområde skulle visserligen kontrollmöjligheterna förbättras ytterligare. Samtidigt skulle det förhållandet att penningtvättsregelverket blir tillämpligt medföra en ökad administrativ börda för skötsamma insamlingsorganisationer som verkar för välgörande ändamål och göra det svårare för dem att bedriva sin verksamhet. Det får också beaktas att utredningen i möjligaste mån ska sträva efter att bibehålla nuvarande svensk reglering. Sammantaget gör utredningen bedömningen att skälen för att definiera insamlingsorganisationer som verksamhetsutövare enligt penningtvättsförordningen inte är så starka, med hänsyn till nackdelarna, att det finns anledning att ändra den nuvarande ordningen. Utredningen

bedömer därför att tillämpningsområdet för verksamhetsutövare inte bör utvidgas i denna del.

Stiftelser är i sig en konstruktion som den nationella riskbedömningen tar upp som ett riskobjekt. En stiftelse omfattas inte av penningtvättsregelverket om det inte är så att stiftelsen bedriver en sådan verksamhet som faller inom katalogen av verksamhetsutövare i penningtvättsförordningen. Det är dock sällsynt att stiftelser bedriver den typen av verksamhet.²² Den övervägande majoriteten av stiftelserna faller alltså utanför lagstiftningens tillämpningsområde. Problemen med stiftelserna jämfört med andra associationsformer är sammankopplade med att det är svårt för de brottsbekämpande myndigheterna att få information om en stiftelse och dess företrädare. Vilka som anses utöva den yttersta kontrollen över en stiftelse framgår av 1 kap. 6 § registerlagen. För stiftelser som bedriver insamlingsverksamhet gäller vidare 4 kap. 6 § penningtvättslagen. Dessa bestämmelser upphävs genom utredningens förslag men utredningen föreslår att motsvarande bestämmelser i den nya penningtvättslagen beträffande insamlingsverksamhet. För regleringen av verkliga huvudmän i stiftelser, se avsnitt 8.6.

Länsstyrelserna är ansvariga för regional registrering av stiftelserna inom sina områden. Registret är dock inte komplett och registrering är ingen förutsättning för att stiftelsen ska få rättskapacitet. Det innehåller inte heller information om styrelseledamöters in- och utträde och kan således inte användas för att utläsa vem som är ansvarig. Många stiftelser registrerar sig dock eftersom det är ett krav för att få ett organisationsnummer hos Skatteverket. Organisationsnumret underlättar för att bedriva verksamhet och exempelvis få ett bankkonto.

En stor del av problematiken med stiftelser handlar således om myndigheternas möjligheter att kunna inhämta information. Utredningen bedömer emellertid inte att problemen är så stora att det motiverar att låta alla stiftelser, oavsett vilket område de verkar inom, omfattas av lagstiftningens tillämpningsområde.

Mot denna bakgrund gör utredningen bedömningen att det saknas skäl att utvidga tillämpningsområdet till att även omfatta stiftelser som inte bedriver verksamhet som i dag omfattas av penningtvättsregelverket.

²² Polismyndighetens rapport Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021, s. 32.

6.8 Krav som rör vissa tjänsteföretag

Utredningens bedömning: Befintlig lagstiftning uppfyller kraven i sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om tjänsteföretag.

I sjätte penningdirektivet ställs regleringskrav på medlemsstaterna att införa i sin nationella lagstiftning för vissa sektorer. Det gäller krav på antingen tillstånd eller registrering för valutaväxlings- och checkinlösningskontor och tjänsteleverantörer till truster och bolag samt att tillhandahållare av speltjänster måste regleras (artikel 4). Motsvarande krav fanns i fjärde penningtvättsdirektivet.

Enligt Polismyndighetens rapport Penningtvätt via växlingskontor har valutaväxling en central funktion för kriminellas omsättning och tvätt av brottsvinster. Rapporten har bland annat föranlett ändringar i lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet som skärper regleringen för valutaväxlare och andra finansiella institut.

Ändringarna innebär att den som bedriver valutaväxling och annan finansiell verksamhet ska registrera sig även om verksamheten inte bedrivs i väsentlig omfattning eller är den huvudsakliga (2 §). Det har också införts ett lämplighetskrav för den som bedriver, leder eller äger sådan verksamhet (3 §). Finansinspektionen får vidare besluta om sanktionsavgifter för den som bedriver registreringspliktig verksamhet utan att ansöka om registrering, inte uppfyller de krav som ställs på verksamheten eller inte lämnar begärda upplysningar till inspektionen (10–13 §§). Lagstiftningen har alltså stärkts ytterligare i förhållande till direktivets krav på tillstånd eller registrering för valutaväxlare.

Vid genomförandet av fjärde penningtvättsdirektivet i svensk rätt bedömdes de befintliga reglerna, efter vissa mindre ändringar, vara tillräckliga för att uppfylla kraven beträffande valutaväxlings- och checkinlösningsföretag, tjänsteleverantör till truster och bolag samt speltjänstföretag.²³

Utredningen gör bedömningen att kraven på tjänsteföretag enligt sjätte penningtvättsdirektivet inte medför något behov av ytterligare lagstiftning, med beaktande av ändringarna i valutaväxlingslagen som

²³ Prop. 2016/17:173 s. 333.

skedde under år 2023. Ytterligare ändringar i valutaväxlingslagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.²⁴

6.9 Kontaktpunkter

Utredningens förslag: Om en verksamhetsutövare med huvudkontor i en annan stat inom EES tillhandahåller betaltjänster, levererar kryptotjänsttillgångar eller ger ut elektroniska pengar i Sverige ska Finansinspektionen kunna besluta att verksamhetsutövaren ska utse en central kontaktpunkt i Sverige, förutsatt att tjänsterna inte tillhandahålls genom en filial eller ett dotterföretag i landet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den centrala kontaktpunktens organisation, kompetens, befogenheter, oberoende och funktion.

Kommissionen har identifierat särskild sårbarhet vad gäller penningtvätt vid utgivning av elektroniska pengar och tillhandahållande av betal- och kryptotillgångstjänster. Med hänsyn till detta har det i sjätte penningtvättsdirektivet angetts att det bör vara möjligt för medlemsstaterna att kräva att leverantörer av sådana tjänster som är etablerade på deras territorier i annan form än filialer och vars huvudkontor är beläget i en annan medlemsstat utser en central kontaktpunkt (artikel 5 i sjätte penningtvättsdirektivet).

Motsvarande regel fanns i fjärde penningtvättsdirektivet (artikel 45.9) med den skillnaden att leverantörer av kryptotjänsttillgångar har lagts till i sjätte penningtvättsdirektivet. Kontaktpunkten ska, som företrädare för enheten med gränsöverskridande verksamhet, säkerställa att reglerna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism följs och underlätta för tillsynsmyndigheterna att utöva tillsyn. Detta ska ske bland annat genom att kontaktpunkten på begäran förser tillsynsmyndigheterna med dokument och information.

I svensk rätt genomfördes fjärde penningtvättsdirektivet i denna del genom bestämmelser i 6 kap. 3 och 8 kap. 1 §§ penningtvättslagen.

Utredningen bedömer, i likhet med lagstiftarens tidigare bedömning, att det finns ett behov av att kunna besluta om centrala kontakt-

²⁴ Fi2024/00365 Åtgärder mot missbruk av alternativa betalningssystem.

punkter. Utredningen gör därför bedömningen att det bör införas motsvarande bestämmelser som de nuvarande i den nya penningtvättslagen. Utredningen föreslår dock att även leverantörer av krypto-tjänsttillgångar omfattas av det skälet att det krävs för att genomföra det sjätte penningtvättsdirektivet.

Amla ska utarbeta tekniska standarder för tillsyn vad gäller i vilka fall det är lämpligt att inrätta en central kontaktpunkt, de närmare kriterierna för det samt kontaktpunktens uppgifter. Dessa standarder ska sedan överlämnas till kommissionen för antagande (artikel 5.2 och 5.3). Bestämmelserna riktar sig till Amla och medför därför inga lagstiftningsåtgärder.

7 Riskbedömning och statistik

7.1 Inledning

Riskbedömning och statistik har ett nära samband. Riskbedömningarna ska vara vägledande för att utforma ett effektivt system för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Riskbedömningarna bygger i sin tur till stor del på statistik.

Enligt sjätte penningtvättsdirektivet och även Fatfs rekommendationer ska medlemsstaterna därför föra omfattande statistik. För att statistiken ska hålla god kvalitet och att samma statistiska uppgifter ska samlas in i hela unionen regleras detta i direktivet. I detta avsnitt redogörs för sjätte penningtvättsdirektivets krav på riskbedömningar och statistik samt de överväganden och förslag som kraven medför.

7.2 Överstatlig riskbedömning

Kommissionen ansvarar för att göra en bedömning av de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar den inre marknaden och berör gränsöverskridande verksamhet, den överstatliga riskbedömningen (artikel 7 i sjätte penningtvättsdirektivet).

Tidigare skulle den överstatliga riskbedömningen ske minst vartannat år, men genom sjätte penningtvättsdirektivet har tidsintervallet för bedömningarna utökats till vart fjärde år. Kommissionen anser att riskbedömningarna har skett för ofta och vart fjärde år är också i linje med Fatfs rekommendationer. I övrigt kvarstår de krav som gällde enligt fjärde penningtvättsdirektivet i stort sett oförändrade.

Bedömningarna ska bygga på uppgifter från Amla framlagda i ett yttrande och också innehålla rekommendationer till medlemsstaterna om vilka åtgärder som bör genomföras mot de risker som har identifierats. Rapporten ska bland annat omfatta en beskrivning av de

områden och sektorer som är utsatta för penningtvätt och finansiering av terrorism, arten och nivån av risk i dessa och de metoder som oftast används för penningtvätt.

Rekommendationerna utfärdas i syfte att ge medlemsstaterna lämpliga åtgärder för att handskas med de identifierade riskerna. Om medlemsstaterna väljer att inte tillämpa rekommendationerna ska de anmäla det och skälen för beslutet till kommissionen. Artikel 7 riktar sig till kommissionen och föranleder således inga lagstiftningsåtgärder i svensk rätt.

7.3 Nationell riskbedömning

7.3.1 De nuvarande reglerna

Sverige genomförde artiklarna i det fjärde penningtvättsdirektivet om nationella riskbedömningar och om inrättandet av en samordningsmekanism för sådana på förordningsnivå. Inom Polismyndigheten finns det en samordningsfunktion för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Samordningsfunktionen består av representanter för Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet (Brå), Ekobrottsmyndigheten, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Spelinspektionen, Polismyndigheten, Revisorsinspektionen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten samt länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län. Sveriges advokatsamfund har också möjlighet att delta (13 § 2009 års förordning).

Enligt 14 § 2009 års förordning ska samordningsfunktionen

1. löpande identifiera, kartlägga och analysera riskerna och metoderna för penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige samt sammanställa, årligen eller efter nya eller förändrade risker, uppdatera och i lämplig utsträckning offentliggöra nationella riskbedömningar för penningtvätt respektive finansiering av terrorism,
2. ge information till verksamhetsutövare, som är utformad så att den kan bidra till verksamhetsutövarnas allmänna riskbedömning, riskklassificering av kunder samt övervakning och rapportering av misstänkta aktiviteter och transaktioner,

3. fungera som ett forum för informationsutbyte och kunskapsöverföring för de myndigheter som utövar tillsyn över verksamhetsutövare, bland annat när det gäller metoder för tillsyn och regelgivning, och
4. sammanställa, offentliggöra och till Europeiska kommissionen ge in statistik som har tillhandahållits enligt 15 a § i förordningen.

Myndigheterna som ingår ska till samordningsfunktionen lämna den statistik på området som myndigheten har tillgänglig (15 a §). Vid genomförandet av de nationella riskbedömningarna ska samordningsfunktionen beakta den överstatliga riskbedömning som kommissionen gör.

Skälet till att Sverige genomförde direktivets artiklar om inrättandet av en samordningsmekanism på förordningsnivå var att regeringen bedömde det lämpligt att det fanns en flexibilitet att kunna justera aspekter som exempelvis mandat, organisation och dimensionering i takt med att verksamheten och förutsättningarna utvecklades.¹ Såväl inrättandet som samordningsfunktionens närmare utformning regleras således i förordning.

7.3.2 Genomförandet av reglerna i sjätte penningtvättsdirektivet

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om att inrätta en mekanism för att samordna arbetet med att genomföra nationella riskbedömningar och att etablera effektiva samarbets- och samordningsmekanismer för att på nationell nivå utveckla och genomföra politik och åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism föranleder inga lagstiftningsåtgärder.

Ändringen vad gäller tidsintervallet för nationella riskbedömningar bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Reglerna i artikel 8 i sjätte penningtvättsdirektivet beträffande nationella riskbedömningar överensstämmer i allt väsentligt med motsvarande bestämmelser i fjärde penningtvättsdirektivet. Riskbedöm-

¹ Prop. 2016/17:173 s. 445.

ningarna utökas till viss del, bland annat genom att omfatta att förhindra att riktade ekonomiska sanktioner som rör finansiering av spridning av massförstörelsevapen inte verkställs eller kringgås (artikel 8.4 d). Medlemsstaternas uppdrag förtydligas något och tidsperioden för de nationella riskbedömningarna ändras, liksom de överstatliga, till att ske minst vart fjärde år. Kravet på att inrätta en samordningsmekanism gäller även i sjätte penningtvättsdirektivet (artiklarna 8 och 45.1).

På det stora hela innebär det nya direktivets krav således att implementera regler som motsvarar de som redan gäller i svensk rätt. Utredningen bedömer att de skäl som fördes fram i det tidigare lagstiftningsärendet för att genomföra reglerna på förordningsnivå alltjämt är starka. Metoderna för penningtvätt förändras ständigt och söker sig till nya sektorer. Genom att ha en samordningsfunktion som snabbt kan anpassas i fråga om deltagande myndigheter, mandat och uppdrag kan förändringar pareras och funktionen hållas effektiv och relevant. Direktivets regler om nationella riskbedömningar och samordningsmekanismen tillgodoses i allt väsentligt av nuvarande bestämmelser, se 13–15 a §§ 2009 års förordning, och det krävs därför inga lagstiftningsåtgärder annat än i fråga om tidsintervallet för riskbedömningarna.

Utredningen bedömer att det även fortsättningsvis ska regleras på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

7.4 Statistik

7.4.1 Nuvarande ordning

Av artikel 44 i fjärde penningtvättsdirektivet följer att medlemsstaterna ska föra omfattande statistik över frågor som har betydelse för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Statistiken ska omfatta uppgifter om storlek och betydelse när det gäller de olika sektorer som omfattas av direktivet, uppgifter om rapportering, utredningar och rättsliga faser i det nationella systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism (inklusive antalet rapporter om misstänkta transaktioner som lämnats till finansunder-

rättelseenheten och uppföljningen av dessa). Statistiken ska också omfatta uppgifter om antalet gränsöverskridande förfrågningar om information som har gjorts, tagits emot, avslagits och helt eller delvis besvarats av finansunderrättelseenheten (artikel 44.2). Genom det femte penningtvättsdirektivet utökades statistikinhämtningen till att också omfatta antalet personalresurser som anslagits till tillsynsmyndigheter och finansunderrättelseenheterna för inrättandet av dessa samt antalet tillsynsåtgärder och överträdelser som kunnat konstateras vid dem. En konsoliderad översyn av statistiken ska sedan offentliggöras och statistiken ska vidarebefordras till kommissionen (artikel 44.3 och 44.4).

Mycket av den statistik som förs är kriminalstatistik. Brå ansvarar för den officiella kriminalstatistiken medan Domstolsverket ansvarar för domstolsstatistiken. Kriminalstatistiken rymmer uppgifter om anmälda brott, uppklarade brott, personer misstänkta och lagförda för brott, kriminalvård samt återfall i brott. Statistiken innehåller relevanta uppgifter i förhållande till penningtvätt och terrorismfinansiering, exempelvis uppgifter om brott mot lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott och terroristbrottslagen (2022:666). Av statistik från domstolarna ges information om beslagtagna och förverkad egendom samt egendom som belagts med kvarstad.

Brå arbetar fortlöpande med att utveckla och förbättra statistikkens relevans och tillförlitlighet. År 2019 släppte Brå exempelvis rapporten Penningtvättsbrott – En uppföljning av lagens tillämpning (2019:17). Inom rättsväsendet finns också ett digitalt informationsutbyte inom Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF). RIF sammanlänkar bland annat Sveriges Domstolar, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Skatteverket och Brå och möjliggör ett elektroniskt informationsflöde myndigheterna emellan. Brå har i uppdrag att använda sig av de förutsättningar RIF ger för att utveckla ny statistik.

Finanspolisen för statistik över uppgifter om antalet gränsöverskridande förfrågningar om uppgifter som har gjorts, tagits emot, avslagits och helt eller delvis besvarats av finansunderrättelseenheten. Statistik om personalresurser och tillsynsåtgärder finns också tillgängliga hos ansvariga myndigheter.

Vid genomförandet av fjärde och femte penningtvättsdirektivet bedömde lagstiftaren att det inte fanns behov av att införa några bestämmelser för att uppfylla direktivens krav på statistik.

7.4.2 Statistikkrav i sjätte penningtvättsdirektivet

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om att sammanställa statistik och ge in den till kommissionen och Amla bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Lagstiftningsåtgärder är i övrigt inte nödvändiga för att genomföra direktivets bestämmelser om statistik.

Kraven i artikel 9 i sjätte penningtvättsdirektivet motsvarar till stora delar vad som gällt enligt tidigare direktiv, men medlemsstaterna ska också föra ytterligare statistik på följande områden.

- Antalet internationella begäranden om uppgifter om ömsesidig rättshjälp, verkliga huvudmän och bankkonton som skickats och mottagits.
- Antal och typ av överträdelser gällande skyldigheterna om verkligt huvudmannaskap i penningtvättsförordningen samt administrativa åtgärder eller sanktioner som vidtagits.

Som ovan redovisat pågår arbetet med att förbättra statistiken inom flera myndigheter. Syftet med direktivets krav på statistik är att skapa förutsättningar för att effektivt kunna bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Med hänsyn till att direktivets krav till stora delar sammanfaller med vad som gällt sedan tidigare så utförs mycket av statistikinhämtningen redan. De tillkommande delarna är mindre omfattande och kan hanteras av ansvariga myndigheter utan att lagstiftningsåtgärder krävs.

Direktivet ställer också krav på att medlemsstaterna ska säkerställa att statistiken som avses i artikel 9.2 samlas in och överlämnas till kommissionen varje år (artikel 9.3). Statistiken ska i vissa delar även överlämnas till Amla, vilket är en förändring jämfört med fjärde penningtvättsdirektivet. Uppgiften ligger i dag på samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (14 § 2009 års förordning). Via de deltagande myndigheterna får samordningsfunktionen tillgång till och kan sammanställa den relevanta statistiken som ska överlämnas till kommissionen. Det framstår som ändamålsenligt att samordningsfunktionen även fortsättningsvis har den uppgiften, med det tillägget att det uppdraget också innefattar att överlämna statistik till Amla.

Utredningen bedömer att statistiköverlämnandet även fortsättningsvis ska regleras på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

Direktivet innehåller vidare statistikbestämmelser som riktar sig till Amla och kommissionen (artikel 9.4–9.6). De behandlar bland annat att Amla ska anta ett yttrande riktat till kommissionen om de metoder som medlemsstaterna använt för insamling av statistiken och att kommissionen ges befogenhet att anta genomförandeakter om fastställande av metoder för sådan insamling. Kommissionen kommer vartannat år att offentliggöra en rapport som sammanfattar och förklarar den statistik som medlemsstaterna fört.

8 Register över verkliga huvudmän

8.1 Inledning

Nuvarande reglering om verkligt huvudmannaskap finns i registerlagen och registerförordningen. Genom dessa författningar genomförs delar av fjärde penningtvättsdirektivet i svensk rätt (artiklarna 30 och 31).

Bestämmelser om verkligt huvudmannaskap finns både i penningtvättsförordningen och sjätte penningtvättsdirektivet. I penningtvättsförordningen regleras skyldigheterna för enskilda. I stort sett alla juridiska personer och vissa fysiska personer är skyldiga att ha tillförlitliga uppgifter om vem som är deras verkliga huvudman, att tillhandahålla uppgifterna till andra och att anmäla dessa för registrering. Direktivet innehåller framför allt bestämmelser om register över verkliga huvudmän. EU-paketets reglering om verkligt huvudmannaskap har till stor del förts över från fjärde penningtvättsdirektivet, men innehåller också en del nyheter. Bland annat begränsas kretsen av personer som ska ha tillgång till uppgifter i registret.

I kapitlet lämnar utredningen förslag dels till genomförande i svensk rätt av direktivets bestämmelser om verkligt huvudmannaskap (artiklarna 10–13), dels till kompletterande reglering till penningtvättsförordningens bestämmelser om verkligt huvudmannaskap (artiklarna 42–49). Kapitlet innehåller också utredningens överväganden om hur uppgifterna i registret över verkliga huvudmän kan bli mer korrekta, adekvata och aktuella.

Förordningar och direktiv som beslutas av EU:s institutioner är bindande för medlemsstaterna. Sverige är därför skyldigt att genomföra direktiv och följa förordningar även om regleringen står i strid med svensk lag. EU-paketets reglering om att alla juridiska personer som saknar en verklig huvudman ska registrera sig och sina ledande befattningshavare i registret över verkliga huvudmän aktualiserar ett

flertal frågeställningar kring några av de politiska opinionsfriheterna i regeringsformen. I kapitlet analyserar utredningen hur regleringen förhåller sig till regeringsformens förbud mot att tvingas ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende och dess förbud mot åsiktsregistrering.

8.2 Tillämpningsområdet

8.2.1 Tillämpningsområdet för regleringen om verkligt huvudmannaskap utvidgas

Tillämpningsområdet enligt registerlagen

Registerlagen gäller som utgångspunkt för juridiska personer samt fysiska personer som driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion (1 kap. 2 §). Från tillämpningsområdet undantas staten, regioner, kommuner, kommunalförbund och juridiska personer som staten, regioner, kommuner eller kommunalförbund har ett rättsligt bestämmande inflytande över. Även aktiebolag vars aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad och dotterföretag till sådana bolag, dödsbon samt konkursbon undantas från tillämpningsområdet (1 kap. 2 § andra stycket).

För en ideell förening, eller en annan juridisk person som inte omfattas av ett krav på registrering av grundläggande information om den juridiska personen, gäller skyldigheten att ha tillförlitliga uppgifter om vem som är dess verkliga huvudman, att tillhandahålla uppgifterna till andra och anmäla dessa för registrering först när en uppgift om verklig huvudman lämnas till en verksamhetsutövare med anledning av åtgärder för kundkännedom. En uppgift om att en verklig huvudman saknas behöver dock inte anmälas för registrering (2 kap. 4 §).

Med verklig huvudman avses en fysisk person som, ensam eller tillsammans med någon annan, ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person, eller en fysisk person till vars förmån någon annan handlar (1 kap. 3 §). Ideella föreningar kommer endast i undantagsfall att ha en verklig huvudman eftersom det i regel följer av stadgarna i en sådan förening att varje medlem har en röst. Alla medlemmar har då samma möjligheter till kontroll och inflytande i föreningen. De flesta ideella föreningar behöver således inte anmäla uppgifter till registret över verkliga huvudmän enligt nuvarande reglering. Om föreningen

bedriver insamlingsverksamhet ska dock uppgifter om föreningens styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare och firmatecknare anmälas för registrering (2 kap. 5 §).

En ideell förening som har ett politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant ändamål eller ett trossamfund som inte har registrerats i handelsregistret enligt handelsregisterlagen (1974:157) är inte skyldig att i anmälan ange uppgifter om fysiska personer som är medlemmar i den juridiska personen, om en sådan anmälan medför att medlemmens åskådning i något av dessa avseenden blir känd (2 kap. 6 §). Bestämmelsen har motiverats med att kravet på registrering av verkliga huvudmän bör utformas med viss återhållsamhet mot bakgrund av 2 kap. 2 § regeringsformen som anger att ingen av det allmänna får tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende.¹

Undantag enligt den nya EU-regleringen

Regleringen om verkligt huvudmannaskap kommer även fortsättningsvis att gälla för juridiska personer samt fysiska personer som driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion (artiklarna 45 och 46 i penningtvättsförordningen). Från tillämpningsområdet görs vissa undantag som framgår av penningtvättsförordningen (artikel 45a). Förordningens undantag motsvarar delvis registerlagens undantag för vissa organ inom eller med anknytning till offentlig sektor (artikel 45a b) och för aktiebolag vars aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad (artikel 45a a). Registerlagens undantag för dödsbon och konkursbon saknar dock helt motsvarighet i förordningen.

Penningtvättsförordningen är direkt tillämplig. Något utrymme för medlemsstaterna att föreskriva ytterligare undantag från tillämpningsområdet för regleringen om verkligt huvudmannaskap lämnas inte. Det finns därför inte rättsliga förutsättningar för att införa bestämmelser som motsvarar undantagen i registerlagen i den del de saknar motsvarighet i penningtvättsförordningen i den nya penningtvättslagen.

¹ Prop. 2016/17:173 s. 473.

Fler ideella organisationer ska anmäla uppgifter för registrering i registret över verkliga huvudmän

Om ingen person har identifierats som verklig huvudman ska en juridisk person anmäla sina ledande befattningshavare (*eng.* senior management officials) för registrering i registret över verkliga huvudmän. Detsamma gäller om det från den juridiska personens sida råder betydande och välgrundat tvivel om huruvida den eller de personer som har identifierats är den eller de verkliga huvudmännen (artikel 45.2 och 45.3 penningtvättsförordningen). Det som i fortsättningen sägs om juridiska personer som saknar en verklig huvudman avser också om det från den juridiska personens sida råder betydande och välgrundat tvivel om huruvida den eller de personer som har identifierats är den eller de verkliga huvudmännen.

Något undantag från registreringskyldigheten för till exempel företrädare för ideella föreningar eller registrerade trossamfund görs inte. I praktiken innebär detta att ideella föreningar och registrerade trossamfund, som i regel saknar en verklig huvudman, i fortsättningen kommer att behöva registrera sig och sina ledande befattningshavare i registret över verkliga huvudmän.

I penningtvättsförordningen definieras ledande befattningshavare som dels fysiska personer som är verkställande styrelseledamöter (*eng.* executive members of the board of directors), dels fysiska personer som utövar verkställande funktioner i ett företag och som ansvarar för den dagliga ledningen av företaget i förhållande till styrelsen (artikel 45.3 andra stycket). För svensk del motsvaras det sistnämnda närmast av verkställande direktör eller motsvarande befattning.

Med verkställande styrelseledamöter avses vanligtvis styrelseledamöter som deltar i den dagliga ledningen av företaget. Sådana ledamöter ingår ofta i företagets ledningsgrupp och är således anställda i företaget. Motsatsen till detta, icke verkställande styrelseledamöter (*eng.* non-executive members of the board of directors), avser styrelseledamöter som inte deltar i den dagliga ledningen av företaget. Dessa två olika typer av styrelseledamöter förekommer i andra rättsordningar. Eftersom det saknas en tydlig motsvarighet för svensk del är det inte helt klart hur definitionen av ledande befattningshavare ska tillämpas på svenska juridiska personer. Därtill hör att definitionen i huvudsak utgår från hur associationsformer som aktiebolag är orga-

niserade. Definitionen är därför inte helt enkel att tillämpa på ideella organisationer som ideella föreningar och registrerade trossamfund.

Det finns inte någon civilrättslig reglering för ideella föreningar. Därmed finns det inte heller någon reglering om styrelse och verkställande direktör i en sådan förening. Av rättspraxis följer dock att en ideell förening ska ha en styrelse, se avsnitt 8.2.2. Vissa större ideella föreningar har funktioner som liknar de som tillkommer en verkställande direktör i ett aktiebolag, till exempel generalsekreterare. Av lagen (1998:1593) om trossamfund följer att ett registrerat trossamfund ska ha en styrelse eller motsvarande organ (7 § första stycket 2).

Den eller de personer som utifrån penningtvättsförordningens definition ska anses som ledande befattningshavare i en ideell förening eller ett registrerat trossamfund bör vara den eller de personer i organisationens ledning som kan anses utöva mest kontroll över verksamheten, eftersom sådana personer genom sin ställning har störst likheter med en verklig huvudman enligt definitionen i penningtvättsförordningen. Styrelsens ordförande, eller en person som innehar en befattning som motsvarar en verkställande direktör, har sannolikt mer kontroll över en organisation som är organiserad på ett sådant sätt att alla medlemmar har samma möjligheter till kontroll och inflytande i organisationen, jämfört med en juridisk person där det finns en eller flera personer som kontrollerar den juridiska personen genom ägande (artikel 42.2 i penningtvättsförordningen).²

I de allra flesta ideella organisationer är det bara styrelsens ordförande som har en sådan operativ roll som är en förutsättning för att en person ska betraktas som ledande befattningshavare enligt definitionen i penningtvättsförordningen. Av detta följer att det i de flesta ideella organisationer torde vara ordföranden i styrelsen eller motsvarande organ som ska registreras i registret över verkliga huvudmän. I större ideella föreningar kan registrering också behöva ske av personer som innehar en funktion som motsvarar den verkställande direktören i ett aktiebolag, till exempel generalsekreterare. Vem eller vilka som ska anses som ledande befattningshavare får dock avgöras av förhållandena i det enskilda fallet.

² Jfr prop. 2016/17:173 s. 243 och 525.

8.2.2 Särskilt om den ideella sektorn

Den ideella sektorns särdrag

En ideell förening har ett ideellt ändamål eller bedriver ideell verksamhet. Ett ideellt ändamål kan vara att verka för medlemmarnas rättigheter, intressen eller för allmännyttiga ändamål. De ideella föreningarnas främsta särdrag är att de inte driver verksamhet med vinstintresse. Eventuella ekonomiska överskott går tillbaka till verksamheten. En ideell förening får således inte ha till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom att driva ekonomisk verksamhet. En ideell förening kan dock driva ekonomisk verksamhet för att främja sitt ideella ändamål.

Ideella föreningar är fristående organisationer som styrs av medlemmarna. Medlemmarna har rätt att delta i förvaltningen av föreningens angelägenheter och vid en föreningsstämma har varje medlem i regel rätt att närvara, yttra sig och delta i omröstning. Normalt sett väger allas röster lika. De demokratiska styrelseformerna kan därför sägas vara ett organisatoriskt särdrag för de ideella föreningarna. Till det organisatoriska särdraget hör också att föreningarna inte har några ägare i traditionell bemärkelse eftersom ideella föreningar bygger på medlemskap.

Ett annat särdrag för ideella föreningar är att de präglas av frivillighet. Det är frivilligt att gå med i en ideell förening. Mindre ideella föreningar är ofta beroende av resurser i form av frivilliga oavlönade insatser. Många ideella föreningar har dock även anställd personal.

Öppenhet är också något som är utmärkande för ideella föreningar. En grundläggande princip är att personer som delar föreningens intresse ska ha möjlighet att bli medlem och delta i föreningens verksamhet. För allmännyttiga ideella föreningar – som kan vara skattebefriade för en del inkomster – finns ett särskilt öppenhetskrav. En sådan förening får inte vägra någon inträde som medlem om det inte finns särskilda skäl för det med hänsyn till arten eller omfattningen av dess verksamhet, syfte eller annat (7 kap. 10 § inkomstskattelagen [1999:1229]).

Ideella föreningars rättskapacitet

Som framgår av avsnitt 8.2.1 finns det ingen särskild civilrättslig lagstiftning som reglerar ideella föreningar. Inte heller finns det i lagstiftningen någon definition av begreppet ideell förening. De krav som ställs för att en ideell förening ska anses ha bildats och blivit en juridisk person grundar sig på rättspraxis.

En ideell förening kan bildas formlöst genom att ett antal personer sluter sig samman för att tills vidare eller för viss tid samverka för ett gemensamt mål. Antalet personer som krävs för att bilda en förening har inte varit föremål för prövning i domstol. Vägledning kan dock ges av lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar (föreningslagen) som föreskriver att det krävs minst tre medlemmar för att bilda en förening (1 kap. 3 §).³

Av rättspraxis följer att en ideell förening ska anses vara en juridisk person och ha rättskapacitet när den har antagit stadgar av viss fullständighet och valt en styrelse som kan företräda föreningen mot tredje man. Stadgarna ska innehålla föreningens namn, ändamål och bestämmelser om hur beslut i föreningens angelägenheter ska åstadkommas.⁴

Ideella föreningar kan registreras i olika myndighetsregister men registrering är, till skillnad mot vad som gäller för ekonomiska föreningar, inte en förutsättning för att föreningen ska ha rättskapacitet (jämför 2 kap. 4 § föreningslagen).

8.3 Den nya EU-regleringens förhållande till regeringsformen

8.3.1 EU-rätten har företräde framför nationell rätt

Penningtvättsförordningens reglering om att juridiska personer som saknar en verklig huvudman ska registrera sig och sina ledande befattningshavare i registret över verkliga huvudmän aktualiserar ett flertal frågeställningar kring några av de politiska opinionsfriheterna och förbudet mot åsiktsregistrering i regeringsformen.

EU-rätten har företräde framför nationell rätt, vilket innebär att svensk lag inte får tillämpas om den strider mot EU:s bindande rätts-

³ Jfr NJA 1958 s. 438 och NJA 2008 s. 255 och NJA 2013 s. 223.

⁴ NJA 1973 s. 341, NJA 1987 s. 394 och NJA 2022 s. 592.

akter. Det är medlemsstaterna som ansvarar för att genomföra EU:s reglering och kommissionens uppgift att bevaka att det görs. Om Sverige inte följer EU:s bindande rättsakter kan kommissionen väcka talan i EU-domstolen mot Sverige om fördragsbrott.

Sverige är således skyldigt att genomföra sjätte penningtvättsdirektivet och att tillämpa penningtvättsförordningen även om regleringen står i strid med regeringsformen. Av principen om EU-rättens företräde följer då att EU-regleringen ska tillämpas i stället för regeringsformen.

Med detta konstaterande övergår utredningen till att bedöma regleringens förenlighet med regeringsformen.

8.3.2 Den nya EU-regleringen står i överensstämmelse med regeringsformen

Utredningens bedömning: Penningtvättsförordningens krav på registrering av ledande befattningshavare i en juridisk person som saknar en verklig huvudman innebär inte att det allmänna tvingar någon enskild att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende.

Regleringen innebär inte heller att någon enskild utan samtycke antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning.

Opinionsfriheterna i regeringsformen

I regeringsformen slås fast att den svenska demokratin bygger på bland annat principen om fri åsiktsbildning (1 kap. 1 § andra stycket). Bland de grundläggande fri- och rättigheter som regleras i regeringsformen har opinionsfriheterna ett särskilt nära samband med det demokratiska styrelseskicket eftersom det främsta syftet med dessa är att slå vakt om den fria åsiktsbildningen (2 kap. 1–3 §§).

Opinionsfriheterna delas vanligtvis in i två kategorier: positiva och negativa opinionsfriheter. Till de positiva opinionsfriheterna hör bland annat yttrandefriheten och föreningsfriheten (2 kap. 1 § regeringsformen). De negativa opinionsfriheterna innefattar bland annat ett skydd för enskilda mot att, i förhållande till det allmänna,

tvingas ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende (2 kap. 2 § regeringsformen) samt mot att utan samtycke antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning, så kallad åsiktsregistrering (2 kap. 3 § regeringsformen). Skyddet gäller vid såväl tillämpning av lag som vid sådan normgivning som avser meddelande av offentlighetsrättsliga föreskrifter. Dessa fri- och rättigheter är absoluta – de kan inte begränsas annat än genom grundlagsändring.

År 1976 genomfördes en reform som innebar att grundlagsskyddet för de grundläggande fri- och rättigheterna stärktes. I det lagstiftningsärendet gjordes vissa uttalanden om vad som kan anses vara en inskränkning i en grundlagsskyddad rättighet. Det framhölls bland annat att det ligger i sakens natur att grundlagsskyddet för en viss rättighet inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som från demokratisk utgångspunkt bär upp rättigheten i fråga.⁵ I förarbetena uttalas vidare att det är uppenbart att en föreskrift som över huvud taget inte avser det område som skyddas av regeringsformens rättighetsreglering aldrig kan anses som en rättighetsbegränsning, även om den skulle ha betydelse för möjligheterna att faktiskt utnyttja någon av de grundlagsskyddade fri- och rättigheterna. Av förarbetena framgår också att inte alla föreskrifter som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som i ett visst fall kan upplevas som en inskränkning i den enskildes möjligheter att utöva en viss grundlagsskyddad rättighet, ska anses innebära en rättighetsbegränsning. En föreskrift innebär en begränsning endast om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen.⁶

Den snäva syn på rättighetsbegränsningar som framkommer i förarbetena har i senare lagstiftningsärenden om begränsningar av vissa rättigheter vidgats något. I förarbetena till lagen (2005:900) om förbud mot maskering i vissa fall togs nämligen också hänsyn till de tänkbara effekterna av regleringen. Det innebar att de föreskrifter som var aktuella ansågs utgöra en begränsning av demonstrationsfriheten och mötesfriheten.⁷

⁵ Prop. 1975/76:209 s. 139.

⁶ Prop. 1975/76:209 s. 153 och 154.

⁷ Prop. 2005/06:11 s. 30. Se även prop. 2013/14:70 s. 91 och 92.

Den nya EU-regleringen innebär inte tvång att avslöja sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende

Ideella föreningar kommer endast i undantagsfall att ha en verklig huvudman eftersom det i regel följer av stadgarna i en sådan förening att varje medlem har en röst. Alla medlemmar har då samma möjligheter till kontroll och inflytande i föreningen. I en ideell förening kommer det därför som huvudregel att vara styrelseordföranden eller någon annan företrädare för föreningen som i egenskap av ledande befattningshavare ska registreras i registret över verkliga huvudmän, se avsnitt 8.2.1. Detsamma gäller för registrerade trossamfund.

Den som ingår i styrelsen eller ett motsvarande organ i en organisation som har ett politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant ändamål kan i de flesta fall kunna förutsättas ha en åskådning som sammanfaller med organisationens ändamål, även om det nödvändigtvis inte behöver vara fallet. I exempelvis större ideella föreningar som har funktioner som motsvarar dem som tillkommer en verkställande direktör, såsom generalsekreterare, är det inte självklart att personen har en åskådning som sammanfaller med organisationens ändamål.

Frågan är hur penningtvättsförordningens krav på registrering av ledande befattningshavare i en juridisk person som saknar en verklig huvudman förhåller sig till regeringsformens förbud mot att tvingas ge till känna sin åskådning.

Ingen enskild får av det allmänna tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende (2 kap. 2 § regeringsformen). I förarbetena framhålls att skyddet för friheten att hålla inne med sina åsikter självfallet också omfattar sådana faktiska uppgifter som innebär att någons åsikter avslöjas, exempelvis en uppgift om tillhörighet till ett politiskt parti.⁸ Som framgår ovan är skyddet mot att tvingas uppge sin åskådning absolut, det vill säga det kan inte begränsas på annat sätt än genom ändring i grundlag.

Vid bedömningen av hur regleringen om registrering av ledande befattningshavare i en juridisk person som saknar en verklig huvudman förhåller sig till skyddet mot att tvingas uppge sin åskådning är det av avgörande betydelse om regleringen innebär ett *tvång* för någon att avslöja sin åskådning. Detta är nämligen en förutsättning för att det ska röra sig om en rättighetsinskränkning.

⁸ Prop. 1973:90 s. 244.

Utredningen understryker att syftet med regleringen om registrering av ledande befattningshavare i en juridisk person som saknar en verklig huvudman inte är att det allmänna ska få kännedom om vilka åsikter enskilda har. Registret över verkliga huvudmän syftar till att ge information om vem eller vilka som står bakom en juridisk person. Sådan information kan bidra till att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Någon rättighetsbegränsning är således inte åsyftad med regleringen, varken uttryckligen eller underförstått.⁹

Av rättspraxis följer att en ideell förening ska ha utsett en styrelse för att anses som en juridisk person, se avsnitt 8.2.2. För registrerade trossamfund finns ett lagkrav på att samfundet ska ha en styrelse eller ett motsvarande organ. Styrelsens uppdrag är bland annat att i egenskap av organisationens verkställande organ företråda organisationen utåt, bland annat i förhållande till myndigheter. De personer som har åtagit sig rollen som styrelseledamot eller motsvarande befattning i ett registrerat trossamfund får enligt utredningens uppfattning därför i egenskap av företrädare för organisationen anses ha gett sig själva till känna, och därmed i vissa fall också sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Detsamma gäller en funktion som motsvarar den som tillkommer en verkställande direktör i ett aktiebolag, till exempel generalsekreterare. Det står var och fritt att åta sig ett uppdrag som styrelseledamot eller en funktion som motsvarar en verkställande direktör i en organisation med ett sådant ändamål.

Den nya regleringen kan få till följd av att enskilda väljer att inte åta sig styrelseuppdrag i en organisation som har ett politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant ändamål. Det kan göra det svårare för organisationerna att få ihop en styrelse, vilket kan få en negativ inverkan på föreningslivet. Dessa tänkbara effekter av regleringen kan dock inte anses innebära att det uppstår en konflikt med regeringsformens förbud mot att tvingas ge till känna sin åskådning.

Enligt lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier är partier skyldiga att redovisa en enskild bidragsgivares identitet om det eller de bidrag som har lämnats av bidragsgivaren sammantaget överstiger ett visst angivet tröskelvärde (21 §). I förarbetena till lagen behandlades frågan om regleringen innebar ett tvång att uppge politisk åskådning. Regeringen påtalade att en offentlighetslagstiftning av det aktuella slaget bör kunna jämföras med vissa andra situationer där

⁹ Jfr prop. 1975/76:209 s. 153 och 154 och prop. 2013/14:70 s. 101.

enskilda frivilligt deltar i ett partis verksamhet och där kopplingen till det politiska partiet kan komma att avslöjas. Regeringen framhöll att tillämpning av bland annat skattelagstiftningen innebär att det i ärenden hos till exempel Skatteverket och andra statliga förvaltningsmyndigheter förekommer uppgifter om vilka enskilda som i sådana avseenden har koppling till ett parti. Regeringen konstaterade att detta inte anses utgöra någon begränsning av den fria åsiktsbildningen trots att det är tänkbart att lagstiftningen indirekt skulle kunna ge utrymme för antaganden om en viss persons politiska åskådning eller inverka på enskildas benägenhet att ta på sig uppdrag för en politisk organisation.¹⁰

Samma resonemang kan föras beträffande regleringen om registrering av ledande befattningshavare i en juridisk person som saknar en verklig huvudman. Exempelvis skattelagstiftningen och lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl. innebär att det i ärenden hos Skatteverket och andra myndigheter förekommer uppgifter om enskilda som har koppling till en organisation som har ett politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant ändamål. I nämnda ärenden förekommer i vart fall uppgifter om enskilda som företräder organisationerna. Som framhålls av regeringen i förarbetena till lagen om insyn i finansiering av partier anses inte offentligrättslig reglering av sådant slag utgöra någon rättighetsbegränsning.

När det gäller registrerade trossamfund ska en ansökan om registrering undertecknas av samtliga personer som ingår i samfundets styrelse eller motsvarande organ (3 § förordningen [1999:731] om registrering av trossamfund). Till ansökan ska bifogas en kopia av protokoll eller annan handling som visar vilka som har valts att ingå i styrelsen eller motsvarande organ och vilka som annars är behöriga att företräda trossamfundet (5 § förordningen om registrering av trossamfund). Nuvarande reglering innebär således att uppgifter om ledningen i ett registrerat trossamfund förekommer i ärenden hos Kammarkollegiet som är registreringsmyndighet.

Sammanfattningsvis kan regleringen om registrering av ledande befattningshavare i juridiska personer som saknar en verklig huvudman inte anses präglas av några inslag av tvång som är riktat mot enskilda personer i den mening som avses i regeringsformen. En skyldighet att tvingas uppge sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt

¹⁰ Prop. 2013/14:70 s. 101.

eller annat sådant hänseende kan inte heller sägas ingå som ett naturligt led i regleringen.¹¹

Mot denna bakgrund anser utredningen att regleringen om registrering av ledande befattningshavare i juridiska personer som saknar en verklig huvudman, och de tänkbara effekterna av regleringen, inte kan anses begränsa skyddet för enskilda mot att tvingas ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Regleringen kan därmed inte anses stå i strid med 2 kap. 2 § regeringsformen.

Den nya EU-regleringen innebär inte någon otillåten åsiktsregistrering

Enligt 2 kap. 3 § regeringsformen får ingen svensk medborgare utan samtycke antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning. I likhet med skyddet mot att tvingas ge till känna sin åskådning i vissa hänseenden, är skyddet mot åsiktsregistrering absolut. Det kan således endast begränsas genom ändringar i grundlag.

Förbudet mot åsiktsregistrering omfattar registreringar som sker i allmänna register *enbart* på grund av en medborgares politiska åsikter. Avsikten med regleringen är att förhindra att det allmänna inrättar register i vilka enskilda registreras med uppgift om sin politiska åskådning när sådana uppgifter saknar någon form av samband med registrering som sker på helt andra grunder. Regleringen utgör däremot inte något hinder mot att anteckningar om exempelvis partitillhörighet tillförs ett register över personer som på andra grunder än enbart sin politiska åskådning kan betraktas som säkerhetsrisker. Grunden för anteckningen är i sådant fall att den registrerade med hänsyn till samtliga förekommande omständigheter anses utgöra en sådan risk.¹² Förbudet hindrar inte heller att till exempel en uppgift om politisk åskådning registreras i en brottsutredning som rör ett brott som motiverats av gärningsmannens politiska åskådning eftersom sådana uppgifter kan ha betydelse för brottsrubricering och straffmätning.¹³

I förarbetena till lagen om insyn i finansiering av partier behandlades även frågan om förbudet mot åsiktsregistrering utgjorde ett hin-

¹¹ Jfr prop. 1975/76:209 s. 153 och 154 samt prop. 2013/14:70 s. 101.

¹² Prop. 1975/76:209 s. 118.

¹³ Prop. 2013/14:70 s. 104.

der mot den föreslagna regleringen, det vill säga att partier under vissa omständigheter är skyldiga att redovisa en enskild bidragsgivares identitet. Regeringen ansåg att varken förbudet mot åsiktsregistrering, eller de konstitutionella grunder som bär upp bestämmelsen, kunde anses lägga hinder i vägen för att införa ett krav på redovisning av partiernas finansiering. Enligt regeringen måste det beaktas att syftet med registreringen är att möjliggöra insyn för väljarna i partiernas finansiering för att avslöja eventuella intressekonflikter och för att motverka risken för otillbörlig påverkan och korruption. Att denna registrering i och för sig kan leda till att bidragsgivarnas politiska tillhörighet avslöjas innebär enligt regeringen inte att registreringen kunde anses ske enbart på grund av den enskildes politiska åskådning.¹⁴

Syftet med regleringen om registrering av ledande befattningshavare i en juridisk person som saknar en verklig huvudman är inte att samla in och registrera uppgifter om enskilda personers politiska åskådning. Som framgår av föregående avsnitt är syftet med registret över verkliga huvudmän att ge information om vem eller vilka som står bakom en juridisk person. Sådan information kan bidra till att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Att registreringen i och för sig kan leda till att en persons politiska tillhörighet avslöjas innebär inte, på motsvarande sätt som förs fram i förarbetena till lagen om insyn i finansiering av partier, att registreringen kan anses ske *enbart* på grund av den enskildes politiska åskådning.

Mot denna bakgrund anser utredningen att regleringen om registrering av ledande befattningshavare i en juridisk person som saknar en verklig huvudman inte står i strid med förbudet mot åsiktsregistrering i 2 kap. 3 § regeringsformen.

Om det finns en verklig huvudman

I artikel 42 i penningtvättsförordningen finns bestämmelser om vem som är att anse som verklig huvudman i en företagsenhet eller en annan juridisk person. När det gäller företagsenheter ska den fysiska person som har ett ägarintresse eller som kontrollerar företagsenheten på ett annat sätt anses vara verklig huvudman (artikel 42.1). Med ägarintresse avses ett direkt eller indirekt ägande av mer än 25 pro-

¹⁴ Prop. 2013/14:70 s. 105.

cent av aktierna, rösträtterna eller annat ägarintresse i företagsheten (artikel 42.2).

När det gäller andra juridiska personer än företagsenheter som har rättskapacitet enligt nationell rätt ska den verkliga huvudmannen anses vara den eller de personer som utövar kontroll över den juridiska personen, om det med hänsyn till den juridiska personens form och struktur inte är lämpligt eller möjligt att ta hänsyn till ägarintresse (artikel 42.6). Med kontroll över en juridisk person avses möjligheten att utöva ett betydande inflytande eller att se till att den juridiska personen fattar vissa beslut (artikel 42.3).

Ideella föreningar kommer endast i undantagsfall att ha en verklig huvudman eftersom det i regel följer av stadgarna i en sådan förening att varje medlem har en röst. Alla medlemmar har då samma möjligheter till kontroll och inflytande i föreningen. Det bör således vara ovanligt att någon medlem kontrollerar mer än 25 procent av rösterna på föreningsstämman eller att en person kan anses kontrollera föreningen på något annat sätt som föreskrivs i penningtvättsförordningen. En sådan situation kan dock uppstå om en ideell förening har färre än fyra medlemmar.

Som framgår av avsnitt 8.2.1 finns det ingen civilrättslig reglering för ideella föreningar. I stället får ledning hämtas i föreningens stadgar, god föreningssed, rättspraxis, grundläggande rättsprinciper samt i parallellt från andra regelområden.¹⁵ Av rättspraxis framgår att en analogi med vissa bestämmelser i föreningslagen kan bli aktuell.¹⁶

Av 1 kap. 3 § föreningslagen framgår att det krävs minst tre medlemmar för att bilda en ekonomisk förening. I 7 kap. 1 § samma lag anges att en ekonomisk förening ska ha en styrelse med tre eller flera ledamöter. Detta bör ses som vägledande även för ideella föreningar.

Som framgår ovan anser utredningen att registrering av ledande befattningshavare i en ideell förening inte innebär att det allmänna tvingar någon enskild att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Det gäller även om personerna registreras i egenskap av verkliga huvudmän. Avgörande för bedömningen är att personerna ingår i ledningen och därmed företräder föreningen utåt, bland annat i förhållande till myndigheter.

Den enda situation i vilken en medlem i en ideell förening behöver registreras i registret över verkliga huvudmän utan att också före-

¹⁵ NJA 2013 s. 223.

¹⁶ Jfr NJA 1958 s. 438, NJA 2008 s. 255 och NJA 2013 s. 223.

träda den ideella föreningen är om föreningen har endast tre medlemmar och inte samtliga medlemmar ingår i styrelsen. Den eller de medlemmar som inte ingår i styrelsen skulle då behöva registreras som verkliga huvudmän utan att samtidigt företräda föreningen.

Utredningen förutsätter att minst tre styrelseledamöter är det som är normalt förekommande i en ideell förening, även om det inte är något rättsligt krav. Det bör vara ovanligt att en ideell förening som har endast tre medlemmar har styrelseledamöter som inte är medlemmar. I en ideell förening med endast tre medlemmar bör därför samtliga medlemmar som utgångspunkt ingå i styrelsen. Därmed bör det i praktiken inte vara särskilt sannolikt att en medlem i en ideell förening registreras som verklig huvudman utan att också företräda föreningen.

8.4 Den nya penningtvättslagen behöver kopplas samman med penningtvättsförordningen

Utredningens förslag: Det ska i den nya penningtvättslagen upplysas om att det i penningtvättsförordningen finns ytterligare bestämmelser om verkligt huvudmannaskap.

Det ska införas en definition av register över verkliga huvudmän.

Det finns behov av en upplysningsbestämmelse

Bestämmelser om verkligt huvudmannaskap finns i både penningtvättsförordningen och sjätte penningtvättsdirektivet. Av förordningen framgår bland annat vem som är att anse som verklig huvudman för en juridisk person eller en trust eller en liknande juridisk konstruktion (artiklarna 42–43a). I förordningen regleras också skyldigheterna för juridiska personer och personer som driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion att ha adekvata, korrekta och aktuella uppgifter om verkligt huvudmannaskap, att tillhandahålla uppgifterna till verksamhetsutövare och behöriga myndigheter samt att anmäla uppgifterna för registrering (artiklarna 45 och 46).

Den svenska reglering som genomför direktivets bestämmelser om verkligt huvudmannaskap kommer att finnas i den nya penning-

tvättslagen. I syfte att underlätta tillämpningen bör det i den nya penningtvättslagen införas en bestämmelse som upplyser om att det i penningtvätsförordningen finns ytterligare bestämmelser om verkligt huvudmannaskap.

Det bör införas en definition av register över verkliga huvudmän

Skyldigheten för juridiska personer och personer som driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion att anmäla uppgifter för registrering i registret över verkliga huvudmän regleras i penningtvätsförordningen (artiklarna 45.1a, 46.1b och 47). I förordningen anges att anmälan ska göras till det register som avses i artikel 10 i sjätte penningtvätsdirektivet.

Förordningen innehåller också krav på verksamhetsutövare att anmäla uppgifter om avvikelser mellan de uppgifter om verkliga huvudmän som de har tillgång till och uppgifterna i registret. Enligt förordningen ska anmälan göras till den enhet som ansvarar för registret enligt artikel 10 i direktivet (artikel 16a).

För att skapa en tydlig sammankoppling mellan penningtvätsförordningen och den svenska reglering som genomför sjätte penningtvätsdirektivet bör register över verkliga huvudmän definieras som det register som avses i artikel 10 i sjätte penningtvätsdirektivet. En bestämmelse med den innebörden bör tas in i den nya penningtvättslagen.

8.5 Registreringsmyndighet

Utredningens förslag: Registerlagens bestämmelser om att Bolagsverket är registreringsmyndighet ska föras över till den nya penningtvättslagen.

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvätsdirektivets bestämmelser om sammankoppling av de centrala registren över verkliga huvudmän kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Bolagsverket är registreringsmyndighet

Enligt artikel 10.1 första stycket i sjätte penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna se till att uppgifter om verkligt huvudmannaskap finns i ett centralt register. Delvis motsvarande bestämmelser finns i artikel 30.3 i fjärde penningtvättsdirektivet.

Av 3 kap. 1 § registerlagen framgår att Bolagsverket ansvarar för att föra registret över verkliga huvudmän.¹⁷ Det finns inte anledning att ändra på den ordning som gäller för närvarande. Registerlagens bestämmelser om att Bolagsverket är registreringsmyndighet bör därför föras över till den nya penningtvättslagen.

Registret ska vara sammankopplat med den centrala europeiska plattformen

Enligt artikel 10.11 i direktivet ska de centrala registren över verkliga huvudmän sammankopplas via den centrala europeiska plattform som inrättats genom artikel 22.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/1132 av den 14 juni 2017 om vissa aspekter av bolagsrätt (kodifiering). Kommissionen ska enligt artikel 15.1 i sjätte penningtvättsdirektivet vid behov anta genomförandeakter med tekniska specifikationer och förfaranden som krävs för att medlemsstaternas centrala register över verkliga huvudmän ska kunna sammankopplas.

Motsvarande bestämmelser finns i artiklarna 30.10 och 31.9 i fjärde penningtvättsdirektivet. Från svensk sida har någon sammankoppling av registren ännu inte skett. Det finns för närvarande inte heller någon tidsplan för när sammankoppling ska ske.

Artiklarna 10.11 och 15.1 i sjätte penningtvättsdirektivet kräver inga lagstiftningsåtgärder. Bolagsverket ansvarar för att utveckla, förvalta och hantera driften av systemet för sammankopplingar till EU:s register och e-juridikportal.¹⁸ Bolagsverket är dock beroende av att kommissionen antar de genomförandeakter med tekniska specifikationer och förfaranden som avses i artikel 15.1 för att komma vidare i arbetet med att sammankoppla registren.

¹⁷ Se även prop. 2016/17:172 s. 475 f.

¹⁸ Prop. 2023/24:2 s. 27.

8.6 Anmälningsskyldiga

Utredningens förslag: Svenska juridiska personer ska anmäla uppgifter enligt artiklarna 44 och 45.3 i penningtvättsförordningen till Bolagsverket för registrering i registret över verkliga huvudmän.

Vissa organ inom eller med anknytning till offentlig sektor och företag vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad ska om vissa villkor är uppfyllda undantas från registreringskyldighet.

En fysisk person med hemvist i Sverige som driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion ska anmäla uppgifter enligt artikel 44 i penningtvättsförordningen till Bolagsverket för registrering i registret över verkliga huvudmän.

Om flera personer driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion och de är etablerade eller har sin hemvist i olika medlemsstater, ska ett intyg om registrering eller ett utdrag ur registret över verkliga huvudmän i en medlemsstat anses tillräckligt för att registreringskyldigheten ska anses uppfyllt.

En juridisk person som har bildats i en stat utanför EES ska anmäla uppgifter enligt artiklarna 44, 45.3 och 47 i penningtvättsförordningen till Bolagsverket för registrering i registret över verkliga huvudmän, om den juridiska personen i Sverige förvärvar fast egendom, tilldelas ett upphandlingskontrakt eller inleder en affärsförbindelse med en verksamhetsutövare enligt artikel 48.1 d i förordningen. Detsamma gäller för den som driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion och som är etablerad eller har sin hemvist i en stat utanför EES.

Om en sådan person förvärvar fast egendom, tilldelas upphandlingskontrakt eller ingår affärsförbindelser med verksamhetsutövare i flera medlemsstater, ska ett intyg om registrering eller ett utdrag ur registret över verkliga huvudmän i en medlemsstat anses tillräckligt för att registreringskyldigheten ska anses uppfyllt.

En juridisk person som har bildats i en stat utanför EES får anmäla uppgifter enligt artikel 44 i penningtvättsförordningen till Bolagsverket för registrering i registret över verkliga huvudmän om den juridiska personen har för avsikt att i Sverige förvärva fast

egendom, delta i en upphandling eller inleda en affärsförbindelse med en verksamhetsutövare enligt artikel 48.1 d i penningtvättsförordningen. Detsamma gäller för den som driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion och som är etablerad eller har sin hemvist i en stat utanför EES.

Det ska införas en definition av registreringskyldig person.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om innehållet i och övriga krav på en anmälan av uppgifter enligt artiklarna 44, 45.3 och 47 i penningtvättsförordningen.

Utredningens bedömning: Nominella aktieägare och nominella styrelseledamöter i den mening som avses i penningtvättsförordningen förekommer inte i Sverige.

Anmälningsskyldiga i en stat inom EES

Enligt artikel 10.1 första stycket första meningen i sjätte penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna se till att de uppgifter som avses i artiklarna 44, 45.3 och 47 i penningtvättsförordningen finns i ett centralt register i den medlemsstat där den juridiska enheten har bildats eller där förvaltaren av en trust eller en person som har en likvärdig ställning i en liknande juridisk konstruktion är etablerad eller har sin hemvist. Medlemsstaterna ska enligt artikel 10.2 i direktivet se till att juridiska personer och förvaltare av truster och personer som har en likvärdig ställning i en liknande juridisk konstruktion är skyldiga att förse den eller de enheter som ansvarar för det centrala registret i medlemsstaten med de uppgifter som anges i artiklarna 44, 45.3 och 47 i penningtvättsförordningen. Uppgifterna ska anmälas utan onödigt dröjsmål efter att en juridisk person eller en trust eller en liknande juridisk konstruktion har bildats (artiklarna 45.1a och 46.1b i penningtvättsförordningen).

Av artikel 44 i penningtvättsförordningen framgår vilka uppgifter som juridiska personer samt förvaltare av truster och personer som har en likvärdig ställning i en liknande juridisk konstruktion ska anmäla till det centrala registret över verkliga huvudmän. I artikel 45.3 regleras vilka uppgifter en juridisk person som saknar en verklig

huvudman ska anmäla till registret. Av artikel 47 följer vilka uppgifter om nominella aktieägare och nominella styrelseledamöter som en juridisk person ska anmäla till registret. Vad som avses med nominella aktieägare och nominella styrelseledamöter behandlas närmare nedan. Enligt utredningens bedömning förekommer inte nominella aktieägare och nominella styrelseledamöter i Sverige. För en svensk juridisk person blir därför inte bestämmelserna i artikel 47 tillämpliga.

För svensk del innebär detta att juridiska personer som har bildats i Sverige ska anmäla uppgifter enligt artiklarna 44 och 45.3 till Bolagsverket för registrering i registret över verkliga huvudmän. För att i svensk rätt genomföra artikel 10.1 första stycket första meningen och 10.2 i direktivet bör en bestämmelse med den innebörden tas in i den nya penningtvättslagen.

Registerlagen, som genomför artiklarna 30 och 31 i fjärde penningtvättsdirektivet, gäller även för utländska juridiska personer som driver verksamhet i Sverige (1 kap. 2 § första stycket 2). I förarbetena till registerlagen uttalar regeringen, med hänvisning till artikel 30.1 i den engelska språkversionen av fjärde penningtvättsdirektivet, att direktivet bör förstås så att kraven avseende verkligt huvudmannaskap som huvudregel ska tillämpas på alla juridiska personer som har bildats *eller är verksamma* i Sverige.¹⁹ I nämnda artikel anges att medlemsstaterna ska se till att ”corporate and other legal entities incorporated within their territory” ska hålla uppgifter om verkligt huvudmannaskap.

Uttrycket ”incorporated” används även i motsvarande bestämmelser i sjätte penningtvättsdirektivet (artikel 10.1 första stycket) och bör i det sammanhang som det förekommer översättas till ”bildats”. Juridiska personer som har bildats i en annan medlemsstat och som driver verksamhet i Sverige ska registrera sig i hemmedlemsstaten. Enligt utredningens uppfattning kan direktivet därför inte ges en tolkning som innebär att även utländska juridiska personer som driver verksamhet i Sverige ska registrera sig här i landet. Det finns inte heller något annat i direktivet som talar i den riktningen.

När det gäller juridiska personer som har bildats i en stat utanför EES och som ingår vissa i direktivet angivna avtal i en medlemsstat ska dock registrering ske i den medlemsstaten (artikel 10.1a). Detta behandlas närmare nedan.

¹⁹ Prop. 2016/17:173 s. 448.

Vad därefter gäller förvaltare av trustar så ställer direktivet krav på att registrering ska ske i den medlemsstat där förvaltaren är etablerad eller har sin hemvist (artikel 10.1 första stycket). Detsamma gäller för en person som har en likvärdig ställning i en liknande juridisk konstruktion. Den som driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion kan vara såväl en fysisk som en juridisk person. En fysisk person som driver sådan verksamhet omfattas därför också av registreringskyldighet eftersom både penningtvättsförordningen och direktivet riktar skyldigheter mot den som driver verksamheten. Skyldigheterna kan inte riktas mot en trust eller en liknande juridisk konstruktion eftersom dessa inte är juridiska personer.²⁰

För att i svensk rätt genomföra artikel 10.1 första stycket första meningen och 10.2 i direktivet bör det i den nya penningtvättslagen tas in en bestämmelse som anger att en fysisk person med hemvist i Sverige som driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion ska anmäla uppgifter enligt artikel 44 till Bolagsverket för registrering i registret över verkliga huvudmän.

Om flera personer driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion och de är etablerade eller har sin hemvist i olika medlemsstater, ska enligt artikel 10.1 andra stycket i direktivet ett intyg om registrering eller ett utdrag ur registret över verkliga huvudmän i en medlemsstat anses tillräckligt för att registreringskyldigheten ska anses uppfylld. För att i svensk rätt genomföra direktivet bör en motsvarande bestämmelse tas in i den nya penningtvättslagen.

Undantag från registreringskyldighet

Enligt artikel 10.1 första stycket andra meningen i direktivet ska kravet på att medlemsstaterna ska se till att uppgifter om verkligt huvudmannaskap finns i det centrala registret inte tillämpas för sådana enheter som avses i artikel 43c i penningtvättsförordningen. Hänvisningen till artikel 43c tycks vara felaktig. Någon sådan artikel finns nämligen inte i rådets förhandlingsmandat. Vid en jämförelse med

²⁰ Jfr prop. 2016/173:173 s. 448.

det antagna direktivet förefaller hänvisningen avse artikel 45a i penningtvättsförordningen.²¹

Av artikel 45a i penningtvättsförordningen framgår att förordningens bestämmelser om bland annat anmälningsskyldighet inte gäller för vissa företag vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad. En förutsättning för att ett sådant företag ska undantas från anmälningsskyldighet är att företaget omfattas av informationskrav enligt EU-rätten eller motsvarande internationella normer. Därutöver gäller vissa ytterligare villkor för att företaget ska undantas. Av artikel 45a b framgår vidare att vissa organ inom eller med anknytning till offentlig sektor undantas från anmälningsskyldighet.

För att i svensk rätt genomföra artikel 10.1 första stycket andra meningen i direktivet bör sådana företag som avses i artikel 45a i penningtvättsförordningen undantas från bestämmelserna om registreringskyldighet i den nya penningtvättslagen.

Särskilt om nominella aktieägare och nominella styrelseledamöter

Enligt artikel 47 i penningtvättsförordningen har nominella aktieägare och nominella styrelseledamöter en uppgiftsskyldighet i förhållande till en juridisk person. Den juridiska personen har i sin tur en skyldighet att anmäla uppgifterna om nominella aktieägare och nominella styrelseledamöter till registret över verkliga huvudmän.

Förordningen innehåller inte någon definition av begreppen nominell aktieägare och nominell styrelseledamot. Däremot definieras begreppet ”formellt arrangemang för nominella företrädare” (artikel 2.24). Med ett sådant arrangemang avses ett avtal eller motsvarande arrangemang, mellan en nominerad och en nominerande part, där den nominerande parten är en fysisk eller juridisk person som instruerar en nominerad part att agera för dennes räkning i en viss roll, inbegripet som styrelseledamot eller aktieägare. Den nominerade parten är en fysisk eller juridisk person som tar emot instruktioner av den nominerande parten att agera för dennes räkning.

I skäl 74 i förordningen anges att arrangemang för nominella företrädare kan göra det möjligt att dölja de verkliga huvudmännens iden-

²¹ Artikel 10.1 första stycket andra meningen i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1640 av den 31 maj 2024 om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och om ändring och upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

titet eftersom en nominerad part kan agera som aktieägare eller styrelseledamot i en juridisk person utan att nödvändigtvis uppge vem som har nominerat denne. Sådana arrangemang kan dölja det verkliga huvudmannskapet och kontrollstrukturen i situationer där de verkliga huvudmännen inte vill avslöja sin identitet eller sin roll i dessa juridiska personer. För att undvika att sådana arrangemang missbrukas och för att förhindra att kriminella gömmer sig bakom personer som agerar på deras vägnar har det ansetts finnas behov av ett öppenhetskrav.

I svensk rätt finns ingen reglering om nominella aktieägare eller nominella styrelseledamöter. Med nominell aktieägare avses vanligtvis en fysisk eller juridisk person som registreras som ägare till aktier i den verkliga ägarens ställe. En nominell aktieägare får inte utöva en aktieägars rätt i bolaget eftersom de rättigheter som är knutna till aktierna inte har överförts till denne; rättigheterna tillkommer den verkliga ägaren. Den nominella aktieägaren kan således inte förfoga över aktierna, rösta på bolagsstämman, ta emot utdelning eller utöva andra rättigheter som är knutna till aktierna.

I de rättsordningar där nominella aktieägare förekommer är det inte möjligt att få veta vem som är den verkliga ägaren till de aktier som står registrerade på den nominella aktieägaren. Det kan jämföras med svenska förvaltarregistrerade aktier där en förvaltare står registrerad som ägare till aktierna samtidigt som det förs ett register över de verkliga aktieägarna. På begäran av värdepapperscentralen (Euroclear Sweden AB) ska en förvaltare lämna ut uppgifter om de aktieägare vars aktier den förvaltar (3 kap. 12 § lagen [1998:1479] om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument). Förvaltaren utövar inte några av de rättigheter som tillkommer en aktieägare. Om en aktieägare som har sina aktier förvaltarregistrerade vill utöva rösträtt för aktierna kan denne tillfälligt låta sig införas i aktieboken, så kallad rösträtsregistrering (5 kap. 15 § ABL). Mot denna bakgrund bör nominella aktieägare inte förekomma i Sverige.²²

Nominella styrelseledamöter bör inte heller kunna komma i fråga för svensk del. I ett aktiebolag utses styrelseledamöterna av bolagsstämman (8 kap. 8 § ABL). I ekonomiska föreningar väljs styrelsen som huvudregel av föreningsstämman. I stadgarna får det dock bestämmas att en eller flera styrelseledamöter ska utses på något annat sätt (7 kap. 6 § föreningslagen). I en stiftelse är det den eller de fysiska

²² Se även SOU 2007:23 s. 99 och 100, prop. 2008/09:70 s. 62 och 182 samt Lagrådets yttrande över lagrådsremissen *Genomförande av tredje penningtättsdirektivet* s. 5.

personer som har åtagit sig att förvalta stiftelsens egendom i enlighet med stiftelseförordnandet som bildar styrelse för stiftelsen (2 kap. 2 § andra stycket stiftelselagen [1994:1220]). För ideella föreningar finns ingen civilrättslig reglering, men normalt sett utses styrelsen i en ideell förening på samma sätt som i en ekonomisk förening, det vill säga av föreningsstämman.

Det får anses vara en grundläggande associationsrättslig princip att styrelseledamöterna i en juridisk person ska agera i och ta tillvara den juridiska personens intressen, och därmed i förlängningen aktieägarnas eller medlemmarnas intressen, det vill säga styrelseledamöterna har en lojalitetsplikt. I detta ligger att en styrelseledamot inte får gynna sina egna eller någon annans intressen på den juridiska personens bekostnad. Av aktiebolagslagen följer vidare att styrelsen, eller någon annan ställföreträdare för bolaget, inte får företa en rättshandling eller någon annan åtgärd som är ägnad att ge en otillbörlig fördel åt en aktieägare eller någon annan, till nackdel för bolaget eller någon annan aktieägare (8 kap. 41 §). En motsvarande bestämmelse finns i föreningslagen (7 kap. 42 §). Ett sådant handlade som regleras i ett formellt arrangemang för nominella företrädare enligt definitionen i penningtvättsförordningen bör därmed strida mot lojalitetsplikten. Nominella styrelseledamöter i den mening som avses i förordningen bör därför inte förekomma i Sverige.

Detta innebär att utredningen vid framtagandet av förslagen till genomförande av direktivet och sanktioner vid överträdelser av penningtvättsförordningen har utgått från att det för svensk del inte kan finnas nominella aktieägare eller nominella styrelseledamöter i den mening som avses i förordningen.

Anmälningsskyldiga i en stat utanför EES

Av artikel 10.1a första stycket i direktivet följer att juridiska personer som har bildats i en stat utanför EES ska registreras i det centrala registret över verkliga huvudmän i den medlemsstat där den juridiska personen förvärvar fast egendom, tilldelas ett kontrakt efter en upphandling av varor, tjänster eller koncessioner eller inleder en affärsförbindelse med en verksamhetsutövare enligt artikel 48.1 d i penningtvättsförordningen. Av sistnämnda artikel framgår att registrering inte behöver ske om affärsförbindelsen ingås med en verksamhetsutövare

som är verksam inom en sektor som förknippas med låg risk för penningtvätt och finansiering av terrorism och affärsförbindelsen, eller en transaktion med koppling till denna, inte överstiger 250 000 euro eller motsvarande belopp i nationell valuta. Motsvarande bestämmelser gäller för en förvaltare av en trust eller en person med likvärdig ställning i en liknande juridisk konstruktion som är etablerad eller har sin hemvist i en stat utanför EES.

För svensk del innebär detta att juridiska personer som har bildats i en stat utanför EES ska anmäla uppgifter enligt artiklarna 44, 45.3 och 47 i penningtvättsförordningen till Bolagsverket för registrering i registret över verkliga huvudmän, om den juridiska personen i Sverige förvärvar fast egendom, tilldelas upphandlingskontrakt eller ingår en affärsförbindelse med en verksamhetsutövare enligt artikel 48.1 d i penningtvättsförordningen. Eftersom nominella aktieägare och nominella styrelseledamöter kan förekomma i utländska rättsordningar föreslår utredningen att sådana juridiska personer även ska anmäla uppgifter enligt artikel 47 i förordningen. En motsvarande anmälningskyldighet ska gälla för den som driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion och som är etablerad eller har sin hemvist i en stat utanför EES. Bestämmelser med den innebörden bör införas i den nya penningtvättslagen.

Om en juridisk person som har bildats i en stat utanför EES förvärvar fast egendom, tilldelas ett upphandlingskontrakt eller ingår flera affärsförbindelser med verksamhetsutövare i olika medlemsstater ska enligt artikel 10.1a andra stycket i direktivet ett intyg om registrering eller ett utdrag ur registret över verkliga huvudmän i en medlemsstat anses tillräckligt för att registreringskyldigheten ska anses uppfylld. Detsamma gäller för den som driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion och som är etablerad eller har sin hemvist i en stat utanför EES. Även detta bör framgå av den nya penningtvättslagen.

Av artikel 48.1a i penningtvättsförordningen följer att medlemsstaterna ska tillåta att juridiska personer som har bildats i en stat utanför EES anmäler uppgifter enligt artikel 44 till registret över verkliga huvudmän om de *avser* att förvärva fast egendom i medlemsstaten, delta i en upphandling av varor, tjänster eller koncessioner eller inleda en affärsförbindelse med en verksamhetsutövare. Samma rätt ska tillkomma förvaltare av trustar eller personer som har en likvärdig ställning i en liknande juridisk konstruktion som är etablerade eller

har sin hemvist i en stat utanför EES eller som driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion utanför EES. Bestämmelser med den innebörden bör tas in i den nya penningtvättslagen.

Det bör införas en definition av registreringskyldig person

I de föregående avsnitten föreslår utredningen att juridiska personer samt fysiska personer som driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion ska anmäla uppgifter till Bolagsverket för registrering i registret över verkliga huvudmän. Detsamma gäller för vissa fysiska och juridiska personer som har sin hemvist eller som har bildats i en stat utanför EES och som ingår vissa avtal i Sverige.

För att den föreslagna regleringen ska bli överskådlig och enkel att tillämpa bör samlingsbegreppet registreringskyldig person användas för de fysiska och juridiska personer som är skyldiga att anmäla uppgifter till Bolagsverket för registrering. Det bör i den nya penningtvättslagen införas en definition som anger detta.

Anmälan till registret

Enligt artikel 10.1b i direktivet får de uppgifter som ska finnas i det centrala registret över verkliga huvudmän samlas in i enlighet med nationella system. Detta kan uppfattas som att medlemsstaterna själva får bestämma hur uppgifterna ska tillföras registret. Exempelvis anges i skäl 19 att medlemsstaterna får besluta att verksamhetsutövare ska ansvara för att förse registret med vissa uppgifter. Motsvarande bestämmelser finns i artikel 30.3 i fjärde penningtvättsdirektivet, se även skäl 14.

Det är inte helt klart hur artikel 10.1b i direktivet förhåller sig till artikel 45.1a i penningtvättsförordningen som anger att det är den juridiska personen som ska anmäla uppgifterna till registret. I artikel 46.1b finns en motsvarande skyldighet för personer som driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion. Dessa bestämmelser ger enligt utredningens uppfattning inte utrymme för att låta någon annan göra anmälan till registret. Som framhålls i förarbetena till registerlagen är vidare den juridiska per-

sonen bäst lämpad att utreda frågan om vem som är dess verkliga huvudman och att uppdatera anmälan när förhållandena ändras.²³ Detsamma gäller beträffande de personer som driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk person.

I avsnitten ovan föreslår utredningen bestämmelser om vilka juridiska personer och personer som driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion som ska anmäla uppgifter till Bolagsverket för registrering i registret över verkliga huvudmän. När en anmälan ska ske, och när ändrade förhållanden ska anmälas, framgår direkt av förordningen (artiklarna 45.1a och 46.1b). Några bestämmelser om detta ska därför inte införas i svensk rätt.

Artikel 10.1b i direktivet ger utrymme för medlemsstaterna att i nationell rätt föreskriva hur uppgifter ska anmälas för registrering i det centrala registret över verkliga huvudmän. Medlemsstaterna bör även kunna reglera vad en anmälan ska innehålla eftersom det har karaktär av verkställighetsföreskrifter.

Bestämmelser om hur en anmälan ska göras och vad den ska innehålla finns för närvarande i registerförordningen (2 kap.). För att behålla systematiken i nuvarande reglering bör en motsvarande reglering avseende en anmälan av uppgifter enligt penningtvättsförordningen ske i föreskrifter på lägre nivå än lag. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför bemyndigas att meddela föreskrifter om innehållet i och övriga krav på en anmälan av uppgifter enligt artiklarna 44, 45.3 och 47 i penningtvättsförordningen. En bestämmelse med den innebörden bör införas i den nya penningtvättslagen.

8.7 Registrets innehåll

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om innehållet i och övriga egenskaper hos registret över verkliga huvudmän.

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om gallring bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

²³ Prop. 2016/17:173 s. 466.

Registrets innehåll

Enligt artikel 10.1 första stycket första meningen i sjätte penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna se till att de uppgifter om verkliga huvudmän och andra uppgifter som ska anmälas för registrering enligt artiklarna 44, 45.3 och 47 i penningtvättsförordningen ska finnas i det centrala registret över verkliga huvudmän. I artikel 44 regleras vilka uppgifter som ska anmälas av juridiska personer och personer som driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion. Artikel 45.3 anger de uppgifter som en juridisk person som saknar en verklig huvudman ska anmäla. Av artikel 47 framgår vilka uppgifter om nominella aktieägare och nominella styrelseledamöter som en juridisk person ska anmäla till registret. I artikel 10.3 i direktivet finns ytterligare bestämmelser om vad registret ska innehålla när det gäller juridiska personer som saknar en verklig huvudman. Dessa bestämmelser motsvarar vad en juridisk person som saknar en verklig huvudman ska anmäla till registret enligt artikel 45.3 i förordningen.

För att i svensk rätt genomföra artikel 10.1 första stycket första meningen och 10.3 i direktivet behöver det införas en reglering om vilka uppgifter som registret över verkliga huvudmän ska innehålla. För närvarande regleras detta i registerförordningen (3 kap. 2 §). För att bibehålla systematiken i nuvarande reglering bör bestämmelserna i artikel 10.1 första stycket första meningen och 10.3 om vad registret ska innehålla genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Registerlagens bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vad registret ska innehålla (3 kap. 12 § 2) bör därför föras över till den nya penningtvättslagen.

Gallring

De uppgifter som ska finnas i det centrala registret över verkliga huvudmän i en medlemsstat ska enligt artikel 10.12 i direktivet vara tillgängliga via de nationella registren och genom systemet för sammankoppling av register i åtminstone fem år, men inte i mer än tio år efter det att grunderna för registreringen har upphört att existera, den juridiska personen har strukits ur registret eller en juridisk konstruktion har upphört. Bestämmelserna får anses avse när uppgifter ska gallras ur registret.

Motsvarande bestämmelser finns i artikel 30.10 tredje stycket och 31.9 fjärde stycket i fjärde penningtvättsdirektivet.

Bestämmelser om gallring finns i registerförordningen. En uppgift som har blivit inaktuell på grund av en senare registrering eller på grund av att den juridiska personen eller trusten eller den liknande juridiska konstruktionen har upphört ska gallras efter fem år (5 kap. 4 §).

För att behålla systematiken i nuvarande reglering bör direktivets bestämmelser om gallring genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Föreskrifter med den innebörden ryms inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Det krävs därför inte något föreskriftsbemyndigande för regeringen.

8.8 Uppgifterna i registret ska vara korrekta, adekvata och aktuella

8.8.1 Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 10.5 i sjätte penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna kräva att uppgifterna i det centrala registret över verkliga huvudmän är korrekta, adekvata och aktuella. I detta syfte ska medlemsstaterna införa regler för att effektivt avhjälpa avvikelser i den information som finns i registret.

Delvis motsvarande bestämmelser finns i artiklarna 30.4 och 31.5 i fjärde penningtvättsdirektivet som i svensk rätt har genomförts i 3 kap. 2–6, 8 och 9 §§ registerlagen. I 3 kap. 2–4 §§ finns bestämmelser om de förelägganden som Bolagsverket får meddela om det finns brister i en anmälan om registrering, om en anmälan uteblir eller om det kan antas att en uppgift i en anmälan eller i registret är felaktig. Bestämmelserna i 3 kap. 5 § innebär en skyldighet för verksamhetsutövare och myndigheter som använder registret att anmäla till Bolagsverket om det finns anledning att misstänka att uppgifterna i registret är felaktiga. I 3 kap. 6 och 8 §§ finns bestämmelser om vitesförelägganden och utdömande av vite.

8.8.2 Det finns vissa brister i registret

För att registret över verkliga huvudmän ska fylla sitt syfte är det viktigt att uppgifterna i registret är korrekta, adekvata och aktuella. Enligt Bolagsverket finns det skäl att anta att majoriteten av uppgifterna i registret är riktiga och att de visar de verkliga förhållandena.²⁴ Bolagsverket har dock pekat på att det finns vissa brister i registret. Exempelvis saknas vissa uppgifter om verkliga huvudmän i registret. Detta kan bland annat bero på att vissa personer väljer att inte göra någon anmälan eftersom de inte vill offentliggöra vem som är verklig huvudman. Registret kan också innehålla felaktiga uppgifter om vem som är verklig huvudman. Anledningen till detta kan vara att en registreringskyldig har glömt att anmäla ändrade förhållanden. Det kan också bero på att en så kallad målvakt har anmälts som verklig huvudman.²⁵ Avsaknaden av ett krav på att en verklig huvudman som inte är folkbokförd i Sverige ska styrka sin identitet i anmälan kan enligt Bolagsverket också ha lett till att det finns falska identiteter registrerade i registret.²⁶

Enligt Bolagsverket förekommer också kvalitetsbrister i redan registrerade uppgifter som kan bero på att regleringen inte är tillräckligt tydlig. Som exempel nämns hur indirekt ägande ska redovisas samt hur närståendes kontroll ska registreras.²⁷ En svårighet med att åtgärda eventuella otydligheter i regleringen är att en stor del av regleringen fortsättningsvis kommer att finnas i penningtvättsförordningen. Förordningen innehåller exempelvis bestämmelser som juridiska personer ska tillämpa för att identifiera sina verkliga huvudmän.

På andra områden finns större möjligheter att införa svensk reglering som säkerställer att uppgifterna i registret är korrekta, adekvata och aktuella. I avsnitten 8.8.3–8.8.7 lämnar utredningen förslag till reglering om bland annat hur felaktiga uppgifter i en anmälan och i registret kan avhjälpas för att uppgifterna i registret ska bli mer korrekta, adekvata och aktuella.

²⁴ Bolagsverket, *Slutrapport regeringsuppdrag Registret över verkliga huvudmän*, AD 1173/2020, s. 3.

²⁵ Bolagsverket, *Slutrapport regeringsuppdrag Registret över verkliga huvudmän*, AD 1173/2020, s. 4.

²⁶ Bolagsverket, *Slutrapport regeringsuppdrag Registret över verkliga huvudmän*, AD 1173/2020, s. 5.

²⁷ Bolagsverket, *Slutrapport regeringsuppdrag Registret över verkliga huvudmän*, AD 1173/2020, s. 4.

8.8.3 Brister i och utebliven anmälan

Utredningens förslag: Om den som har gjort en anmälan om registrering inte följer de krav som gäller för en anmälan, får Bolagsverket förelägga den registreringskyldige att yttra sig i frågan eller rätta till bristen inom viss tid. Om den som har gjort anmälan inte följer ett föreläggande får registrering vägras.

Om en registreringskyldig inte har anmält uppgifter för registrering inom de frister som gäller för anmälan, eller om registrering vägras på grund av att ett föreläggande om att yttra sig eller rätta till bristen inte följs, får Bolagsverket förelägga den registreringskyldige att lämna in en anmälan inom viss tid.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 10.5 i direktivet ska medlemsstaterna införa regler för att effektivt avhjälpa avvikelser i den information som finns i registret. Språkligt sett innebär avvikelser att en jämförelse görs med något. Exempelvis föreligger en avvikelse om de uppgifter som finns registrerade i registret inte stämmer överens med de uppgifter om verkligt huvudmannaskap som finns tillgängliga för en verksamhetsutövare i samband med att denne vidtar åtgärder för kundkännedom. En sådan avvikelse ska en verksamhetsutövare anmäla till den enhet som ansvarar för det centrala registret över verkliga huvudmän (artikel 16a i penningtvättsförordningen).

Utredningen anser att begreppet avvikelser inte bör ges en så snäv innebörd. Med hänsyn till vikten av att uppgifterna i registret är korrekta, adekvata och aktuella är det mer ändamålsenligt att låta begreppet även innefatta att uppgifter inte har registrerats trots att de borde det. De åtgärder som införs för att avhjälpa avvikelser i registret bör således inte begränsas till åtgärder som innebär att felaktiga uppgifter rättas utan bör även omfatta åtgärder som syftar till att en anmälan om registrering görs och att brister i en anmälan avhjälpas. En sådan tolkning är i linje med direktivets krav på att medlemsstaterna ska kräva att uppgifterna i registret är korrekta, adekvata och aktuella.

*Föreläggande om att avhjälpa brister
i eller komma in med en anmälan*

Registerlagens bestämmelser om brister i en anmälan och utebliven anmälan har införts för att uppfylla fjärde penningtvättsdirektivets krav på att uppgifterna i registret över verkliga huvudmän ska vara korrekta, adekvata och aktuella.²⁸

Om den som har gjort en anmälan om registrering inte följer de krav som gäller för en anmälan får Bolagsverket förelägga den registreringsskyldige att yttra sig i frågan eller rätta till bristen inom en viss tid (3 kap. 2 § registerlagen). Sådana brister kan avse formella krav på anmälan, till exempel att anmälan inte har undertecknats av en behörig person eller att det till anmälan inte har fogats sådana handlingar som efterfrågats. Om den som har gjort anmälan inte följer ett föreläggande, får registrering vägras.

Om en registreringsskyldig inte har anmält uppgifter för registrering inom den tid som anges i registerlagen, eller om registrering har vägrats på grund av att ett föreläggande om rättelse inte har följts, får Bolagsverket förelägga den registreringsskyldige att lämna in en anmälan inom viss tid (3 kap. 3 § registerlagen). Bolagsverket är inte skyldigt att meddela ett formellt föreläggande när brister uppmärksammas, utan har en valmöjlighet. Om verket anser att en brist i stället kan läkas genom ett telefonsamtal eller genom underrättelse är det möjligt.²⁹

Registerlagens bestämmelser om Bolagsverkets befogenhet att meddela föreläggande om att avhjälpa brister i eller inkomma med en anmälan om registrering syftar till att verket ska kunna säkerställa att uppgifterna i registret är korrekta, adekvata och aktuella.³⁰ Motsvarande bestämmelser bör tas in den nya penningtvättslagen.

Bolagsverket bör även fortsättningsvis kunna avstå från att meddela ett formellt föreläggande när brister uppmärksammas om bristen kan åtgärdas på ett annat sätt. Det gäller särskilt när tillämpningsområdet utvidgas till att omfatta juridiska personer som inte har varit registreringsskyldiga tidigare. En utebliven anmälan kan i dessa fall många gånger sannolikt bero på okunskap om den nya regleringen och inte på uppsåtlig underlåtenhet.

²⁸ Prop. 2016/17:173 s. 477.

²⁹ Prop. 2016/17:173 s. 477.

³⁰ Prop. 2016/17:173 s. 479.

8.8.4 Felaktiga uppgifter

Utredningens förslag: Om det kan antas att en uppgift i en anmälan om registrering eller i registret över verkliga huvudmän är felaktig, får Bolagsverket förelägga den registreringskyldige att rätta uppgiften eller visa att den inte är felaktig.

Om föreläggandet inte följs, får Bolagsverket besluta att uppgiften inte ska registreras eller att uppgiften ska tas bort från registret och förelägga den registreringskyldige att lämna in en ny anmälan.

Om Bolagsverket har tillförlitliga uppgifter om vem som är verklig huvudman får verket rätta uppgiften.

Av registerlagen framgår att Bolagsverket får förelägga en registreringskyldig att rätta en uppgift i en anmälan om registrering eller i registret över verkliga huvudmän om uppgiften kan antas vara felaktig, eller visa att uppgiften inte är felaktig (3 kap. 4 § första stycket). Bestämmelsen har införts för att uppfylla fjärde penningtvättsdirektivets krav på att uppgifterna i registret ska vara korrekta, adekvata och aktuella.³¹

Följer den registreringskyldige inte ett föreläggande får Bolagsverket besluta att uppgiften inte ska registreras eller att uppgiften ska tas bort från registret och förelägga den registreringskyldige att lämna in en nya anmälan (3 kap. 4 § andra stycket). Om det kan antas att en uppgift i registret är felaktig ska det framgå av registret (3 kap. 10 § registerförordningen).

Bolagsverket kan således enligt nuvarande reglering ingripa i de fall myndigheten får anledning att misstänka att uppgifterna i registret är felaktiga. Om ett föreläggande inte följs får Bolagsverket besluta att uppgiften inte ska registreras eller att uppgiften ska tas bort från registret och förelägga den registreringskyldige att lämna in en ny anmälan. Bestämmelsen innebär inte att Bolagsverket ska rätta felaktiga uppgifter, till exempel att registrera en annan uppgift än den som har registrerats i registret.³²

Bestämmelserna om Bolagsverkets befogenhet att förelägga en registreringskyldig att rätta en felaktig uppgift syftar, i likhet med de förelägganden som behandlas i avsnitt 8.8.3, till att Bolagsverket ska

³¹ Prop. 2016/17:173 s. 478.

³² Prop. 2018/19:150 s. 84.

kunna säkerställa att uppgifterna i registret är korrekta, adekvata och aktuella.³³ Motsvarande bestämmelser bör införas i den nya penningtvättslagen.

Utgångspunkten bör också i fortsättningen vara att det är den registreringskyldige som ska se till att uppgifterna i registret är korrekta. Exempelvis bör skyldigheten att ersätta en borttagen uppgift i registret med en ny uppgift, i likhet med vad som gäller enligt nuvarande reglering, som huvudregel falla på den registreringskyldige. Om Bolagsverket har tillförlitliga uppgifter om vem som är verklig huvudman bör dock myndigheten själv kunna ändra uppgifterna i registret.

8.8.5 Kontroll av en verklig huvudmans identitet

Utredningens förslag: Om det behövs för att säkerställa en verklig huvudmans identitet, får Bolagsverket förelägga den verkliga huvudmannen att inställa sig personligen.

För en juridisk person som saknar en verklig huvudman ska det som sägs om verklig huvudman gälla ledande befattningshavare.

Om föreläggandet inte följs, får Bolagsverket besluta att registrering inte ska ske eller att en uppgift som har registrerats ska tas bort från registret.

Bolagsverket har som ett särskilt problem uppmärksammat att falska identiteter används för registrering av verkliga huvudmän. Det gäller framför allt personer som inte är folkbokförda i Sverige.³⁴ I nuvarande reglering finns inte något krav på kontroll av en verklig huvudmans identitet.

En kontroll av en persons identitet syftar till att utreda om personen är den han eller hon utger sig för att vara. Kontrollen består dels av att göra en kontroll av att vissa uppgivna personuppgifter verkligen utgör en identitet och att uppgifterna inte är falska, dels att kontrollera om en viss fysisk person stämmer överens med de angivna personuppgifterna. Det förstnämnda kan ske genom slagning i register medan den sistnämnda kontrollen kan göras genom en jämförelse mellan en person och en identitetshandling.

³³ Prop. 2016/17:173 s. 479.

³⁴ Bolagsverket, *Slutrapport regeringsuppdrag Registret över verkliga huvudmän*, AD 1173/2020, s. 5 och 13.

I artikel 44 i penningtvättsförordningen anges vilka uppgifter om den verkliga huvudmannen som ska anmälas till det centrala registret över verkliga huvudmän. Motsvarande uppgifter ska anmälas om ledande befattningshavare om en juridisk person saknar en verklig huvudman (artikel 45.3 b). Bland annat ska uppgift lämnas om personnummer eller motsvarande identitetsbeteckning eller numret på en identitetshandling. Till sistnämnda uppgift ska fogas en generell beskrivning av källan för ett sådant nummer, till exempel en passhandling eller en nationell identitetshandling. Det ställs dock inte något krav på att en kopia av passhandlingen eller den nationella identitetshandlingen ska ges in tillsammans med anmälan.

I avsnitt 8.10.2 föreslår utredningen en ny reglering som innebär att en registreringskyldig ska lämna Bolagsverket de upplysningar och handlingar som verket begär för sin verksamhet enligt den nya penningtvättslagen. Bolagsverket kan med stöd av de bestämmelserna vid behov begära in en kopia av en passhandling eller en nationell identitetshandling. Någon reglering om att det till en anmälan ska fogas en kopia av en passhandling eller en annan identitetshandling som avser den anmälda huvudmannen eller den ledande befattningshavaren behövs därför inte.

I de flesta fall bör de uppgifter som lämnas till Bolagsverket vid en anmälan om registrering i registret över verkliga huvudmän, tillsammans med de upplysningar och handlingar som Bolagsverket kan begära in, vara tillräckligt för att Bolagsverket ska kunna säkerställa den verkliga huvudmannens eller den ledande befattningshavarens identitet. Det kan dock finnas situationer då det behövs en säkrare grund för bedömningen. Så kan vara fallet när det finns misstankar om att den verkliga huvudmannen eller den ledande befattningshavaren använder sig av en falsk identitet eller agerar målvakt. Personlig inställelse för den verkliga huvudmannen eller den ledande befattningshavaren skulle i en sådan situation kunna säkerställa att inte felaktiga uppgifter registreras i registret över verkliga huvudmän.

Personlig inställelse anses vara av central betydelse för att få en säkrare identitetskontroll och används i flera andra sammanhang för detta syfte. Exempelvis ska den som ska lämna en anmälan om inflyttning från utlandet inställa sig personligen hos Skatteverket för identitetskontroll. Detsamma gäller den som är avregistrerad som försvunnen och ska folkbokföras (26 a § folkbokföringslagen [1991:481]) och den som ska styrka sin identitet i samband med tilldelning av sam-

ordningsnummer (2 kap. 2 § lagen [2022:1697] om samordningsnummer).

Utredningen om bolaget som brottsverktyg (dir. 2021:115) föreslår i betänkandet ”Bolag och brott – några åtgärder mot oseriösa företag” (SOU 2023:34) att Bolagsverket ska kunna förelägga om personlig inställelse i registreringsärenden när det behövs för att säkerställa anmälarens eller den anmäldes identitet eller behörighet att företräda företaget. Förslaget är avsett att bidra till att förhindra att registrering sker av stulna, kapade eller fiktiva identiteter. Förslaget omfattar dock inte ärenden om registrering i registret över verkliga huvudmän.

En möjlighet för Bolagsverket att förelägga om personlig inställelse i ärenden om registrering i registret över verkliga huvudmän skulle på motsvarande sätt kunna förhindra att registrering sker av stulna, kapade eller fiktiva identiteter i det registret, vilket i större utsträckning skulle förhindra registreringar som inte stämmer överens med verkliga förhållanden. Det skulle i sin tur göra uppgifterna i registret mer korrekta, adekvata och aktuella. Likaså skulle förutsättningarna för att upptäcka misstänkta målvakter öka. En reglering om personlig inställelse kan också förväntas ha viss preventiv verkan. Bolagsverket bör därför ha möjlighet att förelägga om personlig inställelse i ärenden om registrering i registret över verkliga huvudmän.

Det kan uppstå situationer där Bolagsverket vid kontroller av riktigheten av uppgifterna i registret upptäcker omständigheter som tyder på att en stulen, kapad eller fiktiv identitet har registrerats i registret. Det är angeläget att Bolagsverket även i en sådan situation kan förelägga om personlig inställelse för att säkerställa den verkliga huvudmannens eller den ledande befattningshavarens identitet. En möjlighet för Bolagsverket att förelägga om personlig inställelse bör därför inte begränsas till att endast gälla i ärenden om registrering utan bör också gälla efter att en uppgift om verklig huvudman eller ledande befattningshavare har registrerats.

Som påpekas av Utredningen om bolaget som brottsverktyg kan det dock givetvis också vid en personlig inställelse uppstå situationer då det är mycket svårt att säkerställa en viss persons identitet och att skilja skickligt förfalskade handlingar från äkta.³⁵ Någon garanti för att registrering av felaktiga uppgifter inte sker efter personlig inställelse finns således inte, men risken för detta bör minska avsevärt.

³⁵ SOU 2023:34 s. 280.

Mot denna bakgrund bör det i den nya penningtvättslagen införas en bestämmelse som ger Bolagsverket möjlighet att förelägga en person som har anmälts eller registrerats som verklig huvudman eller ledande befattningshavare att inställa sig personligen. Ett sådant föreläggande bör endast få beslutas om personlig inställelse behövs för att säkerställa en verklig huvudmans eller en ledande befattningshavares identitet. Detta bör framgå av bestämmelsen.

En personlig inställelse bör i grunden avse en kontroll av identitet. Den ska således inte, i likhet med vad som förs fram av Utredningen om bolaget som brottsverktyg beträffande förslaget om personlig inställelse vid registreringsärenden, utgöra ett förhör för att närmare försöka efterforska eventuella brottsliga avsikter. Vissa grundläggande kontrollfrågor bör dock kunna ställas.

Om den som har förelagts att närvara inte inställer sig, bör Bolagsverket kunna besluta att registrering inte ska ske eller att en redan registrerad uppgift ska tas bort från registret. Bolagsverket kan då förelägga den registreringskyldige att komma in med en ny anmälan.

Som framhålls av Utredningen om bolaget som brottsverktyg kan personlig inställelse upplevas som en inte obetydlig olägenhet för den enskilde och även medföra en viss ökad arbetsbörda för Bolagsverket.³⁶ Personlig inställelse är dock inte avsett att användas regelmässigt, utan endast när det finns skäl att misstänka att den verkliga huvudmannens eller den ledande befattningshavarens identitetshandlingar är förfalskade eller att den person som anmälts som verklig huvudman eller ledande befattningshavare agerar målvakt. Personlig inställelse ska således endast kunna krävas när det behövs för säkerställa en verklig huvudmans eller en ledande befattningshavarens identitet och endast i de situationer där utredningen i övrigt inte utgör ett tillräckligt underlag för beslut, eller om andra mindre ingripande utredningsmetoder inte kan användas.

Den misstanke som kan utgöra skäl för att besluta om ett föreläggande bör som utgångspunkt grunda sig både på information som Bolagsverket har tillgång till i det aktuella ärendet och information som finns i andra registreringsärenden hos verket. Misstanken kan också grunda sig på information som Bolagsverket har tagit emot från brottsbekämpande myndigheter, till exempel att någon har blivit dömd för brott mot målvaktsförbudet i aktiebolagslagen. Bedömningen av

³⁶ SOU 2023:34 s. 281.

om personlig inställelse ska krävas i det enskilda fallet får göras av Bolagsverket som handläggande myndighet.³⁷

I likhet med vad som förs fram av Utredningen om bolaget som brottsverktyg beträffande personlig inställelse i registreringsärenden bör ett föreläggande om personlig inställelse inte hindra att en verklig huvudman eller en ledande befattningshavare kan få delta på distans, om detta i det enskilda fallet skulle vara ett lämpligt alternativ. Det är då framför allt ett deltagande genom ljud- och bildöverföring som kan vara aktuellt. Som skäl för att godta deltagande på distans bör särskilt de kostnader eller olägenheter som skulle uppkomma vid en inställelse på myndighetsorten beaktas. Ett deltagande på distans skulle exempelvis kunna bli aktuellt om den verkliga huvudmannen eller den ledande befattningshavaren är bosatt utomlands. En förutsättning för ett deltagande på distans måste dock vara att det eftersträfvade syftet med kontrollerna kan uppnås i tillräcklig grad genom närvaro via videokonferens. I annat fall behöver den berörda personen vara på plats.³⁸

På motsvarande sätt som föreslås av Utredningen om bolaget som brottsverktyg beträffande personlig inställelse i registreringsärenden bör för förfarandet i övrigt tillämpliga bestämmelser i förvaltningslagen gälla. Av 27 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att en myndighet som får uppgifter på något annat sätt än genom en handling snarast ska dokumentera dem, om de kan ha betydelse för ett beslut i ärendet. De uppgifter som lämnas vid en personlig inställelse ska alltså dokumenteras och föras till ärendet.

8.8.6 Årlig bekräftelse

Utredningens bedömning: Det bör inte införas något krav på att en registreringsskyldig årligen ska bekräfta att de uppgifter som registrerats i registret över verkliga huvudmän är korrekta.

Utredningen har övervägt om det bör införas ett krav på att registreringsskyldiga årligen ska bekräfta att de uppgifter som har registrerats i registret över verkliga huvudmän är korrekta. Ett sådant krav

³⁷ Jfr SOU 2023:34 s. 281.

³⁸ Jfr SOU 2023:34 s. 282.

kan nämligen bidra till att uppgifterna i registret blir mer korrekta, adekvata och aktuella.

Regeringen har i ett tidigare lagstiftningsärende bedömt att den ökade administration som ett krav på en årlig anmälan skulle innebära för Bolagsverket och de juridiska personer som träffas av regleringen inte vägs upp av den nytta som en årlig anmälan skulle innebära.³⁹

Det är ofrånkomligen så att ett krav på årlig bekräftelse skulle innebära en ökad administration, både för Bolagsverket och de registreringskyldiga. Av betydelse i sammanhanget är också att penningtvättsförordningen innehåller bestämmelser om hur registreringskyldiga ska följa upp sitt huvudmannaskap och tidsfrister för när ändringar senast ska anmälas för registrering. Registreringskyldiga ska regelbundet kontrollera att de har aktuell information om verkligt huvudmannaskap. En sådan kontroll ska utföras minst årligen (artiklarna 45.1a och 46.1b). Ändringar av tidigare lämnade uppgifter ska anmälas för registrering utan onödigt dröjsmål. Om en uppgift om vem som är verklig huvudman ändras ska anmälan göras senast 28 dagar efter ändringen (artiklarna 45.1a och 46.1b). I artikeln anges inte uttryckligen att motsvarande tidsfrist gäller för en anmälan om att en uppgift om vem som är ledande befattningshavare en juridisk person som saknar en verklig huvudman ändras. Den avsedda innebörden får dock anses vara att bestämmelsen också ska gälla för ändringar av ledande befattningshavare i en juridisk person som saknar en verklig huvudman.

Det följer således direkt av penningtvättsförordningen att en registreringskyldig minst årligen ska följa upp sitt huvudmannaskap och att ändringar ska anmälas för registrering utan dröjsmål. Ett krav på att registreringskyldiga årligen ska bekräfta att de uppgifter som har registrerats i registret är korrekta skulle således ha en liten praktisk effekt. Något sådant krav bör därför inte införas.

³⁹ Prop. 2016/17:173 s. 468.

8.8.7 Anmälan om felaktiga uppgifter i registret

Utredningens förslag: Myndigheter som använder registret över verkliga huvudmän och ska anmäla till Bolagsverket om det finns anledning att misstänka att uppgifterna i registret är felaktiga. Brottsbekämpande myndigheter som använder registret ska göra en sådan anmälan när det kan ske med hänsyn till utredning av brott.

En anmälan ska också göras om en registreringsskyldig inte har gjort en anmälan om registrering inom den tid som anges i penningtvättsförordningen.

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om att registret över verkliga huvudmän ska innehålla ett särskilt omnämnande om behöriga myndigheter eller verksamhetsutövare har anmält avvikelser bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Myndigheters skyldighet att anmäla avvikelser

Enligt artikel 10.5 b i sjätte penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna kräva att behöriga myndigheter, om så är lämpligt och i den utsträckning detta krav inte i onödan inkräktar på deras funktioner, ska anmäla till den enhet som ansvarar för det centrala registret över verkliga huvudmän eventuella avvikelser som de upptäcker mellan de uppgifter som finns i registret och de uppgifter som finns tillgängliga för dem.

Motsvarande bestämmelser finns i artiklarna 30.4 och 31.5 i fjärde penningtvättsdirektivet som i svensk rätt har genomförts i 3 kap. 5 § registerlagen. Enligt den bestämmelsen ska myndigheter som använder registret anmäla till Bolagsverket om det finns anledning att misstänka att uppgifterna i registret är felaktiga och om en registreringsskyldig inte har gjort en anmälan inom den tid som anges i lagen.

I artikel 2.31 i penningtvättsförordningen definieras behörig myndighet som

- a) en finansunderrättelseenhet,
- b) en tillsynsmyndighet,

- c) en offentlig myndighet som har till uppgift att utreda eller lagföra penningtvätt, dess förbrott eller finansiering av terrorism, eller som har till uppgift att spåra, beslagta eller frysa och förverka tillgångar som härrör från brott, och
- d) en offentlig myndighet med specifikt ansvar för att bekämpa penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Definitionerna i penningtvättsförordningen gäller också för sju penningtvättsdirektivet (artikel 2 första stycket i direktivet). Direktivets krav på vilka myndigheter som ska anmäla avvikelser till den enhet som ansvarar för det centrala registret över verkliga huvudmän är således begränsat till dessa myndigheter.

Av betydelse i sammanhanget är vilka myndigheter som ska ges tillgång till registret enligt direktivet. Rimligtvis bör de myndigheter som ska ges tillgång till registret sammanfalla med de myndigheter som ska anmäla avvikelser i registret. I artikel 11.2 i direktivet regleras vilka myndigheter som ska ha tillgång till de sammankopplade registren över verkliga huvudmän. De myndigheter som anges där sammanfaller i allt väsentligt med de myndigheter som utgör behöriga myndigheter enligt direktivet och som således ska vara skyldiga att anmäla avvikelser i registret. Utöver dessa myndigheter anges att skattemyndigheter ska ges tillgång till registren. Även självreglerande organ ska ges tillgång till registren när de utför tillsynsuppgifter. Motsvarande bestämmelser i fjärde penningtvättsdirektivet har i stort sett samma lydelse (artiklarna 30.6 andra stycket och 31.4 tredje stycket).

Enligt utredningens uppfattning är det mest ändamålsenliga att de myndigheter som ska ges tillgång till de sammankopplade registren också åläggs en skyldighet att anmäla avvikelser i registret över verkliga huvudmän till Bolagsverket. Med hänsyn till direktivets krav på att medlemsstaterna ska införa regler som effektivt avhjälp av avvikelser i informationen i registret anser utredningen att en bestämmelse med den innebörden är förenlig med direktivet. En sådan utvidgad anmälningsskyldighet bidrar till att uppgifterna i registret blir mer korrekta, adekvata och aktuella.

Mot denna bakgrund bör det i den nya penningtvättslagen införas en bestämmelse som anger att myndigheter som använder registret över verkliga huvudmän ska anmäla till Bolagsverket om det finns anledning att misstänka att uppgifterna i registret är felaktiga. Brotts-

bekämpande myndigheter bör inte vara skyldiga att göra anmälan förrän det kan ske med hänsyn till en utredning om brott. Denna inskränkning i myndigheternas skyldighet att anmäla misstänkt felaktiga uppgifter bedöms förenlig med direktivet, särskilt med hänsyn till att myndigheter enligt direktivet endast ska åläggas en anmälnings-skyldighet om så är lämpligt och i den utsträckning kravet inte i onödan inkräktar på deras funktioner.⁴⁰

Som framgår av avsnitt 8.8.3 anser utredningen att en avvikelse i informationen i registret även bör innefatta att någon anmälan om registrering inte har gjorts. Av bestämmelsen bör därför också framgå att anmälnings-skyldigheten även omfattar att en registreringsskyldig inte har gjort en anmälan om registrering inom den tid som anges i artiklarna 45.1a och 46.1b i penningtvättsförordningen.

Genom den föreslagna regleringen genomförs artikel 10.5 första stycket och 10.5 b i svensk rätt.

Verksamhetsutövares skyldighet att anmäla avvikelser

I artikel 18 i penningtvättsförordningen anges vilka uppgifter som en verksamhetsutövare ska hämta in i syfte att identifiera en verklig huvudman. En verksamhetsutövare får i regel inte enbart förlita sig på uppgifterna i registret över verkliga huvudmän, utan kan behöva gå längre än så i sina efterforskningar (artikel 18.5). Detta innebär att en verksamhetsutövare som vidtar åtgärder för kundkännedom kommer att bilda sig en egen uppfattning om vem som är verklig huvudman. I de allra flesta fall kommer verksamhetsutövarens uppfattning att stämma överens med de uppgifter som finns registrerade i registret över verkliga huvudmän. I de fall uppgifterna inte stämmer överens ska verksamhetsutövaren enligt artikel 16a i penningtvättsförordningen anmäla avvikelsen till den enhet som ansvarar för det centrala registret över verkliga huvudmän, det vill säga Bolagsverket för svensk del. Detta bör inbegripa om en kontroll mot registret visar att en registreringsskyldig inte har gjort en anmälan inom den tid som anges i penningtvättsförordningen.⁴¹

En verksamhetsutövare ska anmäla en avvikelse utan dröjsmål och senast 14 kalenderdagar efter att den upptäcktes. Anmälan ska inne-

⁴⁰ Jfr prop. 2018/19:150 s. 84.

⁴¹ Jfr prop. 2016/17:173 s. 481.

hålla uppgifter som ger stöd för att det föreligger en avvikelse och uppgifter som är relevanta för att avhjälpa avvikelsen.

Anmälningsskyldigheten gäller inte för uppgifter som notarier, advokater, andra oberoende jurister, revisorer och skatterådgivare tagit emot från en klient för att utreda klientens rättsliga ställning, eller för att försvara eller företräda denne i fråga om rättsliga förfaranden, inklusive rådgivning om att inleda eller undvika rättsliga förfaranden.

Delvis motsvarande bestämmelser finns i artiklarna 30.4 och 31.5 i fjärde penningtvättsdirektivet som i svensk rätt har genomförts i 3 kap. 5 § registerlagen.

Uppgifter som en verksamhetsutövare ska anmäla till Bolagsverket enligt artikel 16a i penningtvätförordningen kan komma att omfattas av tystnadsplikt. I avsnitt 10.4 finns en redovisning av bestämmelser om tystnadsplikt som är tillämpliga för olika verksamhetsutövare. Bestämmelserna är i huvudsak utformade som ett förbud för verksamhetsutövare att obehörigen röja vissa uppgifter. Tystnadsplikt hindrar således inte ett röjande som är behörigt, som när en verksamhetsutövare måste röja en uppgift för att uppfylla en i författning angiven uppgiftsskyldighet.⁴² Eftersom verksamhetsutövare är skyldiga att lämna uppgifter till Bolagsverket enligt artikel 16a i penningtvätförordningen innebär ett sådant uppgiftslämnande inte ett obehörigt röjande. En verksamhetsutövare kan således utan hinder av tystnadsplikten lämna sådana uppgifter till Bolagsverket.

Det ska framgå av registret om det kan antas att en uppgift i registret är felaktig

Enligt artikel 10.7 i direktivet ska medlemsstaterna se till att den enhet som ansvarar för det centrala registret över verkliga huvudmän vidtar lämpliga åtgärder för att de avvikelser som behöriga myndigheter och verksamhetsutövare har anmält ska upphöra. I detta inbegrips att den ansvariga enheten ändrar uppgifterna i registret om enheten kan identifiera och verifiera uppgifterna om verkligt huvudmannaskap. Delvis motsvarande bestämmelser finns i artiklarna 30.4 och 31.5 i fjärde penningtvättsdirektivet som i svensk rätt bland annat har genomförts i 3 kap. 4 § registerlagen.

⁴² Se till exempel prop. 2021/22:251 s. 126.

Direktivets krav i denna del tillgodoses av de föreslagna bestämmelserna om åtgärder som Bolagsverket får vidta om det kan antas att uppgifter i registret är felaktiga, se avsnitt 8.8.4.

Om det har anmälts avvikelser ska det centrala registret enligt artikel 10.7 i direktivet innehålla ett särskilt omnämmande som ska vara synligt för åtminstone behöriga myndigheter och verksamhetsutövare. I nuvarande reglering finns motsvarande bestämmelser i 3 kap. 10 § registerförordningen. I den paragrafen anges att det ska framgå av registret om det kan antas att en uppgift i registret är felaktig.

Om Bolagsverket har tagit bort uppgifter ur registret visas i dag en markering som anger att verket har skäl att misstänka att uppgifterna är felaktiga och att uppgifterna därför inte visas. När det gäller registreringskyldiga som inte har anmält uppgifter för registrering visas en markering som anger att Bolagsverket anser att den registreringskyldige borde göra en anmälan om registrering, men att någon anmälan inte ännu har registrerats. Dessa markeringar avser inte bara misstänkt felaktiga uppgifter som har anmälts av myndigheter eller verksamhetsutövare utan också misstänkt felaktiga uppgifter som Bolagsverket har upptäckt genom verkets egna kontroller.

För att behålla systematiken i nuvarande reglering bör direktivets bestämmelser om särskilt omnämmande av anmälda avvikelser i registret genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter rymms enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

8.8.8 Det bör införas en ny sekretessbestämmelse

Utredningens förslag: Sekretess ska gälla hos Bolagsverket för uppgift i en anmälan enligt artikel 16a i penningtvättsförordningen om en enskilds förhållande till den som har gjort anmälan.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst tjugo år.

Sekretessen ska ha företräde framför meddelarfriheten.

Behovet av en ny sekretessbestämmelse

Som framgår av avsnitt 8.8.7 är verksamhetsutövare skyldiga att göra en anmälan till Bolagsverket om de uppgifter om en kunds verkliga huvudman som är tillgängliga för dem inte stämmer överens med de uppgifter som finns registrerade i registret över verkliga huvudmän, vilket följer av artikel 16a i penningtvättsförordningen.

För verksamhetsutövarna gäller regler om tystnadsplikt, se avsnitt 10.4. Tystnadsplikten omfattar i allt väsentligt uppgifter om enskildas förhållanden till verksamhetsutövaren. Enskilda betyder i detta sammanhang en fysisk eller juridisk person, som i förhållande till verksamhetsutövaren anses som kund.⁴³

De uppgifter som en verksamhetsutövare kan bli skyldig att lämna till Bolagsverket enligt artikel 16a i penningtvättsförordningen kommer med all sannolikhet att innefatta uppgifter om verksamhetsutövarens kunder. Det är således uppgifter som omfattas av verksamhetsutövarens tystnadsplikt. I avsnitt 8.8.7 bedömer utredningen att ett sådant uppgiftslämnande inte kan anses som ett obehörigt röjande. Det är dock angeläget att dessa uppgifter inte blir kända när de överlämnas till Bolagsverket. Utredningen bedömer att det inte finns några tillämpliga bestämmelser om sekretess för sådana uppgifter hos Bolagsverket. Det bör därför införas en ny bestämmelse om sekretess.

Sekretessens föremål och styrka

Enligt penningtvättsförordningen ska anmälan till Bolagsverket innehålla uppgifter som ger stöd för att det föreligger en avvikelse mellan de uppgifter som finns tillgängliga för verksamhetsutövaren och de uppgifter som finns registrerade i registret över verkliga huvudmän. Utöver detta ska anmälan innehålla uppgifter som är relevanta för att avhjälpa avvikelserna. Som konstateras ovan innebär detta med all sannolikhet att anmälan kommer att innehålla uppgifter om verksamhetsutövarens kund. Däremot går det inte att på förhand närmare avgöra vilka uppgifter som en verksamhetsutövare kommer att behöva lämna för att fullgöra anmälningsskyldigheten. Att uttömmande närmare ange vilka slags uppgifter som kan komma att omfattas av sekretess enligt den nya sekretessbestämmelsen låter sig därför inte göras. Det väsentliga är att uppgifterna hos Bolagsverket omfattas av

⁴³ Se till exempel prop. 2002/03:139 s. 477 och 478.

ett sekretesskydd som är likvärdigt med det som gäller hos verksamhetsutövaren. Utredningen anser därför att föremålet för sekretessen bör vara uppgift i en anmälan enligt artikel 16a i penningtvättsförordningen om en enskilds förhållande till den verksamhetsutövare som har gjort anmälan.

Styrkan i en sekretess kan inte bestämmas enbart med hänsyn till uppgifternas skyddsvärde. En sekretessregels utformning ska vara ett resultat av en avvägning mellan insyns- och sekretessintressena.⁴⁴ När skälen för att införa en sekretessbestämmelse anses väga tyngre än insynsintresset kommer avvägningen mellan skyddsintresset och allmänhetens intresse av insyn normalt till uttryck genom att sekretessbestämmelsen förses med ett skaderekvisit. Skaderekvisitet säkerställer att inte mer sekretess åstadkoms än vad som är oundgängligen nödvändigt för att skydda det intresse som föranlett bestämmelsen. Om insynsintresset anses väga tyngst införs en presumtion för offentlighet, det vill säga bestämmelsen förses med ett rakt skaderekvisit. I de fall sekretessintresset anses väga tyngst införs en presumtion för sekretess, det vill säga bestämmelsen förses med ett omvänt skaderekvisit. I vissa fall förses bestämmelsen inte med något skaderekvisit alls. Då är sekretessen absolut.

Syftet med tystnadsplikten hos verksamhetsutövarna är att tillgodose kundernas integritetsintresse. Det kan antas att kunder i regel har ett intresse av att deras personliga integritet och ekonomiska intressen respekteras genom att den information som till exempel en bank eller ett annat finansiellt företag har om deras privata och ekonomiska angelägenheter inte sprids.⁴⁵

Vid bedömningen av sekretessens styrka finns det enligt utredningens uppfattning anledning att se över vilket sekretesskydd uppgifter som omfattas av verksamhetsutövarnas tystnadsplikt får när de lämnas till andra myndigheter på grund av en författningsreglerad uppgiftsskyldighet. Exempelvis kan sådana uppgifter behöva lämnas till tillsynsmyndigheterna. I verksamhet som rör tillsyn över verksamhetsutövare gäller normalt sett absolut sekretess för uppgift om personliga och ekonomiska förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse med den som ett tillsynsärende avser, till exempel verksamhetsutövarnas kunder. Detta framgår av 30 kap. 4 § första stycket 2 och 23 § första stycket 2 OSL samt 9 § OSF och punkterna 21, 103,

⁴⁴ Jfr prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.

⁴⁵ Se till exempel prop. 2002/03:139 s. 480.

104 och 145 i bilagan till OSF. Utredningen finner inte skäl att göra någon annan avvägning mellan intressena av sekretess och allmänhetens insyn än den som gjorts för dessa bestämmelser. Sekretessen bör därför vara absolut för uppgift om enskildas förhållanden till en verksamhetsutövare som lämnas i en anmälan enligt artikel 16a i penningtvättsförordningen.

Sekretesstid

Uppgifterna som omfattas av den föreslagna bestämmelsen kommer i allt väsentligt att vara av samma slag som de uppgifter som skyddas enligt 30 kap. 4 § första stycket 2 och 23 § första stycket 2 OSL. Utredningen anser därför att motsvarande sekretesstid bör gälla. Detta innebär att sekretess för uppgift i allmän handling ska gälla i högst 20 år.

Rätten att meddela och offentliggöra uppgifter

Sekretess innebär såväl handlingssekretess som tystnadsplikt. Den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen har som huvudregel företräde framför tystnadsplikten. Nämnda rätt har dock aldrig företräde framför handlingssekretessen. I ett antal fall har även bestämmelser om tystnadsplikt företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. I dessa fall är således rätten att meddela och offentliggöra uppgifter helt inskränkt.

Vissa av dessa situationer är reglerade direkt i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Där anges också att det inte är tillåtet att med stöd av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter uppsåtligt åsidosätta en tystnadsplikt i de fall som anges i en särskild lag. Den särskilda lag som avses är offentlighets- och sekretesslagen.

Utgångspunkten är att stor återhållsamhet ska iakttas vid prövningen av om undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter bör göras i ett särskilt fall. Den enskilda sekretessbestämmelsens konstruktion kan ge viss vägledning. När det är fråga om bestämmelser om absolut sekretess kan det finnas större anledning att överväga

undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter än i andra fall.⁴⁶

Av 30 kap. 30 § OSL framgår att den tystnadsplikt som följer av 30 kap. 4 § första stycket 2 och 23 § första stycket 2 OSL inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Det innebär att sekretessen hos till exempel Finansinspektionen i verksamhet som består i tillsyn för uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser har företräde framför meddelarfriheten.

När det gäller den föreslagna sekretessbestämmelsen anser utredningen att undantag från meddelarfriheten bör göras i samma utsträckning som när sekretess gäller enligt 30 kap. 4 § första stycket 2 och 23 § första stycket 2 OSL. Sekretessen i de bestämmelserna har samma styrka som i den bestämmelse som utredningen föreslår och föremålet för sekretessen sammanfaller i hög utsträckning. Den tystnadsplikt som följer av den nya bestämmelsen bör således inskränka meddelarfriheten.

8.9 Tillgången till uppgifter i registret

8.9.1 Tillgången till uppgifter i registret ska begränsas

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om frågor om tillgång till det nationella och de sammankopplade registren över verkliga huvudmän.

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om allmänhetens tillgång till uppgifter i de sammankopplade registren över verkliga huvudmän kräver inte att det införs bestämmelser om sekretess för uppgifter om verkligt huvudmannaskap.

⁴⁶ Prop. 1979/80:2 Del A s. 111.

Behöriga myndigheters, självreglerande organs och verksamhetsutövers tillgång till uppgifter i registret

Enligt artikel 11.1 i direktivet ska medlemsstaterna se till att behöriga myndigheter har snabb, obegränsad och fri tillgång till den information som finns i de sammankopplade centrala registren över verkliga huvudmän, utan att den berörda enheten eller juridiska konstruktionen varnas. Vad som avses med behöriga myndigheter framgår av avsnitt 8.8.7.

Tillgång till de sammankopplade centrala registren över verkliga huvudmän ska enligt artikel 11.2 i direktivet ges till finansunderrättelseenheter, tillsynsmyndigheter, myndigheter som ansvarar för att bekämpa penningtvätt eller finansiering av terrorism och skattemyndigheter. Även myndigheter som har till uppgift att utreda och lagföra penningtvätt, förbrott till penningtvätt och finansiering av terrorism samt att spåra och beslagta eller frysa och förverka tillgångar som härrör från brott ska ha tillgång till de sammankopplade registren. Av artikel 18.1 b xi och xii framgår vidare att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar och direkt tillgång till fullständiga uppgifter i både det nationella och de sammankopplade registren över verkliga huvudmän. Självreglerande organ ska ges tillgång till de sammankopplade registren när de utför tillsynsuppgifter (artikel 11.2).

Enligt artikel 11.3 i direktivet ska medlemsstaterna se till att verksamhetsutövare har snabb tillgång till uppgifterna i de sammankopplade centrala registren över verkliga huvudmän när de vidtar åtgärder för kundkännedom. Medlemsstaterna får välja att göra uppgifterna tillgängliga för verksamhetsutövare mot betalning av en avgift som inte får överskrida de administrativa kostnaderna för att göra uppgifterna tillgängliga, inbegripet kostnader för underhåll och utveckling av registret.

Motsvarande bestämmelser finns i artiklarna 30.5 första stycket, 30.5a, 30.6, 31.3, 31.4 första och fjärde styckena samt 31.4a i fjärde penningtvättsdirektivet. De bestämmelserna har i svensk rätt genomförts i 3 kap. 3 § och 4 kap. 3 § registerförordningen.

Av registerförordningen framgår att registret över verkliga huvudmän ska ge offentlighet åt den information som ingår i registret (3 kap. 3 §). Ändamålet med registret är att tillhandahålla uppgifter för verksamhet som myndigheter bedriver, åtgärder för kundkännedom enligt penningtvättslagen, enskild verksamhet när informationen utgör

underlag för prövningar och beslut samt information till allmänheten om verkliga huvudmän som införts i registret. Bolagsverket får för dessa ändamål medge direktåtkomst till registret (3 kap. 5 §).

Alla myndigheter och verksamhetsutövare har i dagsläget tillgång till uppgifterna i registret över verkliga huvudmän via Bolagsverkets webbplats. Det finns inte någon begränsning i vilka uppgifter som myndigheter och verksamhetsutövare kan ges tillgång till. Uppgifterna lämnas i princip omgående.

För att behålla systematiken i nuvarande reglering bör artiklarna 11.1–11.3, 18 b xi och 18 xii i direktivet genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Ett föreskriftsbemyndigande som motsvarar bemyndigandet i 3 kap. 12 § 3 registerlagen bör därför tas in i den nya penningtvättslagen. Bemyndigandet bör utvidgas till att även avse tillgången till de sammankopplade registren över verkliga huvudmän. Vilka myndigheter som ska ha tillgång till registren får därmed regleras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Detsamma gäller verksamhetsutövares och Sveriges advokatsamfunds tillgång till registren. Möjligheten att ta ut avgifter för att göra uppgifter i de sammankopplade registren tillgängliga för verksamhetsutövare behandlas i avsnitt 8.14.

Allmänhetens tillgång till uppgifter i registret

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 12.1 första stycket i direktivet ska medlemsstaterna se till att varje fysisk eller juridisk person som kan styrka ett berättigat intresse har tillgång till vissa uppgifter i de sammankopplade registren över verkliga huvudmän. De uppgifter som ska göras tillgängliga är den verkliga huvudmannens alla namn och efternamn, födelsemånad och födelseår, bosättningsland och medborgarskap samt art och omfattning av den verkliga huvudmannens intresse i den juridiska personen eller trusten eller den liknande juridiska konstruktionen. För en juridisk person som saknar en verklig huvudman ska i allt väsentligt motsvarande uppgifter om den juridiska personens ledande befattningshavare göras tillgängliga.

Artikel 12.1 andra stycket innehåller en uppräkningslista av fysiska och juridiska personer som ska anses ha ett berättigat intresse av att ha tillgång till uppgifterna. Det är journalister, organisationer i det civila samhället som har anknytning till förebyggande och bekämpning

av penningtvätt och finansiering av terrorism, personer som sannolikt kommer att göra transaktioner med en juridisk person samt finansiella institut och myndigheter i den utsträckning de arbetar med förebyggande och bekämpning av penningtvätt, förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism, och de inte har tillgång till registren enligt artikel 11 i direktivet. Användningen av ordet ”inbegripa” (eng. include) i artikeln får anses innebära att uppräkningsen inte är uttömmande.

Enligt artikel 12.2 i direktivet får medlemsstaterna välja att göra uppgifter i de sammankopplade registren tillgängliga för allmänheten på villkor att autentisering sker med hjälp av medel för elektronisk identifiering och relevanta betrodda tjänster som fastställs i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, eller mot betalning av en avgift som inte får överskrida de administrativa kostnaderna för att göra uppgifterna tillgängliga, inbegripet kostnader för underhåll och utveckling av registret.

Delvis motsvarande bestämmelser finns i artiklarna 30.5 första stycket c och 31.4 första stycket c i fjärde penningtvättsdirektivet. I artikel 30.5 första stycket c, som behandlar uppgifter om verkligt huvudmannaskap i juridiska personer, ställs inte något krav på att en person ska kunna styrka ett berättigat intresse för att få tillgång till uppgifter i registret.

EU-domstolen har ogiltigförklarat bestämmelsen om allmänhetens tillgång till uppgifter om verkligt huvudmannaskap i nuvarande EU-reglering

Enligt artikel 30.5 första stycket c i fjärde penningtvättsdirektivet i den ursprungliga lydelsen skulle uppgifter om verkligt huvudmannaskap i juridiska personer göras tillgängliga i samtliga fall för varje person eller organisation som kan styrka ett berättigat intresse. I femte penningtvättsdirektivet slopades kravet på berättigat intresse. I artikel 30.5 första stycket c i lydelsen enligt femte penningtvättsdirektivet anges att medlemsstaterna ska se till att uppgifterna om verkligt huvudmannaskap är tillgängliga i samtliga fall för allmänheten (artikel 1.15 c).

EU-domstolen har i en dom beslutat att bestämmelsen om allmänhetens tillgång till uppgifter om verkligt huvudmannaskap i femte penningtvättsdirektivet är ogiltig i den del den har ändrat artikel 30.5 första stycket c i fjärde penningtvättsdirektivet.⁴⁷

Enligt domstolen utgör allmänhetens tillgång till uppgifter om verkligt huvudmannaskap ett ingrepp i de grundläggande rättigheterna till respekt för privatlivet och till skydd av personuppgifter, vilka fastställs i artiklarna 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (punkt 44). Ett sådant tillgängliggörande av uppgifter för allmänheten gör det enligt domstolen möjligt för ett potentiellt obegränsat antal personer att få information om en verklig huvudmans materiella och finansiella situation. De potentiella konsekvenserna för de registrerade av ett eventuellt missbruk av deras personuppgifter förvärras enligt domstolen av det faktum att dessa uppgifter, när de väl har gjorts tillgängliga för allmänheten, inte bara är fritt tillgängliga, utan också kan lagras och spridas (punkterna 42 och 43).

Domstolen konstaterar att EU-lagstiftaren genom att föreskriva att uppgifter om verkligt huvudmannaskap ska göras tillgängliga för allmänheten avser att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism genom att med hjälp av ökad öppenhet skapa en miljö som mindre sannolikt utnyttjas för dessa ändamål. Domstolen finner att lagstiftaren sålunda eftersträvar ett mål av allmänt intresse som kan motivera ett ingrepp, även ett allvarligt sådant, i de grundläggande rättigheter som fastställs i artiklarna 7 och 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och att allmänhetens tillgång till uppgifter om verkligt huvudmannaskap kan bidra till att uppnå detta mål (punkterna 58 och 59).

Domstolen anser dock att det ingrepp i dessa rättigheter som allmänhetens tillgång till uppgifter om verkligt huvudmannaskap innebär varken är begränsat till vad som är absolut nödvändigt eller proportionerligt i förhållande till det eftersträvade målet (punkterna 76, 85 och 86). Mot denna bakgrund beslutade domstolen att femte penningtvättsdirektivets bestämmelse om att uppgifter om verkligt huvudmannaskap alltid ska vara tillgängliga för allmänheten är ogiltig.

Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om allmänhetens tillgång till uppgifter i de sammankopplade registren över verkliga huvudmän motsvarar i huvudsak bestämmelserna om allmänhetens tillgång

⁴⁷ Dom WM och Sovim SA, C-37/20 och C-601/20, EU:C:2022:912.

till uppgifter om verkligt huvudmannaskap i fjärde penningtvättsdirektivet i den ursprungliga lydelsen. Som framgår ovan innehåller sjätte penningtvättsdirektivet en uppräknig av personer som ska anses ha ett berättigat intresse av att få tillgång till uppgifter i registren. Denna uppräknig motsvarar i allt väsentligt de personer som EU-domstolen uttalar ska anses ha ett berättigat intresse av att få tillgång till uppgifter om verkligt huvudmannaskap (punkt 74 i domen). Sjätte penningtvättsdirektivet har således anpassats efter EU-domstolens dom.

Även Bolagsverket har gjort vissa anpassningar med anledning av domen. Myndigheten har sett över och uppdaterat villkoren i sina elektroniska tjänster. En person som vill få tillgång till uppgifter i registret över verkliga huvudmän måste, förutom att identifiera sig med exempelvis BankID, även ange vad uppgifterna ska användas till. Uppgifterna får bara användas för sådana ändamål som är förenliga med EU-domstolens dom.

Förhållandet till offentlighetsprincipen

Enligt offentlighetsprincipen har var och en rätt att ta del av allmänna handlingar. Den som begär ut en allmän handling som får lämnas ut ska genast, eller så snart det är möjligt, få ta del av handlingen på stället (2 kap. 15 § första stycket tryckfrihetsförordningen). Rätten att ta del av allmän handling innefattar också att få tillgång till en handling genom en avskrift eller kopia (2 kap. 16 § första stycket tryckfrihetsförordningen). Den som har fått del av en allmän handling får som huvudregel använda den fritt för valfritt ändamål. Det innebär att en myndighet i allmänhet inte får förena ett utlämnande av en allmän handling enligt offentlighetsprincipen med villkor om hur handlingen får användas.

Direktivet innehåller inte något uttryckligt krav på att uppgifterna i registret över verkliga huvudmän ska omfattas av sekretess, vilket är en förutsättning för att en allmän handling inte ska lämnas ut. Frågan är om direktivets bestämmelser om att personer som kan styrka ett berättigat intresse ska ha tillgång till uppgifter i de sammankopplade registren över verkliga huvudmän innebär att sådana uppgifter inte får lämnas ut till någon annan, bortsett från de myndigheter och verksamhetsutövare som ska ha tillgång till registren enligt

artikel 11 i direktivet. I så fall behöver det införas en ny sekretessbestämmelse.

För att besvara denna fråga behöver det analyseras vad direktivets bestämmelse om allmänhetens tillgång till uppgifter i de sammankopplade registren innebär. Bestämmelsen har följande lydelse: "Member states shall ensure that any natural or legal person that can demonstrate a legitimate interest has access to the following information held in the interconnected central registers referred to in Article 10: [...]". Direktivet ställer således krav på medlemsstaterna att se till att personer som kan styrka ett berättigat intresse *ska ha* tillgång till vissa uppgifter som finns i de sammankopplade registren. Direktivet innehåller däremot inte något uttryckligt förbud mot att uppgifter i registren lämnas ut till andra.

Bestämmelsen behöver tolkas i ljuset av EU-domstolens beslut om att femte penningtvättsdirektivets bestämmelse om allmänhetens tillgång till uppgifter om verkligt huvudmannaskap är ogiltig. Enligt utredningens uppfattning gör domstolen flera uttalanden som tyder på att domstolens ställningstagande grundar sig på att uppgifterna om verkligt huvudmannaskap görs allmänt tillgängliga på elektronisk väg och utan att den enskilde behöver framställa en begäran om att få ta del av uppgifter i varje enskilt fall.

Exempelvis uttalar EU-domstolen att det ligger i sakens natur att ett sådant tillgängliggörande av uppgifter som avses i femte penningtvättsdirektivet innebär att informationen är tillgänglig för ett *potentiellt obegränsat antal personer*, vilket innebär att en sådan behandling av personuppgifter även kan göra det möjligt för personer att *fritt få tillgång till denna information*, av skäl som inte har något att göra med bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Denna möjlighet är enligt domstolen *ännu mer lättillgänglig när de aktuella uppgifterna finns tillgängliga på internet*, vilket var fallet i det ärende som domstolen prövade. Domstolen uttalar vidare att de potentiella följderna för de berörda personerna av ett potentiellt missbruk av deras personuppgifter förvärras av att dessa uppgifter, *när de väl gjorts tillgängliga för allmänheten, inte bara kan konsulteras fritt utan även lagras och spridas* och att det vid en sådan successiv behandling blir ännu svårare, eller till och med omöjligt, för de berörda personerna att på ett effektivt sätt försvara sig mot missbruk (punkterna 42 och 43 i domen).

Mot denna bakgrund kan varken EU-domstolens dom eller direktivets bestämmelser om allmänhetens tillgång till uppgifter i de sammankopplade registren enligt utredningens mening uppfattas som ett förbud mot att andra personer än de som anges i direktivet får ta del av uppgifter om verkligt huvudmannaskap. Därmed finns det inte något behov av att införa en bestämmelse om sekretess för uppgifter i registret över verkliga huvudmän för att uppfylla kraven i direktivet. Domen har emellertid betydelse för hur uppgifter om verkligt huvudmannaskap får göras tillgängliga för allmänheten. Enligt registerförordningen får Bolagsverket ge allmänheten direktåtkomst till registret över verkliga huvudmän (3 kap. 3 § 4 och 5 §), vilket inte bör vara förenligt med den nya EU-regleringen och EU-domstolens dom. Detta får beaktas inom ramen för arbetet med regleringen på förordningsnivå.

Uppgifter i registret över verkliga huvudmän kan således även fortsättningsvis begäras ut med stöd av offentlighetsprincipen. En myndighet är inte skyldig att i större utsträckning än vad som följer av lag lämna ut en upptagning för automatiserad behandling i annan form än utskrift, det så kallade utskriftsundantaget (2 kap. 16 § första stycket tryckfrihetsförordningen). Syftet med utskriftsundantaget är att förhindra att utlämnade uppgifter behandlas automatiserat på ett sätt som kan medföra otillbörligt intrång i enskildas personliga integritet.⁴⁸

Det finns ingen lagreglerad skyldighet för Bolagsverket att lämna ut uppgifter i registret över verkliga huvudmän i elektronisk form. Utskriftsundantaget innebär dock inte något förbud för myndigheter att lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form. Ett elektroniskt utlämnande får ske om det är lämpligt, under förutsättning att det inte finns andra bestämmelser som hindrar ett sådant utlämnande.⁴⁹ Exempelvis kan säkerhetsbestämmelserna i dataskyddsförordningen utgöra ett hinder mot att uppgifter lämnas ut i elektronisk form (artiklarna 5.1 f och 32). Av registerförordningen framgår vidare att Bolagsverket ska se till att det inte uppkommer något otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet eller några risker från säkerhetssynpunkt. För dessa syften får myndigheten i enskilda fall ställa upp villkor för behandlingen av personuppgifter (3 kap. 4 §). Det

⁴⁸ Prop. 1973:33 s. 85 och 113.

⁴⁹ Prop. 2001/02:70 s. 29 f. och 39.

ankommer på Bolagsverket att bedöma om ett utlämnande av uppgifter i registret över verkliga huvudmän kan ske i elektronisk form.

Direktivet medger, som ett led i bedömningen av om en person ska anses ha ett berättigat intresse av att få tillgång till uppgifter i de sammankopplade registren över verkliga huvudmän, att uppgifterna görs tillgängliga först efter att personen identifierat sig med elektroniska medel (artikel 12.2).

Enligt tryckfrihetsförordningen gäller ett så kallat efterforskningsförbud (2 kap. 18 § tryckfrihetsförordningen). Efterforskningsförbudet innebär att en myndighet inte i större utsträckning än vad som behövs för att kunna pröva om det finns hinder mot att en handling får lämnas ut får efterforska vem som begär ut handlingen eller vilket syfte han eller hon har med sin begäran. Efterforskningsförbudet gäller alltså vid en prövning av om en allmän handling får lämnas ut eller inte. Införandet av ett eventuellt krav på att den som vill få tillgång till uppgifter i de sammankopplade registren över verkliga huvudmän ska identifiera sig sker som ett led i bedömningen av om denne ska anses ha ett berättigat intresse av att få tillgång till uppgifterna. I detta ligger enligt utredningens uppfattning – mot bakgrund av EU-domstolens dom – att uppgifterna tillgängliggörs genom exempelvis direktåtkomst och att det således inte sker någon prövning av om uppgifterna ska lämnas ut i varje enskilt fall. Det är alltså fråga om två olika prövningar. Efterforskningsförbudet utgör således inget hinder mot att införa ett krav på identifiering vid ett tillgängliggörande av uppgifter enligt artikel 12 i direktivet.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Allmänhetens tillgång till uppgifter i registret över verkliga huvudmän regleras för närvarande i registerförordningen (3 kap. 3 och 5 §§). För att behålla systematiken i nuvarande reglering bör bestämmelserna i artikel 12 i direktivet genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Det föreskriftsbemyndigande som utredningen föreslår i fråga om myndigheters och verksamhetsutövarers tillgång till uppgifter i registren täcker även in allmänhetens tillgång till sådana uppgifter.

Vilka fysiska och juridiska personer som ska anses ha ett berättigat intresse av att få tillgång till uppgifter i de sammankopplade registren, vilka uppgifter de ska ges tillgång till och under vilka förutsätt-

ningar de ska ges tillgång till uppgifterna får därmed regleras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Möjligheten att ta ut avgifter för att göra uppgifter i de sammankopplade registren tillgängliga för allmänheten behandlas i avsnitt 8.14.

8.9.2 Undantag från tillgången till uppgifter i registren

Utredningens bedömning: Bestämmelserna om sekretess för vissa uppgifter om förföljda personer i offentlighets- och sekretesslagen uppfyller sjätte penningtvättsdirektivets krav för att en medlemsstat i nationell rätt ska få göra undantag från tillgången till uppgifter i de sammankopplade registren över verkliga huvudmän.

Det bör inte införas några ytterligare undantag från tillgången till uppgifter i de sammankopplade registren.

Direktivets bestämmelser om överklagande, statistik och rapportering till kommissionen i fråga om undantag från tillgången till uppgifter i de sammankopplade registren kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Direktivet tillåter att det görs undantag från tillgången till uppgifter i registren

I artikel 13 i sjätte penningtvättsdirektivet ges medlemsstaterna möjlighet att under vissa förutsättningar föreskriva om undantag från rätten att få tillgång till uppgifter i de sammankopplade registren över verkliga huvudmän. Myndigheter ska dock alltid ha tillgång till uppgifterna.

Undantag får göras om den verkliga huvudmannen är minderårig eller på annat sätt saknar rättslig handlingsförmåga eller om tillgången till uppgifter skulle utsätta den verkliga huvudmannen för oproportionerliga risker för bedrägeri, kidnappning, utpressning, våld eller hot. I artikeln anges inte uttryckligen att bestämmelserna på motsvarande sätt också gäller för ledande befattningshavare i en juridisk person som saknar en verklig huvudman. Den avsedda innebörden får dock anses vara att det som anges om en verklig huvudman också ska gälla för en ledande befattningshavare i en juridisk person som saknar en verklig huvudman. I annat fall skulle en ledande befatt-

ningshavare i en juridisk person som saknar en verklig huvudman hamna i en mindre skyddad ställning än en verklig huvudman. Det kan inte ha varit avsikten.

Enligt direktivet ska medlemsstaterna se till att undantag beviljas efter en detaljerad bedömning av omständigheternas exceptionella karaktär. Rätten till en administrativ omprövning av beslutet om undantag och till ett effektivt rättsmedel ska garanteras. En medlemsstat som har beviljat undantag ska årligen publicera statistik över antalet beviljade undantag och angivna skäl, och rapportera in uppgifterna till kommissionen. Undantag som beviljas får inte tillämpas på notarier, advokater och andra oberoende jurister som är offentliga tjänstemän.

Motsvarande bestämmelser finns i artiklarna 30.9 och 31.7a i fjärde penningtvättsdirektivet. Vid genomförandet av fjärde penningtvättsdirektivet utnyttjades inte möjligheten att göra undantag från tillgången till uppgifter i registret över verkliga huvudmän. I samband med att femte penningtvättsdirektivet genomfördes föreslogs i promemorian "Genomförande av 2018 års ändringsdirektiv till EU:s fjärde penningtvättsdirektiv" att vissa uppgifter om verkligt huvudmannaskap, i huvudsak namn och personnummer, skulle omfattas av sekretess i vissa fall i syfte att skydda förföljda personer. Som skäl för förslaget angavs att det kommit signaler om att det finns rädsla för att anmäla verkligt huvudmannaskap för personer som har skyddade personuppgifter, eftersom uppgifter om den juridiska personen skulle kunna användas för att kontakta och i värsta fall lokalisera den som har skyddade personuppgifter. I promemorian ifrågasattes om det är rimligt att en person med skyddade personuppgifter inte, utan risk för att omständigheter som de skyddade personuppgifterna avser att värna om avslöjas, ska kunna äga eller driva en verksamhet på ett sådant sätt att denne är att betrakta som verklig huvudman enligt registerlagen. En sådan situation riskerar enligt promemorian att stå i strid med näringsfriheten och äganderätten enligt regeringsformen.⁵⁰

I den efterföljande propositionen konstaterade regeringen att den i promemorian föreslagna sekretessbestämmelsen gick utöver den sekretess som gäller för vissa uppgifter om förföljda personer enligt 21 kap. 3 § första stycket OSL. Regeringen framhöll att uppgifter i till exempel aktiebolagsregistret och föreningsregistret, som i viss

⁵⁰ Promemorian *Genomförande av 2018 års ändringsdirektiv till EU:s fjärde penningtvättsdirektiv*, Fi2018/03025/B, s. 156 och 157.

utsträckning får antas motsvara uppgift om verklig huvudman i registret över verkliga huvudmän, inte över huvud taget omfattas av sekretess. Enligt regeringen hade det inte framkommit tillräckliga skäl för att utvidga sekretessen till uppgifter om namn och personnummer på verkliga huvudmän i registret över verkliga huvudmän.⁵¹ Regeringen lämnade därför inte ett sådant förslag.

Sekretess till skydd för vissa uppgifter om förföljda personer

Enligt nuvarande reglering ska en verklig huvudmans fullständiga namn, medborgarskap, bosättningsland, personnummer eller samordningsnummer eller, om sådant saknas, födelsedatum registreras i registret över verkliga huvudmän (3 kap. 2 § registerförordningen). En nyhet i penningtvättsförordningen är att även den verkliga huvudmannens bostadsadress ska registreras (artikel 44 a). För en juridisk person som saknar en verklig huvudman ska motsvarande uppgifter om ledande befattningshavare registreras.

Uppgifter om bostadsadress kan under vissa förutsättningar omfattas av sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket OSL. Enligt nämnda paragraf gäller sekretess för uppgift om bland annat en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller hos alla myndigheter och organ som tillämpar offentlighets- och sekretesslagen.

Från sekretessen görs vissa undantag. Sekretess gäller inte för uppgift i aktiebolagsregistret eller handelsregistret eller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annat liknande register (21 kap. 3 § andra stycket OSL). Regeringen har föreskrivit om undantag från sekretessen för uppgift i bland annat bankregistret, europa-bolagsregistret, europakooperativregistret, filialregistret, föreningsregistret, försäkringsregistret och försäkringsförmedlarregistret som alla förs av Bolagsverket (5 § OSF). Bestämmelserna i 21 kap. 3 §

⁵¹ Prop. 2018/19:150 s. 88.

första stycket OSL kan dock tillämpas på sådana adressuppgifter som anges i en anmälan till Bolagsverket eftersom en sådan anmälan kan återkallas eller kompletteras med andra adressuppgifter som kan föras in i det aktuella registret.

En fråga som utredningen har att ta ställning till är om bestämmelserna i 21 kap. 3 § första stycket OSL uppfyller direktivets krav för att en medlemsstat ska få göra undantag från tillgången till uppgifter om verkligt huvudmannaskap i nationell rätt eller om uppgifter i registret över verkliga huvudmän behöver undantas från tillämpningsområdet för 21 kap. 3 § första stycket OSL på motsvarande sätt som gäller för vissa andra register.

En grund för att föreskriva om undantag från tillgången till uppgifter om verkligt huvudmannaskap är att en sådan tillgång till uppgifter skulle innebära att den verkliga huvudmannen utsätts för oproportionerliga risker för bedrägeri, kidnappning, utpressning, våld eller hot. Undantag får göras från fall till fall. Medlemsstaterna ska se till att undantag beviljas efter en detaljerad bedömning av omständigheternas exceptionella karaktär (artikel 13).

Bestämmelserna i 21 kap. 3 § första stycket OSL innehåller ett kvalificerat rakt skaderekvisit, det vill säga det gäller en extra stark presumtion för att uppgifterna är offentliga. En uppgift om bostadsadress i registret över verkliga huvudmän bör därmed endast undantagsvis kunna sekretessbeläggas med stöd av 21 kap. 3 § första stycket OSL. En förutsättning för att en uppgift ska omfattas av sekretess enligt nämnda bestämmelse är bland annat att den enskilde kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs. Sekretessbedömningen görs utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Sammantaget innebär detta enligt utredningens uppfattning att de krav som direktivet ställer upp för att en medlemsstat ska få göra undantag från tillgången till uppgifter om verkligt huvudmannaskap i nationell rätt är uppfyllda.

Utredningen har övervägt om det finns andra skäl för att undanta uppgifter i registret över verkliga huvudmän från tillämpningsområdet för 21 kap. 3 § första stycket OSL.

Syftet med att uppgifter om näringsidkare, bolag och föreningar samt deras ställföreträdare förs in i olika register är enligt förarbetena att personer som vill ingå avtal med dessa eller myndigheter som behöver få kontakt med en näringsidkare eller en företrädare för ett

bolag eller en förening på ett lätt sätt ska få tillgång till uppgifter som kan användas för att nå personerna i fråga.⁵²

De uppgifter som kan komma att omfattas av sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket OSL i registret över verkliga huvudmän är som framgår ovan en verklig huvudmans eller en ledande befattningshavares bostadsadress. Det bör sällan bli aktuellt för en person eller myndighet att komma i kontakt med en registreringskyldig med hjälp av bostadsadressen till den verkliga huvudmannen. De skäl som motiverar att uppgifter i aktiebolagsregistret och andra bolagsregister ska undantas från tillämpningsområdet för 21 kap. 3 § första stycket OSL gör sig således inte gällande med samma styrka beträffande uppgifter i registret över verkliga huvudmän. Det finns enligt utredningens mening därför inte anledning att undanta uppgifter i registret över verkliga huvudmän från tillämpningsområdet för 21 kap. 3 § första stycket OSL på motsvarande sätt som görs för uppgifter i olika bolagsregister.

Undantag från tillgången till uppgifter i de sammankopplade registren över verkliga huvudmän får endast avse uppgifter som verksamhetsutövare och allmänheten ska ha tillgång till (artikel 13 som hänvisar till artiklarna 11.3 och 12.1). Allmänhetens tillgång till uppgifter enligt artikel 12.1 i direktivet innefattar inte uppgifter om bostadsadress. Däremot kan en sådan uppgift begäras ut med stöd av offentlighetsprincipen.

Myndigheter ska således ha tillgång till alla uppgifter i registren. Eftersom uppgifter om bostadsadress kan komma att omfattas av sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket OSL behöver det införas en uppgiftsskyldighet för Bolagsverket i förhållande till de myndigheter som direktivet föreskriver ska ha tillgång till uppgifter i registren. En sådan uppgift kan då lämnas ut till en annan myndighet med stöd av 10 kap. 28 § OSL. Föreskrifter om uppgiftsskyldighet för en myndighet under regeringen ryms enligt utredningens uppfattning inom ramen för regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen, se avsnitt 10.2.3. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

⁵² Prop. 2005/06:161 s. 53.

Uppgifter om underåriga personer

En underårig person kan inte vara grundare av ett aktiebolag eller styrelseledamot eller verkställande direktör i ett sådant bolag (2 kap. 2 § samt 8 kap. 11 och 31 §§ ABL). Däremot kan en underårig person förvärva och äga aktier i ett redan bildat aktiebolag i sådan omfattning att den underåriga är att betrakta som verklig huvudman enligt penningtvättsförordningen. Den som har fyllt 16 men inte 18 år får vidare vara enskild näringsidkare eller bolagsman i ett handelsbolag om förmyndarna och överförmyndaren ger sitt tillstånd (13 kap. 13 § föräldrabalken). Det förekommer således att underåriga registreras i bolagsregistren.

Enligt artikel 13 i direktivet får medlemsstaterna i nationell rätt helt eller delvis undanta uppgifter om underåriga från verksamhetsutövares och allmänhetens tillgång till uppgifter i de sammankopplade registren över verkliga huvudmän. För ett sådant undantag ställs det inte upp något krav på att tillgången till sådana uppgifter skulle utsätta den verkliga huvudmannen för oproportionerliga risker i form av bedrägeri, kidnappning, utpressning, våld eller hot. Däremot ställs det krav på att ett sådant undantag ska beslutas från fall till fall.

Utredningen har övervägt om det bör införas en bestämmelse om sekretess för underårigas personuppgifter i registret över verkliga huvudmän. De personuppgifter som ska registreras i registret över verkliga huvudmän motsvaras i stor utsträckning av de uppgifter som ska registreras i bolagsregistren och folkbokföringen, till exempel namn, adress, födelseort, medborgarskap och personnummer (artikel 44 i penningtvättsförordningen). I bolagsregistren är uppgifterna alltid offentliga. Även för uppgifter i folkbokföringen är presumtionen offentlighet. Endast om det av särskild anledning kan antas att ett utlämnande skulle leda till skada eller men kan uppgifter i folkbokföringen sekretessbeläggas (22 kap. 1 § OSL). En sådan särskild anledning kan enligt förarbetena vara att en adress har blivit spärrad på grund av befarad personföljelse.⁵³

I samband med att fjärde penningtvättsdirektivet genomfördes i svensk rätt påtalade Forum i sitt remissvar att organisationen befarar att registrering av exempelvis barn kommer att ske i registret över verkliga huvudmän. Mot bakgrund av att uppgifterna i andra register hos Bolagsverket är offentliga bedömde regeringen att det inte bör

⁵³ Prop. 1979/30:2 Del A s. 211.

införas några sekretessbestämmelser. Regeringen bedömde det inte som sannolikt att ett barn skulle bedömas vara den fysiska person som ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person och registreras som verklig huvudman.⁵⁴

Om en juridisk person saknar en verklig huvudman ska den juridiska personens ledande befattningshavare registreras i registret över verkliga huvudmän. Som framgår av tidigare avsnitt saknar en ideell förening i regel en verklig huvudman. Det finns ingen civilrättslig reglering för ideella föreningar. Underåriga personer kan således ingå i styrelsen i en sådan förening. Många ideella föreningar är ungdomsföreningar som helt eller delvis har en styrelse som består av underåriga personer, till exempel idrottsföreningar och elevkårer på skolor. Det kan därför förutsättas att underåriga kommer att registreras i registret över verkliga huvudmän.

Utredningen har kommit fram till att uppgifter om namn, adress, födelseort, medborgarskap, personnummer och liknande uppgifter generellt sett inte kan anses så känsliga att de bör skyddas av sekretess. Att det gäller underårigas personuppgifter ändrar inte på den bedömningen. Det finns enligt utredningens uppfattning därför inte något behov av att införa en ny bestämmelse om sekretess för underårigas personuppgifter i registret över verkliga huvudmän. Däremot finns det anledning att sträva efter att begränsa spridningen av underårigas personuppgifter i så stor utsträckning som möjligt. Ett sätt att begränsa spridningen är att inte tillåta direktåtkomst till sådana uppgifter för personer i allmänheten som kan anses ha ett berättigat intresse av att få tillgång till uppgifter i registret. Med en sådan ordning säkerställs enligt utredningens uppfattning att underårigas personuppgifter inte sprids mer än nödvändigt.

Utredningen föreslår i avsnitt 8.9.1 att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om frågor om tillgång till det nationella och de sammankopplade registren över verkliga huvudmän. Detta föreskriftsbemyndigande täcker in vilka uppgifter som ska få lämnas ut genom direktåtkomst. Föreskrifter med den innebörden kan regeringen enligt utredningens uppfattning även meddela med stöd av restkompetensen i 8 kap. 7 § regeringsformen. Omfattningen av en direktåtkomst bör därmed regleras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

⁵⁴ Prop. 2016/17:173 s. 473 och 474.

Det finns inte något behov av ytterligare undantag

Utgångspunkten i svensk lagstiftning är att personuppgifter av det slag som nu är i fråga är offentliga. Det har i utredningen inte framkommit skäl för att ytterligare begränsa tillgången till uppgifter i de sammankopplade registren över verkliga huvudmän utöver vad som följer av 21 kap. 3 § OSL. Därtill hör att det av kommittédirektiven framgår att utredningen ska sträva efter att slå vakt om den nuvarande svenska regleringen i den utsträckning EU-paketet ger medlemsstaterna valmöjligheter. Möjligheten att göra undantag från tillgången till uppgifter i de sammankopplade registren bör därför inte utnyttjas utöver 21 kap. 3 § OSL.

Överklagande, rapportering och statistik

Ett beslut av Bolagsverket att inte lämna ut uppgifter om verkligt huvudmannaskap får överklagas enligt 6 kap. 7 § OSL. Kraven i artikel 13 i direktivet om rätten till en administrativ omprövning av ett beslut om att göra undantag från skyldigheten att ge tillgång till de uppgifter som ska finnas i registret över verkliga huvudmän uppfylls därmed genom befintliga överklagandemöjligheter.

Direktivets bestämmelser om att medlemsstaterna årligen ska publicera statistik över antalet beviljade undantag och angivna skäl samt anmäla uppgifterna till kommissionen kräver inte några lagstiftningsåtgärder. Regeringen kan i föreskrifter som meddelas med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen eller genom ett särskilt beslut uppdra åt Bolagsverket att publicera sådan statistik och ombesörja anmälan till kommissionen.

8.10 Förbättrade kontrollmöjligheter

8.10.1 Bolagsverket ska kontrollera uppgifterna i registret över verkliga huvudmän

Utredningens förslag: Bolagsverket ska kontrollera riktigheten i de uppgifter som anmäls för registrering eller som har registrerats i registret över verkliga huvudmän.

Bolagsverket får när verket anser det nödvändigt genomföra en undersökning på plats hos en registreringsskyldig.

Nuvarande reglering om Bolagsverkets kontrollerande roll

I registerlagen föreskrivs inte någon skyldighet för Bolagsverket att självmant kontrollera att uppgifterna i registret över verkliga huvudmän är korrekta.⁵⁵ Utgångspunkten är i stället att det är den registreringskyldige som ska se till att uppgifterna är korrekta.⁵⁶ Om Bolagsverket får kännedom om omständigheter som gör att det kan antas att uppgifterna i registret är felaktiga, exempelvis genom en anmälan av en myndighet eller en verksamhetsutövare enligt 3 kap. 5 § registerlagen, får Bolagsverket förelägga den registreringskyldige att rätta uppgifterna eller visa att de är korrekta. Av förarbetena till registerlagen framgår att rekvisitet ”kan antas” innebär att det inte krävs att Bolagsverket har någon ingående kännedom om omständigheterna. I regel torde det enligt förarbetena räcka med att någon utomstående som utrett frågan om den registreringskyldiges verkliga huvudman påtalar att uppgifterna kan vara felaktiga och anger omständigheter som talar för detta.⁵⁷

Att Bolagsverket har vissa kontrollerande uppgifter följer av förvaltningslagen. Handläggningen av ärenden enligt registerlagen sker i enlighet med bestämmelserna i denna lag. Enligt 23 § ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Bestämmelsen innebär att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Kraven på omfattningen av myndighetens utredningsåtgärder kan variera med hänsyn till ärendets karaktär.⁵⁸ Utredningsansvaret bör enligt utredningens uppfattning åtminstone innefatta att Bolagsverket ska verka för att uppgifterna i registret är korrekta och överensstämmer med de verkliga förhållandena samt att det sker vissa kontroller av de anmälda uppgifterna.

Detta är också något som följer av förordningen (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket. I 5 a § anges att verket genom kontrollåtgärder och samverkan med andra myndigheter ska minimera riskerna för att verkets rutiner utnyttjas för ekonomisk brottslighet och aktivt verka för att uppgifterna i verkets register är korrekta och överensstämmer med verkliga förhållanden.

⁵⁵ Se även prop. 2016/17:173 s. 572.

⁵⁶ Prop. 2018/19:150 s. 84.

⁵⁷ Prop. 2016/17:173 s. 572.

⁵⁸ Prop. 2016/17:180 s. 308.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 10.8 i sjätte penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna se till att en eller flera enheter har befogenhet att utföra kontroller av uppgifterna i det centrala registret över verkliga huvudmän i syfte att fastställa en enhets verkliga huvudmannaskap och för att kontrollera att de uppgifter som anmälts för registrering är korrekta, adekvata och aktuella. Medlemsstaterna får för detta syfte ge den eller de enheter som utför kontrollerna befogenhet att göra platsundersökningar i en juridisk persons affärslokal eller på dess registrerade adress (*eng.* registered office). Befogenheten att kontrollera uppgifter eller dokument i registret och att göra platsundersökningar får inte begränsas, hindras eller uteslutas.

Motsvarande bestämmelser saknas i fjärde penningtvättsdirektivet.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

I direktivet anges inte uttryckligen att den enhet som ansvarar för registret eller att någon annan *ska* utföra kontroller. Bestämmelsen om kontroller är i stället utformad som en skyldighet för medlemsstaterna att se till att en eller flera enheter har befogenhet att utföra kontroller. I detta ligger enligt utredningens uppfattning också att enheten ska utföra sådana kontroller. Bestämmelsen bör vidare läsas i ljuset av artikel 10.5 i direktivet som anger att medlemsstaterna ska se till att uppgifterna i det centrala registret över verkliga huvudmän är korrekta, adekvata och aktuella.

Enligt utredningens uppfattning kan direktivets bestämmelser om kontroller inte anses tillgodoses av gällande rätt. För att i svensk rätt genomföra artikel 10.8 i direktivet behöver det därför införas en reglering om kontroller av uppgifterna om verkligt huvudmannaskap. Utredningen anser att Bolagsverket i sin roll som registreringsmyndighet är mest lämpad att utföra kontrollerna. Mot denna bakgrund bör det i den nya penningtvättslagen införas en bestämmelse som anger att Bolagsverket ska kontrollera riktigheten i de uppgifter som anmäls för registrering eller som registrerats i registret över verkliga huvudmän.

Det är angeläget att Bolagsverket har tillräckliga verktyg för att kunna utföra kontrollerna. Direktivets möjlighet att låta den kontrollerande enheten göra platsundersökningar bör därför utnyttjas. Det

bör av den nya penningtvättslagen därför också framgå att Bolagsverket får göra platsundersökningar.

En platsundersökning får enligt direktivet göras i den juridiska personens affärslokal eller där den juridiska personen har registrerad adress (*eng.* registered office). Det engelska uttrycket ”registered office” brukar normalt sett översättas med säte. För svensk del är sätet den ort i Sverige den där styrelsen finns, det vill säga där bolags- eller föreningsstämman ska hållas. När det handlar om platsundersökningar blir därför inte sätet relevant. En rimlig tolkning är i stället är det som avses är den plats där den juridiska personen har registrerad adress, till exempel sitt huvudkontor.

Det kan förutsättas att alla juridiska personer inte har en affärslokal eller en registrerad adress. Det är exempelvis inte ovanligt att ideella föreningar och mindre företag driver verksamheten helt eller delvis från någons privatbostad. För ideella föreningar och andra juridiska personer som inte omfattas av ett krav på registrering av grundläggande information om den juridiska personen finns inte heller något generellt krav på att registrera en adress. En juridisk person kan vidare registrera en postbox som särskild postadress.

Med hänsyn till det ingrepp som en platsundersökning i en privatbostad innebär i den enskildes integritet är det inte givet, men inte heller uteslutet, att direktivets bestämmelser omfattar platsundersökningar i privatbostäder. Om privatbostäder undantas från befogenheten att göra platsundersökningar skulle det vara enkelt för juridiska personer som vill undvika kontroll att driva verksamheten i privatbostaden. Kontrollen skulle då riskera att förlora i effektivitet med hänsyn till att vissa verksamheter drivs helt eller delvis i privatbostäder.

Direktivets ordalydelse talar dock inte för en tolkning som innebär att platsundersökningar ska få göras i privatbostäder. En jämförelse kan till exempel göras med bestämmelserna om tillträdesrätt i marknadskontrollförordningen (artikel 14.4 e).⁵⁹ Där anges att marknadskontrollmyndigheten ska ha befogenhet att få tillträde till lokaler, mark eller transportmedel som den berörda ekonomiska aktören använder för ändamål som har samband med den ekonomiska aktörens näringsverksamhet, affärsverksamhet, hantverk eller yrke, i syfte att identifiera bristande överensstämmelse och erhålla bevis. Enligt orda-

⁵⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1020 av den 20 juni 2019 om marknads kontroll och överensstämmelse för produkter och om ändring av direktiv 2004/42/EG och förordningarna (EG) nr 765/2008 och (EU) nr 305/2011.

lydelsen i marknadskontrollförordningen är det således tillräckligt att lokalerna, marken eller transportmedlen används för ändamål *som har samband med* en ekonomisk aktörs verksamhet för att en platsundersökning ska kunna göras. Det kan konstateras att EU-lagstiftaren i den förordningen på ett tydligt sätt gett uttryck för att platsundersökning får ske även i andra lokaler än den ekonomiska aktörens affärslokal eller på dess registrerade adress.

Det antagna sjätte penningtvättsdirektivet innehåller en särreglering för platsundersökningar som sker hos förvaltaren av en trust eller en person som har en likvärdig ställning om denne är en verksamhetsutövare som avses i artikel 3.3 a, b eller c i penningtvättsförordningen, till exempel en revisor eller advokat.⁶⁰ Enligt artikel 10.11 andra stycket a i det antagna direktivet får en platsundersökning ske i en sådan verksamhetsutövers affärslokal eller säte. I direktivet anges dock uttryckligen att med avseende på fysiska personer krävs ett förhandstillstånd från rättsliga myndigheter för att en platsundersökning ska få göras om affärslokalen eller sätet är detsamma som den fysiska personens privatbostad. Detta talar enligt utredningens uppfattning för att det inte är tillåtet att göra platsundersökningar i privatbostäder i andra fall än när det är uttryckligen reglerat. Om privatbostäder ska omfattas av direktivets bestämmelser om platsundersökningar hos andra juridiska personer än de som omfattas av särregleringen får dock utvisas av myndigheternas tillämpning och av rättspraxis.

Registret över verkliga huvudmän innehåller hundratusentals poster. I och med att även ideella föreningar i fortsättningen ska registrera sig och sina ledande befattningshavare i registret kommer antalet poster dessutom att öka kraftigt. Bolagsverkets utvidgade kontrollerande roll innebär inte att alla uppgifter ska kontrolleras. Kontroller bör ske när en myndighet eller verksamhetsutövare anmäler att det finns anledning att misstänka att uppgifterna är felaktiga eller om Bolagsverket på annat sätt får liknande information utifrån, exempelvis uppgifter om målvakter eller falska identiteter. I ett registreringsärende bör Bolagsverket göra fördjupade kontroller exempelvis om verket inte har fått in tillräckligt underlag för att fastställa identiteten på en verklig huvudman eller om det finns omständigheter som generellt sett innebär en ökad risk för att de anmälda uppgifterna är fel-

⁶⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1640 av den 31 maj 2024 om de mekanismer som medlemsstaterna ska inrätta för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 och om ändring och upphävande av direktiv (EU) 2015/849.

aktiga. Kontroller kan också ske genom så kallade stickprovsundersökningar, det vill säga att det med viss regelbundenhet görs ett slumpvist urval av ärenden som undersöks närmare. Vilka kontroller som ska göras ankommer det på Bolagsverket att avgöra, bland annat utifrån vad som är rimligt och ändamålsenligt.

8.10.2 Skyldighet att lämna upplysningar

Utredningens förslag: Bolagsverket får förelägga en registrerings-skyldig att lämna de upplysningar och ge tillgång till de handlingar som verket behöver för sin verksamhet enligt den nya penningtvättslagen.

Enligt artikel 10.2 andra stycket i sjätte penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna se till att den enhet som ansvarar för det centrala registret över verkliga huvudmän har befogenhet att begära de uppgifter och handlingar som behövs för att kunna identifiera de verkliga huvudmännen och verifiera de uppgifter som anmäls för registrering, inklusive styrelsens resolutioner och mötesprotokoll, avtal om partnerskap, trustavtal, fullmakter eller andra avtal och annan dokumentation. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i fjärde penningtvättsdirektivet.

Bestämmelsen innebär att Bolagsverket ska kunna begära in upplysningar och handlingar från en registreringskyldig för att kunna utreda vem som är verklig huvudman och för att kontrollera riktigheten i de uppgifter som ges in i ett registreringsärende. Ett sådant behov kan exempelvis uppstå om en verksamhetsutövare har anmält att de uppgifter om en verklig huvudman som är tillgängliga för verksamhetsutövaren avviker från de uppgifter som finns registrerade i registret över verkliga huvudmän (artikel 16a i penningtvättsförordningen). Bolagsverket kan också behöva begära in upplysningar och handlingar från en registreringskyldig i samband med att verket kontrollerar uppgifter i registret.

För att i svensk rätt genomföra artikel 10.2 andra stycket i direktivet bör det i den nya penningtvättslagen införas en bestämmelse som anger att Bolagsverket får förelägga en registreringskyldig att lämna de upplysningar och ge tillgång till de handlingar som verket behöver för sin verksamhet enligt den lagen.

8.10.3 Bolagsverkets underrättelseskyldighet

Utredningens förslag: Om Bolagsverket vid en kontroll eller på annat sätt har upptäckt en omständighet som kan antas ha samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism, ska myndigheten utan dröjsmål underrätta finansunderrättelseenheten om detta.

Enligt artikel 10.10 i sjätte penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna se till att de enheter som kontrollerar uppgifter i det centrala registret över verkliga huvudmän utan dröjsmål informerar finansunderrättelseenheten om de vid sina kontroller, eller på annat sätt, upptäcker omständigheter som kan ha samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet saknar motsvarande bestämmelser.

Det är viktigt att myndigheter och andra aktörer underrättar finansunderrättelseenheten om misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism. Sådan information är en viktig pusselbit i finansunderrättelseenhetens analysarbete. Bolagsverket kan genom bland annat sina kontroller och de uppgifter om misstänkta felaktigheter i registret som anmäls av myndigheter och verksamhetsutövare upptäcka omständigheter som kan antas ha samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism.

För att i svensk rätt genomföra artikel 10.10 i direktivet bör det i den nya penningtvättslagen införas en bestämmelse som anger att Bolagsverket utan dröjsmål ska underrätta finansunderrättelseenheten om myndigheten vid en kontroll eller på annat sätt har upptäckt en omständighet som kan antas ha samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism.

8.11 Sanktioner

8.11.1 Penningtvättsförordningen och sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 49.1 i penningtvättsförordningen ska medlemsstaterna fastställa regler om sanktioner vid överträdelse av artiklarna 45–47 i förordningen och vidta nödvändiga åtgärder för att se till att de genomförs. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och av-

skräckande. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om dessa regler senast sex månader efter penningtvättsförordningens ikraftträdande tillsammans med deras rättsliga grund. Kommissionen ska utan dröjsmål underrättas om eventuella ändringar som påverkar reglerna.

Av artikel 10.9 i sjätte penningtvättsdirektivet framgår vidare att medlemsstaterna ska se till att det finns en eller flera enheter som har befogenhet att besluta om effektiva, proportionella och avskräckande åtgärder eller sanktioner om en registreringskyldig underlåter att tillhandahålla registret över verkliga huvudmän med korrekta, adekvata och aktuella uppgifter om verkligt huvudmannaskap.

Delvis motsvarande bestämmelser finns i artikel 30.1 första stycket andra meningen och 31.1 tredje stycket i fjärde penningtvättsdirektivet.

8.11.2 Nuvarande reglering om sanktioner

Bolagsverket får meddela föreläggande om en registreringskyldig har åsidosatt sina skyldigheter enligt registerlagen. Om en registreringskyldig inte följer de krav som gäller för en anmälan, får Bolagsverket förelägga denne att yttra sig i frågan eller rätta till bristen (3 kap. 2 § registerlagen). Har en registreringskyldig inte anmält uppgifter för registrering i rätt tid, eller har registrering vägrats på grund av att anmälan är bristfällig, får Bolagsverket förelägga denne att lämna in en anmälan inom viss tid (3 kap. 3 § registerlagen). Om det kan antas att uppgifter i en anmälan eller i registret över verkliga huvudmän är felaktiga, får Bolagsverket förelägga den registreringskyldige att rätta uppgifterna eller visa att de inte är felaktiga (3 kap. 4 § registerlagen). Följer den registreringskyldige inte ett föreläggande får Bolagsverket vid vite förelägga denne eller en person i ledningen att inom viss tid göra en anmälan eller ge in uppgifter som den registreringskyldige är skyldig att lämna (3 kap. 6 § registerlagen).

Om en registreringskyldig inte lämnar ut uppgifter om verkligt huvudmannaskap som begärts av en myndighet, ska Bolagsverket på begäran av myndigheten förelägga den registreringskyldige eller en person i ledningen att vid vite lämna ut uppgifterna. Bolagsverket får även på begäran av en registreringskyldig förelägga den verkliga huvudmannen att vid vite tillhandahålla den registreringskyldige vissa uppgifter (3 kap. 7 § registerlagen).

Bolagsverket beslutar om utdömande av förelagt vite (3 kap. 8 § registerlagen).

Fjärde penningtvättsdirektivets bestämmelser om sanktioner infördes genom femte penningtvättsdirektivet. I samband med genomförandet av femte penningtvättsdirektivet i svensk rätt uttalade regeringen att syftet med direktivets bestämmelser om åtgärder eller sanktioner är att säkerställa möjligheten att kunna vidta åtgärder för att förmå den som omfattas av fjärde penningtvättsdirektivet att uppfylla sina skyldigheter. Regeringen konstaterade att Bolagsverket redan hade möjlighet att vid vite förelägga aktörer som omfattas av lagen att uppfylla sina skyldigheter och att Bolagsverket också får döma ut det förelagda vitet. Regeringen ansåg att utdömande av vite är en kännbar och proportionerlig påföljd som är tillräcklig för att uppfylla femte penningtvättsdirektivets krav på att överträdelse ska omfattas av effektiva, proportionella och avskräckande åtgärder eller sanktioner.⁶¹

8.11.3 Nuvarande sanktioner har kritiserats för att vara otillräckliga

Bolaget som brottsverktyg

Det har blivit alltmer vanligt att företag används för brottsliga ändamål av oseriösa aktörer. I ett sådant fall kan själva syftet med företaget vara att bryta mot regelverken för att tjäna eller tvätta pengar. För den organiserade brottsligheten har företag blivit ett viktigt brottsverktyg, bland annat när det gäller penningtvätt. Med hjälp av företag är det exempelvis möjligt att konstruera komplicerade strukturer och upplägg där pengar kan flyttas mellan olika personer. Det är inte ovanligt att ett brottsupplägg innefattar flera företag.

Det är enkelt och inte särskilt kostsamt att starta ett aktiebolag eller handelsbolag som kan utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Som regel anmäls målvakter, bulvaner eller falska identiteter som styrelseledamöter och verkliga huvudmän. Syftet är att dölja vilka som i själva verket kontrollerar och verkar i företaget. Målvakten är den som syns utåt och som finns antecknad i bolagsregistren. I samma syfte verkar en bulvan, som agerar i eget namn men för annans räkning. Ett företag kan på så sätt göra det möjligt att hålla gärningspersonerna anonyma och dölja en olaglig verksamhet.

⁶¹ Prop. 2018/19:150 s. 85.

Det förekommer även att andra typer av juridiska personer utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism, till exempel ideella föreningar. I likhet med aktiebolag och handelsbolag är det enkelt och förenat med låga kostnader att bilda en ideell förening. Skatteverket gör endast en formell prövning i ärenden om tilldelning av organisationsnummer. Föreningens företrädare registreras inte.

När juridiska personer används som brottsverktyg är brottsligheten mer inbäddad i den legala samhällsfären jämfört med till exempel narkotikabrottsligheten. Att kriminella inom organiserad brottslighet har förmåga att använda juridiska personer som brottsverktyg och agera i samhällets legala sfär har bedömts särskilt allvarligt.⁶²

Kritik mot nuvarande reglering om sanktioner

Ekobrottsmyndigheten påtalade i sitt remissvar över promemorian ”Genomförande av 2018 års ändringsdirektiv till EU:s fjärde penningtvättsdirektiv” att möjligheten att döma ut vite gentemot juridiska personer och vissa fysiska personer är en otillräcklig sanktion. När juridiska personer används som brottsverktyg är de verkliga huvudmännen enligt Ekobrottsmyndigheten regelmässigt andra personer än de företagen uppger. Eftersom sådana företag endast används som ett verktyg för att begå ekonomisk brottslighet menar Ekobrottsmyndigheten att det normalt sett saknas avsikt att betala ett eventuellt vite. En betydligt mer effektiv sanktion vore enligt Ekobrottsmyndigheten att i dessa situationer likställa bristande eller uppenbart felaktiga uppgifter om verklig huvudman med situationen då ett aktiebolags styrelse inte är fulltalig. Bolagsverket skulle då kunna tvångslikvidera ett aktiebolag som används som brottsverktyg på det sätt som framgår av aktiebolagslagen. En sådan ordning skulle enligt Ekobrottsmyndigheten vara betydligt mer effektiv och ändamålsenlig för att försvåra och förhindra ekonomisk brottslighet, i synnerhet om sanktionen vidtas skyndsamt när förutsättningar för ingripande föreligger.⁶³

Vid riksdagsbehandlingen av den efterföljande propositionen instämde finansutskottet i Ekobrottsmyndighetens kritik att vite kan vara en otillräcklig sanktionsåtgärd för att komma till rätta med problemet. Utskottet uttalade att regeringen borde undersöka möjlig-

⁶² Polismyndigheten, *Myndighetsgemensam lägesbild organiserad brottslighet 2021*, s. 27.

⁶³ Ekobrottsmyndigheten, *Yttrande över departementspromemorian Genomförande av 2018 års ändringsdirektiv till EU:s fjärde penningtvättsdirektiv (Fi2018/03025/B)*, EBM2018-741.

heterna att införa ytterligare sanktioner vid överträdelse av registerlagen och återkomma till riksdagen i denna fråga.⁶⁴

I regleringsbrevet för 2020 fick Bolagsverket i uppdrag att göra en bedömning av hur effektivt registret över verkliga huvudmän är i nuläget och vad som skulle krävas för att öka effektiviteten i och användningsområdet för registret. Bolagsverket skulle i sitt uppdrag beakta vad som framkommit av riksdagens tillkännagivande till regeringen om ingripanden mot överträdelse av registerlagen. Uppdraget redovisades i en rapport i maj 2020.⁶⁵

Bolagsverket anser att nuvarande sanktioner i form av vite är kostsamma och ineffektiva och föreslår att vite ska slopas som sanktion och ersättas av en möjlighet att besluta om tvångslikvidation eller avregistrering. I likhet med Ekobrottsmyndigheten föreslår Bolagsverket att myndigheten ska kunna besluta att ett aktiebolag ska gå i likvidation om bolaget inte följer ett föreläggande att anmäla eller ge in uppgifter för registrering i registret över verkliga huvudmän.

Beträffande handelsbolag och kommanditbolag, för vilka regler om tvångslikvidation saknas, föreslår Bolagsverket att verket ska ges möjlighet att avregistrera ett sådant bolag från handelsregistret om bolaget inte har kommit in med någon anmälan om verklig huvudman eller om den anmälda huvudmannen är uppenbart felaktig. Enligt nuvarande reglering får Bolagsverket besluta om avregistrering av ett handelsbolag eller kommanditbolag som sedan minst ett år tillbaka saknar bolagsman eller endast har en bolagsman kvar, och där likvidation inte har registrerats.

8.11.4 En ny reglering om ingripanden

Utredningens förslag: Om en registreringskyldig eller en verklig huvudman inte fullgör sina skyldigheter enligt penningtvättförordningen eller den nya penningtvättslagen får Bolagsverket ingripa.

Utredningens bedömning: Regleringen om ingripanden bör utformas på ett sätt som möjliggör flexibilitet och att hänsyn kan tas till omständigheterna i det enskilda fallet.

⁶⁴ Bet. 2019/20:FiU15 *Skärpta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.*

⁶⁵ Bolagsverket, *Slutrapport regeringsuppdrag Registret över verkliga huvudmän*, AD 1173/2020.

Bolagsverket ska kunna ingripa vid överträdelser

Som framgår av tidigare avsnitt får Bolagsverket ingripa vid överträdelser av registerlagen.

Utredningen föreslår att Bolagsverket ska kontrollera riktigheten i de uppgifter som anmäls för registrering eller som har registrerats i registret över verkliga huvudmän. I detta syfte ska myndigheten få göra platsundersökningar samt förelägga en registreringsskyldig att lämna upplysningar och handlingar till verket. Dessutom föreslår utredningen att Bolagsverket ska kunna förelägga en registreringskyldig att vidta vissa andra åtgärder, till exempel att ge in en anmälan om registrering eller rätta felaktiga uppgifter. Bolagsverket bör därför vara den myndighet som har befogenhet att ingripa vid överträdelser av regleringen om verkligt huvudmannaskap, både penningtvättsförordningen och den nationella reglering som genomför sjätte penningtvättsdirektivet. Detta bör framgå av den nya penningtvättslagen.

Utgångspunkter för regleringen om ingripanden

En sanktion ska, förutom att vara effektiv och avskräckande, också vara proportionerlig. Vad som framför allt är en proportionerlig sanktion kommer att skilja sig åt mellan olika registreringskyldiga. En sanktion som är proportionerlig i förhållande till en liten ideell förening kommer inte att vara det i förhållande till ett stort affärsdrivande företag. Regleringen om ingripanden bör därför inte utformas på ett sätt som innebär att Bolagsverket är anvisad att besluta om en viss sanktion vid en överträdelse. Regleringen bör i stället utformas på ett sätt som möjliggör flexibilitet och att hänsyn kan tas till omständigheterna i det enskilda fallet. Samtidigt måste regleringen vara förutsebar och enkel att tillämpa för Bolagsverket.

I avsnitten 8.11.5–8.11.9 redovisar utredningen förslag till reglering om olika sanktioner vid överträdelser av penningtvättsförordningen och den nya penningtvättslagen.

8.11.5 Föreläggande att vidta rättelse

Utredningens förslag: Om en registreringsskyldig har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 45 eller 46 i penningtvättsförordningen får Bolagsverket förelägga den registreringsskyldige att göra rättelse.

Föreläggande vid utebliven anmälan och felaktiga uppgifter

Av artikel 10.9 i sjätte penningtvättsdirektivet följer att ingripande ska kunna ske om en registreringsskyldig underlåter att tillhandahålla registret över verkliga huvudmän med korrekta, adekvata och aktuella uppgifter om verkligt huvudmannaskap. Även penningtvättsförordningens bestämmelser om ingripanden avser överträdelser av bland annat skyldigheten att anmäla uppgifter till registret över verkliga huvudmän (artiklarna 45.1a, 45.3, 46.1b, 47 första stycket och 49).

Detta innebär enligt utredningens uppfattning att ingripande ska kunna ske om en registreringsskyldig underlåter att anmäla uppgifter till registret, om den som har gjort en anmälan om registrering inte följer de krav som gäller för en anmälan eller om en uppgift i en anmälan om registrering eller i registret över verkliga huvudmän är felaktig. Enligt nuvarande reglering får Bolagsverket förelägga en registreringsskyldig att vidta åtgärder för att komma till rätta med en sådan situation (3 kap. 2–4 och 9 §§ registerlagen). I avsnitten 8.8.3 och 8.8.4 föreslår utredningen att motsvarande bestämmelser ska införas i den nya penningtvättslagen.

Föreläggande vid andra överträdelser av penningtvättsförordningen

Av artikel 49 i penningtvättsförordningen framgår att ingripande ska kunna ske om bestämmelserna i artiklarna 45–47 åsidosätts. Bestämmelserna innehåller skyldigheter för registreringsskyldiga, verkliga huvudmän samt nominella aktieägare och nominella styrelseledamöter. Bland annat regleras vilka uppgifter om verkligt huvudmannaskap som en registreringsskyldig ska ha och hur ofta denne ska kontrollera att uppgifterna är aktuella. Bestämmelserna innehåller också krav på en registreringsskyldig att under vissa omständigheter lämna uppgifter om verkligt huvudmannaskap till verksamhetsutövare och behöriga

myndigheter. Därutöver föreskrivs en uppgiftsskyldighet för verkliga huvudmän samt nominella aktieägare och nominella styrelseledamöter i förhållande till en registreringskyldig.

Delvis motsvarande bestämmelser om ingripande finns i 3 kap. 7 § registerlagen. Enligt de bestämmelserna får Bolagsverket ingripa dels om en registreringskyldig inte lämnar uppgifter som har begärts av en myndighet, dels om en verklig huvudman inte lämnar uppgifter som har begärts av en registreringskyldig. Artikel 49 i penningtvättsförordningen innebär således att ingripande ska kunna ske i fler situationer än vad som följer av nuvarande reglering.

Att registreringskyldiga och verkliga huvudmän fullgör sina skyldigheter enligt penningtvättsförordningen är en förutsättning för att uppgifterna i registret över verkliga huvudmän ska vara korrekta, adekvata och aktuella. Bolagsverket bör därför kunna förelägga den som åsidosätter även andra skyldigheter enligt penningtvättsförordningen än anmälningsskyldigheten att göra rättelse. En bestämmelse med den innebörden bör införas i den nya penningtvättslagen.

Nominella aktieägars och nominella styrelseledamöters skyldigheter framgår av artikel 47 i penningtvättsförordningen. I avsnitt 8.6. bedömer utredningen att nominella aktieägare och nominella styrelseledamöter inte förekommer i Sverige. Den föreslagna bestämmelsen om föreläggande bör därför inte omfatta överträdelse av artikel 47 i förordningen.

8.11.6 Vitesföreläggande

Utredningens förslag: Om en registreringskyldig inte lämnar ut uppgifter om verkligt huvudmannaskap till en behörig myndighet enligt artikel 45.4 eller 46.4 i penningtvättsförordningen, ska Bolagsverket på begäran av myndigheten förelägga den registreringskyldige att vid vite lämna ut uppgifterna.

Om en registreringskyldig inte lämnar ut uppgifter till en verksamhetsutövare enligt artikel 45.1 andra stycket eller 46.2 i penningtvättsförordningen, får Bolagsverket på begäran av verksamhetsutövaren förelägga den registreringskyldige att vid vite lämna ut uppgifterna.

Om den registreringskyldige är en juridisk person får ett vitesföreläggande även riktas till den verkställande direktören, en styrelse-

ledamot eller en motsvarande befattningshavare. Ett vitesföreläggande får dock inte riktas till en fysisk person som är underårig.

Om en verklig huvudman inte lämnar ut uppgifter eller handlingar till en registreringsskyldig enligt artikel 45.1b eller 46.3 i penningtvättsförordningen, får Bolagsverket på begäran av den registreringsskyldige förelägga den verkliga huvudmannen att vid vite lämna ut uppgifterna eller handlingarna.

Om en verklig huvudman utövar indirekt kontroll över en registreringsskyldig, får Bolagsverket på begäran av den registreringsskyldige förelägga varje annan person i ägar- eller kontrollkedjan att vid vite fullgöra sin uppgiftsskyldighet enligt artikel 45.1b eller 46.3 i penningtvättsförordningen.

Den som förmodas vara verklig huvudman för en registreringsskyldig ska på begäran av den registreringsskyldige lämna de uppgifter och handlingar som denne behöver för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt penningtvättsförordningen. Det ska upplysas om att penningtvättsförordningen innehåller motsvarande bestämmelser om uppgiftsskyldighet för verkliga huvudmän.

Om den som förmodas vara verklig huvudman inte lämnar uppgifterna eller handlingarna, får Bolagsverket på begäran av den registreringsskyldige förelägga den som förmodas vara verklig huvudman att vid vite lämna ut uppgifterna eller handlingarna.

Bolagsverkets övriga förelägganden enligt den nya penningtvättslagen får förenas med vite.

Frågor om utdömande av vite prövas av Bolagsverket. I anslutning till att vite döms ut får Bolagsverket även förelägga nytt vite.

Bolagsverket bör även fortsättningsvis kunna meddela vitesförelägganden

Enligt nuvarande reglering får Bolagsverket förelägga en registreringsskyldig att vid vite fullgöra sina skyldigheter enligt registerlagen. Vite utgör ett påtryckningsmedel. Det döms ut först om den registreringsskyldige inte vidtar rättelse. Vite är därmed ett mer handlingsdirigerande styrmedel än till exempel sanktionsavgift och straff. En vitesföreläggande får därmed som utgångspunkt anses vara ett effektivt sätt att förmå de registreringsskyldiga att uppfylla sina skyldigheter enligt penningtvättsförordningen och den nya penningtvätts-

lagen, vilket i sin tur bidrar till att uppgifterna i registret är korrekta, adekvata och aktuella.

När vite föreläggs ska det enligt 3 § lagen (1985:206) om viten (viteslagen) fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om mottagarens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå denne att följa föreläggandet. Vid meddelande av ett vitesföreläggande finns således goda möjligheter att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet och därigenom säkerställa att åtgärden är proportionerlig.

Den absoluta majoriteten av alla juridiska personer bildas och används för legitima och vällovliga syften och det finns i regel en strävan efter att följa lagar och regler. I de allra flesta fall som Bolagsverket har anledning att förelägga en registreringsskyldig att göra rättelse bör det därför vara tillräckligt att meddela ett föreläggande. Enligt utredningens uppfattning kommer därför utdömmande av vite i de flesta situationer att vara en kännbar åtgärd som uppfyller penningtvättsförordningens och direktivets krav på effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner. Att sanktionen blir proportionerlig och avskräckande i det enskilda fallet säkerställs genom storleken på vitet.

Mot denna bakgrund bör Bolagsverket även fortsättningsvis kunna meddela vitesförelägganden. Om det däremot kan antas att en juridisk person används som brottsverktyg kan det finnas anledning att tillgripa mer ingripande sanktioner, se avsnitten 8.11.7–8.11.9.

Vitesförelägganden som riktar sig till en registreringsskyldig

Utredningen föreslår i avsnitten 8.8.3–8.8.4, 8.10.2 och 8.11.5 att Bolagsverket ska kunna meddela förelägganden som riktar sig till en registreringsskyldig, bland annat att en registreringsskyldig ska komma in med en anmälan om registrering, rätta uppgifter som kan antas vara felaktiga samt lämna upplysningar och handlingar som Bolagsverket behöver för sin verksamhet enligt den nya penningtvättslagen. Alla Bolagsverkets förelägganden som riktar sig till en registreringsskyldig bör kunna förenas med vite. Detsamma gäller föreläggande om personlig inställelse för en verklig huvudman eller en ledande befattningshavare (avsnitt 8.8.5). Detta bör framgå av den nya penningtvättslagen.

Enligt penningtvättsförordningen ska en registreringskyldig efter begäran lämna uppgifter om verkligt huvudmannaskap till en behörig myndighet (artiklarna 45.4 och 46.4). Motsvarande bestämmelser finns i 2 kap. 2 § första stycket registerlagen. Om en registreringskyldig inte lämnar ut dokumentation till en myndighet enligt nämnda paragraf, ska Bolagsverket enligt 3 kap. 7 § första stycket registerlagen på begäran av myndigheten förelägga den registreringskyldige att vid vite lämna ut dokumentationen.

En förutsättning för att Bolagsverket ska kunna ingripa om en registreringskyldig inte fullgör sin uppgiftsskyldighet i förhållande till en behörig myndighet enligt penningtvättsförordningen är att verket får kännedom om att uppgifterna inte har lämnats. Sannolikt har en registreringskyldig som vägrar att lämna ut uppgifter om verkligt huvudmannaskap till en behörig myndighet inte heller anmält uppgifterna för registrering. Det kan dock inte uteslutas att det förekommer situationer då en registreringskyldig har fullgjort sin registreringskyldighet, men vägrar att lämna ut uppgifter som begärs av en myndighet. Detta torde dock inte vara särskilt vanligt förekommande.⁶⁶

I samband med att registerlagen infördes övervägde regeringen om den myndighet som begär att få ut dokumentation från en registreringskyldig bör ges befogenhet att meddela ett vitesföreläggande. Regeringen bedömde dock att Bolagsverket bör ha befogenhet att ingripa även i en sådan situation. Som skäl angavs bland annat att det bör undvikas att flera myndigheter meddelar vitesförelägganden som i allt väsentligt avser samma fråga. En ordning som innebär att Bolagsverket får ingripa även i dessa situationer skulle enligt regeringen också medföra att Bolagsverket får kännedom om att en registreringskyldig inte har anmält uppgifter för registrering.⁶⁷ Bolagsverket har inte någon möjlighet att välja om ett vitesföreläggande ska meddelas eller inte i en situation då en myndighet begär verkets biträde enligt 3 kap. 7 § första stycket registerlagen, vilket uttrycks med att Bolagsverket *ska* meddela ett sådant föreläggande om rekvisiten i bestämmelsen är uppfyllda.⁶⁸

Det finns enligt utredningens uppfattning inte något skäl för att ändra på den ordning som gäller för närvarande. Bolagsverket bör

⁶⁶ Jfr prop. 2016/17:173 s. 464.

⁶⁷ Prop. 2016/17:173 s. 464 och 465.

⁶⁸ Prop. 2016/17:173 s. 573.

således vara skyldigt att förelägga en registreringsskyldig vid vite att fullgöra sin uppgiftsskyldighet i förhållande till en behörig myndighet enligt artikel 45.4 eller 46.4 i penningtvättsförordningen, om det begärs av myndigheten. Bestämmelser med den innebörden bör därför införas i den nya penningtvättslagen.

Registreringsskyldiga har även en uppgiftsskyldighet i förhållande till verksamhetsutövare. Enligt artiklarna 45.1 andra stycket och 46.2 i penningtvättsförordningen ska en registreringsskyldig lämna uppgifter om verkligt huvudmannaskap till en verksamhetsutövare som genomför åtgärder för kundkännedom. Motsvarande bestämmelser finns i 2 kap. 2 § andra stycket registerlagen.

Vid införandet av registerlagen ansåg regeringen att det inte fanns något behov av att införa någon särskild sanktion om en registreringsskyldig vägrar att tillhandahålla dokumentation på begäran av en verksamhetsutövare som genomför åtgärder för kundkännedom. Regeringen framhöll att en sådan vägran i regel bör medföra att verksamhetsutövaren, med hänsyn till kraven på kundkännedom i penningtvättslagen, är förhindrad att ingå en affärsförbindelse eller utföra en enstaka transaktion med den registreringsskyldige. Detta ansågs vara ett tillräckligt påtryckningsmedel för att säkerställa att verksamhetsutövare får del av registreringsskyldigas dokumentation om verkligt huvudmannaskap.⁶⁹

Av artikel 49 i penningtvättsförordningen framgår att medlemsstaterna är skyldiga att införa reglering om sanktioner vid överträdelser av artiklarna 45–47 i förordningen. För att uppfylla förordningens krav behöver det därför införas sanktioner som blir tillämpliga om en registreringsskyldig inte fullgör sin uppgiftsskyldighet i förhållande till en verksamhetsutövare.

Regleringen bör utformas på i huvudsak motsvarande sätt som föreslås om en registreringsskyldig inte fullgör sin uppgiftsskyldighet i förhållande till en behörig myndighet. Bolagsverket bör dock inte vara skyldigt att meddela ett vitesföreläggande på begäran av en verksamhetsutövare.

Mot denna bakgrund bör det i den nya penningtvättslagen införas en bestämmelse som anger att Bolagsverket får förelägga en registreringsskyldig vid vite att fullgöra sin uppgiftsskyldighet i förhållande till en verksamhetsutövare enligt artikel 45.1 andra stycket eller 46.2 i penningtvättsförordningen, om det begärs av verksamhetsutövaren.

⁶⁹ Prop. 2016/17:173 s. 465.

Enligt nuvarande reglering kan ett vitesföreläggande riktas både till en registreringskyldig och en fysisk person som har rätt att företräda den registreringskyldige (3 kap. 6 och 7 §§ registerlagen). Syftet med denna ordning är att uppnå en hög grad av effektivitet i hanteringen. Bestämmelser med motsvarande innebörd bör införas i den nya penningtvättslagen.

Vitesförelägganden som riktar sig mot andra än en registreringskyldig

Verkliga huvudmän

Enligt penningtvättsförordningen har verkliga huvudmän en uppgiftsskyldighet i förhållande till en registreringskyldig. Av artiklarna 45.1b och 46.3 i penningtvättsförordningen framgår att en verklig huvudman ska lämna de uppgifter och den dokumentation som en registreringskyldig behöver för att kunna uppfylla förordningens krav på verkligt huvudmannaskap. Motsvarande bestämmelser finns i 2 kap. 2 § tredje stycket registerlagen. Om en verklig huvudman inte tillhandahåller uppgifter enligt nämnda paragraf, får Bolagsverket på begäran av den registreringskyldige förelägga den verkliga huvudmannen att vid vite tillhandahålla uppgifterna (3 kap. 7 § andra stycket registerlagen).

En nyhet i penningtvättsförordningen är att uppgiftsskyldigheten utökas till att gälla för fler personer. Om en verklig huvudman indirekt utövar kontroll över en registreringskyldig har varje person i ägar- eller kontrollkedjan en uppgiftsskyldighet i förhållande till den registreringskyldige (artikel 45.1b andra meningen och 46.3 andra meningen).

Enligt utredningens uppfattning finns det inte skäl att ändra på den ordning som gäller för närvarande. Däremot behöver en anpassning ske till penningtvättsförordningens reglering om vilka personer som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten. Mot denna bakgrund bör det i den nya penningtvättslagen införas en bestämmelse som anger att Bolagsverket får förelägga en verklig huvudman vid vite att fullgöra sin uppgiftsskyldighet enligt artikel 45.1b eller 46.3 i penningtvättsförordningen. Av bestämmelsen bör också framgå att om en verklig huvudman utövar indirekt kontroll över en registreringskyldig person får Bolagsverket även förelägga varje annan person i

ägar- eller kontrollkedjan vid vite att fullgöra sin uppgiftsskyldighet enligt samma artiklar. Bolagsverket bör kunna meddela sådana förelägganden om det begärs av den registreringskyldige. Även detta bör framgå av den nya penningtvättslagen.

Den som förmodas vara verklig huvudman bör också vara skyldig att lämna uppgifter till en registreringskyldig

En förutsättning för att en registreringskyldig ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt penningtvättsförordningen är att den registreringskyldige får tillgång till information som gör det möjligt att utreda vem som är verklig huvudman. Som framgår ovan innehåller penningtvättsförordningen bestämmelser som anger att en verklig huvudman ska lämna de uppgifter och handlingar till en registreringskyldig som denne behöver för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt förordningen (artiklarna 45.1b och 46.3). I de flesta fall är det sannolikt för att kunna utreda vem som är verklig huvudman som en registreringskyldig behöver ha tillgång till sådana uppgifter eller handlingar. I en sådan situation är det inte klarlagt vem som är verklig huvudman och penningtvättsförordningens bestämmelser om uppgiftsskyldighet för verkliga huvudmän blir inte tillämpliga. För att en registreringskyldig ska kunna identifiera vem som är verklig huvudman behöver den registreringskyldige kunna vända sig till den som *förmodas* vara verklig huvudman för att få tillgång till nödvändiga uppgifter och handlingar.

För att penningtvättsförordningens bestämmelser om verkligt huvudmannaskap ska få genomslag i Sverige – särskilt bestämmelserna om att registreringskyldiga ska ha korrekta, adekvata och aktuella uppgifter om verkligt huvudmannaskap och att dessa uppgifter ska anmälas för registrering – är det enligt utredningens uppfattning nödvändigt att införa en kompletterande reglering om uppgiftsskyldighet för den som förmodas vara verklig huvudman. Uppgiftsskyldigheten bör motsvara den uppgiftsskyldighet som gäller för verkliga huvudmän enligt artiklarna 45.1b och 46.3 i förordningen.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det i den nya penningtvättslagen införs en bestämmelse som anger att den som förmodas vara verklig huvudman för en registreringskyldig på begäran av den registreringskyldige ska lämna de uppgifter och handlingar som denne behöver för att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt pen-

ningtvättsförordningen. Det bör i anslutning till denna bestämmelse upplysas om att penningtvättsförordningen innehåller en motsvarande bestämmelse om uppgiftsskyldighet för verkliga huvudmän.

Om den som förmodas vara verklig huvudman inte lämnar uppgifterna eller handlingarna, bör Bolagsverket på begäran av den registreringskyldige kunna förelägga den som förmodas vara verklig huvudman att vid vite tillhandahålla uppgifterna eller handlingarna. En bestämmelse med den innebörden bör införas i den nya penningtvättslagen. En sådan reglering är i linje med penningtvättsförordningen.

Ett vitesföreläggande bör inte kunna riktas mot en underårig

Enligt penningtvättsförordningen ska juridiska personer som saknar en verklig huvudman anmäla sig och sina ledande befattningshavare för registrering i registret över verkliga huvudmän. Det är vanligt förekommande att ideella föreningar har styrelseledamöter som är underåriga. I exempelvis elevkårer och idrottsföreningar på skolor består styrelsen oftast helt eller delvis av underåriga personer.

Enligt utredningens förslag ska ett vitesföreläggande kunna riktas både mot den registreringskyldige och en fysisk person som har rätt att företräda den registreringskyldige, till exempel en styrelseledamot. Detta innebär som utgångspunkt att en underårig kan bli mottagare av ett vitesföreläggande.

Enligt 2 § andra stycket viteslagen får vite inte föreläggas om adressaten kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet. Exempelvis innehåller rättegångsbalken ett förbud mot att vid vite kalla en person som är under 15 år till ett domstolssammanträde (9 kap. 9 § första stycket). En sådan bestämmelse har ansetts nödvändig för att rättegångsbalken ska vara förenlig med 2 § viteslagen. Av förarbetena framgår vidare att vitessanktionen kan anses ha så stora likheter med straff att det inte bör komma i fråga att döma ut ett vite mot den som är under 15 år och således inte är straffmyndig.⁷⁰ När det gäller personer som har fyllt 15 men inte 18 år ska en kallelse till ett domstolssammanträde inte förenas med vite om det finns anledning att anta att den underåriga inte kan infinna sig utan medverkan av vårdnadshavare eller annan som svarar för hans eller hennes fostran (9 kap. 9 § första stycket rättegångsbalken).

⁷⁰ Prop. 2001/02:111 s. 11.

När det gäller regleringen om verkligt huvudmannaskap bör en underårig som utgångspunkt ha möjlighet att följa ett föreläggande som meddelas av Bolagsverket. Ett sådant föreläggande kommer sannolikt i de flesta fall att innebära att den underårige ska göra en anmälan om registrering. Utredningen anser dock att ett vitesföreläggande som riktar sig mot en underårig är oproportionerligt. Som framhålls i förarbetena till rättegångsbalken bör det vidare aldrig komma i fråga att döma ut ett vite mot en underårig som inte har fyllt 15 år.

De ideella föreningar som har styrelseledamöter som är underåriga driver i regel en verksamhet där risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är mycket låg och de hanterar normalt sett små medel. Bolagsverket måste likväl kunna ingripa mot en sådan förening om regelverket åsidosätts. Utredningen bedömer att en sådan förening i de allra flesta fall kommer att rätta sig efter ett föreläggande från Bolagsverket. I en situation där föreningen inte vidtar rättelse bör ett vitesföreläggande endast kunna riktas mot föreningen eller en styrelseledamot som har fyllt 18 år. En bestämmelse med den innebörden bör tas in i den nya penningtvättslagen.

Utdömmande av vite

Enligt nuvarande reglering är det Bolagsverket som prövar frågor om utdömmande av vite. I anslutning till att vite döms ut får Bolagsverket även förelägga nytt vite (3 kap. 8 § registerlagen). Motsvarande bestämmelser bör tas in i den nya penningtvättslagen.

För ett vitesföreläggande i övrigt gäller bestämmelserna i viteslagen.

8.11.7 Tvångslikvidation av aktiebolag

Utredningens förslag: Det ska införas en ny likvidationsgrund i aktiebolagslagen. Bolagsverket ska kunna besluta om likvidation av ett aktiebolag som inte har följt ett föreläggande att inom en viss tid

1. på föreskrivet sätt göra en anmälan om registrering i registret över verkliga huvudmän, eller
2. ge in uppgifter som bolaget är skyldigt att lämna enligt penningtvättsförordningen eller den nya penningtvättslagen.

En fråga om likvidation ska prövas av Bolagsverket självmant. Ett likvidationsföreläggande ska endast kunna riktas mot bolaget.

Bolaget ska betala en särskild avgift för kostnaderna i likvidationsärendet.

Det ska i den nya penningtvättslagen upplysas om att det i aktiebolagslagen finns bestämmelser om likvidation av ett aktiebolag som inte har följt ett sådant föreläggande som anges i punkten 1 eller 2 ovan.

Aktiebolagslagens reglering om tvångslikvidation

Nuvarande reglering om Bolagsverkets beslut om tvångslikvidation av aktiebolag finns i 25 kap. 11 § ABL. Verket får exempelvis besluta om tvångslikvidation om ett bolag inte på föreskrivet sätt har lämnat in en anmälan om behörig styrelse, verkställande direktör, särskild delgivningsmottagare eller revisor. En fråga om likvidation prövas av Bolagsverket självmant eller på ansökan av styrelsen, en styrelseledamot, den verkställande direktören, en aktieägare, en borgenär eller, i vissa fall, någon annan vars rätt är beroende av att det finns någon som kan företräda bolaget.

I ett ärende om tvångslikvidation ska Bolagsverket förelägga bolaget samt aktieägare och borgenärer som vill yttra sig i ärendet att lämna in ett skriftligt yttrande eller efterfrågade handlingar till verket inom en viss tid. Föreläggandet ska delges bolaget, om det kan ske på annat sätt än enligt 38 och 47–51 §§ delgivningslagen (2010:1932).

Bolagsverket ska kungöra föreläggandet i Post- och Inrikes Tidningar minst en månad före utgången av den utsatta tiden (25 kap. 24 § ABL).

Verkets beslut om likvidation gäller omedelbart. Ett sådant beslut ska dock inte meddelas om likvidationsgrunden har upphört under ärendets handläggning (25 kap. 11 § andra och fjärde styckena ABL).

Om Bolagsverket självmant meddelar bolaget ett likvidationsföreläggande som grundar sig på att bolaget inte på föreskrivet sätt har kommit in med en anmälan om behörig styrelse, verkställande direktör, särskild delgivningsmottagare eller revisor, ska bolaget betala en särskild avgift för kostnaderna i likvidationsärendet (25 kap. 26 § ABL). Även om bolaget undanröjer likvidationsgrunden innan svarstidens slut ska den särskilda avgiften betalas för att ett likvidationsbeslut inte ska fattas (25 kap. 11 § andra stycket ABL). Under vissa omständigheter kan ett avgiftsbeslut upphävas eller ett bolag befrias från avgift (25 kap. 26 § tredje stycket och 27 § ABL).

Bolagsverket bör kunna besluta om tvångslikvidation om ett bolag inte följer ett föreläggande att göra rättelse

Det är angeläget att stoppa eller försvåra för kriminella att utöva brottslig verksamhet genom användande av bolag. Tvångslikvidation kan vara ett sätt att åstadkomma detta. En möjlighet för Bolagsverket att besluta om tvångslikvidation av ett aktiebolag som inte uppfyller kraven i regleringen om verkligt huvudmannaskap är enligt utredningens uppfattning, och som har framförts av både Bolagsverket och Ekobrottsmyndigheten, en mer effektiv och avskräckande sanktion än utdömande av vite i en situation där bolaget används för brottsliga ändamål. Om ett bolag tvingas att gå i likvidation kan det inte längre användas som brottsverktyg. Att införa tvångslikvidation som sanktion vid överträdelser av regleringen om verkligt huvudmannaskap kan även bidra till att minska intresset hos kriminella att använda bolag som brottsverktyg.

Utredningen anser därför att Bolagsverket bör kunna besluta om tvångslikvidation av ett aktiebolag som åsidosätter regleringen om verkligt huvudmannaskap. Tvångslikvidation är dock en ingripande åtgärd och bör därför endast komma i fråga i vissa fall. Åtgärden bör kunna tillgripas om ett bolag inte har följt ett föreläggande att göra en anmälan om registrering i registret över verkliga huvudmän på föreskrivet sätt, eller ge in uppgifter som bolaget är skyldigt att lämna

enligt penningtvättsförordningen eller den nya penningtvättslagen. Det är framför allt i dessa situationer som en underlåtenhet att uppfylla kraven kan syfta till att dölja vem som är verklig huvudman. För andra överträdelse av regleringen bör vitesföreläggande användas som sanktion.

Utredningen föreslår därför att det införs en ny likvidationsgrund i 25 kap. 11 § ABL som innebär att Bolagsverket får besluta att ett aktiebolag ska gå i likvidation om bolaget inte har följt ett föreläggande att inom en viss tid 1) på föreskrivet sätt göra en anmälan om registrering i registret över verkliga huvudmän, eller 2) ge in uppgifter som bolaget är skyldigt att lämna enligt penningtvättsförordningen eller den nya penningtvättslagen. Till skillnad från vad som gäller beträffande övriga likvidationsgrunder ska således Bolagsverket inte vara skyldigt att fatta ett sådant beslut. En fråga om likvidation som grundar sig på den nya likvidationsgrunden bör vidare endast kunna prövas av Bolagsverket självmant.

Den nya likvidationsgrund som utredningen föreslår har stora likheter med likvidationsgrunden i 25 kap. 11 § första stycket 1 ABL, det vill säga att bolaget inte på föreskrivet sätt har lämnat in en anmälan till Bolagsverket om behörig styrelse, verkställande direktör, särskild delgivningsmottagare eller revisor. Om Bolagsverket självmant meddelar ett likvidationsföreläggande som grundar sig på nämnda bestämmelse ska bolaget betala en särskild avgift för kostnaderna i likvidationsärendet (25 kap. 26 § första stycket ABL). Bestämmelserna om avgift bör gälla också för ett likvidationsärende som har inletts med stöd av den nya likvidationsgrund som utredningen föreslår.

Utredningens förslag innebär att Bolagsverket endast bör kunna besluta om tvångslikvidation vid vissa överträdelse av regleringen om verkligt huvudmannaskap. Bolaget har möjlighet att vidta rättelse under handläggningen av ärendet och kan därigenom undvika tvångslikvidation. Genom att utforma regleringen på nu föreslaget sätt anser utredningen att tvångslikvidation är en proportionerlig åtgärd vid överträdelse av regleringen om verkligt huvudmannaskap.

Det bör i den nya penningtvättslagen införas en bestämmelse som upplyser om att det i aktiebolagslagen finns bestämmelser om likvidation av ett aktiebolag som inte har följt ett sådant föreläggande som nu är i fråga.

8.11.8 Tvångslikvidation av ekonomiska föreningar

Utredningens förslag: Det ska införas en ny likvidationsgrund i föreningslagen. Bolagsverket ska kunna besluta om likvidation av en ekonomisk förening som inte har följt ett föreläggande att inom en viss tid

1. på föreskrivet sätt göra en anmälan om registrering i registret över verkliga huvudmän, eller
2. ge in uppgifter som föreningen är skyldig att lämna enligt penningtvättsförordningen eller den nya penningtvättslagen.

Ett likvidationsföreläggande ska endast kunna riktas mot föreningen.

Föreningen ska betala en särskild avgift för kostnaderna i likvidationsärendet.

Det ska i den nya penningtvättslagen upplysas om att det i föreningslagen finns bestämmelser om likvidation av en förening som inte har följt ett sådant föreläggande som anges i punkten 1 eller 2 ovan.

Föreningslagens reglering om tvångslikvidation

Nuvarande reglering om Bolagsverkets beslut om tvångslikvidation av ekonomiska föreningar är utformad på i huvudsak samma sätt som motsvarande reglering i aktiebolagslagen. I 17 kap. 11 § föreningslagen anges likvidationsgrunderna. Verket får till exempel besluta om tvångslikvidation om en förening inte på föreskrivet sätt har lämnat in en anmälan om behörig styrelse, särskild delgivningsmottagare eller revisor. En fråga om likvidation prövas av Bolagsverket självmant eller på ansökan av styrelsen, en styrelseledamot, en verkställande direktör, en medlem, en innehavare av förlagsandelar, en borgenär eller, i vissa fall, någon annan vars rätt är beroende av att det finns någon som kan företräda föreningen.

I ett ärende om tvångslikvidation ska Bolagsverket förelägga föreningen och de medlemmar, innehavare av förlagsandelar och borgenärer som vill yttra sig i ärendet att lämna in ett skriftligt yttrande eller efterfrågade handlingar till verket inom en viss tid. Föreläggan-

det ska delges föreningen, om det kan ske på annat sätt än enligt 38 och 47–51 §§ delgivningslagen. Bolagsverket ska kungöra föreläggandet i Post- och Inrikes Tidningar minst en månad före utgången av den utsatta tiden (17 kap. 12 § föreningslagen).

Verkets beslut om likvidation gäller omedelbart (17 kap. 13 § föreningslagen). Ett sådant beslut ska dock inte meddelas om likvidationsgrunden har upphört under ärendets handläggning (17 kap. 11 § andra stycket föreningslagen).

Om Bolagsverket självmant meddelar ett likvidationsföreläggande som grundar sig på att föreningen inte på föreskrivet sätt har lämnat in en anmälan om behörig styrelse, särskild delgivningsmottagare eller revisor, ska verket besluta att föreningen ska betala en särskild avgift för kostnaderna i likvidationsärendet (17 kap. 14 § föreningslagen). Under vissa omständigheter kan ett avgiftsbeslut upphävas eller en förening befrias från avgift (17 kap. 15 § första och andra styckena föreningslagen).

Bolagsverket bör kunna besluta om tvångslikvidation om en ekonomisk förening inte följer ett föreläggande att göra rättelse

Det förekommer att ekonomiska föreningar, bland annat bostadsrättsföreningar, utnyttjas i brottsupplägg som involverar penningtvätt. Av samma skäl som förs fram i avsnitt 8.11.7 för att ett aktiebolag som åsidosätter regleringen om verkligt huvudmannaskap bör kunna tvångslikvideras, bör en ekonomisk förening som åsidosätter regleringen också kunna göra det.

Tvångslikvidation bör kunna tillgripas under motsvarande omständigheter som föreslås beträffande aktiebolag, det vill säga om en ekonomisk förening inte har följt ett föreläggande att inom en viss tid på föreskrivet sätt göra en anmälan om registrering i registret över verkliga huvudmän, eller ge in uppgifter som föreningen är skyldig att lämna enligt penningtvättsförordningen eller den nya penningtvättslagen. Det är som påtalas i avsnitt 8.11.7 framför allt i dessa situationer som en underlåtenhet att uppfylla kraven kan syfta till att dölja vem som är verklig huvudman. För andra överträdelse av regleringen bör vitesföreläggande användas som sanktion.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det införs en ny likvidationsgrund i 17 kap. 11 § föreningslagen som innebär att Bolagsverket får besluta att en ekonomisk förening ska gå i likvidation om

föreningen inte har följt ett föreläggande att inom en viss tid 1) på föreskrivet sätt göra en anmälan om registrering i registret över verkliga huvudmän, eller 2) ge in uppgifter som föreningen är skyldig att lämna enligt penningtvättsförordningen eller den nya penningtvättslagen. Bolagsverket ska således inte vara skyldigt att fatta ett sådant beslut. En fråga om likvidation som grundar sig på den nya likvidationsgrunden bör endast kunna prövas av Bolagsverket självmant.

Den nya likvidationsgrund som utredningen föreslår har stora likheter med likvidationsgrunden i 17 kap. 11 § första stycket 1 föreningslagen, det vill säga att föreningen inte på föreskrivet sätt har kommit in med anmälan till Bolagsverket om behörig styrelse, särskild delgivningsmottagare eller revisor. Om Bolagsverket självmant meddelar ett likvidationsföreläggande som grundar sig på nämnda bestämmelse ska föreningen betala en särskild avgift för kostnaderna i likvidationsärendet (11 kap. 14 § första stycket föreningslagen). Bestämmelserna om avgift bör gälla också för ett likvidationsärende som har inletts med stöd av den nya likvidationsgrund som utredningen föreslår.

Utredningens förslag innebär, i likhet med förslaget om tvångslikvidation av aktiebolag, att Bolagsverket endast bör kunna besluta om tvångslikvidation av en ekonomisk förening vid vissa överträdelser av regleringen om verkligt huvudmannaskap. Föreningen har möjlighet att göra rättelse under handläggningen av ärendet och kan därigenom undvika tvångslikvidation. Genom att utforma regleringen på nu föreslaget sätt anser utredningen, i likhet med vad som förs fram i avsnitt 8.11.7, att tvångslikvidation är en proportionerlig åtgärd vid överträdelser av regleringen om verkligt huvudmannaskap.

Det bör i den nya penningtvättslagen införas en bestämmelse som upplyser om att det i föreningslagen finns bestämmelser om likvidation av en ekonomisk förening som inte har följt ett sådant föreläggande som nu är i fråga.

8.11.9 Avregistrering från handelsregistret

Utredningens förslag: Registreringsmyndigheten får avregistrera ett handelsbolag från handelsregistret om bolaget inte har följt ett föreläggande att inom en viss tid

1. på föreskrivet sätt göra en anmälan om registrering i registret över verkliga huvudmän, eller
2. ge in uppgifter som bolaget är skyldigt att lämna enligt penningtvättsförordningen eller den nya penningtvättslagen.

I ett ärende om avregistrering ska registreringsmyndigheten förelägga bolaget att ge in efterfrågade uppgifter eller handlingar till myndigheten inom en viss tid. Föreläggandet ska skickas till den adress som finns registrerad för bolaget i handelsregistret. Registreringsmyndigheten ska kungöra föreläggandet i Post- och Inrikes Tidningar minst en månad före utgången av den utsatta tiden.

När den utsatta tiden har gått ut ska registreringsmyndigheten avregistrera bolaget från registret. Avregistrering ska dock inte ske om grunden för avregistrering har upphört under ärendets handläggning hos registreringsmyndigheten.

Handelsregisterlagens bestämmelser om överklagande ska gälla även för ett beslut om avregistrering som sker till följd av att ett handelsbolag inte har följt ett sådant föreläggande som anges i punkten 1 eller 2 ovan.

Det ska i den nya penningtvättslagen upplysas om att det i handelsregisterlagen finns bestämmelser om avregistrering av ett handelsbolag som inte har följt ett sådant föreläggande.

Handelsregisterlagens reglering om avregistrering av näringsidkare

I 17 § handelsregisterlagen finns bestämmelser om avregistrering av näringsidkare från handelsregistret. Exempelvis ska en näringsidkare avregistreras från registret om näringsidkaren är ett handelsbolag och antalet registrerade bolagsmän sedan minst ett år är färre än två och någon uppgift om likvidation inte har registrerats.

Bolagsverket är registreringsmyndighet (1 §). Innan avregistrering sker ska registreringsmyndigheten undersöka om näringsidkaren fort-

farande utövar någon verksamhet. Undersökningen ska ske genom att registreringsmyndigheten skickar ett brev till den adress som finns registrerad för näringsidkaren i registret samt genom kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar. Om det ännu två månader efter kungörandet i Post- och Inrikes Tidningar inte framgår att verksamheten fortfarande utövas eller att näringsidkaren avser att återuppta den, ska registreringsmyndigheten genast avregistrera näringsidkaren från registret.

Avregistrering ska genom registreringsmyndighetens försorg utan dröjsmål kungöras i Post- och Inrikes Tidningar (18 § första stycket).

Bolagsverket bör kunna avregistrera ett handelsbolag som inte följer ett föreläggande att göra rättelse

Även handelsbolag utnyttjas för brottsliga ändamål som exempelvis penningtvätt, se avsnitt 8.11.3. För denna associationsform finns ingen reglering om tvångslikvidation motsvarande den som gäller för aktiebolag och ekonomiska föreningar. Däremot kan som framgår ovan Bolagsverket under vissa omständigheter besluta att ett sådant bolag ska avregistreras från handelsregistret.

Av samma skäl som förs fram i avsnitt 8.11.7 för att ett aktiebolag som åsidosätter regleringen om verkligt huvudmannaskap bör kunna likvideras, bör ett handelsbolag som åsidosätter regleringen kunna avregistreras från handelsregistret. En avregistrering innebär visserligen inte att handelsbolaget upphör att existera på det sätt som sker vid en likvidation. I praktiken bör dock en avregistrering förhindra att bolaget drivs vidare. Exempelvis bör en avregistrering påverka möjligheten för bolaget att få tillgång till banktjänster.

Avregistrering från handelsregistret är därför enligt utredningens uppfattning en mer effektiv och avskräckande sanktion vid överträdelse av regleringen om verkligt huvudmannaskap än utdömande av vite i en situation där bolaget används för brottsliga ändamål.

Utredningen anser därför att Bolagsverket bör kunna besluta att ett handelsbolag som åsidosätter regleringen om verkligt huvudmannaskap ska kunna avregistreras från handelsregistret. I likhet med tvångslikvidation är avregistrering en ingripande åtgärd och bör därför endast komma i fråga i vissa fall. Åtgärden bör kunna tillgripas i samma situationer som föreslås beträffande tvångslikvidation av aktiebolag och ekonomiska föreningar, det vill säga om ett bolag inte har följt

ett föreläggande att på föreskrivet sätt göra en anmälan om registrering i registret över verkliga huvudmän eller ge in uppgifter som bolaget är skyldigt att lämna till Bolagsverket. Det är som påtalas i avsnitten 8.11.7 och 8.11.8 framför allt i dessa situationer som en underlåtenhet att uppfylla kraven kan syfta till att dölja vem som är verklig huvudman. För andra överträdelser av regleringen bör vitesföreläggande användas som sanktion.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det i handelsregisterlagen införs bestämmelser som innebär att Bolagsverket får avregistrera ett handelsbolag från handelsregistret om bolaget inte har följt ett föreläggande att inom en viss tid 1) på föreskrivet sätt göra en anmälan om registrering i registret över verkliga huvudmän, eller 2) ge in de uppgifter som bolaget är skyldigt att lämna enligt penningtvättsförordningen eller den nya penningtvättslagen.

Handelsregisterlagens reglering om avregistrering av näringsidkare är utformad med utgångspunkt i att näringsidkaren inte längre bedriver någon verksamhet. Bolagsverket ska under vissa i lagen angivna omständigheter undersöka om en i handelsregistret registrerad näringsidkare fortfarande utövar någon verksamhet genom att skicka ett brev till den adress som finns registrerad för näringsidkaren i registret samt genom kungörelse i Post- och Inrikes Tidningar. Handelsregisterlagens bestämmelser om handläggningen av ett ärende om avregistrering passar därför mindre väl för handläggningen av ett ärende om avregistrering som har sin grund i att ett handelsbolag inte har följt ett föreläggande som har meddelats av Bolagsverket med stöd av den nya penningtvättslagen. Det bör i handelsregisterlagen därför införas särskilda bestämmelser för handläggningen av ett sådant ärende.

Bestämmelserna bör utformas efter förebild av den reglering som gäller för handläggningen av ett ärende om tvångslikvidation av aktiebolag och ekonomiska föreningar på grund av Bolagsverkets beslut. Av bestämmelserna bör framgå att Bolagsverket i ett ärende om avregistrering ska förelägga bolaget att ge in efterfrågade uppgifter eller handlingar till verket inom en viss tid. Föreläggandet ska skickas till den adress som finns registrerad i handelsregisterlagen. Av bestämmelserna bör vidare framgå att Bolagsverket ska kungöra föreläggandet i Post- och Inrikes Tidningar minst en månad före utgången av den utsatta tiden och att verket när den utsatta tiden har gått ut ska avregistrera bolaget från registret. Avregistrering bör dock

inte kunna ske om grunden för avregistrering har upphört under ärendets handläggning hos Bolagsverket.

Handelsregisterlagens bestämmelser om överklagande bör göras tillämpliga även på ett beslut om avregistrering som grundar sig på att ett handelsbolag inte har följt ett sådant föreläggande om rättelse som nu är i fråga (21 §).

Utredningens förslag innebär, i likhet med förslagen om tvångslikvidation av aktiebolag och ekonomiska föreningar, att Bolagsverket endast ska kunna besluta om avregistrering av ett handelsbolag från handelsregistret vid vissa överträdelser av regleringen om verkligt huvudmannaskap. Bolaget har möjlighet att göra rättelse under handläggningen av ärendet och kan därigenom undvika avregistrering. Genom att utforma regleringen på nu föreslaget sätt anser utredningen att avregistrering från handelsregistret är en proportionerlig åtgärd vid överträdelser av regleringen om verkligt huvudmannaskap.

Det bör i den nya penningtvättslagen införas en bestämmelse som upplyser om att det i handelsregisterlagen finns bestämmelser om avregistrering av ett handelsbolag som inte har följt ett sådant föreläggande om rättelse som nu är i fråga.

8.11.10 Sanktionsavgifter, förseningsavgifter och straff

Utredningens bedömning: Överträdelser av regleringen om verkligt huvudmannaskap bör inte kunna sanktioneras med sanktionsavgifter, förseningsavgifter eller straff.

Sanktionsavgifter

En sanktionsavgift är till skillnad från ett vitesföreläggande i huvudsak en tillbakaverkande sanktion som är handlingsdirigerande genom att verka avskräckande. Om sanktionsavgiften riskerar att innebära en kostnad som är större än den besparing som görs genom att regleringen inte följs, skapar avgiften ett incitament att undvika överträdelser.

I samband med genomförandet av fjärde penningtvättsdirektivet i svensk rätt föreslog 2015 års penningtvättsutredning i betänkandet ”Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism”

att överträdelser av regleringen om verkligt huvudmannaskap ska kunna bestraffas med sanktionsavgifter.⁷¹ Regeringen bedömde dock i den efterföljande propositionen att det inte förelåg något behov av sanktionsavgifter vid sidan av möjligheten till vitesförelägganden.⁷²

Den kritik som har förts fram beträffande Bolagsverkets nuvarande möjligheter att ingripa har sin grund i att det har blivit allt vanligare att bolag används som brottsverktyg. Vitesföreläggande har då inte ansetts effektivt eftersom det i dessa situationer normalt sett saknas avsikt att betala ett eventuellt vite, se avsnitt 8.11.3. Om sanktionen är ett vite eller en sanktionsavgift bör sakna betydelse i detta sammanhang. En sanktionsavgift bör därmed inte vara en mer avskräckande och effektiv sanktion än ett vitesföreläggande. Utredningen anser därför, i likhet med regeringen, att det inte finns något behov av sanktionsavgifter vid sidan av möjligheten till vitesförelägganden.

Förseningsavgifter

Utredningen har även övervägt om det bör införas förseningsavgifter för registreringskyldiga som inte gör en anmälan om registrering eller ger in uppgifter som dessa är skyldiga att lämna enligt penningtvättförordningen eller den nya penningtvättslagen inom föreskriven tid.

Förseningsavgifter är en förhållandevis vanlig sanktion. Exempelvis innehåller årsredovisningslagen (1995:1554) bestämmelser om förseningsavgifter för aktiebolag som inte lämnar in bestyrkta kopior av årsredovisning och revisionsberättelse inom en viss tid (8 kap. 5–12 §§). Ett aktiebolag ska betala en förseningsavgift om inte årsredovisning och revisionsberättelse ges in till Bolagsverket inom sju månader från räkenskapsårets slut (8 kap. 6 §). Ett annat exempel är skatteförfarandelagen (2011:1244) som innehåller bestämmelser om förseningsavgift för den som ska lämna bland annat skattedeklaration eller inkomstdeklaration och som inte har gjort det i rätt tid (48 kap. 1–7 §§). Exempelvis ska en fysisk person betala en förseningsavgift om inte inkomstdeklarationen ges in till Skatteverket senast den 2 maj året efter utgången av beskattningsåret (32 kap. 1 §). I dessa situationer finns det således i lag en tydligt angiven tidpunkt

⁷¹ SOU 2016:8 s. 585.

⁷² Prop. 2016/17:173 s. 479.

för när de aktuella handlingarna ska ges in, vilket är en förutsättning för att berörda myndigheter ska kunna besluta om förseningsavgift.

Enligt penningtvättsförordningen ska uppgifter om verkligt huvudmannaskap anmälas till registret över verkliga huvudmän utan onödigt dröjsmål efter att en juridisk person eller en trust eller en liknande juridisk konstruktion har bildats (artiklarna 45.1a och 46.1b). Även ändringar av tidigare lämnade uppgifter ska anmälas utan onödigt dröjsmål. Om en uppgift om vem som är verklig huvudman ändras ska anmälan göras senast 28 dagar efter ändringen (artiklarna 45.1a och 46.1b). I övrigt är det inte närmare preciserat vad som utgör ett onödigt dröjsmål.

Bolagsverket har bara tillgång till uppgifter om när ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller ett handelsbolag bildas, men inte när det sker ett byte av verklig huvudman i en sådan juridisk person. För andra juridiska personer har verket varken tillgång till uppgifter om när den juridiska personen bildas eller när det sker ett byte av en verklig huvudman. Detsamma gäller för samt trusters och liknande juridiska konstruktioner. För att kunna fastställa denna tidpunkt krävs i regel utredning från Bolagsverkets sida. Förseningsavgift lämpar sig därför mindre väl som sanktion vid överträdelser av penningtvättsförordningens bestämmelser om när en anmälan om registrering eller ändrade förhållanden ska ske. En sådan förseningsavgift är vidare enligt utredningens uppfattning, på samma sätt som en sanktionsavgift, inte en mer effektiv och avskräckande sanktion än ett vitesföreläggande i en situation där en juridisk person används för brottsliga ändamål.

Därtill hör att den nya regleringen om verkligt huvudmannaskap träffar juridiska personer som inte tidigare har varit registreringskyldiga, bland annat ideella föreningar. Även med stora informationsinsatser kommer det att vara svårt att nå ut till alla ideella föreningar med information om den nya regleringen. Det gäller i synnerhet mindre ideella föreningar. Att under de omständigheterna påföra en förseningsavgift för att anmälan om registrering inte gjorts inom föreskriven tid är enligt utredningens uppfattning inte proportionerligt eftersom underlåtenheten att göra en anmälan i de flesta fall sannolikt kommer att bero på okunskap om kraven i den nya regleringen. I det avseendet framstår vitesföreläggande både som en mer effektiv och proportionerlig sanktion. Då får den registreringskyldige möj-

lighet att göra rättelse utan att drabbas av den kostnad som en förseningsavgift innebär.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen inte några bestämmelser om förseningsavgift.

Straffsanktion

Ett annat sätt att ingripa mot en registreringsskyldig som har åsidosatt regleringen om verkligt huvudmannaskap är att införa en straffsanktion. I exempelvis 30 kap. 1 § ABL finns regler om straff för den som inte uppfyller kravet på förande och tillhandahållande av aktiebok. Detta krav har vissa likheter med kravet på att ha uppgifter om verkligt huvudmannaskap och att lämna ut dessa uppgifter till myndigheter.

I samband med genomförandet av fjärde penningtvättsdirektivet i svensk rätt övervägde regeringen olika sanktioner för överträdelse av regleringen om hållande och utlämnande av dokumentation om verkligt huvudmannaskap till myndigheter. Regeringen bedömde att en straffsanktion sannolikt inte är det mest effektiva sättet att förmå en registreringsskyldig att lämna ut dokumentationen om verkligt huvudmannaskap till myndigheter. Denna bedömning grundades bland annat på att det inte kan bli aktuellt med särskilt höga straff för en förseelse av aktuellt slag. Den normala påföljden torde i regel stanna vid dagsböter. Regeringen konstaterade att en sådan bot inte kan göras proportionerlig mot exempelvis den förpliktade juridiska personens ekonomiska ställning eller liknande förhållanden.⁷³

Regeringen ansåg också att det bör vara möjligt att rikta påtryckningar mot både den registreringsskyldige och dess företrädare att lämna ut dokumentationen om verkligt huvudmannaskap. Mot denna bakgrund föreslog regeringen att det bör vara möjligt att vid vite förelägga den juridiska personen eller dess företrädare att lämna ut dokumentationen om verkligt huvudmannaskap till en myndighet. Någon straffsanktion föreslogs således inte.⁷⁴

Utredningen gör samma bedömning som regeringen tidigare har gjort. En straffsanktion för enskilda i form av dagsböter är sannolikt inte effektiv och avskräckande i en situation där den juridiska personen

⁷³ Prop. 2016/17:173 s. 464.

⁷⁴ Prop. 2016/17:173 s. 464.

används för brottsliga ändamål. I en sådan situation bör i stället tvångslikvidation eller avregistrering kunna tillgripas, se avsnitten 8.11.7–8.11.9. I andra situationer bör vite vara den mest effektiva åtgärden för att förmå den registreringskyldige att fullgöra sina skyldigheter enligt regleringen om verkligt huvudmannaskap. Utredningen föreslår därför inte någon straffsanktion.

8.11.11 Verkställighet av sanktioner mot registreringskyldiga som är etablerade utanför EES

Utredningens bedömning: Möjligheten för Bolagsverket att besluta att förelagt vite ska dömas ut tillgodoser penningtvättsförordningens krav på att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att se till att det centrala registret över verkliga huvudmän innehåller uppgifter som ska anmälas av registreringskyldiga som har bildats eller har sin hemvist utanför EES.

Av artikel 49.2 i penningtvättsförordningen följer att medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder för att se till att uppgifter om verkligt huvudmannaskap som ska anmälas av registreringskyldiga som är hemmahörande utanför EES finns i det centrala registret över verkliga huvudmän, med avseende på nationella begränsningar av möjligheten att genomdriva sanktioner mot sådana personer.

Juridiska personer som har bildats i en stat utanför EES och personer som driver verksamhet som avser förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion som är etablerade eller har sin hemvist i en stat utanför EES som i Sverige förvärvar fast egendom, tilldelas ett upphandlingskontrakt eller, under vissa förutsättningar, inleder en affärsförbindelse med en verksamhetsutövare ska anmäla uppgifter till Bolagsverket för registrering i registret över verkliga huvudmän, se avsnitt 8.6. Den föreslagna regleringen om ingripanden gäller även i förhållande till registreringskyldiga som är hemmahörande utanför EES. För en sådan registreringskyldig kan endast vitesföreläggande komma i fråga.

När det gäller möjligheten att verkställa ett beslut om utdömande av vite som riktar sig till en utländsk registreringskyldig kan konstateras att en stat, i avsaknad av samtycke, inte får utöva sin makt i någon form på en annan stats territorium. Det finns dock inget hin-

der för maktutövning i förhållande till utländska rättssubjekts agerande inom den egna statens territorium. Det är därmed möjligt att kräva att en utländsk registreringsskyldig, på grund av att denne i Sverige förvärvar fast egendom, tilldelas ett upphandlingskontrakt eller inleder en affärsförbindelse med en verksamhetsutövare, följer det regelverk om registrering av verkliga huvudmän som är kopplat till sådana handlingar.⁷⁵

När det gäller Sveriges exekutiva jurisdiktion i förhållande till utländska rättssubjekt finns viss möjlighet att begära handräckning för verkställighet av offentlighetsrättsliga fordringar med stöd av EU-rätten och internationella överenskommelser. Den exekutiva jurisdiktionen är dock enligt huvudregeln begränsad till det egna territoriet. Det kommer därför inte vara möjligt att verkställa beslut om utdömande av vite mot en utländsk registreringsskyldig som saknar utmättningsbara tillgångar i Sverige.⁷⁶

En utländsk registreringsskyldig kommer i vart fall att ha utmättningsbara tillgångar i Sverige om registreringsskyldigheten grundar sig på ett förvärv av fast egendom här i landet. Även i situationer där registreringsskyldigheten grundar sig på att den registreringsskyldige har tilldelats ett upphandlingskontrakt eller inlett en affärsförbindelse med en verksamhetsutövare kan denne ha utmättningsbara tillgångar i Sverige, till exempel medel på konto. Det kommer därför finnas möjlighet att verkställa ett beslut om utdömande av vite som riktar sig till en utländsk registreringsskyldig, även om det inte kommer att vara möjligt i samtliga fall. Det kan inte heller uteslutas att ett vite i vissa fall kan komma att betalas frivilligt av en utländsk registreringsskyldig som har åsidosatt regleringen av oaktsamhet eller okunskap, och som är mån om sitt rykte och varumärke.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte krävs några ytterligare lagstiftningsåtgärder för att uppfylla kraven i artikel 49.2 i penningtvättsförordningen.

⁷⁵ Se prop. 2022/23:116 s. 124 och 125.

⁷⁶ Se prop. 2022/23:116 s. 124 och 125.

8.11.12 Underrättelser till kommissionen

Utredningens bedömning: Penningtvättsförordningens krav på att medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om den nationella reglering om sanktioner som införs till följd av förordningen kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Enligt artikel 49.1 andra stycket i penningtvättsförordningen ska medlemsstaterna senast sex månader efter förordningens ikraftträdande underrätta kommissionen om den reglering om sanktioner som införs för överträdelse av förordningens bestämmelser om verkligt huvudmannaskap (artiklarna 45–47). Medlemsstaterna ska vidare utan dröjsmål underrätta kommissionen om eventuella ändringar som påverkar regleringen.

Förordningens bestämmelser om underrättelser till kommissionen kräver inga lagstiftningsåtgärder. Regeringen företräder Sverige i förhållande till andra länder och i internationella organisationer, till exempel EU. Det bör därför som utgångspunkt ankomma på regeringen att fullgöra de skyldigheter gentemot kommissionen som anges i nämnda artikel, se även avsnitt 8.13.

8.12 Personuppgiftsbehandling

8.12.1 Utgångspunkter

Utredningens förslag till reglering om verkligt huvudmannaskap har till stor del sin motsvarighet i registerlagen. Lagstiftaren får anses ha bedömt att nuvarande reglering är förenlig med skyddet för den personliga integriteten och att det finns författningsstöd för den personuppgiftsbehandling som regleringen ger upphov till.⁷⁷ Utredningen gör därför inte någon bedömning av om det finns författningsstöd för den personuppgiftsbehandling som kan följa med utredningens förslag såtillvida det finns motsvarande reglering i registerlagen.

En nyhet i sjätte penningtvättsdirektivet är att en eller flera enheter ska ges befogenhet att utföra kontroller av uppgifterna i det centrala registret över verkliga huvudmän. I avsnitt 8.10 lämnar utredningen förslag till reglering om Bolagsverkets kontroller av upp-

⁷⁷ Se prop. 2017/18:142.

gifter som anmäls för registrering eller som har registrerats i registret över verkliga huvudmän. Utredningen föreslår vidare i avsnitt 8.8.5 att Bolagsverket under vissa omständigheter ska kunna besluta om personlig inställelse för en verklig huvudman eller, om en juridisk person saknar en verklig huvudman, en ledande befattningshavare. Den personuppgiftsbehandling som kan följa med dessa förslag behandlas i avsnitt 8.12.2.

Den nya regleringen om verkligt huvudmannaskap kan få till följd att Bolagsverket behöver behandla känsliga personuppgifter. Utredningen har därför analyserat om det finns författningsstöd för den behandling av känsliga personuppgifter som den nya regleringen kan ge upphov till. Detta behandlas i avsnitt 8.12.3.

8.12.2 Bolagsverkets personuppgiftsbehandling vid kontroller

Utredningens bedömning: Det finns författningsstöd för den personuppgiftsbehandling som krävs för Bolagsverkets kontrollarbete och för att verket ska kunna fullgöra den föreslagna undermåttsskyldigheten i förhållande till finansunderrättelseenheten.

Det finns rättsligt stöd för Bolagsverket att behandla personuppgifter för kontrolländamål

Utredningens förslag om Bolagsverkets kontroller innebär att vissa personuppgifter kommer att behandlas. I de kontroller som Bolagsverket behöver göra kan det exempelvis ingå att göra slagningar eller avstämningar i myndighetens olika register. Det kan också ingå att hämta in uppgifter från den registreringskyldige. Personuppgifter kan också komma att behandlas inom ramen för kontrollarbetet till följd av att Bolagsverket har fått information om misstänkt felaktiga registreringar från andra myndigheter eller verksamhetsutövare. Därtill kan personuppgifter komma att behandlas till följd av förslaget om att Bolagsverket ska underrätta finansunderrättelseenheten om omständigheter som kan antas ha samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism som verket har upptäckt vid en kontroll eller på annat sätt.

Regleringen om behandling av personuppgifter behandlas i avsnitt 14.2.1. Som redovisas där kräver reglerna att behandling av personuppgifter ska vara nödvändig i förhållande till den rättsliga grund som behandlingen stöder sig på och att behandlingen ska följa vissa principer. Att behandlingen ska vara nödvändig innebär inte att det måste vara omöjligt att utföra en uppgift utan att behandla personuppgifter, utan det är tillräckligt att personuppgiftsbehandlingen bidrar till effektivitetsvinster.⁷⁸

Enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen är en rättslig grund att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse. Alla uppgifter som riksdag eller regering har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse.⁷⁹ I normalfallet utgör en myndighets uppdrag enligt författning, instruktion eller regleringsbrev en rättslig grund för behandling av personuppgifter enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen.⁸⁰

Av förordningen med instruktion för Bolagsverket framgår att verket genom kontrollåtgärder och samverkan med andra myndigheter ska minimera riskerna för att verkets rutiner utnyttjas för ekonomisk brottslighet och aktivt verka för att uppgifterna i verkets register är korrekta och överensstämmer med verkliga förhållanden (5 a §).

I syfte att säkerställa att de uppgifter som finns i registret över verkliga huvudmän är korrekta och överensstämmer med verkliga förhållanden samt för att motverka att Bolagsverkets rutiner utnyttjas för ekonomisk brottslighet och att företag används som brottsverktyg, behöver Bolagsverket kontrollera uppgifter som anmäls för registrering och som finns registrerade i registret över verkliga huvudmän. Det är därför nödvändigt för Bolagsverket att behandla personuppgifter inom ramen för kontrollarbetet för att kunna fullgöra sitt uppdrag enligt myndighetens instruktion. Dessutom är bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism en uppgift av allmänt intresse. Det finns därmed en rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som Bolagsverket behöver utföra inom ramen för kontrollarbetet (artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen) och den fastställs i Bolagsverkets instruktion (artikel 6.3).

De rättsliga grunderna är i viss mån överlappande. Flera rättsliga grunder kan därför vara tillämpliga avseende en och samma behand-

⁷⁸ Prop. 2017/18:105 s. 46 f.

⁷⁹ Prop. 2017/18:105, s. 56.

⁸⁰ Prop. 2017/18:105, s. 53 f.

ling. Enligt artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen är en rättslig grund att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den som är personuppgiftsansvarig (artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen). Begreppet omfattar i första hand offentligrättsliga förpliktelser. Av 2 kap. 1 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) följer att en förpliktelse utgör en rättslig grund för behandling av personuppgifter om förpliktelsen följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Utredningens förslag innebär att Bolagsverket åläggs en skyldighet att kontrollera uppgifter i ansökningar om registrering och i registret över verkliga huvudmän (avsnitt 8.10.1). I ett registreringsärende ingår vidare kontroller i utredningsskyldigheten enligt förvaltningslagen. Utredningens förslag innebär också att Bolagsverket är skyldigt att underrätta finansunderrättelseenheten om verket vid en kontroll eller på annat sätt upptäcker omständigheter som kan antas ha samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism (avsnitt 8.10.3). För att Bolagsverket ska kunna uppfylla kravet på kontroller och fullgöra underrättelseskyldigheten till finansunderrättelseenheten är det nödvändigt att verket behandlar personuppgifter. Den personuppgiftsbehandling som utredningens förslag ger upphov till har således även stöd i grunden rättslig förpliktelse.

Bolagsverkets behandling av personuppgifter för kontrolländamål är proportionerlig

De personuppgifter som Bolagsverket kommer att behandla inom ramen för kontrollarbetet och vid fullgörandet av underrättelseskyldigheten till finansunderrättelseenheten är begränsade till sin omfattning och kommer normalt sett inte att vara av känslig karaktär. Vid exempelvis personlig inställelse handlar det i huvudsak om att göra en identitetskontroll. Personuppgifter om lagöverträdelse kan komma att behandlas om myndigheten tar emot sådana uppgifter från brottsbekämpande myndigheter, till exempel uppgifter om att någon har blivit dömd för ett brott.

Som framgår ovan syftar Bolagsverkets kontroller till att säkerställa att uppgifterna i registret över verkliga huvudmän är korrekta och överensstämmer med verkliga förhållanden samt att motverka

att verkets rutiner utnyttjas för ekonomisk brottslighet och att företag används som brottsverktyg. Det är viktigt för allmänhetens förtroende och för det brottsförebyggande arbetet att oriktiga registreringar förhindras. Bolagsverkets skyldighet att underrätta finansunderrättelseenheten om omständigheter som kan antas ha samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism som verket har upptäckt vid en kontroll eller på annat sätt bidrar till att öka effektiviteten i finansunderrättelseenhetens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. Sammanfattningsvis får den behandling av personuppgifter som Bolagsverkets kontroller ger upphov till anses vara proportionerlig.

Särskilt om förslaget om personlig inställelse

Den föreslagna regleringen om kontroll av en verklig huvudmans eller en ledande befattningshavares identitet genom personlig inställelse grundar sig inte direkt på direktivet och är således inte en reglering som är nödvändig för att genomföra direktivet. När det gäller den personuppgiftsbehandling som följer med förslaget om personlig inställelse behöver det därför göras en avvägning mellan behovet av personuppgiftsbehandlingen och den enskildes rätt till skydd för den personliga integriteten.

Personlig inställelse är en del i Bolagsverkets handläggning av registreringsärenden och kontrollarbete. Personuppgifterna kommer således att behandlas inom ramen för dessa ärenden. Själva förfarandet med personlig inställelse kan upplevas som en olägenhet för den enskilde. Som framgår av avsnitt 8.8.5 är dock personlig inställelse inte tänkt att användas regelmässigt utan endast när det finns skäl att misstänka att den verkliga huvudmannens eller den ledande befattningshavarens identitetshandlingar är förfalskade eller att den person som har anmälts agerar målvakt. Personlig inställelse ska således endast kunna krävas när det behövs för att säkerställa en verklig huvudmans eller en ledande befattningshavarens identitet och endast i de situationer där utredningen i övrigt inte utgör ett tillräckligt underlag för ett beslut, eller om andra mindre ingripande utredningsmetoder inte kan användas. Åtgärden kommer att förbättra förutsättningarna för att uppgifterna i registret över verkliga huvudmän är korrekta och stämmer överens med verkliga förhållanden.

Sammantaget får det integritetsintrång som förslaget om personlig inställelse innebär vid en intresseavvägning accepteras och anses vara godtagbart.

8.12.3 Behandling av känsliga personuppgifter

Utredningens bedömning: Det finns författningsstöd för den behandling av känsliga personuppgifter som kraven på registrering i registret över verkliga huvudmän kan ge upphov till.

Dataskyddsförordningen innehåller ett förbud mot behandling av känsliga personuppgifter

Enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen är det förbjudet att behandla känsliga personuppgifter, det vill säga personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening samt genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa och uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Från bestämmelsen görs vissa undantag som behandlas närmare nedan. Undantagen är direkt tillämpliga. Något utrymme för medlemsstaterna att föreskriva ytterligare undantag från förbudet lämnas inte.

Registerlagen undantar känsliga personuppgifter från anmälningskyldigheten

Enligt 2 kap. 6 § första stycket registerlagen är ideella föreningar och vissa andra juridiska personer som har ett politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant ändamål inte skyldiga att i en anmälan om registrering ange uppgifter om fysiska personer som är medlemmar i den juridiska personen, om en sådan anmälan medför att medlemmens åskådning i något av dessa avseenden blir känd. I paragrafens andra stycke anges att undantaget också gäller om en anmälan annars avslöjar personuppgifter som avses i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Med hänvisning i andra stycket till sådana personuppgifter som annars avses i artikel 9.1 menas sådana uppgifter utöver dem som

redan nämnts i första stycket. På så vis omfattar paragrafen samtliga typer av uppgifter som anges i artikel 9.1.⁸¹

Penningtvättsförordningen innehåller inte något undantag från skyldigheten att anmäla uppgifter om verkligt huvudmannaskap om det medför att känsliga personuppgifter avslöjas. Något utrymme för medlemsstaterna att föreskriva om sådana undantag i nationell rätt lämnas inte heller. Det kan därför antas att den nya regleringens krav på registrering får till följd att känsliga personuppgifter kommer att behandlas av Bolagsverket. Frågan är om det finns författningsstöd för den behandling av känsliga personuppgifter som den nya regleringen kan ge upphov till.

Undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter

Dataskyddsförordningen innehåller vissa undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter (artikel 9). Av artikel 9.2 g i förordningen framgår att förbudet inte gäller om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av EU-rätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Enligt 3 kap. 3 § dataskyddslagen, som kompletterar dataskyddsförordningen, får känsliga personuppgifter behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen

1. om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag,
2. om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller
3. i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

⁸¹ Prop. 2017/18:142 s. 68.

En första förutsättning för att undantaget i artikel 9.2 g ska vara tillämpligt är att behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse. I förarbetena till dataskyddslagen uttalar regeringen att det torde stå klart att verksamhet som innefattar myndighetsutövning utgör ett viktigt allmänt intresse. När det gäller myndigheters behandling måste det enligt regeringens mening också anses utgöra ett viktigt allmänt intresse att svenska myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning, kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befogenheter på ett korrekt, rättsäkert och effektivt sätt.⁸²

En andra förutsättning för att undantaget i artikel 9.2 g ska vara tillämpligt är att behandlingen sker på grundval av EU-rätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträfvade syftet. I förarbetena till dataskyddslagen uttalar regeringen att detta innebär att den rättsliga grunden för behandlingen typiskt sett kommer att vara någon av dem som avses i artikel 6.1 c eller e, det vill säga en rättslig förpliktelse, en uppgift av allmänt intresse eller myndighetsutövning som har stöd i rättsordningen.⁸³

Särskilda krav på det rättsliga stödet

För att behandling av känsliga personuppgifter ska få ske ställs dock särskilda krav på det rättsliga stödet. Detta måste vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande intressen.

Vad som utgör det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd definieras inte i dataskyddsförordningen. I förarbetena till dataskyddslagen uttalar regeringen att det är svårt att föreställa sig en rättslig grund för behandling av personuppgifter som uppfyller kraven i artikel 6 i dataskyddsförordningen, men som ändå inte är förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd. Om grunden för behandlingen inte är förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd torde den inte utgöra en godtagbar rättslig grund för behandling av personuppgifter över huvud taget. Enligt regeringen kan det därför ifrågasättas om tillägget i artikel 9.2 g utgör ett krav som

⁸² Prop. 2017/18:105 s. 83.

⁸³ Prop. 2017/18:105 s. 84.

går utöver de krav som gäller enligt artikel 6 och som måste vara uppfyllda vid all behandling av personuppgifter i allmänt intresse. Däremot tillkommer enligt artikel 9.2 g ett krav på att gällande rätt innehåller bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande intressen.⁸⁴

Sökbegränsningar

En sökning som avslöjar och sammanställer känsliga personuppgifter är en åtgärd som i sig innebär en integritetskränkning. Företeelsen ligger nära det som ursprungligen har motiverat förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter, nämligen möjligheten att kartlägga personer på grundval av exempelvis etnicitet eller politiska åsikter. Mot den bakgrunden har det införts en bestämmelse om sökförbud i dataskyddslagen (3 kap. 3 § andra stycket). Med en sökbegränsning ansågs ett skydd av just de intressen som bestämmelserna om känsliga personuppgifter ska värna uppnås.⁸⁵

Det finns författningsstöd för Bolagsverkets behandling av känsliga personuppgifter

Den rättsliga grunden för Bolagsverkets behandling av personuppgifter i ett ärende om registrering i registret över verkliga huvudmän kan vara både rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c) och en uppgift av allmänt intresse (6.1 e). Verkets hantering av registreringsärenden innefattar myndighetsutövning. Behandlingen av de uppgifter som ska anmälas till verket för registrering är nödvändig för handläggningen av registreringsärendet. Bolagsverkets behandling av känsliga personuppgifter i ett registreringsärende har således stöd i 3 kap. 3 § första stycket dataskyddslagen.

Vad gäller dataskyddsförordningens krav på att den EU-rätt eller nationella rätt som behandlingen grundar sig på ska innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande intressen konstaterar utredningen att både dataskyddslagen och registerförordningen innehåller bestämmelser om sökbegränsningar. Enligt dataskyddslagen är det förbjudet att ut-

⁸⁴ Prop. 2017/18:105 s. 84.

⁸⁵ Prop. 2017/18:105 s. 90.

föra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter (3 kap. 3 § andra stycket). Registerförordningen innehåller ett förbud mot att använda känsliga personuppgifter som sökbegrepp (3 kap. 9 §). Vidare framgår av registerförordningen att Bolagsverket ska se till att det inte uppkommer något otillbörligt intrång i de registrerades personliga integritet eller några risker från säkerhetssynpunkt. För dessa syften får myndigheten i enskilda fall ställa upp villkor för behandlingen av personuppgifter (3 kap. 4 §).

Sammantaget innebär detta enligt utredningens mening att det finns författningsstöd för den behandling av känsliga personuppgifter som den nya regleringens krav på registrering kan ge upphov till.

8.13 Underrättelser till kommissionen

Utredningens bedömning: Penningtvättsförordningens och sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om underrättelser till kommissionen kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Medlemsstaterna ska enligt både penningtvättsförordningen och sjätte penningtvättsdirektivet underrätta kommissionen om vissa nationella förhållanden som rör regleringen om verkligt huvudmannaskap.

Enligt artikel 11.4 i direktivet ska medlemsstaterna senast tre månader efter direktivets genomförande till kommissionen översända en förteckning över behöriga myndigheter, självreglerande organ och kategorier av verksamhetsutövare som har getts tillgång till registren över verkliga huvudmän. Medlemsstaterna ska också underrätta kommissionen om vilka uppgifter i registren som har gjorts tillgängliga för verksamhetsutövare och allmänheten. Kommissionen ska göra uppgifterna om behöriga myndigheters och verksamhetsutövares tillgång till registren tillgängliga för övriga medlemsstater.

De underrättelser som medlemsstaterna ska översända till kommissionen enligt penningtvättsförordningen utgörs i huvudsak av förteckningar över olika typer av juridiska personer samt trustar och liknande juridiska konstruktioner som omfattas av regleringen om verkligt huvudmannaskap.

Enligt artikel 42.7 i penningtvättsförordningen ska medlemsstaterna översända en förteckning över de typer av juridiska personer som

finns enligt nationell lagstiftning som har verkliga huvudmän som har identifierats enligt artikel 42.1 och 42.6. I artikeln preciseras vilka uppgifter underrättelsen ska innehålla.

Av artiklarna 42a.3 och 43.2a i penningtvättsförordningen framgår att medlemsstaterna ska översända förteckningar över dels juridiska personer som liknar trustar som har verkliga huvudmän som har identifierats enligt artikel 42a.1, dels trustar eller liknande juridiska konstruktioner som har verkliga huvudmän som har identifierats enligt artikel 43.1. Det bör noteras att trustar och liknande juridiska konstruktioner inte finns i svensk rätt.

Därutöver ska medlemsstaterna enligt artikel 43a.3 underrätta kommissionen om vilka kategorier av juridiska personer, trustar eller liknande juridiska konstruktioner som har identifierats enligt artikel 43a.2, det vill säga vars förmånstagare ännu har inte fastställts, tillsammans med en motivering baserad på en särskild riskbedömning.

De förteckningar och övriga uppgifter som medlemsstaterna ska lämna till kommissionen ska som huvudregel översändas senast tre månader efter att förordningen ska börja tillämpas. För uppgifterna enligt artikel 43a.3 anges inte någon tidsfrist. Kommissionen ska underrätta övriga medlemsstater om den information som har tagits emot.

Penningtvättsförordningens och direktivets artiklar om medlemsstaternas underrättelser till kommissionen kräver inga lagstiftningsåtgärder. Regeringen företräder Sverige i förhållande till andra länder och i internationella organisationer, till exempel EU. Det bör därför som utgångspunkt ankomma på regeringen att fullgöra de skyldigheter gentemot kommissionen som anges i nämnda artiklar. Regeringen kan uppdra åt någon av dess myndigheter att fullgöra underrättelseskyldigheten, antingen genom att meddela föreskrifter med den innebörden med stöd av restkompetensen enligt 8 kap. 7 § regeringsformen eller genom att besluta om ett särskilt uppdrag.

8.14 Avgifter

Utredningens förslag: Bolagsverket får ta ut avgifter för handläggningen av anmälningar om registrering enligt den nya penningtvättslagen. Avgift får dock inte tas ut för handläggningen av en sådan anmälan som görs av en ideell förening som inte är skyldig att ansöka om registrering i handelsregistret.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för handläggningen av anmälningar om registrering.

Utredningens bedömning: Avgifter för prövning av en begäran om utlämnande av uppgifter i registret bör regleras på förordningsnivå.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artiklarna 11.3 och 12.2 i direktivet får medlemsstaterna välja att göra uppgifter i de sammankopplade registren över verkliga huvudmän tillgängliga för verksamhetsutövare och allmänheten mot betalning av en avgift som inte får överstiga kostnaden för underhåll eller utveckling av registret. Någon motsvarande bestämmelse finns inte när det gäller myndigheters tillgång till uppgifter i registren.

Direktivet innehåller inte några bestämmelser som reglerar medlemsstaternas möjligheter att införa avgifter för handläggningen av anmälningar om registrering. Detta får anses innebära att sådana avgifter är tillåtna.⁸⁶

Nuvarande reglering om avgifter

Bolagsverket får ta ut avgifter för hantering av ärenden enligt registerlagen (3 kap. 11 §). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har bemyndigats att meddela föreskrifter om sådana avgifter (3 kap. 12 § 4).

Registerförordningen innehåller bestämmelser om avgifter för Bolagsverkets handläggning av en anmälan om registrering (4 kap. 1

⁸⁶ Jfr prop. 2016/17:173 s. 481.

och 2 §§). Av förordningen framgår vidare att Bolagsverket fastställer avgifter för prövning av begäran om utlämnande av uppgifter i registret (4 kap. 3 §).

Avgifter för registrering bör tas ut även fortsättningsvis, men inte av ideella föreningar som inte bedriver näringsverksamhet

Bolagsverket är i allt väsentligt en avgiftsfinansierad myndighet. Endast en mindre del av verkets utgifter finansieras genom anslag.

De register som Bolagsverket ansvarar för innehåller i huvudsak företagsinformation och finansieras genom avgifter. Vid införandet av registret över verkliga huvudmän bedömde regeringen att det inte fanns några tungt vägande skäl som talade för att driften av registret skulle finansieras på något annat sätt än övriga register.⁸⁷

Det finns som utgångspunkt inte anledning att ändra på den ordning som gäller för närvarande. Med anledning av den nya EU-regleringen bör det dock enligt utredningens uppfattning göras vissa förändringar i finansieringen av driften av registret.

Penningtvättsförordningen innebär att alla ideella föreningar ska anmäla uppgifter för registrering i registret över verkliga huvudmän. Ideella föreningar omfattas för närvarande som huvudregel inte av något krav på registrering av grundläggande information om den juridiska personen på det sätt som gäller för exempelvis aktiebolag och handelsbolag. Endast ideella föreningar som är skyldiga att upprätta en årsredovisning ska ansöka om registrering i handelsregistret (2 § andra stycket handelsregisterlagen). Även stiftelser omfattas av krav på registrering av viss grundläggande information om stiftelsen (10 kap. 1 och 2 §§ stiftelselagen). Trossamfund som ansöker om registrering enligt lagen om trossamfund ska också lämna viss information för registreringen (8 §).

I dagsläget uppgår avgiften för Bolagsverkets handläggning av ett ärende om registrering i registret över verkliga huvudmän till 250 kronor (4 kap. 1 § registerförordningen). Samma avgift gäller för handläggningen av ett ärende om ändrade förhållanden.

En anmälan om registrering ska enligt nuvarande reglering överföras elektroniskt till Bolagsverket (2 kap. 1 § registerförordningen). Om det finns särskilda skäl får Bolagsverket efter ansökan besluta om

⁸⁷ Prop. 2016/17:173 s. 481 och 482.

undantag från kravet på elektronisk anmälan. För Bolagsverkets prövning av ansökan om undantag ska en avgift betalas med 400 kronor. Vidare ska en avgift om 400 kronor betalas för Bolagsverkets handläggning av en anmälan om registrering som inte överförs elektroniskt (4 kap. 2 § registerförordningen).

En anmälan om registrering ska ges in elektroniskt via Bolagsverkets e-tjänster för en sådan anmälan (2 § Bolagsverkets föreskrifter [BOLFS 2017:2] om registrering av verkliga huvudmän). Anmälningar i elektronisk form ska undertecknas med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 (3 § Bolagsverkets föreskrifter om registrering av verkliga huvudmän).

I synnerhet ungdomsföreningar kan ha svårt att uppfylla kravet på elektronisk överföring av anmälan eftersom en sådan överföring förutsätter att den person som företräder föreningen har tillgång till bankID eller en liknande elektronisk identifiering. För en sådan förening kan således avgifterna för registrering komma att uppgå till 800 kronor. En registreringsskyldig kan dock uppdra åt ett ombud att göra en anmälan som överförs elektroniskt (2 kap. 4 § registerförordningen). Ombudet har då möjlighet att underteckna anmälan med en avancerad elektronisk underskrift. I ett sådant fall kommer avgiften för registrering endast att uppgå till 250 kronor.

Avgifterna för Bolagsverkets handläggning kan innebära betydande kostnader för framför allt mindre ideella föreningar som i regel har små inkomster och i vilka det ofta sker förändringar av ledande befattningshavare som måste anmälas för registrering. Detta kan få en negativ påverkan på förutsättningarna för att bilda och driva en sådan förening.

Det är angeläget att sådana konsekvenser motverkas. Utredningen anser därför att ideella föreningar bör undantas från skyldigheten att betala avgift för handläggningen av ärenden om registrering i registret över verkliga huvudmän. De kostnader som dessa ärenden ger upphov till bör i stället finansieras genom förvaltningsanslag, se avsnitt 21.6.2. Avgift bör dock betalas av ideella föreningar som är skyldiga att upprätta en årsredovisning och som således ska ansöka om registrering i handelsregistret (2 § andra stycket handelsregisterlagen). För sådana föreningar finns inte skäl att göra undantag från avgiftsskyldigheten.

Bolagsverket bör således få ta ut avgifter för handläggningen av anmälningar om registrering i registret över verkliga huvudmän, dock inte för handläggningen av sådana anmälningar som ges in av ideella föreningar som inte är skyldiga att ansöka om registrering i handelsregistret. Detta bör framgå av den nya penningtvättslagen. Det bör även införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om avgifterna.

*Avgifter för prövning av begäran om utlämnande
av uppgifter i registret*

Möjligheten att ta ut avgifter för att göra uppgifter i de sammankopplade registren över verkliga huvudmän tillgängliga för verksamhetsutövare och allmänheten bör utnyttjas (artiklarna 11.3 och 12.2). Avsaknaden av motsvarande bestämmelser när det gäller myndigheters tillgång till uppgifter i registren kan enligt utredningens mening inte uppfattas på annat sätt att sådana avgifter inte är tillåtna enligt direktivet.

Av registerförordningen framgår att Bolagsverket fastställer avgift för prövning av begäran om utlämnande av uppgifter i registret över verkliga huvudmän och om verksamhetsutövares direktåtkomst till registret. Avgiften får inte överstiga Bolagsverkets kostnader för åtgärden (4 kap. 3 §).

Bestämmelser om myndigheters rätt att ta ut avgifter för bland annat kopior och utskrifter av allmänna handlingar samt upptagning för automatisk databehandling finns vidare i avgiftsförordningen (1992:191). Avgiftsförordningen ska tillämpas om inte något annat följer av en annan förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen (2 §). Förordningen med instruktion för Bolagsverket innehåller vissa bestämmelser som avviker från avgiftsförordningen. Enligt 13 § ska verket ta ut avgifter för kopior av allmänna handlingar och för utskrifter av upptagningar för automatisk databehandling, även om en beställning omfattar färre än tio sidor (jämför 16 § avgiftsförordningen). Verket ska även ta ut avgifter av staten för bland annat kopior av allmänna handlingar och utskrifter av upptagningar för automatisk databehandling (jämför 21 § första stycket avgiftsförordningen).

Registerförordningen och förordningen med instruktion för Bolagsverket innehåller redan bestämmelser om avgifter för utlämnande av uppgifter i registret över verkliga huvudmän. De anpass-

ningar av regleringen som behöver göras för att regleringen ska vara förenlig med direktivet får således ske på förordningsnivå.

8.15 Överklagande

Utredningens förslag: Bolagsverkets beslut enligt den nya penningtvättslagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Bolagsverkets beslut enligt registerlagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol (3 kap. 10 §). Det gäller såväl beslut om vitesföreläggande och om utdömmande av vite som andra beslut, till exempel beslut om föreläggande som inte förenas med vite.⁸⁸

Det finns inte skäl att frångå den ordning som gäller för närvarande. De beslut som Bolagsverket kan fatta enligt den nya penningtvättslagen bör därför kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Besluten är av sådan karaktär att, i likhet med nuvarande reglering, prövningstillstånd bör krävas vid ett överklagande till kammarrätten.

⁸⁸ Se prop. 2018/19:150 s. 84 och 85.

9 Konto- och värdefackssystemet

9.1 Inledning

I syfte att spåra överföringar av medel med anknytning till penningtvätt och finansiering av terrorism är det viktigt att kunna identifiera innehavaren av ett bank- och betalkonto eller bankfack. Varje medlemsstat har därför en centraliserad automatiserad mekanism för att möjliggöra identifikation av konto- och värdefacksinnehavare, i Sverige konto- och värdefackssystemet.

Kommissionen har ansett att finansunderrättelseenheterna och de behöriga myndigheterna har en ojämn tillgång till information i medlemsstaterna och att de har saknat gemensamma verktyg, vilket i sin tur har begränsat förutsättningarna för samarbete. Eftersom det inte har funnits någon rättslig grund har det hittills heller inte varit möjligt att koppla samman medlemsstaternas bankkontoregister och datasöksystem. En följd av detta har blivit att nationella uppgifter som gör det möjligt att identifiera bank- och betalkonton och bankfack tillhörande en viss person varit fragmenterade och därför inte tillgängliga för finansunderrättelseenheter och andra behöriga myndigheter i andra länder inom rimlig tid.

Sjätte penningtvättsdirektivet innehåller därför bestämmelser som ska sammankoppla medlemsstaternas centraliserade automatiserade mekanismer, såsom register eller datasöksystem, som på ett effektivt sätt ska ge snabb tillgång till uppgifter om identiteten hos innehavare av bank- och betalkonton och bankfack, deras fullmaktshavare och deras verkliga huvudmän, oavsett i vilken av medlemsstaterna som kontot eller bankfacket finns.

Det är endast Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och brottsbekämpande myndigheter som har tillgång till det svenska konto- och värdefackssystemet. Av kommittédirektiven framgår att utred-

ningen ska överväga om även verksamhetsutövare enligt penningtvättsregelverket ska ges tillgång till systemet.

I detta kapitel behandlar utredningen sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om konto- och värdefack och frågan om tillgången till systemet kan och bör utvidgas. En utökad tillgång medför också integritetsfrågor att ta hänsyn till.

9.2 Konto- och värdefackssystemet

Lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem bygger på två EU-direktiv, femte penningtvättsdirektivet och direktivet om finansiell information¹. Från början gav konto- och värdefackssystemet bara tillgång till information som myndigheterna ändå kunde hämta in på annat sätt. Informationstillgången utvidgades sedan genom direktivet om finansiell information.

Genom lagen om konto- och värdefackssystem fick vissa myndigheter lagreglerad tillgång, genom direkt och omedelbar sökning, till uppgifter om innehavare av konton och värdefack på den tekniska plattform som tillhandahålls av Skatteverket. Skatteverket har tillgång till uppgifter i systemet för att utföra revision och kontrollverksamhet samt för internationellt samarbete i skatteärenden och Kronofogdemyndigheten har tillgång för att utreda om någon har egendom som kan tas i anspråk, för att utöva tillsyn över näringsförbud och, i likhet med Skatteverket, för att fullfölja vissa internationella åtaganden (3 a §). Därutöver har brottsbekämpande myndigheter som Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket rätt till tillgång till systemet under vissa förutsättningar (3 §).

Konto- och värdefackssystemet innehåller uppgifter om innehavare av konton och värdefack hos institut. Med institut avses både kreditinstitut och värdepappersbolag, även utländska sådana som driver verksamhet från filial i Sverige, som har tillstånd att ta emot kunders medel på konto. I fråga om fysiska personer innehåller systemet uppgift om samtliga innehavares namn och person- eller samordningsnummer. Om sådant nummer saknas ska i stället födelsedatum finnas

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1153 av den 20 juni 2019 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.

tillgängligt. Detta gäller även i förekommande fall motsvarande uppgifter för företrädare för en innehavare.

I fråga om juridiska personer ger systemet tillgång till, för samtliga innehavare av ett konto eller värdefack, uppgifter om företagsnamn, särskilt företagsnamn och i förekommande fall organisationsnummer samt uppgifter om fullmaktshavare och verklig huvudman. Beträffande konton ger systemet tillgång till uppgift om Iban-nummer (International Bank Account Number) eller, om sådant nummer saknas, annat nummer som identifierar kontot samt datum för kontots öppnande och avslutande. För värdefack finns uppgift om hyresperiodens varaktighet. Dessa uppgifter är tillgängliga fram till dess att fem år gått efter tjänstens avslutande (2 §). Skatteverket är systemansvarig myndighet för konto- och värdefackssystemet.

Konto- och värdefackssystemet identifierar således innehavare av konton och värdefack men omfattar inte information om insättningar eller transaktioner på ett konto. Systemet har utformats som ett datasöksystem med elektroniska gränssnitt, såsom API-lösningar. Det innebär att uppgifterna inte samlas och lagras på samma sätt som i ett register, dit uppgifter lämnas med vissa intervaller. I stället görs uppgifterna tillgängliga av instituten när myndigheterna gör sökningar. Myndigheternas förfrågningar hanteras i stor utsträckning helt automatiskt och ska ge nästintill realtidsinformation om innehav av konton och värdefack. Den frågeställande myndigheten får genom gränssnittet tillgång till de efterfrågade uppgifterna. På detta sätt har principerna om integritet och konfidentialitet, uppgiftsminimering, lagringsminimering och korrekthet tagits tillvara vid utformande av konto- och värdefackssystemet.

9.3 Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om register över bankkonton och elektroniska datasöksystem

Utredningens förslag: Bestämmelserna i lagen om konto- och värdefackssystem om innehavare av konto och värdefack ska, i tillägg till nuvarande reglering, för fysiska personer som saknar personnummer eller samordningsnummer innehålla uppgifter om innehavarens födelseort, medborgarskap och stadigvarande bostadsort. För juridiska personer som saknar organisationsnummer

ska, i tillägg till nuvarande reglering, uppgifter om juridisk form och adress till säte eller registrerat kontor finnas tillgängliga. För företrädare, fullmaktshavare och verkliga huvudmän ska systemet vidare innehålla uppgifter om när det förhållandet uppkom och, i förekommande fall, när det avslutades.

Utredningens bedömning: Möjligheten att under exceptionella omständigheter neka finansunderrättelseenheter tillgång till information i konto- och värdefackssystemet bör inte utnyttjas.

Fjärde penningtvättsdirektivets bestämmelser om centraliserade automatiserade mekanismer som möjliggör identifiering av innehavare till bank- och betalkonton och bankfack, artikel 32 a 1–4, genomförs i svensk rätt genom lagen om konto- och värdefackssystem. Bestämmelserna har huvudsakligen sin motsvarighet i artikel 14.1–14.4 i sjätte penningtvättsdirektivet. Av bestämmelserna framgår att medlemsstaterna ska ha en central automatiserad mekanism, vilka som ska ha tillgång till den och vilka uppgifter den ska innehålla. I svensk rätt genomförs detta genom 1–8 §§ lagen om konto- och värdefackssystem.

Utredningen bedömer att lagen om konto- och värdefackssystem tillgodoser kraven i sjätte penningtvättsdirektivets artikel 14.1–14.4 i allt väsentligt. Sjätte penningtvättsdirektivet medför dock ytterligare krav på vilka uppgifter om innehavarna till konton och bankfack som ska tillhandahållas. Vilka uppgifter som medlemsstaterna är skyldiga att tillgängliggöra framgår av artikel 14.3 i direktivet som i sin tur hänvisar till artikel 18.1 i penningtvättsförordningen. Vid en jämförelse mellan den artikeln och lagen om konto- och värdefackssystem i fråga om vilka uppgifter som ska finnas tillgängliga i systemet framgår att den svenska lagen behöver kompletteras i vissa avseenden.

Den nya EU-rättsliga regleringen kräver nämligen för fysiska personer som saknar personnummer eller samordningsnummer att uppgifter om födelseort, medborgarskap och stadigvarande bostadsort finns. För juridiska personer som saknar organisationsnummer ska information om juridisk form och adress till säte eller registrerat kontor framgå. Därtill ska det för företrädare och verkliga huvudmän framgå från vilket datum de blev det och, i förekommande fall, när de upphörde att vara det. Dessa uppgifter är inte tillgängliga enligt den nuvarande lagstiftningen.

Utredningen föreslår därför att 2 § lagen om konto- och värdefackssystem kompletteras med att systemet ska ge tillgång även till nyss nämnda uppgifter om fysiska respektive juridiska personer.

Ett alternativ för fysiska och juridiska personer som saknar identifieringsnummer, så som personnummer eller organisationsnummer, skulle kunna vara personens Tax Identification Number (TIN). Vid införandet av lagen om konto- och värdefackssystem bedömde regeringen att det saknades beredningsunderlag för att överväga om TIN skulle göras tillgängligt i systemet.² TIN omnämns i penningtvätsförordningens artiklar 18 och 44 som en identifieringsuppgift. Direktivet ställer emellertid relativt omfattande krav på vilka uppgifter som ska finnas tillgängliga om personnummer eller organisationsnummer saknas. Endast en persons TIN skulle då inte vara tillräckligt för att läka den bristen, eftersom det saknas en enhetlig standard för dessa nummer. Utredningen anser därför inte att ett TIN-nummer är tillräckligt särskiljande. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det inte framstår som motiverat att använda TIN som identifieringsnummer.

Artikel 14.2 a innehåller en valmöjlighet för medlemsstaterna. Den anger att medlemsstaterna får neka finansunderrättelseenheter tillgång till information i konto- och värdefackssystemet under exceptionella omständigheter. Sådana omständigheter föreligger om tillgången till information skulle ha en negativ inverkan på pågående utredningar eller om informationstillgången skulle vara klart oproportionerlig i förhållande till en fysisk persons legitima intressen med hänsyn till de ändamål för vilka tillgång har begärts. Konto- och värdefackssystemet innehåller begränsad information om innehavaren till ett konto eller värdefack och ingen information om exempelvis kontots aktiviteter eller transaktioner. Utredningen bedömer risken som låg för att den informationen, om den lämnades till en finansunderrättelseenhet, skulle ha negativ påverkan på pågående utredningar. På motsvarande sätt bedömer utredningen risken som låg för att informationstillgången för finansunderrättelseenheter skulle kunna anses som klart oproportionerlig.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att valmöjligheten att neka finansunderrättelseenheter tillgång till information i konto- och värdefackssystemet under exceptionella omständigheter inte bör utnyttjas.

² Prop. 2019/20:83 s. 18.

I artikel 14 i sjätte penningtvättsdirektivet finns fyra punkter som saknar motsvarighet i det nuvarande direktivet (artikel 14.5–14.8). Bakgrunden till dessa är den gemensamma åtkomstpunkt som ska finnas och som ska koppla samman medlemsstaternas centraliserade automatiserade mekanismer. Genom sammankopplingen av medlemsstaternas mekanismer ska de nationella finansunderrättelseenheterna snabbt kunna få fram gränsöverskridande information om vilka som innehar bank- och betalkonton och bankfack i andra medlemsstater. Detta kommer att stärka deras förmåga att på ett verkningsfullt sätt göra finansiella analyser och samarbeta med motsvarande enheter i andra medlemsstater. Med direkt gränsöverskridande tillgång till uppgifter om bank- och betalkonton och bankfack kan finansunderrättelseenheterna ta fram finansiella analyser på relativt kort tid för att eventuell penningtvätt eller terrorismfinansiering ska kunna upptäckas samt säkerställa att brottsbekämpande åtgärder snabbt kan vidtas.

Kommissionen ska utveckla och driva åtkomstpunkten samt fastställa de tekniska specifikationerna och förfarandena för kopplingen till den (artikel 14.5). Medlemsstaterna ska säkerställa att de tillgängliggör de uppgifter som avses i artikel 14.3 genom den gemensamma åtkomstpunkten. Endast de uppgifter som artikel 14.3 kräver ska göras tillgängliga för sökning genom den gemensamma åtkomstpunkten. Övriga uppgifter som medlemsstaterna anser vara viktiga för sina finansunderrättelseenheter och behöriga myndigheter ska inte finnas tillgängliga och sökbara (artikel 14.6).

Nationella finansunderrättelseenheter ska ha omedelbar tillgång till uppgifter om bank- och betalkonton samt bankfack i andra medlemsstater och medlemsstaterna ska samarbeta med kommissionen för att så ska ske (artikel 14.7). Medlemsstaterna ska också införa tekniska och organisatoriska åtgärder för att garantera säkerheten enligt högt ställda standarder för att finansunderrättelseenheterna ska kunna utöva sina befogenheter att få tillgång till och söka bland de uppgifter som finns tillgängliga via den gemensamma åtkomstpunkten (artikel 14.8).

Artikel 14.5 riktar sig till kommissionen och några svenska lagstiftningsåtgärder är inte aktuella beträffande den. Gällande artikel 14.6 gör utredningen följande överväganden. Det finns personliga integritetsskäl för att begränsa tillgången till uppgifter som den gränsöverskridande centrala åtkomstpunkten för bankkontoregister innebär. Av sjätte penningtvättsdirektivet följer att den information som tillhandahålls ska begränsas till minsta möjliga för att det ska gå att

identifiera den fysiska eller juridiska person som innehar eller kontrollerar betal- och bankkonton, identifierade genom Iban-nummer, och bankfack. Beträffande Iban anges att om sådant nummer saknas, så ska annars det unika nummer som identifierar kontot framgå (*eng. unique account identifier*). Utredningen bedömer att det är likvärdigt med vad som anges i 2 § 3 lagen om konto- och värdefackssystem, som anger att annat nummer som identifierar kontot ska framgå om Iban-nummer saknas.

Om det svenska systemet innehåller ytterligare uppgifter än de sjätte penningtvättsdirektivet erfordrar som ska göras tillgängliga och sökbara ska dessa inte vara åtkomliga för andra medlemsstater. Systemet behöver i sådana fall ge olika svar beroende på om sökningen görs från Sverige eller från andra medlemsstater. Artikel 14.6 i sjätte penningtvättsdirektivet och rätten till åtkomst till det svenska konto- och värdefackssystemet för andra medlemsstaters finansunderrättelseenheter via den gemensamma åtkomstpunkten som ska utvecklas och drivas av kommissionen samt motsvarande rätt för svenska finansunderrättelseenheten ska regleras i lagen om konto- och värdefackssystem. Vidare förutsätts också en reglering om loggning vid gränsöverskridande sökningar. Av artikel 14.7 framgår att implementeringen av finansunderrättelseenheters åtkomst till information hos andra medlemsstater via den gemensamma åtkomstpunkten ska genomföras efter samarbete mellan medlemsstaterna och med kommissionen. Utredningen gör därför bedömningen att denna reglering bör bli föremål för fortsatt beredning under det följande lagstiftningsarbetet i avvaktan på att det på ett mer tydligt sätt framgår hur den gemensamma åtkomstpunkten ska vara beskaffad och hur åtkomsten till medlemsstaternas mekanismer ska regleras.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 14.8 vidta tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa att uppgifterna är säkra enligt högt ställda standarder. För Finanspolisen, som är finansunderrättelseenhet, gäller brottsdatalagen, brottsdataförordningen och polisens brottsdatalog. I brottsdatalagen säkerställs såväl tekniska och organisatoriska åtgärder för datasäkerhet som behörighetsbegränsningar utifrån behov. Dessa bestämmelser kompletteras även av regler i brottsdataförordningen. Vid tilldelning av behörighet för åtkomst till personuppgifter ska exempelvis enligt 3 kap. 5 § brottsdataförordningen, utöver behovet av uppgifterna, utbildning och erfarenhet särskilt beaktas.

Utredningen bedömer att bestämmelserna i brottsdatalagen, brottsdataförordningen och polisens brottsdatalag uppfyller kraven i artikel 14.8 och att några lagstiftningsåtgärder därför inte är nödvändiga. För en utförligare genomgång av dessa regler, se kapitel 14.

9.4 Genomförandeakter för sammankoppling av register

Alla medlemsstater har i dag nationella mekanismer (register eller elektroniska datasökssystem) med information om bank- och betalkonton samt bankfack. Systemen är uppbyggda på olika sätt tekniskt. För att mekanismerna ska kunna sammankopplas genom den gemensamma åtkomstpunkten för bankkontoregister måste samordning ske. Tekniska åtgärder och specifikationer, där hänsyn tas till skillnaderna mellan de nationella centraliserade automatiserade mekanismerna, bör därför utarbetas.

Av artikel 15 i sjätte penningtvättsdirektivet framgår att kommissionen har getts befogenhet att fastställa tekniska specifikationer och förfaranden som krävs för att sammankoppla medlemsstaternas centrala register. Detta ska ske genom genomförandeakter inom EU.

Kommissionen ska vid fastställandet av dessa bland annat beakta tekniska specifikationer, gemensamma kriterier, tekniska detaljer, villkor och former (artikel 15.1 och 15.2). Vid antagandet av genomförandeakterna ska kommissionen beakta beprövade tekniker och befintliga rutiner samt säkerställa att utveckling och drift blir kostnadseffektiv (artikel 15.3).

Artikel 15 riktar sig till kommissionen och föranleder därför inga lagstiftningsåtgärder.

9.5 Tillgången till konto- och värdefackssystemet

9.5.1 Tidigare ställningstaganden

Konto- och värdefackssystemet är relativt nytt och det är för närvarande bara vissa myndigheter som har getts tillgång till det. I samband med det senaste lagstiftningsärendet, genom vilket fler brottsbekämpande myndigheter fick tillgång till systemet berördes frågan om även andra aktörer, så som vissa verksamhetsutövare skulle ges tillgång

till systemet. Utredningen om stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (SOU 2021:42) konstaterade i betänkandet med samma namn att systemet innehåller uppgifter som omfattas av tystnadsplikt hos de kreditinstitut och värdepappersbolag som tillhandahåller uppgifter till systemet och att det bara är tillgängligt för ett begränsat antal myndigheter och endast för vissa specifika syften, bland annat brottsbekämpning. Den utredningen ansåg att verksamhetsutövare enligt penningtvättslagen har en speciell roll för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. Utredningen konstaterade vidare att den rollen i viss mån har inneburit en förskjutning av myndigheternas skyldigheter till dessa aktörer, till exempel genom skyldigheten att övervaka kunderna. Det skulle enligt den utredningen kunna motivera en tillgång även för dessa aktörer. En tillgång skulle dock endast ge information om verksamhetsutövare som en person redan är kund hos. Tillgången skulle därför inte kunna användas för att varna verksamhetsutövare som personen i framtiden försöker bli kund hos. Myndigheter ges vidare endast tillgång till konto- och värdefackssystemet i den utsträckning som de även annars har rätt att ta del av uppgifterna direkt hos kreditinstituten och värdepappersbolagen. Utredningen konstaterade att aktuella verksamhetsutövare p.g.a. bestämmelser om tystnadsplikt inte har rätt att fråga om var en person är kund. Det skulle därmed enligt den utredningen strida mot systemets grundläggande struktur att ge verksamhetsutövare tillgång för aktuella syften. Sammantaget bedömde utredningen att en sådan tillgång inte var lämplig.³

Regeringen uttalade i propositionen i samma lagstiftningsärende att en tillgång till systemet för verksamhetsutövare skulle underlätta för dem att utföra åtgärder för kundkännedom och övervaka pågående affärsförbindelser och bedöma enstaka transaktioner. Samtidigt konstaterade regeringen att det finns ett mycket stort antal verksamhetsutövare av olika art och beskaffenhet i Sverige – t.ex. advokater, fastighetsmäklare, de som bedriver spelverksamhet och revisorer – och att en sådan ordning väcker frågor om skyddet för kunders personliga integritet som inte rymdes inom ramen för lagstiftningsärendet.⁴ Av det skälet föreslog regeringen inte att andra aktörer än vissa myndigheter, så som vissa verksamhetsutövare, skulle få tillgång till konto- och värdefackssystemet.

³ SOU 2021:42 s. 328.

⁴ Prop. 2021/22:251 s. 87.

9.5.2 Verksamhetsutövarnas förutsättningar och behov av tillgång

Utredningens bedömning: Kreditinstitut har bäst förutsättningar och störst behov av tillgång till konto- och värdefackssystemet.

Övriga verksamhetsutövare bör för närvarande inte ges tillgång till konto- och värdefackssystemet.

Allmänna utgångspunkter

Penningtvättslagstiftningen innebär att ett mycket stort antal verksamhetsutövare, cirka 20 000, ska bedöma den risk som kan förknippas med kundrelationen, utföra åtgärder för kundkännedom och övervaka pågående affärsförbindelser och bedöma enstaka transaktioner samt rapportera misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism till Finanspolisen. Verksamhetsutövarna omfattar ett stort antal verksamhetsslag, från stora internationella företag – t.ex. kreditinstitut med gränsöverskridande verksamhet – till små företag såsom enskilda firmor (t.ex. olika former av juridisk eller ekonomisk rådgivning, med eller utan auktorisation) samt personer som tillhandahåller varor – t.ex. klockor, bilar, konstverk – mot kontant betalning som överstiger vissa beloppsgränser.

Däremellan finns verksamhetsutövare av de mest skilda slag – cirka 2 500 finansiella företag av olika slag (betaltjänstleverantörer, fondförvaltare, försäkringsföretag, konsumentkreditinstitut, bostadskreditinstitut, finansiella institut, t.ex. fysiska och juridiska personer som driver valutaväxling, och värdepappersbolag). Det finns också aktörer som driver olika former av spelverksamhet, från kasinon till spel på internet.

Alla typer av verksamhetsutövare riskerar att utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism, vilket skulle kunna motivera att en vid krets av verksamhetsutövare ges tillgång till systemet. Det finns dock andra hänsyn som måste beaktas vid en eventuell utvidgning av tillgången till systemet.

Förutsättningarna för den verksamhet som bedrivs av respektive verksamhetsutövare skiljer sig påtagligt åt i flera viktiga avseenden. Vissa verksamhetsutövare omfattas av särskild och i vissa fall mycket omfattande rörelselagstiftning där tillstånd krävs för att verksam-

heten över huvud taget ska få bedrivas. Dessa verksamheter står under tillsyn i den ordinarie verksamheten, dvs. även i andra avseenden än beträffande penningtvättslagstiftningen. Det motsatta förhållandet gäller för flertalet verksamhetsutövare, dvs. det mycket stora antal verksamhetsutövare (cirka 15 000 fysiska eller juridiska personer) som vid tillämpning av penningtvättslagen står under tillsyn av de tre länsstyrelserna. Behovet av att kontrollera vem som är innehavare till ett konto eller värdefack skiljer sig också åt. Allt detta har betydelse vid bedömningen av vilka verksamhetsutövare som ska ges tillgång till systemet.

Kreditinstitut

Med kreditinstitut avses företag som driver bankrörelse (banker) och företag som driver finansieringsrörelse (kreditmarknadsföretag). Gemensamt för kreditinstituten är att de driver verksamhet i vilken en kund kan sätta in pengar på ett konto och göra olika slag av betalningstransaktioner på kontot. Det ligger i sakens natur att risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är mycket stor i detta slag av verksamhet. Till skillnad från kreditmarknadsföretag tillhandahåller banker betalningsförmedling via generella betalsystem. Av det skälet är det i Sverige bara banker som tillhandahåller konton med Iban-nummer. Kreditinstitut tillhandahåller också värdefackstjänster (7 kap. 1 § andra stycket 11 lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse).

Kreditinstituten tillhandahåller tjänster i form av betalningar, sparande och krediter och i stort sett samtliga företag och privatpersoner är beroende av att banksystemet fungerar. I princip alla upplägg för att tvätta pengar behöver också förr eller senare involvera kreditinstitut.

Enligt Finanspolisens årsrapport för 2022 lämnades 75 procent av rapporter om misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism av banker.⁵ Liknande siffror återfinns i tidigare årsrapporter. Statistiken illustrerar att kreditinstitut har en särställning vid tillämpning av penningtvättslagen. Till följd av den höga risken för att utnyttjas för penningtvätt har kreditinstitut byggt upp omfattande rutiner och sofistikerade möjligheter för att övervaka sina kunder och deras

⁵ Finanspolisens årsrapport 2022 s. 6.

transaktioner i syfte att motverka penningtvätt. Det är även så att brister i kreditinstituts arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism riskerar att få allvarigare konsekvenser för samhället i stort än brister hos övriga verksamhetsutövare. Det beror på att kreditinstituten har en central roll i det finansiella systemet. Återkommande problem med penningtvätt i sektorn riskerar att påverka förtroendet för det svenska finansiella systemet.

En utvidgad tillgång till konto- och värdefackssystemet förutsätter att verksamhetsutövaren kan hantera uppgifterna på ett säkert sätt. Uppgifter i kreditinstituts verksamhet omfattas i regel av tystnadsplikt. Många kreditinstitut omfattas vidare av särskilda krav i fråga om informationssäkerhet. Utöver de krav som följer av penningtvättslagstiftningen innehåller rörelseregleringen för kreditinstitut omfattande regler om institutens interna styrning och kontroll. Ett kreditinstitut ska bl.a. identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med. Institutet ska se till att det har en tillfredsställande intern kontroll (6 kap. 2 § lagen om bank- och finansieringsrörelse).

En tillgång till konto- och värdefackssystemet skulle ge kreditinstituten möjlighet att identifiera innehavare till konton och värdefack hos andra institut, vid en transaktion till annan bank, vilket skulle underlätta arbetet vid misstänkt penningtvätt. Det är viktigt att detta inte leder till att kunder hos verksamhetsutövarna nekas tillgång till produkter och tjänster om det inte finns fog för det. För kreditinstitut finns det regler som syftar till att trygga kunder och konsumenters tillgång till det finansiella systemet, s.k. kontraheringsplikter.

Ett svenskt kreditinstitut får inte vägra en konsument som är lagligen bosatt inom EES att öppna ett betalkonto med grundläggande funktioner om det inte skulle strida mot penningtvättslagen eller om det annars finns särskilda skäl mot att tillhandahålla konsumenten ett betalkonto (4 a kap. 1 § lagen [2010:751] om betaltjänster). Ett sådant konto brukar benämnas som ett transaktions- eller lönekonto. Exempel på särskilda skäl som talar mot ett tillhandahållande är om konsumenten använt eller kan antas komma att använda ett betalkonto för olagliga ändamål eller om konsumenten tidigare misskött sig gentemot kreditinstitutet.⁶ För utländska kreditinstitut

⁶ Prop. 2016/17:129 s. 66.

som driver verksamhet från filial i Sverige gäller motsvarande regler i hemlandet.⁷

Ett svenskt kreditinstitut eller ett utländskt kreditinstitut som driver verksamhet från filial i Sverige är vidare skyldigt att ta emot insättningar av var och en, om det inte finns särskilda skäl mot det (11 d § lagen [1995:1571] om insättningsgaranti). Med en insättning avses ett tillgodohavande som avser inlåning på ett konto. Ett sådant konto brukar benämnas som ett inlåningskonto. Vad som kan utgöra skäl att neka insättningar enligt lagen om insättningsgaranti motsvarar i princip det som kan utgöra skäl att neka ett betalkonto med grundläggande funktioner.⁸

För konsumenter som redan har ett betalkonto med grundläggande funktioner innehåller betaltjänstlagen också begränsningar i rätten att säga upp ett sådant konto (4 a kap. 9 §). Om ett kreditinstitut avslår eller säger upp ett avtal om betalkonto med grundläggande funktioner ska institutet underrätta konsumenten om detta och om vart han eller hon kan vända sig för att framföra klagomål eller få beslutet rättsligt prövat. Om det är möjligt ska också skälen för uppsägningen framgå av underrättelsen (4 a kap. 3 och 9 §§). Bestämmelserna innebär att kunder till kreditinstitut tillförsäkras ett skydd mot godtycke från institutens sida. Ett institut får neka eller avsluta tjänster endast om det finns starka skäl för det. Kunden har i så fall en möjlighet att få sin sak rättsligt prövad i allmän domstol och Finansinspektionen har därtill tillsyn över hur bestämmelserna tillämpas. Motsvarande regler finns inte för övriga verksamhetsutövare med undantag för försäkringsbolagen där det finns viss kontraheringsplikt och de advokatetiska reglerna som ger visst skydd mot att kundrelationer avslutas.

Värt att notera är också att kreditinstituten redan i dag hanterar uppgifter motsvarande de som finns i konto- och värdefackssystemet i och med att det bland annat är kreditinstituten som tillhandahåller uppgifterna till systemet. Att koppla på samtliga verksamhetsutövare skulle innebära stora praktiska och budgetära utmaningar.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att kreditinstituten har bäst förutsättningar och störst behov av tillgång till konto- och värdefackssystemet.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU av den 23 juli 2014 om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner.

⁸ Prop. 2002/03:139 s. 262, jfr prop. 2016/17:129 s. 35.

Övriga verksamhetsutövare

Som ovan nämnts omfattar penningtvättslagstiftningen ett stort antal verksamhetsutövare. Det är finansiella institut, fastighetsmäklare, anordnare av speltjänster, pantbanker, varuhandlare, revisorer, advokater med mera. Även deras arbete med att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism skulle kunna underlättas av att de fick tillgång till konto- och värdefackssystemet. Dessa aktörers verksamhet är i många fall, förutom penningtvättslagstiftningen, föremål för olika rörelseregleringar och annan lagstiftning. Det finns som ovan redovisat stora skillnader i regelverkens omfattning, tillsynen i andra avseenden än i förhållande till penningtvätt och behovet av tillgång till konto- och värdefackssystemet. Det står klart att vissa av verksamhetsutövarna skulle ha god nytta av tillgång till systemet, exempelvis finansiella institut vid kreditgivning. Regleringen av övriga verksamhetsutövare varierar dock stort medan kreditinstitutens verksamhet är reglerad i detalj. Det mest avgörande är emellertid att övriga verksamhetsutövare inte har ett lika stort behov av tillgång till konto- och värdefackssystemet som kreditinstituten. Eftersom systemet fram tills nu varit förbehållet endast myndigheter för vissa ändamål bör en utvidgning ske med försiktighet.

Utredningen gör därför den sammantagna bedömningen att övriga verksamhetsutövare i nuläget inte bör ges tillgång till konto- och värdefackssystemet.

9.6 Internationell utblick

Det ingår i utredningens uppdrag att, med utgångspunkt i erfarenheter från andra länder med motsvarande system, överväga om vissa verksamhetsutövare bör ges tillgång till uppgifter i konto- och värdefackssystemet. Jämförelsen har begränsats till Danmark, Finland och Norge. Information om ländernas lagstiftning har inhämtats via skriftligt material och kontakter med finans- och justitiedepartementen i respektive land.

9.6.1 Danmark

I Danmark genomförs bestämmelserna om konto- och bankfacksregister i bekendtgørelse om en central automatisk mekanisme for oplysninger om betalingskonti, bankkonti og deponeringsbokse (BEK nr 1330 af 09/09/2020). Det finns också vissa bestämmelser i hvidvaskloven.⁹ Den danska regleringen skiljer sig från den svenska i en del avseenden. Det är verksamhetsutövarna som sköter och tillhandahåller systemet, till vilket de rapporterar informationen (2 §). Endast hvidvasksekretariatet (penningtvättsmyndigheten) har tillgång till systemet (4 §). Erhvervsministeren (näringsministern) kan vidare fastställa detaljerade regler för systemet (30 a § hvidvaskloven).

Framöver överväger Danmark att även ge skattemyndigheten tillgång. Verksamhetsutövarna har inte tillgång till systemet och det finns inget arbete som pågår med att så ska ske framöver.

9.6.2 Finland

I Finland genomförs bestämmelserna om konto- och bankfacksregister i lagen om ett övervakningssystem för bank- och betalkonton (571/2019). Den lagen överensstämmer i stora delar med den svenska lagen om konto- och värdefackssystem. Några skillnader mot den svenska regleringen kan dock noteras. En sådan är att Försvarsmakten har tillgång för förebyggande, avslöjande och utredning av brott och för militär underrättelseverksamhet (3 § 8). En annan skillnad är att tillhandahållare av virtuella valutor är skyldiga att lämna uppgifter till systemet (6 §).

Det finns en förstudie om att foga uppgifter om kontotransaktioner till systemet, men någon lagändring är inte beslutad. Det pågår också lagstiftningsarbete med att förbättra informationsutbyte i den nationella verksamheten för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Endast myndigheter har tillgång till systemet och det finns inga planer på att utvidga tillgången till andra aktörer.

⁹ Bekendtgørelse af lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (LBK nr 380 af 02/04/2020).

9.6.3 Norge

I Norge finns ett system som påminner om konto- och värdefackssystemet och heter konto og adresseringsregister (KAR). KAR är avsett för verksamhetsutövare och ger möjlighet att verifiera bland annat vem som är innehavare till ett konto och i vilka banker en person har konton i. Systemet är förenligt med banksekretessen i Norge och uppgifterna kan således inhämtas utan samtycke. Syftet med systemet är att kunna säkerställa att betalningar går till rätt konto. Det medför också förbättrade möjligheter att motverka bedrägerier och penningtvätt. KAR drivs i privat regi av Finans Norge (Branschorganisation för finansnäringen i Norge) och Bits (Bankernas och finansnäringens infrastrukturföretag).

9.6.4 Övriga länder

Utredningen har begränsat genomgången till att omfatta ovan nämnda nordiska grannländer. Det kan dock noteras att det förekommer att EU-länder ger tillgång till bank- och kontofacksregister till banker eller andra kreditinstitut. Sådan reglering finns i Bulgarien, Frankrike och Lettland.

9.7 Det är förenligt med direktivet att utvidga tillgången även till verksamhetsutövare

Utredningens bedömning: Det är förenligt med sjätte penningtvättsdirektivet att utvidga tillgången till konto- och värdefackssystemet även till verksamhetsutövare.

I avsnitt 9.3 redogörs det för sjätte penningtvättsdirektivets krav i fråga om ett register över bankkonton och elektroniska datasök-system enligt artikel 14 i sjätte penningtvättsdirektivet. Direktivet innebär inga hinder mot att systemet skulle kunna vara mer omfattande än vad direktivet kräver. Det skulle exempelvis kunna omfatta fler uppgifter om innehavarna än de som framgår av bestämmelsen. Det kommer till uttryck i artikel 14.4 som anger att medlemsstaterna kan kräva att andra uppgifter som anses vara viktiga finns tillgängliga

och sökbara. Därutöver skulle systemet kunna användas för fler ändamål och ge andra aktörer tillgång till det. En sådan utvidgning skulle kunna innebära att systemet kan få ytterligare användning.

En utvidgning av systemet kräver dock att den inte strider mot övrig reglering i direktivet. Regleringen i artikel 14 utesluter inte på något sätt att verksamhetsutövare skulle kunna få tillgång till systemet. Det gör inte heller övriga bestämmelser i direktivet. Syftet med att ge verksamhetsutövare tillgång till uppgifter i systemet är att stärka bekämpandet av penningtvätt och finansiering av terrorism. Bestämmelser med det innehållet skulle innebära mer långtgående regler än vad direktivet kräver, men detta är enligt utredningens bedömning möjligt att genomföra. För personuppgiftsrelaterade överväganden hänvisas till avsnitt 9.9.

Utredningen bedömer således att det är förenligt med sjätte penningtvättsdirektivet att utvidga tillgången till konto- och värdefackssystemet även till verksamhetsutövare.

9.8 Tillgången till konto- och värdefackssystemet bör utvidgas

Utredningens bedömning: Kreditinstitut bör ges tillgång till konto- och värdefackssystemet för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt, finansiering av terrorism eller annan finansiell brottslighet.

Det är för övriga ändamål inte nödvändigt att ge kreditinstitut tillgång till konto- och värdefackssystemet.

En utgångspunkt som gällde vid införandet av konto- och värdefackssystemet var att det endast skulle ge tillgång till uppgifter som myndigheterna hade tillgång till på annat sätt. Detta bör beaktas även när det är aktuellt att utvidga systemet till kreditinstitut. Med kreditinstitut avser utredningen kreditinstitut och utländska kreditinstitut som driver verksamhet från filial i Sverige. I kommittédirektiven nämns kreditgivning som ett ändamål som skulle kunna vara föremål för kreditinstitutens tillgång till systemet. Vid kontakter med Svenska Bankföreningen (Bankföreningen) framträder dock inget behov för bankerna i själva kreditgivningssituationen utan först när krediten blir föremål för bedrägeri och penningtvätt. Mot denna bakgrund

bedömer utredningen att tillgång till konto- och värdefackssystemet inte ska ges för kreditgivningsändamål.

Bankföreningen lyfter däremot vissa andra områden som kommer beröras nedan. Bankerna önskar få tillgång till systemet för att ta del av information om samma kund och samma transaktion, fullgöra sina skyldigheter enligt förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel¹⁰, genomföra informationsutbyte om bedrägerier och för att identifiera målvaktsskonton.

I nuvarande lagstiftning har bankerna möjlighet att utbyta information med varandra om uppgifterna rör samma kund och samma transaktion (4 kap. 9 § penningtvättslagen). Eftersom överföringar mellan banker sällan rör samma kund har bestämmelsen dock fått en begränsad betydelse och användning. Genom penningtvättsförordningen försvinner kravet på ”samma kund” och det kommer vara tillräckligt att det är fråga om samma transaktion vid misstänkt penningtvätt (artikel 54.5). Möjligheterna till informationsutbyte kommer således att förbättras.

Även vid misstänkta bedrägerier har bankerna möjlighet att utbyta information, förutsatt att informationen först lämnas till polis och åklagare (6 kap. 5 § betaltjänstlagen). Bedrägerier är ett mycket vanligt förbrott till penningtvätt och står för cirka 75 procent av förbrotten vid åtal för penningtvättsbrott.¹¹ Vid såväl bedrägerier som penningtvättsbrott sker ofta överföringar mellan banker i rask takt för att undkomma upptäckt och för att kunna tillgodogöra sig medlen. För att motverka och förhindra brottsligheten, genom att exempelvis stoppa en överföring, är tidsaspekten väldigt kritisk. Bankerna har ett behov av att snabbt kunna få adekvat information och en tillgång till konto- och värdefackssystemet skulle då kunna få stor betydelse. Informationsinhämtningen hade kunnat ske tidigare i transaktionskedjan och bedrägerier och efterföljande penningtvätt hade då kunnat förhindras. Informationsunderlaget för kundkänningen och för att bedöma om en transaktion utgör bedrägeri eller penningtvätt hade också förbättrats. Informationen i sig kommer bankerna framöver ändå att ha möjlighet att få del av genom annan lagstiftning, för vilken redogjorts för ovan. Vikten av snabb infor-

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006.

¹¹ Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021 s. 18.

mationsinhämtning är enligt utredningens mening dock ett så tungt vägande skäl att tillgång till konto- och värdefackssystemet bör tillåtas.

Enligt förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel ska en betalning åtföljas av viss information om både betalaren och betalningsmottagaren. Om del av den informationen saknas ska den mottagande banken kontakta den avsändande banken och begära komplettering. Informationen används i bankernas egna utredningar om penningtvätt och finansiering av terrorism, vid misstankerapportering till Finanspolisen och vid svar på förfrågningar från Finanspolisen och Säkerhetspolisen. Om informationen, i stället för hos den avsändande banken, skulle kunna inhämtas direkt från konto- och värdefackssystemet skulle denna procedur kunna hanteras snabbare. Utifrån att bankerna redan får tillgång till informationen och att det skulle underlätta deras arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism så bedömer utredningen att kreditinstitut bör få tillgång till konto- och värdefackssystemet även för detta syfte.

Sammanfattningsvis gör utredningen bedömningen att möjligheten att använda sig av konto- och värdefackssystemet bör ha sin utgångspunkt i att kreditinstitutet har möjlighet att få del av informationen i konto- och värdefackssystemet enligt annan lagstiftning. Kreditinstitut bör därför kunna ställa frågor i konto- och värdefackssystemet för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt, finansiering av terrorism eller annan finansiell brottslighet. I annan finansiell brottslighet innefattas bedrägerier.

Det finns personer som i stor utsträckning lånar ut sina konton för bedrägeri- eller penningtvättsupplägg, så kallade målvakter. Bankerna får information om sådana personer från Polismyndigheten. Genom kontroll mot konto- och värdefackssystemet skulle banken kunna se i vilka andra banker målvakten har konto och meddela dessa. Bankerna skulle också få möjlighet att göra kontroller av transaktioner med sådana målvaktsskonton som mottagare. I dagsläget har bankerna inte tillgång till den informationen. Det talar emot att ge tillgång via konto- och värdefackssystemet. En sådan tillgång skulle också kunna strida mot tystnadsplikten i penningtvättsförordningen. Utredningen bedömer därför att tillgång till konto- och värdefackssystemet inte ska ges för identifikation av målvaktsskonton.

9.9 Uppgifter som ska få hämtas ur systemet

Utredningens bedömning: Sökningar bör endast ske för att identifiera innehavaren av ett konto som omfattas av en transaktion mellan kreditinstitutet och ett annat kreditinstitut.

Vid sökning i systemet får endast kontonummer anges som sökbegrepp.

Som huvudregel gäller att en myndighet, om det väl finns rätt att söka i konto- och värdefackssystemet, har tillgång till alla uppgifter som systemet innehåller om en fysisk eller juridisk person. En sökning på en fysisk persons personnummer ger därför i normalfallet uppgifter om personens alla innehav av konton och värdefack i olika institut och uppgifter om verkligt huvudmannaskap. Uppgifterna om verkligt huvudmannaskap kan bestå i ett annat kreditinstituts bedömning och skilja sig från vad som är angivet i Bolagsverkets register.

För att banker ska få tillgång till information om att någon innehar konto i en annan bank krävs enligt penningtvättsförordningen att det skett en transaktion bankerna emellan. Annars är informationen skyddad av banksekretess. Att ge information om konton i andra banker där det inte skett någon transaktion skulle då strida mot banksekretessen. Möjligheten att söka i systemet bör därför vara begränsad till situationer då innehavaren av ett konto som omfattas av en transaktion mellan kreditinstitutet och ett annat kreditinstitut behöver identifieras.

För att undvika att kreditinstitutet får del av information som är skyddad av banksekretess bör institutens rätt att söka i systemet begränsas i jämförelse med den som gäller för myndigheterna. Detta kan göras genom att tydligt ange att kreditinstitutet bara får använda sig av vissa sökbegrepp. Utredningen bedömer att kontonummer är ett lämpligt sökbegrepp. Sökningar bör endast ske för att identifiera innehavaren av ett konto som omfattas av en transaktion mellan kreditinstitutet och ett annat kreditinstitut. Däremot ska uppgifter om företrädare, fullmaktshavare eller verklig huvudman inte vara tillgängliga vid en sökning. Genom att begränsa sökningarna på detta sätt garanteras att kreditinstitutet inte får överskottsinformation och att sökningarna avser ett konto som varit föremål för en transaktion kreditinstitutet emellan.

9.10 Intresseavvägningen

Utredningens bedömning: De samhällsintressen som talar för att utöka tillgången till uppgifter i konto- och värdefackssystemet för kreditinstitut väger tyngre än de integritetsskäl som talar mot en sådan utökad tillgång.

Utredningen har kommit fram till att det finns ett behov av att utvidga tillgången till konto- och värdefackssystemet till att omfatta kreditinstitut. Utvidgningen medför att en avvägning måste göras mellan de samhällsintressen som talar för att införa bestämmelser som ger kreditinstituten tillgång mot de integritetsskäl som talar emot. En viktig utgångspunkt vid denna bedömning är dock att kreditinstituten redan genom annan lagstiftning kan få tillgång till den information som konto- och värdefackssystemet kommer att ge. De integritetsrisker som förslaget medför är alltså enbart förknippade med den risk som det medför att informationen också kan hämtas in via konto- och värdefackssystemet. Sådana risker kan exempelvis bestå i att konsekvenser av en cyberattack blir större i ett centraliserat system. Eftersom informationen redan i dag finns i systemet bedömer utredningen inte att kreditinstitutens tillgång till det ökar sådana risker nämnvärt. Den största risken hänför sig till att tillgången till konto- och värdefackssystemet kommer göra att kreditinstituten utnyttjar möjligheten att ta del av information oftare. Om fler frågor ställs skulle det också kunna leda till att fler anställda inom kreditinstituten får tillgång till informationen.

Kreditinstituten, som är privata aktörer, omfattas av EU:s dataskyddsförordning. I dataskyddslagen och kompletteringsförordningen finns kompletterande bestämmelser som är tillämpliga. Den rättsliga grunden till personuppgiftsbehandlingen består i kreditinstitutens möjlighet att ta del av uppgifterna enligt annan lagstiftning, se avsnitt 9.8.

För uppgifter som rör personnummer och samordningsnummer finns det ett särskilt skydd genom 3 kap. 10 och 11 §§ dataskyddslagen (se också artikel 87 i dataskyddsförordningen). Personnummer och samordningsnummer får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Bestämmelsen innebär att en intresseavvägning mellan behovet av

behandlingen och de integritetsrisker som den innebär ska göras. Omständigheter som bör tillmätas betydelse vid intresseavvägningen är exempelvis om det eftersträvade syftet med behandlingen kan uppnås på annat sätt, behandlingens omfattning och om den förutsätter samkörning av register.¹²

Allmänt kan sägas att omständigheter av särskild vikt vid bedömningen av graden av integritetsintrång vid informationsutbyte är uppgifternas art, för vilka ändamål som uppgifterna behandlas, mängden uppgifter, hur uppgifterna används och sprids samt möjligheten att lagra uppgifterna.

Uppgifterna i konto- och värdefackssystemet består av namn, personnummer, kontonummer samt vissa övriga uppgifter i syfte att identifiera vem som är innehavare av ett konto eller värdefack. Det ska här återigen betonas att systemet inte innehåller någon information om t.ex. behållningen på ett bankkonto, transaktionshistorik eller liknande uppgifter. Uppgifterna är inte av påtagligt integritetskänslig natur, även om personnummer och samordningsnummer som ovan redovisat har ett särskilt skydd. Antalet uppgifter om varje person i systemet är relativt få och av samma typ. Skatteverket är skyldigt att se till att det förs loggar över de personuppgifter som behandlas (7 § lagen om konto- och värdefackssystem). Kreditinstitut omfattas vidare av tystnadsplikt som förbjuder anställda att röja information om institutets kunder (1 kap. 10 § lagen om bank- och finansieringsrörelse). Regler om tystnadsplikt finns också i penningtvättslagen (4 kap. 9 §, 4 a kap. 5 § och 5 kap. 11 §). Det finns utöver tillämplig lagstiftning också i fråga om kreditinstitut en vana av och rutiner för att hantera integritetskänsliga personuppgifter. Bland de integritetsrisker som kan konstateras är att uppgifterna i systemet kommer att bli tillgängliga för en större krets personer, att det är fråga om uppgifter som omfattas av banksekretess och tystnadsplikt samt att den registrerade inte kan motsätta sig eller få information om behandlingen.

Mot det integritetsintrång som ett ökat utbyte av uppgifter kan innebära måste man alltså ställa vikten av att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Vid den avvägningen har regeringen konstaterat att det finns ett mycket starkt samhälleligt intresse av att bekämpa sådan brottslighet.¹³ Penningtvätt medför att kriminella aktö-

¹² Prop 2017/18:105 s. 199.

¹³ Prop. 2021/22:251 s. 37.

rer kan omsätta och tillgodogöra sig vinster från brott och har ofta ett nära samband med organiserad och allvarlig brottslighet. Terroriströrelser ska vidare inte ska ha möjlighet att finansiera sin verksamhet med hjälp av verksamhetsutövares tjänster. Förtroendet för det finansiella systemet kan dessutom snabbt skadas om dess institutioner förknippas med illegala tillgångar och penningtvätt eller finansiering av terrorism, vilket i sin tur påverkar den finansiella stabiliteten.

Som ovan redovisats spelar kreditinstituten en central roll i bekämpandet av penningtvätt och finansiering av terrorism. Kreditinstitutens kundkännedomsåtgärder och övervakning är av avgörande betydelse för att förebygga, upptäcka och bekämpa penningtvätt och terrorismfinansiering. En tillgång till konto- och värdefackssystemet skulle medföra en klar förbättring av förutsättningarna för deras arbete. Det skulle då kunna användas vid misstanke om exempelvis penningtvätt. Avsikten är inte att systemet generellt ska få användas som ett led i att uppnå kundkännedom, utan endast när förutsättningarna för sådana sökningar är uppfyllda.

Inskränkningar av den personliga integriteten till förmån för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism är i sig godtagbart, vilket framgick i tidigare lagstiftningsärenden.¹⁴

Behandlingen av personuppgifter bör minimeras i möjligaste mån och avse väl avgränsade ändamål. Förslaget innehåller därför begränsningar för i vilken utsträckning och för vilka ändamål kreditinstituten ska ges tillgång till systemet. Av vikt i det här sammanhanget är också att kreditinstituten har en hög informationssäkerhet och en välutvecklad organisation kring personuppgiftsfrågor. Uppgifter om enskildas förhållanden omfattas därtill, som tidigare nämnt, av tystnadsplikt. Förutsättningarna för kreditinstitut att hantera de personuppgifter som systemet innehåller är därför mycket goda. Utredningen har vidare bedömt att kreditinstituten ska vara skyldiga att säkerställa att det förs loggar över deras personuppgiftsbehandling i konto- och värdefackssystemet, se avsnitt 9.11.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att de samhällsintressen som talar för att utvidga tillgången till konto- och värdefackssystemet till kreditinstitut väger tyngre än de integritetsskäl som talar emot en sådan utvidgad tillgång till konto- och värdefackssystemet till kreditinstitut.

¹⁴ Prop. 2021/22:251 s. 37.

9.11 Reglering om en utökad tillgång till konto- och värdefackssystemet

Utredningens förslag: Kreditinstitut ska ges tillgång till konto- och värdefackssystemet för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt, finansiering av terrorism eller annan finansiell brottslighet. Kreditinstituten får tillgång för att identifiera innehavaren av ett konto som omfattas av en transaktion mellan kreditinstitutet och ett annat kreditinstitut. Vid sökning får endast kontonummer anges som sökbegrepp.

Skatteverket ska ha rätt att behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att kreditinstitut ska kunna göra sökningar i systemet för det ändamål som anges i paragrafen.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter för kreditinstitutens tillgång till konto- och värdefackssystemet.

Utredningens bedömning: Kreditinstitutens skyldighet att föra loggar över personuppgiftsbehandlingen bör regleras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Det bör vara frivilligt för kreditinstituten att ansluta sig som frågeställare i systemet.

Det bör framgå av lag vilka organisationer som är behöriga att göra sökningar i systemet och för vilka ändamål. Eftersom konto- och värdefackssystemet reglerats i en egen lag som redan innehåller bestämmelser om åtkomst, för liknande ändamål, framstår det som lämpligt att de nya bestämmelser som behövs tas in i den lagen. Det medför ett sammanhållet regelverk för åtkomst till systemet, där även vissa bestämmelser om personuppgiftsbehandling finns.

Utredningen föreslår därför att det ska införas en ny bestämmelse i lagen om konto- och värdefackssystem som ger kreditinstitut rätt att ta del av uppgifter genom systemet för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt, finansiering av terrorism eller annan finansiell brottslighet. Kreditinstituten ska få tillgång för att identifiera innehavaren av ett konto som omfattas av en transaktion mellan kreditinstitutet och ett annat kreditinstitut. Vid sökning i systemet får endast kontonummer anges som sökbegrepp.

I 5 § lagen om konto- och värdefackssystem anges att Skatteverket får behandla personuppgifter i systemet om det är nödvändigt för myndigheternas sökningar enligt de ändamål som anges i lagen. Skatteverket bör också kunna behandla personuppgifter för sökningar av kreditinstitut. Utredningen föreslår därför att Skatteverkets rätt att behandla personuppgifter även ska gälla om det är nödvändigt för sökningar av ett kreditinstitut.

I syfte att begränsa risken för personuppgiftsintrång bör en reglering om förande av loggar införas. En motsvarande reglering finns redan för de brottsbekämpande myndigheter som har tillgång till systemet (4 § förordningen [2020:521] om konto- och värdefackssystem). Skyldigheten för Kronofogdemyndigheten och Skatteverkets beskattningsverksamhet att föra loggar framgår av 5 § Skatteverkets föreskrifter om konto- och värdefackssystem (SKVFS 2021:15). Utredningen bedömer att tillkommande bestämmelser också bör regleras i föreskrifter på lägre nivå än lag för att bibehålla systematiken. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

För kreditinstituten är det obligatoriskt att ansluta sig till systemet och göra de uppgifter som lagen föreskriver tillgängliga. Att ansluta sig som frågeställare i systemet bör dock vara frivilligt för kreditinstituten. Utvidgningen av konto- och värdefackssystemet är förenad med kostnader både för Skatteverket och kreditinstituten. Utredningen bedömer att Skatteverkets kostnader för utvidgningen delvis bör finansieras med avgifter från kreditinstituten. För att detta ska kunna ske krävs det ett bemyndigande om att ta ut avgifter. Utredningen föreslår därför att det i lagen om konto- och värdefackssystem införas en bestämmelse som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om avgifter för kreditinstitutens tillgång till konto- och värdefackssystemet. Utredningen redogör närmare för sina överväganden i fråga om kostnader och finansiering i avsnitt 21.6.8.

10 Finansunderrättelseenheten

10.1 Finansunderrättelseenhetens roll, organisation och ansvar

10.1.1 Polismyndigheten är finansunderrättelseenhet

Utredningens förslag: För att fullgöra uppgiften att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism ska det vid Polismyndigheten finnas en finansunderrättelseenhet. Det ska införas en definition av finansunderrättelseenhet.

Enligt artikel 17.1 i sjätte penningtvättsdirektivet ska alla medlemsstater inrätta en finansunderrättelseenhet för att förebygga, upptäcka och effektivt bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Motsvarande bestämmelser finns i artikel 32.1 i fjärde penningtvättsdirektivet.

I Sverige är Polismyndigheten finansunderrättelseenhet. Det framgår av 4 kap. 5 § penningtvättslagen som anger att Polismyndigheten är finansunderrättelseenhet vid tillämpningen av artikel 32.1 i fjärde penningtvättsdirektivet och artikel 55.2 i kommissionens förordning (EU) nr 1031/2010 av den 12 november 2010 om tidsschema, administration och andra aspekter av auktionering av utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen.

Artikel 55.2 i kommissionens förordning (EU) nr 1031/2010 behandlar auktionsplattformars samarbetskyldighet med finansunderrättelseenheten vid auktionering av utsläppsrättigheter för växthusgaser. I förordningen pekas finansunderrättelseenheten ut genom en hänvisning till fjärde penningtvättsdirektivet.

Kommissionens förordning (EU) nr 1031/2010 har upphävts och ersatts av kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/2830 av den 17 oktober 2023 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG genom fastställande av regler om tidschema, administration och andra aspekter av auktionering av utsläppsrätter för växthusgaser. Artikel 55.2 i kommissionens förordning (EU) nr 1031/2010 motsvaras av artikel 46.2 i kommissionens delegerade förordning (EU) 2023/2830.

Av 32 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten framgår att det är Finanspolisstyrelsen som bedriver den verksamhet som regleras i artikel 32.1 i fjärde penningtvättsdirektivet och artikel 55.2 i förordning (EU) nr 1031/2010, det vill säga utgör finansunderrättelseenhet (i det följande benämnd Finanspolisen).

För att i svensk rätt genomföra artikel 17.1 i sjätte penningtvättsdirektivet bör det i den nya penningtvättslagen införas en bestämmelse som anger att det vid Polismyndigheten ska finnas en finansunderrättelseenhet som fullgör uppgiften att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. För att regleringen ska bli enkel att tillämpa bör det också införas en definition av finansunderrättelseenhet som hänvisar till den föreslagna bestämmelsen.

10.1.2 Finansunderrättelseenhetens oberoende och resurser

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på finansunderrättelseenhetens oberoende och resurser kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Finansunderrättelseenheten ska vara oberoende

Enligt artikel 17.4 i sjätte penningtvättsdirektivet ska Finansunderrättelseenheten vara operativt oberoende och självständig. Den ska ha behörighet och kapacitet att utföra sina uppgifter fritt och kunna fatta självständiga beslut, inklusive att kunna fatta självständiga beslut om att analysera, begära och sprida specifik information. Motsvarande bestämmelser finns i artikel 32.3 i fjärde penningtvättsdirektivet.

Bestämmelserna om finansunderrättelseenhetens oberoende har förtydligats i sjätte penningtvättsdirektivet. Finansunderrättelseenheten ska vara fri från otillbörlig politisk och statlig påverkan eller inblandning. Finansunderrättelseenheten ska också vara fri från otillbörlig påverkan eller inblandning från näringslivet. När en finansunderrättelseenhet existerar inom en annan myndighets befintliga struktur ska finansunderrättelseenhetens kärnfunktioner vara operativt avskilda från värmyndighetens andra funktioner.

I samband med genomförandet av fjärde penningtvättsdirektivet i svensk rätt bedömde regeringen att befintlig reglering uppfyllde direktivets krav på finansunderrättelseenhetens oberoende och självständighet och hänvisade bland annat till svenska förvaltningsmyndigheters självständighet. Regeringen framhöll även att Finanspolisen, i egenskap av Sveriges finansunderrättelseenhet, är utsedd att vara en självständig funktion inom Polismyndigheten.¹

Grunden för den svenska modellen för myndigheternas roll i det statliga förvaltningssystemet finns i regeringsformen. Myndigheterna har befogenheter att självständigt och utan regeringens och riksdagens ingripande hantera det dagliga arbetet. I 12 kap. 2 § regeringsformen finns ett förbud för bland annat regeringen och riksdagen att bestämma hur en myndighet ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild.

Mot denna bakgrund anser utredningen, i likhet med regeringen, att befintlig reglering tillgodoser direktivets generella krav på att finansunderrättelseenheten ska vara operativt oberoende och självständig, och också kravet på att finansunderrättelseenheten ska vara fri från politisk och statlig påverkan eller inblandning.

Vad gäller kravet på att finansunderrättelseenheten ska vara fri från otillbörlig påverkan eller inblandning av näringslivet konstaterar utredningen följande. I regeringsformen finns krav på att förvaltningsmyndigheter ska iaktta saklighet och opartiskhet i sin verksamhet (1 kap. 9 §). Dessa krav preciseras i andra författningar. I exempelvis förvaltningslagen (2017:900) finns bestämmelser om jäv (16–18 §§). Dessa bestämmelser syftar till att hindra en jävig handläggare från att ta del i handläggningen av ett ärende. Därutöver finns straffrättsliga regler om olika former av mutbrott (10 kap. 5 a–5 e §§ brottsbalken). Det är förenat med straffansvar att ge eller ta emot en otillbörlig förmån.

¹ Prop. 2016/17:173 s. 441.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att nuvarande reglering uppfyller direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska vara fri från otillbörlig påverkan eller inblandning från näringslivet.

Vad därefter gäller kravet på att finansunderrättelseenhetens kärnfunktioner ska vara oberoende och operativt åtskilda värdmyndighetens andra funktioner konstaterar utredningen följande. Enligt 8 kap. 2 § OSL gäller sekretess mellan olika verksamhetsgrenar inom en myndighet om de är självständiga i förhållande till varandra. Frågan om det föreligger en sekretessgräns mellan olika verksamheter inom en myndighet har behandlats i förarbetena till offentlighets- och sekretesslagen. Av förarbetena framgår att det är fråga om olika verksamhetsgrenar, om det finns olika delar av en myndighets verksamhet som har att tillämpa sinsemellan helt olika set av sekretessbestämmelser. Om verksamheterna bedöms utgöra olika verksamhetsgrenar, måste det därefter göras en bedömning av om de också har organiserats på ett sådant sätt att de förhåller sig självständiga till varandra. Det är bara om båda dessa kriterier är uppfyllda som det uppstår en sekretessgräns inom en myndighet.²

Finanspolisens verksamhet är en del av den brottsbekämpande verksamhet som bedrivs av Polismyndigheten. Sekretessen i den brottsbekämpande verksamheten regleras i bland annat 18 kap. 1 och 2 §§ OSL (förundersökningar och underrättelseverksamhet m.m.) samt i 35 kap. 1 och 2 §§ OSL (sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott). Finanspolisen och andra delar av Polismyndigheten har således inte att tillämpa olika set av sekretessbestämmelser. Det innebär att Finanspolisen inte är en sådan självständig verksamhetsgren som avses i 8 kap. 2 § OSL.

Frågan är om det finns behov av en sekretessgräns inom Polismyndigheten mellan Finanspolisen och Polismyndighetens övriga verksamhet för att direktivets krav ska vara uppfyllda vad gäller att finansunderrättelseenhetens kärnfunktioner ska vara oberoende och operativt avskilda från värdmyndighetens andra funktioner.

Finanspolisen är en självständig funktion inom Polismyndigheten och en egen organisatorisk enhet som är fristående från övriga enheter inom Polismyndigheten. Enheten har en egen chef. Det finns som framgår ovan ingen sekretessgräns mellan Finanspolisen och övriga delar av Polismyndigheten. Däremot är det endast tjänstemän vid Finanspolisen som får ha tillgång till uppgifter i penningtvätts-

² Prop. 2008/09:150 s. 360.

registret som innehåller Finanspolisens underrättelseinformation (2 § första stycket polisens brottsdataförordning). Det är Finanspolisen som utifrån gällande regelverk avgör om andra delar av Polismyndigheten ska få tillgång till uppgifter i registret. I praktiken kan detta sägas få samma effekt som en sekretessgräns.

Mot denna bakgrund anser utredningen att direktivets krav på att finansunderrättelseenhetens kärnfunktioner ska vara oberoende och operativt avskilda från Polismyndighetens andra funktioner är uppfyllda utan att det behöver införas särskilda sekretessregler för Finanspolisen.

Finansunderrättelseenheten ska ha tillräckliga resurser

Enligt artikel 17.5 i sjätte penningtvättsdirektivet ska finansunderrättelseenheten tilldelas tillräckliga finansiella, personella och tekniska resurser för att kunna utföra sina uppgifter. Motsvarande bestämmelser finns i artikel 32.3 andra stycket i fjärde penningtvättsdirektivet.

I likhet med bestämmelserna om finansunderrättelseenhetens oberoende har bestämmelserna om resurser förtydligats i sjätte penningtvättsdirektivet. Finansunderrättelseenheten ska enligt direktivet kunna få och använda de resurser som den behöver för att utföra sina funktioner. Av direktivet framgår vidare att finansunderrättelseenhetens personal ska ha stor integritet och rätt kompetens samt hålla hög yrkesmässig standard, bland annat när det gäller sekretess och dataskydd.

Att finansunderrättelseenheten ska tilldelas tillräckliga resurser för att kunna utföra sina uppgifter, och ska kunna använda de resurserna, ankommer på riksdagen och regeringen att säkerställa genom Polismyndighetens anslag och regleringsbrev.

När det gäller de kompetenskrav på finansunderrättelseenhetens personal som ställs upp i direktivet ligger det i sakens natur att personalen ska ha särskild kompetens och särskilda kunskaper för att finansunderrättelseenheten ska kunna utföra sina uppgifter. Detta får Polismyndigheten säkerställa vid rekrytering av personal till funktionen. Det kan i sammanhanget nämnas att det av lagen (1994:260) om offentlig anställning framgår att avseende bara ska fästas vid sakliga grunder vid anställning, såsom förtjänst och skicklighet och att skickligheten ska sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat (4 §). Utredningen måste därför kunna förutsätta att

Polismyndigheten säkerställer att rekrytering av personal till funktioner inom finansunderrättelseenheten sker utifrån behovet av att personalen har särskild kompetens och särskild kunskap för finansunderrättelseenhetens verksamhet och att lagen om offentlig anställning tillämpas vid rekryteringarna.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att direktivets bestämmelser om finansunderrättelseenhetens resurser och personalens kompetens inte kräver några lagstiftningsåtgärder.

10.1.3 Finansunderrättelseenhetens ansvar

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på finansunderrättelseenhetens analyser bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Direktivets övriga bestämmelser om finansunderrättelseenhetens ansvar kräver inte några författningsändringar.

Finansunderrättelseenheten ansvarar för att ta emot information om misstänkta transaktioner

Enligt artikel 17.2 i sjätte penningtvättsdirektivet ska finansunderrättelseenheten vara den enda centrala nationella enhet som ansvarar för att ta emot och analysera rapporter om misstänkta transaktioner som lämnas av verksamhetsutövare enligt artiklarna 50 och 59.4 b i penningtvättsförordningen samt annan information som är relevant för penningtvätt, förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism. Motsvarande bestämmelser finns i artikel 32.3 i fjärde penningtvättsdirektivet.

Enligt artikel 50.1 i penningtvättsförordningen ska en verksamhetsutövare som känner till, misstänker eller har rimliga skäl att misstänka att medel, transaktioner eller aktiviteter har koppling till finansiering av terrorism, egendom som härrör från brottslig handling eller brottslighet som ger upphov till ekonomisk vinning, utan dröjsmål rapportera detta till finansunderrättelseenheten. Rapporteringsskyldigheten gäller även försök till sådana transaktioner eller aktiviteter. Enligt artikel 59.4 b i förordningen får medlemsstaterna kräva att kreditinstitut, institut för elektroniska pengar och betaltjänst-

leverantörer till finansunderrättelseenheten rapporterar betalningar eller insättningar som överskrider gränsen för stora kontantbetalningar som görs i institutens lokaler. I den antagna förordningen är dock detta inte en valmöjlighet för medlemsstaterna utan en skyldighet för instituten som följer direkt av förordningen (artikel 80.4 andra stycket).³

Eftersom penningtvättsförordningen är direkt tillämplig behöver det enligt utredningens uppfattning inte införas någon bestämmelse som anger att finansunderrättelseenheten ska vara den enda centrala nationella enhet som ansvarar för att ta emot och analysera rapporter om misstänkta transaktioner samt rapporter om betalningar eller insättningar som överskrider gränsen för stora kontantbetalningar som lämnas av verksamhetsutövarna. Det följer direkt av förordningen att den rapportering som avses ska ske till finansunderrättelseenheten.

När det gäller annan information som är relevant för penningtvätt, förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism lämnas sådan information till finansunderrättelseenheten främst av andra brottsbekämpande myndigheter, tillsynsmyndigheter, utländska finansunderrättelseenheter och andra internationella aktörer. Detta informationsutbyte är i stor utsträckning reglerat i EU-rätten och svensk rätt.

Mot den bakgrunden finns det enligt utredningens uppfattning inte heller behov av någon bestämmelse som anger att finansunderrättelseenheten ska ansvara för att ta emot och analysera annan information som är relevant för penningtvätt, förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism utöver verksamhetsutövarnas rapporter. Någon bestämmelse om detta har inte heller införts i samband med genomförandet av fjärde penningtvättsdirektivet i svensk rätt.

Finansunderrättelseenhetens analyser

Enligt artikel 17.3 första stycket i sjätte penningtvättsdirektivet ska finansunderrättelseenheten ansvara för att sprida sina analyser och andra relevanta uppgifter till behöriga myndigheter när det finns skäl att misstänka penningtvätt, förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism. Säker kommunikation ska tillämpas vid spridningen av analyserna.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1624 av den 31 maj 2024 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Finansunderrättelseenhetens finansiella analys ska enligt artikel 17.3 andra stycket i direktivet bestå av både en operativ och en strategisk analys. Den operativa analysen ska vara inriktad på enskilda fall och särskilda mål eller på lämplig utvald information. Den strategiska analysen ska avse trender och mönster i penningtvätt och finansiering av terrorism. Motsvarande bestämmelser finns i artikel 32.3 första stycket och 32.8 i fjärde penningtvättsdirektivet. Fjärde penningtvättsdirektivet innehåller dock inte krav på säker kommunikation.

Enligt artikel 17.3 tredje stycket i direktivet ska Amla utfärda riktlinjer om den operativa och strategiska analysens karaktär, egenskaper och mål.

I svensk rätt finns bestämmelser om finansunderrättelseenhetens analyser i 17 d § 1 2009 års förordning. I den bestämmelsen anges att Finanspolisen ska göra analyser för att förebygga, upptäcka och effektivt bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism samt sprida dessa och andra relevanta uppgifter till tillsynsmyndigheterna i den utsträckning som följer av artikel 32 i fjärde penningtvättsdirektivet. De krav på finansunderrättelseenhetens analyser och spridningen av dessa som ställs upp i sjätte penningtvättsdirektivet tillgodoses således i stor utsträckning av gällande rätt.

Regleringen om finansunderrättelseenhetens analyser bör även fortsättningsvis ske i föreskrifter på lägre nivå än lag. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen göra de ändringar i 17 d § 1 2009 års förordning som krävs för att genomföra artikel 17.3 i svensk rätt. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

Artikel 17.3 första stycket i direktivet innehåller också en bestämmelse om att finansunderrättelseenheten ska kunna erhålla ytterligare uppgifter från verksamhetsutövarna. En motsvarande bestämmelse finns i artikel 32.3 första stycket i fjärde penningtvättsdirektivet.

Enligt artikel 50.1a i penningtvättsförordningen ska en verksamhetsutövare på finansunderrättelseenhetens begäran lämna all nödvändig information. En sådan begäran ska besvaras utan dröjsmål, inom den tid som finansunderrättelseenheten bestämmer. Det ankommer på tillsynsmyndigheterna att i enlighet med de föreslagna bestämmelserna om tillsyn och sanktioner säkerställa att verksamhetsutövarna uppfyller denna uppgiftsskyldighet. Mot denna bakgrund krävs det enligt utredningens uppfattning inte några författningsändringar för att i svensk rätt genomföra artikel 17.3 första stycket i

direktivet i fråga om kravet på att finansunderrättelseenheten ska kunna erhålla ytterligare uppgifter från verksamhetsutövarna.

10.1.4 Krav på säkerhet och konfidentialitet

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha regler om säkerhet för information bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha regler om konfidentialitet tillgodoses av gällande rätt.

Enligt artikel 17.6 i sjätte penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att finansunderrättelseenheterna har infört regler för informationens säkerhet och konfidentiella behandling. Motsvarande bestämmelser saknas i fjärde penningtvättsdirektivet.

Svensk rätt ger ingen möjlighet för myndigheter att anta egna regler om sekretess eller tystnadsplikt, eftersom sekretessregleringen i det allmänna verksamheten är förbehållen riksdagens och regeringens normgivning. Sekretessen i det allmänna verksamheten gäller enligt 8 kap. 1 § OSL mot enskilda och andra myndigheter. För de uppgifter som förekommer i Finanspolisens verksamhet gäller sekretess enligt bland annat 18 kap. 2 § och 35 kap. 1 § OSL. Direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha regler om konfidentialitet tillgodoses därför av offentlighets- och sekretessregleringen. Därtill hör att endast tjänstemän vid Finanspolisen har tillgång uppgifter i penningtvätsregistret som innehåller Finanspolisens underrättelseinformation (2 § första stycket polisens brottsdataförordning).

Vad därefter gäller kravet på säkerhet ligger det närmast till hands att tolka detta som att det avser informationssäkerhet. Informationssäkerhet är en naturlig del i myndigheternas säkerhetsarbete och det är vanligt förekommande med interna regelverk om informationssäkerhet. Direktivet kräver enligt utredningens uppfattning inte att finansunderrättelseenheten ska ha ett eget internt regelverk om informationssäkerhet, utan det är tillräckligt att Finanspolisen omfattas av ett sådant regelverk.

Direktivets bestämmelser om att finansunderrättelseenheten ska ha regler om säkerhet för information bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens upp-

fattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

10.2 Finansunderrättelseenhetens tillgång till information

10.2.1 Inledning

Enligt artikel 18.1 första stycket i sjätte penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att deras finansunderrättelseenhet med nödvändig skyndsamhet har tillgång till den information som enheten behöver för att kunna utföra sina uppgifter. Den information som finansunderrättelseenheten minst ska ha tillgång till enligt direktivet kan delas in i tre kategorier: finansiell information (artikel 18.1 a), administrativ information (18.1 b) och information i verksamhet som avser brottsbekämpning (18.1 c).

Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om finansunderrättelseenhetens tillgång till information är både omfattande och detaljerade, till skillnad från motsvarande bestämmelser i fjärde penningtvättsdirektivet (artikel 32.4). I de bestämmelserna anges att medlemsstaterna ska se till att deras finansunderrättelseenhet med nödvändig skyndsamhet har direkt eller indirekt tillgång till de finansiella och administrativa uppgifter samt uppgifter i verksamhet som avser brottsbekämpning som de behöver för att kunna fullgöra sina uppdrag. Någon direkt motsvarighet till denna artikel finns inte i svensk rätt.

I avsnitten 10.2.4–10.2.27 lämnar utredningen förslag till genomförande av artikel 18 i direktivet i svensk rätt, dock inte artikel 18.1 b xi om uppgifter i register över verkliga huvudmän och artikel 18.1 b xii om uppgifter som är tillgängliga genom de sammankopplade registren över verkliga huvudmän. Dessa bestämmelser behandlas i avsnitt 8.9.1.

10.2.2 Betydelsen av vissa uttryck i direktivet

Den information som finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till avser som utgångspunkt information som finns i olika databaser eller register. Om informationen inte finns i databaser eller register ska medlemsstaterna vidta nödvändiga åtgärder för att se till att finansunderrättelseenheten kan få tillgång till informationen på annat sätt (artikel 18.2).

Som huvudregel ska finansunderrättelseenheten ha omedelbar (*eng. immediate*), fullständig (*eng. unfiltered*) och direkt (*eng. direct*) tillgång till informationen. För viss information gäller undantag från dessa krav. Exempelvis får finansunderrättelseenheten ges indirekt tillgång till information i verksamhet som avser brottsbekämpning (18.1 c).

Uttrycket ”direkt tillgång” i direktivet skulle kunna uppfattas som det som i svensk rätt brukar kallas direktåtkomst, och som vanligen avser möjligheten att på egen hand söka efter information i någon annans databas eller register utan att kunna påverka innehållet i databasen eller registret (jämför skäl 47). Uppgifter som görs tillgängliga för direktåtkomst anses förvarade hos den mottagande myndigheten (2 kap. 6 § första stycket tryckfrihetsförordningen). Om uttrycket ”direkt tillgång” likställs med direktåtkomst innebär det att Finanspolisen ska ha direktåtkomst till ett stort antal databaser och register hos andra myndigheter och att uppgifterna i dessa databaser och register kommer att förvaras hos Finanspolisen. Detta skapar en stor mängd överskottsinformation, det vill säga uppgifter som inte behövs, som också kan begäras ut hos Finanspolisen. Uppgifterna kan också få ett sämre sekretesskydd hos Finanspolisen. Möjligheten till direktåtkomst ökar riskerna för intrång i den personliga integriteten eftersom det typiskt sett innebär att uppgifter blir tillgängliga för fler personer och att den utlämnande myndighetens möjligheter att kontrollera hur uppgifterna används minskar.

Detta kan inte anses vara den avsedda innebörden av direktivets bestämmelser om att Finanspolisen ska ha direkt tillgång till den i direktivet angivna informationen. Utredningen bedömer att uttrycket ”direkt tillgång” i direktivet för svensk del i stället avser att finansunderrättelseenheten ska ges rättsliga möjligheter att begära och få ut uppgifter från den myndighet eller annan organisation där informationen finns. En rimlig tolkning av uttrycket ”omedelbar tillgång”

är då att en begäran av finansunderrättelseenheten att få ut uppgifter ska hanteras med största skyndsamhet.

Vad därefter gäller uttrycket ”fullständig tillgång” bedömer utredningen att det innebär att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till uppgifterna i fråga utan hinder av sekretess eller tystnadsplikt.

Betydelsen av uttrycket ”indirekt tillgång” behandlas i avsnitt 10.2.27.

10.2.3 Utgångspunkter

Utredningens förslag: Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om finansunderrättelseenhetens tillgång till information ska i de fall andra myndigheter förfogar över informationen som huvudregel genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag. I vissa fall ska dock regleringen ske på lagnivå.

I de fall enskilda förfogar över den information som finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till enligt direktivet ska regleringen ske på lagnivå.

Utredningens bedömning: För att säkerställa att finansunderrättelseenheten får tillgång till de uppgifter som direktivet föreskriver är det nödvändigt att införa sådana sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet som avses i 10 kap. 28 § OSL.

Utlämnande av uppgifter till en annan myndighet

Den information som finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till enligt direktivet finns för svensk del huvudsakligen hos andra myndigheter än Polismyndigheten. För vissa av uppgifterna gäller sekretess. Enligt 6 kap. 5 § OSL ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Bestämmelsen omfattar inte bara allmänna handlingar utan varje uppgift som myndigheten förfogar över.

I offentlighets- och sekretesslagen finns sekretessbrytande bestämmelser som innebär att en myndighet under vissa omständigheter får lämna ut en sekretessbelagd uppgift till en annan myndighet. Ett

exempel på en sådan bestämmelse är generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Enligt den paragrafen får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Om en myndighet inkommer med en begäran om utlämnande av uppgifter som får lämnas ut enligt en sekretessbrytande bestämmelse, och ett uppgiftslämnande inte skulle hindra arbetets behöriga gång, är den myndighet som förfogar över uppgifterna skyldig att lämna ut uppgifterna enligt 6 kap. 5 § OSL.⁴ Det är emellertid den myndighet som förfogar över uppgifterna som ska avgöra om förutsättningar föreligger för att tillämpa den sekretessbrytande bestämmelsen.

För att säkerställa att finansunderrättelseenheten får tillgång till de uppgifter som direktivet föreskriver anser utredningen att det är nödvändigt att införa sådana sekretessbrytande bestämmelser om uppgiftsskyldighet som avses i 10 kap. 28 § OSL. Enligt den bestämmelsen hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. En uppgiftsskyldighet innebär således att berörda myndigheter ska lämna ut uppgifter till finansunderrättelseenheten utan att göra en sekretessprövning. För enskilda aktörer, det vill säga organisationer som inte är myndigheter, innebär en uppgiftsskyldighet att ett utlämnande inte anses vara ett obehörigt röjande av uppgifter i strid med reglerna om tystnadsplikt.

Lagar eller andra föreskrifter

Utredningen har övervägt om en reglering om uppgiftsskyldighet för myndigheter och enskilda aktörer bör införas genom lag eller föreskrifter på lägre nivå än lag.

Enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen ska föreskrifter meddelas genom lag om de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna, under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Riksdagen kan, med vissa undantag, bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter på det området (8 kap. 3 § regeringsformen).

⁴ Se prop. 2011/12:171 s. 25 f. och 2020/21:163 s. 44 och 64 f samt Lenberg m.fl., Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), 6 kap. 5 §, Norstedts Juridik 2024-06-25 (JUNO).

Regeringen har i 8 kap. 7 § regeringsformen även en normgivningskompetens som är oberoende av delegering. Regeringen får meddela föreskrifter om verkställighet av lag (8 kap. 7 § första stycket 1) och föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen (8 kap. 7 § första stycket 2), den så kallade restkompetensen. Restkompetensen omfattar till exempel instruktioner och andra föreskrifter som riktar sig till statliga myndigheter.⁵ Föreskrifter som beslutas med stöd av restkompetensen får dock inte avse riksdagens myndigheter (8 kap. 7 § andra stycket).

Föreskrifter om uppgiftsskyldighet för en myndighet under regeringen ryms således enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens. Utredningen anser därför att direktivets bestämmelser om finansunderrättelseenhetens tillgång till information som utgångspunkt bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag när det gäller uppgifter som myndigheter under regeringen förfogar över. För att behålla systematiken i nuvarande reglering föreslår dock utredningen i vissa fall att regleringen bör ske på lagnivå.

En reglering om uppgiftsskyldighet för enskilda i förhållande till finansunderrättelseenheten bör enligt utredningens uppfattning införas på lagnivå, även om regeringsformen tillåter att en sådan föreskriftsrätt delegeras till regeringen. Skälet för detta är främst att behålla systematiken i nuvarande reglering.

10.2.4 Information i konto- och värdefackssystemet

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till informationen i de nationella centrala automatiserade mekanismerna över bankkonton och värdefack tillgodoses av gällande rätt.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 18.1 a i i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha omedelbar och direkt tillgång till fullständig information i de nationella centrala automatiserade mekanismerna enligt artikel 14 i direktivet. För svensk del motsvaras det av konto- och värdefackssystemet

⁵ Jermsten, Regeringsformen, 8 kap. 7 §, Karnov 2024-06-25 (JUNO).

som är en teknisk plattform som tillhandahålls av Skatteverket och som ger myndigheter tillgång till uppgifter om innehavare av konton och värdefack hos institut.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Bestämmelserna i artikel 14 i direktivet genomförs i svensk rätt i lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem, se avsnitt 9.3. Av 3 § 2 nämnda lag framgår att Polismyndigheten har rätt att ta del av uppgifter genom konto- och värdefackssystemet om uppgifterna behövs i verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslighet som anges i bilaga I till Europolförordningen. Uppräkningen i bilagan innefattar bland annat terrorism och penningtvätt. Uppgifterna om innehavare av konton och värdefack ska enligt 1 § lagen om konto- och värdefackssystem vara direkt och omedelbart tillgängliga för sökning genom konto- och värdefackssystemet.

Kraven i artikel 18.1 a i i direktivet tillgodoses således av 1 § och 3 § 2 i lagen om konto- och värdefackssystem.

10.2.5 Information om elektroniska överföringar

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till information om elektroniska överföringar kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 18.1 a ii i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha omedelbar tillgång till fullständig information om elektroniska överföringar (*eng.* wire transfers). Till skillnad från vad som gäller merparten av den information som finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till enligt direktivet, ställs det inte upp något krav på att finansunderrättelseenheten ska ha direkt tillgång till information om elektroniska överföringar.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

I det här sammanhanget ligger det enligt utredningens uppfattning närmast till hands att tolka uttrycket elektroniska överföringar som att det avser kontoöverföringar. Information om elektroniska överföringar finns således hos verksamhetsutövarna, till exempel banker.

I artikel 50.1a i penningtvättsförordningen finns bestämmelser om den så kallade frågerätten. En verksamhetsutövare ska på finansunderrättelseenhetens begäran lämna all nödvändig information. En sådan begäran ska besvaras utan dröjsmål, inom den tid som finansunderrättelseenheten bestämmer.

Finansunderrättelseenheten kan således med stöd av artikel 50.1a i penningtvättsförordningen få tillgång till fullständig information om elektroniska överföringar inom den tid som föreskrivs i direktivet. Det ankommer på Finansinspektionen att i enlighet med de föreslagna bestämmelserna om tillsyn och sanktioner säkerställa att verksamhetsutövarna uppfyller denna uppgiftsskyldighet i förhållande till finansunderrättelseenheten. Mot denna bakgrund krävs det enligt utredningens uppfattning inga lagstiftningsåtgärder för att i svensk rätt genomföra artikel 18.1 a ii i direktivet.

10.2.6 Information om hypotekslån och andra lån

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till information om hypotekslån och lån kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 18.1 a iv i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha omedelbar och direkt tillgång till fullständig information om hypotekslån och lån (*eng. mortgages and loans*).

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Finansiella företag som bedriver verksamhet som innefattar kreditgivning är som huvudregel reglerade och står under Finansinspektionens tillsyn, till exempel kreditinstitut. Även företag som inte har kreditgivning som en del av sin verksamhet kan under vissa omständigheter lämna krediter till andra företag. Exempel på sådana krediter är kommersiella lån och koncernlån. För aktiebolag gäller dock det så kallade låneförbudet som innebär ett förbud för aktiebolag att lämna lån till aktieägare och närstående (21 kap. 1 § ABL). Därutöver kan privatpersoner låna ut pengar till andra privatpersoner. Det saknas uttryckliga regler som reglerar lån mellan privatpersoner.

Direktivets bestämmelser om att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till information om hypotekslån och lån måste tolkas mot bakgrund av den vida krets av företag och privatpersoner som kan lämna lån. En rimlig avgränsning av rätten till information om hypotekslån och andra lån är sådan information som finns hos finansiella företag vars verksamhet innefattar kreditgivning. Det gäller således företag som står under Finansinspektionens tillsyn eller som är skyldiga att registrera sin verksamhet hos inspektionen. Alla företag som lämnar krediter till konsumenter måste ha ett tillstånd från Finansinspektionen, till exempel banker, kreditmarknadsbolag och konsumentkreditinstitut. Finansiella institut kan dock bedriva annan finansiell verksamhet som innefattar kreditgivning till näringsidkare. Sådana institut omfattas inte av tillståndsplikt men är skyldiga att registrera sig hos Finansinspektionen (1 § 2 och 2 § första stycket lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet).

De finansiella företag som driver verksamhet som innefattar kreditgivning i form av lån som omfattas av tillståndsplikt eller registreringskyldighet hos Finansinspektionen är verksamhetsutövare i den mening som avses i penningtvättsregelverket. På motsvarande sätt som när det gäller information om elektroniska överföringar kan således finansunderrättelseenheten med stöd av artikel 50.1a i penningtvätsförordningen få tillgång till fullständig information om hypotekslån och andra lån inom den tid som föreskrivs i direktivet direkt från verksamhetsutövarna. Det ankommer på Finansinspektionen att i enlighet med de föreslagna bestämmelserna om tillsyn och sanktioner säkerställa att verksamhetsutövarna uppfyller denna uppgiftsskyldighet i förhållande till finansunderrättelseenheten. Mot denna bakgrund

krävs det enligt utredningens uppfattning inga lagstiftningsåtgärder för att i svensk rätt genomföra artikel 18.1 a iv i direktivet.

10.2.7 Databaser för nationell valuta och valutaväxling

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till information som finns i databaser för nationell valuta och valutaväxling kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 18.1 a v i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha omedelbar och direkt tillgång till fullständig information som finns i databaser för nationell valuta och valutaväxling.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

I utredningen har inte framkommit att det för svensk del finns några databaser för nationell valuta (svenska kronor) och valutaväxling. Den enda databas som rör valuta som utredningen har kunnat finna är Sveriges riksbanks databas med räntor och valutakurser. Informationen i databasen är offentlig och direkt tillgänglig via myndighetens webbplats.

Med valutaväxling avses yrkesmässig handel med utländska sedlar och mynt samt resecheckar utställda i utländsk valuta (1 § lagen [1996:1006] om valutaväxling och annan finansiell verksamhet). Den som bedriver valutaväxling omfattas av penningtvättsregleringen. På motsvarande sätt som gäller finansunderrättelseenhetens tillgång till information om elektroniska överföringar (avsnitt 10.2.5) samt hypotekslån och andra lån (avsnitt 10.2.6) har således finansunderrättelseenheten möjlighet att med stöd av artikel 50.1a i penningtvättsförordningen begära uppgifter som rör valutaväxling från verksamhetsutövarna.

Mot denna bakgrund krävs det enligt utredningens uppfattning inga lagstiftningsåtgärder för att i svensk rätt genomföra artikel 18.1 a v i direktivet.

10.2.8 Information om värdepapper

Utredningens förslag: En svensk värdepapperscentral och ett kontoförande institut ska på finansunderrättelseenhetens begäran lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det av begäran framgår att uppgifterna behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. En sådan begäran ska behandlas med särskild skyndsamhet.

En svensk värdepapperscentral och ett kontoförande institut, och verksamma vid dessa företag, ska inte obehörigen få röja för kunder eller för någon utomstående att finansunderrättelseenheten har gjort en begäran om uppgifter eller att uppgifter har lämnats.

Det ska upplysas om att bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten finns i brottsbalken.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om hur uppgifterna ska lämnas.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 18.1 a vi i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha omedelbar och direkt tillgång till fullständig information om värdepapper (*eng. securities*). Utgångspunkten för bestämmelserna om finansunderrättelseenhetens tillgång till information är att informationen finns i register eller databaser (artikel 18.2). Det som för svensk del närmast motsvarar information om värdepapper är därför enligt utredningens uppfattning information om kontoförda finansiella instrument.

Kontoföringslagen

Bestämmelser om kontoföring av finansiella instrument finns i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument (kontoföringslagen).

Med kontoföring avses registrering i avstämningsregister av äganderätt och särskild rätt till sådana aktier och andra finansiella instrument för vilka aktiebrev, skuldebrev eller annan motsvarande skriftlig handling inte har utfärdats eller, där sådan handling har utfärdats, det genom förvaring eller på annat likvärdigt sätt har säkerställts att handlingen inte kommer i omlopp (1 kap. 3 § kontoföringslagen).

Det är värdepapperscentralerna som ansvarar för kontoföring av finansiella instrument (1 kap. 4 § kontoföringslagen). I Sverige finns endast en värdepapperscentral, Euroclear Sweden AB.

Värdepapperscentralen ansvarar inte ensam för kundrelationerna med de individuella kontohavarna. Detta ansvar delas i stället med kontoförande institut, vilka utses av värdepapperscentralen (1 kap. 3 § och 3 kap. 1 § kontoföringslagen). Kontoförande institut får under vissa förutsättningar vidta registreringsåtgärder i ett avstämningsregister (1 kap. 3 § och 3 kap. 2 § kontoföringslagen).

Enligt 8 kap. 2 a § kontoföringslagen är en svensk värdepapperscentral och ett kontoförande institut skyldiga att lämna ut uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det under en utredning enligt bestämmelserna om förundersökning i brottmål begärs av undersökningsledaren eller om det begärs av åklagare i ett ärende om rättslig hjälp i brottmål, på framställning av en annan stat eller en mellanfolklig domstol, eller i ett ärende om erkännande och verkställighet av en europeisk utredningsorder. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Bestämmelserna i 8 kap. 2 a § kontoföringslagen blir inte tillämpliga i finansunderrättelseenhetens verksamhet. För att i svensk rätt genomföra artikel 18.1 a vi i direktivet bör det därför i kontoföringslagen införas en ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet för värdepapperscentraler och kontoförande institut i förhållande till finansunderrättelseenheten. Ett utlämnande av uppgifter enligt den föreslagna bestämmelsen bör begränsas till sådana uppgifter som finansunderrättelseenheten behöver för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. Av bestämmelsen bör därför framgå att en svensk värdepapperscentral och ett kontoförande institut på finansunderrättelseenhetens begäran ska lämna uppgifter om enskildas förhållanden till företaget, om det av begäran framgår att uppgifterna behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. För att uppfylla direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar tillgång till uppgifterna bör det även införas en bestämmelse som anger att en sådan begäran ska behandlas med särskild skyndsamhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (Polismyndigheten) bör få meddela föreskrifter om hur värdepapperscentralen eller ett kontoförande institut ska lämna uppgifterna.

Tystnadsplikt för uppgift om finansunderrättelseenhetens begäran och att uppgifter har lämnats

Det är av stor vikt att en värdepapperscentral eller ett kontoförande institut som ska lämna uppgifter till finansunderrättelseenheten inte röjer för kunder eller utomstående att en begäran har tagits emot eller att uppgifter har lämnats. Ett röjande av att finansunderrättelseenheten har begärt uppgifter om en person kan äventyra det fortsatta underrättelsearbetet och kan även påverka resultatet av åtgärder i en kommande förundersökning. Utan ett förbud mot röjande kan det antas att finansunderrättelseenheten avstår från att begära uppgifter för att säkerställa att inte inblandade personer förvarnas.⁶

Ett förbud mot röjande kan utformas antingen som ett meddelandeförbud eller en tystnadsplikt. Både ett meddelandeförbud och en tystnadsplikt innebär en sådan inskränkning i yttrandefriheten som enligt regeringsformen får göras genom lag med hänsyn till vissa särskilt angivna ändamål, däribland rikets säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd och förebyggandet och beivrandet av brott. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten endast göras om särskilt viktiga skäl föranleder det. En förutsättning för att en begränsning får göras är att den tillgodoser ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 20, 21 och 23 §§ regeringsformen).

Ett meddelandeförbud innebär i regel att den undersökningsledare eller åklagare som har begärt att företaget ska lämna uppgifter får besluta att företaget, samt dess styrelseledamöter och anställda, inte får röja för kunden eller för någon utomstående att uppgifter har lämnats eller att vissa andra åtgärder har vidtagits. I 8 kap. 4 § kontoföringslagen finns en bestämmelse om meddelandeförbud som är kopplad till den uppgiftsskyldighet som en värdepapperscentral och ett kontoförande institut har enligt 8 kap. 2 a §. Ett sådant förbud får meddelas om det krävs för att en utredning om brott inte ska

⁶ Se SOU 2023:69 s. 625 och 626.

äventyras eller för att uppfylla en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige. Bestämmelsen är förenad med en särskild ansvarsregel (8 kap. 5 §). Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet bryter mot ett sådant förbud döms till böter.

En tystnadsplikt utformas i stället i regel på så sätt att ett företag, eller den som är verksam hos företaget, inte obehörigen får röja för en kund eller någon utomstående att uppgifter har lämnats eller att vissa andra angivna åtgärder har vidtagits, se till exempel 4 a kap. 5 § penningtvättslagen. Till skillnad från ett meddelandeförbud krävs alltså inte något särskilt beslut av åklagare eller undersökningsledare för att förbudet mot röjande ska gälla. Inte heller krävs någon särskild ansvarsbestämmelse eftersom brott mot tystnadsplikt regleras i 20 kap. 3 § brottsbalken.

Den uppgiftsskyldighet som utredningen föreslår gäller endast om uppgiften behövs i finansunderrättelseenhetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det ligger i sakens natur att personer i en brottslig verksamhet inte ska känna till att det har inletts ett underrättelseärende. Detta innebär en skillnad jämfört med en förundersökning då den misstänkte och försvararen har rätt att fortlöpande ta del av det som har förekommit vid förundersökningen, i den mån det kan ske utan men för utredningen (23 kap. 18 § andra stycket rättegångsbalken). En ordning med meddelandeförbud skulle därför sannolikt innebära att finansunderrättelseenheten skulle behöva besluta om ett förbud i alla de ärenden där en begäran kan komma att göras. Detta skulle medföra en omfattande administration för finansunderrättelseenheten. Förbudet mot röjande bör därför utformas som en tystnadsplikt.⁷

Tystnadsplikten bör omfatta uppgift om att en begäran har gjorts och att uppgifter har lämnats i enlighet med begäran. Sådana uppgifter bör typiskt sett vara ägnade att påverka underrättelsearbetet negativt om uppgifterna röjs.⁸ Vidare bör tystnadsplikten omfatta både företaget och de som är verksamma där. Motsvarande tystnadsplikt i artikel 54 i penningtvättsförordningen och 4 a kap. 5 § penningtvättslagen har en liknande räckvidd.

Mot denna bakgrund bör det i kontoföringslagen införas en bestämmelse som anger att en svensk värdepapperscentral och ett kontoförande institut, och verksamma vid dessa företag, inte obehörigen

⁷ Se SOU 2023:69 s. 625 f.

⁸ Se SOU 2023:69 s. 628.

får röja för kunder eller för någon utomstående att finansunderrättelseenheten har gjort en begäran om uppgifter eller att uppgifter har lämnats.

Tystnadsplikten hindrar inte ett röjande som är behörigt, som när en värdepapperscentral eller ett kontoförande institut måste röja en uppgift för att uppfylla en i författning angiven uppgiftsskyldighet. Vidare bör en uppgift som lämnas till en tillsynsmyndighet för att användas i myndighetens tillsyn inte anses obehörigen röjd, se även avsnitt 10.4.

Den begränsning av yttrandefriheten som den föreslagna tystnadsplikten innebär går enligt utredningens uppfattning inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism och är även i övrigt förenlig med det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen innebär.

Det bör i kontoföringslagen också tas in en upplysning om att brott mot den föreslagna tystnadsplikten kan medföra ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

10.2.9 Skatteuppgifter

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till skatteuppgifter bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 18.1 b i i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha omedelbar tillgång till fullständiga skatteuppgifter (*eng.* "fiscal data"), inbegripet uppgifter som finns hos skattemyndigheter. Eftersom utgångspunkten i direktivet är att uppgifterna ska finnas i databaser eller register är det som ligger närmast till hands för svensk del uppgifter som finns i beskattningsdatabasen (se artikel 18.2).

Regleringen om beskattningsdatabasen

Vilka uppgifter som får behandlas i beskattningsdatabasen regleras i lagen (2001:181) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet (2 kap. 3 §). Exempelvis får uppgifter om underlag för fastställande av skatter och avgifter, bestämmande av skatter och avgifter, underlag för fastighetstaxering samt revision och annan kontroll av skatter och avgifter behandlas i databasen.

I förordningen (2001:588) om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet finns bestämmelser om utlämnande av uppgifter i beskattningsdatabasen till andra myndigheter. Enligt 8 l § ska uppgifter från beskattningsdatabasen efter begäran lämnas ut till bland annat Polismyndigheten, i den utsträckning det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. De uppgifter som kan lämnas ut med stöd av denna bestämmelse begränsas dock till vissa uppgifter i en sådan arbetsgivardeklaration eller förenklad arbetsgivardeklaration som avses i 26 kap. skatteförfarandelagen (2011:1244).

Sekretess

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller bestämmelser om skatte-sekretess. Sekretess gäller annat i verksamhet som avser bestämmande av skatt eller fastställande av underlag för bestämmande av skatt eller som avser fastighetstaxering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden (27 kap. 1 § första stycket OSL).

Sekretess gäller vidare i verksamhet som avser förändring av eller uttag ur beskattningsdatabasen enligt lagen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden som har tillförts databasen (27 kap. 1 § andra stycket 1 OSL).

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Det är inte helt klart vad som avses med uttrycket skatteuppgifter i direktivet. På engelska benämns det ”fiscal data”. Det som ligger närmast till hands vid en tolkning är enligt utredningens uppfattning att uttrycket avser uppgifter som ligger till grund för fastställande av

skatt. Sådana uppgifter finns i beskattningsdatabasen. Uppgifterna omfattas av sekretess.

Som framgår ovan ska Skatteverket efter begäran lämna ut vissa uppgifter i en arbetsgivardeklaration till Polismyndigheten (8 l § förordningen om behandling av uppgifter i Skatteverkets beskattningsverksamhet). Någon skyldighet att lämna ut andra uppgifter som ligger till grund för fastställande av skatt finns inte. Nuvarande reglering tillgodoser därför inte direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till fullständiga skatteuppgifter. Inte heller uppfylls kravet på att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar tillgång till uppgifterna.

För att i svensk rätt genomföra artikel 18.1 b i i direktivet bör det därför införas en ny reglering om utlämnande av uppgifter om underlag för fastställande av skatter till finansunderrättelseenheten.

Regleringen bör ske i föreskrifter på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen, se avsnitt 10.2.3. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

10.2.10 Fastighetsregister

Utredningens förslag: På begäran av finansunderrättelseenheten ska uppgifter lämnas ut från fastighetsregistret i den utsträckning det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. En sådan begäran ska behandlas med särskild skyndsamhet.

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om att finansunderrättelseenheten och vissa brottsbekämpande myndigheter ska ha tillgång till uppgifter om ägare av fast egendom och fastighetstransaktioner kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 18.1 b ii i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha omedelbar och direkt tillgång till fullständiga uppgifter i nationella fastighetsregister eller elektroniska datasöksystem (*eng.* national real estate registers or electronic data retrieval systems and land and cadastral registers). För svensk del motsvaras det närmast av fastighetsregistret.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 16.1 i direktivet ge behöriga myndigheter tillgång till information som gör det möjligt att med nödvändig skyndsamhet identifiera varje fysisk eller juridisk person som äger fast egendom, bland annat genom register eller elektroniska datasöksystem, om sådana register eller system finns tillgängliga.

Behöriga myndigheter ska enligt direktivet också ska ha tillgång till information som möjliggör identifiering och analys av transaktioner som omfattar fast egendom, bland annat dess ekonomiska värde och detaljer om de fysiska eller juridiska personer som är inblandade i dessa transaktioner. I förekommande fall ska myndigheterna ges tillgång till uppgifter om huruvida de fysiska eller juridiska personerna äger, säljer eller förvärvar fast egendom för en juridisk konstruktions räkning.

Finansunderrättelseenheten ska beviljas direkt, fullständig och omedelbar tillgång till sådana uppgifter om fastighetstransaktioner som avses i artikel 16.1.

Enligt artikel 16.2 i direktivet ska medlemsstaterna underrätta kommissionen om vilka myndigheter som har getts tillgång till sådana register och system som avses i artikel 16.1.

Regleringen om fastighetsregister

Fastighetsregistret är Sveriges offentliga register över hur marken i landet är indelad och vem som äger vad. Lantmäteriet ansvarar för driften och förvaltningen av registret (2 § förordningen [2000:308] om fastighetsregister). Syftet med registret är att ge offentlighet åt information om fastigheter.

Fastighetsregistret regleras i lagen (2000:224) om fastighetsregister och förordningen om fastighetsregister. Förutsättningarna för utlämnande av personuppgifter i fastighetsregistret regleras i lagen om fastighetsregister. Lagen innehåller, tillsammans med förordningen

om fastighetsregister, också bestämmelser om bland annat registrets innehåll.

Lantmäteriet kan medge direktåtkomst till fastighetsregistret (7 § lagen om fastighetsregister). Direktåtkomst får dock inte medges så att det är möjligt att använda namn, personnummer eller del av personnummer som sökbegrepp.

Sekretess

Med hänsyn till fastighetsregistrets syfte ligger det i sakens natur att uppgifterna i registret i huvudsak är offentliga. Vissa uppgifter i registret kan dock omfattas av sekretess.

Av 22 kap. 1 § första stycket 1 OSL framgår att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annan verksamhet som avser registrering av en betydande del av befolkningen. Av 6 § OSF framgår att bestämmelsen i 22 kap. 1 § OSL gäller i verksamhet som bland annat avser fastighetsregister.

I 15 kap. OSL finns bestämmelser om sekretess till skydd för rikets säkerhet. Sekretesskyddet för försvarsrelaterade uppgifter, den så kallade försvarssekretessen, regleras i 15 kap. 2 §. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för en uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på något annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Försvarssekretess kan gälla för uppgifter vid alla myndigheter, däribland uppgifter i fastighetsregistret.⁹

Sekretess kan även gälla för vissa uppgifter om förföljda personer enligt 21 kap. 3 § OSL. Sekretessen gäller dock inte för uppgift om beteckning på fastighet eller tomträtt.

⁹ SOU 2024:7 s. 342 f.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Finansunderrättelseenhetens tillgång till information i fastighetsregister

Uppgifter i fastighetsregistret kan omfattas av sekretess. Nuvarande reglering tillgodoser därför inte direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha direkt tillgång till fullständiga uppgifter i nationella fastighetsregister eller elektroniska datasöksystem

Under vissa omständigheter får Lantmäteriet medge direktåtkomst till fastighetsregistret. Direktåtkomst kan vara ett sätt att uppfylla direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar tillgång till de uppgifter som nu är i fråga. Direktåtkomst till fastighetsregistret får dock inte medges så att det är möjligt att använda namn, personnummer eller del av personnummer som sökbegrepp. Därmed kan inte heller kravet på att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar tillgång till uppgifterna anses tillgodoses av nuvarande reglering.

För att i svensk rätt genomföra artikel 18.1 b ii i direktivet bör det därför införas en ny reglering om uppgiftsskyldighet för Lantmäteriet i förhållande till finansunderrättelseenheten. Bestämmelserna om finansunderrättelseenhetens tillgång till uppgifter om vem som äger fast egendom i artikel 16.1 täcks in av artikel 18.1 b ii eftersom det är en uppgift som finns i fastighetsregistret.

Utredningen bedömer att föreskrifter om uppgiftsskyldighet för en myndighet under regeringen faller inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen, se avsnitt 10.2.3. I förordningen om fastighetsregister finns bestämmelser om framför allt innehållet i de olika delarna av fastighetsregistret. I lagen om fastighetsregister regleras bland annat förutsättningarna för direktåtkomst till fastighetsregistret, urval och bearbetningar av personuppgifter som Lantmäteriet gör för någon annans räkning samt utlämnande av uppgifter på uppdragning för automatiserad behandling. För att behålla systematiken i nuvarande reglering bör den nya regleringen om Lantmäteriets uppgiftsskyldighet införas i lagen om fastighetsregister.

Det bör därför i lagen om fastighetsregister införas en bestämmelse som innebär att uppgifter i fastighetsregistret ska lämnas ut till finansunderrättelsen efter begäran, i den utsträckning det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. För att uppfylla direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar tillgång till uppgifterna bör

det av bestämmelsen också framgå att en sådan begäran ska behandlas med särskild skyndsamhet.

Finansunderrättelseenhetens tillgång till information om fastighetstransaktioner

Av artikel 16.1 i direktivet framgår att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till vissa uppgifter om fastighetstransaktioner. Bestämmelsen omfattar uppgifter som möjliggör identifiering och analys av fastighetstransaktioner, bland annat dess ekonomiska värde samt detaljer om fysiska och juridiska personer som är inblandade i dessa transaktioner. Finansunderrättelseenheten ska också ha tillgång till information om huruvida de fysiska eller juridiska personer som äger, säljer eller förvärvar fast egendom gör det för en juridisk konstruktionsräkning, om sådan information finns tillgänglig.

Viss information om fastighetstransaktioner finns i fastighetsregistret, till exempel uppgift om förvärvare och köpeskilling (44 § förordningen om fastighetsregister). Det finns inte någon annan databas eller annat register som innehåller sådan information. Däremot kan sådan information finnas tillgänglig hos vissa verksamhetsutövare, till exempel den bank som köparen av en fastighet har gett i uppdrag att genomföra betalningen av fastigheten och den fastighetsmäklare som har bistått säljaren vid försäljningen.

Enligt artikel 50.1a i penningtvättsförordningen ska en verksamhetsutövare på finansunderrättelseenhetens begäran lämna all nödvändig information. En sådan begäran ska besvaras utan dröjsmål, inom den tid som finansunderrättelseenheten bestämmer. Finansunderrättelseenheten kan således med stöd av artikel 50.1a i penningtvättsförordningen få tillgång till uppgifter om fastighetstransaktioner som finns hos verksamhetsutövare. Mot den bakgrunden krävs det enligt utredningens uppfattning inga lagstiftningsåtgärder för att i svensk rätt genomföra artikel 16.1 i direktivet i fråga om uppgifter om fastighetstransaktioner som finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till.

Behöriga myndigheters tillgång till information om fastighetstransaktioner

Med behöriga myndigheter avses finansunderrättelseenheten, tillsynsmyndigheter, myndigheter som har till uppgift att utreda eller lagföra penningtvätt, förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller som har till uppgift att spåra, beslagta eller frysa och förverka tillgångar som härrör från brott samt myndigheter med specifikt ansvar för att bekämpa penningtvätt eller finansiering av terrorism (artikel 2 första stycket i direktivet och artikel 2.31 i penningtvättsförordningen).

Andra behöriga myndigheter än finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till samma information om ägare av fast egendom och fastighetstransaktioner som finansunderrättelseenheten ska ha (artikel 16.1 första stycket). I direktivet ställs dock inte krav på att sådana myndigheter ska ha direkt, fullständig och omedelbar tillgång till sådan information (jämför artikel 16.1 andra stycket).

De svenska brottsbekämpande myndigheter som har till uppgift att utreda och lagföra penningtvätt, förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism, och som också kan sägas ha ett specifikt ansvar för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism, kan få tillgång till uppgifter om ägare av fast egendom genom fastighetsregistret. När det gäller uppgifter om fastighetstransaktioner som verksamhetsutövare förfogar över är verksamhetsutövare skyldiga att lämna uppgifter som begärs av en undersökningsledare under en förundersökning, vilket följer av rättegångsbalken och vissa rörelselagar på finansmarknadsområdet (se till exempel 1 kap. 11 § lagen om bank- och finansieringsrörelse). Det krävs därför inte några lagstiftningsåtgärder för att i svensk rätt genomföra artikel 16.1 i direktivet i fråga om brottsbekämpande myndigheters tillgång till uppgifter om ägare av fast egendom och fastighetstransaktioner.

Tillsynsmyndigheternas tillgång till sådana uppgifter som nu är i fråga och bestämmelserna i artikel 16.2 behandlas i avsnitt 15.9.

10.2.11 Folkbokföringsregister

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till information i medborgar- och befolkningsregister bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 18.1 b iii i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha omedelbar och direkt tillgång till fullständiga uppgifter i medborgar- och befolkningsregister över fysiska personer. För svensk del motsvaras det närmast av folkbokföringsdatabasen.

Regleringen om folkbokföringsdatabasen

Folkbokföringen är den grundläggande registreringen av befolkningen i Sverige. Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Folkbokföringen styrs av regleringen i folkbokföringslagen (1991:481) och folkbokföringsförordningen (1991:749).

Skatteverket ansvarar för frågor om folkbokföring (2 § förordningen [2017:154] med instruktion för Skatteverket). Registreringen av personuppgifter görs i folkbokföringsdatabasen. Regleringen om folkbokföringsdatabasen finns i lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

I folkbokföringsdatabasen får bland annat behandlas uppgifter om person- eller samordningsnummer, namn, födelseort, adress, medborgarskap, civilstånd samt make, barn, föräldrar och vårdnadshavare (2 kap. 3 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet).

En myndighet får ha direktåtkomst till vissa uppgifter i folkbokföringsdatabasen. (8 § samma lag). I övrigt innehåller regleringen om folkbokföringsdatabasen inte några särskilda bestämmelser om utlämnande av uppgifter till myndigheter.

Sekretess

De uppgifter som registreras i folkbokföringsdatabasen är som huvudregel offentliga. Vissa uppgifter i databasen kan dock omfattas av sekretess.

Av 22 kap. 1 § första stycket 1 OSL framgår att sekretess gäller för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i verksamhet som avser folkbokföringen.

Sekretess kan även gälla för vissa uppgifter om förföljda personer enligt 21 kap. 3 § OSL.

Genomförande i svensk rätt

Uppgifter i folkbokföringsdatabasen kan omfattas av sekretess. Nuvarande reglering tillgodoser därför inte direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha direkt tillgång till fullständiga uppgifter i medborgar- och befolkningsregister över fysiska personer.

Skatteverket får medge myndigheter direktåtkomst till folkbokföringsdatabasen. Direktåtkomst kan vara ett sätt uppfylla direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar tillgång till de uppgifter som nu är i fråga. En myndighet får ha direktåtkomst till uppgifter i folkbokföringsdatabasen om myndigheten behöver uppgifterna för att fullgöra sitt uppdrag och får behandla dem. För vissa uppgifter får dock direktåtkomst inte medges alls. Direktåtkomst får inte heller medges om det är olämpligt ur integritetssynpunkt (2 kap. 8 § andra stycket lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet). Därmed kan inte heller kravet på att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar tillgång till uppgifterna anses tillgodoses av nuvarande reglering.

För att i svensk rätt genomföra artikel 18.1 b iii i direktivet bör det därför införas en ny reglering om utlämnande av uppgifter i folkbokföringsdatabasen till finansunderrättelseenheten.

Regleringen bör ske i föreskrifter på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen, se avsnitt 10.2.3. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

10.2.12 Passregister

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till information som finns i passregister tillgodoses av gällande rätt.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 18.1 b iv i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha omedelbar och direkt tillgång till fullständiga uppgifter i nationella register över pass och visum. Bestämmelserna avser med andra ord uppgifter om resehandlingar och visum. Vad gäller resehandlingar motsvaras det för svensk del närmast av passregistret och registret över nationella identitetskort. Något svenskt register över visum finns inte. Däremot finns sådana uppgifter i det EU-gemensamma informationssystemet för viseringar, se avsnitt 10.2.13. Uppgifter om nationella viseringar finns också i den centrala utlänningsdatabasen, se avsnitt 10.2.21.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

I Sverige är pass och nationellt identitetskort de giltiga resehandlingarna. Pass kan användas vid samtliga resor. Nationellt identitetskort kan användas vid resa inom EU/Schengen.

I passlagen (1978:302) och passförordningen (1979:664) finns bestämmelser om pass för svenska medborgare. Polismyndigheten är passmyndighet. Av 23 § passförordningen framgår att Polismyndigheten ska föra ett passregister.

Polismyndigheten kan i egenskap av passmyndighet även utfärda nationella identitetskort (1 § förordningen [2005:661] om nationellt identitetskort). Polismyndigheten ska även föra ett register över nationella identitetskort (14 § förordningen om nationellt identitetskort).

Finansunderrättelseenheten har redan i dagsläget tillgång till fullständiga uppgifter i passregistret och registret över nationella identitetskort. Kravet på finansunderrättelseenhetens tillgång till information i passregister i artikel 18.1 b iv i direktivet tillgodoses således av gällande rätt.

10.2.13 Databaser över gränsöverskridande resor

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till information i databaser över gränsöverskridande resor bör med avseende på informationssystemet för viseringar, in- och utresesystemet samt systemet för reseuppgifter och resetillstånd genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Med avseende på Schengens informationssystem och flygpassageraruppgifter i PNR-databasen tillgodoses kraven av gällande rätt.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 18.1 b v i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha omedelbar tillgång till uppgifter i databaser över gränsöverskridande resor. Detta motsvaras närmast av informationssystemet för viseringar, in- och utresesystemet, systemet för reseuppgifter och resetillstånd, Schengens informationssystem samt PNR-databasen.

Informationssystemet för viseringar

VIS-förordningen och VIS-rådsbeslutet

År 2004 inrättades informationssystemet för viseringar (VIS) som ett system för utbyte av viseringsuppgifter mellan medlemsstaterna.¹⁰ Därefter antogs VIS-förordningen som reglerar utbytet av uppgifter mellan medlemsstaterna om viseringar för kortare vistelser.¹¹

VIS-förordningen innehåller en så kallad broklausul som reglerar brottsbekämpande myndigheters tillgång till uppgifter i VIS. Denna klausul utgör grunden för det så kallade VIS-rådsbeslutet.¹² I VIS-rådsbeslutet fastställs de villkor som ska gälla för att brottsbekämp-

¹⁰ Systemet har inrättats genom rådets beslut 2004/512/EG om inrättande av informationssystemet för viseringar (VIS).

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 767/2008 av den 9 juli 2008 om informationssystemet för viseringar (VIS) och utbytet mellan medlemsstaterna av uppgifter om viseringar för kortare vistelse (VIS-förordningen).

¹² Rådets beslut 2008/633/RIF av den 23 juni 2008 om åtkomst till informationssystemet för viseringar (VIS) för sökningar för medlemsstaternas utsedda myndigheter och för Europol i syfte att förhindra, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott.

ande myndigheter ska få tillgång till uppgifter i VIS i syfte att förebygga, upptäcka och utreda terroristbrott och andra grova brott.

Enligt artikel 3 i VIS-rådsbeslutet ska medlemsstaterna utse de myndigheter som ska kunna få åtkomst till uppgifter i VIS. Medlemsstaterna ska också utse en eller flera centrala åtkomstpunkter genom vilken eller vilka åtkomsten ska ske.

Den svenska regleringen om informationsutbyte enligt VIS-rådsbeslutet finns i lagen (2017:496) om internationellt polisiärt samarbete (9 kap.) och förordningen (2017:504) om internationellt polisiärt samarbete (7 kap.).

Polismyndigheten är central åtkomstpunkt enligt VIS-rådsbeslutet (7 kap. 1 § andra stycket förordningen om internationellt polisiärt samarbete och punkt 1 e i bilagan till förordningen med instruktion för Polismyndigheten).

Myndigheter som är behöriga att begära sökning i VIS är Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten i den polisverksamhet som bedrivs vid myndigheten, Tullverket och Kustbevakningen (7 kap. 1 § förordningen om internationellt polisiärt samarbete). Myndigheterna får inte göra egna sökningar i VIS utan måste alltså framställa en begäran till den centrala åtkomstpunkten – Polismyndigheten – som genom direktåtkomst får göra sökningar i VIS. Inom Polismyndigheten är det endast särskilt utsedda tjänstemän som är behöriga att göra sökningar i VIS (7 kap. 4 § andra stycket förordningen om internationellt polisiärt samarbete).

En sökning i VIS får göras om det i enskilda fall finns skäl att anta att uppgifter i systemet väsentligen kan komma att bidra till att utreda ett sådant terroristbrott eller annat grovt brott som omfattas av definitionerna i artikel 2.1 i VIS-rådsbeslutet. Detsamma gäller om det i enskilda fall finns skäl att anta att uppgifter i systemet väsentligen kan komma att bidra till att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar ett sådant brott (9 kap. 1 § lagen om internationellt polisiärt samarbete).

Med terroristbrott avses brott som enligt nationell rätt motsvarar eller är likvärdigt med brott enligt artiklarna 1–4 i rådets rambeslut 2002/475/RIF av den 13 juni 2002 om bekämpande av terrorism. Detta rambeslut har upphävts och ersatts av terrorismdirektivet. Hänvisningar till rambeslutet ska avse hänvisningar till terrorismdirektivet (artikel 27). Finansiering av terrorism regleras i artikel 11 i nämnda direktiv.

Med grova brott avses de former av brottslighet som motsvarar eller är likvärdiga med de former av brottslighet som förtecknas i artikel 2.2 i rådets rambeslut 2002/584/RIF. I förteckningen ingår bland annat penningtvätt.

Endast en eller flera särskilt utsedda enheter vid Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen är behöriga att framställa en begäran om sökning i VIS (7 kap. 1 § tredje stycket förordningen om internationellt polisiärt samarbete). Det ankommer på de berörda myndigheterna att bestämma vilken eller vilka enheter som ska vara behöriga att framställa en sådan begäran.

En begäran om sökning i VIS ska vara motiverad och skriftlig samt ges in till den centrala åtkomstpunkten. Den centrala åtkomstpunkten ska kontrollera att villkoren för sökning är uppfyllda innan den gör en sökning (7 kap. 2 § första stycket förordningen om internationellt polisiärt samarbete). I brådskande fall får en begäran om sökning framställas muntligen. Den centrala åtkomstpunkten får i ett sådant fall göra en sökning i VIS utan att först kontrollera att villkoren för sökning är uppfyllda. Kontrollen ska i så fall utföras så snart som möjligt efter sökningen (7 kap. 2 § andra stycket förordningen om internationellt polisiärt samarbete).

Den reviderade VIS-förordningen

I juli 2021 antogs en EU-förordning i syfte att reformera VIS (ändringsförordningen).¹³ Förordningen innebär omfattande ändringar av VIS-förordningen. Bland annat integreras VIS-rådsbeslutet i förordningen och åtkomsten till VIS för brottsbekämpande myndigheter förbättras. I samband med att ändringarna i VIS-förordningen börjar tillämpas kommer VIS-rådsbeslutet att upphävas. De brottsbekämpande myndigheternas tillgång till VIS kommer då i stället att följa direkt av VIS-förordningen.

I departementspromemorian Anpassning av svensk rätt till den reviderade VIS-förordningen (Ds 2023:30) lämnas förslag till nöd-

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/1134 av den 7 juli 2021 om ändring av Europaparlamentets och rådets förordningar (EG) nr 767/2008, (EG) nr 810/2009, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1860, (EU) 2018/1861, (EU) 2019/817 och (EU) 2019/1896 och om upphävande av rådets beslut 2004/512/EG och 2008/633/RIF, i syfte att reformera Informationssystemet för viseringar.

vändiga anpassningar av svensk rätt till VIS-förordningen. Bland annat föreslås att bestämmelserna om uppgiftsutbyte enligt VIS-rådsbeslutet i 9 kap. lagen om internationellt polisiärt samarbete och 7 kap. förordningen om internationellt polisiärt samarbete ska upphävas. Förslaget innebär också att det införs ett nytt kapitel om uppgiftsutbyte enligt VIS-förordningen i förordningen om internationellt polisiärt samarbete.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den dag som den reviderade VIS-förordningen börjar tillämpas fullt ut. Merparten av bestämmelserna ska börja tillämpas först när VIS tas i drift enligt ändringsförordningen, vilket ska ske det datum som kommissionen bestämmer. Kommissionen har ännu meddelat något datum för driftsdatum av reviderade VIS. Enligt den nuvarande tidsplanen, som är osäker, ska systemet tas i drift under år 2026. Eftersom detta datum ännu inte är fastställt föreslås lagändringarna träda i kraft den dag som regeringen bestämmer.¹⁴

Eftersom det i dagsläget inte står klart när den reviderade VIS-förordningen ska börja tillämpas utgår utredningen i sin bedömning från nuvarande reglering om informationssystemet för viseringar.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Det är endast Polismyndigheten i sitt uppdrag som central åtkomstpunkt som kan ges direktåtkomst till VIS. Finanspolisen kan således inte ges möjlighet att göra egna sökningar i VIS. Som framgår ovan kan däremot Polismyndigheten utse Finanspolisen till en sådan enhet som ska vara behörig att framställa en begäran om sökning i VIS.

För att i svensk rätt genomföra artikel 18.1 b v i direktivet med avseende på VIS bedömer utredningen att det krävs en reglering om att Finanspolisen ska vara behörig att framställa en begäran om sökning i VIS. En sådan reglering kan införas i föreskrifter på lägre nivå än lag. Enligt utredningens bedömning faller innehållet i regleringen inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen, se avsnitt 10.2.3. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen. Med avseende på VIS bör därigenom direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till uppgifter i databaser över gränsöverskridande resor vara uppfyllt.

¹⁴ Ds 2023:30 s. 185.

Eftersom bestämmelserna om förfarandet för åtkomst till VIS grundar sig på VIS-rådsbeslutet är det inte möjligt att införa svenska bestämmelser som anger att Finanspolisen ska få tillgång till uppgifterna i systemet inom en viss tid på det sätt som föreskrivs i direktivet (omedelbart) eller till andra uppgifter än de som åtkomst får ges till enligt VIS-rådsbeslutet (jfr artikel 5.3). I brådskande fall, när det är tillräckligt med en muntlig begäran och då den centrala åtkomstpunkten inte behöver kontrollera att villkoren för en sökning i VIS är uppfyllda innan den gör sökningen, bör dock uppgifterna kunna tillhandhållas Finanspolisen omedelbart.

In- och utresesystemet

In- och utreseförordningen

In- och utresesystemet är ett system för elektronisk registrering av uppgifter om in- och utresa samt uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar de yttre gränserna för kortare vistelser. Systemet inrättas genom in- och utreseförordningen.¹⁵ Syftet med systemet är att förbättra och effektivisera in- och utresekontrollerna vid de yttre gränserna och att bidra till bättre möjligheter att identifiera personer som inte uppfyller villkoren för inresa eller vistelse inom medlemsstaternas territorium.

In- och utreseförordningen trädde i kraft den 29 december 2017. Vissa av bestämmelserna i förordningen började tillämpas den dag förordningen trädde i kraft men merparten av bestämmelserna ska börja tillämpas först när systemet tas i drift, vilket ska ske under hösten 2024.

In- och utresesystemet ska kunna användas av de brottsbekämpande myndigheterna för att förstärka den inre säkerheten samt i kampen mot terrorism och andra grova brott. Med terroristbrott avses ett brott enligt nationell rätt som motsvarar eller är likvärdigt med ett av de brott som avses i terrorismdirektivet. Som framgår ovan regleras finansiering av terrorism i artikel 11 i nämnda direktiv.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2226 av den 30 november 2017 om inrättande av ett in- och utresesystem för registrering av in- och utreseuppgifter och av uppgifter om nekad inresa för tredjelandsmedborgare som passerar medlemsstaternas yttre gränser, om fastställande av villkoren för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål och om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och förordningarna (EG) nr 767/2008 och (EU) nr 1077/2011.

Begreppet grovt brott definieras som ett brott som motsvarar eller är likvärdigt med ett av de brott som avses i artikel 2.2 i rambeslut 2002/584/RIF om det enligt nationell rätt kan bestraffas med fängelse eller annan frihetsberövande åtgärd i minst tre år (artikel 3.1.25 i in- och utreseförordningen). Kravet innebär enligt svensk rätt att brott i flera fall måste bedömas som grova för att de ska omfattas av tillämpningsområdet även om de i och för sig finns förtecknade i listan i artikel 2.2 i rambeslutet. Så är exempelvis fallet med penningtvättsbrott och näringspenningtvätt. I svensk rätt är straffet för penningtvättsbrott och näringspenningtvätt fängelse i högst två år. För grovt brott är straffet fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

In- och utreseförordningen innehåller bestämmelser om förfarandet för åtkomst till in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål (artikel 31). I förordningen regleras även villkoren för myndigheters åtkomst till uppgifter i systemet och till vilka uppgifter som de kan ges åtkomst (artikel 32). Som villkor gäller att åtkomsten rör sökningar som är nödvändiga för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda terroristbrott eller andra grova brott. Vidare krävs att åtkomsten är nödvändig och proportionell i ett särskilt fall och att det finns bevis för eller rimliga skäl att anta att inhämtande av uppgifter i in- och utresesystemet kommer att bidra till att brotten i fråga förebyggs, förhindras, upptäcks eller utreds. Därutöver gäller ytterligare villkor vid vissa sökningar.

Medlemsstaterna ska utse de myndigheter som ska ha rätt att hämta in uppgifter i in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål samt en eller flera centrala åtkomstpunkter som ska ha åtkomst till in- och utresesystemet (artikel 29.1 och 29.3). Medlemsstaterna ska föra en förteckning över de operativa enheter inom de utsedda myndigheterna som har behörighet att begära åtkomst till uppgifter i in- och utresesystemet genom den eller de centrala åtkomstpunkterna (artikel 29.5).

För svensk del har Polismyndigheten utsetts till central åtkomstpunkt (punkt 1 n i bilagan till förordningen med instruktion för Polismyndigheten). För att anpassa svensk rätt till in- och utresesystemet har ändringar även gjorts i bland annat utlänningslagen (2005:716), utlänningsdatalagen (2016:27) och polisens brottsdatalog. Dessa lagändringar har dock ännu inte trätt i kraft. De träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Några regler om vilka myndigheter som ska ha rätt att hämta in uppgifter i in- och utresesystemet för brottsbekämpande ändamål har ännu inte införts i svensk rätt. I departementspromemorian Anpassning av svensk rätt till EU:s nya in- och utresesystem (Ds 2021:9) föreslås att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten i den polisverksamhet som bedrivs vid myndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket och Försvarsmakten ska ha behörighet att begära åtkomst för sökning i in- och utresesystemet i brottsbekämpande syfte och att endast en eller flera särskilt utsedda enheter vid myndigheterna ska vara behöriga att begära åtkomst för sökning. Enligt promemorian bör uppgiften att utse en eller flera operativa enheter ankomma på varje behörig myndighet, vilket bör framgå av förordning.¹⁶

En utsedd myndighet och den centrala åtkomstpunkten får ingå i samma organisation, men den centrala åtkomstpunkten ska agera helt oberoende av den utsedda myndigheten när den fullgör sina uppgifter enligt in- och utreseförordningen (artikel 29.3 i in- och utreseförordningen). Endast vederbörligen bemyndigad personal vid den eller de centrala åtkomstpunkterna ska ha åtkomstbehörighet till in- och utresesystemet (artikel 29.6 i förordningen).

En begäran om sökning i in- och utresesystemet ska vara elektronisk eller skriftlig och innehålla en motivering. Den centrala åtkomstpunkten ska kontrollera om villkoren för åtkomst är uppfyllda innan begäran behandlas (artikel 31.1 i in- och utreseförordningen). I ett brådskande fall där det är nödvändigt att avvärja en överhängande fara för en persons liv som är kopplad till ett terroristbrott eller ett annat grovt brott, ska den centrala åtkomstpunkten behandla begäran omedelbart och ska först i efterhand kontrollera att alla villkor för åtkomst är uppfyllda (artikel 31.2 i förordningen).

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Som framgår ovan är det endast Polismyndigheten som i sitt uppdrag som central åtkomstpunkt kan ges direktåtkomst till in- och utresesystemet. Under förutsättning att de förordningsändringar som föreslås i departementspromemorian genomförs kan Finanspolisen utses till en sådan operativ enhet inom en utsedd myndighet (Polismyndig-

¹⁶ Ds 2021:9 s. 81–83.

heten) som ska ha behörighet att begära sökning i in- och utrese-systemet genom den centrala åtkomstpunkten.

För att i svensk rätt genomföra artikel 18.1 b v i direktivet bedömer utredningen att det krävs en reglering om att Finanspolisen ska vara behörig att framställa en begäran om sökning i in- och utrese-systemet. En sådan reglering kan införas i föreskrifter på lägre nivå än lag. Enligt utredningens bedömning faller innehållet i regleringen inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen, se avsnitt 10.3.2. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen. Med avseende på in- och utrese-systemet bör därigenom direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till uppgifter i databaser över gränsöverskridande resor anses uppfyllt.

Eftersom förfarandet för att ta del av uppgifter i in- och utrese-systemet regleras i en EU-förordning är det inte möjligt att införa svenska regler som anger att Finanspolisen ska få tillgång till uppgifter i systemet inom en viss tid på det sätt som föreskrivs i direktivet (omedelbart). Enligt in- och utreseförordningen ska dock den särskilda åtkomstpunkten i vissa brådskande fall behandla en begäran om sökning omedelbart (artikel 31.2).

Systemet för reseuppgifter och resetillstånd

Etias-förordningen

Genom Etias-förordningen inrättas ett EU-gemensamt system för reseuppgifter och resetillstånd, i det följande benämnt Etias (vilket är en förkortning av European travel information and authorisation system).¹⁷ Systemet gäller för tredjelandsmedborgare som är undantagna från kravet på visering för kortare vistelse för att passera de yttre gränserna.

Systemet syftar till att möjliggöra en bedömning av om en tredjelandsmedborgares vistelse på medlemsstaternas territorium skulle innebära en säkerhetsrisk, risk för olaglig invandring eller hög epidemi-risk. Systemet syftar därutöver bland annat till att förbättra och effektivisera in- och utresekontrollerna vid de yttre gränserna. Det ska

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1240 om inrättande av ett EU-system för reseuppgifter och resetillstånd (Etias) och om ändring av förordningarna (EU) nr 1077/2011, (EU) nr 515/2014, (EU) 2016/399, (EU) 2016/1624 och (EU) 2017/2226.

även kunna användas av de brottsbekämpande myndigheterna för att förstärka den inre säkerheten samt i kampen mot terrorism och andra grova brott.

Etias-förordningen antogs den 12 september 2018 och trädde i kraft den 9 oktober samma år. Vissa av bestämmelserna i förordningen började tillämpas den dag förordningen trädde i kraft men merparten av bestämmelserna ska börja tillämpas först när systemet tas i drift. Kommissionen ska fastställa driftsdatum när vissa villkor är uppfyllda.

När det gäller brottsbekämpande ändamål kan åtkomst till uppgifter i Etias centrala system ges om det är nödvändigt för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda terroristbrott eller andra grova brott (artikel 52.1 i Etias-förordningen). Med terroristbrott och grova brott avses detsamma som i in- och utreseförordningen, se avsnittet ovan (artikel 3.1.15 och 3.1.16 i Etias-förordningen).

Etias-förordningen innehåller bestämmelser om förfarandet för åtkomst till Etias centrala system för brottsbekämpande ändamål (artikel 51). I förordningen regleras även villkoren för myndigheters åtkomst till uppgifter i systemet och till vilka uppgifter som de kan ges åtkomst (artikel 52). I likhet med in- och utresesystemet gäller som villkor att åtkomsten rör sökningar som är nödvändiga för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda terroristbrott eller andra grova brott. Vidare krävs att åtkomsten är nödvändig och proportionell i ett särskilt fall och att det finns bevis för eller rimliga skäl att anta att inhämtande av uppgifter i Etias centrala system kommer att bidra till att brotten i fråga förebyggs, förhindras, upptäcks eller utreds.

I likhet med VIS-förordningen samt in- och utreseförordningen ska medlemsstaterna utse de myndigheter som har rätt att begära sökning i Etias centrala system för brottsbekämpande ändamål och en eller flera centrala åtkomstpunkter som ska tillhandahålla åtkomsten för de utsedda myndigheterna (artikel 50.1 och 50.2 i Etias-förordningen). Medlemsstaterna ska föra en förteckning över de operativa enheter inom de utsedda myndigheterna som har tillstånd att begära sökning i uppgifter som lagras i Etias centrala system genom de centrala åtkomstpunkterna (artikel 50.3 i förordningen).

För att anpassa svensk rätt till Etias har ändringar gjorts i bland annat utlänningslagen, utlänningsdatalagen och polisens brottsdatalag. Dessa lagändringar har dock ännu inte trätt i kraft. De träder i kraft den dag regeringen bestämmer.

Några regler om vilka myndigheter som ska ha rätt att hämta in uppgifter i Etias centrala system för brottsbekämpande ändamål och vilken myndighet som ska utses till central åtkomstpunkt har ännu inte införts i svensk rätt. I departementspromemorian Anpassning av svensk rätt till EU:s nya system för reseuppgifter och resetillstånd (Ds 2021:19) föreslås att Polismyndigheten ska vara central åtkomstpunkt samt att Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten i den polisverksamhet som bedrivs vid myndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket och Försvarsmakten ska ha behörighet att begära sökning i Etias centrala system för brottsbekämpande ändamål. Enligt promemorian bör uppgiften att utse en eller flera operativa enheter som ska ha behörighet att begära sökning i Etias ankomma på varje behörig myndighet, vilket bör framgå av förordning.¹⁸

På motsvarande sätt som gäller för in- och utresesystemet får en utsedd myndighet och den centrala åtkomstpunkten ingå i samma organisation, men den centrala åtkomstpunkten ska agera helt oberoende av den utsedda myndigheten när den fullgör sina uppgifter enligt Etias-förordningen (artikel 50.2 andra stycket i Etias-förordningen). Endast vederbörligen bemyndigad personal vid de centrala åtkomstpunkterna ska ha åtkomstbehörighet till Etias centrala system (artikel 50.4 i förordningen).

En begäran om sökning i Etias ska, liksom en begäran om sökning i in- och utresesystemet, vara elektronisk eller skriftlig och innehålla en motivering. Den centrala åtkomstpunkten ska kontrollera om villkoren för åtkomst är uppfyllda innan begäran behandlas (artikel 51.1 och 51.2 i Etias-förordningen). I ett brådskande fall där det är nödvändigt att avvärja en överhängande fara för en persons liv som är kopplad till ett terroristbrott eller ett annat grovt brott, ska den centrala åtkomstpunkten behandla begäran omedelbart och ska först i efterhand kontrollera att alla villkor för åtkomst är uppfyllda (artikel 51.4 i förordningen).

¹⁸ Ds 2021:19 s. 92–94.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Under förutsättning att de förordningsändringar som föreslås i departementspromemorian genomförs kan Finanspolisen utses till en sådan operativ enhet inom en utsedd myndighet (Polismyndigheten) som ska ha behörighet att begära sökning i Etias.

För att i svensk rätt genomföra artikel 18.1 b v i direktivet bedömer utredningen att det krävs en reglering om att Finanspolisen ska vara behörig att framställa en begäran om sökning i det centrala systemet i Etias. En sådan reglering bör införas i föreskrifter på lägre nivå än lag. Enligt utredningens bedömning faller innehållet i regleringen inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen, se avsnitt 10.3.2. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen. Med avseende på Etias bör därigenom direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till uppgifter i databaser över gränsöverskridande resor vara uppfyllt.

Eftersom förfarandet för att ta del av uppgifter i Etias regleras i en EU-förordning är det inte möjligt att införa svenska regler om att Finanspolisen ska få tillgång till uppgifter i Etias inom en viss tid på det sätt som föreskrivs i direktivet (omedelbart). Enligt Etias-förordningen ska dock den särskilda åtkomstpunkten i vissa brådskande fall behandla en begäran om sökning omedelbart (artikel 51.4).

EU:s regelverk om Schengens informationssystem

SIS-förordningarna

Schengens informationssystem (SIS) är ett system som Schengenländerna använder för att utbyta information med varandra inom ramen för polissamarbete, straffrättsligt samarbete och migrationskontroll. I november 2018 antogs tre nya EU-förordningar om SIS: återvändandeförordningen¹⁹, gränsförordningen²⁰ och polisförord-

¹⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna.

²⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006.

ningen²¹. Dessa tre förordningar (SIS-förordningarna) ersätter EU:s tidigare regelverk om SIS (SIS II). Den nya versionen av SIS togs i drift i mars 2023.

SIS består dels av ett centralt datasystem, dels av nationella datasystem i de deltagande medlemsstaterna. De nationella datasystemen står i direkt förbindelse med det centrala datasystemet och innehåller en kopia av den information som vid varje tidpunkt finns i detta. Medlemsstaterna använder sitt nationella system för sökning mot centrala SIS eller mot den nationella kopian. Det är även i den nationella kopian som medlemsstaterna för in, uppdaterar och raderar registreringar i SIS.

Polismyndigheten är ansvarig för den svenska nationella delen av SIS. Myndigheten ska föra ett register som ska vara den svenska nationella delen av SIS (4 § lagen [2021:1187] med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem).

I SIS-förordningarna finns bestämmelser om nationella behöriga myndigheter med åtkomsträtt till uppgifter i SIS (artiklarna 44–47 i polisförordningen, artikel 34 i gränsförordningen och artikel 17.1 i återvändandeförordningen). I svenska kompletterande bestämmelser har pekats ut vilka svenska myndigheter som ska ha sådan åtkomst till systemet och för vilka syften (11 § förordningen [2021:1188] med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem). Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, åklagarmyndigheter, Tullverket, Kustbevakningen och Skatteverket ska ha åtkomst till uppgifter som förts in i SIS och rätt att söka i sådana uppgifter direkt eller i en kopia när de vidtar åtgärder i sin verksamhet för att förebygga, förhindra, avslöja, utreda eller lagföra terroristbrott eller andra grova brott (11 § 3 förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem).

²¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polis-samarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

När det gäller tillgången till uppgifter i SIS framgår av redovisningen ovan att direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar tillgång till uppgifter i databaser över gränsöverskridande resor tillgodoses av bestämmelserna i 11 § 3 förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om Schengens informationssystem.

Flygpassageraruppgifter

Regleringen om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen

I syfte att bekämpa terrorism och annan allvarlig brottslighet har myndigheter i flera länder i allt större utsträckning börjat samla in och analysera PNR-uppgifter. PNR är en förkortning av den engelska benämningen Passenger Name Record och avser uppgifter som passagerare lämnar vid bokning av flygresor och vid incheckning, till exempel namn, resedatum, resväg, bagageinformation och betalnings sätt. PNR-uppgifterna kan till exempel användas för att sälla ut tidigare okända passagerare som skulle kunna vara intressanta för myndigheterna att kontrollera. Uppgifterna kan även användas i samband med brottsutredningar eller för att analysera och fastställa misstänkta rese- och beteendemönster.²²

PNR-direktivet utgör ett unionsgemensamt regelverk för insamling och användning av PNR-uppgifter i viss brottsbekämpande verksamhet.²³ Direktivet har i svensk rätt genomförts i lagen (2018:1180) om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen (PNR-lagen). Lagen innehåller bestämmelser om lufttrafikföretags skyldigheter att överföra PNR-uppgifter till enheten för passagerarinformation vid Polismyndigheten och om behandling av PNR-uppgifter i verksamhet för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra terroristbrottslighet eller annan allvarlig brottslighet. Lagen ska både tillgodose behovet av tillgång till PNR-uppgifter i sådan verksamhet och skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid behandlingen av uppgifterna.

²² Prop. 2017/18:234 s. 24.

²³ Europaparlamentet och rådet direktiv (EU) 2016/681 om användning av passageraruppgifts-samlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet.

PNR-uppgifter som överförts från lufttrafikföretagen ska bevaras i en databas vid enheten för passagerarinformation vid Polismyndigheten (3 kap. 1 § PNR-lagen). Endast den som tjänstgör vid enheten för passagerarinformation och den som fullgör uppgifter enligt lagen får ha tillgång till PNR-information som behandlas vid enheten (3 kap. 7 § PNR-lagen). Med PNR-information avses, förutom PNR-uppgifter, resultatet av enheten för passagerarinformations behandling av sådana uppgifter.

PNR-information ska under vissa omständigheter överföras till behöriga myndigheter (4 kap. 1 § PNR-lagen). Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Försvarsmakten är behöriga myndigheter enligt PNR-lagen (3 § förordningen [2018:1181] om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen). Enheten för passagerarinformation ska så snart som möjligt överföra PNR-information till en behörig myndighet för att besvara en begäran om att ta del av sådan information (4 kap. 1 § första stycket 2 PNR-lagen). En överföring får endast ske om det av begäran framgår att PNR-informationen ska användas i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra terroristbrottslighet eller annan allvarlig brottslighet (4 kap. 6 § PNR-lagen).

Med terroristbrottslighet avses brott enligt artiklarna 3–12 och 14 i terrorismdirektivet (1 kap. 1 § tredje stycket PNR-lagen). Finansiering av terrorism regleras i artikel 11. Någon kvalifikation i fråga om straffets svårhetsgrad anges inte när det gäller terroristbrottslighet.

Med annan allvarlig brottslighet avses de brott som anges i bilaga II till PNR-direktivet och för vilka det i Sverige eller andra medlemsstater är föreskrivet fängelse i tre år eller mer (1 kap. 1 § fjärde stycket PNR-lagen). Kravet innebär att brott i flera fall måste bedömas som grova för att de ska omfattas av tillämpningsområdet även om de i och för sig finns förtecknade i listan. Så är exempelvis fallet med penningtvättsbrott och näringspenningtvätt. I svensk rätt är straffet för penningtvättsbrott och näringspenningtvätt fängelse i högst två år. För grovt brott är straffet fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Finanspolisen har enligt PNR-lagen redan möjlighet att begära PNR-information från enheten för passagerarinformation vid Polismyndigheten i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. Enheten är skyldig att så snart som möjligt överföra uppgifterna till Finanspolisen (4 kap. 1 § första stycket 2 PNR-lagen).

När det gäller penningtvättsbrott och näringspenningtvätt omfattas dock, som framgår ovan, endast grova brott av lagens tillämpningsområde. Eftersom lagen grundar sig på EU-rätten är det inte möjligt att i svensk rätt utvidga tillämpningsområdet till att även omfatta penningtvättsbrott och näringspenningtvätt av normalgraden.

Direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar tillgång till uppgifter i databaser över gränsöverskridande resor får när det gäller PNR-information anses tillgodoses av 4 kap. 1 § första stycket 2 PNR-lagen.

10.2.14 Bolagsregister

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till uppgifter i kommersiella databaser och register över ideella organisationer samt information om företags årsredovisning kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 18.1 b vi i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha omedelbar och direkt tillgång till fullständiga uppgifter i kommersiella databaser, inbegripet företags- och handelsregister samt databaser över personer i politiskt utsatt ställning. Av artikel 18.1 b xiii framgår vidare att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar och direkt tillgång till fullständiga uppgifter i register över ideella organisationer. Enligt artikel 18.1 b xvi ska finansunderrättelseenheten även ha omedelbar och direkt tillgång till fullständig information om företags årsredovisning.

För svensk del motsvaras detta närmast av uppgifter i aktiebolagsregistret, bankregistret, europabolagsregistret, europakooperativregistret, filialregistret, föreningsregistret, försäkringsförmedlarregistret, försäkringsregistret och handelsregistret som alla som förs av Bolagsverket. Eftersom stiftelser kan driva näringsverksamhet bör även uppgifter som finns i stiftelseregister som förs av länsstyrelserna träffas av regleringen. Däremot finns för svensk del inte något samlat register över ideella organisationer. Det finns inte heller någon reglering om databaser över personer i politiskt utsatt ställning.

Aktiebolagsregistret

Bolagsverket ska föra ett aktiebolagsregister för registrering enligt aktiebolagslagen eller annan författning (27 kap. 1 § ABL). Registret förs med hjälp av automatiserad behandling och ska hållas tillgängligt hos Bolagsverket. Syftet med registret är att ge offentlighet åt den information som ingår i registret (2 kap. 1 § första stycket aktiebolagsförordning [2005:559]).

I aktiebolagsförordningen regleras vilka uppgifter som ska antecknas i registret. Registret ska även innehålla vissa handlingar, bland annat årsredovisningar, revisionsberättelser, koncernredovisningar, koncernrevisionsberättelser och delårsrapporter (2 kap. 15 a §).

Bankregistret

Bolagsverket ska föra ett bankregister för banker och utländska banker med filial i Sverige (13 kap. 1 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse och 4 kap. 1 § förordningen [2004:329] om bank- och finansieringsrörelse). Bankregistret förs med hjälp av automatiserad behandling och ska hållas tillgängligt hos Bolagsverket (4 kap. 2 § förordningen om bank- och finansieringsrörelse). Syftet med registret är att ge offentlighet åt den information som ingår i registret (4 kap. 3 § första stycket förordningen om bank- och finansieringsrörelse).

I registret skrivs de uppgifter in som enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse, aktiebolagslagen, sparbankslagen (1987:619), lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar (föreningslagen), lagen (1992:160) om utländska filialer m.m. eller andra författningar ska anmälas för registrering eller i övrigt ska tas in i registret (13 kap. 1 §

första stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse). För bankaktiebolag ska registret innehålla bland annat års- och koncernredovisningar, revisions- och koncernrevisionsberättelser samt delårsrapporter (20 a § förordningen om bank- och finansieringsrörelse).

Europabolagsregistret

Bolagsverket ska föra europabolagsregistret som är ett register över europabolag (7 § första stycket lagen [2004:575] om europabolag). I fråga om registrering i europabolagsregistret tillämpas bestämmelserna i aktiebolagslagen och andra författningar om registrering i aktiebolagsregistret eller, om europabolaget driver bankrörelse, bankregistret. Om europabolaget är ett försäkringsföretag eller ett tjänstepensionsföretag tillämpas i stället bestämmelserna i aktiebolagslagen och andra författningar om registrering i försäkringsregistret.

Europakooperativregistret

Bolagsverket ska även föra europakooperativsregistret som är ett register över europakooperativ (10 § första stycket lagen [2006:595] om europakooperativ). I fråga om registrering i europakooperativsregistret tillämpas bestämmelserna i aktiebolagslagen och andra författningar om registrering i aktiebolagsregistret eller, om europakooperativet är ett försäkringsföretag eller ett tjänstepensionsföretag, försäkringsregistret.

Filialregistret

Bolagsverket ansvarar för registreringsärenden som gäller utländska filialer och ska föra ett filialregister. Registret förs med hjälp av automatiserad behandling och ska hållas tillgängligt hos Bolagsverket (13 § förordningen [1992:308] om utländska filialer och 1 § 1 förordningen [2007:1110] med instruktion för Bolagsverket). Syftet med registret är att ge offentlighet åt den information som ingår i registret (13 a § förordningen om utländska filialer).

I förordningen om utländska filialer regleras vilka uppgifter som ska föras in i filialregistret.

Föreningsregistret

Bolagsverket ska föra ett föreningsregister för registrering enligt föreningslagen eller annan författning (19 kap. 1 § föreningslagen). Föreningsregistret förs med hjälp av automatiserad behandling och ska hållas tillgängligt hos Bolagsverket (3 kap. 7 § förordningen [2018:759] om ekonomiska föreningar). Syftet med registret är att ge offentlighet åt den information som ingår i registret (3 kap. 1 § förordningen om ekonomiska föreningar). I förordningen om ekonomiska föreningar regleras vilka uppgifter som ska föras in eller antecknas i registret.

Försäkringsförmedlarregistret

Registrering av försäkringsförmedlare görs i försäkringsförmedlarregistret som förs av Bolagsverket (8 kap. 1 § första stycket lagen [2018:1219] om försäkringsdistribution och 5 kap. 1 § första stycket förordningen [2018:1231] om försäkringsdistribution). Registret förs med hjälp av automatiserad behandling och ska hållas tillgängligt hos Bolagsverket (5 kap. 1 § första stycket förordningen om försäkringsdistribution). Syftet med registret är att ge offentlighet åt den information som ingår i registret (5 kap. 2 § förordning om försäkringsdistribution).

I försäkringsförmedlarregistret skrivs de uppgifter in som enligt lag eller andra författningar ska tas in i register (8 kap. 1 § första stycket lagen om försäkringsdistribution).

Försäkringsregistret

Bolagsverket ska föra ett försäkringsregister för försäkringsföretag och tjänstepensionsföretag (17 kap. 1 § försäkringsrörelselagen [2010:2043], 14 kap. 2 § lagen [2019:742] om tjänstepensionsföretag, 4 kap. 1 § försäkringsrörelseförordningen [2011:257] och 1 kap. 3 § förordningen [2019:809] om tjänstepensionsföretag). Försäkringsregistret förs med hjälp av automatiserad behandling (2 § första stycket försäkringsrörelseförordningen). Syftet med registret är att ge offentlighet åt den information som ingår i registret (4 kap. 5 § försäkringsrörelseförordningen).

I försäkringsregistret skrivs de uppgifter in som enligt försäkringsrörelselagen, lagen om tjänstepensionsföretag aktiebolagslagen, föreningslagen eller andra författningar ska anmälas för registrering (17 kap. 1 § försäkringsrörelselagen och 14 kap. 2 § lagen om tjänstepensionsföretag). Försäkringsregistret ska bland annat innehålla års- och koncernredovisningar, revisions- och koncernrevisionsberättelser samt delårsrapporter (19, 25 och 29 §§ försäkringsrörelseförordningen).

Handelsregistret

Handelsregistret förs av Bolagsverket. Registret förs med hjälp av automatiserad behandling och ska hållas tillgängligt hos Bolagsverket. Syftet med handelsregistret är att ge offentlighet åt den information som ingår i registret (1 § handelsregisterlagen [1974:157] samt 1 och 1 a § handelsregisterförordningen [1974:188]).

Näringsidkare som kan registreras i registret är enskilda personer som utövar eller avser att utöva näringsverksamhet (enskilda näringsidkare), handelsbolag, ideella föreningar som utövar eller avser att utöva näringsverksamhet, registrerade trossamfund som utövar eller avser att utöva näringsverksamhet och bolagsmän i enkla bolag, om bolagsmännen utövar eller avser att utöva näringsverksamhet i bolaget. De näringsidkare som enligt bokföringslagen (1999:1078) är skyldiga att upprätta en årsredovisning är skyldiga ansöka om registrering (2 § handelsregisterlagen). Vilka uppgifter som ska registreras i handelsregistret framgår av handelsregisterlagen (4 §).

Stiftelseregister

Registrering av stiftelser görs i de stiftelseregister som förs av registreringsmyndigheterna. Registreringsmyndighet för en stiftelse är den länsstyrelse som regeringen har bestämt är tillsynsmyndighet i länet (10 kap. 1 § stiftelselagen [1994:1220]).

Stiftelseregistren förs med hjälp av automatiserad behandling. Syftet med registren är att ge offentlighet åt den information som ingår i registren. Registren får innehålla de uppgifter som framgår av 10 kap. stiftelselagen eller 31 b § lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m. (2 och 2 a §§ stiftelseförordningen [1995:1280]).

Ideella föreningar

Ideella föreningar omfattas som utgångspunkt inte av någon registreringskyldighet och det finns inte heller något samlat register över sådana föreningar. Däremot förekommer det att ideella föreningar registreras i olika register.

Ideella föreningar som har tilldelats organisationsnummer registreras hos Skatteverket (5 § lagen [1974:174] om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl.). För att en ideell förening ska få tillgång till banktjänster krävs i regel att föreningen har ett organisationsnummer. Ett stort antal ideella föreningar finns därför registrerade hos Skatteverket.

Handelsregistret innehåller uppgifter om ideella föreningar som driver näringsverksamhet. Registreringen är som huvudregel frivillig. Ideella föreningar som är skyldiga att upprätta en årsredovisning enligt bokföringslagen ska dock ansöka om registrering i handelsregistret (2 § andra stycket handelsregisterlagen).

Ideella föreningar kan även registreras i registret över idéburna organisationer som förs av Kammarkollegiet (lagen [2022:900] om registrering av idéburna organisationer). En sådan registrering är frivillig.

Sekretess

Som framgår av redovisningen ovan är som huvudregel syftet med de beskrivna registren att ge offentlighet åt den information som finns i registren.

I 21 kap. 3 § första stycket OSL finns bestämmelser om sekretess för vissa uppgifter om förföljda personer. Sekretess gäller för uppgift om en enskilds bostadsadress eller annan jämförbar uppgift som kan lämna upplysning om var den enskilde bor stadigvarande eller tillfälligt, den enskildes telefonnummer, e-postadress eller annan jämförbar uppgift som kan användas för att komma i kontakt med denne samt för motsvarande uppgifter om den enskildes anhöriga, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne kan komma att utsättas för hot eller våld eller lida annat allvarligt men om uppgiften röjs.

Sekretessen enligt 21 kap. 3 § första stycket OSL gäller dock inte för uppgifter i aktiebolagsregistret eller handelsregistret eller, i den ut-

sträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i annat liknande register (21 kap. 3 § andra stycket OSL). Av 5 § OSF framgår att sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket OSL inte gäller för uppgifter i bland annat bankregistret, europabolagsregistret, europakooperativregistret, filialregistret, föreningsregistret, försäkringsförmedlarregistret, försäkringsregistret och de stiftelseregister som förs av länsstyrelserna.

Utredningen bedömer att det inte finns någon annan sekretessbestämmelse som blir tillämplig på uppgifterna i registren. Uppgifterna är således offentliga.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Som framgår ovan bedömer utredningen att kommersiella databaser i den mening som avses i artikel 18 b vi i direktivet för svensk del motsvaras av aktiebolagsregistret, bankregistret, europabolagsregistret, europakooperativregistret, filialregistret, föreningsregistret, försäkringsförmedlarregistret, försäkringsregistret, handelsregistret och stiftelseregistren. Vissa av registren innehåller företags årsredovisningar. Databaser över personer i politiskt utsatt ställning behandlas i nästföljande avsnitt.

Enligt 6 kap. 5 § OSL ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Uppgifterna i nu aktuella register är offentliga. Finanspolisen kan således få tillgång till fullständiga uppgifter i registren enligt nuvarande reglering.

Utlämnande av uppgifter ur Bolagsverkets register kan ske på olika sätt, bland annat genom direktåtkomst eller annat elektroniskt informationsutbyte som grundas på överenskommelser mellan Bolagsverket och myndigheter. Exempelvis kan myndigheter få tillgång till grunddata genom att Bolagsverket distribuerar registret genom en filöverföring. Uppgifter i länsstyrelsernas stiftelseregister kan lämnas ut genom bland annat direktåtkomst.

Sammanfattningsvis innebär detta att kraven i artikel 18.1 b vi och 18.1 b xiii i direktivet på att finansunderrättelseenheten ska ha direkt och omedelbar tillgång till fullständiga uppgifter i kommersi-

ella databaser och information om företags årsredovisningar tillgodoses av gällande rätt.

Uppgifter som inte finns i databaser eller register

Som framgår ovan finns det för svensk del inte något samlat register över ideella föreningar. Det finns inte heller någon reglering om databaser eller register över personer i politiskt utsatt ställning.

Om den information som finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till enligt direktivet inte lagras i en databas eller finns i ett register ska medlemsstaterna enligt artikel 18.2 i direktivet vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att finansunderrättelseenheten kan få tillgång till informationen på annat sätt. En rimlig utgångspunkt är att det avser information som finns hos en myndighet eller en annan organisation till följd av befintlig reglering. Den avsedda innebörden kan inte vara att medlemsstaterna ska införa reglering om att en myndighet eller en annan organisation ska ha information av visst slag som den inte redan förfogar över.

Finanspolisen kan få tillgång till uppgifter om ideella föreningar genom registret över tilldelade organisationsnummer, handelsregistret och registret över idéburna organisationer. Uppgifter om registrerade trossamfund kan Finanspolisen få genom registret över trossamfund. Uppgifterna i registren är som utgångspunkt offentliga. De myndigheter som för registren är således skyldiga att efter Finanspolisens begäran lämna ut uppgifterna enligt 6 kap. 5 § OSL.

Finanspolisen kan även få tillgång till uppgifter om ideella föreningar genom registret över verkliga huvudmän. Ideella föreningar saknar i regel en verklig huvudman och ska därför enligt artikel 45.3 i penningtvättsförordningen registrera sig och sina ledande befattningshavare i registret över verkliga huvudmän. Enligt artikel 18.1 b xi och xii i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha direkt och omedelbar tillgång till fullständiga uppgifter i det nationella och de sammankopplade registren över verkliga huvudmän. Utredningens förslag till genomförande av denna artikel behandlas i avsnitt 8.9.1.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte krävs några lagstiftningsåtgärder för att uppfylla kravet på att medlemsstaterna ska säkerställa att finansunderrättelseenheten har tillgång till uppgifter om ideella organisationer (artikel 18 b xiii och 18.2).

Vad därefter gäller kravet på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till uppgifter om personer i politiskt utsatt ställning finns ingen svensk reglering som innebär att någon myndighet förfogar över sådana uppgifter.

En verksamhetsutövare måste bedöma om en kund eller en kunds verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning för att fullgöra sina skyldigheter avseende kundkännedom (artikel 16.1 da i penningtvättsförordningen). Finanspolisen kan med stöd av artikel 50.1a i penningtvättsförordningen begära att en verksamhetsutövare lämnar ut uppgifter om kunder eller kunders verkliga huvudmän som verksamhetsutövaren har bedömt är personer i politiskt utsatt ställning.

I övrigt innehåller svensk rätt inga krav på vare sig myndigheter eller andra organisationer att ha uppgifter om personer i politiskt utsatt ställning. Däremot finns det företag som har till affärsidé att tillhandahålla särskilda databaser som kan vara till hjälp för att identifiera personer i politiskt utsatt ställning. Sådana företag driver inte tillståndspliktig verksamhet och omfattas inte heller av något krav på registrering. Den avsedda innebörden av artikel 18.2 i direktivet kan enligt utredningens uppfattning inte vara att finansunderrättelseenheten genom reglering ska ges tillgång till ett sådant företags databaser.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte krävs några lagstiftningsåtgärder för att uppfylla kravet på att medlemsstaterna ska säkerställa att finansunderrättelseenheten har tillgång till uppgifter om personer i politiskt utsatt ställning (artikel 18.1 b vi i fråga om databaser över personer i politiskt utsatt ställning och 18.2).

10.2.15 Vägtrafikregister, luftfartygsregister och fartygsregister

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till information i nationella register över motorfordon, luftfartyg och fartyg bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Sjätte penningtvättsregistret

Enligt artikel 18.1 b vii i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha omedelbar och direkt tillgång till fullständig information i nationella register över motorfordon, luftfartyg och fartyg. För svensk del motsvaras det närmast av vägtrafikregistret, luftfartygsregistret och fartygsregistret.

Vägtrafikregister

Regleringen om vägtrafikregister

Vägtrafikregistret utgör ett samlat trafikadministrativt system som fungerar som en viktig samhällsresurs för hela vägtrafiksektorn. Ett av syftena med registret är att bistå enskilda, företag och offentliga organ med uppgifter som dessa aktörer i stor utsträckning är beroende av i sin dagliga verksamhet.

Transportstyrelsen är registreringsmyndighet för vägtrafikregistret (2 kap. 1 § vägtrafikdatalagen [2019:369], 1 kap. 6 § vägtrafikdataförordningen [2019:382] och 5 § 6 förordningen [2008:1300] med instruktion för Transportstyrelsen). Vilka uppgifter som ska registreras i vägtrafikregistret framgår av vägtrafikdatalagen (2 kap. 1 §) och vägtrafikförordningen (2 kap. 1 §).

Vägtrafikdataförordningen innehåller bestämmelser som ger Polismyndigheten rätt att få tillgång till vissa uppgifter i vägtrafikregistret. Transportstyrelsen ska på Polismyndighetens begäran utan dröjsmål lämna ut uppgifter om trängselskatt som gäller passager av en betalstation eller kontrollpunkt om det av begäran framgår att uppgifterna i ett brådskande fall behövs för att förhindra eller på annat sätt ingripa mot en handling som kan utgöra terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666) eller försök, förberedelse eller stämpling till eller underlåtenhet att avslöja eller förhindra sådant brott (5 kap. 3 a §). Transportstyrelsen ska vidare på Polismyndighetens begäran tillhandahålla en särskild sammanställning av uppgifter om körkort (5 kap. 5 §). Därutöver ska Transportstyrelsen på Polismyndighetens begäran lämna ut en uppgift om riskvärde (5 kap. 13 a §). Transportstyrelsen också på Polismyndighetens begäran lämna ut en personuppgift i vägtrafikregistret i form av en fotografisk bild av en enskild (5 kap. 14 §).

Tillgång till uppgifterna i vägtrafikregistret kan ges på ett flertal olika sätt. Bland annat kan uppgifter lämnas ut genom direktåtkomst (4 kap. 13–23 §§ vägtrafikdataförordningen), särskilda informationstjänster och annat elektroniskt informationsutbyte som grundas på överenskommelser mellan Transportstyrelsen och myndigheter eller bolag.²⁴

Sekretess

Uppgifter i vägtrafikregistret kan omfattas av sekretess enligt bland annat 18 kap. 10 § OSL (körkortets referensnummer), 22 kap. 1 § OSL och 6 § OSF (folkbokföring och liknande registrering), 27 kap. 1 § och 6 § andra stycket OSL (verksamhet som avser bestämmande av skatt), 29 kap. 5 a § OSL (verksamhet som avser infrastrukturavgift) samt 35 kap. 4 § första stycket 3 OSL (belastningsuppgifter). I propositionen Behandling av personuppgifter samt registrering och användning av fordon på vägtrafikområdet finns en mer utförlig redovisning av tillämpliga sekretessbestämmelser.²⁵

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Uppgifter i vägtrafikregistret kan omfattas av sekretess. Enligt nuvarande reglering har Polismyndigheten endast rätt att ta del av vissa uppgifter i registret som kan omfattas av sekretess. Nuvarande reglering tillgodoser därför inte direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till fullständiga uppgifter i nationella register över motorfordon.

Transportstyrelsen får medge direktåtkomst till uppgifter i vägtrafikregistret. Direktåtkomst kan vara ett sätt att uppfylla direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar tillgång till uppgifter i register över motorfordon. Enligt nuvarande reglering får dock direktåtkomst endast medges till vissa uppgifter i vägtrafikregistret (3 kap. 4 § vägtrafikdatalagen). Därmed kan inte heller kravet på att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar tillgång till uppgifterna anses tillgodoses av nuvarande reglering.

²⁴ Prop. 2018/19:33 s. 52 f.

²⁵ Prop. 2018/19:33 s. 150 f.

För att i svensk rätt genomföra artikel 18.1 b vii i direktivet med avseende på register över motorfordon bör det därför införas en ny reglering om utlämnande av uppgifter i vägtrafikregistret till finansunderrättelseenheten.

Regleringen bör ske i föreskrifter på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens bedömning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen, se avsnitt 10.3.2. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

Luftfartygsregister

Regleringen om luftfartygsregister

Transportstyrelsen för register över luftfartyg, benämnt luftfartygsregistret (2 kap. 1 § luftfartslagen [2010:500] och 5 § 2 förordningen med instruktion för Transportstyrelsen). I registret ska föras in uppgifter om motordrivna luftfartyg och segelflygplan. Detsamma gäller andra luftfartyg som ska användas till luftfart utom svenskt område. Registrering i luftfartygsregistret är en förutsättning för att ett luftfartyg ska få användas vid luftfart.

Registret används i huvudsak för olika offentliga ändamål. Ytterligare regler om registrering i luftfartsregistret, bland annat vilka uppgifter om varje luftfartyg som ska föras in i registret, finns i förordningen (1986:172) om luftfartygsregistret m.m.

Sekretess

Uppgifterna i luftfartygsregistret är i huvudsak offentliga. Vissa sekretessbestämmelser som gäller för alla myndigheter kan dock bli tillämpliga på uppgifter i registret, till exempel 21 kap. 3 § OSL (sekretess för vissa uppgifter om förföljda personer) och 21 kap. 7 § OSL (behandling i strid med dataskyddsregleringen).

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Regleringen om luftfartygsregister innehåller inte några bestämmelser om utlämnande av uppgifter till myndigheter och enskilda på det sätt som regleringen om vägtrafikregister gör. Som framgår ovan kan vissa sekretessbestämmelser som gäller för alla myndigheter bli tillämpliga, men det bör vara ovanligt att uppgifter i luftfartygsregistret omfattas av sekretess. För att uppfylla direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till fullständig information i nationella register över luftfartyg behöver det dock enligt utredningens uppfattning införas en uppgiftsskyldighet för Transportstyrelsen i förhållande till finansunderrättelseenheten som bryter sekretessen enligt 21 kap. 3 § OSL. Nuvarande reglering uppfyller inte heller kravet på att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar tillgång till uppgifterna.

För att i svensk rätt genomföra artikel 18.1 b vii i direktivet med avseende på register över luftfartyg bör det därför införas en ny reglering om utlämnande av uppgifter i registret över luftfartyg till finansunderrättelseenheten.

Regleringen bör ske i föreskrifter på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen, se avsnitt 10.3.2. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

Fartygsregistret

Fartygsregistret är inrättat för registrering av skepp, skeppsbyggen och båtar. Transportstyrelsen är registreringsmyndighet (1 kap. 2 § sjölagen [1994:1009], 1 kap. 1 § fartygsregisterförordningen [1975:927] och 5 § 3 förordningen med instruktion för Transportstyrelsen). Syftet med fartygsregistret är att ge offentlighet åt den information som ingår i registret (1 kap. 2 a § sjölagen).

I fartygsregisterförordningen regleras vilka uppgifter som ska föras in i fartygsregistret. Uppgifter ur registret lämnas i form av registerutdrag (5 kap. 26 §).

Transportstyrelsen får ge en myndighet eller någon annan direktåtkomst till fartygsregistret för de ändamål registret har i fråga om personuppgifter (1 kap. 2 och 4 §§ fartygsregisterförordningen).

Sekretess

Uppgifterna i fartygsregistret är i huvudsak offentliga. I likhet med luftfartygsregistret kan dock vissa sekretessbestämmelser som gäller för alla myndigheter bli tillämpliga på uppgifter i registret, till exempel 21 kap. 3 § OSL (sekretess för vissa uppgifter om förföljda personer) och 21 kap. 7 § OSL (behandling i strid med dataskyddsregleringen).

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Som framgår ovan kan vissa sekretessbestämmelser som gäller för alla myndigheter bli tillämpliga på uppgifter i fartygsregistret, men i likhet med luftfartygsregistret bör det vara ovanligt att uppgifter i registret omfattas av sekretess. För att uppfylla direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till fullständig information i nationella register över fartyg behöver det dock enligt utredningens uppfattning införas en uppgiftsskyldighet för Transportstyrelsen i förhållande till finansunderrättelseenheten som bryter sekretessen enligt 21 kap. 3 § OSL.

Transportstyrelsen får medge direktåtkomst till uppgifter i fartygsregistret för de ändamål registret har, bland annat för ändamålet att tillhandahålla uppgifter för verksamhet som staten ansvarar för enligt lag eller annan författning som för att kunna utföras förutsätter tillgång till den information som finns i registret (1 kap. 2 § 1 c och 4 § fartygsregisterförordningen). Direktåtkomst kan vara ett sätt att uppfylla direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar tillgång till uppgifter i nationella register över fartyg. Fartygsregisterförordningen innehåller inte några begränsningar av vilka uppgifter som får tillhandahållas genom direktåtkomst. Därmed behöver det inte införas någon reglering för att uppfylla direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar tillgång till uppgifterna.

För att i svensk rätt genomföra artikel 18.1 b vii i direktivet med avseende på nationella register över fartyg bör det införas en ny reglering om utlämnande av uppgifter i fartygsregistret till finansunderrättelseenheten. En sådan reglering bör ske i föreskrifter på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen, se av-

snitt 10.3.2. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

10.2.16 Socialförsäkringsregister

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till uppgifter i socialförsäkringsregister bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 18.1 b viii i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha omedelbar och direkt tillgång till fullständiga uppgifter i nationella socialförsäkringsregister.

Svensk rätt innehåller inte någon reglering om socialförsäkringsregister. Däremot behandlar Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten uppgifter om socialförsäkringsförmåner i sina verksamheter.

Regleringen om behandling av personuppgifter i verksamhet som avser socialförsäkringsförmåner

Försäkringskassan administrerar en stor del av den svenska socialförsäkringen och hanterar därutöver ett antal andra bidrag och ersättningar. Pensionsmyndigheten har i uppdrag att administrera och betala ut pensioner och andra förmåner som administreras av myndigheten.

I 114 kap. socialförsäkringsbalken finns bestämmelser som ska tillämpas vid Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens behandling av personuppgifter i verksamhet som gäller förmåner enligt socialförsäkringsbalken (2 §). Med sådana förmåner avses familjeförmåner, förmåner vid sjukdom eller arbetsskada, särskilda förmåner vid funktionshinder, förmåner vid ålderdom, förmåner till efterlevande och bostadsstöd. Bestämmelserna ska också tillämpas vid behandling av personuppgifter i verksamhet som avser andra förmåner och ersättningar som enligt lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen handläggs av Försäkringskassan eller Pensionsmyndigheten.

Direktåtkomst till personuppgifter i verksamhet som avser socialförsäkringsförmåner är tillåten endast i den utsträckning som anges i lag eller förordning (114 kap. 14 § socialförsäkringsbalken och 4–6 §§ förordningen [2024:14] om behandling av personuppgifter vid Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten).

Sekretess

Sekretess gäller hos Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten för bland annat uppgift om en enskilds hälsotillstånd eller andra personliga förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs, och uppgiften förekommer i ett ärende (28 kap. 1 § OSL).

I Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamheter gäller även de generellt tillämpliga sekretessbestämmelserna i 21 kap. OSL.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Personuppgifter som behandlas i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamheter som avser socialförsäkringsförmåner kan ingå i register (114 kap. 2 § andra stycket socialförsäkringsbalken), men som konstateras ovan finns det inte någon reglering om socialförsäkringsregister i svensk rätt. Om den information som finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till enligt direktivet inte lagras i databaser eller register ska medlemsstaterna enligt artikel 18.2 i direktivet vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att finansunderrättelseenheten får tillgång till informationen på annat sätt.

I Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamheter som avser socialförsäkringsförmåner gäller sekretess för bland annat vissa uppgifter om enskilds personliga förhållanden. Myndigheterna har enligt nuvarande reglering endast en begränsad uppgiftsskyldighet i förhållande till Polismyndigheten (se till exempel 2 § lagen om [2016:774] uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet och 2 § förordningen [2016:775] om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet). Nuvarande reglering tillgodoser därför inte direktivets krav på att medlemsstaterna

ska säkerställa att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till information om socialförsäkringsförmåner.

För att i svensk rätt genomföra artikel 18.1 b viii och 18.2 i direktivet bör det därför införas en ny reglering om utlämnande av personuppgifter som behandlas i Försäkringskassans och Pensionsmyndighetens verksamheter som avser socialförsäkringsförmåner till finansunderrättelseenheten. Regleringen bör ske i föreskrifter på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen, se avsnitt 10.3.2. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

10.2.17 Uppgifter i tullverksamhet

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till uppgifter i tullverksamhet bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 18.1 b ix i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha omedelbar tillgång till fullständiga uppgifter i tullverksamhet (*eng. customs data*), inbegripet uppgifter om in- och utförsel av kontanta medel.

För svensk del motsvaras det närmast av uppgifter i tulldatabasen och tullinformationssystemet samt av andra uppgifter som behandlas i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet. Utlämnande av uppgifter om in- och utförsel av kontanta medel regleras i kontantkontrollförordningen.

Tulldatabasen

Regleringen om tulldatabasen

Tulldatabasen är en samling uppgifter som med hjälp av automatiserad behandling används gemensamt i Tullverkets verksamhet för de ändamål som anges i lagen (2001:185) om behandling av uppgifter

i Tullverkets verksamhet (2 kap. 1 §). I databasen får uppgifter behandlas om personer som omfattas av Tullverkets verksamhet enligt 1 kap. 4 § 1–3 samma lag, till exempel bestämmande, redovisning, betalning och återbetalning av tull, annan skatt och avgifter samt tillsyn, kontroll, uppföljning och planering av verksamheten (2 kap. 2 § samma lag). Uppgifter om andra personer får behandlas om det behövs för handläggningen av ett ärende.

Vilka uppgifter som får behandlas i tulldatabasen framgår av 2 kap. 3 § lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet och föreskrifter som meddelas av Tullverket (1 kap. 2 § förordningen [2001:646] om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet).

Kronofogdemyndigheten, Skatteverket och en enskild får medges direktåtkomst till tulldatabasen i den utsträckning som följer av 2 kap. 7 och 8 §§ lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet.

Sekretess

Enligt 27 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess i verksamhet av visst slag på skatteområdet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Sekretessen är absolut. Av 27 kap. 1 § tredje stycket OSL framgår att med skatt menas i 27 kap. OSL även tull och annan indirekt skatt.

Enligt 27 kap. 3 § första stycket OSL gäller sekretessen enligt 27 kap. 1 § OSL för uppgift hos Tullverket. Sekretessens styrka är här begränsad till ett omvänt skaderekvisit, det vill säga sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Motsvarande sekretess gäller enligt paragrafens andra stycke i en myndighets verksamhet som avser förande av eller uttag ur tulldatabasen enligt lagen om behandling av uppgifter i Tullverkets verksamhet för uppgift som har tillförts databasen. Denna bestämmelse är tillämplig både hos Tullverket och hos de myndigheter som har direktåtkomst till uppgifter i databasen.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Uppgifter i tulldatabasen kan omfattas av sekretess. Tullverket har inte någon uppgiftsskyldighet i förhållande till Polismyndigheten i fråga om uppgifter i tulldatabasen. Nuvarande reglering tillgodoser

därför inte direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar tillgång till fullständiga uppgifter i tullverksamhet i fråga om tulldatabasen.

För att i svensk rätt genomföra artikel 18.1 b ix i direktivet bör det därför införas en ny reglering om utlämnande av uppgifter i tull-databasen till finansunderrättelseenheten. En sådan reglering bör ske i föreskrifter på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen, se avsnitt 10.3.2. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

Tullinformationssystemet

Regleringen om tullinformationssystemet

Tullinformationssystemet (TIS) är en gemensam internationell databas som syftar till att underlätta informationsutbytet mellan EU:s medlemsstater i syfte att effektivisera bekämpningen av brott inom tullområdet. Systemet grundar sig på dels rådets förordning (EG) nr 515/97 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas administrativa myndigheter och om samarbete mellan dessa och kommissionen för att säkerställa en korrekt tillämpning av tull- och jordbrukslagstiftningen (rådsförordningen), dels rådets beslut 2009/917/RIF av den 30 november 2009 om användning av informationsteknik för tulländamål (rådsbeslutet).

TIS består av två databaser – TIS-EU för verksamheten under Effektiv handel (icke brottsbekämpande verksamhet) och TIS-MS för den brottsbekämpande verksamheten. TIS-EU ska hjälpa tullmyndigheterna och andra behöriga myndigheter att utbyta information för att bekämpa brott mot EU:s gemensamma tull- och jordbrukslagstiftning medan TIS-MS ska underlätta informationsutbyte för att bekämpa brott mot medlemsstaternas nationella tulllagstiftning.²⁶ Tullinformationssystemet innehåller också en särskild databas kallad FIDE med information om pågående och avslutade tullutredningar.

Förordningen (2016:904) om tullinformationssystemet innehåller kompletterande bestämmelser till rådsförordningen avseende svenska myndigheters användning av TIS samt genomför rådsbeslutet (1 §).

²⁶ Prop. 2016/17:91 s. 51.

Tillgång till uppgifter i TIS får ges till de nationella myndigheter som medlemsstaterna har utsett. Dessa myndigheter ska vara tullmyndigheter men kan också vara andra nationella myndigheter som har sådana uppgifter och befogenheter att ingripa mot den berörda brottsligheten att de behöver ha tillgång till TIS (artikel 29.1 och 29.2 i rådsförordningen samt artikel 7 i rådsbeslutet). En förteckning över de myndigheter som har utsetts ska skickas till kommissionen och förteckningen ska offentliggöras i Europeiska unionens officiella tidning (artikel 29.2 i rådsförordningen).

För svensk del är det Tullverket som får föra in uppgifter i TIS i enlighet med rådsförordningen och rådsbeslutet (3 § förordningen om tullinformationssystemet). Tullverket är också behörig myndighet enligt rådsbeslutet (4 § förordningen om tullinformationssystemet). Uppgifter ur TIS-EU får användas av Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Läkemedelsverket, Polismyndigheten, Statens jordbruksverk och Tullverket i den utsträckning myndigheten har befogenhet att vidta åtgärder för att förebygga, utreda och beivra överträdelser av EU:s tull- eller jordbrukslagstiftning (5 §). Uppgifter ur TIS-MS får användas av Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Läkemedelsverket, Polismyndigheten, Skatteverket och Tullverket i den utsträckning myndigheten har befogenhet att vidta åtgärder för att förebygga, utreda och beivra överträdelser av nationell lagstiftning (6 §). Myndigheterna får ha direktåtkomst till TIS i den utsträckning som följer av 7–9 §§ förordningen om tullinformationssystemet.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Som framgår av det ovanstående har Polismyndigheten enligt nuvarande reglering redan tillgång till uppgifter i TIS. EU-rätten gör det inte möjligt att utvidga Polismyndighetens tillgång till TIS för att kunna fullgöra andra uppgifter än de som anges i rådsförordningen och rådsbeslutet (förebygga, utreda och beivra aktiviteter som strider mot tull- eller jordbrukslagstiftningen eller nationell tulllagstiftning). Mot den bakgrunden anser utredningen att det inte skulle vara förenligt med EU-rätten att i svensk rätt införa en reglering som ger Polismyndigheten tillgång till uppgifter i TIS för några andra syften än de som anges i nuvarande reglering.

Kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen

Regleringen om kontroller av kontanta medel som förs in eller ut ur EU

Kontantkontrollförordningen innehåller bestämmelser om bland annat skyldighet att redovisa kontanta medel som förs in eller ut ur EU. Syftet med förordningen är att föreskriva ett system för kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur EU, för att komplettera den rättsliga ram för förebyggande och förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism som fastställs i fjärde penningtvättsdirektivet (artikel 1).²⁷

Med uttrycket kontanta medel avses kontanter, överlåtbara innehavarinstrument, råvaror som används som mycket likvida värdebevarare och förbetalda kort (artikel 2.1 a i kontantkontrollförordningen).

Skyldigheten att anmäla ledsagade kontanta medel framgår av artikel 3.1 i förordningen. En bärare som medför kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro ska anmäla dessa till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där de reser in i eller ut ur EU och göra de kontanta medlen tillgängliga för kontroll.

Skyldigheten att redovisa oledsagade kontanta medel framgår av artikel 4.1. Om oledsagade kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro förs in i eller ut ur EU får de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där de kontanta medlen förs in i eller ut ur EU kräva att avsändaren eller mottagaren av de kontanta medlen, eller en företrädare, allt efter omständigheterna, lämnar en redovisning, inom en fast tidsfrist på 30 dagar. De behöriga myndigheterna får tillfälligt kvarhålla de kontanta medlen tills avsändaren, mottagaren eller en företrädare lämnar redovisningen.

De behöriga myndigheterna ska enligt artikel 9.1 registrera den information som erhålls i enlighet med artikel 3 (skyldighet att anmäla ledsagade kontanta medel), artikel 4 (skyldighet att redovisa oledsagade kontanta medel), artikel 5.3 (om skyldigheten att anmäla kontanta medel enligt artikel 3 eller 4 inte har fullgjorts) eller artikel 6 (belopp under tröskelvärdet som misstänks ha anknytning till brottslig handling) och översända den till finansunderrättelseenheten i den medlemsstat där informationen erhölls.

²⁷ Hänvisningar till fjärde penningtvättsdirektivet ska anses som hänvisningar till penningtvättsförordningen och sjätte penningtvättsdirektivet, se artikel 64 i penningtvättsförordningen.

Tullverket är behörig myndighet vid tillämpning av kontantkontrollförordningen, liksom Polismyndigheten och Kustbevakningen, när dessa myndigheter medverkar i Tullverkets kontrollverksamhet.²⁸

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Det följer direkt av kontantkontrollförordningen att Tullverket ska rapportera uppgifter om kontanta medel som förs in eller ut ur EU till finansunderrättelseenheten, det vill säga till Finanspolisen (artikel 9.1). Enligt utredningens uppfattning tillgodoser de reglerna direktivets krav på finansunderrättelseenhetens tillgång till uppgifter om in- och utförsel av kontanta medel.

Uppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet

Regleringen om personuppgiftsbehandling i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet

I lagen (2018:1694) om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område finns bestämmelser om gemensamt tillgängliga uppgifter. Uttrycket gemensamt tillgängliga uppgifter täcker inte enbart register i traditionell bemärkelse utan alla uppgiftssamlingar i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet avsedda för en obestämd krets av personer.²⁹

Personuppgifter som får göras gemensamt tillgängliga är 1) uppgifter som kan antas ha samband med misstänkt brottslig verksamhet, om den misstänkta verksamheten innefattar brott för vilket det är föreskrivet fängelse i ett år eller mer, eller sker systematiskt, 2) uppgifter som behövs för övervakningen av en person som kan antas komma att begå brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer, och är allvarligt kriminellt belastad, 3) uppgifter som förekommer i ett ärende om utredning av eller lagföring för brott, 4) uppgifter som förekommer i ett ärende om uppbörd, 5) uppgifter som har rapporterats till Tullverkets ledningscentraler, samt 6) uppgifter som behandlas i syfte att fullgöra internationella åtaganden, om det krävs för att den aktuella förpliktelsen ska kunna fullgöras (3 kap. 2 §).

²⁸ Prop. 2020/21:184 s. 23.

²⁹ Prop. 2016/17:91 s. 116.

Polismyndigheten får för ett syfte som anges i 1 kap. 2 § brottsdatalogen (2018:1177) medges direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga (3 kap. 7 §). Ett sådant syfte är att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Med utgångspunkt i finansunderrättelseenhetens uppgifter och ansvar enligt sjätte penningtvättsdirektivet bör de uppgifter som får göras gemensamt tillgängliga enligt lagen om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område i hög grad motsvara de uppgifter i tullverksamhet som finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till enligt direktivet. Eftersom Finanspolisen kan medges direktåtkomst till uppgifterna uppfylls direktivets krav på finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar tillgång till uppgifterna. Kraven i artikel 18.1 ix i tillgodoses således av gällande rätt när det gäller uppgifter som Tullverket behandlar i den brottsbekämpande verksamheten.

10.2.18 Vapenregister

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till information som finns i nationella vapenregister tillgodoses av gällande rätt.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 18.1 b x i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha omedelbar och direkt tillgång till fullständiga uppgifter i nationella vapenregister. För svensk del motsvaras det närmast av de register som regleras i 1 a kap. vapenlagen (1996:67).

Regleringen om vapenregister

Polismyndigheten ska enligt 1 a kap. 7 § vapenlagen med hjälp av automatiserad behandling föra separata register över 1) personer eller organisationer som har meddelats tillstånd att inneha skjutvapen eller

ammunition m.m. (vapeninnehavarregistret), 2) skjutvapen som en person eller organisation har fått tillstånd att inneha, skjutvapen som har upphittats eller skjutvapen som har anmälts stulna eller försvunna (vapenregistret), 3) personer eller organisationer som har meddelats tillstånd att driva handel med skjutvapen m.m. (vapenhandlarregistret och vapenmäklarregistret) samt 4) sammanslutningar som har auktoriserats enligt vapenlagen (registret över auktoriserade sammanslutningar för jakt- eller målskytte). I vapenförordningen (1996:70) finns ytterligare bestämmelser om registrens innehåll (1 a kap. 1 §).

Vapenregistren ska ha till ändamål att underlätta handläggningen av frågor om tillstånd enligt vapenlagen samt ge information om sådana uppgifter som behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller beivra brott med anknytning till skjutvapen (1 a kap. 8 § vapenlagen).

Hos Polismyndigheten får uppgifter i vapenregister ges till 1) anställda som handlägger vapenärenden, 2) anställda som arbetar vid myndighetens ledningscentraler och 3) de särskilt angivna tjänstemän vid myndigheten som avses i 3 kap. 6 § andra stycket polisens brottsdatalag (1 a kap. 4 § vapenförordningen).

Bestämmelserna i 3 kap. 6 § andra stycket polisens brottsdatalag gäller för sökningar som görs av särskilt utvalda tjänstemän

1. när de utför beredningsuppgifter i underrättelseverksamhet och arbetet befinner sig i ett inledande skede,
2. i syfte att i underrättelseverksamhet bearbeta och analysera personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga med stöd av 3 kap. 2 § första stycket 1 eller 2 polisens brottsdatalag och som enbart dessa tjänstemän har tillgång till,
3. i syfte att utreda brott för vilket det är föreskrivet fängelse i fyra år eller mer, eller
4. i syfte att samordna utredningar om brott som kan vara systematiska och för vilka det är föreskrivet fängelse i två år eller mer.

Anställda hos Finanspolisen tillhör de särskilt angivna tjänstemän som avses i 3 kap. 6 § andra stycket polisens brottsdatalag.

Genomförande i svensk rätt

Som framgår ovan har Finanspolisen direkt tillgång till fullständiga uppgifter i vapenregistren enligt vapenlagen och vapenförordningen. Direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till uppgifter i vapenregister tillgodoses således av gällande rätt.

10.2.19 Information hos finansiella tillsynsorgan

Utredningens förslag: Finansinspektionen ska på begäran lämna de uppgifter som finansunderrättelseenheten behöver för att kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. En sådan begäran ska behandlas med särskild skyndsamhet.

En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämelse som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 18.1 b xiv i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha omedelbar tillgång till fullständig information som innehåses av finansiella tillsynsorgan, i enlighet med artiklarna 45 och 50.2 i direktivet. För svensk del är Finansinspektionen finansiell tillsynsmyndighet.

Sekretess

I avsnitt 18.8 finns en redovisning av de sekretessbestämmelser som blir tillämpliga i Finansinspektionens verksamhet.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Bestämmelserna i artikel 18.1 b xiv i direktivet kan enligt utredningens uppfattning inte tolkas som att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar tillgång till alla uppgifter som finns hos finansiella tillsynsorgan. En rimlig tolkning är i stället att hänvisningen till artiklarna 45 och 50.2 i direktivet sätter gränserna för vilka uppgifter som omfattas av bestämmelserna.

Enligt artikel 45.1 i direktivet har behöriga myndigheter, vilket för svensk del omfattar såväl Finanspolisen som Finansinspektionen, en generell samarbetskyldighet i förhållande till varandra för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Medlemsstaterna får enligt artikel 45.3 inte förbjuda eller föreskriva orimligt eller onödigt restriktiva villkor för informationsutbyte eller bistånd mellan behöriga myndigheter. Av artikel 50.2 b framgår att sekretess inte ska hindra utbyte av information mellan finansiella tillsynsorgan och finansunderrättelseenheten. Mot den bakgrunden får artikel 18.1 b xiv anses innebära att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till de uppgifter hos finansiella tillsynsorgan som finansunderrättelseenheten behöver för att kunna utföra sina uppgifter med avseende på bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Medlemsstaterna får enligt direktivet i undantagsfall tillåta att finansunderrättelseenheten inte ges tillgång till begärd information om tillgången till informationen skulle ha en negativ inverkan på pågående utredningar eller om tillgången till information skulle vara klart oproportionerlig i förhållande till en fysisk persons legitima intresse med avseende på det ändamål för vilket informationen har begärts (artikel 18.2a i direktivet). Denna möjlighet bör utnyttjas när det gäller uppgifter som finns hos Finansinspektionen, se även avsnitt 10.2.27.

I Finansinspektionens verksamhet gäller sekretess för vissa uppgifter. Nuvarande reglering tillgodoser därför inte direktivets krav på finansunderrättelseenhetens tillgång till information som innehas av finansiella tillsynsorgan. Inte heller kravet på att finansunderrättelse-

enheten ska ha omedelbar tillgång till uppgifterna tillgodoses av nuvarande reglering.

För att i svensk rätt genomföra artikel 18.1 b xiv i direktivet bör det därför införas en ny reglering om uppgiftsskyldighet för Finansinspektionen i förhållande till finansunderrättelseenheten. Denna uppgiftsskyldighet är inte begränsad till uppgifter i en viss databas eller register eller uppgifter av ett speciellt slag, utan avser alla uppgifter som Finansinspektionen förfogar över som finansunderrättelseenheten behöver för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. I så motto liknar den föreslagna uppgiftsskyldigheten den uppgiftsskyldighet som myndigheter har i förhållande till varandra inom ramen för samverkan enligt lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet (2 §) och finansunderrättelseenhetens uppgiftsskyldighet i förhållande till vissa brottsbekämpande myndigheter enligt lagen om finansiell information i brottsbekämpningen (4 §). En liknande uppgiftsskyldighet finns även för deltagare inom ramen för samverkan enligt penningtvättslagen (4 a kap. 3 §). De lagarna innehåller även ett undantag från uppgiftsskyldigheten som i allt väsentligt motsvarar det undantag från finansunderrättelseenhetens tillgång till information som får införas enligt 18.2a i sjätte penningtvättsdirektivet. Undantaget i lagen om finansiell information i brottsbekämpningen genomför artikel 7.2 i direktivet om finansiell information som har i princip har samma lydelse som undantaget i sjätte penningtvättsdirektivet. Mot denna bakgrund finns det enligt utredningens uppfattning skäl att reglera Finansinspektionens uppgiftsskyldighet i förhållande till finansunderrättelseenheten på lagnivå, trots att föreskrifter om uppgiftsskyldighet för en myndighet under regeringen faller inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen, se avsnitt 10.2.3.

Mot denna bakgrund bör det i den nya penningtvättslagen införas en bestämmelse som anger att Finansinspektionen på begäran ska lämna ut de uppgifter som finansunderrättelseenheten behöver för att kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. För att uppfylla direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar tillgång till uppgifterna bör det av bestämmelsen framgå att en sådan begäran ska behandlas med särskild skyndsamhet. Det bör av den nya penningtvättslagen även framgå att en uppgift inte behöver lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på upp-

giften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företrädare framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Det motsvarar i huvudsak begränsningen som finns i 2 § andra stycket lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, 4 § andra stycket lagen om finansiell information i brottsbekämpningen och 4 a kap. 3 § andra stycket penningtvättslagen.

10.2.20 Handel med utsläppsrätter

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till information som finns i databaser som lagrar uppgifter om handel med utsläppsrätter för koldioxid tillgodoses av gällande rätt.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 18.1 b xv i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha omedelbar och direkt tillgång till fullständiga uppgifter i databaser som lagrar uppgifter om handel med utsläppsrätter för koldioxid enligt kommissionens förordning (EU) 389/2013.³⁰ Detta får antas avse det så kallade unionsregistret som har inrättats enligt nämnda förordning.

Utsläppshandelsdirektivet

Genom utsläppshandelsdirektivet inrättades ett system för handel med utsläppsrätter inom EU.³¹ Det totala antalet utsläppsrätter inom utsläppshandelssystemet är begränsat och antalet nya utsläppsrätter som utfärdas sänks från år till år. På så sätt begränsas den mängd utsläpp av växthusgaser som sammantaget får släppas ut från de verksam-

³⁰ Kommissionens förordning (EU) nr 389/2013 av den 2 maj 2013 om upprättande av ett unionsregister i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG och nr 406/2009/EG samt om upphävande av kommissionens förordningar (EU) nr 920/2010 och (EU) nr 1193/2011.

³¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växt husgaser inom unionen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG.

heter som omfattas av systemet. Tanken är att utbud och efterfrågan ska reglera priset och att den gradvisa minskningen leder till att det blir mindre kostsamt att minska utsläppen än att införskaffa fler utsläppsrätter.

Verksamhetsutövare kan erhålla utsläppsrätter på i huvudsak tre olika sätt: genom gratis tilldelning, auktionering eller förvärv på den öppna marknaden.

Förordningen om inrättandet av unionsregistret

Sedan den 1 januari 2012 hålls utsläppsrätter i ett gemensamt register för EU som kallas för unionsregistret, vilket har inrättats genom kommissionens förordning (EU) 389/2013. Unionsregistret är i praktiken en elektronisk plattform för att hantera uppgifter om bland annat upprättande av konton, utfärdande av tilldelade utsläppsrätter, köp och försäljning av utsläppsrätter samt överlämnande av utsläppsrätter. De verksamhetsutövare eller privatpersoner som vill handla med utsläppsrätter kan ansöka hos den nationella administratören om att öppna ett konto i registret.

Utsläppshandeln har delats in i handelsperioder. Från och med den fjärde handelsperioden, som inleddes den 1 januari 2021, ersattes förordning (EU) 389/2013 av kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/1122 vad gäller unionsregistrets funktion (registerförordningen).³² Förordning (EU) 389/2013 ska dock fortsätta att gälla till och med den 1 januari 2026 för alla åtgärder som krävs i förhållande till handelsperioden 2013–2020 (artikel 88 i registerförordningen).

Svensk reglering om kontoföring i unionsregistret

De svenska bestämmelserna om kontoföring i unionsregistret finns i lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser och förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser som kompletterar EU-förordningar som har antagits med stöd av utsläppshandelsdirektivet, till exempel registerförordningen. Statens energimyndighet är nationell administratör enligt registerförordningen, så kallad kontoförings-

³² Kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/1122 av den 12 mars 2019 om komplettering av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG vad gäller unionsregistrets funktion.

myndighet (19 § andra stycket lagen om vissa utsläpp av växthusgaser och 2 kap. 4 § förordningen om vissa utsläpp av växthusgaser).

Registerförordningen innehåller en uppgiftsskyldighet för nationella administratörer i förhållande till finansunderrättelseenheten

Enligt artikel 67.3 i registerförordningen ska den nationella administratören, samt dess verksamhetsledare och anställda, samarbeta fullt ut med den finansunderrättelseenhet som avses i artikel 32 i fjärde penningtvättsdirektivet genom att snarast

- a) på eget initiativ informera finansunderrättelseenhet när de känner till, misstänker eller har rimliga skäl att misstänka att det förekommer, har förekommit, eller gjorts försök till penningtvätt, finansiering av terrorism eller andra brottsliga handlingar,
- b) på begäran ge finansunderrättelseenheten all nödvändig information enligt de förfaranden som inrättats genom tillämplig lagstiftning.

Hänvisningar till fjärde penningtvättsdirektivet ska anses som hänvisningar till penningtvättsförordningen och sjuätte penningtvättsdirektivet, se artikel 64 i penningtvättsförordningen.

Bestämmelser som motsvarar artikel 67.3 i registerförordningen finns även i artikel 98 i förordning (EU) 389/2013.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Det följer direkt av registerförordningen att den nationella administratören, för svensk del Statens energimyndighet, efter begäran snarast ska ge finansunderrättelseenheten all nödvändig information. Detta inbegriper uppgifter som finns i unionsregistret.

Enligt 31 kap. 11 § OSL gäller sekretess i verksamhet som avser förande av det unionsregister för utsläppsrätter som avses i lagen om vissa utsläpp av växthusgaser för uppgift som lämnar eller bidrar till upplysning om ställningen på ett konto i registret, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att kontoinnehavaren lider skada. Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. En föreskrift i en EU-förordning är att jämställa med en

föreskrift i lag eller förordning.³³ Nuvarande reglering gör det således möjligt för Statens energimyndighet att fullgöra sin uppgiftsskyldighet i förhållande till finansunderrättelseenheten enligt registerförordningen.

Mot denna bakgrund anser utredningen att bestämmelserna om nationella administratörers uppgiftsskyldighet i förhållande till finansunderrättelseenheten i registerförordningen och 10 kap. 28 § OSL tillgodoser direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar och direkt tillgång till fullständig information i databaser som lagrar uppgifter om handel med utsläppsätter för koldioxid.

10.2.21 Nationella register över migration

Utredningens förslag: En begäran av finansunderrättelseenheten att få tillgång till uppgifter i den centrala utlänningsdatabasen eller Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier ska hanteras med särskild skyndsamhet, om uppgifterna behövs för att finansunderrättelseenheten ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till information som finns i nationella register över migration och immigration tillgodoses av gällande rätt.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 18.1 b xvii i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha omedelbar och direkt tillgång till fullständig information i nationella register över migration och immigration. För svensk del motsvaras det närmast av centrala utlänningsdatabasen och Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier.

³³ Jfr prop. 2016/17:78 s.49.

Centrala utlänningsdatabasen och Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier

Centrala utlänningsdatabasen (CUD) är den centrala databasen inom Migrationsverket. CUD innehåller samtliga Migrationsverkets enheters ärendehantering av bland annat tillståndsärenden, medborgarskapsärenden, diarietföring, asylprövningar, flyktingmottagning, bidragshantering och kommunplaceringar. CUD innehåller en mängd personuppgifter, även känsliga sådana. Det rör sig inte bara om uppgifter avseende de utlänningar som har sökt eller söker svenskt medborgarskap eller tillstånd att besöka, bo, arbeta eller studera i Sverige, utan även de som ansökt om till exempel uppehålls- eller arbetstillstånd men som fått avslag på sina ansökningar. Även utlänningar som avvisats vid gränsen, tagits i förvar eller dömts till utvisning från Sverige är registrerade.³⁴

Polismyndigheten har åtkomst till viss information i CUD. Informationen används vid Polismyndighetens verksamhet som avser in- och utresekontroll, utlänningsvistelse i och avlägsnande från Sverige samt Schengenviseringar.³⁵

Till skillnad från vissa andra register och databaser, till exempel tulldatabasen, finns ingen särreglering av CUD. För Migrationsverkets behandling av personuppgifter i CUD gäller bland annat utlänningsdatalagen och utlänningsdataförordningen.

Migrationsverkets personuppgiftsbehandling avseende fingeravtryck och fotografier är dock särreglerad. Av 15 § utlänningsdatalagen framgår att Migrationsverket får föra separata register över fingeravtryck och fotografier som tas med stöd av 9 kap. 8 § utlänningslagen (2005:716). Enligt den bestämmelsen får Migrationsverket eller Polismyndigheten fotografera en utlänning och, om utlänningen fyllt 14 år, ta hans eller hennes fingeravtryck bland annat om utlänningen inte kan styrka sin identitet när han eller hon kommer till Sverige, om utlänningen ansöker om uppehållstillstånd som flykting eller som annan skyddsbehövande eller om det finns grund att besluta om förvar. Registrans uppgifter om fingeravtryck eller fotografier får endast användas i vissa särskilt utpekade verksamheter eller situationer (15 § andra stycket utlänningsdatalagen).

³⁴ Prop. 2015/16:65 s. 29 och 30.

³⁵ Prop. 2015/16:65 s. 30.

26 kap. 1 § OSL i ärenden om bistånd åt asylsökanden och andra utlänningar.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Uppgifter som finns hos Migrationsverket kan omfattas av sekretess. Migrationsverket har enligt nuvarande reglering en uppgiftsskyldighet i förhållande till Polismyndigheten. Migrationsverkets tillhållande av uppgifter i form av direktåtkomst är dock begränsad till vissa i utlänningsdatalagen särskilt angivna ändamål som har anknytning till utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Finansunderrättelseenheten bör därmed inte kunna medges direktåtkomst till dessa uppgifter i syfte att fullgöra sina uppgifter med avseende på bekämpning av penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Bestämmelserna om Migrationsverkets uppgiftsskyldighet i förhållande till Polismyndigheten i 20 § andra stycket utlänningsdatalagen ställer däremot inte upp något krav på att uppgifterna behövs för ett visst ändamål. Bestämmelserna innebär att Migrationsverket har en omfattande uppgiftsskyldighet i förhållande till finansunderrättelseenheten. Utredningen bedömer att uppgiftsskyldigheten omfattar de uppgifter i CUD och Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier som finansunderrättelseenheten kan behöva för att kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. Mot den bakgrunden anser utredningen att direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till fullständiga uppgifter i register över migration och immigration tillgodoses av gällande rätt.

Däremot uppfylls inte direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar tillgång till uppgifterna. För att genomföra direktivet bör det därför införas en bestämmelse i utlänningsdatalagen som anger att en begäran av finansunderrättelseenheten att ta del av uppgifter enligt 20 § andra stycket utlänningsdatalagen ska hanteras med särskild skyndsamhet, om uppgifterna behövs för att finansunderrättelseenheten ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism.

10.2.22 Handelsdomstolar

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till information som finns hos handelsdomstolar kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 18.1 b xviii i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha omedelbar och direkt tillgång till fullständig information som finns hos handelsdomstolar.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Handelsdomstolar är en form av specialdomstolar som enbart prövar mål och ärenden inom de rättsligt avgränsade områden som de ansvarar för. I Sverige finns inte några handelsdomstolar, men det förekommer i andra länder. Direktivets bestämmelser om att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till information som finns hos handelsdomstolar blir därför inte tillämpliga för svensk del. Några lagstiftningsåtgärder för att genomföra artikel 18.1 b xviii i svensk rätt krävs därför inte.

De mål som prövas av handelsdomstolar motsvaras för svensk del i huvudsak av dispositiva tvistemål som prövas av allmän domstol samt mål som prövas av patent- och marknadsdomstolen. Uppgifter i sådana mål är som huvudregel offentliga. För vissa uppgifter gäller dock sekretess, se till exempel 36 kap. 2 § OSL. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess hos domstol i mål eller ärende i domstolens rättskipande eller rättsvårdande verksamhet för uppgift om en myndighets eller en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den som uppgiften rör lider avsevärd skada om uppgiften röjs. Uppgifter som omfattas av sekretess enligt 36 kap. 2 § OSL bör kunna lämnas ut till finansunderrättelseenheten med stöd av exempelvis generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

10.2.23 Insolvensdatabaser

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till information som finns i insolvensdatabaser tillgodoses av gällande rätt.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 18.1 b xix i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha omedelbar och direkt tillgång till fullständig information i insolvensdatabaser. För svensk del motsvaras detta närmast av insolvensregistret.

Regleringen om insolvensregistret

Enligt 2015 års insolvensförordning³⁶ ska medlemsstaterna upprätta nationella insolvensregister där uppgifter om insolvensförfaranden offentliggörs. I registren ska vissa uppgifter om de nationella insolvensförfaranden som förordningen tillämpas på föras in. Syftet med insolvensregister är att ge offentlighet åt uppgifter i registren.

Svenska bestämmelser om insolvensregister finns i lagen (2017:473) med kompletterande bestämmelser till 2015 års insolvensförordning. Av lagen framgår att Bolagsverket ska föra ett insolvensregister över konkurser och ett insolvensregister över företagsrekonstruktioner. Kronofogdemyndigheten ska föra ett insolvensregister över skuldsaneringar och F-skuldsaneringar (13 § andra stycket). I insolvensregistren ska beslut om att inleda ett insolvensförfarande och andra uppgifter om förfarandet registreras (14 §). Insolvensregistren får användas för att göra uppgifterna i registren tillgängliga i enlighet med 2015 års insolvensförordning och för att i övrigt lämna upplysningar om insolvensförfaranden till den som begär det (15 § första stycket). Vilka uppgifter som ska registreras i insolvensregistren framgår av artikel 24.2 i 2015 års insolvensförordning och 9–11 §§ förordningen (2017:485) med kompletterande bestämmelser till 2015 års insolvensförordning.

Medlemsstaterna ska enligt 2015 års insolvensförordning tillgängliggöra föreskriven information i insolvensregistren kostnadsfritt via

³⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/848 av den 20 maj 2015 om insolvensförfaranden (omarbetning).

systemet för sammankoppling av insolvensregister (artikel 27.1). Detta innebär att informationen ska vara sökbar på den europeiska e-juridikportalen. För svensk del ansvarar Bolagsverket för att göra uppgifter i insolvensregistren tillgängliga på den europeiska e-juridikportalen (14 § förordningen med kompletterande bestämmelser till 2015 års insolvensregister).

Sekretess

Uppgifterna i insolvensregistren är offentliga. Som huvudregel gäller sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket OSL för vissa uppgifter om förföljda personer oavsett i vilket sammanhang uppgifterna förekommer. Av 5 § OSF framgår dock att uppgifter i insolvensregister är undantagna från tillämpningsområdet för 21 kap. 3 § första stycket OSL.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Uppgifterna i insolvensregistren är offentliga samt tillgängliga och sökbara på den europeiska e-juridikportalen. Finansunderrättelseenheten kan således redan enligt gällande rätt få omedelbar tillgång till fullständig information i registren.

Finansunderrättelseenheten kan även vända sig direkt till Bolagsverket och Kronofogdemyndigheten och begära ut uppgifter ur registren. Enligt 6 kap. 5 § OSL ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång.

Detta innebär att bestämmelserna i artikel 18.1 b om att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar och direkt tillgång till fullständig information i insolvensregister tillgodoses av gällande rätt.

10.2.24 Information hos konkursförvaltare

Utredningens förslag: På finansunderrättelseenhetens begäran ska en konkursförvaltare lämna upplysningar om konkursboet och dess förvaltning om det av begäran framgår att uppgifterna behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. En sådan begäran ska behandlas med särskild skyndsamhet.

Ett förbehåll för en konkursförvaltare att utnyttja eller lämna vidare en sekretessbelagd uppgift får inte innebära ett förbud för förvaltaren att lämna uppgiften vidare till finansunderrättelseenheten.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 18.1 b xx i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha omedelbar och direkt tillgång till fullständig information som finns hos konkursförvaltare (*eng. insolvency practitioners*).

Konkursregleringen

Bestämmelser om konkurser och konkursförvaltare finns i konkurslagen (1987:672) och konkursförordningen (1987:916). Förvaltningen av ett konkursbo handhas av en eller flera förvaltare.

En konkursförvaltare är skyldig att på begäran lämna upplysningar om boet och dess förvaltning till rätten, borgenärer, granskningsmän, gäldenären eller tillsynsmyndigheten (7 kap. 9 § konkurslagen). Kronofogdemyndigheten är tillsynsmyndighet.

Sekretess

Konkursförvaltare är inga myndigheter och omfattas således inte av tryckfrihetsförordningens eller offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om offentlighet och sekretess. Undantag gäller för verksamhet i en konkurs som rör bekräftelse av bouppteckning. För handlingar som hör till sådan verksamhet gäller det som föreskrivs i tryck-

frihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos myndighet (2 kap. 4 § OSL och bilagan till offentlighets- och sekretesslagen).

Genomförande av direktivet i svensk rätt

I praktiken är det oftast advokater som utses till konkursförvaltare. Advokater är verksamhetsutövare enligt penningtvättsregleringen och har enligt artikel 50.1a i penningtvättsförordningen en uppgiftsskyldighet i förhållande till finansunderrättelseenheten. All advokatverksamhet omfattas dock inte av penningtvättsregleringen utan endast sådana tjänster som anges i artikel 3.3 b i penningtvättsförordningen. Det handlar i huvudsak om tjänster som rör finansiella transaktioner samt företags- och fastighetstransaktioner. En advokat har således inte någon uppgiftsskyldighet i förhållande till finansunderrättelseenheten i ett uppdrag som konkursförvaltare.

Den uppgiftsskyldighet som en konkursförvaltare har enligt nuvarande reglering gäller i huvudsak i förhållande till dem som berörs av en konkurs, se 7 kap. 9 § konkurslagen. Nuvarande reglering tillgodoser således inte direktivets krav på finansunderrättelseenhetens tillgång till uppgifter som finns hos en konkursförvaltare.

För att i svensk rätt genomföra artikel 18.1 b xx i direktivet bör det därför införas en ny bestämmelse om uppgiftsskyldighet i konkurslagen. Av bestämmelsen bör framgå att en konkursförvaltare på finansunderrättelseenhetens begäran ska lämna upplysningar om konkursboet och dess förvaltning, om det av begäran framgår att uppgifterna behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. För att uppfylla direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar tillgång till uppgifterna bör det även införas en bestämmelse om att en sådan begäran ska behandlas med särskild skyndsamhet.

Enligt bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen får en myndighet som med stöd av en sekretessbrytande bestämmelse lämnar en sekretessbelagd uppgift till en konkursförvaltare vid utlämnandet göra ett förbehåll som inskränker konkursförvaltarens rätt att lämna uppgiften vidare eller utnyttja den (21 kap. 4 §, 27 kap. 8 §, 30 kap. 12 f §, 34 kap. 5 § och 35 kap. 9 § OSL). Ett sådant förbehåll får inte innebära ett förbud att utnyttja uppgiften om den behövs för att förvaltaren ska kunna fullgöra sina skyldigheter med anledning

av konkursen. För att uppfylla direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till fullständiga uppgifter som finns hos en konkursförvaltare bör ett sådant förbehåll inte heller få innebära ett förbud för förvaltaren att lämna uppgiften vidare till finansunderrättelseenheten. Utredningen föreslår därför att en ändring med den innebörden görs i de berörda bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.

10.2.25 Information hos brottsbekämpande myndigheter

Utredningens förslag: Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, andra delar av Polismyndigheten än finansunderrättelseenheten, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten ska på begäran lämna ut de uppgifter som finansunderrättelseenheten behöver för att kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism.

En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om finansunderrättelseenhetens tillgång till information som finns hos brottsbekämpande myndigheter kräver inga lagstiftningsåtgärder i fråga om uppgifter som Säkerhetspolisen förfogar över.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 18.1 c första stycket i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha direkt eller indirekt tillgång till all slags information eller data som

1. behöriga myndigheter redan förfogar över inom ramen för deras verksamhet gällande förebyggande, upptäckt, utredning eller lagföring av brott, och

2. offentliga myndigheter eller privata aktörer förfogar över inom ramen för deras verksamhet gällande förebyggande, upptäckt, utredning eller lagföring av brott och som är tillgänglig för behöriga myndigheter utan att de behöver vidta tvångsåtgärder enligt nationell rätt.

Med behörig myndighet avses enligt artikel 2 första stycket i direktivet och artikel 2.31 i penningtvättsförordningen

- a) en finansunderrättelseenhet,
- b) en tillsynsmyndighet,
- c) en offentlig myndighet som har till uppgift att utreda eller lagföra penningtvätt, förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller som har till uppgift att spåra, beslagta eller frysa och förverka tillgångar som härrör från brott,
- d) en offentlig myndighet med specifikt ansvar för att bekämpa penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Till skillnad från den information som finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till enligt artikel 18.1 a (finansiell information) och 18.1 b (administrativ information) ställer direktivet inte upp något krav på att finansunderrättelseenheten ska ha omedelbar tillgång till den information som nu är i fråga.

Sekretess

De uppgifter som finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till enligt artikel 18.1 c i direktivet är i huvudsak uppgifter som brottsbekämpande myndigheter förfogar över. Sådana uppgifter omfattas i stor utsträckning av sekretess. Exempelvis kan sekretess gälla enligt 15 kap. 1 § OSL (utrikessekretess), 15 kap. 1 a § OSL (sekretess i det internationella samarbetet), 18 kap. 1 § OSL (förundersökningssekretess), 18 kap. 2 § OSL (sekretess i underrättelseverksamhet) och 35 kap. 1–5 §§ OSL (sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott).

Nuvarande reglering om brottsbekämpande myndigheters samverkan och informationsutbyte

Alla myndigheter är skyldiga att samarbeta och bistå varandra i den utsträckning det kan ske. Detta är en allmän princip som kommer till uttryck i bland annat 8 § första stycket förvaltningslagen. Regleringen motiveras av att det är väsentligt att alla myndigheters samlade ansträngningar riktas mot det gemensamma målet att erbjuda samhällsmedborgarna goda levnadsvillkor. Det förutsätter att en myndighet inte ser sin uppgift som strikt isolerad från vad en annan myndighet sysslar med utan att båda gör vad de kan för att underlätta för varandra.³⁷ Denna samverkansskyldighet är generell men inte obegränsad. Inte heller innebär den en sådan uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen mellan myndigheter.

Som framgår av tidigare avsnitt ska en myndighet på begäran av en annan myndighet lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets gång (6 kap. 5 § OSL). Denna uppgiftsskyldighet omfattar varje uppgift som en myndighet förfogar över och inte bara uppgifter ur allmänna handlingar.

Polisverksamheten anses till sin natur vara sådan att den ofta förutsätter samarbete med andra myndigheter för att resultatet ska bli framgångsrikt. I polislagen (1984:387) finns flera bestämmelser om samarbete mellan Polismyndigheten och andra myndigheter (6 §). Förordningen med instruktion för Polismyndigheten innehåller också generella bestämmelser om Polismyndighetens samarbete med andra myndigheter och organ inom rättsväsendet (19–27 §§). För Säkerhetspolisens del finns generella bestämmelser om myndighetens samarbete med Polismyndigheten i förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen (11–15 §§).

I penningtvättslagen finns reglering om särskilt beslutad samverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt och finansiering av terrorism (4 a kap.). De som får delta i samverkan är 1) brottsbekämpande myndigheter, Finansinspektionen och verksamhetsutövare som är kreditinstitut, eller 2) brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter. Med brottsbekämpande myndigheter avses Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten (4 a kap. 1 § penning-

³⁷ Prop. 2016/17:180 s. 70.

tvättslagen). Den som deltar i samverkan ska, trots sekretess eller tystnadsplikt, lämna en uppgift till en annan deltagare om det behövs för mottagarens deltagande i samverkan. En uppgift ska inte lämnas om det finns en bestämmelse om sekretess eller tystnadsplikt som är tillämplig på uppgiften och om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen eller tystnadsplikten ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten, när den bedriver åklagarverksamhet, är inte skyldiga att lämna en uppgift men får trots sekretess lämna en uppgift till en annan myndighet eller enskild (4 a kap. 3 § penningtvättslagen och 10 kap. 5 c § OSL). Penningtvätsförordningen kräver vissa anpassningar av regleringen om samverkan, se avsnitt 19.3.2. Samverkan mellan myndigheter kvarstår dock oförändrad.

I lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet finns också viss reglering om särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär och bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer. En myndighet ska i vissa fall lämna uppgift till en annan myndighet om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan (2 §). I förordningen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet anges vilka myndigheter som är skyldiga att lämna uppgifter enligt nyss nämnda lag (2 §). Det gäller bland annat Ekobrottsmyndigheten när den bedriver polisiär verksamhet, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket.

Därutöver kan brottsbekämpande myndigheter i enskilda fall lämna uppgifter som omfattas av sekretess till en annan myndighet med stöd av sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen.

Sekretess enligt 35 kap. 1 § OSL till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott hindrar inte att en uppgift lämnas ut enligt vad som föreskrivs i de brottsbekämpande myndigheternas registerförfattningar (35 kap. 10 § 4 OSL). Enligt de författningarna har Polismyndigheten rätt att ta del av uppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga hos respektive myndighet (2 kap. 8 § polisens brottsdatalag, 2 kap. 8 § lagen om Tullverkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, 2 kap. 7 § lagen [2018:1695] om Kustbevakningens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område, 2 kap. 8 § lagen [2018:1696] om Skatte-

verkets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område, 2 kap. 6 § lagen [2018:1697] om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalogens område och 2 kap. 17 § lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter).

Därutöver finns stöd för brottsbekämpande myndigheter att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet i 10 kap. OSL.

Sekretess hindrar inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet (10 kap. 2 § OSL). Sekretess hindrar inte heller att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter (10 kap. 24 § OSL). En myndighet kan också lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet med stöd av generalklausulen (10 kap. 27 § OSL). Enligt den paragrafen får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Brottsbekämpande myndigheter

Finansunderrättelseenheten ska enligt direktivet ha tillgång till all slags information och data som behöriga myndigheter förfogar över inom ramen för deras verksamhet gällande förebyggande, upptäckt, utredning och lagföring av brott. Vilka svenska brottsbekämpande myndigheter som omfattas får avgöras av definitionen av behörig myndighet (artikel 2.31 i penningtvättsförordningen). Enligt denna definition omfattas brottsbekämpande myndigheter som har till uppgift att utreda eller lagföra penningtvätt, förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller som har till uppgift att spåra, beslagta eller frysa och förverka tillgångar som härrör från brott samt myndigheter med specifikt ansvar för att bekämpa penningtvätt eller finansiering av terrorism (artikel 2 första stycket i direktivet och artikel 2.31 i penningtvättsförordningen).

De brottsbekämpande myndigheter som omfattas för svensk del är enligt utredningens uppfattning Ekobrottsmyndigheten, Polismyndig-

heten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten. Även Kustbevakningen och Tullverket bör omfattas eftersom den del av definitionen som avser myndigheter som har till uppgift att spåra, beslagta eller frysa och förverka tillgångar som härrör från brott inte innehåller någon kvalifikation när det gäller typ av brott. Dessutom ingår brott som kan vara förbrott till penningtvätt i den brottskatalog som Tullverket får utreda.

Icke brottsbekämpande myndigheter och andra aktörer

Enligt artikel 18.1 c första stycket ii i direktivet ska finansunderrättelseenheten också ha tillgång till all slags information och data som andra myndigheter än brottsbekämpande myndigheter, till exempel tillsynsmyndigheter, och privata aktörer förfogar över inom ramen för deras verksamhet gällande förebyggande, upptäckt, utredning och lagföring av brott. När det gäller myndigheter som inte är behöriga myndigheter och privata aktörer ställs det krav på att informationen, för att omfattas av bestämmelsen, ska vara tillgänglig för behöriga myndigheter utan att de behöver vidta tvångsåtgärder.

Det är inte helt klart vad detta innebär för svensk del eftersom det handlar om verksamhet som typiskt sett bedrivs av brottsbekämpande myndigheter. Som exempel på information som omfattas av bestämmelserna anges i direktivet kriminalregister, information om utredningar, frysning eller beslag av tillgångar, information om andra utredningsåtgärder eller interimistiska åtgärder samt information om fällande domar och förverkade av tillgångar (artikel 18.1 c andra stycket i direktivet). För svensk del är detta uppgifter som brottsbekämpande myndigheter förfogar över, även om andra myndigheter också kan ha tillgång till sådana uppgifter, till exempel uppgifter i belastningsregistret (2 § första stycket 4 lagen [1998:620] om belastningsregister).

Bestämmelserna om finansunderrättelseenhetens tillgång till information och data som andra myndigheter än brottsbekämpande myndigheter och privata aktörer förfogar över inom ramen för deras verksamhet gällande förebyggande, upptäckt, utredning och lagföring av brott kan också tolkas som att de avser indirekt tillgång till information (se avsnitt 10.2.27). Direktivet kräver nämligen inte att finansunderrättelseenheten ska ha direkt tillgång till den information som omfattas av artikel 18.1 c.

Utredningen gör bedömningen att den information som omfattas av artikel 18.1 c första stycket ii i direktivet för svensk del är sådan information som brottsbekämpande myndigheter förfogar över. Utredningens utgångspunkt är att finansunderrättelseenheten ska ha direkt tillgång till informationen, det vill säga finansunderrättelseenheten ska kunna vända sig direkt till de brottsbekämpande myndigheterna för att få ta del av informationen. Mot denna bakgrund anser utredningen att bestämmelserna om finansunderrättelseenhetens tillgång till information som andra myndigheter än brottsbekämpande myndigheter och privata aktörer förfogar över enligt artikel 18.1 c första stycket ii inte blir tillämpliga för svensk del.

Det bör införas en uppgiftsskyldighet för brottsbekämpande myndigheter i förhållande till finansunderrättelseenheten

Som framgår av redovisningen ovan finns en omfattande reglering om samverkan och informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter. Därtill innehåller offentlighets- och sekretesslagen en uppsättning sekretessbrytande bestämmelser som gör det möjligt för brottsbekämpande myndigheter att lämna sekretessbelagda uppgifter till finansunderrättelseenheten. Nuvarande reglering ger således brottsbekämpande myndigheter goda möjligheter att lämna uppgifter till finansunderrättelseenheten i den utsträckning som föreskrivs i direktivet.

De brottsbekämpande myndigheternas skyldighet att lämna uppgifter till finansunderrättelseenheten (Polismyndigheten) är dock begränsad till särskilda samverkansformer och till uppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga. Om finansunderrättelseenheten inkommer med en begäran om utlämnande av uppgifter som får lämnas ut enligt en sekretessbrytande bestämmelse, kan den myndighet som förfogar över uppgifterna bli skyldig att lämna ut dem enligt 6 kap. 5 § OSL, om ett uppgiftslämnande inte skulle hindra arbetets behöriga gång. Det är dock den myndighet som förfogar över uppgiften som ska avgöra om förutsättningar föreligger att tillämpa den sekretessbrytande bestämmelsen.

För att i svensk rätt genomföra artikel 18.1 c i direktivet anser därför utredningen att det bör införas en uppgiftsskyldighet för Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten i förhållande till finansunderrättelseenheten.

Även Polismyndigheten bör omfattas av uppgiftsskyldigheten eftersom det finns reglering som innebär att endast vissa tjänstemän hos Polismyndigheten får ha tillgång till vissa uppgifter (se till exempel 2 § andra stycket förordningen om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område). Uppgiftsskyldigheten bör begränsas till uppgifter som finansunderrättelseenheten behöver för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. Regleringen bör placeras på lagnivå av samma skäl som regleringen om Finansinspektionens uppgiftsskyldighet i förhållande till finansunderrättelseenheten, se avsnitt 10.2.19.

Mot denna bakgrund bör det i den nya penningtvättslagen införas en bestämmelse som anger att Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, andra delar av Polismyndigheten än finansunderrättelseenheten, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten på begäran ska lämna de uppgifter som finansunderrättelseenheten behöver för att kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Undantag från uppgiftsskyldigheten

Medlemsstaterna får enligt direktivet i undantagsfall tillåta att finansunderrättelseenheten inte ges tillgång till begärd information om tillgången till informationen skulle ha en negativ inverkan på pågående utredningar eller om tillgången till information skulle vara klart oproportionerlig i förhållande till en fysisk persons legitima intresse med avseende på det ändamål för vilket informationen har begärts (artikel 18.2a i direktivet). Denna möjlighet bör utnyttjas när det gäller information som finns hos Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten, se även avsnitt 10.2.27.

Det bör därför införas en bestämmelse som anger att en uppgift inte behöver lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Det motsvarar i huvudsak begränsningen som finns i 2 § andra stycket lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, 4 § andra stycket lagen om finansiell

information i brottsbekämpningen och 4 a kap. 3 § andra stycket penningtvättslagen.

Uppgifter som Säkerhetspolisen förfogar över

Av artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen framgår att nationell säkerhet faller utanför EU:s kompetensområde.

Säkerhetspolisen har i uppdrag att skydda Sveriges demokratiska system, medborgarnas fri- och rättigheter och den nationella säkerheten. Säkerhetspolisens verksamhet rör därmed i princip uteslutande nationell säkerhet. Till Säkerhetspolisens huvuduppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet och terrorbrott samt att utreda och beivra sådana brott. Säkerhetspolisen ansvarar vidare för personskyddet av den centrala statsledningen. Nu nämnda uppgifter hör till nationell säkerhet. Säkerhetspolisen har även andra uppgifter som hör till nationell säkerhet eller har ett mycket nära samband med sådan verksamhet.³⁸

Eftersom nationell säkerhet faller utanför EU:s kompetensområde omfattar inte direktivets bestämmelser om finansunderrättelseenhetens tillgång till information som finns hos brottsbekämpande myndigheter sådana uppgifter som rör nationell säkerhet och som Säkerhetspolisen förfogar över.

Säkerhetspolisens bedriver även viss brottsbekämpande verksamhet som inte rör nationell säkerhet. Säkerhetspolisen ska enligt 13 § förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen bistå Polismyndigheten vid polisverksamhet som leds av Polismyndigheten om Polismyndigheten i ett enskilt fall begär det och det inte finns särskilda skäl mot det, eller om Säkerhetspolisen och Polismyndigheten kommer överens om det. Enligt 27 § förordningen med instruktion för Polismyndigheten får chefen för nationella operativa avdelningen i samråd med biträdande säkerhetspolischefen, trots den arbetsfördelning som annars gäller mellan myndigheterna, i ett enskilt fall bestämma att en förundersökning eller annan liknande uppgift i den brottsbekämpande verksamheten ska lämnas över till Säkerhetspolisen för fortsatt handläggning. Syftet med bestämmelsen är bland annat att jävssituationer ska kunna undvikas.³⁹

³⁸ Prop. 2018/19:163 s. 47 och 48.

³⁹ Prop. 2013/14:110 s. 400 och 2017/18:232 s. 105.

Finansunderrättelseenheten torde inte ha behov av uppgifter som förekommer i Säkerhetspolisens brottsbekämpande verksamhet som inte rör nationell säkerhet för att kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. Artikel 18.1 c kräver därför inte några lagstiftningsåtgärder i fråga om uppgifter som Säkerhetspolisen förfogar över i myndighetens brottsbekämpande verksamhet som inte rör nationell säkerhet.

Däremot kan finansunderrättelseenheten ha behov av uppgifter som Säkerhetspolisen förfogar över i sin verksamhet som rör nationell säkerhet och som således faller utanför EU:s kompetensområde. För uppgiftslämnande mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen finns en särskild sekretessbrytande bestämmelse i 35 kap. 10 a § OSL. Enligt den paragrafen hindrar inte sekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL att uppgift om en enskild lämnas mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, om den mottagande myndigheten behöver uppgiften i sin brottsbekämpande verksamhet.

Som framgår ovan är en myndighet enligt 6 kap. 5 § OSL skyldig att lämna ut en uppgift som begärs av en annan myndighet om det finns en tillämplig sekretessbrytande bestämmelse och ett uppgiftslämnande inte skulle hindra arbetets behöriga gång. Detta innebär att Säkerhetspolisen ska lämna ut en uppgift om en enskild som begärs av finansunderrättelseenheten om uppgiften behövs i finansunderrättelseenhetens verksamhet att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. En tillämpning av 6 kap. 5 och 35 kap. 10 a §§ OSL får därmed i praktiken samma effekt som en uppgiftsskyldighet.

10.2.26 Information hos verksamhetsutövare

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på att finansunderrättelseenheten ska kunna begära, ta emot och använda information från verksamhetsutövare kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 18.4 i direktivet ska finansunderrättelseenheten från varje verksamhetsutövare kunna begära, ta emot och använda information för att utföra sina uppgifter, även om verksamhetsutövaren inte först har lämnat en rapport om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Notarier, advokater, andra oberoende jurister, revisorer, externa revisorer och skatterådgivare ska dock inte vara skyldiga att lämna begärd information om det gäller information som dessa får från eller mottar om en klient i samband med att de utreder dennes rättsliga ställning, försvarar eller företräder denne i eller rörande rättsliga förfaranden, vilket framgår av en hänvisning till artikel 51.2 i penningtvättsförordningen.

Genomförande av direktivet i svensk rätt

Enligt artikel 50.1a i penningtvättsförordningen ska en verksamhetsutövare på finansunderrättelseenhetens begäran utan dröjsmål lämna all nödvändig information. Från uppgiftsskyldigheten undantas sådan information som avses i artikel 51.2 i penningtvättsförordningen. Verksamhetsutövarnas uppgiftsskyldighet, och undantagen från denna, följer således direkt av penningtvättsförordningen. Svensk rätt hindrar inte finansunderrättelseenheten från att begära, ta emot eller använda information som har begärts från verksamhetsutövarna på det sätt som föreskrivs i penningtvättsförordningen och sjätte penningtvättsdirektivet. Enligt utredningens uppfattning kräver därför inte artikel 18.4 i direktivet några lagstiftningsåtgärder.

Det ankommer på tillsynsmyndigheterna att i enlighet med de föreslagna bestämmelserna om tillsyn och sanktioner säkerställa att verksamhetsutövarna uppfyller uppgiftsskyldigheten i förhållande till finansunderrättelseenheten.

10.2.27 Övriga bestämmelser om finansunderrättelseenhetens tillgång till information

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om indirekt tillgång till information och finansunderrättelseenhetens tillgång till information som inte lagras i databaser eller register kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Valmöjligheten att tillåta att finansunderrättelseenheten inte får tillgång till begärd information bör inte utnyttjas förutom när det gäller information som finns hos Finansinspektionen och brottsbekämpande myndigheter.

Indirekt tillgång till information

Direktivet ställer inte krav på att finansunderrättelseenheten ska ha direkt tillgång till all den information som anges i artikel 18. När det gäller uppgifter om elektroniska överföringar (artikel 18.1 a ii), skatteuppgifter (artikel 18.1 b i), uppgifter om gränsöverskridande resor (artikel 18.1 b v), uppgifter i tullverksamhet (artikel 18.1 b ix), uppgifter som finns hos finansiella tillsynsmyndigheter (artikel 18.1 b xiv) och uppgifter som finns hos konkursförvaltare (artikel 18.1 b xx) är det tillräckligt att finansunderrättelseenheten ges indirekt tillgång till uppgifterna. Samma sak gäller för uppgifter i myndigheters och privata aktörers verksamhet som består i att förebygga, upptäcka, utreda eller lagföra brott (artikel 18.1 c). Det ligger enligt utredningens uppfattning närmast till hands att tolka indirekt tillgång till information som att finansunderrättelseenheten kan vända sig till en annan myndighet eller organisation än den som informationen finns hos, men som har eller kan få tillgång till den, och hos den myndigheten begära att få ta del av informationen. Som exempel kan nämnas uppgifter som finns i de informationssystem för gränsöverskridande resor som behandlas i avsnitt 10.2.13. Myndigheter kan endast få tillgång till sådan information genom att begära att den centrala åtkomstpunkten gör en sökning i informationssystemet.

I de fall finansunderrättelseenheten ges indirekt tillgång till information, följer det av artikel 18.3 i direktivet att den myndighet från vilken uppgifterna begärs utan dröjsmål ska förse finansunderrättelseenheten med informationen. I brådskande fall ska myndig-

heten besvara begäran inom den tid som finansunderrättelseenheten bestämmer. Direktivet tillåter att finansunderrättelseenheten ges direkt tillgång till information i de fall direktivet föreskriver att det är tillräckligt att informationen görs tillgänglig indirekt.

Enligt utredningens förslag till reglering som genomför artikel 18.1 i svensk rätt ska finansunderrättelseenheten som huvudregel ges direkt tillgång till informationen, även i de fall direktivet tillåter att informationen tillhandahålls indirekt. När det gäller tillgången till uppgifter i databaser över gränsöverskridande resor sätter dock som framgår ovan EU-rätten vissa begränsningar. Utredningens förslag är utformat utifrån dessa begränsningar och innebär att finansunderrättelsen ges indirekt tillgång till dessa uppgifter, se avsnitt 10.2.13. Mot denna bakgrund kräver enligt utredningens uppfattning artikel 18.3 i direktivet inte några lagstiftningsåtgärder.

Finansunderrättelseenhetens tillgång till information som inte lagras i databaser eller register

Om den information som finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till enligt artikel 18.1 i sjätte penningtvättsdirektivet inte lagras i databaser eller register ska medlemsstaterna enligt artikel 18.2 vidta nödvändiga åtgärder för att se till att finansunderrättelseenheten kan få tillgång till informationen på annat sätt.

För svensk del finns den information som finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till enligt direktivet i huvudsak i olika databaser och register. I vissa fall finns informationen tillgänglig i ett annat slag av strukturerad samling eller behandlas automatiserat på annat sätt. Utredningen föreslår att det ska införas reglering om uppgiftsskyldighet i förhållande till finansunderrättelseenheten för de myndigheter och organisationer som förfogar över informationen oavsett hur informationen lagras, se avsnitten 10.2.4–10.2.26. Mot den bakgrunden krävs enligt utredningens uppfattning inga ytterligare lagstiftningsåtgärder för att genomföra artikel 18.2 i direktivet i svensk rätt.

Möjligheten att tillåta att finansunderrättelseenheten inte får tillgång till begärd information bör endast utnyttjas i vissa fall

Medlemsstaterna får i undantagsfall tillåta att finansunderrättelseenheten inte får tillgång till begärd information om ett utlämnande av informationen skulle ha en negativ inverkan på pågående utredningar eller vara klart oproportionerligt i förhållande till en fysisk persons legitima intresse med avseende på det ändamål för vilket informationen har begärts (artikel 18.2a i direktivet).

Utredningen anser att denna valmöjlighet bör utnyttjas när det gäller uppgifter som finns hos Finansinspektionen och de brottsbekämpande myndigheterna, se avsnitten 10.2.19 och 10.2.25. Valmöjligheten bör enligt utredningens uppfattning inte utnyttjas när det gäller annan information som finansunderrättelseenheten ska ha tillgång till enligt direktivet. Den information som avses är i huvudsak begränsad till uppgifter i olika databaser och register. En del av dessa uppgifter omfattas av sekretess. Det handlar i huvudsak om sekretess till skydd för den enskilde. Grunden för att neka finansunderrättelseenheten information med hänsyn till att ett utlämnande av uppgifterna kan ha en negativ inverkan på pågående utredningar bör därför sällan bli aktuell i dessa fall.

Vad därefter gäller den andra grunden för att neka finansunderrättelseenheten information, att ett utlämnande av uppgiften skulle vara klart oproportionerligt mot en fysisk persons legitima intresse med avseende på det ändamål för vilket uppgifterna begärs ut, gör utredningen följande bedömning.

Enligt utredningens förslag och bedömningar bör finansunderrättelseenheten endast ges tillgång till uppgifter om det behövs för att finansunderrättelseenheten ska kunna förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism, vilket är i linje med direktivet (se artikel 18.1 första stycket). Som regeringen har konstaterat i flera lagstiftningsärenden på senare tid finns det ett mycket starkt samhälleligt intresse av att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Ett effektivt brottsbekämpande arbete förutsätter att brottsbekämpande myndigheter har goda möjligheter att samlas in och bearbeta information av olika slag, vilket i sig innebär vissa integritetsintrång. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att ett utlämnande av uppgifter till finansunderrättelseenheten enligt den reglering som föreslås för att genomföra direktivet inte kan anses

vara klart oproportionerlig mot en fysisk persons legitima intressen med avseende på det ändamål för vilket uppgifterna begärs, det vill säga för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Sammanfattningsvis finns det enligt utredningens uppfattning inte skäl att utnyttja valmöjligheten att tillåta att finansunderrättelseenheten inte får tillgång till begärd information förutom när det gäller information som finns hos Finansinspektionen och de brottsbekämpande myndigheterna där ett utlämnande skulle kunna ha en negativ inverkan på pågående utredningar.

10.2.28 Pågående lagstiftningsärenden

Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter har i betänkandet Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen – En ny huvudregel (SOU 2023:69) föreslagit en uppgiftsskyldighet för bland annat Finansinspektionen, Försäkringskassan, Lantmäteriet, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten, Skatteverket och Transportstyrelsen. Enligt förslaget ska en uppgift lämnas om den begärs av en brottsbekämpande myndighet, bland annat Polismyndigheten, och behövs i den brottsbekämpande verksamheten. Denna utredning har också föreslagit en uppgiftsskyldighet för en svensk värdepapperscentral och kontoförande institut i förhållande till brottsbekämpande myndigheter. Enligt det förslaget ska uppgifter om enskildas förhållanden till företaget lämnas ut om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer.

Fastighetsregisterlagsutredningen har i betänkandet Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister (SOU 2024:7) lämnat förslag som gör det möjligt för Polismyndigheten att genom direktåtkomst söka på personnummer i fastighetsregistret.

Om förslagen ovan leder till lagstiftning ändras förutsättningarna för utredningens förslag och bedömningar. Då kan behovet av de lagförslag som utredningen lämnar i avsnitten 10.2.8, 10.2.10 och 10.2.19 och behovet av den reglering som utredningen bedömer kan

genomföras på förordningsnivå i avsnitten 10.2.9, 10.2.11, 10.2.15 och 10.2.16, helt eller delvis bortfalla.

10.2.29 Sekretess

Utredningens bedömning: Det behövs inga nya bestämmelser om sekretess till skydd för uppgifter som lämnas ut till finansunderrättelseenheten enligt de föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet. Detsamma gäller för utlämnande av uppgifter som utredningen bedömer kan regleras på lägre nivå än lag.

En viktig fråga när det gäller de föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet är om de uppgifter som ska lämnas ut omfattas av sekretess hos finansunderrättelseenheten.

Offentlighets- och sekretesslagen bygger på en ordning där sekretess som gäller för en uppgift hos en myndighet inte automatiskt följer med om uppgiften lämnas till en annan myndighet. Detta har främst motiverats med att behovet av sekretess inte enbart kan bestämmas med hänsyn till sekretessintresset, utan behovet måste också vägas mot intresset av insyn i myndigheternas arbete, vilket kan skilja sig åt från myndighet till myndighet.⁴⁰ Samma uppgift kan därför ha ett mer eller mindre starkt skydd beroende på vilken myndighet som innehar uppgiften, både när det gäller sekretessens omfattning och dess styrka.

Ett utlämnande av uppgifter enligt de föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet förutsätter att finansunderrättelseenheten har behov av uppgifterna för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism, det vill säga att uppgifterna behövs i underrättelseverksamheten. Det kan därför antas att de flesta uppgifter kommer att omfattas av sekretess enligt 18 kap. 2 § OSL hos finansunderrättelseenheten. Trots att bestämmelsen om sekretess för uppgifter i underrättelseverksamhet inte syftar till att skydda enskildas intressen får en tillämpning av bestämmelsen ändå till effekt att uppgifter om enskilda indirekt skyddas, om uppgifterna hänför sig till underrättelseverksamhet och det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder mot-

⁴⁰ Prop. 1979/80:2 Del A s. 75 f.

verkas eller den framtida verksamheten skadas. Uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden hos finansunderrättelseenheten omfattas vidare i regel av sekretess enligt 35 kap. 1 § första stycket 4 och 5 OSL.

För vissa uppgifter som förvaras hos finansunderrättelseenheten kan även andra sekretessbestämmelser bli tillämpliga. Exempelvis gäller bestämmelserna om sekretess för vissa uppgifter om förföljda personer i 21 kap. 3 § OSL hos alla myndigheter. Om uppgifter som omfattas av sekretess får ett starkare skydd enligt en annan sekretessbestämmelse som också är tillämplig hos finansunderrättelseenheten ska den senare bestämmelsen tillämpas.⁴¹ För uppgifter som omfattas av sekretess enligt 18 kap. 2 § OSL gäller ett omvänt skaderekvisit. De bestämmelserna ger således ett starkare skydd än bestämmelserna i 21 kap. 3 § OSL som innehåller ett kvalificerat rakt skaderekvisit, det vill säga det gäller en extra stark presumtion för att uppgifterna är offentliga.

Sammantaget gör utredningen bedömningen att de uppgifter som ska lämnas ut enligt de föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet kommer att omfattas av sekretess hos finansunderrättelseenheten. Detsamma gäller för uppgifter som lämnas ut enligt en reglering som genomför direktivets bestämmelser om finansunderrättelseenhetens tillgång till information på lägre nivå än lag. Det finns därför inte ett behov av att införa nya bestämmelser om sekretess till skydd för allmänna intressen eller för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden.

10.2.30 Skyddet för den personliga integriteten

Utredningens bedömning: De föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet är förenliga med skyddet för den personliga integriteten. Detsamma gäller för utlämnande av uppgifter som utredningen bedömer kan regleras på lägre nivå än lag.

När det införs bestämmelser som anger att personuppgifter ska eller får lämnas ut, ska det göras en avvägning mellan intresset av att personuppgiften lämnas ut och intresset av att skydda enskilda perso-

⁴¹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 70 och 2008/09:150 s. 286 och 316. Se även 7 kap. 3 § OSL.

ners integritet. En reglering om uppgiftsskyldighet innebär ett ökat intrång i den enskildes personliga integritet. Utredningen bedömer att de föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet får till följd att fler personuppgifter kommer att lämnas ut till finansunderrättelseenheten än i dagsläget, vilket innebär en ökad spridning av personuppgifter.

De föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet syftar till att stärka och effektivisera finansunderrättelseenhetens arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka penningtvätt och finansiering av terrorism. Det finns ett mycket starkt samhälleligt intresse av att bekämpa sådan brottslighet. En aspekt på integritet som regeringen har lyft fram i tidigare lagstiftningsärenden är att medborgare kan kräva att staten vidtar effektiva åtgärder för att skydda deras säkerhet. I detta ligger att staten måste anstränga sig för att se till att brott förebyggs, förhindras och utreds och att gärningsmän ställs till svars för sina brottsliga handlingar. En väl fungerande samhällsorganisation kommer således att medföra vissa intrång i enskildas personliga integritet. Ett effektivt brottsbekämpande arbete förutsätter att brottsbekämpande myndigheter har goda möjligheter att samla in och bearbeta information av olika slag, vilket i sig innebär vissa integritetsintrång.⁴²

De föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet är begränsade till att endast avse sådana uppgifter som finansunderrättelseenheten behöver för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. Personuppgifter kommer endast att lämnas ut efter begäran, vilket innebär att risken för att fler uppgifter sprids än vad som behövs för finansunderrättelseenhetens verksamhet motverkas. Det innebär att det inte är möjligt att vanemässigt lämna ut uppgifter. Antalet personuppgifter som kan lämnas ut med stöd av de föreslagna bestämmelserna är således genom utformningen av förslagen begränsade och får bara behandlas om de behövs i Finansunderrättelseenhetens verksamhet.

De föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet kommer att avse både offentliga uppgifter och uppgifter som är sekretessbelagda enligt offentlighets- och sekretesslagen. Utredningen bedömer att de sekretessbelagda uppgifter som kan lämnas ut med stöd av de föreslagna bestämmelserna kommer att omfattas av ett tillfredsställande sekretesskydd hos finansunderrättelseenheten, se avsnitt 10.2.29.

⁴² Prop. 2021/22:251 s. 36 och 37.

Den utlämnande myndigheten eller organisationen är personuppgiftsansvarig för den personuppgiftsbehandling som utförs vid ett utlämnande av uppgifter. Med det följer ett ansvar för att dataskyddsregleringen följs. Personuppgiftsansvarig måste även kunna visa att behandlingen av personuppgifter är författningsenlig och att den registrerades rättigheter skyddas genom att vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder. Det ansvar som följer av det personuppgiftsansvar som utlämnande myndighet eller annan organisation respektive finansunderrättelseenheten omfattas av innebär att skyddet mot omotiverat intrång i den personliga integriteten upprätthålls, även vid en ökad spridning av personuppgifter.

Sammantaget får det integritetsintrång som de föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet innebär vid en intresseavvägning accepteras och anses vara godtagbart. Det intrång som ett uppgiftslämnande innebär står i proportion till nyttan med informationsutbytet och till behovet av att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Detsamma gäller för en reglering som genomför direktivets bestämmelser om finansunderrättelseenhetens tillgång till information på lägre nivå än lag.

Utredningen understryker att finansunderrättelseenhetens rätt att få tillgång till de uppgifter som omfattas av de föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet följer av EU-rätten. Bindande regler med den innebörden är därför nödvändiga för att genomföra direktivet i svensk rätt. Utredningen ser inte några alternativa vägar att nå samma resultat som är mindre integritetskänsliga.

10.2.31 Personuppgiftsbehandling

Utredningens bedömning: Det finns författningsstöd för den behandling av personuppgifter som krävs för att de föreslagna uppgiftsskyldigheterna ska kunna fullgöras. Detsamma gäller för den behandling av personuppgifter som krävs för att fullgöra en uppgiftsskyldighet som utredningen bedömer kan regleras på lägre nivå än lag. Det finns även författningsstöd för den behandling av personuppgifter som krävs för att finansunderrättelseenheten ska kunna behandla de mottagna uppgifterna i sin verksamhet.

Det finns en rättslig grund för den behandling av personuppgifter som sker i samband med fullgörandet av uppgiftsskyldigheten

I avsnitt 14.2.1 redogör utredningen för regleringen om behandling av personuppgifter. Som framgår där kräver regleringen att personuppgiftsbehandlingen ska ha en rättslig grund och att behandlingen ska följa vissa grundläggande principer.

De föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet innebär att myndigheter och vissa andra organisationer efter begäran ska lämna uppgifter till finansunderrättelseenheten. Vid fullgörandet av dessa uppgiftsskyldigheter, och vid finansunderrättelseenhetens mottagande av uppgifterna, kommer personuppgifter att behandlas.

För brottsbekämpande myndigheter anges den rättsliga grunden direkt i dataskyddsdirektivet, brottsdatalagen och tillhörande registerförfattningar. Enligt brottsdatalagen får brottsbekämpande myndigheter behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att de ska kunna utföra sina uppgifter att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet (2 kap. 1 §). Myndigheternas registerförfattningar innehåller dock vissa avvikelser från bestämmelserna om rättslig grund i brottsdatalagen, se till exempel 2 kap. 1 § polisens brottsdatalog.

Enligt de föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet ska uppgifter lämnas ut till finansunderrättelseenheten om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det finns därmed en rättslig grund för finansunderrättelseenhetens behandling av de personuppgifter som tas emot till följd av de föreslagna uppgiftsskyldigheterna.

Vad därefter gäller den personuppgiftsbehandling som sker när brottsbekämpande myndigheter lämnar ut uppgifter till finansunderrättelseenheten följer det av brottsdatalagen att den utlämnande myndigheten inte behöver pröva om det finns en rättslig grund för den nya behandlingen som utlämnandet innebär om en uppgiftsskyldighet följer av lag eller annan författning. Detta behandlas närmare nedan.

För de myndigheter och andra organisationer som omfattas av dataskyddsförordningen gäller att varje behandling av personuppgifter ska vila på en rättslig grund och behandlingen av personuppgifter ska vara nödvändig i förhållande till den rättsliga grunden (artikel 6). De

rättsliga grunderna är i viss mån överlappande. Flera rättsliga grunder kan därför vara tillämpliga avseende en och samma behandling.

En rättslig grund är att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den som är personuppgiftsansvarig (artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen). En annan rättslig grund är att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1.e). En rättslig förpliktelse och en uppgift av allmänt intresse ska fastställas i enlighet med EU-rätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av (artikel 6.3 i dataskyddsförordningen). Detta innebär inte ett krav på att själva behandlingen av personuppgifter måste regleras. Det är i stället den rättsliga förpliktelsen och uppgiften av allmänt intresse som ska ha stöd i rättsordningen.⁴³

Syftet med behandlingen ska fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om en uppgift av allmänt intresse, vara nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse. EU-rätten eller medlemsstaternas nationella rätt ska uppfylla ett mål av allmänt intresse och vara proportionerlig mot det legitima mål som eftersträvas (artikel 6.3 andra stycket i EU:s dataskyddsförordning).

I 2 kap. 1 och 2 §§ lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) anges förutsättningarna för att en rättslig förpliktelse (artikel 6.1 c) respektive en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e) ska utgöra grund för behandling av personuppgifter. Personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning (2 kap. 1 § dataskyddslagen). Förpliktelsen måste vara fastställd i enlighet med gällande rätt men behöver inte framgå direkt av en författning. För att en behandling av personuppgifter ska vara tillåten enligt artikel 6.1 c måste den också vara nödvändig för att fullgöra den rättsliga förpliktelsen. Detta innebär inte ett krav på att behandlingsåtgärden ska vara oundgänglig. Behandlingen kan anses nödvändig om behandlingen leder till effektivitetsvinster.⁴⁴

De förpliktelser som nu är i fråga – de föreslagna uppgiftsskyldigheterna – bygger på EU-rätten och kommer att framgå av lag eller

⁴³ Prop. 2017/18:105 s. 49.

⁴⁴ Prop. 2017/18:105 s. 189.

förordning. Personuppgiftsbehandlingen som sker i samband med fullgörandet av uppgiftsskyldigheterna är nödvändig för att fullgöra uppgiftsskyldigheterna och får tydliga ramar genom utformningen av de föreslagna bestämmelserna. Därmed finns det som utgångspunkt en rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som sker till följd av ett fullgörande av uppgiftsskyldigheterna.

Att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism har dessutom ansetts utgöra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen). Personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen, om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning (2 kap. 2 § dataskyddslagen). Därmed kan även den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse bli tillämplig på den personuppgiftsbehandling som sker till följd av ett fullgörande av uppgiftsskyldigheterna.

För de myndigheter och andra organisationer som omfattas av dataskyddsförordningen bedömer således utredningen att den rättsliga grunden för den personuppgiftsbehandling som sker vid fullgörandet av uppgiftsskyldigheterna är fastställd i enlighet med artikel 6.3 i dataskyddsförordningen. De myndigheter och andra organisationer som omfattas av de föreslagna uppgiftsskyldigheterna har således stöd i gällande rätt för den personuppgiftsbehandling som krävs för att fullgöra uppgiftsskyldigheterna.

Behandling av personuppgifter för nya ändamål vid fullgörandet av uppgiftsskyldigheten

Utöver att det ska finnas en rättslig grund för behandlingen sätter dataskyddslagstiftningen vissa gränser för behandling som sker för andra ändamål än det som uppgifterna ursprungligen samlades in för, något som kan förekomma vid fullgörandet av de föreslagna uppgiftsskyldigheterna. Regelverket innebär att personuppgifter bara får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Uppgifter som behandlas för ett godtagbart ändamål får därefter inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med detta ändamål (finalitetsprincipen).

I registerförfattningarna anges ofta de ändamål för vilka personuppgifterna får behandlas. Lagstiftaren har i dessa fall således tagit över uppgiften att bestämma ändamålen och har alltså gjort detta i den personuppgiftsansvariges ställe. Ändamålsregleringen i en registerförfattning kan vara sådan att den uttömmande anger de ändamål för vilka uppgifterna får behandlas. Detta framgår ofta genom att det i författningen anges att personuppgifterna ”endast” får behandlas för vissa angivna ändamål. Vidarebehandling för andra ändamål är då inte tillåten. I andra fall anger ändamålsbestämmelserna en yttre ram inom vilken uppgifterna får behandlas. I sådana fall är det finalitetsprincipen som ytterst sätter gränsen för vad som kan anses vara en tillåten behandling, det vill säga den som är personuppgiftsansvarig måste göra en kontroll av huruvida en senare behandling är förenlig med de ändamål för vilka uppgifterna först samlades in.

I brottsdatalagen och de registerförfattningar som kompletterar den anges i vilka fall en behandling av personuppgifter för nya ändamål kan tillåtas när uppgifterna behandlas inom brottsdatalagens tillämpningsområde. Innan personuppgifter får behandlas för ett nytt ändamål ska det säkerställas att det finns en rättslig grund för den nya behandlingen och att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet (2 kap. 4 § första stycket brottsdatalagen). När uppgifter lämnas vidare till en annan myndighet gäller bestämmelsen bara om ändamålet för den behandlingen ligger inom brottsdatalagens tillämpningsområde. Innan personuppgifter som behandlas med stöd av brottsdatalagen behandlas för ett ändamål utanför lagens tillämpningsområde ska det säkerställas att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet (2 kap. 22 § brottsdatalagen). Det rör sig då om en ny behandling.⁴⁵

I den utsträckning en skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning behöver det inte göras någon prövning av om en ny behandling är nödvändig och proportionerlig, oavsett om den fortsatta behandlingen sker inom eller utanför brottsdatalagens tillämpningsområde (2 kap. 4 § andra stycket och 22 § andra stycket brottsdatalagen). I förarbetena till brottsdatalagen uttalar regeringen att när det i lag eller förordning föreskrivs att uppgifter ska lämnas har lagstiftaren tagit ställning till att det dels är så viktigt att det ska införas en skyldighet att lämna information, dels att eventuell sekretess ska

⁴⁵ Prop. 2017/18:232 s. 134.

brytas. Lagstiftaren får då också anses ha tagit ställning till att uppgiftslämnandet är nödvändigt och proportionerligt. I sådana fall ska det därför inte göras en prövning av om behandlingen av personuppgifterna för det nya ändamålet är nödvändig och proportionerlig.⁴⁶ Detta innebär att myndigheter som tillämpar brottsdatalagen i allmänhet inte behöver göra någon bedömning av om ett utlämnande av uppgifter som sker som en följd av de föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet är nödvändigt och proportionerligt.

För behandling av personuppgifter som inte omfattas av brottsdatalagens tillämpningsområde ska i stället dataskyddsförordningen tillämpas vid bedömningen av om ett vidarelämnande av uppgifter är tillåtet. Det gäller myndigheter som inte bedriver brottsbekämpande verksamhet och vissa andra organisationer som omfattas av de föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet.

I HFD 2021 ref. 10 har Högsta förvaltningsdomstolen ansett att motsvarande synsätt som i lagstiftningsärendet gällande brottsdatalagen kan anläggas beträffande förhållandet mellan uppgiftsskyldigheten i 6 kap. 5 § OSL och finalitetsprincipen enligt dataskyddsförordningen. Utöver sekretessprövningen ska den personuppgiftsansvariga myndigheten enligt Högsta förvaltningsdomstolen således inte göra någon kontroll av förenligheten med finalitetsprincipen i samband med lämnande av uppgifter enligt 6 kap. 5 § OSL.

De nu föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet innebär som utgångspunkt att berörda myndigheter ska lämna ut uppgifter till finansunderrättelseenheten utan att göra en sekretessprövning (10 kap. 28 § OSL). Samma resonemang som förs i förarbetena till brottsdatalagen kan enligt utredningens uppfattning föras även beträffande den nu föreslagna regleringen. Eftersom uppgiftsskyldigheten kommer att framgå av lag eller förordning är det lagstiftaren som tar ställning till både att det är så viktigt att informationen lämnas och att eventuell sekretess ska brytas. Härigenom får lagstiftaren anses ha tagit ställning till att ett uppgiftslämnande är förenligt med det eller de ändamål för vilka uppgifterna samlades in.

Sammanfattningsvis finns det enligt utredningens uppfattning ett tillräckligt författningsstöd både för den behandling av personuppgifter som kan komma att ske till följd av fullgörandet av de föreslagna uppgiftsskyldigheterna och för finansunderrättelseenhetens behandling av de mottagna uppgifterna i sin verksamhet. Detsamma

⁴⁶ Prop. 2017/18:232 s. 137 f.

gäller för uppgifter som lämnas ut enligt en reglering som genomför direktivets bestämmelser om finansunderrättelseenhetens tillgång till information på förordningsnivå.

Utlämnande av känsliga personuppgifter och personuppgifter om lagöverträdelser

För vissa särskilt integritetskänsliga uppgifter ställer regelverket upp ytterligare krav för behandlingen. Det gäller dels så kallade känsliga personuppgifter, dels personuppgifter om lagöverträdelser.

Med känsliga personuppgifter avses uppgifter som avslöjar ras, etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller som rör hälsa, sexualliv eller sexuell läggning. Utredningen bedömer att sådana personuppgifter endast i begränsad omfattning kommer att behandlas som en följd av den föreslagna regleringen om uppgiftsskyldighet eller den uppgiftsskyldighet som utredningen bedömer kan regleras på lägre nivå än lag. I arbetet med att förebygga, förhindra eller upptäcka finansiering av terrorism kan finansunderrättelseenheten exempelvis ha behov av uppgifter om etniskt ursprung, politiska åsikter eller religiös övertygelse. Finansunderrättelseenheten kan även ha behov av uppgifter om exempelvis etniskt ursprung i arbetet med att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt.

Utgångspunkten i brottsdatalagen är att behandling av känsliga personuppgifter inte är tillåten. Om uppgifter om en person behandlas får de dock kompletteras med sådana uppgifter när det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen (2 kap. 11 §). Biometrisk och genetiska uppgifter får behandlas endast om det är särskilt föreskrivet om det är absolut nödvändigt för ändamålet med behandlingen (2 kap. 12 §). I de registerförfattningar som kompletterar brottsdatalagen finns det också särskilda föreskrifter om behandlingen av känsliga personuppgifter.

Också i de fall behandlingen av känsliga personuppgifter ska bedömas med utgångspunkt i dataskyddsförordningen är huvudregeln att känsliga personuppgifter inte får behandlas (artikel 9.1). Förbudet gäller inte om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av EU-rätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och inne-

hålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen (artikel 9.2 g). Myndigheter får behandla känsliga personuppgifter om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende eller, i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet (3 kap. 3 § dataskyddslagen). Det finns avvikande bestämmelser i myndigheters registerförfattningar och vissa andra författningar som innehåller bestämmelser om personuppgiftsbehandling som ytterligare preciserar eller avgränsar möjligheten att behandla känsliga personuppgifter.

Vad därefter gäller personuppgifter om lagöverträdelse bedömer utredningen att sådana uppgifter kan komma att behandlas till följd av de föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyddighet, särskilt när uppgifter lämnas ut från andra brottsbekämpande myndigheter. Finansunderrättelseenhetens arbete med att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt kan ha samband nästan alla typer av brottslighet eftersom penningtvätt omfattar åtgärder som syftar till att dölja eller omsätta vinning från brottslig verksamhet, oavsett brott.

Uppgifter om lagöverträdelse får behandlas av främst brottsbekämpande myndigheter. Av brottsdatalagen framgår att brottsbekämpande myndigheter får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet (2 kap. 1 § brottsdatalagen). Ytterligare bestämmelser om brottsbekämpande myndigheters behandling av personuppgifter finns i myndigheternas registerförfattningar och i andra författningar, till exempel lagen om belastningsregister.

För de myndigheter och andra organisationer som omfattas av dataskyddsförordningen finns särskilda regler om behandling av personuppgifter om lagöverträdelse. I artikel 10 i förordningen anges att behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder endast får utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt EU-rätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs.

Myndigheter får behandla personuppgifter om lagöverträdelser (3 kap. 8 § dataskyddslagen). Även när det gäller sådana personuppgifter kan det finnas avvikande bestämmelser i sektorspecifika lagar.

Sammanfattningsvis innebär detta att myndigheter och andra organisationer har rätt att behandla känsliga personuppgifter och personuppgifter om lagöverträdelser under särskilt angivna förutsättningar enligt nuvarande reglering. Därmed finns det enligt utredningens uppfattning författningsstöd för den behandling av känsliga personuppgifter och personuppgifter om lagöverträdelser som kan komma att ske till följd av de föreslagna bestämmelserna om uppgiftsskyldighet. Detsamma gäller för uppgifter som lämnas ut enligt en reglering som genomför direktivets bestämmelser om finansunderrättelseenhetens tillgång till information på förordningsnivå.

10.3 Dispositionsförbud

10.3.1 Dispositionsförbud som avser transaktioner

Utredningens förslag: Finansunderrättelseenheten eller Säkerhetspolisen får besluta att en verksamhetsutövare inte får genomföra en transaktion eller en viss typ av transaktion, om det finns skäl att misstänka att transaktionen utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism (dispositionsförbud).

Beslut om dispositionsförbud får meddelas endast om det är fara i dröjsmål och det skäligen kan befaras att egendom annars kommer att undanskaffas och skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som den innebär.

Ett dispositionsförbud som grundar sig på uppgifter om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism som har rapporterats av en verksamhetsutövare, ska beslutas så snart som möjligt.

Dispositionsförbudet upphör att gälla när tio arbetsdagar har gått från finansunderrättelseenhetens eller Säkerhetspolisens beslut, om förbudet inte har hävts dessförinnan.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Enligt artikel 20.1 i direktivet ska medlemsstaterna se till att finansunderrättelseenheten vid misstanke om att en transaktion är kopplad till penningtvätt eller finansiering av terrorism, har befogenheter att direkt eller indirekt vidta brådskande åtgärder och avbryta eller vägra samtycka till en transaktion eller vissa slag av transaktioner om det finns risk för att medel som härrör från brott skaffas undan eller att finansiering av terrorism kan ske om transaktionerna genomförs (dispositionsförbud). Detsamma gäller för transaktioner som misstänks vara sammankopplade med en transaktion som tidigare omfattats av ett dispositionsförbud.

Ett dispositionsförbud ska föreläggas verksamhetsutövaren i syfte att finansunderrättelseenheten ska kunna utföra analyser, styrka misstankarna och för att sprida resultaten av analyserna till relevanta behöriga myndigheter så att tillbörliga åtgärder kan vidtas. När det gäller dispositionsförbud som grundar sig på en verksamhetsutövers rapportering enligt artikel 52 i penningtvättsförordningen ska ett beslut fattas så snart som möjligt.

Medlemsstaterna ska bestämma under hur lång tid ett dispositionsförbud får gälla med hänsyn till nationella skyddsåtgärder. Denna tidsperiod får inte understiga 10 arbetsdagar eller överstiga 60 arbetsdagar. Medlemsstaterna ska se till att finansunderrättelseenheten har befogenhet att när som helst häva dispositionsförbudet. Om förutsättningarna för ett dispositionsförbud inte längre är uppfyllda ska förbudet hävas omedelbart.

Fjärde penningtvättsdirektivet innehåller delvis motsvarande bestämmelser (artikel 32.7).

Beslut om dispositionsförbud fattas av finansunderrättelseenheten

Ett dispositionsförbud är ett kortvarigt förstadium till ett straffprocessuellt tvångsmedel. Syftet med åtgärden är att kunna ingripa redan innan det föreligger en brottsmisstanke som är tillräcklig för att inleda förundersökning, vilket är en förutsättning för att få besluta om tvångsmedel enligt rättegångsbalken.

I 4 kap. 11 § penningtvättslagen finns bestämmelser om dispositionsförbud. I paragrafens första och andra stycken ges Polismyndig-

heten och Säkerhetspolisen befogenheter som i stor utsträckning motsvarar kraven i artikel 20.1 i sjätte penningtvättsdirektivet. Enligt nuvarande reglering är det Polismyndigheten (Finanspolisen) och Säkerhetspolisen som fattar beslut om dispositionsförbud.

Som framhålls i förarbetena till nuvarande reglering om dispositionsförbud ligger det i sakens natur att det finns en risk för att egendom inom de finansiella systemen, på grund av egendomens lätttrörlighet inom dessa system, försvinner om det inte är möjligt att ingripa omgående. I motsvarande situationer får föremål tas i beslag och lös egendom i förvar genom beslut av polis, varefter åtgärden ska underställas åklagare för prövning av om den ska bestå. Vid beslag kan även undersökningsledaren göra denna prövning. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att beslut om dispositionsförbud bör fattas av Finanspolisen.¹

Det finns enligt utredningens uppfattning inte anledning att ändra på den ordning som gäller för närvarande. Finanspolisen bör därför även fortsättningsvis vara beslutsfattare.

Möjligheten för Säkerhetspolisen att fatta beslut om dispositionsförbud är en svensk reglering som har införts vid sidan av EU-rätten. Nuvarande reglering innebär att Säkerhetspolisen har samma befogenhet som Finanspolisen att besluta om dispositionsförbud som grundas på misstanke som har uppkommit till följd av verksamhetsutövers rapportering om misstänkt finansiering av terrorism eller genom egna utredningsåtgärder. Utredningen bedömer att denna ordning bör behållas.

En ny reglering om dispositionsförbud som avser transaktioner

Enligt artikel 20.1 i direktivet ska finansunderrättelseenheten ha befogenhet att besluta om dispositionsförbud avseende en transaktion eller transaktioner av ett visst slag, om det finns risk för att medel som härrör från brott skaffas undan eller att finansiering av terrorism kan ske om transaktionerna genomförs. Ett dispositionsförbud får även avse transaktioner som misstänks vara sammankopplade med en tidigare transaktion som har omfattats av ett dispositionsförbud.

Motsvarande bestämmelser i fjärde penningtvättsdirektivet är inte lika detaljerade (artikel 32.7). De tillägg som har gjorts i artikel 20.1

¹ Prop. 2013/14:121 s. 78 och 79.

i sjätte penningtvättsdirektivet jämfört med motsvarande bestämmelser i fjärde penningtvättsdirektivet får enligt utredningens uppfattning närmast betraktas som förtydliganden och inte någon ändring i sak.

Nuvarande reglering om dispositionsförbud finns i 4 kap. 11–13 §§ penningtvättslagen. Enligt 4 kap. 11 § första stycket penningtvättslagen får Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen besluta om dispositionsförbud om det finns skäl att misstänka att egendom i form av pengar, fordran eller någon annan rättighet är föremål för penningtvätt eller avsedd för finansiering av terrorism och egendomen finns hos en verksamhetsutövare. I paragrafens andra stycke anges att ett beslut om dispositionsförbud får meddelas endast om det är fara i dröjsmål och det skäligen kan befaras att egendomen annars kommer att undanskaffas och skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som den innebär.

I sjätte penningtvättsdirektivet regleras två olika typer av dispositionsförbud: förbud som avser transaktioner, som i allt väsentligt motsvarar regleringen i fjärde penningtvättsdirektivet, och förbud som avser affärsförbindelser, som är en nyhet i sjätte penningtvättsdirektivet (se avsnitt 10.3.2). Förbudstiden skiljer sig åt mellan dessa två olika typer av förbud. Det finns därför skäl att utforma regleringen om dispositionsförbud på ett sätt som är mer i linje med direktivets ordalydelse än vad nuvarande reglering är. Det blir därigenom en tydligare uppdelning mellan de olika typerna av dispositionsförbud. Det bör i sammanhanget betonas att en transaktion inte är begränsad till kontobehållning utan även kan avse annan egendom, till exempel kontanter, värdepapper och fastigheter. I praktiken bör det dock i de flesta fall bli fråga om kontobehållningar.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att det i den nya penningtvättslagen införs bestämmelser som anger att finansunderrättelseenheten eller Säkerhetspolisen får besluta att en verksamhetsutövare inte får genomföra en transaktion eller en viss typ av transaktion, om det finns skäl att misstänka att transaktionen utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Bestämmelserna i 4 kap. 11 § andra stycket penningtvättslagen, som innehåller ytterligare förutsättningar för ett beslut om dispositionsförbud, bör föras över oförändrade till den nya penningtvättslagen.

Dispositionsförbud som grundar sig på verksamhetsutövares rapportering

Om en verksamhetsutövare har rapporterat en misstänkt transaktion till finansunderrättelseenheten får verksamhetsutövaren enligt artikel 52 i penningtvättsförordningen som huvudregel inte genomföra transaktionen. Transaktionen får som tidigast genomföras när finansunderrättelseenheten har informerat verksamhetsutövaren om att den inte behöver avstå från att genomföra transaktionen, eller när tre arbetsdagar har passerat efter dagen för rapporteringen och transaktionen inte har förbjudits av finansunderrättelseenheten enligt artikel 20 i direktivet eller av en åklagarmyndighet i enlighet med tillämplig lag. I praktiken sker dock de flesta rapporteringar efter att en transaktion har genomförts.

Enligt artikel 20.1 i direktivet ska ett dispositionsförbud beslutas så snart som möjligt i situationer som omfattas av artikel 52 i penningtvättsförordningen. För att i svensk rätt genomföra direktivet bör en bestämmelse med den innebörden införas i den nya penningtvättslagen.

Egendom som inte har varit föremål för brottslig handling

När fjärde penningtvättsdirektivet genomfördes i svensk rätt utvidgades begreppet penningtvätt till att även avse åtgärder med egendom som typiskt sett är ägnade att dölja att någon avser att berika sig eller någon annan genom en framtida brottslig handling. Det är en reglering som går utöver fjärde penningtvättsdirektivet. Som en konsekvens av utvidgningen av begreppet penningtvätt infördes en bestämmelse som innebär att beslut om dispositionsförbud med anledning av misstänkt penningtvätt endast får avse sådan egendom som härrör från brott eller brottslig verksamhet (4 kap. 13 § penningtvättslagen). Det ansågs nämligen inte komma i fråga att meddela dispositionsförbud avseende egendom som ännu inte varit föremål för en brottslig handling.²

Begreppet penningtvätt kommer fortsättningsvis att definieras i penningtvättsförordningen (artikel 2.1). Den definitionen omfattar endast egendom som har varit föremål för brottslig handling. Det finns därför inte skäl att behålla regleringen om egendom som undantas från ett dispositionsförbud.

² Prop. 2016/17:173 s. 306.

Förbudstiden

Av 4 kap. 12 § andra stycket penningtvättslagen framgår att ett dispositionsförbud upphör att gälla när två arbetsdagar har gått från Polismyndighetens eller Säkerhetspolisens beslut, om det inte har hävts före det. Den korta förbudstiden har motiverats av den låga misstankegrad som räcker för ett beslut om dispositionsförbud. Tiden ska enligt förarbetena inte vara längre än att polis och åklagare hinner utföra ändamålsenliga utredningsåtgärder och få fram ett tillräckligt underlag för ett eventuellt beslut om att inleda förundersökning och besluta om straffprocessuella tvångsmedel.³

Fjärde penningtvättsdirektivet ställer inte upp några krav när det gäller giltighetstiden för ett dispositionsförbud. Sådana bestämmelser finns däremot i sjätte penningtvättsdirektivet. Medlemsstaterna ska, med hänsyn till nationella skyddsåtgärder, fastställa under hur lång tid ett dispositionsförbud ska gälla. Denna tidsperiod får inte understiga 10 arbetsdagar eller överstiga 60 arbetsdagar. Nuvarande bestämmelser om giltighetstiden för ett dispositionsförbud är således inte förenliga med direktivet.

Liksom vid tvångsmedelsanvändning bör utgångspunkten vara att ett dispositionsförbuds varaktighet ska begränsas i möjligaste mån utan att syftet med åtgärden går förlorat. Ett sådant förbud innebär inskränkningar i den enskildes möjligheter att förfoga över sin egendom. Förbudet kan få ekonomiska konsekvenser för såväl den enskilde som andra som är beroende av att en viss transaktion genomförs eller att ett belopp kan disponeras. Ju kortare tid förbudet gäller, desto mindre är risken för att den enskilde drabbas av skada. Även den låga misstankegrad som föreslås räcka för ett beslut om dispositionsförbud talar för att förbudstiden bör vara kort.⁴

Mot den enskildes intressen står intresset av att polis och åklagare ska hinna utförliga ändamålsenliga utredningsåtgärder och få fram ett tillräckligt underlag för ett eventuellt beslut om att inleda förundersökning och besluta om straffprocessuella tvångsmedel.⁵ Med beaktande av de intressen som gör sig gällande – och med hänsyn till att förbudstiden enligt nuvarande reglering är två arbetsdagar – anser utredningen att giltighetstiden för ett dispositionsförbud som avser

³ Prop. 2013/14:121 s. 83.

⁴ Jfr prop. 2013/14:121 s. 83.

⁵ Jfr prop. 2013/14:121 s. 83 och 84.

transaktioner bör bestämmas till den kortast möjliga enligt direktivet, det vill säga 10 arbetsdagar.

10.3.2 Dispositionsförbud som avser affärsförbindelser

Utredningens förslag: Finansunderrättelseenheten får besluta att en verksamhetsutövare tillfälligt inte ska fullgöra förpliktelser som följer av en affärsförbindelse som har ingåtts med en kund, om det finns skäl att misstänka att affärsförbindelsen kommer att användas för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller på något annat sätt är kopplad till sådan brottslighet (dispositionsförbud).

Beslut om dispositionsförbud får meddelas endast om det är fara i dröjsmål och skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som den innebär.

Dispositionsförbudet upphör att gälla när fem arbetsdagar har gått från finansunderrättelseenhetens beslut, om förbudet inte har hävts dessförinnan.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Medlemsstaterna ska enligt artikel 20.2 i direktivet se till att finansunderrättelseenheten har befogenhet att direkt eller indirekt vidta brådskande åtgärder om det kan misstänkas att en affärsförbindelse kan komma att användas för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller annars har koppling till sådan brottslighet. Finansunderrättelseenheten ska kunna stoppa användningen av affärsförbindelsen (*eng. suspend the use of that relationship*) i syfte att utföra analyser, styrka misstankarna och sprida resultaten av analyserna till behöriga myndigheter så att tillbörliga åtgärder kan vidtas.

Begreppet affärsförbindelse definieras som en affärsmässig, yrkesmässig eller handelsmässig förbindelse som är förbunden med en verksamhetsutövares yrkesmässiga verksamhet, som ingås mellan en verksamhetsutövare och en kund och som när förbindelsen ingås förväntas ha, eller som därefter får, ett inslag av upprepning eller varaktighet (artikel 2.1 i sjätte penningtvättsdirektivet och artikel 2.1.16 i penningtvättsförordningen).

Medlemsstaterna ska bestämma under hur lång tid ett dispositionsförbud som avser affärsförbindelser får gälla med hänsyn till nationella skyddsåtgärder. Denna tidsperiod får inte understiga 5 arbetsdagar eller överstiga 60 arbetsdagar. Medlemsstaterna ska se till att finansunderrättelseenheten har befogenhet att när som helst häva dispositionsförbudet. Om förutsättningarna för ett dispositionsförbud inte längre är uppfyllda ska förbudet hävas omedelbart.

Några motsvarande bestämmelser finns inte i fjärde penningtvättsdirektivet.

Vad som omfattas av ett beslut om dispositionsförbud som avser affärsförbindelser

Det är inte helt klart vad det innebär att finansunderrättelseenheten ska kunna stoppa användningen av en affärsförbindelse. Vid en tolkning ligger det enligt utredningens uppfattning närmast till hands att anse att det som avses är ett förbud för verksamhetsutövaren att fullgöra förpliktelser som verksamhetsutövaren har åtagit sig att utföra i förhållande till en kund inom ramen för en affärsförbindelse. Det framgår uttryckligen av definitionen av affärsförbindelse att det inte krävs något skriftligt avtal för att en affärsförbindelse ska anses ha etablerats. En affärsförbindelse måste inte nödvändigtvis uppkomma den första gången som kunden och verksamhetsutövaren har kontakt med varandra. En affärsförbindelse kan även uppstå genom parternas konkludenta handlade. Det vanligaste bör dock vara att affärsförbindelsen formaliseras på något sätt.⁶

Skillnaden mot ett dispositionsförbud som avser transaktioner är att ett dispositionsförbud som avser affärsförbindelser kan avse alla verksamhetsutövarens produkter och tjänster. Ett dispositionsförbud som avser affärsförbindelser är således betydligt mer omfattande, och därmed också mer ingripande för den enskilde, än ett dispositionsförbud som avser transaktioner.

Vad som kan omfattas av ett dispositionsförbud som avser affärsförbindelser kommer att skilja sig åt mellan verksamhetsutövarna beroende på vilken verksamhet som bedrivs.

När det gäller banker ingås normalt sett flera avtal om olika produkter och tjänster inom ramen för en och samma affärsförbindelse.

⁶ Jfr prop. 2016/17:173 s. 188 och 189.

Det kan till exempel gälla avtal om bankkonton, betal- och kreditkort, bolån och andra krediter, förmedling av betaltjänster som Swish samt tillgång till och signering genom BankID. Om kunden är en juridisk person kan affärsförbindelsen även omfatta avtal om hantering av löneutbetalningar, ekonomisystem, koncerngemensamma konton samt andra företagsspecifika tjänster av olika slag.

För en bankkund kan ett dispositionsförbud som avser affärsförbindelser få långtgående konsekvenser. Det kan leda till att kunden snabbt hamnar i finansiella svårigheter och inte kan göra nödvändiga inköp eller fullgöra betalningsförpliktelser. För en företagskund kan ett sådant förbud få till följd att kunden inte kan betala ut löner eller fullgöra betalningsförpliktelser. Det kan i sin tur få långsiktiga konsekvenser i form av skadat förtroende. Ett dispositionsförbud kan även drabba tredje man, som i exemplet med att löner inte betalas ut.

För kunder till andra finansiella företag än banker, till exempel värdepappersbolag och fondförvaltare, kan ett dispositionsförbud som avser affärsförbindelser få till följd att kunden inte kan köpa eller sälja värdepapper. Om förbudet avser hela affärsförbindelsen kan all handel i en kunds värdepappersdepå stoppas. För kunder till försäkringsbolag som driver livförsäkringsrörelse kan ett dispositionsförbud leda till att kunden inte kan ändra förmånstagare eller att ersättning från försäkringen inte kan betalas ut. Beträffande kreditgivare som driver verksamhet som avser bostadskrediter kan ett dispositionsförbud innebära att ett köp eller en försäljning av fast egendom stoppas.

Fastighetsmäklare ingår i regel avtal med sina kunder om antingen förmedling av en bostad eller så kallade skrivuppdrag. Ett skrivuppdrag innebär att mäklaren upprättar köpehandlingar åt en kund utan att ha förmedlat bostaden. Bostadsköp genomförs normalt sett snabbt när köparen och säljaren väl är överens. Ett dispositionsförbud som avser affärsförbindelser kan därför få till följd att köpprocessen stoppas. Det kan i sin leda till att handpenning betalas för sent eller att köparen inte fullföljer köpet. Ett dispositionsförbud som avser affärsförbindelser kan således få långtgående konsekvenser både för fastighetsmäklarens kund och för köparen.

För verksamhetsutövare som omfattas av spellagen (2018:1138) och som tillhandahåller så kallade online-spel kan ett dispositionsförbud som avser affärsförbindelser innebära att spelkontot ”frysas”, vilket innebär att verksamhetsutövaren inte får ta emot insatser för deltagande i spel eller genomföra utbetalningar av vinster från det

spelkonto som omfattas av förbudet. För annan spelverksamhet, som till exempel kasinospel på kasinon, finns inget krav på spelkonto. I en sådan situation aktualiseras frågan när en affärsförbindelse kan anses uppstå. Det framgår av definitionen av begreppet affärsförbindelse att förbindelsen ska ha viss varaktighet. Enligt Spelinspektionen kan en kunds införskaffande av ett medlemskort eller ett medlemskap hos en licenshavare tyda på att en affärsförbindelse har etablerats.⁷ Om det kan konstateras att en affärsförbindelse har etablerats torde ett dispositionsförbud, där spelplatsen tillfälligt åläggs att inte fullgöra sina förpliktelser gentemot en kund, innebära att kunden nekats tillträde till spelplatsen.

När det gäller revisorers verksamhet torde ett dispositionsförbud som avser affärsförbindelser sällan få långtgående konsekvenser. Ett sådant förbud kan exempelvis leda till att en revisionsberättelse, ett revisorsintyg eller en granskningsrapport inte lämnas in i rätt tid. För en kund kan det också få till följd att årsredovisningen inte ges in i rätt tid.

Beträffande vissa typer av revisorsintyg, exempelvis intyg över en apportemission, kan dock konsekvenserna av ett dispositionsförbud bli påtagliga. Revisorn ska i dessa fall intyga att egendomen faktiskt har överlämnats från aktietecknare till bolaget. Ett dispositionsförbud skulle i en sådan situation kunna ”läsa” affärshändelsen precis när intyget ska ges in. Det kan få till följd att hela affären stoppas.

När det gäller advokatverksamhet kan ett dispositionsförbud som avser affärsförbindelser exempelvis innebära att en advokat är förhindrad att upprätta avtal eller andra handlingar åt en klient. Eftersom endast vissa tjänster som tillhandahålls av advokater omfattas av penningtvättsregleringens tillämpningsområde kan det uppstå situationer där en advokat utför flera uppdrag för en och samma klient, men bara ett uppdrag avser tjänster som faller inom penningtvättsregleringens tillämpningsområde. En advokat kan till exempel bistå en klient vid en fastighetsförsäljning, vilket omfattas av tillämpningsområdet, och samtidigt företräda denne i en familjerättslig tvist, som faller utanför tillämpningsområdet. För advokaters del bör ett dispositionsförbud endast kunna avse sådana tjänster som omfattas av penningtvättsregleringens tillämpningsområde. Detsamma bör gälla för andra verksamhetsutövare som tillhandahåller tjänster som endast delvis omfattas av penningtvättsregleringen.

⁷ Spelinspektionen, *Kortfattad information om penningtvättslagen*, s. 8.

Gemensamt för verksamhetsutövarna är att ett dispositionsförbud kan leda till att kunden avslutar affärsförbindelsen om verksamhetsutövaren inte kan fullgöra sina förpliktelser. När det gäller mindre verksamhetsutövare, som i regel är mer beroende av varje enskild kundrelation än vad exempelvis en bank är, kan det innebära ett kännbart ekonomiskt bortfall.

En ny reglering om dispositionsförbud som avser affärsförbindelser

För att i svensk rätt genomföra artikel 20.2 i direktivet bör det i den nya penningtvättslagen införas bestämmelser som anger att finansunderrättelseenheten tillfälligt får besluta att en verksamhetsutövare inte ska fullgöra förpliktelser som följer av en affärsförbindelse som har ingåtts med en kund, om det finns skäl att misstänka att affärsförbindelsen kommer att användas för penningtvätt eller finansiering av terrorism eller på något annat är kopplad till sådan brottslighet. För att säkerställa att regleringen blir proportionerlig bör ett sådant förbud, i likhet med ett dispositionsförbud som avser transaktioner, endast få meddelas om det är fara i dröjsmål och skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som den innebär. Även detta bör framgå av den nya penningtvättslagen.

Ett beslut om dispositionsförbud som avser affärsförbindelser kan avgränsas på olika sätt och det är därför av vikt att det av beslutet uttryckligen framgår vilka förpliktelser som omfattas av förbudet.

Förbudstiden

Ett dispositionsförbud som avser affärsförbindelser kan som framgår ovan få långtgående konsekvenser för verksamhetsutövarnas kunder, men också för andra som drabbas av ett sådant förbud, till exempel motparter till kunderna. Mot denna bakgrund bör tidsgränsen för ett dispositionsförbud som avser affärsförbindelser bestämmas till den kortast möjliga enligt direktivet. Ett sådant dispositionsförbud bör därför gälla i högst fem arbetsdagar. Bestämmelser med den innebörden bör införas i den nya penningtvättslagen.

10.3.3 Dispositionsförbud på begäran av en utländsk finansunderrättelseenhet

Utredningens förslag: Om förutsättningarna för ett dispositionsförbud är uppfyllda får finansunderrättelseenheten fatta beslut om dispositionsförbud även på begäran av en utländsk finansunderrättelseenhet eller en motsvarande enhet i ett tredjeland.

För ett sådant förbud ska samma regler gälla som för ett dispositionsförbud som finansunderrättelseenheten fattar på eget initiativ.

Om förutsättningarna för ett dispositionsförbud är uppfyllda ska finansunderrättelseenheten enligt artikel 20.4 i direktivet ha befogenhet att besluta om ett sådant förbud även på begäran av en finansunderrättelseenhet i en annan medlemsstat. Motsvarande bestämmelser finns i fjärde penningtvättsdirektivet (artikel 32.7).

En nyhet i sjätte penningtvättsdirektivet är att finansunderrättelseenheten också ska ha befogenhet att besluta om dispositionsförbud på begäran av en motsvarande enhet i ett tredjeland, under förutsättning att det kan säkerställas att enheten i det tredjelandet kan besluta om motsvarande åtgärder på finansunderrättelseenhetens begäran.

För ett beslut om dispositionsförbud som fattas på begäran av en utländsk finansunderrättelseenhet, eller en motsvarande enhet i ett tredjeland, gäller samma regler som för ett beslut som finansunderrättelseenheten fattar på eget initiativ.

I 4 kap. 11 § tredje stycket penningtvättslagen anges att Polismyndigheten får fatta beslut om dispositionsförbud även på begäran av en utländsk finansunderrättelseenhet, om förutsättningarna för ett sådant beslut är uppfyllda. De bestämmelserna tillgodoser direktivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ha befogenhet att fatta beslut om dispositionsförbud på begäran av en utländsk finansunderrättelseenhet. Bestämmelserna i 4 kap. 11 § tredje stycket penningtvättslagen bör därför föras över till den nya penningtvättslagen. För att i svensk rätt genomföra artikel 20.4 i direktivet bör det i bestämmelsen läggas till att ett sådant beslut även får fattas på begäran av en motsvarande enhet i ett tredjeland. Av bestämmelsen bör också framgå att samma regler ska gälla för ett beslut som finansunderrättelseenheten fattar efter begäran av en utländsk finansunderrättelseenhet eller en motsvarande enhet i ett tredjeland, som för ett beslut som finansunderrättelseenheten fattar på eget initiativ.

10.3.4 Åklagares prövning av ett beslut om dispositionsförbud

Utredningens förslag: Ett beslut om dispositionsförbud ska så snart som möjligt anmälas till åklagare, som skyndsamt ska pröva om åtgärden ska bestå.

Enligt nuvarande reglering ska ett beslut om dispositionsförbud så snart som möjligt anmälas till åklagare, som skyndsamt ska pröva om åtgärden ska bestå (4 kap. 12 § första stycket penningtvättslagen).

Som konstateras i förarbetena till nuvarande reglering deltar åklagare normalt sett inte i den verksamhet som bedrivs i skedet före en förundersökning. Som skäl för regleringen angav regeringen att i de fall den misstanke som föranlett ett beslut om dispositionsförbud var välgrundad, kommer beslutet att följas av en förundersökning och ett beslut om ett straffprocessuellt tvångsmedel. Regeringen påpekade vidare att ett beslut om dispositionsförbud i tid ligger mycket nära ett eventuellt beslut om att inleda förundersökning. Mot den bakgrunden – och då ett beslut om dispositionsförbud av rättssäkerhetsskäl bör kunna överprövas – ansåg regeringen att ett beslut om dispositionsförbud bör underställas åklagare för prövning av om åtgärden ska bestå.⁸

Dessa skäl gör sig alltjämt gällande. Det finns enligt utredningens uppfattning således inte anledning att ändra på den ordning som gäller för närvarande. Ett beslut om dispositionsförbud bör därför även fortsättningsvis så snart som möjligt anmälas till åklagare som skyndsamt ska pröva om åtgärden ska bestå. En bestämmelse med den innebörden bör införas i den nya penningtvättslagen.

10.3.5 När ett dispositionsförbud ska hävas

Utredningens förslag: Finns det inte längre skäl för ett dispositionsförbud ska det hävas omedelbart.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 20.1 och 20.2 tredje stycket i direktivet säkerställa att finansunderrättelseenheten när som helst kan häva ett dispositionsförbud. Ett dispositionsförbud ska hävas omedelbart om det inte längre finns förutsättningar för det.

⁸ Prop. 2013/14:121 s. 79.

Den första bestämmelsen riktar sig till medlemsstaterna och den andra till finansunderrättelseenheten. En rimlig tolkning av den första bestämmelsen är att medlemsstaterna ska säkerställa att nationell rätt inte hindrar finansunderrättelseenheten från att när som helst under ett dispositionsförbuds giltighetstid häva förbudet om förutsättningarna för hävning är uppfyllda. För svensk del innehåller exempelvis förvaltningslagen bestämmelser som anger under vilka förutsättningar en myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans (37–39 §§). Dessa bestämmelser blir dock inte tillämpliga i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet (3 § förvaltningslagen). Den andra bestämmelsen reglerar under vilka omständigheter ett dispositionsförbud ska hävas.

I 4 kap. 12 § andra stycket första meningen penningtvättslagen anges att ett dispositionsförbud ska hävas när det inte längre finns skäl för åtgärden. De bestämmelserna uppfyller enligt utredningens uppfattning direktivets krav på när ett dispositionsförbud ska hävas. Bestämmelserna i 4 kap. 12 § andra stycket första meningen penningtvättslagen bör därför föras över till den nya penningtvättslagen. För att vara i linje med direktivet bör det dock förtydligas att ett dispositionsförbud, under dessa omständigheter, ska hävas omedelbart.

I direktivet anges att finansunderrättelseenheten när som helst ska kunna häva ett dispositionsförbud. Efter att åklagare har fastställt ett beslut om dispositionsförbud övergår dock möjligheten att häva dispositionsförbudet till åklagaren. Om finansunderrättelseenheten vid den fortsatta utredningen, efter att ett beslut om dispositionsförbud har fastställts av åklagaren, får del av uppgifter som innebär att det inte längre finns anledning att misstänka penningtvätt eller finansiering av terrorism, måste uppgifterna genast förmedlas vidare till åklagaren som då får göra en ny bedömning.

10.3.6 Underrättelse om beslut om dispositionsförbud

Utredningens förslag: En verksamhetsutövare ska omedelbart underrättas om att ett dispositionsförbud har beslutats eller hävts.

Den som har drabbats av ett beslut om dispositionsförbud ska underrättas om beslutet när det kan antas att syftet med en beslutad eller förutsedd åtgärd inte motverkas och den framtida utredningen inte skadas om uppgiften röjs. Beslut om underrättelse meddelas av åklagare. En underrättelse behöver inte lämnas, om den med hänsyn till omständigheterna uppenbart är utan betydelse.

Enligt 4 kap. 12 § tredje stycket penningtvättslagen ska en verksamhetsutövare omedelbart underrättas om att ett dispositionsförbud har beslutats eller hävts. Dessa bestämmelser bör föras över oförändrade till den nya penningtvättslagen.

Av 4 kap. 12 § fjärde stycket samma lag framgår att den som har drabbats av ett beslut om dispositionsförbud ska underrättas om beslutet när det kan antas att syftet med en beslutad eller förutsedd åtgärd inte motverkas och den framtida utredningen inte skadas om uppgiften röjs. Beslut om underrättelse meddelas av åklagare. En underrättelse behöver inte lämnas, om den med hänsyn till omständigheterna uppenbart är utan betydelse.

Som huvudregel gäller att den som blir föremål för myndighetsutövning ska underrättas om detta. Senast genom underrättelsen får den enskilde kännedom om åtgärden och kan i efterhand angripa lagligheten av denna samt i förekommande fall begära skadestånd. Rättegångsbalken innehåller också regler om att underrättelse ska ske efter en vidtagen tvångsåtgärd, till exempel i fråga om beslag (27 kap. 11 § rättegångsbalken). När en sådan underrättelse ska ske skiljer sig åt mellan olika situationer.

Vad gäller frågan om när en underrättelse ska lämnas till den som drabbats av ett dispositionsförbud framhålls i förarbetena till nuvarande reglering att ett dispositionsförbud innebär ett tidsbegränsat ingrepp i en enskilds möjlighet att förfoga över viss egendom. Regeringen påtalar att det, i och med den korta giltighetstiden för ett sådant beslut, inte är uteslutet att den enskilde kommer att vara omedveten om att egendomen har varit belagd med ett dispositionsförbud. I andra fall kan beslutet få ekonomiska konsekvenser för såväl den enskilde som andra som är beroende av att en viss transaktion genomförs eller

att ett belopp kan disponeras. Regeringen framhåller att om underrättelse lämnas redan i samband med beslutet får den berörde möjlighet att begränsa de skadeverkningar som kan uppstå till följd av beslutet. I den situationen finns, som regeringen påpekar, samtidigt en beaktansvärd risk för att ett beslut om dispositionsförbud inte blir meningsfullt och att den fortsatta utredningen försvåras eller till och med förstörs. Med beaktande av de motstående intressena ansåg regeringen att underrättelse ska ske så snart det kan antas att syftet med dispositionsförbudet inte motverkas och utredningen inte skadas om uppgiften röjs.⁹

Dessa skäl gör sig alltjämt gällande. Det finns således inte anledning att frångå den ordning som gäller för närvarande. Bestämmelserna i 4 kap. 12 § fjärde stycket penningtvättslagen bör därför föras över oförändrade till den nya penningtvättslagen.

10.3.7 Rättslig prövning

Utredningens förslag: Ett beslut om dispositionsförbud får inte överklagas till domstol.

Utredningens bedömning: Nuvarande reglering om statens skadeståndsansvar uppfyller Europakonventionens krav på att enskilda ska ha rätt till ett effektivt rättsmedel.

Rätten till ett effektivt rättsmedel

Enligt nuvarande reglering får ett beslut om dispositionsförbud inte överklagas. Ett dispositionsförbud innebär dock en inskränkning i rätten till egendom. En enskild som drabbats av ett sådant beslut ska enligt Europakonventionen ha rätt till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet (artikel 13 i konventionen jämförd med artikel 1 i dess första tilläggsprotokoll). Rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol framgår även av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (artikel 47 som grundar sig på artikel 13 i Europakonventionen).

⁹ Prop. 2013/14:121 s. 84 och 85.

Ett dispositionsförbud upphör enligt nuvarande reglering att gälla när två arbetsdagar gått från det att beslutet fattades. I dagsläget innebär således ett dispositionsförbud en tillfällig och tämligen kortvarig inskränkning av en enskilds möjlighet att förfoga över viss egendom. Som skäl för att inte införa en särskild överklagandemöjlighet för beslut om dispositionsförbud angav regeringen i förarbetena till nuvarande reglering bland annat att ett sådant beslut ska underställas åklagare för prövning av om åtgärden ska bestå, att skälen för ett dispositionsförbud löpande ska omprövas och att förbudet ska hävas om det inte längre finns skäl för det. Regeringen påtalade vidare att tvångsmedel som i likhet med ett dispositionsförbud är kortvariga varken kan överklagas eller på annat sätt bringas under rättens prövning.¹⁰

Regeringen konstaterade även att en underrättelse om ett dispositionsförbud normalt sett kommer att ske först sedan tiden för förbudet har löpt ut, varför den enskilde i de flesta fall inte kommer att bli medveten om ett dispositionsförbud förrän i efterhand. En överklagandemöjlighet skulle enligt regeringen i dessa fall sakna betydelse. I de fall då en transaktion vägrats blir den enskilde däremot varse dispositionsförbudet och kan vilja ifrågasätta det. Om det i samband därmed kommer fram information som gör att det inte längre finns skäl för åtgärden ska den hävas. I de fall ett dispositionsförbud i stället ersätts med ett straffprocessuellt tvångsmedel kommer detta att kunna överprövas eller överklagas på sedvanligt sätt. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att regleringen av ett dispositionsförbud, även med beaktande av Europakonventionen, är omgärdad av tillfredsställande rättssäkerhetsgarantier och att det därför saknades skäl att införa en särskild överklagandemöjlighet.¹¹

I och med att sjätte penningtvättsdirektivet föreskriver att giltighetstiden för ett dispositionsförbud ska vara minst fem dagar (affärsförbindelser) respektive tio dagar (transaktioner) har förutsättningarna ändrats. Utredningen föreslår att giltighetstiden för ett dispositionsförbud ska vara de lägst tillåtna enligt direktivet. Trots detta kommer den tidsperiod under vilken den enskilde inte kan förfoga över viss egendom att bli betydligt längre än vad som är fallet i dag. Därutöver innebär den nya regleringen att omfattningen av ett dispositionsförbud ökar, se avsnitt 10.3.2. Både den förlängda förbudstiden och utvidgningen av dispositionsförbudet innebär enligt utredningens mening

¹⁰ Prop. 2013/14:121 s. 85 och 86.

¹¹ Prop. 2013/14:121 s. 85 och 86.

en större inskränkning i rätten till egendom än vad som är fallet i dag. Frågan är om detta innebär att det behöver införas en särskild överklagandemöjlighet för att uppfylla kraven i Europakonventionen.

Vad är ett effektivt rättsmedel?

Artikel 13 i Europakonventionen anger att den vars angivna fri- och rättigheter har åsidosatts ska ha tillgång till ett effektivt rättsmedel inför en nationell myndighet. I artikeln ställs det inte upp specifika krav på formerna för dessa rättsmedel. Det är i första hand respektive konventionsstat som ska fastställa vad som utgör ett effektivt rättsmedel, och staterna ges här ett visst handlingsutrymme.

En utgångspunkt i fråga om pågående överträdelse är att ett effektivt rättsmedel ska syfta till att få överträdelsen att upphöra. En annan utgångspunkt är att rättsmedlet ska finnas tillgängligt i anslutning till det förfarande där överträdelsen har ägt rum. En enskild kan till exempel många gånger komma till rätta med brister i ett beslut eller en dom genom att överklaga och i högre instans argumentera för att det har skett en överträdelse av konventionen och på så sätt få till stånd en ändring av beslutet eller domen. Det kan ofta vara det mest effektiva och snabbaste sättet att komma till rätta med en konventionsöverträdelse.¹²

I andra situationer kan ett kompensatoriskt rättsmedel utgöra ett effektivt rättsmedel. Europadomstolen har i flera domar klargjort att möjligheten i Sverige att begära skadestånd hos Justitiekanslern eller väcka skadeståndstalan mot staten vid allmän domstol och på så sätt få till stånd en prövning av ett påstått konventionsbrott utgör ett effektivt rättsmedel.¹³ Vidare har Högsta förvaltningsdomstolen uttalat att eftergift av olika sanktionsavgifter kan beviljas som gottgörelse för kränkningar av rätten till domstolsprövning inom skälig tid och domstolen har även satt ned krav på återbetalning av felaktigt utbetalad sjukpenning i en sådan situation.¹⁴

Avgörande för om ett rättsmedel är effektivt för att komma till rätta med en konventionsöverträdelse är sammanfattningsvis att rättsmedlet kan leda till att överträdelsen upphör eller att den som utsatts

¹² Prop. 2017/18:7 s. 12 och 13 och HFD 2020 ref. 26.

¹³ Se prop. 2017/18:7. s. 14 ff. och där redovisade avgöranden av Europadomstolen som gäller Sverige).

¹⁴ HFD 2014 ref. 12.

för överträdelsen får gottgörelse för den. Att överklaga en dom eller ett beslut till högre instans kan vara effektivt om överklagandet ger en reell möjlighet för den enskilde att få till stånd en ändring i sak. När detta inte är möjligt kan i stället ett kompensatoriskt rättsmedel som skadestånd vara det mest ändamålsenliga och effektiva rättsmedlet.

Rättslig prövning av beslut om straffprocessuella tvångsmedel

Dispositionsförbud är ett kortvarigt förstadium till ett straffprocessuellt tvångsmedel och har till sin karaktär vissa likheter med ett sådant. Det gäller framför allt tvångsmedel som kvarstad och beslag. Vid bedömningen av om det behöver införas en särskild överklagandemöjlighet för beslut om dispositionsförbud kan därför ledning hämtas i regleringen för vissa beslut om straffprocessuella tvångsmedel och tillhörande rättspraxis.

Beslut om straffprocessuella tvångsmedel kan fattas av rätten, åklagare, förundersökningsledare och polisman. I regel krävs beslut av rätten när det gäller de mest ingripande tvångsmedlen, medan polisens befogenhet i huvudsak är begränsad till situationer när det föreligger fara i dröjsmål.

Tingsrättens beslut om straffprocessuella tvångsmedel

Enligt 49 kap. 5 § 6 rättegångsbalken får en tingsrätts beslut överklagas särskilt om tingsrätten i beslutet prövat en fråga i brottmål om en åtgärd som avses i 25–28 kap. rättegångsbalken. I dessa kapitel regleras bland annat reseförbud (25 kap.), kvarstad (26 kap.), beslag och hemliga tvångsmedel (27 kap.) samt husrannsakan (28 kap.). När det gäller beslut om hemliga tvångsmedel finns även bestämmelser om överklagande i 27 kap. 26 § rättegångsbalken. Ett sådant beslut får överklagas av det offentliga ombud som har utsetts för att bevaka den enskildes integritetsintressen i ett ärende om hemliga tvångsmedel.

Ett domstols beslut om straffprocessuella tvångsmedel kommer i vissa fall att ha verkställts innan den berörde har hunnit överklaga beslutet, exempelvis när det gäller husrannsakan. I Högsta domstolens rättspraxis har beslut som har förlorat sin rättsliga eller faktiska betydelse, så kallade deserta beslut, ansetts inte kunna överprövas i högre

rätt. Exempelvis har Högsta domstolen slagit fast att ett beslut om häktning inte kan överprövas, om den häktade har försatts på fri fot eller om häktningsbeslutet har ersatts av ett nytt beslut (NJA 1953 s. 460 och NJA 1989 s. 502) samt motsvarande beträffande reseförbud och beslag (NJA 1985 s. 235 och NJA 1977 s. 573). Högsta domstolen har vidare, med hänvisning till bland annat nu nämnda avgöranden, i beslut om prövningstillstånd uttalat att det normalt sett inte är möjligt att få ett beslut om tvångsmedel prövat i högre rätt sedan verkställigheten av beslutet väl har avslutats (beslut den 2 februari 2023 i mål nr Ö 5686-22).

I vissa fall har dock även beslut som har förfallit eller annars förlorat sin omedelbara betydelse ansetts kunna prövas, eftersom beslutet har bedömts ha någon kvarvarande verkan av beaktansvärt slag. Ett exempel på detta är beslut om kontaktförbud. I avgörandet NJA 2020 s. 1061 fann domstolen att ett överklagande av ett beslut om kontaktförbud kunde prövas i högre rätt, trots att förbudets giltighet hade löpt ut. I det avgörandet hänvisades bland annat till de kvardröjande verkningar som ett beslut om kontaktförbud får för den enskilde till följd av att ett sådant beslut antecknas i belastningsregistret.

Åklagares och polismans beslut

Åklagare, och i vissa fall polisman, har som framgår ovan också befogenhet att fatta beslut om straffprocessuella tvångsmedel som exempelvis beslag och husrannsakan. Till skillnad från tingsrättens beslut om straffprocessuella tvångsåtgärder innehåller inte rättegångsbalken några bestämmelser om överklagande av åklagares och polismans beslut om sådana åtgärder. När det gäller beslag som har verkställts utan rättsens förordnande får dock den som drabbats av beslaget begära rättsens prövning av beslaget (27 kap. 6 § rättegångsbalken). När en sådan begäran har kommit in, ska rätten så snart som möjligt och, om det inte finns något synnerligt hinder mot det, senast inom fyra dagar därefter hålla en förhandling därom.

Ett beslut som har fattats av en åklagare kan dock överprövas. Åklagares överprövningsförfarande är inte författningsreglerat utan har utvecklats i praxis. En överprövning innebär att ett beslut i en brottsmålsfråga som har fattats av underordnad åklagare granskas i sak av en högre åklagare. Rätten att överpröva en underställd åklagares

beslut härleds ur bestämmelsen i 7 kap. 5 § rättegångsbalken där det framgår att riksåklagaren, överåklagare och vice åklagare får överta uppgifter som ska utföras av underställd åklagare. Vidare kan alla åklagare ändra beslut i brottmålsfrågor som fattats av Polismyndigheten.¹⁵

I princip kan alla beslut i brottmålsfrågor överprövas. Enligt Riksåklagarens riktlinjer bör dock inte beslut som inte längre är aktuella, eller som är överspelade av olika skäl, normalt sett inte tas upp till prövning i sak. Som exempel nämns beslut som avser tvångsmedel som upphört att gälla.¹⁶

De allmänna förvaltningsdomstolarnas rättspraxis

Även förvaltningsdomstolarnas rättspraxis angående möjligheten att överpröva beslut som har förlorat sin rättsliga eller faktiska betydelse är av intresse i sammanhanget. I de allmänna förvaltningsdomstolarnas rättspraxis har överinstanser lämnats ett större utrymme för att uttala sig i en överklagad fråga trots att det överklagade beslutet har förlorat sin omedelbara betydelse.

Exempelvis har Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten) i rättsfallet RÅ 1986 ref. 150 prövat om det har funnits laga skäl för en redan genomförd kroppsbesiktning. Detta har motiverats med att åtgärden har inneburit ett ingrepp i den personliga integriteten. Även i andra fall har redan verkställda beslut ansetts kunna överprövas, eftersom klaganden har bedömts ha ett befogat intresse av att kunna få prövat om det har funnits laga eller tillräckliga skäl för den beslutade åtgärden (se till exempel RÅ 1991 ref. 58 och RÅ 1999 ref. 26). Vid bedömningen av om ett beslut som förlorat sin omedelbara betydelse kan överprövas har Högsta förvaltningsdomstolen också vägt in behovet att utveckla rättspraxis eller ge en berörd myndighet ledning för framtida beslut (se RÅ 1991 ref. 109 och RÅ 2005 ref. 84).

I rättsfallet HFD 2020 ref. 26 har dock Högsta förvaltningsdomstolen kommit till motsatt slutsats. Frågan i målet gällde om en kamrarrätt, mot bakgrund av artiklarna 8 och 13 i Europakonventionen, är skyldig att i sak pröva ett överklagande av en förvaltningsrätts dom om bevissäkring trots att bevissäkringen redan har verkställts vid tiden

¹⁵ Åklagarmyndigheten, *Riksåklagarens riktlinjer om överprövning och annan prövningsverksamhet*, RÅR 2013:1, s. 9.

¹⁶ Åklagarmyndigheten, *Riksåklagarens riktlinjer om överprövning och annan prövningsverksamhet*, RÅR 2013:1, s. 17.

för kammarrättens prövning. Högsta förvaltningsdomstolen ansåg inte att möjligheten att överklaga ett sådant beslut var ett effektivt rättsmedel eftersom det inte var möjligt för den enskilde att genom överklagandet få effekterna av det redan verkställda beslutet om bevis-säkring undanröjda eller lindrade. I ett sådant fall framstod enligt domstolen i stället möjligheten till gottgörelse i form av skadestånd som det mest ändamålsenliga och effektiva rättsmedlet.

Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten) hade i ett tidigare avgörande ansett att en kammarrätt inte är skyldig att sakpröva en förvaltningsrättsdom om tvångsåtgärd när åtgärderna redan har verkställts med mindre än att den klagande har ett beaktansvärt intresse av att få till stånd en sådan prövning (jfr RÅ 2007 ref. 80). Högsta förvaltningsdomstolen fann inte anledning att anlägga ett annat synsätt i HFD 2020 ref. 26.

Ett beslut om dispositionsförbud bör inte kunna överklagas

Avgörande för om ett rättsmedel är effektivt för att komma till rätta med en överträdelse av Europakonventionen är att rättsmedlet kan leda till att överträdelsen upphör eller att den som har utsatts för överträdelsen får gottgörelse för den.

En möjlighet att överklaga ett beslut om dispositionsförbud till högre instans och därigenom få till stånd en ändring av beslutet bör som utgångspunkt vara det mest effektiva och snabbaste sättet att komma till rätta med en konventionsöverträdelse. Detta förutsätter dock att en domstolsprövning kan ske snabbt innan förbudstiden löper ut.

Ett dispositionsförbud upphör enligt utredningens förslag att gälla fem arbetsdagar (affärsförbindelser) respektive tio arbetsdagar (transaktioner) efter det att beslutet fattades. Eftersom den som har drabbats av ett dispositionsförbud inte omedelbart kommer att underrättas om beslutet (se avsnitt 10.3.6) kommer en domstol sannolikt endast i undantagsfall att hinna pröva ärendet innan förbudstiden löper ut. Det gäller förmodligen även om det skulle införas ett skyndsamhetskrav. I likhet med situationen i de ovan redovisade rättsfallen från Högsta domstolen och Högsta förvaltningsdomstolen kommer beslutet om dispositionsförbud i dessa fall ha förlorat sin omedelbara betydelse. Ett överklagande av ett beslut om dispositionsförbud till högre instans ger därmed i de flesta fall inte den som har drabbats av ett

dispositionsförbud en reell möjlighet att få till stånd en ändring i sak på så sätt att en överträdelse av en konventionsrättighet upphör.

När det gäller ett beslut om dispositionsförbud bör i stället ett kompensatoriskt rättsmedel utgöra det mest effektiva rättsmedlet. Det finns olika former av kompensatoriska rättsmedel. En särskild typ av kompensatoriskt rättsmedel är möjligheten att ge monetär kompensation till någon som har utsatts för en överträdelse av sina rättigheter enligt Europakonventionen. När det gäller dispositionsförbud bör skadestånd eller annan ekonomisk ersättning vara det rättsmedel som i första hand kommer i fråga eftersom andra typer av kompensatoriska rättsmedel, som exempelvis straffnedsättning i ett brottmål eller nedsättning av en sanktionsavgift i ett administrativt förfarande, inte blir aktuella. En skadelidande kan dock inom ramen för en skadeståndsprocess i vissa fall få gottgörelse även på annat sätt än genom skadestånd, i form av ett erkännande från staten, genom en dom som klargör att den enskilde har fått sina rättigheter enligt konventionen överträdna. Ett sådant erkännande kan innebära en betydelsefull upprättelse.¹⁷

Kärnan i rätten till ett effektivt rättsmedel är möjligheten för den enskilde att få ett påstående om konventionsbrott prövat inför en nationell myndighet och den därtill hörande möjligheten att få en överträdelse konstaterad.¹⁸ Det som krävs är att konventionsstaterna tillhandahåller ett effektivt rättsmedel i någon form.

Ett kompensatoriskt rättsmedel i form av skadestånd finns redan tillgängligt enligt gällande rätt. Enligt förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten kan en skadelidande få ett skadeståndskrav prövat inom ramen för statens frivilliga skadereglering. Med det avses skadereglering som företrädesvis sker hos Justitiekanslern. Den som anser sig ha ett krav på skadestånd mot staten vid överträdelser av Europakonventionen kan även väcka talan om detta i allmän domstol (3 kap. 4 § skadeståndslagen [1972:207]).

Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att ett kompensatoriskt rättsmedel utgör det mest effektiva rättsmedlet för att komma till rätta med en konventionsöverträdelse som har skett till följd av brister i ett beslut om dispositionsförbud och att ett sådant beslut därför inte bör kunna överklagas. Nuvarande reglering om statens skadeståndsansvar uppfyller kravet på ett effektivt rättsmedel i Europakonventionen.

¹⁷ Prop. 2017/18 :7 s. 33 och 34.

¹⁸ Prop. 2017/18:7 s. 18.

10.3.8 Staten ansvarar för skada som vållats i myndigheternas verksamhet

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på att finansunderrättelseenheten inte ska kunna åläggas skadeståndsansvar kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Ett beslut om dispositionsförbud ska enligt artikel 20.5 i sjätte penningtvättsdirektivet inte medföra skadeståndsansvar för finansunderrättelseenheten, dess ledning eller anställda.

Enligt svensk rätt har staten ett skadeståndsansvar för skada som vållats i verksamhet som staten svarar för. Av 3 kap. 2 § skadeståndslagen framgår att staten ska ersätta personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada som vållats genom fel eller försummelse vid myndighetsutövning i sådan verksamhet som staten svarar för. Av 3 kap. 4 § skadeståndslagen följer att staten också har ett skadeståndsansvar för skada som uppkommit till följd av att den skadelidandes grundläggande fri- och rättigheter enligt 2 kap. regeringsformen eller enligt Europakonventionen har överträtts från statens sida.

Staten kan således bli skyldig att ersätta skada som uppkommit till följd av ett beslut om dispositionsförbud om villkoren för skadeståndsskyldighet är uppfyllda (se även avsnitt 10.3.7). Ett skadeståndsansvar kommer inte att drabba finansunderrättelseenheten eller dess anställda. Därmed kräver inte artikel 20.5 i sjätte penningtvättsdirektivet några lagstiftningsåtgärder.

10.4 Information till verksamhetsutövare

Utredningens förslag: Finansunderrättelseenheten får trots sekretess till en verksamhetsutövare lämna uppgift om en fysisk eller juridisk person som kan förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Sekretess ska inte hindra att en sådan uppgift lämnas till en verksamhetsutövare.

En verksamhetsutövare ska vid fullgörandet av sina skyldigheter avseende kundkännedom beakta en uppgift som har tagits emot från finansunderrättelseenheten om

1. typer av transaktioner eller aktiviteter och geografiska områden som kan utgöra en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och
2. personer som kan förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Uppgiften får läggas till grund för åtgärder för kundkännedom under sex månader från det att den togs emot från finansunderrättelseenheten. Efter att tidsfristen har löpt ut får uppgiften läggas till grund för sådana åtgärder om det finns stöd för att uppgiften fortfarande är relevant.

En verksamhetsutövare eller den som är verksam hos verksamhetsutövaren får inte för en kund eller utomstående obehörigen röja en uppgift om personer som kan förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism som har tagits emot från finansunderrättelseenheten.

Det ska upplysas om att bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten finns i brottsbalken.

Utredningens bedömning: Den föreslagna bestämmelsen om finansunderrättelseenhetens möjlighet att till en verksamhetsutövare lämna uppgift om en fysisk eller juridisk person som kan förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism är förenlig med skyddet för den personliga integriteten.

Det finns författningsstöd för den behandling av personuppgifter som krävs för att finansunderrättelseenheten ska kunna lämna en sådan uppgift till en verksamhetsutövare.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Medlemsstaterna ska enligt artikel 21a.1 i sjätte penningtvättsdirektivet ha möjlighet att i nationell rätt ge finansunderrättelseenheten befogenhet att underrätta verksamhetsutövare om vissa risker för pen-

ningtvätt eller finansiering av terrorism för deras utförande av åtgärder för kundkännedom.

Finansunderrättelseenheten ska kunna underrätta verksamhetsutövarna om

1. typer av transaktioner eller aktiviteter som kan utgöra en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism,
2. särskilda personer som kan förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och
3. särskilda geografiska områden som kan utgöra en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

En sådan åtgärd ska gälla under den tid som fastställs i nationell rätt, dock maximalt sex månader. Att en sådan åtgärd vidtas får inte avslöjas för någon annan än den verksamhetsutövare som den riktar sig till (artikel 21a.2 i direktivet).

Finansunderrättelseenheten bör ges möjlighet att lämna viss information om risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism till verksamhetsutövare

Befogenheten i artikel 21a i direktivet innebär att finansunderrättelseenheten får ges möjlighet att lämna viss information om risker för penningtvätt och finansiering av terrorism till verksamhetsutövare.

Finanspolisen kan redan i dag lämna uppgifter om typer av transaktioner eller aktiviteter och geografiska områden som kan utgöra en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism till verksamhetsutövare, antingen direkt eller genom samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (14 § 2009 års förordning).

Vad gäller uppgifter om personer som kan *förknippas* med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism är det inte helt klart vad det avser. Vad först gäller begreppet person bör det innefatta såväl fysiska som juridiska personer. Vad därefter gäller vilka slags uppgifter som omfattas av bestämmelsen är en rimlig tolkning att det i första hand avser underrättelseinformation som finansunderrättelseenheten förfogar över. Det skulle till exempel kunna avse uppgifter om så kallade målvakter som upplåter sina konton till andra för

att genomföra transaktioner som innefattar brottsvinster eller som registreras som verkställande direktör eller styrelseledamot i ett företag utan att ta del av hur verksamheten drivs för att dölja identiteten på den som begår en brottslig handling. Det skulle också kunna avse uppgifter om personer som har en annan koppling till penningtvätt eller finansiering av terrorism. Sådana uppgifter omfattas som utgångspunkt av sekretess hos Finanspolisen (18 kap. 2 § OSL). Enligt gällande rätt är möjligheten för Finanspolisen att lämna vidare sådana uppgifter till verksamhetsutövare begränsad.

Enligt 10 kap. 2 § OSL har myndigheter möjlighet att utan hinder av sekretess lämna uppgifter till enskilda om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen ska tillämpas restriktivt och avsikten är inte att sekretessen ska kunna brytas av rena effektivitetsskäl. Inte heller är det möjligt att lämna ut uppgifter för att uppgifterna behövs av mottagaren.¹⁹ Möjligheterna för Finanspolisen att med stöd av denna bestämmelse lämna ut uppgifter om personer som kan förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism till verksamhetsutövare är således mycket begränsad.

Penningtvätsregelverket ställer krav på verksamhetsutövarna att vidta åtgärder i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka att deras verksamheter utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Som framhålls i förarbetena till regleringen om samverkan enligt nuvarande 4 a kap. penningtvättslagen har verksamhetsutövarna på så sätt tilldelats en roll som har likheter med den underrättelseverksamhet som bedrivs av brottsbekämpande myndigheter. Utan verksamhetsutövarnas arbete skulle möjligheterna att utreda och lagföra penningtvätt och finansiering av terrorism försvåras avsevärt för de brottsbekämpande myndigheterna. Förutom de personer som själva är inblandade i brottslighet av aktuellt slag är det normalt sett verksamhetsutövarna som har bäst förutsättningar att förse brottsbekämpande myndigheter med relevant information. För att verksamhetsutövarnas arbete ska kunna bedrivas på ett effektivt och verkningfullt sätt krävs det att de i sin tur får tillgång till aktuell och användbar information.²⁰

En möjlighet för Finanspolisen att kunna lämna uppgifter om personer som kan förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism till verksamhetsutövare skulle förbättra

¹⁹ Prop. 1979/80:2 Del A s. 465.

²⁰ Jfr prop. 2021/22:251 s. 31.

förutsättningarna för verksamhetsutövarna att förebygga, förhindra och upptäcka att deras verksamheter utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det kan i sin tur stärka förmågan hos de brottsbekämpande myndigheterna att utreda och lagföra sådan brottslighet.

Möjligheten att i svensk rätt införa bestämmelser som innebär att Finanspolisen får lämna uppgifter om personer som kan förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism till en verksamhetsutövare bör därför utnyttjas. Det bör i den nya penningtvättslagen därför införas en bestämmelse som anger att finansunderrättelseenheten, trots sekretess, får lämna uppgift om en fysisk eller juridisk person som kan förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism till en verksamhetsutövare, om uppgiften behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Det behöver införas en sekretessbrytande bestämmelse

De uppgifter om personer som Finanspolisen kan lämna till en verksamhetsutövare enligt den föreslagna bestämmelsen kommer som utgångspunkt att omfattas av sekretess enligt 18 kap. 2 § OSL. Den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL gäller bara för uppgifter som lämnas till en annan myndighet. Det bör därför införas en ny sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som anger att sekretess inte hindrar att finansunderrättelseenheten lämnar en uppgift om en fysisk eller juridisk person som kan förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism till en verksamhetsutövare.

Den nya sekretessbrytande bestämmelsen bör placeras i 10 kap. OSL. Bestämmelsen bör inte gälla i de fall där ett utlämnande av en uppgift skulle vara i strid med vissa avtal som träffats med en utländsk myndighet eller ett utländskt organ (15 kap. 1 a § och 37 kap. 2 § OSL).²¹

²¹ Jfr prop. 2021/22:251 s. 67.

Uppgifterna ska användas av verksamhetsutövarna vid fullgörandet av skyldigheterna avseende kundkännedom

Direktivet anger att finansunderrättelseenhetens åtgärd att underrätta en verksamhetsutövare om betydande risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism ska ske för verksamhetsutövarnas utförande av åtgärder för kundkännedom. Detta måste rimligtvis innebära att verksamhetsutövarna ska beakta de uppgifter som tas emot från finansunderrättelseenheten när de utför åtgärder för kundkännedom.

Åtgärden ska enligt direktivet gälla under den tid som fastställs i nationell rätt, dock maximalt sex månader. Det är inte helt klart vad detta innebär. En rimlig tolkning är att verksamhetsutövarna ska kunna agera på uppgifterna och lägga dessa till grund för särskilda kundkännedomsåtgärder, till exempel skärpta åtgärder för kundkännedom, under den tidsperiod som bestäms i nationell rätt. Utan en begränsning i tiden skulle mottagandet av uppgifterna kunna innebära att kundens tillgång till tjänster begränsas även efter att uppgifterna har förlorat sin betydelse. Dessutom skulle verksamhetsutövarna behöva lägga tid och resurser på skärpta åtgärder för kundkännedom trots att det inte behövs.

Det är angeläget att verksamhetsutövare ges bästa möjliga förutsättningar att bedriva ett effektivt arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka att deras verksamheter utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Den tid under vilken verksamhetsutövarna ska kunna lägga de uppgifter som tagits emot från finansunderrättelseenheten till grund för åtgärder för kundkännedom bör därför bestämmas till den längsta möjliga, det vill säga sex månader. Efter att den perioden har löpt ut bör verksamhetsutövarna endast kunna lägga uppgifterna till grund för sådana åtgärder om det finns stöd för att uppgifterna fortfarande är relevanta. Verksamhetsutövarna kan till exempel kontrollera detta genom att kontakta finansunderrättelseenheten. Sådant stöd kan också ges av verksamhetsutövarnas egna kontroller och utredningar.

Det bör i den nya penningtvättslagen tas in en bestämmelse som innebär att en verksamhetsutövare vid fullgörandet av sina skyldigheter avseende kundkännedom ska beakta uppgifter om typer av transaktioner eller aktiviteter, geografiska områden samt fysiska och juridiska personer som kan förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Av bestämmelsen bör också framgå

att uppgifterna får läggas till grund för åtgärder för kundkännedom under sex månader från det att uppgiften togs emot från finansunderrättelseenheten, och att uppgifterna därefter endast får läggas till grund för sådana åtgärder om det finns stöd för att uppgifterna fortfarande är relevanta.

Tystnadsplikt

Bestämmelserna om sekretess i offentlighets- och sekretesslagen gäller inte för verksamhetsutövare. Flera verksamhetsutövare omfattas dock av bestämmelser om tystnadsplikt. För verksamhetsutövare inom den finansiella sektorn finns bestämmelser om tystnadsplikt i till exempel 1 kap. 10 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, 1 kap. 11 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, 3 kap. 12 § (2011:755) lagen om elektroniska pengar, 2 kap. 19 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder, 3 kap. 12 § lagen (2010:751) om betaltjänster, 8 kap. 24 § lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder, 13 § lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter och 4 kap. 15 § lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter. De bestämmelserna skyddar i princip endast uppgifter om enskildas förhållanden till verksamhetsutövaren. Motsvarande bestämmelser finns även för vissa icke-finansiella verksamhetsutövare, se till exempel 8 kap. 4 § rättegångsbalken och 26 § (2001:883) revisorslagen.

Regleringen om tystnadsplikt för verksamhetsutövare skyddar således inte uppgifter som förekommer i Finanspolisens underrättelseverksamhet och som kan komma att lämnas vidare med stöd av den föreslagna bestämmelsen. Inte heller tystnadsplikten i artikel 54 i penningtvättsförordningen, som i allt väsentligt motsvarar nuvarande 4 kap. 9 § penningtvättslagen, innebär ett skydd för sådana uppgifter.

Utredningen har övervägt om bestämmelsen i 10 kap. 14 § OSL om utlämnande av uppgift med förbehåll är tillräcklig för att skydda uppgifter som finansunderrättelseenheten kan komma att lämna till verksamhetsutövare med stöd av den föreslagna bestämmelsen. En sådan ordning föreslogs av Utredningen om stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism beträffande delning av information till kreditinstitut inom ramen för samverkan enligt nuvarande 4 a kap. penningtvättslagen.²² Regeringen ansåg att en ordning med

²² SOU 2021:42 s. 296 ff.

förbehåll som främsta garant för skyddet av känsliga uppgifter som lämnas till kreditinstitut inte var lämplig, bland annat på grund av den omfattande administration för både myndigheter och kreditinstitut som ett förbehåll innebär med risk för att uppgifter som delas i samverkan inte får ett tillräckligt starkt skydd. I stället infördes en tystnadsplikt för uppgifter som delas i samverkan.²³

Av samma skäl bör det övervägas om det bör införas en tystnadsplikt även för uppgifter som finansunderrättelseenheten kan lämna vidare till verksamhetsutövare med stöd av den nu föreslagna bestämmelsen. En sådan ordning tillgodoser enligt utredningens uppfattning både finansunderrättelseenhetens behov av skydd för uppgifter i underrättelseverksamheten och enskildas behov av skydd för sin personliga integritet. Därmed uppfylls också direktivets krav på att finansunderrättelseenhetens åtgärd att uppmärksamma en verksamhetsutövare på vissa risker inte får röjas för någon annan än mottagaren av informationen (artikel 21a.2 andra stycket).

En reglering om tystnadsplikt innebär en sådan inskränkning i yttrandefriheten som enligt regeringsformen får göras genom lag med hänsyn till vissa särskilt angivna ändamål, däribland rikets säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd och förebyggandet och beivrandet av brott. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten endast göras om särskilt viktiga skäl föranleder det. En förutsättning för att en begränsning får göras är att den tillgodoser ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. En begränsning får dock aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den (2 kap. 20, 21 och 23 §§ regeringsformen).

Det finns ett mycket starkt intresse av att sekretessbelagda uppgifter skyddas även om de lämnas vidare till en verksamhetsutövare. Att uppgifter i verksamhetsutövarnas verksamhet omfattas av tystnadsplikt innebär som framhålls i förarbetena till regleringen om samverkan enligt 4 a kap. penningtvättslagen ingen nyhet utan tvärtom är utgångspunkten att uppgifter om enskilda eller som har samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism omfattas av tystnadsplikt hos verksamhetsutövare. En tystnadsplikt har också den fördelen att den blir lätt för anställda att tillämpa. Slutligen innebär en tystnadsplikt inte några begränsningar i den rätt att påtala missförhållanden som anställda och andra har enligt lagen (2021:890) om skydd för

²³ Prop. 2021/22:251 s. 75 och 76.

personer som rapporterar om missförhållanden eller motsvarande bestämmelser i penningtvättsregelverket.²⁴

Utredningen anser att övervägande skäl talar för att en tystnadsplikt införs. Det bör därför i den nya penningtvättslagen införas en bestämmelse om tystnadsplikt för de uppgifter om fysiska eller juridiska personer som kan förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism som en verksamhetsutövare tar emot från finansunderrättelseenheten. Därigenom kommer uppgifter som lämnas till verksamhetsutövare få ett i huvudsak likvärdigt skydd som uppgifter som lämnas till myndigheter.

Bestämmelsen bör utformas med tystnadsplikten i 4 a kap. 5 § penningtvättslagen som förebild. Det bör av bestämmelsen framgå att en verksamhetsutövare, eller den som är verksam hos verksamhetsutövaren, inte för en kund eller utomstående obehörigen får röja en uppgift om en person som kan förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism som har tagits emot av finansunderrättelseenheten.

Tystnadsplikten hindrar således inte ett röjande som är behörigt, som när en verksamhetsutövare måste röja en uppgift för att uppfylla en i författning angiven uppgiftsskyldighet. Vidare bör en uppgift som lämnas till en tillsynsmyndighet för att användas i myndighetens tillsyn inte anses obehörigen röjd. Eftersom tystnadsplikten skyddar finansunderrättelseenhetens underrättelseverksamhet bör däremot utrymmet att till en enskild kund röja en uppgift om kunden som tagits emot från finansunderrättelseenheten typiskt sett vara mycket litet.²⁵

Den begränsning av yttrandefriheten som den föreslagna tystnadsplikten innebär går inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism och är även i övrigt förenlig med det skydd för yttrandefriheten som regeringsformen innebär.

Den som bryter mot en tystnadsplikt enligt lag eller annan författning kan som utgångspunkt dömas för brott mot tystnadsplikten (20 kap. 3 § brottsbalken). På motsvarande sätt som i fråga om tystnadsplikten i nuvarande 4 kap. 9 § och 4 a kap. 5 § penningtvättslagen bör straffansvar följa för den som bryter mot den tystnadsplikt som nu föreslås.²⁶ En upplysning om att brott mot tystnadsplikten kan

²⁴ Jfr prop. 2021/22:251 s. 76.

²⁵ Jfr prop. 2021/22:251 s. 126 och 127.

²⁶ Jfr prop. 1998/99:19 s. 63.

medföra ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken bör därför tas in i den nya penningtvättslagen.

Skyddet för den personliga integriteten

Möjligheten för finansunderrättelseenheten att lämna ut uppgifter om personer som kan förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism kan innebära ett integritetsintrång för enskilda. Mot detta intrång måste samhällets intresse av att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism ställas. För ett mer utförligt resonemang om avvägningen mellan skyddet för den personliga integriteten och samhällets intresse av att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism hänvisas till avsnitt 10.2.30. Samma resonemang som förs där gör sig i allt väsentligt gällande även beträffande finansunderrättelseenhetens möjlighet att lämna ut uppgifter om personer som kan förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism till verksamhetsutövare.

Den föreslagna bestämmelsen syftar till att förbättra förutsättningarna för verksamhetsutövare att förebygga, förhindra och upptäcka att deras verksamheter utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Uppgifterna får endast lämnas ut om det behövs för verksamhetsutövarnas arbete med att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism. Verksamhetsutövarna ska använda uppgifterna när de utför åtgärder för kundkännedom. De uppgifter som kan komma att lämnas ut bör därför i praktiken begränsas till identitet på den person som avses, eventuella kontaktuppgifter till denne samt anledningen till att personen i fråga kan förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Antalet personuppgifter som kan lämnas ut är således genom utformningen av förslaget begränsade. Uppgifterna kommer genom den föreslagna tystnadsplikten dessutom att omfattas av ett tillfredsställande sekretesskydd hos verksamhetsutövarna.

Sammantaget får det integritetsintrång som den föreslagna bestämmelsen innebär vid en intresseavvägning accepteras och anses godtagbart. Det intrång som ett uppgiftslämnande innebär står enligt utredningens uppfattning i proportion till nyttan med informationsutbytet och till behovet av att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

Personuppgiftsbehandling

Vid ett utlämnande av uppgifter om personer som kan förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism kommer personuppgifter att behandlas. Enligt regelverket om personuppgiftsbehandling ska behandling av personuppgifter vara nödvändig i förhållande till den rättsliga grund som behandlingen stöder sig på och följa vissa grundläggande principer. För en mer utförlig redogörelse för regelverket om personuppgiftsbehandling hänvisas till avsnitten 10.2.31 och 14.2.1.

Brottsbekämpande myndigheter får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att de ska kunna utföra sina uppgifter att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet (2 kap. 1 § brottsdatalagen och 2 kap. 1 § polisens brottsdatalag).

Finansunderrättelseenhetens utlämnande av uppgifter till verksamhetsutövare innebär att personuppgifter behandlas för ett ändamål utanför brottsdatalagens område (2 kap. 22 § brottsdatalagen och 2 kap. 2 § polisens brottsdatalag).²⁷ Vid behandling för att lämna ut personuppgifter för sådana ändamål ska dataskyddsförordningen tillämpas i stället för brottsdatalagen.²⁸

Även verksamhetsutövare ska tillämpa dataskyddsförordningen vid behandling av personuppgifter. En rättslig grund enligt förordningen är att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en uppgift av allmänt intresse (artikel 6.1 e). Bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism anses vara en uppgift av allmänt intresse. En annan rättslig grund är att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den som är personuppgiftsansvarig (artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen). Begreppet omfattar i första hand offentligrättsliga förpliktelser. Av 2 kap. 1 § dataskyddslagen följer att en förpliktelse utgör en rättslig grund för behandling av personuppgifter om förpliktelsen följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Enligt utredningens förslag ska verksamhetsutövarna beakta de uppgifter som tas emot från finansunderrättelseenheten vid fullgörandet av sina skyldigheter avseende kund-

²⁷ Prop. 2017/18:232 s. 131.

²⁸ Prop. 2017/18:232 s. 134 och 451.

kännedom. Det finns därmed som utgångspunkt en rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som sker till följd av finansunderrättelseenhetens utlämnande av uppgifter till verksamhetsutövare.

Innan personuppgifter som behandlas med stöd av brottsdatalagen behandlas för ett nytt ändamål utanför lagens tillämpningsområde ska det säkerställas att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet (2 kap. 22 § första stycket brottsdatalagen). Denna prövning ska alltså ske utöver de krav som sedan gäller enligt dataskyddsförordningen.²⁹ I den utsträckning en skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning behöver det inte göras någon prövning av om en ny behandling är nödvändig och proportionerlig (2 kap. 22 § andra stycket brottsdatalagen).

Den föreslagna bestämmelsen innebär inte någon uppgiftsskyldighet för finansunderrättelseenheten, utan endast en möjlighet att lämna vissa uppgifter till verksamhetsutövare. Det innebär att finansunderrättelseenheten måste bedöma om det finns förutsättningar att behandla personuppgifter för nya ändamål när uppgifter lämnas till en verksamhetsutövare (2 kap. 22 § brottsdatalagen samt 2 kap. 2 § polisens brottsdatalag). Med nödvändigt avses att det är fråga om något som behövs snarare än något som absolut fordras. I kravet på proportionalitet ligger att skälen för att personuppgifterna behandlas för det nya ändamålet ska väga tyngre än det intrång som behandlingen innebär för den enskilde. Det som står att vinna med behandlingen ska alltså vägas mot intrånget i enskildas integritet. Det har också betydelse vilka personuppgifter det är fråga om och för vilket syfte de ska användas.³⁰

Det får som utgångspunkt anses både nödvändigt och proportionerligt för finansunderrättelseenheten att lämna ut uppgifter om personer som kan förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism till en verksamhetsutövare om denne behöver uppgifterna i sin verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism.

För känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse ställer regelverket upp ytterligare krav för behandlingen, se avsnitt 10.2.31. De uppgifter som kan komma att lämnas ut med stöd av den föreslagna bestämmelsen kommer, som framgår ovan, att vara begränsade till identitet och kontaktuppgifter samt anledningen till att personen kan förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering

²⁹ Prop. 2017/18:232 s. 451.

³⁰ Prop. 2017/18:232 s. 452.

av terrorism. Det bör därmed inte bli fråga om att lämna ut känsliga personuppgifter med stöd av bestämmelsen.

Enligt dataskyddsförordningen får behandling av personuppgifter om lagöverträdelse som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder endast utföras under kontroll av myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs (artikel 10). Integritetskyddsmyndigheten har i ett rättsligt ställningstagande uttalat att personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott avser om någon har begått ett brott, blivit fälld eller friad i domstol i ett brottmål, blivit föremål för straffprocessuella tvångsmedel eller misstänkts för ett konkret brott.³¹ De uppgifter som finansunderrättelseenheten kan komma att lämna ut till verksamhetsutövare med stöd av den föreslagna bestämmelsen kan således komma att avse personuppgifter om lagöverträdelse.

Av artikel 55 i penningtvättsförordningen framgår att verksamhetsutövare har rätt att behandla personuppgifter om lagöverträdelse under förutsättning att vissa villkor är uppfyllda, bland annat att uppgifterna rör penningtvätt, förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Sammanfattningsvis innebär detta enligt utredningens uppfattning att det finns författningsstöd för den personuppgiftsbehandling som sker till följd av ett utlämnande av uppgifter om personer som kan förknippas med en betydande risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt den föreslagna bestämmelsen.

³¹ Integritetsmyndigheten, *Rättsligt ställningstagande IMYRS 2021:1 – innebörden av begreppet "personuppgifter som rör lagöverträdelse som innefattar brott" i artikel 10 i dataskyddsförordningen*, IMYRS 2021:1.

10.5 Samarbete och informationsutbyte med behöriga myndigheter

10.5.1 Brottsbekämpande myndigheters begäran om information

Utredningens förslag: Finansunderrättelseenhetens uppgiftsskyldighet enligt lagen om finansiell information i brottsbekämpningen ska utvidgas. En uppgift ska lämnas också om den behövs i den behöriga myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra förbrott till penningtvätt.

Utredningens bedömning: I övrigt tillgodoser gällande rätt sjätte penningtvättsdirektivets krav på finansunderrättelseenhetens utlämnande av uppgifter som begärs av en brottsbekämpande myndighet.

Sjätte penningtvättsdirektivet

Medlemsstaterna ska enligt artikel 19.1 första stycket i direktivet säkerställa att finansunderrättelseenheten, med nödvändig skyndsamhet, kan svara på en begäran om finansiell information eller finansiell analys från en brottsbekämpande myndighet. Med finansiell information och finansiell analys avses detsamma som i artikel 2 i direktivet om finansiell information. En begäran ska motiveras av överväganden som rör penningtvätt, förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism. Finansunderrättelseenheten ska besluta om spridning av uppgifterna.

Enligt artikel 19.1 andra stycket i direktivet behöver finansunderrättelseenheten inte tillmötesgå en begäran, om det finns objektiva grunder att anta ett utlämnande av uppgifterna skulle inverka negativt på pågående undersökningar eller analyser. Detsamma gäller om uppgiftslämnandet i undantagsfall skulle vara klart oproportionerligt mot en fysisk eller juridisk persons legitima intressen eller irrelevant för det ändamål som det har begärts.

Delvis motsvarande bestämmelser finns i fjärde penningtvättsdirektivet (artikel 32.4 och 32.5).

Finansunderrättelseenhetens uppgiftsskyldighet enligt lagen om finansiell information i brottsbekämpningen bör utvidgas

Artikel 7.1 och 7.2 i direktivet om finansiell information har i stort sett samma innehåll som artikel 19.1 i sjätte penningtvättsdirektivet. Det som skiljer direktiven åt är dels vilka myndigheter som kan begära finansiell analys eller finansiell information från finansunderrättelseenheten, dels de former av brottslighet som kan ligga till grund för en begäran.

Direktivet om finansiell information föreskriver att medlemsstaterna ska utse de myndigheter som kan begära och ta emot finansiell information eller finansiella analyser från finansunderrättelseenheten, så kallade behöriga myndigheter (artikel 3.2). I Sverige har Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket och Tullverket utsetts till behöriga myndigheter (2 § förordningen [2022:620] om finansiell information i brottsbekämpningen).

Bestämmelserna i artikel 19.1 första stycket i sjätte penningtvättsdirektivet gäller för en begäran om finansiell information eller finansiell analys som görs av nationella myndigheter som har befogenhet att utreda och lagföra brott och som motiveras av överväganden som rör penningtvätt, förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism. Förutom Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket, som kan begära information enligt lagen om finansiell information i brottsbekämpningen, bör bestämmelserna för svensk del också omfatta en begäran om information som görs av Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten, som också har brottsbekämpande uppgifter på området. För Tullverkets del bör det inte bli aktuellt att motivera en begäran om information av överväganden som rör penningtvätt, förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Enligt direktivet om finansiell information ska en begäran motiveras av överväganden som rör förebyggande, upptäckt, utredning eller lagföring av allvarliga brott. Med allvarliga brott avses de former av brottslighet som förtecknas i bilaga I till Europol-förordningen. Penningtvätt och finansiering av terrorism ingår i förteckningen. Den brottslighet som kan motivera en begäran enligt sjätte penningtvättsdirektivet – penningtvätt, förbrott till penningtvätt och finansiering av terrorism – har därför i huvudsak sin motsvarighet i Europolförordningen och kan således också ligga till grund för en begäran enligt direktivet om finansiell information.

Artikel 7 i direktivet om finansiell information har i svensk rätt genomförts i 3 och 4 §§ lagen om finansiell information i brottsbekämpningen. Sjätte penningtvättsdirektivets krav på finansunderrättelseenhetens utlämnande av information till brottsbekämpande myndigheter tillgodoses därför i stor utsträckning av den regleringen. Eftersom förbrott till penningtvätt inte definieras i sjätte penningtvättsdirektivet kan dock en begäran enligt det direktivet motiveras av brottslighet som inte har sin motsvarighet i Europolförordningen och som således inte kan ligga till grund för en begäran enligt lagen om finansiell information i brottsbekämpningen.

Exempelvis anses skattebrott vara ett förbrott till penningtvätt (artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv [EU] 2018/1673 av den 23 oktober 2018 om bekämpande av penningtvätt genom straffrättsliga bestämmelse). Skattebrott anges inte uttryckligen i bilagan till Europolförordningen. Däremot anges ”organiserad brottslighet” och ”brott mot unionens finansiella intressen” i bilagan. Det kan argumenteras för att dessa former av brottslighet innefattar skattebrott. Vilka brott som omfattas avgörs dock i rättstillämpningen och ytterst genom avgöranden från EU-domstolen. Det går därför inte att med säkerhet säga vilka förbrott till penningtvätt som utgör sådan allvarlig brottslighet som förtecknas i bilagan till Europolförordningen.

För att svensk rätt ska uppfylla kraven i artikel 19.1 i direktivet föreslår därför utredningen att finansunderrättelseenhetens uppgiftsskyldighet i lagen om finansiell information i brottsbekämpningen ska utvidgas till att också omfatta uppgifter som behövs i en behörig myndighets verksamhet för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra förbrott till penningtvätt. Därigenom säkerställs att alla förbrott till penningtvätt kan ligga till grund för en begäran om finansiell information eller finansiell analys som görs av Ekobrottsmyndigheten, andra delar av Polismyndigheten än Finanspolisen och Skatteverket.

I övrigt tillgodoses kraven av offentlighets- och sekretesslagen

Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten omfattas inte av lagen om finansiell information i brottsbekämpningen. Enligt utredningens bedömning är dock Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten sådana

myndigheter som kan begära finansiell information och finansiell analys enligt artikel 19.1 i sjätte penningtvättsdirektivet.

Mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten finns ett särskilt nära samarbete som framgår bland annat av respektive myndighetsinstruktion (23–27 §§ förordningen med instruktion för Polismyndigheten och 11–15 §§ förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen samt 6 § polislagen [1984:387]). De uppgifter som Säkerhetspolisen begär från Finanspolisen rör i huvudsak information om finansiering av terrorism som Säkerhetspolisen behöver i sin verksamhet. Uppgifterna omfattas generellt sett av sekretess enligt 18 kap. 2 § och 35 kap. 1 § OSL. För uppgiftslämnande mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen finns en särskild sekretessbrytande bestämmelse i 35 kap. 10 a § OSL. Bestämmelsen bryter den sekretess som gäller enligt 35 kap. 1 § OSL om den mottagande myndigheten har behov av uppgiften i sin brottsbekämpande verksamhet. Säkerhetspolisen har ett generellt behov av uppgifterna i sin verksamhet utifrån sitt uppdrag; att leda och bedriva polisverksamhet för att förebygga, förhindra och upptäcka brott mot Sveriges säkerhet, bland annat terroristbrott och finansiering av terrorism (1 och 3 §§ förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen). Med hänsyn till att även Säkerhetspolisen bedriver underrättelseverksamhet och bestämmelsen om underrättelsesekretess är tillämplig hos Säkerhetspolisen bedöms det generellt inte innebära någon skada enligt 18 kap. 2 § OSL att lämna ut uppgifterna till Säkerhetspolisen.

Finanspolisen kan även lämna ut sekretessbelagda uppgifter till Säkerhetspolisen med stöd av 10 kap. 24 § OSL och den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Av 10 kap. 24 § OSL framgår att sekretess inte hindrar att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Enligt 10 kap. 27 § OSL får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

De möjligheter till ett utbyte av uppgifter mellan Säkerhetspolisen och Polismyndigheten som följer av gällande rätt är inte mer begränsade än de som följer av bestämmelserna i artikel 19.1 i sjätte penningtvättsdirektivet. Såvitt framkommit under utredningsarbetet fungerar

uppgiftsutbytet mellan Finanspolisen och Säkerhetspolisen tillfredsställande med nuvarande reglering. Mot den bakgrunden får gällande rätt anses tillgodose kraven i artikel 19.1 i fråga om finansiell information och finansiell analys som begärs av Säkerhetspolisen.

Det bör vara ovanligt att Åklagarmyndigheten har behov av under rättelseinformation som finns hos Finanspolisen. Om så ändå skulle vara fallet har Finanspolisen möjlighet att lämna ut uppgifter till Åklagarmyndigheten enligt 10 kap. 24 § OSL eller 10 kap. 27 § OSL.

Finansunderrättelseenheten behöver inte alltid tillmötesgå en begäran om information

Enligt artikel 19.1 andra stycket i direktivet behöver finansunderrättelseenheten inte tillmötesgå en begäran om finansiell information eller finansiell analys, om det finns objektiva grunder att anta ett utlämnande av uppgifterna skulle inverka negativt på pågående utredningar eller analyser. Detsamma gäller om uppgiftslämnandet i undantagsfall skulle vara klart oproportionerligt mot en fysisk eller juridisk persons legitima intressen eller irrelevant för det ändamål som det har begärts.

I 4 § andra stycket lagen om finansiell information i brottsbekämpningen anges att en uppgift inte ska lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Bestämmelsen genomför artikel 7.2 i direktivet om finansiell information som har samma lydelse som artikel 19.1 andra stycket i sjätte penningtvättsdirektivet. Gällande rätt tillgodoser således kraven i artikel 19.1 andra stycket i direktivet med avseende på utlämnande av uppgifter som sker enligt lagen om finansiell information i brottsbekämpningen.

De sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen som gör det möjligt för Finanspolisen att lämna ut finansiell information och finansiell analys till Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten innebär inte någon uppgiftsskyldighet. Om en myndighet inkommer med en begäran om utlämnande av uppgifter som får lämnas ut enligt en sekretessbrytande bestämmelse, kan dock den myndighet som förfogar över uppgifterna bli skyldig att lämna ut dem enligt 6 kap. 5 § OSL, om ett uppgiftslämnande inte skulle hindra

arbetets behöriga gång.³² Det är den myndighet som förfogar över uppgiften som ska avgöra om förutsättningar föreligger att tillämpa den sekretessbrytande bestämmelsen.

Enligt 18 kap. 2 § OSL gäller sekretess i en myndighets under rättelseverksamhet om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Uppgifter som kan inverka negativt på Finanspolisens pågående utredningar och analyser om de lämnas ut omfattas således av sekretess enligt 18 kap. 2 § OSL.

Den sekretessbrytande bestämmelsen i 35 kap. 10 a § OSL bryter inte sekretessen enligt 18 kap. 2 § OSL. Som framgår ovan innebär det dock normalt sett ingen skada för Finanspolisen att lämna en uppgift som omfattas av sekretess enligt 18 kap. 2 § OSL till Säkerhetspolisen eftersom den bestämmelsen blir tillämplig även i Säkerhetspolisens verksamhet. Eftersom 35 kap. 10 a § OSL inte bryter sekretessen enligt 18 kap. 2 § OSL är dock Finanspolisen inte skyldig att lämna ut uppgiften enligt 6 kap. 5 § OSL om ett utlämnande skulle få en negativ inverkan på Finanspolisens pågående utredningar eller analyser.

Bestämmelserna i 10 kap. 27 § OSL bryter endast sekretessen i 18 kap. 2 § OSL om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Det torde därmed inte finnas förutsättningar för att tillämpa den bestämmelsen om ett utlämnande av uppgifterna skulle få en negativ inverkan på Finanspolisens pågående utredningar eller analyser.

Enligt 10 kap. 24 § OSL hindrar inte sekretess som följer av andra sekretessbestämmelser än dem som anges i 10 kap. 19–23 §§, 25 kap. 2 § första stycket och 26 kap. 1 a § första stycket OSL att en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott lämnas till en åklagarmyndighet, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller någon annan myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda någon annan påföljd än böter. Eftersom 18 kap. 2 § OSL inte undantas från tillämpningsområdet för 10 kap. 24 § OSL innebär detta som utgångspunkt att Finanspolisen är skyldig att lämna ut en uppgift som angår misstanke om ett begånget brott enligt 6 kap. 5 § OSL om det inte skulle hindra arbetets behöriga gång.

När det gäller frågan om vilken grad av misstanke som krävs för att en myndighet ska lämna ut uppgifter enligt 10 kap. 24 § OSL ut-

³² Prop. 2011/12:171 s. 25 f. och 2020/21:163 s. 44 och 64 f.

talas i förarbetena att det är angeläget att de uppgifter som lämnas ut är så tillförlitliga och konkreta som möjligt och att uppgifter om brott bara ska få lämnas ut om misstankarna är av en viss kvalitet. Av förarbetena framgår vidare att misstankarnas styrka ska vara en av de omständigheter som en myndighet tar hänsyn till när den prövar om uppgifter ska lämnas ut. Bedömningen av i vilka fall misstankarna är av sådan styrka att en uppgift ska lämnas ut överlämnas dock åt myndigheterna själva.

Uppgifter som lämnas ut med stöd av 10 kap. 24 § OSL avser således konkreta uppgifter som bedöms vara av betydelse för det misstänkta brottet, till exempel uppgifter om transaktioner. Ett utlämnande av uppgifter med stöd av 10 kap. 24 § OSL torde därför i praktiken inte kunna få en negativ inverkan på Finanspolisens utredningar och analyser.

Polisens brottsdatalag innehåller bestämmelser om vissa uppgifter som ska lämnas ut till bland annat Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten. Enligt 2 kap. 8 § nämnda lag har bland annat Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten, trots sekretess enligt 21 kap. 3 § första stycket och 35 kap. 1 § OSL, under vissa omständigheter rätt att ta del av personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga. Dessa bestämmelser bryter inte sekretessen enligt 18 kap. 2 § OSL.

Enligt direktivet behöver finansunderrättelseenheten inte heller tillmötesgå en begäran om finansiell information eller finansiell analys om uppgiftslämnandet i undantagsfall skulle vara klart oproportionerligt mot en fysisk eller juridisk persons legitima intressen eller irrelevant för det ändamål som det har begärts.

En förutsättning för att uppgifter ska få lämnas ut till Säkerhetspolisen enligt 35 kap. 10 a § OSL är att Säkerhetspolisen behöver uppgifterna i sin verksamhet. Detsamma gäller för uppgifter som ska lämnas ut till en brottsbekämpande myndighet enligt 2 kap. 8–10 §§ polisens brottsdatalag. Enligt de paragraferna får uppgifter endast lämnas ut om de behövs för ett syfte enligt 1 kap. 2 § brottsdatalagen, det vill säga för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Ett sådant uppgiftslämnande kommer därmed inte att vara klart oproportionerligt mot en persons legitima intressen eller irrelevant för det ändamål som det har begärts.

Vid ett utlämnande av uppgifter till Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten med stöd av 10 kap. 27 § OSL är det Finanspolisen som ska avgöra om förutsättningar föreligger att tillämpa bestämmelsen. Vid den bedömningen finns utrymme för Finanspolisen att ta hänsyn till de omständigheter som enligt direktivet innebär att en begäran om information inte behöver tillmötesgå.

Sammanfattningsvis innebär detta att gällande rätt gör det möjligt för Finanspolisen att avstå från att lämna ut uppgifter som begärs av en brottsbekämpande myndighet under de omständigheter som anges i artikel 19.1 andra stycket i direktivet. Det krävs därför inte några lagstiftningsåtgärder för att genomföra artikeln i svensk rätt.

Gällande rätt tillgodoser kravet på nödvändig skyndsambet

I direktivet ställs krav på att finansunderrättelseenheten ska kunna svara på en begäran om finansiell information eller finansiell analys från en brottsbekämpande myndighet med nödvändig skyndsambet. Det finns redan en omfattande reglering när det gäller formerna för myndigheters samverkan, se avsnitt 10.2.25. Att Finanspolisen skyndsamt ska samverka med en behörig myndighet får alltså anses följa redan av gällande rätt, till exempel genom 9 § första stycket förvaltningslagen. Dessa bestämmelser gäller även i Polismyndighetens brottsbekämpande verksamhet (3 §). Direktivets krav på nödvändig skyndsambet tillgodoses således av gällande rätt.³³

10.5.2 Myndigheters återkoppling till finansunderrättelseenheten

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på myndigheters återkoppling till finansunderrättelseenheten bör regleras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Enligt artikel 19.2 i direktivet ska behöriga myndigheter lämna återkoppling till finansunderrättelseenheten om användningen och nyttan av de uppgifter som myndigheterna tagit emot enligt artiklarna 17.3 och 19.1 i direktivet samt om resultatet av de åtgärder som vidtagits

³³ Jfr prop. 2021/22:127 s. 37.

på grundval av uppgifterna. Sådan återkoppling ska lämnas så snart som möjligt och på ett sätt som gör det möjligt för finansunderrättelseenheten att förbättra sin operativa analysfunktion.

Delvis motsvarande bestämmelser finns i artikel 32.6 i fjärde penningtvättsdirektivet. I den artikeln anges att medlemsstaterna ska kräva att behöriga myndigheter lämnar återkoppling till finansunderrättelseenheten om användningen av de analyser och andra relevanta uppgifter som lämnats av finansunderrättelseenheten och om resultatet av de undersökningar eller inspektioner som genomförts på grundval av de uppgifterna. Artikeln har i svensk rätt genomförts i 17 d § 2 2009 års förordning i fråga om tillsynsmyndigheters återkoppling.

Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om myndigheters återkoppling till finansunderrättelseenheten bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

10.5.3 Generella bestämmelser om samarbete

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på att finansunderrättelseenheten ska kunna samarbeta med behöriga myndigheter enligt direktivets generella bestämmelser om samarbete kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Enligt artikel 17.7 i sjätte penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att finansunderrättelseenheten kan vidta åtgärder eller på ett oberoende sätt samarbeta med nationella behöriga myndigheter enligt artikel 45 som innehåller generella bestämmelser om samarbete.

En rimlig tolkning av artikel 17.7 är att medlemsstaterna ska säkerställa att nationell rätt inte hindrar finansunderrättelseenheten från att samarbeta med behöriga myndigheter på det sätt som föreskrivs i artikel 45. Utredningen bedömer att gällande rätt uppfyller kraven i direktivets allmänna bestämmelser om samarbete, se avsnitt 13.2. Nuvarande reglering möjliggör för finansunderrättelseenheten att samarbeta med behöriga myndigheter på det sätt som föreskrivs i artikel 45. Artikel 17.7. i direktivet kräver därför inte några lagstiftningsåtgärder.

10.6 Samarbete och informationsutbyte med andra finansunderrättelseenheter

10.6.1 Samarbete och utbyte av information

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om samarbete och utbyte av information mellan finansunderrättelseenheter bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Finansunderrättelseenheten är skyldig att samarbeta med och lämna information till utländska finansunderrättelseenheter

Sjätte penningtvättsdirektivet innehåller en rad artiklar som reglerar hur finansunderrättelseenheter ska samarbeta och utbyta information med varandra (artiklarna 22–27).

Artikel 22 innehåller en generell samarbetskyldighet för finansunderrättelseenheten som gäller både i förhållande till finansunderrättelseenheter i andra medlemsstater och, under vissa omständigheter, motsvarigheter till finansunderrättelseenheten i tredjeland.

Finansunderrättelseenheten har en långtgående skyldighet att dela information med andra finansunderrättelseenheter, både på eget initiativ och efter begäran. I artikel 24 regleras hur informationsutbytet ska gå till. Finansunderrättelseenheten ska bland annat vidarebefordra rapporter om misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism som lämnats av verksamhetsutövare som berör en annan medlemsstat (artikel 24.1 tredje stycket). Vidare specificeras vad en begäran om information ska innehålla (artikel 24.1 andra stycket) och inom vilka tidsfrister en begäran ska besvaras (artikel 24.5–24.7). Artikeln innehåller också undantag från uppgiftsskyldigheten (artikel 24.8). En finansunderrättelseenhet får i undantagsfall vägra att utbyta information, om ett informationsutbyte skulle strida mot de grundläggande principerna i nationell rätt. Dessa undantagsfall ska specificeras på ett sådant sätt att missbruk och onödiga begränsningar av det fria utbytet av information för analysändamål förhindras.

Artikel 24 kommer att kompletteras genom tekniska standarder för genomförande som ska ange det format som ska användas för utbyte av information mellan finansunderrättelseenheter (artikel 24.2

och 24.3). Amla ska anta riktlinjer om vilka faktorer som ska beaktas vid bedömningen av huruvida en rapport om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism från en verksamhetsutövare berör en annan medlemsstat, förfaranden som ska inrättas för att vidarebefordra och ta emot rapporten samt den uppföljning som ska göras (artikel 24.4).

Delvis motsvarande bestämmelser finns i fjärde penningtvättsdirektivet (artiklarna 52 och 53).

En nyhet i sjätte penningtvättsdirektivet är bestämmelserna om gemensamma analyser (artikel 25). Medlemsstaterna ska säkerställa att deras finansunderrättelseenhet kan genomföra gemensamma analyser av misstänkta transaktioner och aktiviteter tillsammans med finansunderrättelseenheter i andra medlemsstater (artikel 25.1). Berörda finansunderrättelseenheter ska inrätta ett team för gemensam analys för att genomföra operativa analyser av misstänkta transaktioner eller aktiviteter. Teamet, som ska bistås av Amla, ska verka under en begränsad period som får förlängas om alla överens om det (artikel 25.2). I direktivet anges närmare under vilka förutsättningar ett team för gemensam analys får inrättas (artikel 25.3).

Medlemsstaterna ska säkerställa att den person från deras finansunderrättelseenhet som deltar i teamet, i enlighet med nationell rätt, kan lämna de uppgifter som finns tillgängliga hos finansunderrättelseenheten i syfte att kunna utföra analysen (artikel 25.4). Om teamet för gemensam analys behöver bistånd från en annan finansunderrättelseenhet kan teamet begära att denna enhet ansluter sig till teamet eller lämnar information till teamet (artikel 25.5). Se även avsnitt 18.9 när det gäller gemensamma analyser av finansunderrättelseenheter.

I svensk rätt finns bestämmelser om samarbete och informationsutbyte mellan finansunderrättelseenheter i 17 e § 2009 års förordning. Enligt nämnda paragraf ska Finanspolisen samarbeta och utbyta information med andra finansunderrättelseenheter i den utsträckning som följer av bland annat artikel 52 i fjärde penningtvättsdirektivet.

För att behålla systematiken i nuvarande reglering bör bestämmelserna i artiklarna 22, 24 och 25 i direktivet genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag. När det gäller vad som i artikel 22.8 anges om under vilka omständigheter en finansunderrättelseenhet får neka en utländsk finansunderrättelseenhet information anser utredningen att det krävs en reglering som specificerar dessa omständigheter.

Utredningen bedömer att föreskrifter som genomför nämnda artiklar i direktivet ryms inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

De uppgifter som Finanspolisen kommer att utbyta med andra finansunderrättelseenheter kommer i stor utsträckning att omfattas av sekretess. Som utgångspunkt gäller sekretessen mot utländska myndigheter. Möjligheten för svenska myndigheter att lämna uppgifter som omfattas av sekretess till utländska myndigheter och organ regleras i 8 kap. 3 § OSL. En uppgift för vilken sekretess gäller får lämnas till en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation om utlämnande sker i enlighet med föreskrift i lag eller förordning. För att Finanspolisen ska kunna fullgöra uppgiftsskyldigheten i förhållande till en utländsk finansunderrättelseenhet behöver således regleringen om samarbete och informationsutbyte ske på förordningsnivå.

Sekretessen för sådana uppgifter som Finanspolisen tar emot från en finansunderrättelseenhet i en annan medlemsstat kan enligt utredningen behållas med stöd av bestämmelserna om sekretess i det internationella samarbetet, se avsnitten 18.8 och 18.9.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 24.8 andra stycket i direktivet senast ett år efter genomförandet av direktivet i nationell rätt underrätta kommissionen om de omständigheter som ger finansunderrättelseenheten rätt att neka en utländsk finansunderrättelseenhet information, och ska därefter även underrätta kommissionen om eventuella ändringar. Regeringen företräder Sverige i förhållande till andra länder och i internationella organisationer, till exempel EU (jfr 10 kap. 1 § regeringsformen). Det bör därför ankomma på regeringen att fullgöra de skyldigheter gentemot kommissionen som anges i artikel 24.8 andra stycket i direktivet.

Säker kommunikation

FIU.net är ett säkert kommunikationssystem som används för utbyte av information mellan finansunderrättelseenheter i olika medlemsstater. Systemet förvaltas för närvarande av kommissionen (artikel 55 i sjätte penningtvättsdirektivet). När Amla har inrättats ska Amla ansvara för förvaltningen av systemet (artikel 37 i Amla-förordningen och artikel 23.1 i sjätte penningtvättsdirektivet).

Sjätte penningtvättsdirektivet innehåller krav på att finansunderrättelseenheterna ska använda FIU.net när de utbyter information med varandra (artikel 23.2). Efter beslut av Amlas styrelse kan FIU.net också användas för att utbyta information med motsvarigheter till finansunderrättelseenheterna i tredjeländer samt med EU-myndigheter och EU-organ (artikel 23.1).

För det fall tekniska problem hindrar finansunderrättelseenheterna från att använda FIU.net ska andra motsvarande säkra kommunikationskanaler användas för informationsutbyte. Detsamma gäller för utbyte av information med motsvarigheter till finansunderrättelseenheterna i tredjeländer, om inte Amlas styrelse beslutat att FIU.net får användas för sådan kommunikation (artikel 23.2).

Delvis motsvarande bestämmelser finns i fjärde penningtvättsdirektivet (artikel 56). Enligt de bestämmelserna är dock inte finansunderrättelseenheterna skyldiga att använda FIU.net vid utbyte av information.

Finanspolisen använder redan i dagsläget FIU.net vid utbyte av information med finansunderrättelseenheter i andra medlemsstater. För att i svensk rätt genomföra artikel 23 i direktivet krävs dock en reglering. Bestämmelserna om FIU.net anger på vilket sätt Finanspolisen ska utbyta information med andra finansunderrättelseenheter. För att skapa en sammanhållen reglering om samarbete och informationsutbyte mellan finansunderrättelseenheter bör bestämmelserna i artikel 23 i direktivet genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter ryms enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

10.6.2 Användningsbegränsningar

Utredningens förslag: Om finansunderrättelseenheten har fått uppgifter från en finansunderrättelseenhet i en annan medlemsstat och det finns villkor som begränsar möjligheten att använda uppgifterna, ska finansunderrättelseenheten följa dessa villkor. Det ska upplysas om denna användningsbegränsning i offentlighets- och sekretesslagen.

Finansunderrättelseenheten får i enskilda fall ställa upp villkor som begränsar möjligheten att använda uppgifter som lämnas till en finansunderrättelseenhet i en annan medlemsstat.

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om spridning av uppgifter till behöriga myndigheter bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

I övrigt tillgodoses direktivets krav på hur finansunderrättelseenheten får använda information som den har tagit emot från en utländsk finansunderrättelseenhet av gällande rätt.

Finansunderrättelseenhetens användning av information som har lämnats av en utländsk finansunderrättelseenhet

Information och handlingar som finansunderrättelseenheten tar emot enligt artiklarna 22, 24 och 25 ska användas för att fullgöra de uppgifter som ankommer på finansunderrättelseenheten enligt direktivet (artikel 26 första stycket första meningen).

Av 32 § förordningen med instruktion för Polismyndigheten framgår att Finanspolisen fullgör de uppgifter som ankommer på finansunderrättelseenheten enligt fjärde penningtvättsdirektivet. Finansunderrättelseenhetens främsta uppgift är att ta emot, bearbeta och analysera rapporter från verksamhetsutövare samt samla in och analysera annan underrättelseinformation inom det finansiella området. När det gäller finansiering av terrorism sker detta arbete i samråd med Säkerhetspolisen, som har det huvudsakliga ansvaret för terrorismbekämpning. Arbetet har till syfte att förse andra myndigheter med information för att dessa i sin tur ska kunna förebygga och beivra brott.

Uppgifter som Finanspolisen tar emot från en utländsk finansunderrättelseenhet registreras i penningtvättsregistret. Endast tjänstemän vid Finanspolisen får ha tillgång till uppgifterna i registret (2 § första stycket polisens brottsdataförordning).

Sekretess för uppgifter som utbyts mellan länder inom ramen för internationellt samarbete regleras i exempelvis 15 kap. 1 a § OSL (sekretess i det internationella samarbetet) och 18 kap. 17 a § OSL (internationellt polisiärt samarbete). Som utgångspunkt får sekretessbelagd information hos en myndighet inte röjas för andra myndig-

heter (8 kap. 1 § OSL). För att andra myndigheter ska få del av uppgifterna krävs att en sekretessbrytande regel är tillämplig. Ett utlämnande av uppgiften grundas då som utgångspunkt på att den mottagande myndigheten har behov av informationen i sin verksamhet. Utlämnandet sker som ett led i Finanspolisens arbete med att förse andra myndigheter med information för att dessa i sin tur ska kunna förebygga och beivra brott.

Mot denna bakgrund krävs det enligt utredningens uppfattning inga lagstiftningsåtgärder för att i svensk rätt genomföra artikel 26 första stycket första meningen i direktivet.

Användningsbegränsningar

Enligt artikel 27.1 i direktivet ska medlemsstaterna säkerställa att den information som utbyts enligt artiklarna 22, 24 och 25 endast används för det ändamål för vilket den begärdes eller lämnades ut och att all spridning av informationen av den mottagande finansunderrättelseenheten till en annan myndighet, annat organ eller annan avdelning, måste godkännas på förhand av den finansunderrättelseenhet som lämnat upplysningarna. Detsamma gäller för användning av informationen för andra ändamål än de som ursprungligen godkänts (artikel 27.1).

Av artikel 26 första stycket andra meningen i direktivet framgår vidare att den finansunderrättelseenhet som lämnar information eller handlingar enligt artiklarna 22 och 24 får ställa upp begränsningar och villkor för användningen av informationen. Den finansunderrättelseenhet som tar emot informationen ska följa dessa begränsningar och villkor.

Delvis motsvarande bestämmelser finns i artiklarna 54 och 55.1 i fjärde penningtvättsdirektivet. Några särskilda bestämmelser som i svensk rätt genomför dessa artiklar har dock inte införts. Av förarbetena framgår att regeringen bedömer att Finanspolisen har legala förutsättningar och system för att kunna utbyta information på det sätt som direktivet kräver. Det upplyses om att bestämmelser som reglerar Finanspolisens informationsutbyte finns i lagen (2003:343) om internationellt polisiärt samarbete samt polisdatalagen (2010:361), polisdataförordningen (2010:115) och personuppgiftslagen (998:204)

som numera är upphävda. Några närmare skäl för denna bedömning redovisas inte.³⁴

Regleringen i artiklarna 26 och 27.1 i sjätte penningtvättsdirektivet innebär att det kan finnas en begränsning av eller villkor för användningen av de uppgifter som Finanspolisen får från en finansunderrättelseenhet i en annan medlemsstat. Villkor om användningsbegränsning likt de som föreskrivs i direktivet får som utgångspunkt till följd att andra myndigheter inte kan utnyttja uppgifterna i sina verksamheter och att lämna uppgifterna till andra myndigheter med stöd av sekretessbrytande bestämmelser torde därför inte bli aktuellt.³⁵ Villkor om användningsbegränsning begränsar dock inte allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar, utan det behöver göras en bedömning av om det finns någon tillämplig sekretessbestämmelse som hindrar ett sådant utlämnande.³⁶ Sekretess för uppgifter som utbyts mellan länder inom ramen för internationellt samarbete regleras som framgår ovan i exempelvis 15 kap. 1 a § och 18 kap. 17 a § OSL.

Nuvarande reglering innehåller flera bestämmelser om användningsbegränsningar. I 6 kap. 3 § lagen om internationellt polisiärt samarbete anges att om en svensk myndighet har fått uppgifter eller bevisning från en annan stat för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda brott eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet, ska svenska myndigheter följa villkor som begränsar möjligheterna att använda uppgifterna eller bevisningen, om villkoren gäller på grund av en överenskommelse med den andra staten eller en mellanfolklig organisation. Av 6 kap. 4 § samma lag följer att en svensk brottsbekämpande myndighet i enskilda fall får ställa upp villkor som begränsar möjligheten att använda uppgifter eller bevisning som lämnas till en annan stat eller en mellanfolklig organisation, om det krävs med hänsyn till enskildas rätt eller från allmän synpunkt. Dessa villkor får dock inte strida mot en internationell överenskommelse som är bindande för Sverige.

Det finns också villkor om användningsbegränsning när det gäller behandlingen av personuppgifter i brottsdatalagen. Av 2 kap. 20 § den lagen följer att om det inte är särskilt föreskrivet får villkor för behandling av personuppgifter inte ställas upp i förhållande till en mottagare i en annan medlemsstat eller ett EU-organ, om det inte i

³⁴ Prop. 2016/17:173 s. 441 och 442.

³⁵ Prop. 1990/91:131 s. 25 och 2021/22:127 s. 43.

³⁶ Prop. 1990/91:131 s. 24 och 2021/22:127 s. 43.

motsvarande fall får ställas upp samma typ av villkor i förhållande till en svensk mottagare. I 2 kap. 20 a § samma lag anges vidare att om en svensk behörig myndighet har fått personuppgifter från en annan medlemsstat eller ett EU-organ och det finns villkor som begränsar möjligheten att använda uppgifterna, ska svenska myndigheter följa villkoren oavsett vad som är föreskrivet i lag eller annan författning. Viss reglering i förhållande till tredjeland och internationella organisationer finns också i 8 kap. 9 och 10 §§ brottsdatalagen.

Även lagen om finansiell information i brottsbekämpningen innehåller en bestämmelse om användningsbegränsningar. I 6 § anges att om en behörig myndighet eller finansunderrättelseenhet har fått finansiell information eller finansiell analys från en utländsk behörig myndighet eller en finansunderrättelseenhet i en annan stat och det finns villkor som begränsar möjligheten att använda informationen eller analysen, ska myndigheten eller finansunderrättelseenheten följa villkoren. Bestämmelsen genomför artikel 10 i direktivet om finansiell information.

För att uppfylla kraven om användningsbegränsningar i artiklarna 26 första stycket och 27.1 i sjätte penningtvättsdirektivet bör det införas en särskild bestämmelse i den nya penningtvättslagen. Av bestämmelsen bör framgå att om finansunderrättelseenheten har fått uppgifter från en finansunderrättelseenhet i en annan medlemsstat och det finns villkor som begränsar möjligheten att använda uppgifterna, ska finansunderrättelseenheten följa dessa villkor.

Finanspolisen ska på motsvarande sätt kunna ställa upp villkor om användningsbegränsningar i förhållande till en finansunderrättelseenhet i en annan medlemsstat. Som konstateras i förarbetena till den numera upphävda lagen (2000:343) om internationellt samarbete finns en möjlighet att ställa upp villkor om användningsbegränsning i förhållande till andra stater när det är upp till den svenska myndigheten att avgöra om uppgiften ska lämnas ut, det vill säga när det inte finns en uppgiftsskyldighet.³⁷ Det informationsutbyte som nu är i fråga gäller de uppgifter som ska utbytas enligt artiklarna 22 och 24 i sjätte penningtvättsdirektivet. Enligt dessa artiklar har finansunderrättelseenheten en uppgiftsskyldighet i förhållande till finansunderrättelseenheter i andra medlemsstater. I dessa fall bör det krävas ett uttryckligt författningsstöd för att förena uppgiften med användningsbegränsande villkor. Mot den bakgrunden bör det införas en bestämmelse om

³⁷ Prop. 2009/10:177 s. 12 och 13.

Finanspolisens möjlighet att ställa villkor om användningsbegränsningar i förhållande till finansunderrättelseenheter i andra medlemsstater. Av bestämmelsen bör framgå att finansunderrättelseenheten i enskilda fall får ställa upp villkor som begränsar möjligheten att använda uppgifter som lämnas till en finansunderrättelseenhet i en annan medlemsstat.

I 9 kap. 2 § OSL redogörs för bestämmelser i andra lagar som begränsar möjligheten att använda vissa uppgifter som en svensk myndighet har fått från en myndighet i en annan stat. Med hänsyn till att en sådan bestämmelse nu föreslås, bör en hänvisning till den nya lagen föras in i nyss nämnda paragraf i offentlighets- och sekretesslagen.

Finansunderrättelseenheten ska som huvudregel lämna förhandsgodkännande till spridning av uppgifter

Av artikel 27.2 i sjätte penningtvättsdirektivet framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att finansunderrättelseenheten så långt det är möjligt lämnar förhandsgodkännande till spridning av uppgifter till behöriga myndigheter. Finansunderrättelseenheten får vägra ge sitt godkännande om vissa i direktivet angivna förutsättningar är uppfyllda, exempelvis om sådan spridning skulle kunna försvåra en utredning eller skulle strida mot de grundläggande principerna i nationell rätt. Dessa undantagsfall ska specificeras på ett sådant sätt att missbruk och onödiga begränsningar av spridningen av uppgifter till behöriga myndigheter förhindras. En vägran att lämna godkännande ska framföras uttryckligen och motiveras på lämpligt sätt.

Motsvarande bestämmelser finns i fjärde penningtvättsdirektivet (artikel 55.2). Några särskilda bestämmelser som i svensk rätt genomför denna artikel har inte införts.

Som utgångspunkt bör det enligt utredningens uppfattning ingå i den generella samarbetskyldigheten att Finanspolisen så långt det är möjligt ska godkänna att finansunderrättelseenheter i andra medlemsstater sprider uppgifter som tagits emot från Finanspolisen till andra behöriga myndigheter. För att i svensk rätt genomföra artikel 27.2 i direktivet, och för skapa en tydlig och enhetlig reglering om samarbete och informationsutbyte mellan finansunderrättelseenheter, bör dock skyldigheten att lämna godkännande till spridning och undantagen från denna regleras. Undantagen bör delvis samman-

falla med undantagen från Finanspolisens uppgiftsskyldighet i förhållande till utländska finansunderrättelseenheter, se ovan.

Bestämmelser som i svensk rätt genomför artikel 27.2 i direktivet bör införas i föreskrifter på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter rymms enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

Kontaktpunkt för mottagande av begäran om uppgifter från utländska finansunderrättelseenheter

Enligt artikel 26 andra stycket i direktivet ska medlemsstaterna säkerställa att finansunderrättelseenheten utser åtminstone en kontaktperson eller kontaktpunkt som ansvarar för att ta emot begäran om information från finansunderrättelseenheter i andra medlemsstater. Motsvarande bestämmelser finns i artikel 54 andra stycket i fjärde penningtvättsdirektivet. Dessa bestämmelser har i svensk rätt genomförts i punkt 2 k) i bilagan till förordningen med instruktion för Polismyndigheten. Där anges att Polismyndigheten ska vara nationell kontaktpunkt enligt artikel 54 i fjärde penningtvättsdirektivet. Svensk rätt tillgodoser således i stor utsträckning kraven i artikel 26 andra stycket.

Denna reglering bör även fortsättningsvis ske i föreskrifter på lägre nivå än lag. Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen göra de ändringar i punkt 2 k) i bilagan till förordningen med instruktion för Polismyndigheten som artikel 26 andra stycket i sjätte penningtvättsdirektivet kräver. Något föreskriftsbemyndigande krävs därför inte.

10.6.3 Verkan av straffbestämmelser

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om verkan av straffbestämmelser kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Enligt artikel 28 i direktivet får skillnader i definitioner av förbrott i nationell rätt inte begränsa finansunderrättelseenhetens förmåga att bistå en annan finansunderrättelseenhet och får inte begränsa utbyte,

spridning eller användning av information enligt artiklarna 24–27. Motsvarande bestämmelser finns i fjärde penningtvättsdirektivet (artikel 57).

Svensk rätt innehåller inte några bestämmelser som begränsar samarbetet eller informationsutbytet med andra finansunderrättelseenheter på det sätt som anges i artikel 28 på grund av skillnader i definitionerna av förbrott i medlemsstaternas nationella rätt. Direktivets bestämmelser om verkan av straffbestämmelser kräver därför inga lagstiftningsåtgärder.

10.7 Finansunderrättelseenhetens årsrapport

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets krav på att finansunderrättelseenheten ska ta fram en årsrapport och vad den ska innehålla bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Enligt artikel 21.1 i sjätte penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna säkerställa att dess finansunderrättelseenhet årligen tar fram en rapport om sina aktiviteter. Rapporten ska innehålla statistik över följande:

1. rapporter om misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism från verksamhetsutövare,
2. upplysningar från tillsynsorgan och register över verkliga huvudmän,
3. spridning till behöriga myndigheter, samt
4. förfrågningar som har gjorts till, och tagits emot från, utländska finansunderrättelseenheter.

Rapporten ska även innehålla information om trender och typologier som har identifierats i de rapporter som har spridits till behöriga myndigheter.

När det gäller upplysningar från tillsynsorgan är en rimlig tolkning att detta avser underrättelser om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism som tillsynsorgan har lämnat till finansunderrättelseenheten enligt artikel 32 i direktivet. Upplysningar från register över verkliga huvudmän bör rimligen avse sådana underrättel-

ser som den enhet som ansvarar för registret ska lämna till finansunderrättelseenheten enligt artikel 10.10 i direktivet om den vid sina kontroller upptäcker omständigheter som kan ha samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism, se avsnitt 8.10.3.

Punkt 3 om spridning till behöriga myndigheter bör avse sådan spridning av analyser och annan information som regleras i artikel 17.3 i direktivet, se avsnitt 10.1.3.

Finanspolisen publicerar redan i dagsläget årsrapporter om sin verksamhet. Rapporterna innehåller delvis den statistisk som föreskrivs i direktivet. Det finns dock ingen reglering om att Finanspolisen ska ta fram och publicera årsrapporter. Detta är något som Finanspolisen gör på eget initiativ.

Bestämmelserna i artikel 21.1 i direktivet bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter ryms enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

10.8 Återkoppling vid rapportering om penningtvätt eller finansiering av terrorism

Utredningens förslag: Finansunderrättelseenheten ska minst årligen ge lämplig återkoppling till verksamhetsutövarna på rapporterna om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Återkopplingen ska åtminstone omfatta

1. kvaliteten på rapporterna,
2. rapporternas aktualitet,
3. beskrivningen av det misstänkta brottet, och
4. inlämnad dokumentation.

Finansunderrättelseenheten ska, i de fall det är lämpligt, göra återkopplingen tillgänglig för tillsynsorgan om uppgifterna behövs för tillsynen.

Enligt artikel 21.2 i sjätte penningtvättsdirektivet ska medlemsstaterna se till att finansunderrättelseenheten ger verksamhetsutövare återkoppling på rapporterna om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism. Motsvarande bestämmelser finns i artikel 46.3 i fjärde penningtvättsdirektivet. I svensk rätt har dessa bestämmelser genomförts i 4 kap. 3 a § penningtvättslagen.³⁸

I sjätte penningtvättsdirektivet preciseras bestämmelserna om finansunderrättelseenhetens återkoppling till verksamhetsutövarna. Av artikel 21.2 framgår att återkopplingen åtminstone ska omfatta kvaliteten på rapporterna, rapporternas aktualitet, beskrivningen av det misstänkta brottet och inlämnad dokumentation. Finansunderrättelseenheten ska ge återkoppling minst årligen, oavsett om det gäller en enskild eller grupp av verksamhetsutövare, med hänsyn till antalet misstänka transaktioner som rapporterats av verksamhetsutövarna. Återkoppling behöver inte nödvändigtvis ges på varje enskild rapport. Finansunderrättelseenheten ska, om det är lämpligt, också göra återkopplingen tillgänglig för tillsynsorgan för att göra det möjligt för dem att utföra riskbaserad tillsyn enligt artikel 31 i direktivet.

Finansunderrättelseenhetens återkoppling till verksamhetsutövarna fyller flera syften. En ändamålsenlig återkoppling förbättrar förutsättningarna för verksamhetsutövarna att utveckla sin förmåga att övervaka affärsförbindelser och enstaka transaktioner. Aktuella rapporter av hög kvalitet förbättrar finansunderrättelseenhetens förutsättningar att bedriva en effektiv underrättelseverksamhet. En ändamålsenlig återkoppling skapar och sprider vidare kunskap och medvetenhet om penningtvätt och finansiering av terrorism hos verksamhetsutövarna.

För att i svensk rätt genomföra artikel 21.2 i sjätte penningtvättsdirektivet bör det i den nya penningtvättslagen införas bestämmelser om finansunderrättelseenhetens skyldighet att ge återkoppling till verksamhetsutövare, vad återkopplingen ska innehålla, hur ofta återkoppling ska ske och när återkopplingen ska göras tillgänglig för tillsynsorganen.

Artikel 21.2 innehåller också bestämmelser som anger att skyldigheten för finansunderrättelseenheten att ge återkoppling inte ska äventyra eventuellt pågående analytiskt arbete som utförs av finansunderrättelseenheten eller eventuella utredningar eller administrativa åtgärder som följer på finansunderrättelseenhetens spridning. Skyldigheten att ge återkoppling ska inte heller ska påverka tillämp-

³⁸ Se även prop. 2019/20:55 s. 8 och 9.

ningen av kraven på uppgiftsskydd eller sekretess (artikel 21.2). Detta behöver enligt utredningens uppfattning komma till uttryck i lagtexten. Utredningen föreslår att det i lagtexten anges att finansunderrättelseenheten ska ge *lämplig* återkoppling till verksamhetsutövarna, vilket är i linje med nuvarande reglering. Återkoppling som skulle äventyra eventuellt pågående analytiskt arbete hos finansunderrättelseenheten eller eventuella utredningar eller administrativa åtgärder som följer på finansunderrättelseenhetens spridning kan inte anses inte lämplig. Samma sak gäller för återkoppling som skulle strida mot reglerna om dataskydd eller sekretess.

11 Penningtvätsregistret

11.1 Inledning

Vid Polismyndigheten (Finanspolisen) förs ett penningtvätsregister (5 kap. 18 § polisens brottsdatalag). I registret behandlas finansiell underrättelseinformation, bland annat uppgifter om aktiviteter och transaktioner som verksamhetsutövare har bedömt kan utgöra ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Verksamhetsutövarnas rapporter grundar sig på exempelvis kundkännedomåtgärder eller transaktionernas karaktär. Syftet med rapporteringen är bland annat att Finanspolisen ska kunna analysera och bedöma om de avvikelser eller misstänkta aktiviteter eller transaktioner som rapporterats, antingen ensamt eller i kombination med annan tillgänglig information, kan misstänkas utgöra ett led i brottslig verksamhet. Om detta är fallet ska Finanspolisen föra informationen vidare till andra delar inom Polismyndigheten, till exempel utredningsverksamheten, eller till andra brottsbekämpande myndigheter som har till uppgift att vidta åtgärder med anledning av den brottsliga verksamheten. Med brottsbekämpande myndigheter avses i detta sammanhang myndigheter som har till uppgift att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet eller utreda eller lagföra brott. Informationen kan till exempel tillföras en befintlig brottsanmälan eller förundersökning, eller leda till att den mottagande myndigheten upprättar en brottsanmälan. På grund av den låga misstankegrad som krävs för rapportering till Finanspolisen anses informationen särskilt känslig ur integritetssynpunkt.

Endast tjänstemän vid Finanspolisen har därför tillgång till uppgifterna i penningtvätsregistret (2 § första stycket polisens brottsdataförordning och 32 § förordningen [2022:1718] med instruktion för Polismyndigheten). Andra delar av Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter kan få ut uppgifter från penningtvätsregistret genom att göra förfrågningar till Finanspolisen. De har dock

inte möjlighet att göra egna sökningar i registret (2 kap. 12 § andra stycket polisens brottsdatalog).

Som framhålls i kommittédirektiven är det angeläget att brottsbekämpande myndigheter har bästa möjliga förutsättningar att bedriva ett effektivt arbete. Ett effektivare utbyte av relevanta uppgifter i penningtvätsregistret mellan Finanspolisen och de brottsbekämpande myndigheterna kan vara ett sätt att förbättra effektiviteten i den brottsbekämpande verksamheten.

Riksrevisionen har påtalat i en rapport om Ekobrottsmyndighetens arbete mot den organiserade brottsligheten att avsaknaden av direkt tillgång till penningtvätsregistret bidrar till att underrättelseverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten inte kan bedrivas effektivt.¹ Regeringen har vid behandlingen av Riksrevisionens rapport pekat på att frågan om tillgång till penningtvätsregistret kan behöva övervägas på nytt.² Mot denna bakgrund har utredningen fått i uppdrag att överväga om andra delar av Polismyndigheten än Finanspolisen och andra brottsbekämpande myndigheter bör få en utökad tillgång till uppgifter i penningtvätsregistret och, i så fall, i vilka former.

11.2 Penningtvätsregistrets innehåll

Enligt penningtvättslagen är verksamhetsutövare skyldiga att rapportera misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism eller att egendom annars härrör från brottslig handling till Finanspolisen (4 kap. 3 §). Även tillsynsmyndigheter ska underrätta Finanspolisen om omständigheter som kan antas ha samband med eller utgöra penningtvätt eller finansiering av terrorism som myndigheterna har upptäckt i samband med tillsynen (4 kap. 4 § första stycket penningtvättslagen). En sådan underrättelse ska även lämnas av andra myndigheter som i sin verksamhet upptäcker sådana omständigheter i samband med att de hanterar kontanter, om det inte hindras av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (4 kap. 4 § andra stycket penningtvättslagen). Finanspolisen tar även emot uppgifter om misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism från utländska finansunderrättelseenheter och internationella organ som till exempel Europol och Egmont. De

¹ Riksrevisionen, *Ekobrottsmyndigheten – arbetet mot den organiserade brottsligheten*, RiR 2021:30, s. 33, 34 och 51.

² Justitiedepartementet, *Riksrevisionens rapport om Ekobrottsmyndighetens arbete mot den organiserade ekonomiska brottsligheten*, Skr. 2021/22:205, s. 6.

rapporteringskyldigheter i penningtvättslagen som grundar sig på fjärde penningtvättsdirektivet har sin motsvarighet i penningtvättsförordningen (artikel 50) och sjätte penningtvättsdirektivet (artikel 32).

Finanspolisen tar vidare emot underrättelseinformation från andra delar av Polismyndigheten, andra brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter, till exempel inom ramen för olika former av myndighetssamverkan. Uppgifter om misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism kan också komma in till Finanspolisen genom anmälningar och tips från allmänheten.

De uppgifter om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism som Finanspolisen tar emot behandlas i penningtvätsregistret (5 kap. 19 § polisens brottsdatalag). Personuppgifter får behandlas i registret om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet där penningtvätt är ett led för att dölja vinning av brott eller brottslig verksamhet eller som innefattar finansiering av terrorism (5 kap. 18 § polisens brottsdatalag).

De uppgifter som kommer in till Finanspolisen registreras, bearbetas och bereds till olika typer av rapporter eller underrättelser. I de fall Finanspolisen beslutar att arbeta vidare med uppgifter som rapporterats skapas ett ärende. Om det finns skäl att misstänka att brott har begåtts lämnas uppgifterna vidare till den utredande verksamheten utanför enheten. Med dessa uppgifter som grund kan den utredande verksamheten, i samarbete med åklagare, inleda en förundersökning och utreda brottet. Underrättelser lämnas även till andra brottsbekämpande myndigheter och internationella samarbetsparters. Finanspolisen gör vidare analyser på olika nivåer som grund för planering och åtgärder, både nationellt och internationellt, och återkopplar också information om nya risker och trender till verksamhetsutövarna och tillsynsmyndigheterna.

11.3 Tidigare ställningstaganden

Brottsbekämpande myndigheter får inte ges direktåtkomst till penningtvätsregistret

Frågan om andra brottsbekämpande myndigheter än Polismyndigheten (Finanspolisen) ska ha tillgång till penningtvätsregistret har övervägts i tidigare lagstiftningsärenden.

I samband med införandet av den numera upphävda polisdatalagen (2010:361) påtalade Ekobrottsmyndigheten att myndigheten behöver direktåtkomst till uppgifterna i penningtvätsregistret. Regeringen ansåg att dessa uppgifter är av sådan art att andra myndigheter inte bör kunna få direktåtkomst till dem och betonade att registret innehåller känslig ekonomisk information och speciell underrättelseinformation som enligt gällande regler inte ens är åtkomlig för andra delar av polisorganisationen. Regeringen framhöll vidare att det i stor utsträckning är fråga om obearbetad information som tagits emot från finanssektorn som ett resultat av vissa företags rapporteringsskyldighet. Regeringen pekade även på att uppgifterna får registreras innan någon analys av uppgifternas relevans ur brottsbekämpningsperspektiv har gjorts och att värdet av sådant underrättelsematerial är svårt att bedöma utan tillgång till specialkunskaper. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att andra myndigheter inte borde ges direktåtkomst till uppgifter som behandlas i penningtvätsregistret.³ Samma bedömning gjordes även senare i samband med omorganisationen av polisen.⁴

I dagsläget är således utlämnande av uppgifter från penningtvätsregistret genom direktåtkomst inte tillåtet (2 kap. 12 § andra stycket polisens brottsdatalag). I sammanhanget kan nämnas att regeringen i nämnda lagstiftningsärende uttalade att det inte finns något hinder mot att Finanspolisen lämnar uppgifter som finns i penningtvätsregistret till andra brottsbekämpande myndigheter på annat sätt än genom direktåtkomst.⁵ Enligt nuvarande reglering får personuppgifter i penningtvätsregistret lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt (2 kap. 12 § första stycket polisens brottsdatalag).

Riksrevisionens rapport om Ekobrottsmyndighetens arbete mot organiserad ekonomisk brottslighet

Som framgår av avsnitt 11.1 har Riksrevisionen granskat Ekobrottsmyndighetens arbete mot organiserad ekonomisk brottslighet. Resultatet av granskningen har redovisats i en granskningsrapport.⁶

³ Prop. 2009/10:85 s. 179, 242 och 243.

⁴ Prop. 2013/14:110 s. 449 och 450.

⁵ Prop. 2009/10:85 s. 243.

⁶ Riksrevisionen, *Ekobrottsmyndigheten – arbetet mot den organiserade brottsligheten*, RiR 2021:30.

Riksrevisionen har bedömt att det finns omständigheter som gör att Ekobrottsmyndigheten inte fullt ut kan arbeta effektivt mot den organiserade brottsligheten. Riksrevisionen pekar bland annat på att underrättelseverksamheten inte har direktåtkomst till penningtvätsregistret och att underrättelseverksamheten därför måste begära in information från andra aktörer, vilket tar mycket tid i anspråk. Riksrevisionen har därför rekommenderat regeringen att säkerställa att Ekobrottsmyndigheten får förutsättningar för att bedriva ett effektivt arbete mot den organiserade ekonomiska brottsligheten genom att se till att underrättelseverksamheten har rättsliga förutsättningar för att upptäcka och förhindra ekonomisk brottslighet.⁷

Riksrevisionens rapport beslutades i november 2021. Regeringens skrivelse om rapporten överlämnades till riksdagen i mars 2022. Både Riksrevisionens rapport och regeringens skrivelse beslutades således innan lagen (2022:613) om finansiell information i brottsbekämpningen trädde i kraft, se avsnitt 11.5. Brottsbekämpande myndigheters rättsliga förutsättningar att få tillgång till uppgifter i penningtvätsregistret har således förändrats sedan rapporten och skrivelsen beslutades.

11.4 Brottsbekämpande myndigheter som har behov av uppgifter i penningtvätsregistret

Utredningens bedömning: Ekobrottsmyndigheten, andra delar av Polismyndigheten än Finanspolisen, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket kan behöva uppgifter i penningtvätsregistret för sin verksamhet.

Ett första steg vid bedömningen av om det finns behov av en utökad tillgång till uppgifter i penningtvätsregistret för brottsbekämpande myndigheter är att avgöra vilka brottsbekämpande myndigheter som har behov av uppgifter i registret för sin verksamhet. Framför allt Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten arbetar mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Även Skatteverket och Tullverket har vissa brottsbekämpande uppgifter på området. Däremot har Kustbevakningen, som också är en

⁷ Riksrevisionen, *Ekobrottsmyndigheten – arbetet mot den organiserade brottsligheten*, RiR 2021:30, s. 33, 34 och 51.

brottsbekämpande myndighet, i princip inget ansvar för bekämpning av brottslighet av detta slag.

I det följande beskrivs kort Ekobrottsmyndighetens, Polismyndighetens, Skatteverkets, Säkerhetspolisens, Tullverkets och Åklagarmyndighetens uppdrag när det gäller bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Ekobrottsmyndigheten

Ekobrottsmyndigheten är en åklagarmyndighet med ansvar för att bekämpa ekonomisk brottslighet. Vid myndigheten bedrivs också polisverksamhet. Denna verksamhet bedrivs genom Ekobrottskansliet som organisatoriskt tillhör nationella operativa avdelningen vid Polismyndigheten. Rent fysiskt sitter dock medarbetarna i Ekobrottsmyndighetens lokaler.

Myndighetens verksamhet delas in i tre områden: utredning och lagföring, underrättelseverksamhet och brottsförebyggande verksamhet. Brott som omfattas av lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott ingår i den brottskatalog som myndigheten får utreda. I myndighetens uppdrag ingår också att arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet.

Underrättelseverksamheten samlar in, bearbetar och analyserar information för att bygga kunskap om kriminella aktörer och brottsliga fenomen. Syftet är att förebygga, förhindra och upptäcka ekonomiska brott.

Polismyndigheten

Till Polismyndighetens uppgifter hör bland annat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar av den allmänna ordningen eller säkerheten. Myndigheten ansvarar också för att utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal, bland annat brott som omfattas av lagen om straff för penningtvättsbrott. Verksamheten för att utreda och beivra brott omfattar framför allt åtgärder inom ramen för förundersökningar.

Polismyndighetens underrättelseverksamhet bedrivs vid olika organisatoriska enheter. En av dessa enheter är underrättelseenheten som är en del av nationella operativa avdelningen. Underrättelseenheten

består av tre sektioner: finanspolissektionen (Finanspolisen), underrättelsesamordningssektionen och underrättelsessektionen. Enhetens huvudsakliga uppdrag är att inhämta, bearbeta, analysera och delge underrättelser till den underrättelseledda polisverksamheten, såväl nationellt som internationellt. Verksamheten har både en strategisk och operativ inriktning.

Som framgår ovan är också Ekobrottskansliet organisatoriskt placerat vid nationella operativa avdelningen. Därutöver bedrivs underrättelseverksamhet även i de sju polisregionerna.

Skatteverket

Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet är en självständig verksamhetsgren inom myndigheten som bedrivs vid skattebrottsenheten. Till skattebrottsenhetens uppgifter hör brottsutredning, underrättelseverksamhet och brottsförebyggande arbete. Utredningarna avser främst skattebrott och bokföringsbrott. Skattebrottsenheten har även befogenhet att utreda andra brott med anknytning till Skatteverkets verksamhet, bland annat brott enligt lagen om straff för penningtvätsbrott. I Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet ingår också att bedriva viss underrättelseverksamhet. I fråga om underrättelseverksamhet rörande brott mot lagen om straff för penningtvätsbrott omfattas samtliga brott utan något krav på viss anknytning till Skatteverkets verksamhet.⁸

Säkerhetspolisen

Säkerhetspolisen bedriver i egenskap av säkerhetstjänst underrättelse- och säkerhetsarbete. Detta innebär att Säkerhetspolisens huvudsakliga uppgift är att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet, det vill säga underrättelseverksamhet, som innefattar brott mot Sveriges säkerhet eller terrorrelaterade brott såsom finansiering av terrorism. Säkerhetspolisen ansvarar samtidigt för att genom förundersökning utreda och beivra brott mot Sveriges säkerhet och terrorrelaterade brott. Det betyder att myndigheten även bedriver polisverksamhet i viss utsträckning.

⁸ Prop. 2018/19:12 s. 17.

Tullverket

Tullverkets befogenheter att förebygga, upptäcka, förhindra, utreda och beivra brott regleras framför allt i lagen (2000:1225) om straff för smuggling. Brott som omfattas av lagen om straff för penningtvätsbrott ingår inte i den brottskatalog som Tullverket får utreda. Tullverket fullgör däremot de skyldigheter som ankommer på nationella myndigheter enligt kontantkontrollförordningen.

Syftet med kontantkontrollförordningen är att föreskriva ett system för kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur EU, för att komplettera den rättsliga ram för förebyggande och förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism som fastställs i fjärde penningtvätsdirektivet (artikel 1 i kontantkontrollförordningen).⁹ Tullverket får bland annat tillfälligt kvarhålla kontanta medel om det finns omständigheter som tyder på att kontanta medel har anknytning till brottsliga handlingar (4 kap. 53 § tullagen [2016: 253]).

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten ansvarar för den allmänna åklagarverksamheten, med undantag för den åklagarverksamhet som Ekobrottsmyndigheten ska bedriva. Åklagarmyndigheten ska se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring, bland annat när det gäller penningtvätsbrott och finansiering av terrorism. Myndigheten ska även arbeta för att begränsa vinsterna av brott och brottslig verksamhet. Dispositionsförbud som meddelas av Finanspolisen eller Säkerhetspolisen ska anmälas till åklagare, som skyndsamt ska pröva om åtgärden ska bestå (4 kap. 12 § penningtvättslagen).

De flesta brottsbekämpande myndigheter kan behöva uppgifter i penningtvätsregistret för sin verksamhet

I utredningen har framkommit att uppgifter i penningtvätsregistret framför allt behövs i de brottsbekämpande myndigheternas under rättelseverksamhet. Med underrättelseverksamhet avses systematiskt arbete för att samla in, bearbeta och analysera information som rör

⁹ Hänvisningar till fjärde penningtvätsdirektivet ska anses som hänvisningar till penningtvätsförordningen och sjätte penningtvätsdirektivet, se artikel 64 i penningtvätsförordningen.

brottslig verksamhet, eller fenomen och företeelser, i syfte att direkt eller i samverkan med andra förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet. Underrättelseverksamheten skiljer sig från verksamhet för utredning och lagföring av brott på så sätt att verksamheten avser planerad eller pågående brottslig verksamhet där brottsmisstanken inte är så konkret att en förundersökning kan inledas.

I de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet för utredning och lagföring av brott har inte framkommit samma behov av uppgifter i penningtvätsregistret, vilket beror på att det i denna verksamhet finns goda möjligheter att hämta in användbar information på annat sätt. Exempelvis innehåller ett flertal rörelselagar på finansmarknadsområdet bestämmelser om uppgiftsskyldighet för verksamhetsutövare i bland annat förundersökningar. I förundersökningar kan information också hämtas in med stöd av rättegångsbalken. Av denna anledning bör Åklagarmyndigheten sällan ha behov av uppgifter i penningtvätsregistret.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att Ekobrottsmyndigheten, andra delar av Polismyndigheten än Finanspolisen, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket kan behöva uppgifter från penningtvätsregistret för sin verksamhet. Gemensamt för dessa myndigheter är att de har uppdrag som rör bekämpning av penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller uppdrag som anknyter till bekämpning av sådan brottslighet, och att de bedriver underrättelseverksamhet.

11.5 Tillgången till uppgifter i penningtvätsregistret enligt nuvarande reglering

Ett andra steg vid bedömningen av om det finns behov av en utökad tillgång till uppgifter i penningtvätsregistret för brottsbekämpande myndigheter är att analysera vilka uppgifter i penningtvätsregistret som Ekobrottsmyndigheten, andra delar av Polismyndigheten än Finanspolisen, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket har tillgång till i dag.

Uppgifterna i penningtvätsregistret omfattas av sekretess

De uppgifter som förekommer i penningtvätsregistret kan omfattas av sekretess enligt 18 kap. 2 § OSL. Enligt den paragrafen gäller sekretess för uppgift som hänför sig till sådan verksamhet som avses i 2 kap. 1 § 1 polisens brottsdatalag, det vill säga att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Enligt 35 kap. 1 § första stycket 5 OSL gäller vidare sekretess för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden som förekommer i penningtvätsregistret, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men.

Uppgifter som Finanspolisen har tagit emot inom ramen för internationella samarbeten kan även omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 § OSL (utrikessekretess). Sekretessen gäller då med ett rakt skaderekvisit, det vill säga det råder en presumtion för offentlighet.

Av 10 kap. 28 § OSL följer att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Den bestämmelsen innebär att om det finns en författningsreglerad skyldighet för en myndighet att lämna ut en viss uppgift till en annan myndighet, så ska uppgiften lämnas ut.

Lagen om finansiell information i brottsbekämpningen

Ekobrottsmyndigheten, andra delar av Polismyndigheten än Finanspolisen, Skatteverket och Tullverket kan begära finansiell information och finansiell analys från Finanspolisen med stöd av lagen om finansiell information i brottsbekämpningen (3 §) och förordningen (2022:620) om finansiell information i brottsbekämpningen (2 §). Båda dessa författningar trädde i kraft den 1 juli 2022. Författningarna genomför direktivet om finansiell information i svensk rätt.¹⁰

Med finansiell information avses enligt lagen om finansiell information i brottsbekämpningen all information eller data som innehas av en finansunderrättelseenhet för att förebygga, förhindra, upp-

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1153 av den 20 juni 2019 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.

täcka, utreda eller lagföra penningtvätt och finansiering av terrorism (2 §). Med finansiell analys menas resultaten av de operativa och strategiska analyser som har utförts av en finansunderrättelseenhet i fullgörandet av uppgifter i enlighet med fjärde penningtvättsdirektivet (2 §). Sådan finansiell information och finansiell analys som enligt nämnda lag ska kunna spridas till andra brottsbekämpande myndigheter kan behandlas i penningtvätsregistret.

Finanspolisen ska lämna ut en uppgift efter en begäran av Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket eller Tullverket om uppgiften behövs i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra allvarliga brott (4 § första stycket lagen om finansiell information i brottsbekämpningen). Med allvarliga brott avses de former av brottslighet som förtecknas i bilaga I till Europolförordningen. Penningtvätt och terrorism ingår i förteckningen.

Finanspolisens uppgiftsskyldighet är inte absolut. En uppgift ska inte lämnas ut om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut (4 § andra stycket lagen om finansiell information i brottsbekämpningen). Detta undantag från uppgiftsskyldigheten behandlas närmare i avsnitt 11.7.

Säkerhetspolisens tillgång till uppgifter i penningtvätsregistret

Lagen om finansiell information i brottsbekämpningen gäller inte för Säkerhetspolisen (2 § förordningen om finansiell information i brottsbekämpningen). Finanspolisens utlämnande av uppgifter från penningtvätsregistret till Säkerhetspolisen sker därför med stöd av andra bestämmelser.

I 35 kap. 10 a § OSL finns en särskild sekretessbrytande bestämmelse som möjliggör ett uppgiftslämnande mellan Finanspolisen och Säkerhetspolisen. Finanspolisen kan även lämna ut uppgifter i registret till Säkerhetspolisen med stöd av bland annat de generella sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 2 § OSL (nödvändigt utlämnande), 10 kap. 24 § OSL (misstanke om ett begånget brott) och 10 kap. 27 § OSL (generalklausulen).

Finanspolisen lämnar ut uppgifter från penningtvätsregistret på eget initiativ

I Finanspolisens uppdrag ingår att lämna underrättelseinformation till andra delar av Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter som kan vara av betydelse i deras verksamheter (så kallad delgivning). Finanspolisen lämnar således på eget initiativ löpande ut uppgifter från penningtvätsregistret till Ekobrottsmyndigheten, andra delar av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket, baserat på bland annat vilka uppgifter som myndigheterna har efterfrågat tidigare och verksamhetsutövarnas rapporter om misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism. Vissa myndigheter kan ges tillgång till uppgifterna genom att de förs in en uppgiftssamling som myndigheten har tillgång till. Beträffande dessa uppgifter har Finanspolisen – till skillnad från uppgifterna i penningtvätsregistret – gjort bedömningen att det finns en koppling till misstänkt brottslig verksamhet. Uppgifterna kan också lämnas direkt till den myndighet som bedöms ha intresse av dem. All information i penningtvätsregistret som Finanspolisen har bearbetat har gjorts tillgänglig för andra delar av Polismyndigheten eller andra brottsbekämpande myndigheter eller aktörer.

En rapport om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism som lämnats av en verksamhetsutövare kan vara av intresse för en viss myndighet utan att Finanspolisen bedömer att det behöver inledas ett ärende. Rapporten har då vanligtvis anknytning till en pågående förundersökning eller en tidigare upprättad delgivning med en särskild mottagare. I dessa fall gör Finanspolisen en så kallad direktdelgivning. Det innebär att rapporten lämnas ut utan bearbetning och utan att ytterligare information hämtas in. Det enda Finanspolisen gör är att ta bort viss information, till exempel uppgift om vem som har lämnat rapporten.

Den övervägande delen av alla uppgifter i penningtvätsregistret som lämnas ut till Ekobrottsmyndigheten, andra delar av Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket lämnar Finanspolisen således ut på eget initiativ utan att den mottagande myndigheten har efterfrågat uppgifterna.

11.6 Andra sätt för brottsbekämpande myndigheter att få tillgång till finansiell information

Tillgången till finansiell information är av grundläggande betydelse i de brottsbekämpande myndigheternas arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Utöver att göra förfrågningar om att få ta del av uppgifter i penningtvätsregistret och Finanspolisens utlämnande av sådana uppgifter på eget initiativ, kan Ekobrottsmyndigheten, andra delar av Polismyndigheten än Finanspolisen, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket få tillgång till uppgifter som behandlas i penningtvätsregistret och annan finansiell information även på andra sätt. Den samlade finansiella information som myndigheterna kan få tillgång till kan påverka bedömningen av om det finns ett behov av en utökad tillgång till uppgifter i penningtvätsregistret.

Alla brottsbekämpande myndigheter har under vissa förutsättningar rätt att ta del av uppgifter om innehavare av konton och värdefack hos institut genom konto- och värdefackssystemet (3 § lagen [2020:272] om konto- och värdefackssystem).¹¹ Myndigheterna kan därigenom få information om hos vilka institut en person har bankkonto eller värdefack, och vem som är innehavare av ett visst bankkonto.

De brottsbekämpande myndigheterna har även tillgång till olika uppgiftssamlingar, register och databaser som innehåller finansiell information. Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet har exempelvis tillgång till uppgifter i beskattningsdatabasen.

Därutöver kan de brottsbekämpande myndigheterna få tillgång till uppgifter i penningtvätsregistret och annan finansiell information inom ramen för reglerad samverkan enligt 4 a kap. penningtvättslagen och lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

Finanspolisen och Säkerhetspolisen har också frågerätt, något övriga brottsbekämpande myndigheter saknar. Frågerätten innebär att bland annat verksamhetsutövare efter begäran utan dröjsmål ska lämna alla uppgifter som behövs för en utredning om penningtvätt eller finansiering av terrorism (4 kap. 6 § penningtvättslagen).

¹¹ Med institut avses kreditinstitut, värdepappersbolag eller utländska motsvarigheter som driver verksamhet från filial i Sverige.

11.7 Behovet av en utökad tillgång till penningtvätsregistret

Utredningens bedömning: Det finns inte något behov av att göra författningsändringar för att utöka tillgången till uppgifter i penningtvätsregistret för brottsbekämpande myndigheter.

Sekretess utgör inte ett hinder mot att få tillgång till uppgifter i penningtvätsregistret

Enligt bestämmelserna i lagen om finansiell information i brottsbekämpningen ska Finanspolisen lämna ut finansiell information och finansiell analys utan hinder av sekretess till Ekobrottsmyndigheten, andra delar av Polismyndigheten än Finanspolisen, Skatteverket och Tullverket, om de uppgifter som begärs behövs i den mottagande myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda eller lagföra allvarliga brott (se avsnitt 11.5). Därmed torde sekretess vid Finanspolisen inte hindra att uppgifter i penningtvätsregistret lämnas ut till Ekobrottsmyndigheten, andra delar av Polismyndigheten än Finanspolisen, Skatteverket och Tullverket.¹²

Uppgiftsskyldigheten i lagen om finansiell information i brottsbekämpningen är dock inte absolut. En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företrädare framför intresset av att uppgiften lämnas ut (4 § andra stycket). Av förarbetena framgår att kravet på övervägande skäl ger uttryck för att behovet av att bekämpa allvarliga brott normalt sett har företrädare framför andra intressen och att det råder en presumtion för att uppgifter ska lämnas ut.¹³ I förarbetena anges vidare att bestämmelsen inte kräver att det alltid görs en prövning i varje enskilt fall utan en bedömning kan göras utifrån de behov av sekretess som typiskt sett finns för en viss kategori av uppgifter.¹⁴

Presumtionen är alltså att uppgifter som begärs med stöd av lagen om finansiell information i brottsbekämpningen ska lämnas ut. Det är därför viktigt att undantaget från uppgiftsskyldigheten inte ges en

¹² Se prop. 2021/22:127 s. 40.

¹³ Prop. 2021/22:127 s. 54 och 55.

¹⁴ Prop. 2021/22:127 s. 54.

alltför extensiv tillämpning. Det kan dock finnas uppgifter i penningtvätsregistret som är av ett sådant slag att övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Det torde till exempel gälla uppgifter som, om de lämnades ut, skulle skada Finanspolisens verksamhet (se 18 kap. 2 § OSL). Av lagen om finansiell information i brottsbekämpningen framgår vidare att Finanspolisen ska följa villkor som begränsar möjligheten att använda information som Finanspolisen fått från en utländsk behörig myndighet eller en finansunderrättelseenhet i en annan stat (6 §). Det kan i sin tur få till följd att Finanspolisen är förhindrad att lämna ut uppgifter som begärs med stöd av lagen.

Med hänsyn till presumtionen i lagen om finansiell information i brottsbekämpningen att uppgifter ska lämnas ut har Finanspolisen således enligt nuvarande reglering en långtgående skyldighet att lämna ut uppgifter i penningtvätsregistret till Ekobrottsmyndigheten, andra delar av Polismyndigheten än Finanspolisen, Skatteverket och Tullverket. Det utrymme som finns i 4 § andra stycket nämnda lag för Finanspolisen att inte lämna ut begärda uppgifter grundar sig på EU-rätten och framstår enligt utredningen som väl avvägt.

Sedan lagen om finansiell information i brottsbekämpningen trädde i kraft den 1 juli 2022 och fram till och med den 30 juni 2024 har Finanspolisen tagit emot totalt 507 förfrågningar om att få ta del av uppgifter. I endast några enstaka procent av fallen har Finanspolisen avslagit en begäran på grund av att uppgifterna har omfattats av sekretess.¹⁵ Sekretess hindrar som regel således inte Ekobrottsmyndigheten, andra delar av Polismyndigheten än Finanspolisen, Skatteverket och Tullverket från att ta del av uppgifter i penningtvätsregistret.

Säkerhetspolisen tillhör inte de brottsbekämpande myndigheter som kan begära finansiell information eller finansiell analys från Finanspolisen enligt lagen om finansiell information i brottsbekämpningen. Finanspolisen kan dock lämna ut uppgifter i penningtvätsregistret till Säkerhetspolisen med stöd av sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen, se avsnitt 11.5. Såvitt har framkommit under utredningsarbetet fungerar uppgiftsutbytet mellan Finanspolisen och Säkerhetspolisen tillfredsställande med nuvarande reglering. De uppgifter som inte har lämnats ut på grund av sekretess är uppgifter om vem som har lämnat viss information till Finanspolisen. Utredningen återkommer till detta.

¹⁵ Uppgifter som har lämnats till utredningen av Polismyndigheten.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att sekretess inte utgör ett hinder för de brottsbekämpande myndigheterna att få ta del av uppgifter i penningtvätsregistret enligt nuvarande reglering.

Uppgifter i penningtvätsregistret lämnas ut utan dröjsmål

Innan lagen om finansiell information i brottsbekämpningen trädde i kraft fanns ingen uppgiftsskyldighet för Finanspolisen i förhållande till Ekobrottsmyndigheten, andra delar av Polismyndigheten än Finanspolisen, Skatteverket och Tullverket. Handläggningstiden för en förfrågan om att få ta del av uppgifter i penningtvätsregistret blev då ofta beroende av vilka resurser som fanns tillgängliga hos Finanspolisen från tid till annan.

Utredningen har undersökt hur långa svarstiderna är för en förfrågan om att få ta del av uppgifter enligt lagen om finansiell information i brottsbekämpningen, bland annat genom att hämta in statistik från Polismyndigheten. Svarstiderna varierar beroende på komplexiteten i förfrågan, men generellt sett är svarstiderna korta. I de flesta fall har svar lämnats samma dag eller inom ett par dagar. Längre svarstider har krävts när Finanspolisen har hämtat in information för myndighetens räkning, det vill säga de efterfrågade uppgifterna har inte funnits hos Finanspolisen vid tidpunkten för förfrågan. En sådan inhämtning går utöver Finanspolisens uppgiftsskyldighet enligt lagen om finansiell information i brottsbekämpningen.

Finanspolisen har tagit fram en särskild rutin som används vid förfrågningar om att få ta del av uppgifter i penningtvätsregistret. Den myndighet som gör förfrågan kan uppmärksamma Finanspolisen på om det finns behov av skyndsam handläggning. Det har i utredningen framkommit att det är ovanligt att myndigheterna efterfrågar skyndsam handläggning. När detta har förekommit har förfrågan inte kommit från myndigheternas underrättelseverksamhet utan från den brottsutredande verksamheten.

När det gäller Säkerhetspolisens förfrågningar om att få ta del av uppgifter i penningtvätsregistret har det i utredningen inte framkommit några uppgifter om långa svarstider.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att utlämnande av uppgifter i penningtvätsregistret enligt nuvarande reglering sker inom rimlig tid.

Utlämnandet av uppgifter i penningtvätsregistret innebär viss administration

En myndighets förfrågan om att få ta del av uppgifter i penningtvätsregistret och Finanspolisens behandling av förfrågan innebär viss administration. Även Finanspolisens utlämnande av uppgifter från registret på eget initiativ och myndigheternas mottagande av dessa uppgifter medför viss administration.

Som framgår ovan ska en myndighet som vill ta del av uppgifter i penningtvätsregistret göra en förfrågan till Finanspolisen enligt en särskild rutin. Ett mindre antal uppgifter behöver bifogas förfrågan. Förfrågan upprättas, skickas och besvaras elektroniskt men är inte automatiserad.

Ett uppgiftslämnande mellan myndigheter kommer alltid att innebära viss administration. En manuell hantering är naturligtvis mer betungande än om den mottagande myndigheten ges tillgång till uppgifterna genom direktåtkomst till det register eller den databas där uppgifterna lagras. Den administration som nuvarande ordning för utlämnande av uppgifter i penningtvätsregistret innebär framstår enligt utredningens mening inte som alltför betungande eftersom såväl förfrågan om att få ta del av uppgifter som utlämnandet av uppgifter sker elektroniskt.

Enligt 2 kap. 12 § första stycket polisens brottsdatalog får personuppgifter lämnas ut elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst om det inte är olämpligt. Det finns således utrymme för de berörda myndigheterna att se över om utlämnandet av uppgifter i penningtvätsregistret kan effektiviseras genom andra elektroniska lösningar.

En direktåtkomst till penningtvätsregistret skulle ge myndigheterna tillgång till fler uppgifter ...

Verksamhetsutövarna lämnar ett stort antal rapporter till Finanspolisen varje år. Under 2023 inkom 56 136 rapporter.¹⁶ Utöver dessa rapporter registreras bland annat uppgifter som lämnats av tillsynsmyndigheter och utländska myndigheter i penningtvätsregistret, se avsnitt 11.2. Registret innehåller således en mycket stor mängd uppgifter.

¹⁶ Finanspolisens årsrapport 2023, s. 8.

Styrande för vilka uppgifter som Ekobrottsmyndigheten, andra delar av Polismyndigheten än Finanspolisen, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket får ta del av är dels vilka uppgifter som Finanspolisen lämnar ut på eget initiativ, dels myndigheternas förfrågningar om att ta del av uppgifter i registret. Med hänsyn till den mycket stora mängd uppgifter som finns i registret får det förutsättas att det i registret finns uppgifter som är värdefulla för en myndighet, men som myndigheten inte får ta del av eftersom den inte vet att uppgifterna finns och därför inte ber om att få ta del av dem. Direktåtkomst till penningtvätsregistret skulle göra det möjligt för myndigheterna att på egen hand urskilja uppgifter som kan vara till nytta i den egna verksamheten och på så sätt inte vara beroende av Finanspolisens analyser och bedömningar.

Ekobrottsmyndigheten har i utredningen framfört att Finanspolisen inte lämnar ut tillräckligt med uppgifter från penningtvätsregistret på eget initiativ för att myndighetens behov av finansiell information ska kunna tillgodoses. Ekobrottsmyndigheten anser att möjligheten att ta del av uppgifter enligt lagen om finansiell information i brottsbekämpningen endast är av betydelse i de fall där myndigheten på annat sätt har fått information om misstänkt brottslighet. Inte heller lagen om konto- och värdefackssystem eller lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet tillgodoser enligt Ekobrottsmyndigheten behovet av finansiell information. Ekobrottsmyndigheten anser därför att en direktåtkomst till penningtvätsregistret, eller i vart fall till verksamhetsutövarnas rapporter om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism, vid sidan av en egen frågerätt är den åtgärd som främst skulle kunna avhjälpa Ekobrottsmyndighetens nuvarande brist på finansiell information.

Skatteverket har i utredningen framfört att en direktåtkomst till penningtvätsregistret skulle skapa förutsättningar för myndighetens underrättelseverksamhet att genom egna sökningar i registret göra en bredare kartläggning av misstänkta transaktioner och identifiera aktörer som myndigheten inte redan har kännedom om. Enligt Skatteverket skulle en sådan åtkomst förbättra möjligheterna att upptäcka misstänkta för brott till penningtvätt, vilket i sin tur skulle ge upphov fler brottsanmälningar. En direktåtkomst till penningtvätsregistret skulle därför enligt Skatteverket effektivisera myndighetens brottsbekämpande verksamhet.

Skatteverket anser att även en direktåtkomst som begränsar sig till förekomstkontroller skulle förbättra effektiviteten i den brottsbekämpande verksamheten. Genom att snabbt få information om huruvida en person eller ett företag förekommer i penningtvätsregistret kan myndigheten göra en förfrågan enligt lagen om finansiell information i brottsbekämpningen omgående. Även ett snabbt besked om att en person eller ett företag inte förekommer i registret är enligt Skatteverket av värde eftersom ett sådant besked kan leda till att myndigheten beslutar att inte vidta ytterligare åtgärder.

Säkerhetspolisen har i utredningen framfört att myndigheten, med hänsyn till att den har ett tydligt nationellt resultatansvar för att bekämpa terrorism, har behov av en bred åtkomst till penningtvätsregistret. Behovet avser framför allt rapporter om misstänkt penningtvätt som Finanspolisen inte lämnar ut till Säkerhetspolisen på eget initiativ. Dessa rapporter kan enligt Säkerhetspolisen vara av betydelse för myndighetens olika verksamheter, bland annat eftersom det finns en överlappning mellan individer och organisationer som är verksamma inom de extremistmiljöer som Säkerhetspolisen motverkar och annan grov brottslighet.

En direktåtkomst till penningtvätsregistret skulle enligt Säkerhetspolisen medföra väsentligt bättre förutsättningar att använda den rapporterade informationen. Enligt Säkerhetspolisen har myndigheten särskilda förutsättningar att använda den obearbetade informationen i penningtvätsregistret tillsammans med egen underrättelseinformation och har därigenom andra möjligheter att urskilja uppgifter av relevans för myndighetens arbete med kontraterrorism.

... men det finns problem med att ge myndigheterna direktåtkomst

EU-rätten sätter vissa begränsningar för hur och i vilken utsträckning brottsbekämpande myndigheter kan ges tillgång till uppgifter i penningtvätsregistret. Att verksamhetsutövare ska rapportera misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism följer av sjätte penningtvättsdirektivet. Rapporteringen ska ske till finansunderrättelseenheten som ska vara den enda centrala nationella enhet som ansvarar för att ta emot och analysera misstänkta transaktioner och annan information som är relevant för penningtvätt eller finansiering av terrorism och som lämnas av verksamhetsutövare (artikel 17.2). Det ställs

dessutom krav på att finansunderrättelseenheten ska vara operativt oberoende och självständig, vilket innebär att den ska ha behörighet och kapacitet att utföra sina uppgifter fritt, inbegripet att kunna fatta självständiga beslut om att analysera, begära och sprida specifik information (artikel 17.4). Fatf:s rekommendation nr 29 har i allt väsentligt motsvarande innehåll.

Av sjätte penningtvätsdirektivet framgår att finansunderrättelseenheten, med nödvändig skyndsamhet, ska svara på en förfrågan om finansiell information eller finansiell analys från en brottsbekämpande myndighet (artikel 19.1 i direktivet). En sådan förfrågan ska motiveras av överväganden som rör penningtvätt, förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism. Under vissa omständigheter behöver begäran inte tillmötesgå. Finansunderrättelseenheten ska alltså göra en bedömning av om utlämnande ska ske i varje enskilt fall. Motsvarande bestämmelser finns i direktivet om finansiell information i brottsbekämpningen (artikel 7). Även när det gäller en myndighets förfrågan om att få ta del av finansiell information eller finansiell analys anges i både sjätte penningtvätsdirektivet och direktivet om finansiell information att det är finansunderrättelseenheten som ska besluta om spridningen av informationen. Detta följer också av Fatf:s rekommendation nr 29.

Såväl EU-rätten som Fatf:s rekommendation nr 29 är således uppbyggda på det sättet att finansunderrättelseenheten ensam ska förfoga över den information som rapporteras av verksamhetsutövare och som ska besluta om spridningen av informationen och av sina analyser. Detta tyder på att varken EU-lagstiftaren eller Fatf sett framför sig att andra myndigheter ska ges direktåtkomst till denna information.

Penningtvätsregistret innehåller känslig information om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Graden av misstanke kan vara låg beträffande de personer som förekommer i registret. I registret finns även uppgifter om personer som inte är misstänkta för något brott, exempelvis personer som har utsatts för brott eller som har gjort transaktioner med en rapporterad person. Uppgifterna får registreras innan Finanspolisen har gjort någon analys av uppgifternas relevans ur ett brottsbekämpningsperspektiv, det vill säga det rör sig om obearbetade uppgifter. Det kan krävas omfattande bearbetning av uppgifterna innan en rapporterad transaktion kan knytas till ett brott eller brottslig verksamhet. En spridning av uppgifter i penningtväts-

registret kan således innebära ett betydande intrång i skyddet för den personliga integriteten.

I penningtvätsregistret finns också uppgifter om Finanspolisens källor, det vill säga uppgifter om vem som har lämnat information till Finanspolisen. Ett röjande av sådana uppgifter kan få till följd att verksamhetsutövare och andra aktörer blir mindre benägna att lämna uppgifter om misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism till Finanspolisen. Det medför också en risk för skada och men för den som har lämnat uppgiften. Ett röjande av uppgifter om källor kan också skada samarbetet mellan Finanspolisen och andra brottsbekämpande myndigheter, både svenska och utländska. Allt detta skulle försämra förutsättningarna för Finanspolisen att bedriva en effektiv under rättelseverksamhet, och i förlängningen försvåra för Finanspolisen att fullgöra sitt uppdrag.

För många uppgifter i penningtvätsregistret som har lämnats av utländska myndigheter eller organisationer gäller vidare villkor om användningsbegränsningar som innebär att uppgifterna inte får spridas utanför Finanspolisen (se till exempel 6 kap. 3 § lagen [2017:496] om internationellt polisiärt samarbete och 6 § lagen om finansiell information i brottsbekämpningen).

Mot denna bakgrund kan enligt utredningens uppfattning en obegränsad tillgång till uppgifterna i penningtvätsregistret inte komma i fråga för någon annan än Finanspolisen. En direktåtkomst till penningtvätsregistret för andra brottsbekämpande myndigheter skulle därför behöva begränsas till vissa uppgifter.

Direktåtkomst till verksamhetsutövarnas rapporter om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism

En variant på direktåtkomst till penningtvätsregistret som utredningen har övervägt är att myndigheterna genom egna sökningar i registret får ta del av verksamhetsutövarnas rapporter om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism. Dessa rapporter omfattas nämligen inte av villkor om användningsbegränsningar. En sådan direktåtkomst skulle ge myndigheterna tillgång till fler uppgifter och därigenom göra det möjligt för myndigheterna att på egen hand urskilja uppgifter som kan vara till nytta i den egna verksamheten, även om sökningar då inte kan göras i all information som finns i registret. Det skulle i någon mån också innebära en tidsbesparing för myndigheterna.

Av verksamhetsutövarnas rapporter framgår vem som har lämnat rapporten. Som framgår ovan kan ett röjande av en sådan uppgift leda till att verksamhetsutövarna blir mindre benägna att lämna uppgifter om misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism till Finanspolisen, vilken kan skada Finanspolisens framtida verksamhet. Det har i utredningen framkommit att det finns omständigheter som tyder på att mindre verksamhetsutövare redan i dagsläget underlåter att rapportera misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism på grund av oro för att utsättas för repressalier. Det går inte att bortse från de risker som ett röjande av sådana uppgifter kan få för den enskilde. Vem som har lämnat en rapport till Finanspolisen kan således vara en sådan uppgift som Finanspolisen inte behöver lämna ut enligt nuvarande reglering (se 18 kap. 2 § och 35 kap. 1 § första stycket 5 OSL). Det är också en uppgift som andra brottsbekämpande myndigheter generellt sett inte kan anses ha behov av.

Detta innebär dock inte att ett utlämnande av uppgifter om vem som har rapporterat misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism alltid riskerar att skada Finanspolisens verksamhet. Exempelvis riskerar ett utlämnande av en uppgift om att en storbank har rapporterat misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism inte att få samma konsekvenser som ett utlämnande av motsvarande uppgifter om en mindre verksamhetsutövare. Vidare torde det generellt sett vara förenat med lägre risker att lämna ut uppgifter om vem som har rapporterat misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism till en annan brottsbekämpande myndighet.

Finanspolisen lämnar i dagsläget inte rutinmässigt ut uppgifter om sina källor till andra brottsbekämpande myndigheter. Sådana uppgifter lämnas endast ut om den mottagande myndigheten kan anses ha behov av uppgiften i sin verksamhet och utlämnandet inte riskerar att skada Finanspolisens verksamhet eller uppgiftslämnaren. Om ett utlämnande av en sådan uppgift riskerar att leda till skada bedöms bäst av Finanspolisen. Det är en bedömning som måste göras i varje enskilt fall, vilket inte är möjligt vid direktåtkomst.

Direktåtkomst i form av förekomstkontroller

Ytterligare en variant på direktåtkomst till penningtvätsregistret som utredningen har övervägt är att myndigheterna genom egna sökningar kan kontrollera om en viss person förekommer i registret, så kallad förekomstkontroll. Myndigheterna kan redan enligt nuvarande reglering få ta del av sådana uppgifter efter en förfrågan hos Finanspolisen. Syftet med en sådan åtgärd skulle i så fall vara att den förbättrar effektiviteten i den brottsbekämpande verksamheten hos myndigheterna.

Med hänsyn till att vissa uppgifter i registret omfattas av villkor om användningsbegränsningar, och därför inte kan göras tillgängliga för andra än Finanspolisen, skulle en sådan åtkomst inte alltid ge ett rättvisande resultat. I utredningen har framkommit att det inte går att skilja uppgifter som omfattas av användningsbegränsningar från andra uppgifter som lämnats av myndigheter genom tekniska åtgärder. En konsekvens av detta är att förekomstkontroller endast skulle kunna göras i rapporter som lämnats av verksamhetsutövare. Detta kan få till följd att myndigheterna vid en förekomstkontroll får så kallade falska träffar.

Om sökning endast görs på personnummer kan det ge falska negativa träffar – dels kan en person förekomma i registret utan personnummer, dels kan personnummer finnas i de uppgifter som omfattas av villkor om användningsbegränsningar. Om sökning endast görs på namn kan det ge falska positiva träffar om det finns fler personer med samma namn i registret. En direktåtkomst till penningtvätsregistret i form av förekomstkontroller skulle därför alltid behöva kombineras med en förfrågan om att ta del av uppgifter hos Finanspolisen för att säkerställa att förekomstkontrollen gett ett rättvisande resultat. Om en uppgift omfattas av användningsbegränsningar kan Finanspolisen då också vända sig till den organisation som uppgiften ursprungligen kommer från och efterfråga samtycke till att uppgiften lämnas ut.

Det finns inte något behov av att göra författningsändringar för att utöka tillgången till uppgifter i penningtvätsregistret för brottsbekämpande myndigheter

Det finns flera regelverk som gör det möjligt för Ekobrottsmyndigheten, andra delar av Polismyndigheten än Finanspolisen, Skatteverket och Tullverket att få tillgång till uppgifter i penningtvätsregistret,

framför allt lagen om finansiell information i brottsbekämpningen (se avsnitten 11.5 och 11.6). Denna lag har hittills inte utnyttjats fullt ut av myndigheterna, vilket bland annat kan förklaras av att lagen är relativt ny – den trädde i kraft den 1 juli 2022 – och att myndigheterna inte har etablerat rutiner för att hämta in uppgifter från penningtvätsregistret den vägen.

Offentlighets- och sekretesslagen innehåller en särskild sekretessbrytande bestämmelse som gör det möjligt för Finanspolisen att lämna ut uppgifter från registret till Säkerhetspolisen (35 kap. 10 a §). Säkerhetspolisen kan även få tillgång till uppgifter som behandlas i penningtvätsregistret genom att vända sig direkt till verksamhetsutövarna och med stöd av frågerätten begära in den information som behövs för en utredning om finansiering av terrorism.

Av redovisningen ovan framgår att sekretess som regel inte hindrar Ekobrottsmyndigheten, andra delar av Polismyndigheten än Finanspolisen, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket från att ta del av uppgifter i penningtvätsregistret eller att uppgifter inte lämnas ut i rimlig tid. Myndigheternas behov av uppgifter i penningtvätsregistret torde vidare i hög grad tillgodoses av det utlämnande av uppgifter som Finanspolisen gör på eget initiativ.

De uppgifter i penningtvätsregistret som myndigheterna inte kan få tillgång till enligt nuvarande reglering är uppgifter som myndigheterna inte vet finns i registret och därför inte ber om att få ta del av, och som Finanspolisen inte heller lämnar ut på eget initiativ. Ett sätt för myndigheterna att få tillgång till sådana uppgifter är att myndigheterna ges direktåtkomst till registret och därigenom får möjlighet att göra egna sökningar för att kunna urskilja information som kan vara till nytta i den egna verksamheten. En sådan åtkomst till registret skulle enligt utredningens bedömning förbättra effektiviteten i myndigheternas verksamhet. Det har i utredningen dock inte framkommit så starka behov av direktåtkomst att behoven uppväger de nackdelar samt faktiska och juridiska svårigheter som en direktåtkomst till uppgifter i registret innebär. Det finns enligt utredningens uppfattning därför inte skäl att göra författningsändringar som innebär att tillgången till uppgifter i penningtvätsregistret utökas för berörda myndigheter.

Utvidgad frågerätt

Enligt kommittédirektiven ska utredningen som ett första steg överväga om det finns behov av en utökad tillgång till uppgifter i penningtvätsregistret för brottsbekämpande myndigheter. Om det finns ett sådant behov ska utredningen som ett andra steg ta ställning till om en utökad tillgång till penningtvätsregistret bedöms vara förenlig med EU-rätten. Om så inte är fallet ska utredningen som ett tredje steg överväga om det på annat sätt går att effektivisera brottsbekämpande myndigheters inhämtande av uppgifter som behandlas i penningtvätsregistret, till exempel genom att överväga om frågerätten i 4 kap. 6 § penningtvättslagen bör utvidgas till att gälla för fler myndigheter.

Som framgår ovan anser utredningen att de behov av en utökad tillgång till uppgifter i penningtvätsregistret som har framkommit i utredningen inte är så starka att det finns skäl att göra författningsändringar. Under de omständigheterna ingår det inte i utredningens uppdrag att överväga om frågerätten bör utvidgas till att omfatta fler myndigheter.

Det bör i sammanhanget noteras att Utredningen om förbättrade möjligheter att utbyta information med brottsbekämpande myndigheter (dir. 2022:37 och 2023:11) har föreslagit en uppgiftsskyldighet för banker och andra finansiella företag i förhållande till Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Tullverket. Uppgiftsskyldigheten i förhållande till Polismyndigheten omfattar även den underrättelseverksamhet som bedrivs vid Ekobrottsmyndigheten. Banker och andra finansiella företag ska enligt förslaget på begäran lämna uppgifter om enskildas förhållanden till företaget om det av begäran framgår att uppgifterna behövs i ett enskilt fall i myndighetens verksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott för vilket det i straffskalan ingår fängelse i ett år eller mer.¹⁷

Om förslaget leder till lagstiftning kommer de myndigheter som för närvarande saknar frågerätt – inbegripet andra delar av Polismyndigheten än Finanspolisen – kunna begära samma information från finansiella företag som Finanspolisen och Säkerhetspolisen kan begära med stöd av frågerätten i 4 kap. 6 § penningtvättslagen. Den föreslagna uppgiftsskyldigheten är vidare inte begränsad till utredningar

¹⁷ SOU 2023:69 s. 615 f.

om penningtvätt och finansiering av terrorism utan kommer ge myndigheterna möjlighet att även begära in uppgifter som rör annan brottslighet.

12 Övervakningen av självreglerande organ

12.1 Inledning

Tillsynen över att advokater och advokatbolag följer penningtvättslagen har i Sverige anförtratts ett självreglerande organ, nämligen Sveriges advokatsamfund (Advokatsamfundet). Att det inte är en myndighet som utövar tillsyn över advokater och advokatbolag hänger samman med principen om ett oberoende advokatväsende och risken för att advokaters oberoende ställning skulle kunna komma i fara genom myndighetstillsyn.

EU-paketet innebär att självreglerande organs tillsynsverksamhet ska övervakas av en myndighet. Utredningen har därför i uppdrag att ta ställning till vilken myndighet som, med beaktande av hur tillsynen av advokater i dag är organiserad, bör utses, föreslå hur myndighetens övervakning av Advokatsamfundets tillsyn över advokater och advokatbolag ska utformas så att det beaktar rättsstatsprincipens krav på ett självständigt och oberoende advokatsamfund, och lämna förslag till de författningsändringar som behövs.

I detta kapitel föreslår utredningen vilken myndighet som ska utses för att övervaka Advokatsamfundets tillsynsverksamhet och hur myndighetens övervakning av Advokatsamfundets tillsyn över advokater och advokatbolag ska utformas så att rättsstatsprincipens krav på ett självständigt och oberoende advokatsamfund beaktas. Den övervakande myndigheten kommer att ytterligare säkerställa att advokater inte möjliggör eller utnyttjas för att utföra penningtvätt eller finansiering av terrorism. Advokater bistår ofta vid stora transaktioner och förvärv. Dessa kan vara förenade med risker för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Utredningen behandlar också genomförandet av artikel 38 i sjätte penningtvättsdirektivet som reglerar vad den övervakande myndigheten

ska fullgöra. Avslutningsvis behandlar utredningen behovet av kompletterande bestämmelser till penningtvättsförordningen och de bestämmelser som ska föras över från den nuvarande penningtvättslagen till den nya penningtvättslagen.

12.2 Advokatsamfundet och dess penningtvättstillsyn

12.2.1 Allmänt om Advokatsamfundets uppdrag

Advokatsamfundet är en oberoende privaträttslig organisation som genom lag har tilldelats vissa förvaltningsrättsliga uppdrag som innefattar myndighetsutövning. Dessa uppgifter innefattar bl.a. frågor om in- och utträden i samfundet, och därmed vem som får inneha advokattiteln, samt disciplinära ingripanden mot advokater (8 kap. rättegångsbalken).

Att uppgifter som innefattar myndighetsutövning åvilar Advokatsamfundet i stället för en myndighet hänger samman med principen om ett oberoende advokatväsende. Den principen bygger på att den enskilde bör ha garantier för att en genom statsmakterna anordnad tillsyn inte inverkar på möjligheten att få sin rätt tillvaratagen när den enskilde företräds mot det allmänna. Det kan finnas en risk att advokatens oberoende ställning skulle komma i fara genom en myndighets-tillsyn.¹ I förarbetena till penningtvättslagen anges att Advokatsamfundet inte är en förvaltningsmyndighet och därmed inte omfattas av de krav som ställs på tillsynsmyndigheter enligt fjärde penningtvättsdirektivet.²

Med hänsyn till sitt oberoende styrs den verksamhet som Advokatsamfundet bedriver inte heller av regeringen genom en särskild instruktion. Advokatsamfundet har i stället en stadga som tas fram av samfundet och fastställs av regeringen. Av stadgan framgår att samfundet har till ändamål att till främjande av god rättsvård upprätthålla en rättrådig och yrkesskicklig advokatkår, att följa rättsutvecklingen och verka för att samfundets erfarenhet kommer denna till godo, att tillvarata advokaternas allmänna yrkesintressen samt att verka för sammanhållning och samförstånd mellan advokaterna (1 § stadgar för Sveriges advokatsamfund).

¹ Se t.ex. SOU 1999:31 s. 166.

² Prop. 2018/19:150 s. 73.

Att Advokatsamfundet ska upprätthålla en rättrådig och yrkeskicklig advokatkår innebär bl.a. ett ansvar för att säkerställa att en advokat i sin verksamhet redbart och nitiskt utför de uppdrag som anförtrotts advokaten och att advokaten iakttar god advokatsed (8 kap. 4 § rättegångsbalken). Vad som avses med god advokatsed preciseras i Advokatsamfundets Vägledande regler om god advokatsed.

I de vägledande reglerna finns bl.a. bestämmelser om advokatens roll och främsta skyldigheter, allmänna yrkesplikter, regler om avböjande och frånträdande av uppdrag, arvode och redovisning, förhållandet till motpart och domstolar, advokatrörelsens organisation samt advokatens förhållande till samfundet. En grundsten i de vägledande reglerna är att advokaten är skyldig att vara lojal med sin klient och att enbart verka för klientens bästa. Det är Advokatsamfundets disciplinnämnd och styrelse som avgör vad som är god advokatsed. Ytterst kan frågan prövas av Högsta domstolen (se 8 kap. 8 § rättegångsbalken).

Advokatsamfundet arbetar för att tillvarata advokaternas allmänna yrkesintressen genom att i olika sammanhang föra advokaternas talan och skydda deras verksamhet och kärnvärden. Advokatsamfundet verkar vidare för sammanhållning inom yrkeskåren samt för att aktivt påtala brister och fästa lagstiftarens och samhällets uppmärksamhet på problem inom lagstiftning eller rättstillämpning. I lagstiftningsärenden och andra sammanhang representerar Advokatsamfundet ofta yrkeskåren som experter och remissinstans. I dessa hänseenden har Advokatsamfundet stora likheter med branschorganisationer inom andra yrkeskategorier som t.ex. Mäklarsamfundet och FAR.

12.2.2 Advokatsamfundets tillsynsuppdrag

Den tillsyn som Advokatsamfundet utövar utgör endast en del av samfundets verksamhet. Den disciplinära tillsynen utövas av styrelsen (20 ledamöter) och disciplinnämnden (elva ledamöter) samt ytterligare personal på samfundets kansli. Den proaktiva tillsynen utförs av kansliet, där cirka fyra årsarbetskrafter utövar tillsynen bl.a. i fråga om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Advokatsamfundets tillsyn omfattar samtliga drygt 6 500 advokater (ledamöter av Advokatsamfundet) och 2 000 advokatbolag.

Advokater och advokatbolag omfattas endast av penningtvättslagen när de utför vissa specifikt i lagen angivna tjänster. I huvudsak

är det fråga om uppdrag när advokaten handlar i en klients namn för dennes räkning vid finansiella transaktioner eller transaktioner med fastigheter samt vid planering eller genomförande av transaktioner av olika slag för en klients räkning (se 1 kap. 2 § 20 och 4 § första stycket samt 7 kap. 1 § andra stycket penningtvättslagen). Hur många advokater och advokatbolag som omfattas av tillsynen enligt penningtvättslagen beror därmed på vilken typ av uppdrag som advokaterna har. Inom ramen för sådan byråtillsyn ska Advokatsamfundet även pröva frågor om disciplinära åtgärder mot andra än advokater som ingår i ett advokatbolags styrelse, är dess verkställande direktör eller på motsvarande sätt företräder advokatbolaget eller är ersättare för någon av dem (7 a kap. 7 § andra stycket penningtvättslagen).

Som framgår ovan omfattar Advokatsamfundets tillsyn att säkerställa att en advokat i sin verksamhet redbart och nitiskt utför de uppdrag som har anförtrotts advokaten samt iakttar god advokatsed. Att advokater fullgör sina skyldigheter enligt penningtvättslagen utgör alltså endast en del i tillsynen. Tillsynen sker genom samfundets styrelse och disciplinnämnd. Den disciplinära verksamheten granskas i viss utsträckning av Justitiekanslern som har möjlighet att överklaga Advokatsamfundets beslut till Högsta domstolen och begära åtgärd i Advokatsamfundets disciplinnämnd.

Det finns inte några särskilda processer som tar sikte särskilt på den tillsyn som följer av penningtvättslagen. Tillsynen avseende penningtvättslagen ingår i Advokatsamfundets ordinarie disciplinära och proaktiva tillsyn. Advokatsamfundet har även representanter i Samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Även centralt funktionsansvariga advokater för advokatbolagens tillämpning av penningtvättslagen på några av landets största advokatbolag deltar i arbetet med att utforma rutiner för hur det praktiska arbetet för uppfyllande av penningtvättslagen på advokatbyrå bör utformas. Advokatsamfundet deltar även i flera internationella forum som arbetar med advokaters regelefterlevnad i penningtvätthänseende.

Advokatsamfundets tillsyn sker dels proaktivt, dels genom den disciplinära verksamheten. Den proaktiva tillsynen kan ske såväl på förekommen anledning som på slumpmässiga grunder. Sedan början av 2016 bedriver Advokatsamfundet ett mer systematiserat tillsynsarbete över advokater och advokatbolag.³ Det innebär att ett antal

³ Sveriges advokatsamfund, Cirkulär nr 28/2015, Information angående en effektivare tillsyn av advokatbyråer.

advokaters och advokatbolags efterlevnad av relevanta regelverk, inte minst regelverket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, granskas särskilt under ett år. Genom tillsynen och efterföljande dialog kan eventuella brister åtgärdas.⁴ Advokatsamfundet genomför också sedan 2009 utbildningsinsatser och tillhandahåller särskilt utformad information för advokater om regelverket. En särskild vägledning har bl.a. tagits fram för advokater och advokatbolag beträffande penningtvättslagstiftningen. Advokatsamfundet bistår vidare advokater och advokatbolag med råd och rekommendationer för att de ska ha erforderliga administrativa rutiner för att de ska kunna efterleva lagstiftningens krav. År 2024 förstärkte Advokatsamfundet sin proaktiva tillsyn genom att inrätta en tillsynsenhet. Den ansvarar för Advokatsamfundets proaktiva tillsyn och granskar att advokater och advokatbyråer följer det advokatetiska regelverket. En särskild del av enhetens arbete är att granska advokatbyråers efterlevnad av penningtvättsregelverket.

Den disciplinära tillsynen kan initieras efter en anmälan från en klient eller andra samt på eget initiativ efter beslut av Advokatsamfundets styrelse.⁵ Det kan t.ex. ske i de fall när det i den proaktiva tillsynen har konstaterats att en advokat eller ett advokatbolag brister i fråga om fullgörandet av sina skyldigheter. I de fall rättelse inte sker eller då överträdelsen bedöms som så allvarlig att det inte kan anses tillräckligt med rättelse, hänskjuts ärendet av samfundets styrelse för prövning av disciplinnämnden.⁶

Vid den tillsyn som följer av regelverket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism tillämpar Advokatsamfundet, liksom vid övrig tillsyn inom samfundet, bestämmelserna i 8 kap. rättegångsbalken. Därutöver tillämpas även 7 a kap. penningtvättslagen som innehåller kompletterande bestämmelser om ingripande mot advokater och advokatbolag samt personer i ledningen av ett sådant bolag (se 7 kap. 1 § andra stycket penningtvättslagen). Kraven i de regelverk som advokater har att efterleva överlappar i viss utsträckning varandra. En överträdelse av regelverket om åtgärder mot penning-

⁴ Sveriges advokatsamfund, Vägledning för advokater och advokatbyråer beträffande lagstiftning genom bekämpning av penningtvätt och terroristfinansiering – den svenska penningtvättslagstiftningen i ett advokatperspektiv, antagen den 3 oktober 2019 s. 54 f.

⁵ Sveriges advokatsamfund, En proaktiv tillsyn över advokater och advokatbyråer – En fråga om kvalitet och förtroende, liksom oberoende och självreglering s. 3 och 25.

⁶ Sveriges advokatsamfund, Vägledning för advokater och advokatbyråer beträffande lagstiftningen om bekämpning av penningtvätt och terroristfinansiering – den svenska penningtvättslagstiftningen i ett advokatperspektiv, antagen den 3 oktober 2019 s. 55.

tvätt och finansiering av terrorism innebär i regel även att god advokatsed har åsidosatts. Det innebär att en oegentlighet hos en advokat kan innebära ett åsidosättande av flera skyldigheter samtidigt.

En advokat är skyldig att lämna de uppgifter till samfundet som behövs för tillsynen (8 kap. 6 § första stycket rättegångsbalken). Uppgiftsskyldigheten bryter den sekretess som annars gäller för advokater i förhållande till klienten. Advokatsamfundets styrelse och disciplinnämnd får även, när det är nödvändigt för tillsynen över att advokater och advokatbolag följer penningtvättslagen, genomföra en undersökning hos en advokat eller ett advokatbolag (7 a kap. 4 § penningtvättslagen).

Vid åsidosättande av skyldigheter enligt penningtvättslagen kan Advokatsamfundet ingripa mot en advokat eller ett advokatbolag enligt bestämmelserna i rättegångsbalken och penningtvättslagen. En advokat, som i sin verksamhet uppsåtligen gör orätt eller som annars förfar oredligt, ska uteslutas ur Advokatsamfundet. För en advokat från en annan stat inom EU som utövar stadigvarande advokatverksamhet i Sverige under sitt hemlands titel ska registreringen upphävas. Är omständigheterna mildrande, får advokaten i stället tilldelas en varning. En advokat som annars åsidosätter sina plikter som advokat får meddelas en varning eller erinran. Är omständigheterna synnerligen försvårande, får advokaten uteslutas ur samfundet eller, i fråga om en advokat från annan stat inom EU, registreringen upphävas. Om det bedöms tillräckligt får disciplinnämnden, i stället för att tilldela en advokat en erinran, göra ett uttalande om att advokatens åtgärd är felaktig eller olämplig (8 kap. 7 § första, andra och fjärde stycket rättegångsbalken).

När det gäller en viss advokat som har meddelats en varning får Advokatsamfundets disciplinnämnd ingripa mot advokaten genom beslut om sanktionsavgift. Sanktionsavgiften får högst fastställas till det högsta av två gånger den vinst som gjorts till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro. Om Advokatsamfundets styrelse eller disciplinnämnd anser att det finns skäl att överväga ingripande genom en sanktionsavgift, ska ärendet överlämnas till Länsstyrelsen i Stockholms län, som beslutar i frågan (8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken och 7 a kap. 6–8 §§ penningtvättslagen).

När det gäller advokatbolag får Advokatsamfundets disciplinnämnd ingripa mot bolaget om det överträder en bestämmelse i penningtvätts-

lagen. Ett sådant ingripande får ske genom beslut om uttalande, erinran eller varning (7 a kap. 2 § tredje stycket penningtvättslagen). Länsstyrelsen i Stockholms län kan dessutom, efter överlämnande av Advokatsamfundet vid ett beslut om varning, besluta om en sanktionsavgift för advokatbolaget och en person som ingår i ett advokatbolags styrelse, är dess verkställande direktör eller på motsvarande sätt företräder advokatbolaget eller är ersättare för någon av dem. För en sådan person i ett advokatbolags ledning får Länsstyrelsen i Stockholm besluta att personen, under en viss tid om lägst tre år och högst tio år, inte får upprätthålla en sådan funktion hos ett advokatbolag. Ett ingripande mot en person i ett advokatbolags ledning får endast ske om överträdelsen är allvarlig, upprepad eller systematisk och personen i fråga uppsåtligt eller av grov oaktsamhet orsakat överträdelsen (7 a kap. 6–10 §§ penningtvättslagen).

Under perioden 2016–2023 har Advokatsamfundet med avseende på tillsynen i fråga om regelverket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism avslutat cirka 325 ärenden. En stor del av dessa ärenden har avsett proaktiva tillsynsåtgärder. Under samma tid har ett mindre antal disciplinära beslut om ingripande fattats. Rapporteringen till Finanspolisen är låg, vilket kan ha flera orsaker.⁷ Det är därför svårt att avgöra hur utsatt advokatbranschen är för penningtvätt och finansiering av terrorism. Inga ärenden har hittills överlämnats från Advokatsamfundet till Länsstyrelsen i Stockholm för beslut om sanktionsavgift.

12.3 Myndigheten som ska övervaka Advokatsamfundets penningtvättstillsyn

12.3.1 Utredningens tillvägagångssätt

I kommittédirektiven framgår att utredningen, med beaktande av hur tillsynen över advokater idag är organiserad, ska föreslå vilken myndighet som ska utses till övervakande myndighet över Advokatsamfundets penningtvättstillsyn. Mot bakgrund av att Justitiekanslern har tillsyn över Advokatsamfundet i disciplinärenden och att Länsstyrelsen i Stockholm beslutar om sanktioner mot advokater eller advokatbolag enligt penningtvättslagen efter överlämnande från Advokatsam-

⁷ Polismyndighetens rapport Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021 s. 113–114.

fundet har utredningen därför utgått från att det är Justitiekanslern eller en eller flera länsstyrelser som ska ha i uppdrag att övervaka Advokatsamfundets penningtvättstillsyn.

Utredningen har i frågan om val av vilken myndighet som ska övervaka Advokatsamfundets penningtvättstillsyn hållit möten med Advokatsamfundet, Justitiekanslern och länsstyrelserna. Utredningen har också fört dialog med Finans- och Justitiedepartementet samt inhämtat och beaktat skriftligt material.

12.3.2 Vikten av ett oberoende advokatsamfund och förhållandet till penningtvättslagen

En advokat har en särskild ställning och ett särskilt ansvar i ett väl fungerande rättssamhälle. En förutsättning för att advokater ska kunna verka på sätt som förväntas av dem i en rättsstat är att de omfattas av särskilda krav och att advokatyrket utövas under särskilda villkor. Advokatens roll präglas därför av vissa kärnvärden. Dessa är framför allt oberoende, lojalitet mot klienten, tystnadsplikt samt frånvaro av intressekonflikter.

I korthet kan dessa i lag och andra styrande dokument (Stadgar för Sveriges advokatsamfund och Advokatsamfundets Vägledande regler om god advokatsed) angivna värden beskrivas så att klienten ska känna sig förvissad om att advokaten fullt ut står på dennes sida och att den som söker juridisk vägledning ska kunna kommunicera fritt med advokaten. En klient vars rättsliga förhållanden skyddas på detta sätt kan öppet avslöja sådant som är oförmånligt om honom eller henne. Advokaten kan därmed få ett så fullständigt och korrekt underlag som möjligt för sin rådgivning. Det är också dessa kärnvärden som utgör grund för att Advokatsamfundet ska hållas oberoende i förhållande till statsmakten.

Advokater omfattas i fråga om uppdragsförhållandet gentemot klient av bestämmelserna i penningtvättslagen endast vid vissa särskilt angivna transaktioner där risken för penningtvätt bedömts vara som störst. Utifrån de kärnvärden som nämnts ovan intar advokater, tillsammans med vissa andra yrkeskategorier, i olika avseenden en särskild ställning i penningtvättslagen genom att bl.a. inte omfattas av reglerna om rapporterings- och upplysningskyldighet i fråga om information som de fått från en klient när de försvarar eller företräder klienten i eller rörande rättsliga förfaranden. Undantaget gäller även vid råd-

givning om att inleda eller undvika rättsliga förfaranden och omfattar information som erhållits före, under eller efter sådana förfaranden. Advokater är dock i andra situationer, i likhet med övriga verksamhetsutövare enligt lagen, skyldiga att bl.a. identifiera sin klient, granska transaktioner och lämna rapporter alternativt information till Finanspolisen. Dessa skyldigheter kan hamna i konflikt med kärnvärdena, särskilt då en advokat inte får röja för sin klient eller för någon annan att en granskning skett, att en rapport getts in eller att en polisutredning pågår.

Samtidigt som Advokatsamfundet har att verka för advokaternas gemensamma intressen har Advokatsamfundet att tillse att advokaterna uppfyller sina skyldigheter enligt reglerna om penningtvätt och att ingripa när reglerna inte följs (jfr avsnitt 12.2). Dessa uppgifter kan i praktiken komma i konflikt med varandra och innebär svårigheter som måste beaktas vid utredningens överväganden.

12.3.3 Utgångspunkter vid valet av myndighet

Utredningens bedömning: Vid valet av myndigheten som ska övervaka Advokatsamfundets penningtvättstillsyn bör utgångspunkten särskilt vara att värna rättsstatsprincipens krav på ett självständigt och oberoende advokatsamfund. Valet av myndighet bör därför ske med ledning i hur tillsynen i dag är organiserad och på så sätt att det inte blir onödigt ingripande för Advokatsamfundet.

Inledningsvis kan konstateras att det är en främmande konstruktion i svensk rätt att införa en övervakande myndighet över Advokatsamfundets penningtvättstillsyn. Utifrån ett svenskt perspektiv har de värden som ett oberoende och självständigt advokatsamfund innebär hittills vägt tyngre än de fördelar statlig tillsyn av dess verksamhet medför. Det sjätte penningtvättsdirektivet innebär dock att en övervakande myndighet måste utses när Sverige genomför direktivet i svensk rätt. En övervakande myndighet bidrar till en ökad insyn i hur Advokatsamfundets tillsynsarbete bedrivs och kan medföra ett förbättrat tillsynsarbete.

Vid valet av myndighet har utredningen haft följande utgångspunkter för sitt förslag av val myndighet som ska övervaka Advokatsamfundets penningtvättstillsyn.

I flera länder i Europa har auktoritära krafter vunnit framgångar, vilket lett till att advokatväsendets och domstolarnas oberoende begränsats. Det går inte att utesluta att något liknande skulle kunna ske i Sverige. Penningtvättsregelverket har genomgått stora förändringar under senaste decennierna och det är därför möjligt att regelverket kommer att uppdateras även framöver. De befogenheter som ges till den övervakande myndigheten kan i framtiden således vara fler än de som sjätte penningtvättsdirektivet föreskriver. Det är därför av stor vikt att rättsstatsprincipens krav på ett självständigt och oberoende advokatsamfund värnas så mycket som möjligt vid valet av myndighet. Detta kommer att vara en av utredningens utgångspunkter.

I kommittédirektiven är en av hörnstenarna att utredningen ska slå vakt om den nuvarande svenska regleringen och beakta svenska förhållanden. I detta avseende innebär det att genomföra direktivet på så sätt att det inte blir onödigt ingripande för Advokatsamfundet. Valet av myndighet bör därför ske med ledning i hur tillsynen över Advokatsamfundet redan är reglerad. Detta för att värna Advokatsamfundets oberoende och för att värna om att i möjligaste mån bibehålla de förhållanden som råder i Sverige. Det övervakande uppdraget kommer främst att kräva kompetens kring tillsyn och frågor som rör advokatens oberoende, lojalitet och tystnadsplikt i förhållande till penningtvättsregelverket. Den rena sakkunskapen på penningtvättsområdet kommer att vara av mindre betydelse, då Advokatsamfundet alltjämt kommer att sköta tillsynen över verksamhetsutövarna. Även om uppdraget innehåller arbetsuppgifter som måste utföras oavsett hur Advokatsamfundet sköter sin tillsyn, som den årliga rapporten, bedömer utredningen att uppdraget inte kommer att medföra någon stor arbetsbelastning för den övervakande myndigheten.

12.3.4 Justitiekanslerns nuvarande tillsyn över Advokatsamfundet

Advokatsamfundet står idag under tillsyn av Justitiekanslern i den mån samfundets verksamhet avser myndighetsutövning (1 § och 3 § första stycket 3 lagen [1975:1339] om Justitiekanslerns tillsyn, 8 kap. 6 och 8 §§ rättegångsbalken samt SOU 1999:31 s. 66).

Justitiekanslern är en statlig myndighet med en sedan flera hundra år unik särställning bland förvaltningsmyndigheterna i Sverige, vilket bl.a. kommer till uttryck genom att Justitiekanslern, som enda myn-

dighet, nämns uttryckligen när den statliga förvaltningsorganisationen beskrivs i 12 kap. 1 § regeringsformen. Omnämmandet av Justitiekanslern motiverade regeringen med de särskilda uppgifter som myndigheten har, bl.a. dess uppgifter på det grundlagsreglerade tryck- och yttrandefrihetsområdet.⁸ Vid sidan av Justitiekanslern används endast begreppet statlig förvaltningsmyndighet om övriga.

Justitiekanslern har fem huvuduppgifter; att utöva en extraordinär tillsyn över den offentliga förvaltningen, att reglera skador för vilka staten ansvarar i förhållande till enskilda, att företräda staten i rättegångar, att vara exklusiv åklagare i mål om tryck- och yttrandefrihetsbrott samt att fungera som regeringens juridiska rådgivare. Vid sidan av dessa huvuduppgifter utövar Justitiekanslern tillsyn över domstolarnas och myndigheternas beslut i frågor om rättshjälp och över Advokatsamfundets disciplinverksamhet samt när det gäller tillämpningen av viss lagstiftning som särskilt påverkar enskildas integritet. Justitiekanslern utövar också i särskilda fall statens arbetsgivarfunktion. Justitiekanslerns uppdrag är därmed av skiftande karaktär.

I uppgiften att utöva tillsyn över advokaternas disciplinverksamhet företräder Justitiekanslern det allmänna. I denna roll får Justitiekanslern del av alla beslut i disciplinären från Advokatsamfundet och har möjlighet att klaga på besluten inom fyra veckor från det att Justitiekanslern får del av beslutet. Justitiekanslern kan också begära åtgärd hos Advokatsamfundets disciplinnämnd mot en advokat som bedöms ha åsidosatt sina plikter utan att Advokatsamfundet markerat genom sanktion. Justitiekanslern får genom denna roll en inblick i och kompetens om de särskilda förhållanden som styr den verksamhet som advokater arbetar inom som kan vara värdefull när bedömningar av överträdelser av regelverket för penningtvätt ska göras. Enligt den praxis som utvecklats i fråga om denna tillsyn överklagar Justitiekanslern dock beslut från Advokatsamfundets styrelse eller disciplinnämnd endast när beslutet avser en viktig principiell fråga och starka skäl talar för att en annan bedömning ska göras eller när en strängare reaktion än den som valts utan tvekan bedöms vara påkallad ur allmän synpunkt. Det kan också konstateras att det sällan förekommer att Justitiekanslern överklagar Advokatsamfundets beslut eller begär att en viss åtgärd ska vidtas.

⁸ Prop. 2009/10:80 s. 125.

12.3.5 Länsstyrelserna och sanktionsavgifter mot advokater och advokatbolag

Länsstyrelsen i Stockholm har befogenhet att besluta om sanktionsavgift mot advokater och advokatbolag och om tillfälligt förbud att ingå i ett advokatbolags ledning. Länsstyrelsen har möjlighet att fatta sådana beslut efter överlämnande från Advokatsamfundet (7 a kap. 6 och 7 §§ penningtvättslagen).

Länsstyrelserna beskrivs som regeringens och riksdagens filialkontor i länen och ansvarar för den statliga förvaltningen i länen i den utsträckning någon annan myndighet inte har ett särskilt ansvar för dessa förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsernas uppdrag är brett och tvärsektorielt. Myndigheterna arbetar både utifrån ett statligt helhetsperspektiv och sektorsövergripande. Länsstyrelserna ska verka för att nationella mål får genomslag i länen samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Inom länen har länsstyrelserna även flera uppdrag att samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser samt att främja länen utveckling. Länsstyrelserna ska även följa tillståndet i länen och hålla regeringen informerad om händelser som inträffar där.

Av förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion framgår de områden där länsstyrelserna ska verka, vilka kan vara av skilda karaktär. Dessa områden är bl.a. livsmedelskontroll, djurskydd och allmänna veterinära frågor, regional tillväxt, infrastrukturplanering, hållbar samhällsplanering och boende, energi och klimat, kulturmiljö, naturvård samt miljö- och hälsoskydd, lantbruk och landsbygd, fiske, jämställdhet och integration. Av 16 § 2009 års förordning framgår att Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skånes län ska utöva viss tillsyn enligt penningtvättslagen. Tillsynen inkluderar de verksamheter som inte omfattas av en särskild rörelselag. Detta innebär exempelvis tillsyn över vissa icke-finansiella verksamheter som skatterådgivare, kontorshotell, bolagsmäklare och oberoende jurister som inte är advokater. Genom denna tillsyn beslutar länsstyrelserna bl.a. om sanktioner för de verksamhetsutövare som överträtt penningtvättsregelverket.

Mot bakgrund av att länsstyrelserna har byggt upp kunskap på penningtvättsområdet bedömde regeringen myndigheten som mest lämpad att ansvara för sanktionsavgifterna mot advokater och advo-

katbolag.⁹ Eftersom antalet ärenden och ingripanden förväntades bli få och för att kompetensen på området skulle bli samlad beslutade regeringen att uppdraget skulle koncentreras till en av länsstyrelserna. Detta kom att bli Länsstyrelsen i Stockholm med motiveringen att Advokatsamfundet har sitt säte där och att många advokater och advokatbolag bedriver verksamhet i huvudstaden.¹⁰ Länsstyrelsen i Stockholms beslut överklagas till förvaltningsrätt och kan överprövas i kammarrätt och Högsta förvaltningsdomstolen (7 a kap. 11 § penningtvättslagen). Hittills har Advokatsamfundet inte överlämnat något ärende till Länsstyrelsen i Stockholm för utdömande av sanktionsavgift.

12.3.6 Justitiekanslern ska utses till myndigheten som ska övervaka Advokatsamfundets penningtvättstillsyn

Utredningens förslag: Justitiekanslern ska utses till myndigheten som ska övervaka Advokatsamfundets penningtvättstillsyn.

Vid valet av vilken myndighet som ska övervaka Advokatsamfundets penningtvättstillsyn har utredningen haft de utgångspunkter som redogjorts för i avsnitt 12.3.3. Vid mötena med Advokatsamfundet, Justitiekanslern och länsstyrelserna har argument för olika lösningar förts fram.

Utredningen har noga övervägt för- och nackdelar mellan de olika myndigheterna och kommit fram till att Justitiekanslern är det mest lämpliga och naturliga valet som övervakande myndighet över Advokatsamfundets penningtvättstillsyn. Justitiekanslern är i dag den enda myndighet som faktiskt bedriver tillsyn av Advokatsamfundet och det finns viktiga rättssäkerhetsskäl för att välja den minst ingripande åtgärden för samfundet sett till hur nuvarande tillsyn är inrättad. Att Justitiekanslern utses som övervakande myndighet stämmer därför bäst överens med utgångspunkterna för utredningens uppdrag, dvs. att föreslå en övervakande myndighet med beaktande av hur tillsynen över advokater i dag är organiserad. Om i stället länsstyrelserna skulle vara övervakande myndighet skulle det kunna riskera att leda till en situation där både Justitiekanslern och länsstyrelserna har uppdrag av tillsynskaraktär i förhållande till Advokatsamfundet. Det skulle kunna

⁹ Prop. 2018/19:125 s. 31–32.

¹⁰ Prop. 2018/19:125 s. 32.

riskera att medföra en gränsdragningsproblematik i fråga om vilken myndighet som ska agera om samma handlande eller omständigheter utgör överträdelser av penningtvättsregelverket och det advokatetiska disciplinära regelverket.

Ytterligare skäl som talar för att välja Justitiekanslern är att Justitiekanslern redan i dag har en gedigen kunskap om advokatrelaterade frågor och att tillsynen över samfundet då samlas i en myndighet. Det kan visserligen konstateras att Justitiekanslern i dagsläget saknar kunskap på penningtvättsområdet och att uppdraget innehåller delar, som att utfärda riktlinjer, vilka normalt inte ingår i Justitiekanslerns verksamhet. Justitiekanslern är vidare en relativt liten myndighet med stora och viktiga expertuppdrag, varför det finns anledning att vara försiktig med att lägga till ytterligare uppdrag för den myndigheten. Sammantaget är dock skälen för att utse Justitiekanslern till övervakande myndighet så starka att skälen däremot inte medför någon annan bedömning.

Skälen för att välja länsstyrelserna skulle främst vara sammankopplade med att de har en stor kompetens på penningtvättsområdet. Hos länsstyrelserna arbetar omkring 20 personer i dagsläget med penningtvättsfrågor och myndigheterna utövar redan tillsyn över oberoende jurister som inte arbetar på advokatbyrå och exempelvis skatterådgivare. Länsstyrelserna hanterar penningtvättstillsyn inom många vitt skilda branscher och verksamhetsområden. Myndigheterna har också erfarenhet av att utvärdera andra organs tillsyn då dess uppdrag innefattar utvärdering av t.ex. kommuners tillsyn över plan- och bygglagen, miljöbalken och överförmyndarna. Nackdelarna med att Advokatsamfundet skulle övervakas av länsstyrelserna är att de saknar erfarenhet av tillsyn av advokater och advokaternas regelverk samt att ytterligare en myndighet skulle ha uppdrag av tillsynskaraktär gentemot samfundet. Vid ställningstagandet att Länsstyrelsen i Stockholm skulle besluta om sanktionsavgifter gentemot advokater och advokatbolag, och inte Justitiekanslern, var det främst länsstyrelsernas penningtvättskompetens som var avgörande. För att beslut om sanktionsavgifter ska kunna fattas krävs emellertid att Advokatsamfundet överlämnar ärendet till länsstyrelsen. Den tillsyn som Länsstyrelsen i Stockholm utövar över advokater och advokatbolag är således osjälvständig. Det har inte heller förekommit några ärenden om sanktionsavgifter mot advokater eller advokatbolag. Vid en samlad bedömning av redovisade omständigheter har utredningen kommit fram till att skälen för att utse

Justitiekanslern till den övervakande myndigheten väger tyngre än de skäl som talar för att en eller flera länsstyrelser skulle utses.

Utredningen föreslår, med utgångspunkt i vad som redogjorts för i detta och i avsnitt 12.3.3., därför att Justitiekanslern ska utses till att övervaka Advokatsamfundets penningtvättstillsyn. En bestämmelse om detta ska därför införas i penningtvättslagen.

12.4 Regleringens utformning

12.4.1 Utgångspunkter vid utformningen av regelverket

Utredningen har att genomföra artikel 38 i sjätte penningtvättsdirektivet. Samtidigt framgår det av kommittédirektivet att utredningen, i utformningen av reglerna, ska beakta rättsstatsprincipens krav på ett självständigt och oberoende advokatsamfund. Av kommittédirektivet framkommer också att myndigheten som övervakar Advokatsamfundet ska få de uppgifter och befogenheter som krävs utan att det medför en omotiverad administrativ belastning för myndigheten. Både kravet på att beakta Advokatsamfundets oberoende och att minimera den administrativa belastningen för den övervakande myndigheten talar för att åtgärder utöver vad sjätte penningtvättsdirektivet kräver inte bör genomföras. Detta kommer således att vara utredningens utgångspunkt vid utformningen av förslagen.

12.4.2 Justitiekanslerns uppdrag

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om den övervakande myndighetens uppdrag kräver inte några lagstiftningsåtgärder.

Av artikel 38.2 följer att myndigheten som övervakar självreglerande organ ska kunna verifiera att det självreglerande organet uppfyller kraven för att få utöva tillsynen. Kraven innebär att det självreglerande organets personal ska ha stor integritet och rätt kompetens och att det håller hög yrkesmässig standard, inbegripet när det gäller sekretess, uppgiftsskydd och standarder för att hantera intressekonflikter. Myndigheten ska också se till att det självreglerande organet utför sitt uppdrag. Myndigheten ska därutöver ansvara för att utfärda riktlinjer

(eng. guidance) och att granska de undantag som det självreglerande organet godkänt från skyldigheten att upprätta en enskilt dokumenterad riskbedömning.

Vid läsning av den engelska språkversionen, i vilken riktlinjer alltså översätts till guidance, framstår det som att bestämmelsen i direktivet snarare avser vägledning än föreskrifter. En föreskriftsrätt för den övervakande myndigheten skulle kräva lagstiftningsåtgärder. Utredningen bedömer dock att direktivets *riktlinjer* avser vägledning, som till skillnad från föreskrifter inte är bindande, och därmed inte kräver några lagstiftningsåtgärder för att Justitiekanslern ska kunna utfärda.

Justitiekanslerns tillsynsuppdrag framgår av lagen om Justitiekanslerns tillsyn. Även Justitiekanslerns uppdrag som övervakande myndighet bör därför framgå av lag. I syfte att skapa en sammanhållen reglering av Advokatsamfundets penningtvättstillsyn har utredningen kommit till slutsatsen att bestämmelserna som rör den övervakande myndigheten ska placeras i den nya penningtvättslagen. Det kommer alltså i den nya penningtvättslagen framgå att Justitiekanslern ska övervaka Advokatsamfundets penningtvättstillsyn. Att Justitiekanslern ska verifiera att Advokatsamfundet uppfyller kraven för att få utöva tillsynen och se till Advokatsamfundet utför sitt uppdrag följer av att Justitiekanslern övervakar samfundets penningtvättstillsyn. Likaså följer att Justitiekanslern i rollen som den övervakande myndigheten kan utfärda riktlinjer och granska undantag som Advokatsamfundet godkänt från skyldigheten att upprätta en enskilt dokumenterad riskbedömning.

Utredningen bedömer därför att det inte är nödvändigt att införa bestämmelser som reglerar den övervakande myndighetens uppdrag.

12.4.3 Justitiekanslerns befogenheter

Utredningens förslag: Advokatsamfundet ska på Justitiekanslerns begäran lämna de uppgifter som behövs för att Justitiekanslern ska kunna kontrollera samfundets tillsyn. Undantag från denna uppgiftsskyldighet ska dock gälla för uppgifter som inhämtats i samband med att en advokat utreder sin klients rättsliga ställning, försvarar eller företräder denne i eller rörande rättsliga förfaranden, inbegripet att tillhandahålla rådgivning om att inleda eller undvika

förfaranden, oavsett om sådana uppgifter fås eller inhämtas före, under eller efter sådana förfaranden.

Justitiekanslern ska kunna utfärda instruktioner till Advokatsamfundet i syfte att avhjälpa en brist i utförandet av samfundets uppdrag eller i efterlevnaden av kraven i den nya penningtvättslagen, eller för att förhindra sådana brister.

Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om att den övervakande myndigheten inte får ha direkt inflytande över enskilda verksamhetsutövare kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Medlemsstaterna ska säkerställa att myndigheten som övervakar självreglerande organ har tillräckliga befogenheter för att fullgöra sina uppdrag. Medlemsstaterna ska säkerställa att myndigheten åtminstone har befogenhet att inhämta uppgifter som är relevanta för övervakning av efterlevnaden och för utförande av kontroller. Undantag från skyldigheten att lämna uppgifter ska dock gälla om uppgifterna lämnats i samband med en advokats rättsliga rådgivning eller rättsliga utredning (artikel 38.3).

Medlemsstaterna ska också säkerställa att myndigheten har befogenhet att utfärda instruktioner till ett självreglerande organ i syfte att avhjälpa en brist i utförandet av dess tillsynsuppdrag eller för att förhindra sådana brister. När myndigheten utfärdar sådana instruktioner ska den ta hänsyn till all relevant vägledning som den tillhandahållit eller som tillhandahållits av Amla (artikel 38.3).

För att Justitiekanslern ska kunna kontrollera att Advokatsamfundet sköter sin penningtvättstillsyn är det nödvändigt att samfundet lämnar de uppgifter som krävs. Denna skyldighet bör framgå av lag och en bestämmelse med denna innebörd bör därför införas i den nya penningtvättslagen. Undantag från skyldigheten ska dock gälla för uppgifter som advokaten fått i samband med rättslig rådgivning eller rättslig utredning. Liknande undantag från uppgiftsskyldigheten finns i redan i den nuvarande penningtvättslagen (se 4 kap. 8 §).

Utredningen föreslår därför att det i den nya penningtvättslagen införas en bestämmelse som innebär en skyldighet för Advokatsamfundet att lämna de uppgifter som krävs för att Justitiekanslern ska kunna övervaka samfundets penningtvättstillsyn. Dock med undantag för uppgifter som en advokat fått i samband med rättslig rådgivning eller rättslig utredning.

Det är möjligt att Justitiekanslern kommer att identifiera brister i Advokatsamfundets penningtvättstillsyn. Av direktivet följer då att myndigheten ska kunna utfärda instruktioner till Advokatsamfundet för att avhjälpa eller förhindra dessa brister. Denna möjlighet bör enligt utredningens bedömning framgå av lag.

Utredningen föreslår därför att det i den nya penningtvättslagen införs en bestämmelse som ger Justitiekanslern möjligheten att utfärda instruktioner till Advokatsamfundet om samfundets penningtvättstillsyn är bristfällig.

Av artikel 38.3 a framgår vidare att den övervakande myndigheten endast får ha direkt inflytande över det självreglerande organet och inte över enskilda verksamhetsutövare. Justitiekanslern har inget inflytande över enskilda verksamhetsutövare och utredningen bedömer därför att den bestämmelsen i direktivet inte kräver någon lagstiftningsåtgärd.

12.4.4 Underrättelser till brottsutredande myndigheter

Utredningens förslag: Justitiekanslern ska underrätta Finanspolisen om myndigheten under utförandet av sitt uppdrag upptäcker överträdelser som utgör brott.

Medlemsstaterna ska säkerställa att myndigheten som övervakar självreglerande organ med nödvändig skyndsamhet underrättar myndigheterna med behörighet att utreda och lagföra brottslig aktivitet, direkt eller via finansunderrättelseenheten, om eventuella överträdelser som omfattas av straffrättsliga påföljder som den upptäckt under utförandet av sina uppgifter (artikel 38.4).

Det bör framgå av lag att Justitiekanslern ska anmäla brott som myndigheten upptäcker vid utförandet av sitt uppdrag. Sjätte penningtvättsdirektivet möjliggör att sådan underrättelse antingen kan göras till behöriga brottsutredande myndigheter eller till Finanspolisen, som är finansunderrättelseenhet. För tillsynsmyndigheterna gäller att om en tillsynsmyndighet som vid inspektion eller på annat sätt har upptäckt en omständighet som kan antas ha samband med eller utgöra penningtvätt eller finansiering av terrorism, ska myndigheten utan dröjsmål underrätta Polismyndigheten om detta (4 kap. 4 § penningtvättslagen).

Utredningen bedömer att Justitiekanslerns underrättelseskyldighet enligt regelverket bör regleras på motsvarande sätt som för tillsynsmyndigheterna. Utredningen föreslår därför att det i den nya penningtvättslagen ska införas en bestämmelse som innebär att Justitiekanslern ska underrätta Finanspolisen om myndigheten under utförandet av sitt uppdrag upptäcker överträdelser som utgör brott.

12.4.5 Årsrapportering

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om den övervakande myndighetens årsrapportering bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Av artikel 38.5 i sjätte penningtvättsdirektivet framgår att myndigheten som övervakar självreglerande organ ska offentliggöra en årsrapport som ska göras tillgänglig på myndighetens hemsida och lämnas in till kommissionen och Amla. Rapporten ska innehålla följande.

- a) antalet och arten av de överträdelser som upptäckts av det självreglerande organet och de administrativa åtgärder eller sanktioner som påförts ansvariga enheter,
- b) antalet misstänkta transaktioner som rapporterats till finansunderrättelseenheten av de enheter som övervakas av det självreglerande organet, oavsett om de lämnats in direkt till finansunderrättelseenheten eller vidarebefordrats till finansunderrättelseenheten av det självreglerande organet,
- c) antalet och beskrivning av åtgärder som vidtagits av det självreglerande organet enligt artikel 40 i sjätte penningtvättsdirektivet för att övervaka ansvariga enheters efterlevnad av kraven i penningtvättsförordningen som avses i artikel 40.1,
- d) antalet och beskrivning av åtgärder som vidtagits av myndigheten som övervakar det självreglerande organet och antalet instruktioner som utfärdats till det självreglerande organet.

Justitiekanslern ska alltså varje år offentliggöra en rapport över sin tillsyn av Advokatsamfundet som ska innehålla de uppgifter som listats ovan. Punkten a) innebär att rapporten ska innehålla statistik om an-

talet överträdelser som Advokatsamfundet upptäckt och över de administrativa åtgärder och sanktioner som Advokatsamfundet påfört verksamhetsutövarna. Punkten b) rör att rapporten ska innehålla statistik om antalet misstänkta transaktioner som rapporterats till finansunderrättelseenheten. Punkten c) behandlar de fall då verksamhetsutövarna kontrakterar ut kundkännedomsarbetet till ett ombud eller en extern leverantör. Rapporten ska innehålla statistik över antalet administrativa sanktioner som Advokatsamfundet riktat mot verksamhetsutövare i sådana fall. Slutligen ska rapporten enligt punkten d) också innehålla uppgifter om antalet åtgärder Justitiekanslern vidtagit och antalet instruktioner Justitiekanslern lämnat till Advokatsamfundet.

Skyldigheten för Justitiekanslern att offentliggöra och lämna årsrapporten bör regleras för att i svensk rätt genomföra artikel 38.5 i direktivet. Detta bör med hänsyn till bestämmelsens karaktär ske i föreskrifter på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

12.4.6 Överklagande

Utredningens förslag: Den övervakande myndighetens beslut ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Överprövning av Justitiekanslerns beslut, i den mån de går att överklaga, sker normalt i allmän domstol. Detta skiljer sig från överprövningar av myndighetsbeslut enligt penningtvätsregelverket som sker i allmän förvaltningsdomstol. Enligt 19 § förordningen (1975:1345) med instruktion för Justitiekanslern gäller att beslut i ärenden hos Justitiekanslern får överklagas endast om en lag eller förordning innehåller en särskild föreskrift om det. Exempel på beslut som inte kan överklagas är vilka ärenden Justitiekanslern tar upp till prövning och Justitiekanslerns beslut i fråga om skadeståndsanspråk mot staten.

Det förhållandet att överprövning av Justitiekanslerns beslut normalt sker i allmän domstol innebär i och för sig inte hinder mot att i aktuellt avseende, om behov skulle finnas, lagstifta om att överpröv-

ning ska ske i samma ordning som enligt penningtvättsregelverket i övrigt. Det vill säga med möjlighet till överprövning i tre instanser i allmän förvaltningsdomstol.

Som ovan redovisats föreslår utredningen att sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser genomförs endast på miniminivå. Justitiekanslerns befogenheter kommer då bestå i att kunna utfärda riktlinjer och instruktioner samt begära information från Advokatsamfundet. Justitiekanslern ska också kunna kontrollera Advokatsamfundets tillsyn och upprätta årsrapporter.

Enligt förvaltningslagen får ett beslut överklagas om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt (41 §). Högsta förvaltningsdomstolen har uttalat att det som är avgörande för om ett ställningstagande ska betraktas som ett förvaltningsbeslut är om det innefattar ett uttalande varigenom myndigheten vill påverka förvaltningsorgans eller enskildas handlande, det vill säga om det är avsett att vara handlingsdirigerande. Det är alltså uttalandets syfte och innehåll som avgör dess karaktär av förvaltningsbeslut, inte dess yttre form (se bl.a. HFD 2020 not 33).

Dessa allmänna förvaltningsrättsliga principer ger en ledning till vilka beslut som normalt kan överklagas. Justitiekanslerns instruktioner till Advokatsamfundet är exempelvis ett ställningstagande som är avsett att påverka Advokatsamfundets handlande. Det finns därför skäl att föreskriva att Justitiekanslerns beslut i rollen som den övervakande myndigheten ska kunna överklagas.

I den ordinarie tillsynen över Advokatsamfundet har Justitiekanslern möjlighet att överklaga disciplinnämndens beslut till Högsta domstolen. En liknande prövning i förhållande till Justitiekanslerns beslut i egenskap av övervakande myndighet framstår emellertid inte som lämplig. I stället bör ledning hämtas från hur tillsynsmyndigheternas beslut prövas enligt penningtvättsregelverket, det vill säga genom en treinstansprövning i allmän förvaltningsdomstol.

Utredningen föreslår därför att Justitiekanslerns beslut i rollen som den övervakande myndigheten ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det ska krävas prövningstillstånd för prövning i kammarrätten.

12.4.7 Sekretess

Utredningens förslag: Sekretessen till skydd för enskild i verksamhet som avser tillsyn över och ingripanden mot advokater ska gälla också för uppgifter som Advokatsamfundet lämnar till Justitiekanslern för övervakning av Advokatsamfundets penningtvättstillsyn och för utförande av kontroller av tillsynen.

Bestämmelser om tystnadsplikt vid handläggningen av ärenden om tillsyn över och ingripanden mot advokater och advokatbolag hos Advokatsamfundet finns i 8 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken. Den som har deltagit i handläggningen av ett tillsynsärende hos Advokatsamfundet får inte obehörigen röja vad han eller hon då har fått veta om någons personliga eller ekonomiska förhållanden. Bestämmelser om sekretess vid handläggningen av ärenden hos myndigheter om tillsyn över och ingripanden mot advokater hos förvaltningsmyndigheter och domstolar finns i 30 kap. 16 § OSL. Sekretess gäller i ärende om någons inträde i Advokatsamfundet, om disciplinärt ingripande mot en advokat eller om en advokats uteslutning ur samfundet för uppgift om hans eller hennes ekonomiska ställning eller om annans personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs. För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst femtio år.

Då Justitiekanslern ska få ett fullständigt underlag av det som legat till grund för Advokatsamfundets bedömning av tillsynsärenden är det inte osannolikt att det behöver lämnas över uppgifter som omfattas av advokatens tystnadsplikt i förhållande till sin klient. Uppgifter om någons personliga eller ekonomiska förhållanden får inte den som deltagit i ett tillsynsärende hos Advokatsamfundet obehörigen röja.

Med hänsyn till uppgifternas karaktär bör de, när de lämnas till Justitiekanslern, omfattas av sekretessen i 30 kap. 16 § OSL, som är tillämplig vid Justitiekanslerns handläggning av ett disciplinärende. Denna innebär att sekretess gäller för uppgifter om en advokats ekonomiska ställning eller om annans personliga eller ekonomiska förhållanden om det kan antas att den som uppgiften rör lider skada eller men om uppgiften röjs. Sådan sekretess gäller även vid en överprövning av domstol. För att bestämmelsen alltid ska vara tillämplig hos Justitiekanslerns bör den utvidgas till att även gälla vid övervakningen

av Advokatsamfundets penningtvättstillsyn och för utförande av kontroller av denna.

Utredningen föreslår därför att sekretessen till skydd för enskild i verksamhet som avser tillsyn över och ingripanden mot advokater enligt 30 kap. 16 § OSL också ska gälla för uppgifter som Advokatsamfundet lämnar till Justitiekanslern med anledning av Justitiekanslerns uppdrag som övervakande myndighet i fråga om samfundets penningtvättstillsyn.

12.5 Penningtvätsförordningens regler om rapportering av misstänkta transaktioner

Utredningens bedömning: Möjligheten att låta advokater och advokatbolag rapportera misstänkta transaktioner till Advokatsamfundet i stället för till finansunderrättelseenheten bör inte utnyttjas.

Möjligheten att begränsa undantaget från rapporterings- och uppgiftsskyldigheten vid rättslig rådgivning eller rättslig utredning bör inte utnyttjas. Begränsningar av undantaget från att vidta kundkännedomsgärder bör inte heller göras.

Av artikel 51.1 i penningtvätsförordningen framgår att medlemsstaterna kan tillåta att verksamhetsutövare får rapportera misstänkta transaktioner till självreglerande organ, som sedan vidarebefordrar informationen till finansunderrättelseenheten. Detta i stället för att direkt rapportera till finansunderrättelseenheten som övriga verksamhetsutövare gör.

Enligt nuvarande lagstiftning rapporterar advokater och advokatbolag, i likhet med övriga verksamhetsutövare, misstänkta transaktioner direkt till finansunderrättelseenheten. Lagstiftningens systematik och enhetlighet talar därför för att rapporteringen även i fortsättningen ska ske direkt till finansunderrättelseenheten. Ett skäl för att låta den primära rapporteringen gå till Advokatsamfundet i stället är att det skulle underlätta för advokater att upprätthålla skyldigheterna mot sina klienter, så som tystnadsplikt, oberoende ställning och lojalitet mot klienten. Advokatsamfundet skulle då kunna säkerställa att information inte lämnas som advokaten fått med anledning av ett rättsligt förfarande eller bedömning av klientens rättsliga

situation. Å andra sidan skulle det också medföra en administrativ börda för Advokatsamfundet. Sammantaget gör utredningen bedömningen att skälen för att ändra nuvarande ordning inte är så starka att de motiverar en ändring.

Utredningen bedömer därför att möjligheten att låta advokater och advokatbolag rapportera misstänkta transaktioner till Advokatsamfundet i stället för till finansunderrättelseenheten inte bör utnyttjas.

Av artikel 51.3 i penningtvättsförordningen framgår att medlemsstaterna får införa regler som begränsar undantaget från rapporterings- och informationsskyldigheten som advokater och andra oberoende jurister, revisorer samt skatterådgivare har vid rättslig rådgivning eller rättslig utredning. Medlemsstaterna får föreskriva att undantaget inte ska gälla om exempelvis advokaten eller revisorn har kännedom om att klienten söker juridisk rådgivning för att genomföra penningtvätt eller finansiering av terrorism. Även specifika typer av transaktioner som medför en särskilt hög risk för penningtvätt får omfattas av begränsningen.

Artikel 17.1 i penningtvättsförordningen innehåller en liknande valmöjlighet, som innebär att medlemsstaterna får begränsa det undantag från att vidta kundkännedomsåtgärder som advokater och andra oberoende jurister, revisorer samt skatterådgivare har vid rättslig rådgivning eller rättslig utredning. Medlemsstaterna får föreskriva att undantaget inte ska gälla om exempelvis advokaten eller revisorn har kännedom om att klienten söker juridisk rådgivning i syfte att genomföra penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Det finns en risk för att exempelvis advokater och revisorer utnyttjas vid transaktioner som har till syfte att åstadkomma penningtvätt eller finansiering av terrorism. De aktuella regleringsmöjligheterna tar emellertid sikte på situationer där rådgivaren känner till att klienten vill begå penningtvättsbrott eller finansiera terrorism och söker rådgivning med anledning av detta. Att bistå med rådgivning i stället för rapportera till Finanspolisen i en sådan situation skulle kunna utgöra penningtvättsbrott och skulle definitivt strida mot exempelvis reglerna om god advokatsed. Utredningen bedömer att problematiken bland dessa yrkeskategorier inte är sådan att en reglering är nödvändig.

Möjligheten att begränsa undantagen från rapporterings- och uppgiftsskyldigheten och från att vidta kundkännedomsåtgärder vid rättslig rådgivning eller rättslig utredning bör därför inte utnyttjas.

12.6 Bestämmelser om tillsyn över och ingripanden mot advokater och advokatbolag

Utredningens förslag: Bestämmelserna om tillsyn över och ingripanden mot advokater och advokatbolag i penningtvättslagen ska föras över till den nya penningtvättslagen.

Som redogjorts för i avsnitt 12.2.2 innehåller kapitel 7 a i penningtvättslagen bestämmelser som rör tillsyn över och ingripanden mot advokater och advokatbolag. Sjätte penningtvättsdirektivet medger i likhet med fjärde penningtvättsdirektivet att tillsynen över advokater och advokatbolag sköts av ett självreglerande organ (artikel 29.3 i sjätte penningtvättsdirektivet). Regeringen bedömde att bestämmelserna i 7 a kap. penningtvättslagen var nödvändiga för att fullt ut genomföra fjärde penningtvättsdirektivet.¹¹

Att låta ett självreglerande organ sköta tillsynen av verksamhetsutövare är ett nationellt val och det krävs därför särskilda bestämmelser i nationell rätt för att reglera de frågor som det aktualiserar. Utredningen gör bedömningen att de bestämmelser som nu finns i 7 a kap. penningtvättslagen behöver ha sin motsvarighet i den nya lagen för att tillsyn och ingripanden mot advokater och advokatbolag ska vara reglerat på ett tillfredsställande sätt.

Utredningen föreslår därför att bestämmelserna om tillsyn över och ingripanden mot advokater och advokatbolag i penningtvättslagen ska föras över till den nya penningtvättslagen.

¹¹ Prop. 2018/19:125 s. 18.

13 Samarbete och informationsutbyte

13.1 Inledning

De finansiella systemen i världen blir alltmer sammanflätade. Penningtvätt och finansiering av terrorism sker gränsöverskridande och i bekämpandet av dessa brottsliga aktiviteter är samarbete inom och över nationsgränserna viktigt. Det finns ett behov av att stärka detta samarbete och säkerställa att det fungerar smidigt.

Sjätte penningtvättsdirektivet innehåller därför en relativt omfattande reglering av de nationella myndigheternas och andra aktörers samarbete med varandra och hur informationsutbyte ska ske. I detta kapitel redogör utredningen för artiklarna som berör samarbete, informationsutbyte och tillsynskollegier samt överväger hur de ska genomföras i svensk rätt. Kapitlet omfattar artiklarna 35–37 och 45–52.

13.2 Allmänna bestämmelser om samarbete

Utredningens bedömning: Svensk rätt uppfyller kraven i sjätte penningtvättsdirektivets allmänna bestämmelser om samarbete.

De allmänna bestämmelserna om samarbete för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism består av tre delar (artikel 45 i sjätte penningtvättsdirektivet).

Den första delen handlar om medlemsstaternas skyldighet att säkerställa att det finns en samarbets- och samordningsmekanism för att genomföra politik och åtgärder på penningtvättsområdet (artikel 45.1). Den andra delen berör skyldigheten att säkerställa att uppgifter om verkligt huvudmannaskap kan tillhandahållas andra länder med nöd-

vändig skyndsamhet och utan avgift (artikel 45.2). Den tredje delen kräver att medlemsstaterna inte får förbjuda, eller föreskriva orimligt eller onödigt restriktiva villkor för, informationsutbyte eller bistånd mellan behöriga myndigheter (artikel 45.3). Begäran om information får som utgångspunkt exempelvis inte avslås på den grunden att det rör skattefrågor, att nationell rätt innebär sekretesskydd eller att det pågår en utredning i medlemsstaten. Bestämmelserna motsvarar vad som gällt sedan genomförandet av femte penningtvättsdirektivet.

Utredningen bedömer att kravet på en samarbets- och samarbetsmekanism uppfylls genom samordningsfunktionen, vars sammansättning och uppdrag framgår av 13–15 a §§ 2009 års förordning. Överväganden kring samordningsfunktionen finns i kapitel 7.

Skyldigheten att skyndsamt och avgiftsfritt tillhandahålla uppgifter om verkliga huvudmän till andra länder har gällt sedan femte penningtvättsdirektivet trädde i kraft i juni 2018. I svensk rätt har avgiftsfrågan reglerats i 4 kap. 3 § registerförordningen. Av den bestämmelsen framgår att Bolagsverket fastställer avgifter för prövning av begäran om utlämnande av uppgifter i registret och att avgiften inte får överstiga Bolagsverkets kostnader för åtgärden. Möjligheten att ta ut en avgift gäller vid Bolagsverkets prövning av begäran om utlämnande av uppgifter i registret. Bolagsverket kan vidare ge andra myndigheter direktåtkomst till registret. Myndigheter som medges direktåtkomst till registret ska utan dröjsmål på begäran tillhandahålla behöriga myndigheter och finansunderrättelseenheten inom EES uppgifter ur registret (3 kap. 5 § registerförordningen). Detta innebär att en svensk myndighet är skyldig att agera skyndsamt och inte får ta ut en avgift från en utländsk behörig myndighet eller finansunderrättelseenheten i samband med att uppgifter överlämnas dit från den svenska myndigheten.

Vid genomförandet av det femte penningtvättsdirektivet ansåg regeringen att svensk rätt uppfyllde direktivets krav.¹ Kraven i sjätte penningtvättsdirektivet är likalydande. Utredningen gör med hänsyn till detta bedömningen att svensk rätt är förenlig med artikel 45.2 i sjätte penningtvättsdirektivet.

I arbetet med att bekämpa gränsöverskridande penningtvätt och finansiering av terrorism är internationellt samarbete och informationsutbyte vanligt förekommande för tillsynsmyndigheterna. Det har i tidigare lagstiftningsärenden angetts att det får förutsättas, även utan särskilda bestämmelser, att samtliga svenska tillsynsmyndigheter är

¹ Prop. 2018/19:150 s. 89.

behjälpliga och samarbetar med sina utländska motsvarigheter.² Det finns också ett flertal lagar på området som uttryckligen föreskriver samarbete och informationsutbyte, exempelvis 23 kap. 5 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden och 17 kap. 3 § försäkringsrörelselagen (2010:2043). Det går således att utgå ifrån att svenska myndigheter samarbetar och utbyter information med utländska myndigheter om inte sekretess hindrar detta.

Informationsskyldigheten enligt direktivet omfattar till stor del uppgifter som kan vara sekretessbelagda (30 kap. 4 och 23 §§ OSL). Svenska myndigheters möjligheter att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en utländsk motsvarighet framgår av 8 kap. 3 § OSL. Sekretessbelagda uppgifter får enligt bestämmelsen inte röjas för en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation, om inte utlämnande sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning, eller uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller den mellanfolkliga organisationen.

Även utan uttryckliga bestämmelser om samarbete och utbyte av information har en tillsynsmyndighet goda möjligheter att lämna uppgifter till utländska myndigheter i den utsträckning som olika EU-direktiv föreskriver det (se 8 kap. 3 § OSL och prop. 2006/07:115 s. 516). I sammanhanget kan framhållas att en prövning om en uppgift omfattas av sekretess alltid ska göras i det enskilda fallet.

Sekretessen har till syfte att skydda uppgifter av känslig karaktär, vilket enligt utredningens mening får anses vara en godtagbar undantagssituation enligt punkten b) i artikel 45.3 i sjätte penningtvättsdirektivet. I många fall kommer uppgifter dock kunna lämnas ut med stöd av 8 kap. 3 § OSL. Utöver bestämmelserna om sekretess finns det i svensk rätt inte några särskilda bestämmelser som förbjuder eller föreskriver orimliga eller onödigt restriktiva villkor för informationsutbyte eller bistånd mellan tillsynsmyndigheterna och behöriga myndigheter i andra medlemsstater.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att svensk rätt uppfyller sjätte penningtvättsdirektivets krav även i denna del.

² Prop. 2018/19:150 s. 73.

13.3 Kommunikation av förteckningen över de behöriga myndigheterna

Utredningens bedömning: Lagstiftningsåtgärder är inte nödvändiga för att genomföra sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om kommunikation av förteckningen över de behöriga myndigheterna.

Som ett led i att underlätta och främja ett effektivt samarbete och informationsutbyte är medlemsstaterna skyldiga att lämna en förteckning över och kontaktuppgifter till behöriga myndigheter (artikel 46 i sjätte penningtvättsdirektivet). Uppgifterna ska lämnas till kommissionen och Amla.

Informationen som ska kommuniceras är en förteckning innehållande namn och kontaktuppgifter till tillsynsmyndigheter på penningtvättsområdet, kontaktuppgifter till finansunderrättelseenheten och en förteckning över andra behöriga nationella myndigheter (artikel 46.1).

Av kontaktuppgifterna ska framgå en ansvarig kontaktperson med namn och ställning samt e-post och telefonnummer till denne (artikel 46.2). Medlemsstaterna är också skyldiga att hålla uppgifterna uppdaterade vid förändringar (artikel 46.3). Amla kommer att offentliggöra och publicera ett register över myndigheterna i artikel 46.1 på sin webbplats för att underlätta informationsutbytet mellan nationella myndigheter (artikel 46.4). Uppgifterna kommer också användas av Amla vid kontakter med nämnda myndigheter.

Bestämmelserna motsvarar vad som gällt sedan genomförandet av femte penningtvättsdirektivet. Redan i dag lämnas alltså de uppgifter som efterfrågas till kommissionen. Några lagstiftningsåtgärder har inte bedömts nödvändiga för att så ska ske. Den enda förändringen sjätte penningtvättsdirektivet innebär är att informationen nu också ska lämnas till Amla. Eftersom det är fråga om en engångsrapportering och regeringen företräder Sverige internationellt bedömer utredningen att uppgifterna kan lämnas till kommissionen och Amla av regeringen.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att bestämmelserna i direktivet kan genomföras utan lagstiftningsåtgärder.

13.4 Samarbete med Amla

Utredningens förslag: Det ska införas en bestämmelse om tillsynsmyndigheternas samarbete och informationsutbyte med Amla.

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om samarbete och informationsutbyte med Amla bör för Finanspolisen genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Av artikel 47 i sjätte penningtvättsdirektivet följer att finansunderrättelseenheten och tillsynsmyndigheter ska samarbeta med Amla och tillhandahålla Amla alla uppgifter som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt sjätte penningtvättsdirektivet, penningtvättsförordningen och Amla-förordningen.

Rörelselagarna på finansmarknadsområdet innehåller bestämmelser om att Finansinspektionen, i egenskap av tillsynsmyndighet, ska samarbeta och utbyta information med andra behöriga myndigheter och myndigheter och institutioner inom EU. För övriga tillsynsmyndigheter saknas sådana bestämmelser. När Amla nu inrättas behöver det införas bestämmelser om samarbete och informationsutbyte med Amla. Sådana bestämmelser kan införas på olika sätt. Ett alternativ är att komplettera rörelselagarna på finansmarknadsområdet med en skyldighet att samarbeta och utbyta information med Amla och att införa nya bestämmelser med motsvarande innebörd i övriga rörelselagar. Ett annat alternativ är att införa en gemensam bestämmelse för samtliga tillsynsmyndigheter i den nya penningtvättslagen. Det första alternativet skulle medföra ett stort antal lagändringar och inte underlätta tillämpningen. Utredningen bedömer därför att det är lämpligast att införa en gemensam bestämmelse för tillsynsmyndigheterna i den nya penningtvättslagen.

Utredningen föreslår alltså att det ska införas en bestämmelse som anger att tillsynsmyndigheterna ska samarbeta med Amla i den utsträckning som följer av artikel 47 i sjätte penningtvättsdirektivet.

Även finansunderrättelseenheten ska samarbeta och utbyta information med Amla. Finanspolisens skyldighet att samarbeta med andra finansunderrättelseenheter framgår av 17 e § 2009 års förordning. Det framstår därför som lämpligt att Finanspolisens skyldighet att samarbeta och utbyta information med Amla också regleras i förordning.

Utredningen bedömer därmed att Finanspolisens skyldighet att samarbeta och utbyta information med Amla bör regleras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

13.5 Samarbete som rör kreditinstitut

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelse som medför en skyldighet för Finansinspektionen att lämna in en årsrapport om samarbetet och informationsutbytet mellan myndigheter bör regleras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

I övrigt föranleder bestämmelserna om samarbete som rör kreditinstitut inte några lagstiftningsåtgärder.

13.5.1 Samarbete mellan finansiella tillsynsmyndigheter, finansunderrättelseenheten och tillsynsmyndigheter för kreditinstitut

Medlemsstaterna ska säkerställa att finansiella tillsynsmyndigheter, finansunderrättelseenheten och myndigheter som utövar tillsyn över kreditinstitut enligt andra regelverk än det penningtvättsrättsliga fungerar i nära samarbete med varandra inom sina ansvarsområden och ger varandra uppgifter som är relevanta för att de ska kunna fullgöra sina respektive uppdrag. Samarbetet och informationsutbytet ska inte inkräkta på pågående utredningar och rättsliga förfaranden eller påverka tystnadsplikten i artikel 50.1 (artikel 48.1).

I Sverige ska alltså Finansinspektionen, som är finansiell tillsynsmyndighet och utövar tillsyn över kreditinstitut, och Finanspolisen, som är finansunderrättelseenhet, ha ett nära samarbete och informationsutbyte. Under År 2020 slöts en överenskommelse om ett operativt samarbete mellan Finansinspektionen och Polismyndigheten. Syftet med samarbetet är att bidra till att öka respektive myndighets förmåga att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. Samarbetet innebär bland annat att Finansinspektionen bistår Polismyndigheten med finansiell kompetens och delar information från tillsynen som

enskilda företags affärsmodeller, ägarstrukturer och kunder liksom analyser av sektorer och transaktionsflöden vilket underlättar polisens arbete. Polismyndigheten delar i sin tur att underrättelser om aktuella penningtväts- och terrorismfinansieringsupplägg och information om särskilt utsatta företag eller sektorer. Information som Finansinspektionen använder för att rikta särskilda tillsynsinsatser. Arbetet leds av en gemensam arbetsgrupp som träffas löpande för att på så sätt höja myndigheternas gemensamma förmåga och möjliggöra koordinerade insatser.³ Samarbete och informationsutbyte mellan myndigheterna sker också inom ramen för samordningsfunktionen och i samverkan enligt 4 a kap. i penningtvättslagen. Samverkan mellan myndigheter är möjlig även enligt den nya penningtvättslagen.

Utredningen bedömer att samarbetet mellan Finansinspektionen och Finanspolisen uppfyller kraven i artikel 48.1 och att lagstiftningsåtgärder inte är nödvändiga för att säkerställa fortsatt samarbete och informationsutbyte.

13.5.2 Underrättelse om svagheter i kontrollsystemet

Av artikel 48.2 i sjätte penningtvätsdirektivet följer att finansiella tillsynsmyndigheter är skyldiga att underrätta Eba och den myndighet som utövar tillsyn över kreditinstitut enligt kapitaltäckningsdirektivet⁴ om svagheter i det interna kontrollsystemet i förhållande till penningtvätt och terrorismfinansiering och ett kreditinstituts tillämpning av kraven i penningtvättsförordningen som väsentligt ökar de risker som ett kreditinstitut utsätts eller kan utsättas för. I händelse av potentiellt ökad risk ska finansiella tillsynsmyndigheter kunna ha kontakt med den myndighet som utövar tillsyn över institutet enligt kapitaltäckningsdirektivet och utarbeta en gemensam bedömning som ska meddelas Eba. Amla ska också underrättas om sådana meddelanden.

Finansinspektionen är finansiell tillsynsmyndighet och tillsynsmyndighet enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag och lagen (2014:966) om kapitalbuffertar, som huvudsakligen

³ Se <http://www.fi.se/sv/publicerat/nyheter/2020/finansinspektionen-och-polisen-okar-samarbetet-for-att-bekampa-penningtvatt/> (hämtat 23 februari 2023).

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om särskild tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 006/48/EG och 2006/49/EG.

genomför kapitaltäckningsdirektivet. Eftersom Finansinspektionen innehar båda rollerna behövs ingen reglering om samarbete tillsynsmyndigheterna emellan. Finansinspektionen ska alltså omedelbart informera Eba om svagheter i ett kreditinstituts interna kontrollsystem.

Med kreditinstitut avses ett företag vars verksamhet består i att från allmänheten ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel och att bevilja krediter för egen räkning. Under vissa förutsättningar omfattas också handel för egen räkning och garantigivning avseende finansiella instrument och placering av finansiella instrument med ett fast åtagande (artikel 2.5 penningtvättsförordningen som hänvisar till definitionen i artikel 4.1.1. i tillsynsförordningen⁵). Även ett kreditinstituts filialer belägna inom EU omfattas av definitionen oavsett om huvudkontoret finns inom EU eller i tredjeland. I svensk rätt regleras kreditinstitut som omfattas av definitionen i penningtvättsförordningen i lagen om bank- och finansieringsrörelse och lagen om värdepappersmarknaden. Av lagen om bank- och finansieringsrörelse framgår att Finansinspektionen ska, i den utsträckning som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, i sin tillsynsverksamhet samarbeta och utbyta information med exempelvis Eba (13 kap. 6 a §).

Genom denna skyldighet bedömer utredningen att Finansinspektionen också är skyldig att underrätta Eba om penningtvätsrelaterade svagheter i det interna kontrollsystemet som medför väsentliga risker för kreditinstitut. Sådan rapportering kan ske genom Ebas centrala databas för bekämpande av penningtvätt och terrorismfinansiering, Eureca. Sammantaget bedömer utredningen därmed att det saknas behov av någon ytterligare lagreglering till följd av artikel 48.2.

13.5.3 Underrättelse om omotiverad vägran att ingå affärsförbindelse

Medlemsstaterna ska också säkerställa att myndigheterna som getts ansvar för efterlevnaden av betalkontodirektivet⁶ och andra betaltjänstdirektivet⁷ underrättas av finansiella tillsynsmyndigheter om ett kredit-

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012.

⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU av den 23 juli 2014 om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner.

⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG.

institut har vägrat att ingå en affärsförbindelse men den dokumenterade kundkännedomen inte motiverar en sådan vägran (artikel 48.3). Syftet är att minska de oavsiktliga följderna av krav gällande bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. En sådan oavsiktlig följd är att kreditinstitut kan välja att avsluta eller begränsa sina affärsförbindelser med kunder eller kategorier av kunder för att undvika risker i stället för att ta itu med dem.

Den typen av riskundvikande strategier kan försvaga regelverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och leda till att färre misstänkta transaktioner upptäcks, eftersom de berörda kunderna då i stället måste förlita sig på mindre säkra och oreglerade betalningskanaler för att tillgodose sina ekonomiska behov. Samtidigt kan omfattande riskundvikande strategier i banksektorn leda till att vissa kategorier av enheter eller kunder inte längre har möjlighet att göra betalningar. De finansiella tillsynsmyndigheterna är de som har bäst möjlighet att identifiera situationer där kreditinstitut har vägrat ingå en affärsförbindelse trots att man kan ha varit skyldig att göra det enligt den nationella lag som införlivar betalkonto- och betaltjänstdirektiven och utan motivering i dokumenterade åtgärder för kundkännedom.

Betalkontodirektivet och andra betaltjänstdirektivet genomförs i svensk rätt huvudsakligen genom lagen (2010:751) om betaltjänster. Finansinspektionen utövar tillsyn enligt betaltjänstlagen (8 kap. 1 §). Finansinspektionen är också finansiell tillsynsmyndighet. Om Finansinspektionen i egenskap av finansiell tillsynsmyndighet får reda på att ett kreditinstitut har vägrat att ingå en affärsförbindelse trots att den dokumenterade kundkännedomen inte motiverar detta kommer detta också till Finansinspektionens kännedom i egenskap av tillsynsmyndighet enligt betaltjänstlagen.

Utredningen bedömer därför att Finansinspektionen får tillgång till den information sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelse avser och att det därför inte behöver införas bestämmelser om detta. I Betalningsutredningens betänkande Staten och betalningarna, SOU 2023:16, föreslås vissa ändringar i betaltjänstlagen. Utredningen bedömer inte att dessa ändringar, om de genomförs, medför någon annan slutsats. Sammanfattningsvis är några lagstiftningsåtgärder därför inte nödvändiga för att genomföra direktivets artikel 48.3.

13.5.4 Samarbete mellan finansiella tillsynsmyndigheter och resolutionsmyndigheter

Medlemsstaterna ska säkerställa att finansiella tillsynsmyndigheter samarbetar med resolutionsmyndigheter eller utsedd myndighet som hanterar insättningsgarantisystemet (artikel 48.4). Finansinspektionen är som tidigare nämnt finansiell tillsynsmyndighet. Riksgäldskontoret är resolutionsmyndighet och garantimyndighet, det vill säga den myndighet som handlägger frågor om insättningsgarantin (1 kap. 3 § lagen [2015:1016] om resolution och 1 § förordningen [2007:1447] med instruktion för Riksgäldskontoret).

Samarbetet är nödvändigt för att hitta en balans mellan målet att förhindra penningtvätt med målet att skydda den finansiella stabiliteten och insättarna enligt insättningsgarantidirektivet⁸ och krishanteringsdirektivet⁹.

Att Finansinspektionen och Riksgäldskontoret ska samarbeta och utbyta information framgår tydligt av såväl 28 kap. 5 § lagen (2015:1016) om resolution som 17 b § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti. Bestämmelserna anger att Riksgäldskontoret och Finansinspektionen ska, i den utsträckning som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen, samarbeta och utbyta information med varandra, motsvarande myndigheter inom EES och Eba.

Utredningen bedömer därmed att svensk rätt uppfyller kraven på samarbete och informationsutbyte som ställs i artikel 48.4 och att ytterligare reglering inte behövs.

13.5.5 Rapportering och riktlinjer

Finansiella tillsynsmyndigheter ska lämna en årsrapport till Amla om sitt samarbete med andra myndigheter (artikel 48.5).

Finansinspektionen ska följaktligen lämna in en årlig rapport om samarbetet och informationsutbytet med andra myndigheter. En sådan skyldighet bör enligt utredningens bedömning regleras. Med hänsyn till bestämmelsens karaktär bedömer utredningen att den bör genom-

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU av den 16 april 2014 om insättningsgarantisystem.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012.

föras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

Amla ska, i samråd med Eba, utfärda riktlinjer om samarbete mellan finansiella tillsynsmyndigheter och de myndigheter som avses i 48.2–48.4, det vill säga myndigheter som utövar tillsyn över kreditinstitut enligt kapitaltäckningsdirektivet, betalkontodirektivet och andra betaltjänstdirektivet samt resolutions- och garantimyndigheter. Riktlinjerna ska också innefatta finansunderrättelseenhetens nivå av inblandning i sådant samarbete (artikel 48.6). Artikel 48.6 riktar sig till Amla och föranleder därför inga lagstiftningsåtgärder.

13.6 Samarbete som rör revisorer

Utredningens bedömning: Bestämmelsen om skyldigheten för Revisorsinspektionen, Finansinspektionen och Finanspolisen att samverka i frågor som rör revisorer bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Skyldigheten att samarbeta och utbyta information bör inte gälla då sådant samarbete skulle inkräkta på en pågående utredning, undersökning eller ett straff- eller förvaltningsrättsligt förfarande.

Genom sjätte penningtvättsdirektivet har det tillkommit bestämmelser beträffande samarbete som rör revisorer, se artikel 49. Amla kommer att utarbeta riktlinjer om hur samarbetet ska gå till.

Medlemsstaterna ska säkerställa att tillsynsmyndigheter med ansvar för revisorer och myndigheter som övervakar självreglerande organ, deras finansunderrättelseenhet och myndigheterna med behörighet att utöva tillsyn över revisorer och revisionsföretag fungerar i nära samarbete med varandra inom sina ansvarsområden och ger varandra uppgifter som är relevanta för att de ska kunna fullgöra sina respektive uppdrag. Konfidentiell information som utbyts enligt artikeln ska användas av de myndigheterna enbart för att utöva sina funktioner inom ramen för direktivet eller vissa specificerade unionsakter och i samband med administrativa och rättsliga förfaranden med specifik koppling till utövandet av dessa funktioner (artikel 49.1).

Medlemsstaterna får förbjuda de myndigheter som avses i artikel 49.1 att samarbeta när sådant samarbete, inbegripet utbytet av information, skulle inkräkta på en pågående utredning, undersökning eller ett straffrättsligt eller förvaltningsrättsligt förfarande i den medlemsstat där myndigheterna är belägna (artikel 49.2).

Revisorers rådgivning och intyganden kan utnyttjas i upplägg för penningtvätt och finansiering av terrorism. Genom revisorns arbete kan kriminella uppnå legitimitet för illegala transaktioner och få falska underlag eller fakturor att framstå som korrekta. Revisorer har vidare genom sin insyn i bolagen en god möjlighet att upptäcka misstänkt penningtvätt. Vid misstanke om sådan brottslighet rapporterar revisorn till Finanspolisen. Sammanfattningsvis har revisorerna en viktig roll i bekämpandet av penningtvätt och terrorismfinansiering.

Revisorsinspektionen är tillsynsmyndighet för revisorer och behörig myndighet enligt EU:s revisorsförordning för tillsyn över revisorer och revisionsföretag (1 § andra stycket 2 och 9 förordningen [2007:1077] med instruktion för Revisorsinspektionen). Av EU:s revisorsförordning följer också att det ska finnas en tillsynsmyndighet för företag av allmänt intresse i fråga om revision, vilket i Sverige är Finansinspektionen (3 § lagen [2016:429] om tillsyn över företag av allmänt intresse i fråga om revision). Finansinspektionen utövar enligt den lagen tillsyn över bland annat att de aktuella företagen följer reglerna om att inrätta ett revisionsutskott och tillämpa ett förfarande för val av revisor enligt revisorsförordningen samt inte har samma revisor under längre period än vad som är tillåtet (rotationskravet) och inte entledigar en revisor utan saklig grund. Finansinspektionen har däremot inte ansvar för, eller utövar tillsyn över, de revisorer eller revisionsföretag som företagen av allmänt intresse väljer. Utifrån Finansinspektionens kompetens i fråga om tillsyn och revision bedömer utredningen att myndighetens medverkan vore värdefull för samverkan. Detta oaktat att direktivet inte explicit kräver det. Vidare är Finanspolisen finansunderrättelseenhet. I Sverige finns inget självreglerande organ för revisorer. Samtliga ovan nämnda myndigheter ska alltså enligt direktivet fungera i ett nära samarbete och ge varandra uppgifter så att de kan fullgöra sina uppdrag.

I samarbetsfunktionen kan myndigheterna endast dela information som inte är sekretessbelagd. Revisorsinspektionen omfattas inte av lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. De nuvarande reglerna om samverkan enligt

4 a kap. penningtvättslagen möjliggör informationsdelning av sekretessbelagd information mellan myndigheterna. Dessa förs beträffande myndigheter över till den nya penningtvättslagen. Informationsutbytet i samverkan är emellertid begränsat till att ske under vissa angivna förutsättningar. Genom artikel 49 i direktivet tillåts informationsutbyte i större utsträckning. Bestämmelsen i direktivet innebär att myndigheterna kan dela sekretessbelagd och ärendespecifik information som underlättar respektive myndighets uppdrag.

Bestämmelser om samarbete och informationsutbyte för Finanspolisen finns i 2009 års förordning. Förordningen med instruktion för Finansinspektionen innehåller också bestämmelser om samverkan och samarbete. Det framstår därför enligt utredningens bedömning som systematiskt lämpligt att reglera även denna samverkan i föreskrifter på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

Myndigheterna hanterar information som ingår i pågående förundersökningar om brott och utredningar i tillsynsärenden samt pågående straffrättsliga och förvaltningsrättsliga mål. I vissa fall skulle informationsutbyte med andra myndigheter då kunna utgöra en risk för att undersökningen eller utredningen äventyras. Sjätte penningtvättsdirektivet innehåller därför en möjlighet för medlemsstaterna att föreskriva att myndigheterna inte ska vara skyldiga att samarbeta om samarbetet inkräktar på en pågående utredning, undersökning eller rättsligt förfarande (artikel 49.2). Det bör finnas en ventil för myndigheterna att kunna underlåta att lämna ut information om det skulle vara skadligt för till exempel ett pågående tillsynsärende.

Utredningen bedömer därför att undantaget i 49.2 bör utnyttjas och att myndigheterna därmed inte ska vara skyldiga att samarbeta och utbyta information om sådant samarbete skulle inkräkta på en pågående utredning, undersökning eller ett straff- eller förvaltningsrättsligt förfarande.

Andra stycket i artikel 49.1 innehåller även användarbegränsning som anger under vilka förutsättningar myndigheterna får använda informationen de fått tillgång till. Uttryckliga sådana regler finns för information från andra medlemsstater (se exempelvis 9 kap. 2 § OSL med hänvisningar), men inte för interna svenska förhållanden. Som utgångspunkt får sekretessbelagd information hos en myndighet dock

inte röjas för andra myndigheter eller till andra delar av samma myndighet om den innehåller självständiga verksamhetsgrenar (8 kap. 1 och 2 § OSL). För att andra myndigheter än den myndighet som mottagit informationen enligt artikel 49 ska få del av informationen krävs att en sekretessbrytande regel är tillämplig. I den mån det finns en sådan uppgiftsskyldighet beror det på att myndigheten har ett legitimt behov att ta del av informationen. Myndighetens behov är då förenligt med sjätte penningtvättsdirektivets syfte, att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

Utredningen bedömer därför att det inte finns behov av någon bestämmelse som begränsar i vilken utsträckning en svensk myndighet får använda information den fått från en annan svensk myndighet.

13.7 Utbyte av information som rör kreditinstitut och finansiella institut mellan enheter som är bundna av tystnadsplikt

Utredningens bedömning: Svensk rätt uppfyller sjätte penningtvättsdirektivets krav vid utbyte av information mellan enheter som är bundna av tystnadsplikt.

Artikel 50 innehåller bestämmelser som rör samarbetet mellan myndigheter som har tillsyn över kreditinstitut och finansiella institut och andra myndigheter som omfattas av tystnadsplikt.

Medlemsstaterna ska kräva att alla personer som arbetar eller som har arbetat för finansiella tillsynsmyndigheter samt revisorer och experter som är verksamma för finansiella tillsynsmyndigheters räkning ska vara bundna av tystnadsplikt. Konfidentiell information som dessa personer erhåller i tjänsten får endast röjas i sammandrag eller i sammanställning på ett sätt som gör att det är omöjligt att identifiera enskilda kreditinstitut och finansiella institut (artikel 50.1).

Tystnadsplikten får inte utgöra hinder för utbyte av information mellan finansiella tillsynsmyndigheter, inom en medlemsstat eller i olika medlemsstater, inbegripet Amla. Tystnadsplikten får inte heller utgöra hinder för informationsutbyte mellan finansiella tillsynsmyndigheter och finansunderrättelseenheten eller med ECB (artikel 50.2).

Alla myndigheter som tar emot konfidentiell information enligt artikel 50.2 ska endast använda denna information för att fullgöra sina skyldigheter enligt detta direktiv eller enligt andra lagstiftningsakter inom ramen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, tillsynsreglering och tillsyn över kreditinstitut och finansiella institut (artikel 50.3).

Vad gäller punkten 1 om tystnadsplikt gäller i Sverige offentlighetsprincipen, som innebär att allmänheten och massmedierna ska ha insyn i det allmännas verksamhet. Principen kommer till uttryck på olika sätt, bland annat genom yttrande- och meddelarfrihet för tjänstemän och genom allmänna handlingars offentlighet.

Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen begränsas endast om det krävs med hänsyn till vissa intressen, bl.a. myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, intresset av att förebygga eller beivra brott, det allmännas ekonomiska intresse samt skyddet för enskildas personliga och ekonomiska förhållanden. Av andra stycket följer att en sådan begränsning ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som avses i 2 kap. 2 § andra stycket tryckfrihetsförordningen är OSL. Rätten att ta del av allmänna handlingar får begränsas av bestämmelser om sekretess. Sekretess innebär ett förbud att röja uppgift vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt (1 kap. 1 § OSL). En bestämmelse om sekretess innebär därmed inte bara handlingssekretess för de handlingar som omfattas av bestämmelsen utan även tystnadsplikt för de personer som har en skyldighet att följa den. I det avseendet innebär sekretessbestämmelserna en begränsning av den grundlagsstadgade yttrandefriheten. Förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift gäller, utöver myndigheter, för en person som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmännas räkning delta i en myndighets verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, på grund av tjänsteplikt, eller på annan liknande grund (2 kap. 1 § OSL). Även utomstående experter som rådfrågats av en myndighet utan att något egentligt uppdragsavtal föreligger omfattas.¹⁰ Om det inte framgår uttryckligt av lag har emellertid rätten enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

¹⁰ Ahlström, Offentlighets- och sekretesslag (2009:400), 2 kap. 1 §, Lexino 2023-03-07 (JUNO).

att meddela och offentliggöra uppgifter företräde framför tystnadsplikten.

I Finansinspektionens verksamhet som består i tillståndsgivning eller tillsyn över bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäkringsväsendet gäller sekretess för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser, om det kan antas att denne lider skada om uppgiften röjs, och för uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser (30 kap. 4 § OSL). Det gäller också sekretess för verksamhet som består i övervakning eller kontroll för sådan uppgift om en enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden som på begäran har lämnats av någon som är skyldig att lämna uppgifter till myndigheten, om övervakningen eller kontrollen sker enligt vissa angivna lagar på finansmarknadsområdet (30 kap. 6 § OSL). För uppgifter en svensk myndighet fått på grund av internationella överenskommelser finns det också en sekretessbestämmelse som skyddar informationen. Den gäller även Finansinspektionen, när inspektionen fått uppgifter från en utländsk myndighet eller ett utländskt organ enligt något annat avtal, om regeringen meddelar föreskrifter om sekretess (30 kap. 7 § OSL). Det råder då absolut sekretess för uppgifterna.

I Finansinspektionens tillsyn över efterlevnaden av penningtvättslagen gäller vidare sekretess för uppgift i en anmälan eller utsaga om överträdelse av bestämmelse som gäller för den som myndighetens verksamhet avser, om uppgiften kan avslöja anmälarens identitet (30 kap. 23 a § OSL). Det innebär att de personer som på grund av anställning eller uppdrag har fått kännedom om sådana uppgifter i Finansinspektionens tillsynsverksamhet redan omfattas av ett förbud att röja eller utnyttja uppgifterna.

Enligt utredningens bedömning uppfyller svensk rätt redan de krav på tystnadsplikt för de personer som arbetar eller har arbetat vid Finansinspektionen som direktivet kräver. I fråga om uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för någon som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som tillsynen avser och uppgift som kan avslöja identiteten för den som anmält en överträdelse av penningtvättsregelverket är dessutom rätten att meddela och offentliggöra sådana uppgifter enligt tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen inskränkt (30 kap. 30 § OSL).

Vad gäller punkten 2 om informationsutbyte kan det konstateras att vissa av de uppgifter som avses i direktivet kan vara skyddade av sekretess hos Finansinspektionen (30 kap. 4 § OSL). En svensk myndighets möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en utländsk myndighet regleras i 8 kap. 3 § OSL, som redogjorts för ovan.

Enligt flera rörelselagar på finansmarknadsområdet ska Finansinspektionen samarbeta och utbyta information med bland annat behöriga myndigheter i andra medlemsstater (se exempelvis 13 kap. 6 a § lagen om bank- och finansieringsrörelse). Samarbetskyldigheten innebär bland annat en möjlighet att för den utländska myndighetens räkning utföra utredningar på plats hos en aktör i Sverige (se t.ex. 13 kap. 6 a, 7 och 8 §§ lagen om bank- och finansieringsrörelse). I samband med genomförandet av femte penningtvättsdirektivet infördes också skyldigheter för Finansinspektionen att samarbeta och utbyta information med andra behöriga myndigheter och ECB i den utsträckning Sveriges medlemskap i EU kräver i de rörelselagar på finansmarknadsområdet som inte tidigare innehöll en sådan skyldighet. Så skedde också i ett antal lagar, bland annat lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet och lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter. I andra lagar förtydligades vilka institutioner samarbetet och informationsutbytet avsåg. Informationsutbytet mellan Finansinspektionen och Finanspolisen redogörs för i avsnitt 13.5.1.

Sjätte penningtvättsdirektivets regler överensstämmer i denna del med vad som gällt enligt tidigare direktiv. Med hänsyn till detta och de åtgärder som tidigare vidtagits för att genomföra direktiven bedömer utredningen att svensk rätt redan uppfyller de krav som sjätte penningtvättsdirektivet ställer.

Vad sedan gäller punkten 3 om användning av mottagen information som omfattas av tystnadsplikten gör utredningen följande överväganden. Sekretess gäller för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs (15 kap. 1 a § OSL). Motsvarande sekretess gäller för uppgift som en myndighet har inhämtat i syfte att överlämna den till ett utländskt organ i enlighet med en

sådan rättsakt eller ett sådant avtal. Med uttrycket bindande EU-rättsakt avses förordningar, direktiv och beslut.¹¹

Sekretessbestämmelsen blir därmed tillämplig på en uppgift som Finansinspektionen har mottagit på grund av direktivet. Detta innebär att det ankommer på Finansinspektionen att göra en bedömning av vilka konsekvenser ett röjande skulle kunna antas få för det fortsatta samarbetet.¹² Det förhållandet att det uttryckligen anges i direktivet att uppgifter inte ska vara möjliga att sprida annat än vid vissa specifikt angivna situationer torde i praktiken innebära att det kan antas att det internationella samarbetet skulle försämrats om Finansinspektionen använde uppgifterna i strid med direktivet.

Om sekretess enligt 15 kap. 1 a § OSL gäller, får de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket samma lag inte tillämpas. Detta innebär att möjligheterna att använda uppgifter som omfattas av sekretess på annat sätt än för att fullgöra sina skyldigheter i fråga om bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism, tillsynsreglering och tillsyn över kreditinstitut och finansiella institut är starkt begränsade.

I rent svenska förhållanden, i fråga om informationsutbyte mellan svenska myndigheter, finns ingen motsvarande bestämmelse. Utredningen hänvisar i detta avseende till övervägandena i avsnitt 13.6 och gör samma bedömning även här. Utredningen bedömer således att någon bestämmelse om användarbegränsningar mellan svenska myndigheter inte behöver införas.

Enligt utredningens mening uppfyller svensk rätt sammantaget därmed redan de krav som artikel 50 i sjätte penningtvättsdirektivet ställer och det saknas därför behov av ytterligare lagreglering.

13.8 Utbyte av information mellan tillsynsmyndigheter och med andra myndigheter

Utredningens bedömning: Bestämmelsen informationsutbyte mellan tillsynsmyndigheter, myndigheter som övervakar självreglerande organ, myndigheter som ansvarar för tillsyn över finansmarknaderna och över tillsyn av revisorer och revisionsföretag samt

¹¹ Prop. 2012/13:192 s. 31.

¹² Prop. 2012/13:192 s. 44.

deras utländska motsvarigheter kan genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Möjligheten i sjätte penningtvättsdirektivet att ytterligare reglera informationsutbytet mellan å ena sidan Finansinspektionen och å andra sidan övriga tillsynsmyndigheter, brottsbekämpande myndigheter och gransknings- och revisionsmyndigheter bör inte utnyttjas.

I artikel 51 i sjätte penningtvättsdirektivet regleras medlemsstaternas skyldighet att utbyta information med tillsynsmyndigheter och andra myndigheter. Medlemsstaterna ska tillåta informationsutbyte med tillsynsmyndigheter, myndigheter som övervakar självreglerande organ, myndigheter som ansvarar för tillsyn över finansmarknaderna och över tillsyn av revisorer och revisionsföretag (artikel 51.1). Informationsutbytet kan vara inom medlemsstaten eller mellan olika medlemsstater.

Kraven på tystnadsplikt som fastställs i artikel 50.1 och 50.3 får inte utgöra hinder för sådant utbyte av information. Konfidentiell information som utbyts ska endast användas vid fullgörandet av berörda myndigheters uppgifter, och i samband med administrativa och rättsliga förfaranden med specifik koppling till utövandet av dessa funktioner. Den information som mottagits ska i samtliga fall omfattas av krav avseende tystnadsplikt som är minst likvärdiga med dem som avses i artikel 50.1.

Undantag från skyldigheten att lämna ut information finns för jurister, revisorer och skatterådgivare i fråga om information som de får från klient i samband med utredning eller rättsliga förfaranden (artikel 51.1 med hänvisning till artikel 51.2 i penningtvättsförordningen).

Därefter följer två punkter med nationella valmöjligheter. Medlemsstaterna får tillåta att viss information lämnas ut till andra nationella myndigheter som enligt lag har ansvar för tillsyn över finansmarknaderna, eller med specifikt ansvar för att bekämpa eller utreda penningtvätt, dess förbrott eller finansiering av terrorism (artikel 51.2). Kraven på tystnadsplikt får inte utgöra ett hinder för sådant utlämnande. Informationen får dock enbart användas för berörda myndigheters rättsliga uppgifter.

Medlemsstaterna får tillåta att viss information som rör tillsyn över att ansvariga enheter efterlever kraven i penningtvättsförord-

ningen lämnas ut till parlamentariska undersökningskommittéer, revisionsrätter och andra enheter med ansvar för undersökningar i den egna medlemsstaten (artikel 51.3). Villkoren för att så ska ske är följande.

- a) Enheterna har ett klart definierat mandat enligt nationell rätt att undersöka eller granska ägerandet hos tillsynsmyndigheter eller myndigheter med ansvar för lagar och föreskrifter om en sådan tillsyn.
- b) Informationen är strikt nödvändig för fullgörandet av det mandat som avses i led a.
- c) De personer som har tillgång till informationen är enligt nationell lagstiftning föremål för krav avseende tystnadsplikt som minst är likvärdiga med dem som avses i artikel 51.1.
- d) Information som har sitt ursprung i en annan medlemsstat får inte lämnas ut utan uttryckligt medgivande från den tillsynsmyndighet som har lämnat ut den, och endast för de ändamål för vilka den tillsynsmyndigheten har medgett att den lämnas ut.

Till skillnad mot regleringen i femte penningtvättsdirektivet, är artikel 51.1 inget nationellt val. Vid det tidigare lagstiftningsärendet konstaterade regeringen att utrymmet för tillsynsmyndigheter att utbyta information med utländska motsvarigheter inte särskilt behövde regleras och att informationsutbytet mellan svenska myndigheter kunde ske genom samordningsfunktionen.¹³ Uppgifter som omfattas av sekretess i respektive tillsynsmyndighet utbyts inte inom ramen för samordningsfunktionens verksamhet. Regeringen ansåg därför inte att någon lagreglering var nödvändig.¹⁴ Informationsutbytet inom ramen för samordningsfunktionen och samverkan enligt penningtvättslagen inkluderar inte Justitiekanslern och utländska myndigheter. Artikel 51.1 i sjätte penningtvättsdirektivet måste således genomföras. Bestämmelsen innehåller en uppgiftsskyldighet. För att myndigheterna ska kunna utbyta information i den utsträckning direktivet kräver behöver en bestämmelse i svensk rätt införas. En sådan reglering kan också inkludera en skyldighet att samarbeta och utbyta information med motsvarande myndigheter inom EU.

¹³ Prop. 2018/19:150 s. 71–72.

¹⁴ Prop. 2018/19:150 s. 71–72.

Utredningen bedömer att uppgiftsskyldigheten bör regleras i föreskrifter på lägre nivå än lag för att kunna hantera eventuella förändringar i kretsen av myndigheter. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

Beträffande artikel 51.2 som rör informationsöverlämnande till bland annat brottsbekämpande myndigheter så är ett exempel på sådant i svensk rätt att en tillsynsmyndighet vid inspektion eller på annat sätt har upptäckt en omständighet som kan antas ha samband med eller utgöra penningtvätt eller finansiering av terrorism ska myndigheten utan dröjsmål underrätta Polismyndigheten om detta (4 kap. 4 § penningtvättslagen). Överväganden kring den regeln framgår av avsnitt 15.6. Polismyndigheten kan i sin tur utbyta information med Säkerhetspolisen (35 kap. 10 a § OSL).

Utredningen bedömer inte att det finns skäl att reglera informationslämnande till Finansinspektionen och brottsbekämpande myndigheter ytterligare. Den möjligheten som direktivet medger bör därför inte utnyttjas.

Vad gäller artikel 51.3 om informationsutbyte med gransknings- eller revisionsmyndigheter hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer. Sekretessen förs i så fall över till den myndigheten (10 kap. 17 § och 11 kap. 1 § OSL).

I likhet med den föregående punkten anser utredningen därför inte att någon ytterligare lagstiftning är nödvändig. Inte heller denna möjlighet bör därför utnyttjas.

13.9 Riktlinjer om samarbete

För att EU:s regelverk för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism ska bli ändamålsenligt måste en rad olika behöriga myndigheter samarbeta. För att underlätta sådant samarbete har Amla enligt artikel 52 i sjätte penningtvättsdirektivet fått i uppdrag att i samverkan med ECB, de europeiska tillsynsmyndigheterna, Europol, Eurojust och den europeiska åklagarmyndigheten utarbeta riktlinjer om samarbete mellan alla behöriga myndigheter.

Riktlinjerna ska även innehålla en beskrivning av hur tillsynsmyndigheter enligt andra unionsakter ska agera i frågor som rör penningtvätt och finansiering av terrorism. Artikel 52 riktar sig till Amla och föranleder således inga lagstiftningsåtgärder i svensk rätt.

13.10 Utbyte av information när det gäller genomförandet av riktlinjer för grupper i tredjeländer

Utredningens bedömning: Bestämmelsen om informationsutbyte vid genomförandet av riktlinjer, kontroller och rutiner i tredjeländer motiverar inga lagstiftningsåtgärder i svensk rätt.

Tillsynsmyndigheter, inklusive Amla, ska underrätta varandra om fall där ett tredjelands rätt inte tillåter att de riktlinjer, kontroller och rutiner som krävs genomförs enligt artikel 13 i penningtvättsförordningen. Artikel 13 gäller för moderföretag och ställer krav på att interna förfaranden, riskbedömning och personal ska tillämpas vid samtliga filialer och dotterföretag, även i tredjeländer. Vid bedömningen av vilka tredjeländer som inte tillåter genomförandet av dessa riktlinjer, kontroller och rutiner ska tillsynsmyndigheterna beakta eventuella rättsliga hinder som kan stå i vägen för ett korrekt genomförande av dessa riktlinjer och rutiner, inbegripet tystnadsplikt, en otillräcklig nivå av uppgiftsskydd och andra begränsningar för utbyte av information som kan vara relevanta för detta ändamål. I dessa fall får samordnade åtgärder vidtas av tillsynsmyndigheterna för att finna en lösning (artikel 35).

Bestämmelsen överensstämmer i allt väsentligt med vad som gällde enligt fjärde penningtvättsdirektivet. Vid genomförandet av detta förordningens bestämmelse inget reglering i svensk rätt. Utredningen bedömer att informationsutbytet i denna del ryms under den allmänna skyldigheten för svenska tillsynsmyndigheter att samarbeta och utbyta information med andra behöriga myndigheter i den utsträckning som följer av Sveriges medlemskap i EU och som kommer till uttryck i de svenska rörelselagarna. Genomförandet av artikel 47 i sjätte penningtvättsdirektivet, se avsnitt 13.4, medför att Amla också blir en

myndighet som svenska tillsynsmyndigheter ska samarbeta och utbyta information med.

Sammanfattningsvis gör utredningen alltså bedömningen att artikel 35 i sjätte penningtvättsdirektivet inte medför något behov av ytterligare lagstiftning.

13.11 Tillsynskollegier för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism

Utredningens bedömning: Finansinspektionens möjlighet att ingå internationella överenskommelser om samarbete och informationsutbyte enligt direktivet bör även fortsättningsvis regleras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Den nya bestämmelsen om inrättande av tillsynskollegier i sjätte penningtvättsdirektivet medför i övrigt inga lagstiftningsåtgärder.

Samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheterna är viktigt för att tillsynen ska ske på samma sätt i hela EU. För att detta samarbete ska vara verkningsfullt måste det utnyttjas maximalt oavsett hur de olika tillsynsmyndigheterna är beskaffade och vilken ställning de har. Utöver vanligt samarbete har tillsynsmyndigheterna fått i uppdrag att inrätta tillsynskollegier för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som ska utöva tillsyn över ansvariga enheter som verkar enligt friheten att tillhandahålla tjänster eller etableringsfriheten, liksom över ansvariga enheter som ingår i koncerner.

Tillsynskollegier har förekommit i praktiken, men inte varit något som reglerats i tidigare direktiv på penningtvättslagstiftningens område. Finansinspektionen leder eller ingår i ett stort antal tillsynskollegier på penningtvättsområdet. Avsikten med sjätte penningtvättsdirektivet är att formalisera inrättandet och arbetet i dessa. I det praktiska arbetet bör direktivets bestämmelser emellertid inte få någon större påverkan.

Av artikel 36 i sjätte penningtvättsdirektivet framgår att tillsynskollegier ska inrättas om ett kreditinstitut eller finansiellt institut har etablerat driftsställen i minst två olika medlemsstater utöver medlemsstaten där dess huvudkontor finns. Det ska också inrättas om ett kreditinstitut eller finansiellt institut från tredjeland har etablerat driftsställen i minst tre medlemsstater (artikel 36.1). Undantag från detta

får i vissa fall göras genom överenskommelse mellan berörda tillsynsmyndigheter. Överenskommelsen ska vara skriftlig och skickas till Amla.

Regeringen får enligt regeringsformen ge en förvaltningsmyndighet i uppdrag att ingå en internationell överenskommelse i en fråga där överenskommelsen inte kräver riksdagens eller Utrikesnämndens medverkan (10 kap. 2 § regeringsformen), exempelvis samarbetsavtal för samarbete och utbyte av konfidentiell information. Finansinspektionen har bemyndigats att ingå vissa internationella överenskommelser (6 § förordningen med instruktion för Finansinspektionen). Överenskommelser som följer av fjärde penningtvättsdirektivet omfattas av 6 § 3 i nyss nämnda förordning. Bemyndigandet bör ändras så att det omfattar överenskommelser enligt artikel 36.1 i sjätte penningtvättsdirektivet. Detta bör enligt utredningens bedömning även fortsättningsvis regleras på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

De finansiella tillsynsmyndigheterna i medlemsstaterna ska identifiera alla gränsöverskridande kreditinstitut och finansiella institut som har godkänts i deras medlemsstat, alla driftsställen som etablerats av dessa institut i andra jurisdiktioner och driftsställen som etablerats på deras territorium av kreditinstitut och finansiella institut från andra medlemsstater eller tredjeländer (artikel 36.2).

Tillsynskollegier kan även innefatta tillsynsmyndigheter i tredjeländer under vissa förutsättningar. Skriftliga avtal måste då upprättas (artikel 36.3). Finansinspektionen bör bemyndigas att ingå även sådana överenskommelser. Utredningen bedömer att också detta bör regleras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Tillsynskollegierna får användas till att utbyta information, erbjuda ömsesidigt bistånd eller samordna för tillsynsmetoder. Vid behov får tillsynskollegierna vara behjälpliga när tillsynsmyndigheterna ska vidta åtgärder vid allvarliga överträdelser av kraven i penningtvättsförordningen om tillsynsmyndigheterna upptäckt sådana (artikel 36.4).

Amla ska delta vid tillsynskollegiernas möten och utarbeta förslag till tekniska standarder för tillsyn. De tekniska standarderna ska specificera de allmänna villkoren för tillsynskollegiernas funktionssätt. Dessa ska sedan antas av kommissionen (artiklarna 36.5 och 36.6).

Amlas roll beträffande tillsynskollegierna framgår närmare av artikel 29 i Amla-förordningen. Amla kan inrätta tillsynskollegier, om sådana kollegier inte har inrättats trots att villkoren för detta är uppfyllda, bistå vid organisering av kollegiernas sammanträden, gemensamma tillsynsplaner och undersökningar. Amla kan också samla in och sprida information, främja effektiv tillsynsverksamhet och övervaka uppgifterna som utförs av de finansiella tillsynsmyndigheterna.

Bestämmelser om tillsynskollegier finns i ett flertal andra direktiv, bland annat kapitaltäckningsdirektivet¹⁵. När de bestämmelserna skulle genomföras bedömde regeringen att verksamheten i tillsynskollegierna var sådan att den rymdes inom den generella skyldigheten för Finansinspektionen att, enligt den numera upphävda lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar (10 kap. 9 §) och lagen om bank- och finansieringsrörelse (13 kap. 6 a §), samarbeta och utbyta information med andra behöriga myndigheter.¹⁶

Utredningen gör samma bedömning beträffande bestämmelserna om tillsynskollegier i sjätte penningtvättsdirektivet. Samarbetet och informationsutbytet som ska bedrivas inom ramen för tillsynskollegierna följer av skyldigheten i exempelvis 13 kap. 6 a § lagen om bank- och finansieringsrörelse. Att samarbete också ska ske med Amla kommer framgå efter genomförandet av artikel 47, se avsnitt 13.4. Alla rörelselagar på det finansiella området som kan bli aktuella innehåller motsvarande bestämmelser som den i bank- och finansieringslagen.

Samarbete med tredjeländer bedömer utredningen kan ske inom ramen för de överenskommelser som Finansinspektionen träffar med stöd av sitt bemyndigande. Någon allmän regel om informationsutbyte med tredjeländer har av regeringen i tidigare lagstiftningsärenden inte bedömts nödvändig.¹⁷ Utredningen gör samma bedömning.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att Finansinspektionen bör bemyndigas att ingå överenskommelser enligt artikel 36.1 och 36.3 och att detta bör regleras genom föreskrifter på lägre nivå än lag. I övrigt bedömer utredningen inte att några lagstiftningsåtgärder är nödvändiga för att genomföra sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om tillsynskollegier.

¹⁵ 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.

¹⁶ Prop. 2010/11:110 s. 84.

¹⁷ Prop. 2010/11:110 s. 84 och prop. 2006/07:5 s. 349.

13.12 Samarbete med finansiella tillsynsmyndigheter i tredjeländer

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser som ger Finansinspektionens möjlighet att ingå överenskommelser om samarbete och informationsutbyte samt myndighetens skyldighet att anmäla ingångna avtal till Amla bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Svensk rätt uppfyller sjätte penningtvättsdirektivets krav på begränsningar av användningen av uppgifter som har sitt ursprung i en annan medlemsstat.

Medlemsstaterna får tillåta finansiella tillsynsmyndigheter att ingå avtal om samarbete och utbyte av konfidentiell information med sina motparter i tredjeländer. Sådana samarbetsavtal ska vara i överensstämmelse med tillämpliga regler om uppgiftsskydd för uppgiftsöverföring och ingås på ömsesidig grund och enbart om utlämnad information omfattas av en garanti om krav på tystnadsplikt som är åtminstone likvärdig med den som avses i artikel 50.1. Konfidentiell information som utbyts i enlighet med dessa samarbetsavtal ska användas för ändamålet att utföra dessa myndigheters tillsynsuppdrag. Om den information som utbyts har sitt ursprung i en annan medlemsstat får den inte lämnas ut utan uttryckligt medgivande från den finansiella tillsynsmyndighet som har delat med sig av den och, i lämpliga fall, endast för de ändamål för vilka den tillsynsmyndigheten har medgett att den lämnas ut (artikel 37.1).

Bestämmelsen motsvarar vad som gällt sedan genomförandet av femte penningtvättsdirektivet. Som tidigare nämnt kan regeringen bemyndiga exempelvis Finansinspektionen att ingå internationella överenskommelser. Så har också skett i 6 § förordningen med instruktion för Finansinspektionen. Överenskommelser som följer av fjärde penningtvättsdirektivet omfattas av 6 § 3 i nyss nämnda förordning. Denna bestämmelse bör ändras så att bemyndigandet i stället avser överenskommelser enligt artikel 37.1 i sjätte penningtvättsdirektivet. Utredningen bedömer således att artikel 37.1 bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regerings-

formen. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

Vad gäller frågan om utbyte av information som har ursprung i en annan medlemsstat gör utredningen följande överväganden. Sekretess gäller hos Finansinspektionen för uppgifter om affärs- eller driftförhållanden och ekonomiska eller personliga förhållanden som inspektionen har fått enligt avtal med centralbanker och banktillsynsmyndigheter inom EU (30 kap. 7 § OSL och 8 § OSF). Om sekretess gäller, får de sekretessbrytandebestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket OSL inte tillämpas i strid med det aktuella avtalet. Möjligheterna att använda uppgifter som omfattas av sekretess på annat sätt än för att fullgöra sina skyldigheter i fråga om bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism, tillsynsreglering och tillsyn över kreditinstitut och finansiella institut är således starkt begränsade.

Genom regleringen säkerställs att informationen inte får användas för annat ändamål än att utföra dessa myndigheters tillsynsuppdrag. Uppgifter som Finansinspektionen har mottagit från en behörig myndighet i en annan medlemsstat på grund av sjätte penningtvättsdirektivet omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 a § OSL.

Finansinspektionen är skyldiga att, inom en månad från under-tecknandet av ett samarbetsavtal med tredjeland, anmäla det till Amla (artikel 37.3). Denna skyldighet bör enligt utredningens bedömning regleras. Detta bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen alltså att Finansinspektionens möjlighet att ingå överenskommelser om samarbete och informationsutbyte och skyldigheten att anmäla ingångna avtal till Amla bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Beträffande begränsningar gällande användningen av uppgifter som har sitt ursprung i en annan medlemsstat bedömer utredningen, med hänsyn till sekretessregleringarna som redovisats ovan, att svensk rätt redan uppfyller sjätte penningtvättsdirektivets krav.

14 Behandling av personuppgifter och lagring av uppgifter

14.1 Inledning

Sjätte penningtvättsdirektivet innehåller flera bestämmelser som syftar till ett ökat informationsutbyte. Ett ökat informationsutbyte är nödvändigt för att kunna bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är emellertid också viktigt att värna skyddet för den personliga integriteten. En reglering av personuppgiftsbehandlingen behövs därför för att informationsutbyte ska kunna ske på ett väl avvägt sätt. Sjätte penningtvättsdirektivet innehåller av den orsaken bestämmelser om behandling av personuppgifter som ska genomföras i svensk rätt. Penningtvättsförordningen innehåller därutöver en nationell valmöjlighet i fråga om vilken tid uppgifter ska lagras. I detta kapitel kommer utredningen att redogöra för sina överväganden och förslag i dessa delar.

14.2 Nuvarande reglering

14.2.1 Allmänna regler om personuppgiftsbehandling

Den generella regleringen om behandling av personuppgifter finns i EU:s dataskyddsförordning.¹ Förordningen ska tillämpas på all behandling av personuppgifter, om behandlingen helt eller delvis sker på automatisk väg eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). EU:s dataskyddsförordning är bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Medlemsstaterna tillåts emellertid att komplettera förordningen med nationell lagstiftning. Bestäm-

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG.

melser som kompletterar dataskyddsförordningen på ett generellt plan har i svensk rätt införts genom lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (kompletteringsförordningen).

Inom det brottsbekämpande området finns det särskilda bestämmelser för behandling av personuppgifter. Bestämmelserna bygger på EU:s dataskyddsdirektiv.² Behandling av personuppgifter som omfattas av dataskyddsdirektivet är undantagen från tillämpningsområdet för EU:s dataskyddsförordning.

Dataskyddsdirektivet genomförs i svensk rätt i huvudsak genom brottsdatalagen (2018:1177), som är en ramlag. Därutöver gäller särskilda registerförfattningar, exempelvis polisens brottsdatalag och lagen (2018:1699) om kriminalvårdens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Avgörande för vilket regelverk som blir tillämpligt är myndighetens syfte med personuppgiftsbehandlingen (jfr artikel 2 i EU:s dataskyddsförordning och 1 kap. 2 § brottsdatalagen).

Även om brottsbekämpande myndigheter, tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare tillämpar olika regelverk för sin behandling av personuppgifter finns det betydande likheter mellan regelverken. Behandlingen av personuppgifter ska i varje enskilt fall ha en rättslig grund. För brottsbekämpande myndigheter anges den rättsliga grunden direkt i dataskyddsdirektivet, brottsdatalagen och tillhörande registerförfattningar (se t.ex. 2 kap. 1 § polisens brottsdatalag). Brottsbekämpande myndigheter har rätt att behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att de ska kunna utföra sina uppgifter att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller utreda och lagföra brott.

För personuppgiftsbehandling som faller utanför brottsdatalagens tillämpningsområde behöver den rättsliga grunden sökas på annat håll. Detsamma gäller även myndigheter med brottsbekämpande uppdrag när de behandlar personuppgifter för andra ändamål än brottsbekämpning. I artikel 6 i dataskyddsförordningen uttrycks det grundläggande kravet att det ska finnas en giltig rättslig grund för varje

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.

behandling av personuppgifter. För myndigheters del är den rättsliga grunden som vanligen bör tillämpas artikel 6.1 e i förordningen, dvs. behandling som är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Alla uppgifter som riksdag eller regering har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse.³

Även den behandling som verksamhetsutövare utför för att bekämpa penningtvätt eller finansiering av terrorism anses vara av allmänt intresse. Det framgår av såväl skälen till penningtvättsförordningen som till sjätte penningtvättsdirektivet och kommer även till uttryck i 5 kap. 2 § penningtvättslagen, där det anges att en verksamhetsutövare får behandla personuppgifter i syfte att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen.

Utöver att den personuppgiftsansvarige ska ha en rättslig grund för den behandling av personuppgifter som utförs ställer regelverket upp ytterligare krav. Grundläggande principer som följer av artikel 5 i dataskyddsförordningen och artikel 4 i dataskyddsdirektivet och som i huvudsak är gemensamma för regelverken är att personuppgifter ska

- behandlas på ett lagligt och korrekt sätt,
- samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte behandlas på ett sätt som står i strid med dessa ändamål,
- vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de syften för vilka de behandlas,
- vara korrekta och, om nödvändigt, uppdaterade,
- inte möjliggöra identifiering av den registrerade under längre tid än nödvändigt, och
- behandlas på ett sätt som säkerställer säkerheten för uppgifterna.

14.2.2 Regler om personuppgiftsbehandling i penningtvättslagen

EU:s dataskyddsförordning är tillämplig för verksamhetsutövares personuppgiftsbehandling. Beträffande behandling av personuppgifter för bekämpning av penningtvätt och terrorism kompletteras EU:s

³ Prop. 2017/18:105 s. 56 f.

dataskyddsförordning av särskilda bestämmelser i penningtvättslagen. Bestämmelserna finns i penningtvättslagens femte kapitel. En verksamhetsutövare får behandla personuppgifter i syfte att kunna fullgöra sina skyldigheter enligt penningtvättslagen (5 kap. 2 §). För vissa slags personuppgifter ställer lagen upp särskilda begränsningar. Känsliga personuppgifter (dvs. sådana personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning och där bl.a. personuppgifter som avslöjar politiska åsikter eller religiös övertygelse eller uppgifter om hälsa ingår) och personuppgifter om lagöverträdelse får behandlas endast om det är nödvändigt för vissa specifikt angivna ändamål. Bland dessa ingår att bedöma den risk som kan förknippas med kundrelationen eller för att uppfylla övervakningsskyldigheten (5 kap. 5 och 6 §§).

En verksamhetsutövers register med uppgifter om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism får inte samköras med motsvarande register hos någon annan. Undantag gäller dock i vissa fall för register hos en filial till en finansiell verksamhetsutövare som är etablerad i ett land utanför EES eller om samkörning sker mellan finansiella verksamhetsutövare som ingår i samma koncern och hör hemma inom EES (5 kap. 8 och 9 §§).

Det är centralt för bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism att behandling av personuppgifter ibland kan ske utan att den som uppgiften avser får vetskap om behandlingen. För vissa uppgifter görs det därför undantag från den rättighet som den vars personuppgifter behandlas annars har att få information om personuppgiftsbehandlingen (5 kap. 7 §). Vidare gäller det för den som är verksam hos en verksamhetsutövare i vissa avseenden tystnadsplikt avseende att personuppgiftsbehandling har skett (5 kap. 11 §). Genom en lagändring år 2023 har det tillkommit bestämmelser som rör information för registrerade och tystnadsplikt beträffande clearingbolag och tillhandahållare av finansiell infrastruktur för omedelbara betalningar (5 kap. 12 och 13 §§).

14.2.3 Regler om lagring av uppgifter i penningtvättslagen

En verksamhetsutövare är skyldig att under fem år bevara handlingar och uppgifter som avser åtgärder för kundkännedom och transaktioner som genomförts inom ramen för affärsförbindelser eller vid enskilda transaktioner som omfattas av krav på åtgärder för kundkänne-

dom (5 kap. 3 §). Om det är nödvändigt för att förebygga, upptäcka eller utreda penningtvätt eller finansiering av terrorism får handlingar och uppgifter bevaras under en längre tid, dock längst under tio år (5 kap. 4 §). Uppgifterna som avses är kundkännedomsuppgifter och penningtvättsrapporter. Tiden ska räknas från det att åtgärderna eller transaktionerna utfördes eller, i de fall då en affärsförbindelse har etablerats, affärsförbindelsen upphörde. Om en enstaka transaktion inte har genomförts till följd av misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism, ska tiden räknas från det att avståendet skedde.

Bevarandet av handlingar och uppgifter syftar till att göra det möjligt för Polismyndigheten och andra myndigheter att förebygga, upptäcka eller utreda penningtvätt och finansiering av terrorism.⁴ Frågan om det är nödvändigt att bevara uppgifterna under mer än fem år är således beroende av om en myndighet anser sig ha behov av uppgiften för de angivna ändamålen. Det är alltså normalt sett inte verksamhetsutövarens sak att bedöma om handlingarna i ett ärende bör bevaras under längre tid än fem år. Tillsynsmyndigheterna kan däremot uppmärksamma verksamhetsutövare på att ett sådant behov finns. Tillsynsmyndigheterna får också meddela föreskrifter om förutsättningarna för en längre bevarandetid än fem år (8 kap. 1 § 16). Finansinspektionen, Spelinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen samt länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län kan alltså meddela föreskrifter för de verksamhetsutövare som står under respektive myndighets tillsyn (18 § 12 2009 års förordning). Exempel på sådana föreskrifter finns till exempel i 5 kap. 2 § i FFFS 2017:11 (Finansinspektionens författningssamling).

14.3 De nya EU-reglerna

14.3.1 Behandling av personuppgifter

Utredningens förslag: Det ska införas en bestämmelse som ger behöriga myndigheter möjlighet att behandla känsliga personuppgifter och personuppgifter om lagöverträdelse för ändamålen i sjätte penningtvättsdirektivet.

⁴ Prop. 2016/17:173 s. 317.

Utredningens bedömning: Vilka myndigheter som är behöriga myndigheter bör anges i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Lagstiftningsåtgärder är inte nödvändiga för att genomföra sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om ytterligare skyddsåtgärder vid personuppgiftsbehandling.

Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om personuppgiftsbehandling finns i artikel 53 och berör de behöriga myndigheternas hantering av personuppgifter. Med behörig myndighet avses finansunderrättelseenheten, tillsynsmyndigheter, myndigheter som har till uppgift att utreda eller lagföra penningtvätt eller som har till uppgift att spåra, beslagta eller frysa och förverka tillgångar som härrör från brott och myndigheter med specifikt ansvar för att bekämpa penningtvätt eller finansiering av terrorism (artikel 2.31 penningtvättsförordningen). För verksamhetsutövare regleras personuppgiftsskyddet i artikel 55 i penningtvättsförordningen, några motsvarigheter till 5 kap. 5 och 6 §§ penningtvättslagen kommer därför inte att finnas i den nya penningtvättslagen. För de behöriga myndigheterna finns regleringen, som ovan redovisat, däremot i sjätte penningtvättsdirektivet.

Bestämmelserna rör vissa kategorier av personuppgifter. Av artikel 53 i sjätte penningtvättsdirektivet framgår det, i den utsträckning det är absolut nödvändigt för direktivets ändamål, att behöriga myndigheter får behandla känsliga personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning och personuppgifter om fällande domar i brottmål samt överträdelser som avses i artikel 10 i samma förordning.

Utredningen föreslår därför att det i den nya penningtvättslagen införs en bestämmelse med den innebörden.

För att underlätta tillämpningen bör det anges vilka myndigheter som är behöriga myndigheter. Eftersom det kan finnas behov av att ändra vilka som ska tillhöra den kategorin relativt snabbt talar det för en reglering på förordningsnivå. Så har också skett i exempelvis förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet och förordningen (2022:620) om finansiell information i brottsbekämpningen. Utredningen bedömer således att vilka myndigheter som är behöriga myndigheter ska anges i föreskrifter på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

Behandlingen av personuppgifter får ske under förutsättning att lämpliga skyddsåtgärder vidtas för att garantera de registrerades rättigheter och friheter. Vissa ytterligare skyddsåtgärder specificeras också i en punktlista. Dessa skyddsåtgärder innebär att informationen bara får behandlas av särskilt utsedd personal vid myndigheterna, att personalen ska hålla hög yrkesmässig standard och att tekniska och organisatoriska åtgärder ska vidtas för att säkerställa en hög säkerhetsstandard för uppgifterna (artikel 53.1).

Skyddsåtgärderna som anges i artikel 53.1 ska också tillämpas på behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om brottmålsdomar och lagöverträdelser som sker inom EU:s institutioner, byråer och organ (artikel 53.2). Samtliga medlemsstater erkänner att bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är ett viktigt allmänintresse.

Vad gäller de ytterligare skyddsåtgärder som direktivet föreskriver kring de behöriga myndigheternas personal och kompetensen hos denna samt tekniska och organisatoriska standarder hos myndigheterna gör utredningen följande överväganden kring befintlig lagstiftning och dess förenlighet med direktivet.

För finansunderrättelseenheten och brottsbekämpande myndigheter finns reglering i brottsdatalagen och brottsdataförordningen samt i myndigheternas registerförfattningar.

Myndigheterna är ansvariga för att tillgången till personuppgifter begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter (3 kap. 6 § brottsdatalagen). Vid tilldelning av behörighet för åtkomst till personuppgifter ska, utöver behovet av uppgifterna, utbildning och erfarenhet särskilt beaktas (3 kap. 5 § brottsdataförordningen). Det ska finnas rutiner för tilldelning, förändring, borttagning och regelbunden uppföljning av behörigheter för åtkomst till personuppgifter samt särskilda begränsningar av tillgången till uppgifter om tidigare brottsmisstankar (3 kap. 6 och 7 §§ brottsdataförordningen). Kravet på behörighetsbegränsning syftar till att minska den interna exponeringen och spridningen av personuppgifter. Vid direktåtkomst ansvarar den mottagande myndigheten för att den egna personalen inte ges tillgång till fler personuppgifter i det it-system som åtkomsten avser än vad arbetsuppgifterna motiverar.⁵

Brottsdatalagen innehåller också bestämmelser om tekniska och organisatoriska åtgärder. Organisatoriska åtgärder är exempelvis att

⁵ Prop. 2017/18:232 s. 456.

anta interna strategier för dataskydd, att informera och utbilda personalen och att säkerställa en tydlig ansvarsfördelning. Åtgärder som vidtas för att visa att behandlingen är författningsenlig kan t.ex. vara dokumentation av it-system, behandlingar och vidtagna åtgärder och teknisk spårbarhet genom loggning och logguppföljning (3 kap. 2 § brottsdatalagen). Det finns också skyldigheter för myndigheterna att ha inbyggt dataskydd, dataskydd som standard och att det förs loggar över personuppgiftsbehandling i automatiska behandlingssystem (3 kap. 3–5 §§ brottsdatalagen).

Inbyggt dataskydd innebär att grundläggande dataskyddsprinciper integreras i behandlingen som exempelvis uppgiftsminimering, dvs. att så få personuppgifter som möjligt samlas in och hanteras, och att personuppgifter inte behandlas längre än vad som behövs eller används på ett otillåtet sätt.

Dataskydd som standard innebär att de automatiska systemen styr användaren mot att arbeta integritetssäkert. Grundinställningarna ska vara satta så att inte mer information än nödvändigt samlas in eller visas.

En logg är en behandlingshistorik som sparas under en viss tid. Det är en teknisk funktion i systemet som ska fungera automatiskt och som inte ska gå att ändra eller påverka på annat sätt. En logg bör vara så detaljerad att den kan användas för att utreda felaktig eller obehörig användning av personuppgifter. Syftet med loggning är dels att verka förebyggande, dels att ge den personuppgiftsansvarige en möjlighet att kontrollera användningen av systemen och att upptäcka felaktig eller obehörig användning av personuppgifterna.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att kravet på ytterligare skyddsåtgärder i sjätte penningtvättsdirektivet för finansunderrättelseenheten och brottsbekämpande myndigheter är uppfyllt genom befintlig reglering i brottsdatalagen och brottsdataförordningen samt i myndigheternas registerförfattningar.

För tillsynsmyndigheterna finns regleringen i EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen och kompletteringsförordningen. Av artikel 25 i dataskyddsförordningen framgår att den personuppgiftsansvariga ska vidta organisatoriska och tekniska åtgärder för att säkerställa att endast personuppgifter som är nödvändiga för varje specifikt ändamål med behandlingen behandlas. Organisatoriska åtgärder kan exempelvis vara interna föreskrifter om vilka anställda som får ta del av uppgifter. Tekniska åtgärder kan vara inbyggt dataskydd och dataskydd som standard eller andra liknande åtgärder.

Personuppgiftsansvariga som hanterar känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser i stor omfattning är skyldiga att göra en konsekvensbedömning som ska innehålla de åtgärder som planeras för att hantera riskerna, inbegripet skyddsåtgärder, säkerhetsåtgärder och rutiner för att säkerställa skyddet av personuppgifterna och för att visa att dataskyddsförordningen efterlevs (artikel 35.3 och 35.7 dataskyddsförordningen). Tillsynsmyndigheterna har alltså redan genom dataskyddsförordningen en skyldighet att vidta skyddsåtgärder vid hanteringen av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser.

Utredningen bedömer att ytterligare reglering för tillsynsmyndigheterna inte behövs för att uppfylla kraven i artikel 53 i sjätte penningtvättsdirektivet.

Sammantaget bedömer utredningen således att befintlig svensk reglering för finansunderrättelseenheten, brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter uppfyller sjätte penningtvättsdirektivets krav på ytterligare skyddsåtgärder och att några lagstiftningsåtgärder i denna del därför inte är nödvändiga.

14.3.2 Konflikten mellan penningtvättsregelverket och dataskyddsregelverket

Utredningens bedömning: Det saknas för närvarande förutsättningar att införa bestämmelser i syfte att reglera förhållandet mellan penningtvättsregelverket och dataskyddsregelverket. Tolkningen av förenligheten av dessa regelverk samt bedömningen av precisionen och tydligheten i penningtvättsförordningens rättsliga förpliktelser bör överlämnas till rättstillämpningen.

Verksamhetsutövarna kommer i fråga om hantering av personuppgifter att tillämpa artikel 55 i penningtvättsförordningen. Från Svenska Bankföreningen (Bankföreningen), som är en branschorganisation för banker i Sverige, har det i en skrivelse till utredningen framförts kritik mot den nu gällande lagstiftningen i 5 kap. 5 och 6 §§ penningtvättslagen samt en oro för att artikel 55 i penningtvättsförordningen inte kommer att åtgärda de uppkomna problemen. Problematiken består i att bankerna inte kan utföra de åtgärder som de bedömer att nödvändiga för att uppfylla kraven i penningtvättslagstiftningen med

hänsyn till IMY:s tolkning av dataskyddsreglerna. Bankerna hamnar då i en situation då de antingen bryter mot penningtvättsregelverket eller dataskyddsregelverket.

Verksamhetsutövarna är skyldiga att övervaka kundernas transaktioner och aktiviteter för att upptäcka oegentligheter som skulle kunna vara penningtvätt eller terrorismfinansiering. Om det för de nämnda brottstyperna finns en brottsmisstanke ska en verksamhetsutövare reagera. Brottsmisstanken kan vara mycket låg och det räcker att är fråga om en avvikelse från det normala som saknar rimlig förklaring för att verksamhetsutövarna ska vidta åtgärder. Verksamhetsutövarnas uppgift är dock inte att utreda brott. Informationen om misstankarna ska granskas och rapporteras till Finanspolisen eller beaktas i riskbedömningar och kan därmed behöva delas med andra delar av en koncern. I vissa fall behöver informationen delas med utomstående inom ramen för en beslutad samverkan.

Enligt Bankföreningen är det är framför allt den svenska tolkningen av vad som utgör personuppgifter om lagöverträdelse som vållat bankerna problemen som beskrivits ovan. Frågan om i vilken utsträckning brottsmisstankar omfattas av begreppet lagöverträdelse som innefattar brott har varit föremål för diskussion. I tiden före EU:s dataskyddsförordning reglerades saken i den numera upphävda personuppgiftslagen (1998:204).

Högsta förvaltningsdomstolen har i det s.k. TankStopp-målet (HFD 2016 ref. 8) uttalat att registrering av uppgifter om fordon som förekommit i samband med obetalda tankningar ska anses innefatta en behandling av personuppgifter om lagöverträdelse som innefattar brott i den mening som avses i personuppgiftslagen. Dataskyddsutredningen⁶ har mot denna bakgrund, i avsaknad av klargörande EU-rättslig praxis, bedömt att misstankor om brott bör omfattas av artikel 10 i dataskyddsförordningen i samma utsträckning som de gjorde enligt personuppgiftslagen.⁷ Även tidigare förarbetsuttalanden till penningtvättslagen om att brottsmisstankor utgör lagöverträdelse från tiden då personuppgiftslagen gällde pekar i samma riktning.⁸

I propositionen till dataskyddsförordningen ansåg regeringen att det inte var säkert att praxis enligt personuppgiftslagen om personuppgifter som rör lagöverträdelse fortfarande var aktuell med hän-

⁶ SOU 2017:39.

⁷ SOU 2017:39 s. 193.

⁸ Prop. 2014/15:80 s. 43 f. och prop. 2016/17:173 s. 310–311.

syn till att artikel 10 i dataskyddsförordningen hade en annan utformning än motsvarande reglering i det då gällande dataskyddsdirektivet⁹ och personuppgiftslagen.¹⁰ Artikel 10 i dataskyddsförordningen har efter propositionsuttalandet ändrats i den svenska språkversionen till att i relevant del ha samma utformning som den i personuppgiftslagen. Mot den bakgrunden gör utredningen bedömningen att den osäkerhet som regeringen lyfte fram i propositionen till dataskyddsförordningen inte längre föreligger.

I senare förarbetsuttalanden har regeringen ansett att brottsmisstankar alltjämt utgör personuppgifter om lagöverträdelser.¹¹ IMY har vidare i ett ställningstagande den 8 december 2021 bedömt att uttrycket personuppgifter som rör lagöverträdelser som innefattar brott i artikel 10 i dataskyddsförordningen kan omfatta brottsmisstankar, även om något rättsligt förfarande inte inletts.¹² Enligt IMY:s bedömning krävs det att uppgifterna har en viss konkretionsgrad. En tillräcklig konkretionsgrad har nåtts om uppgifterna avser ett visst brott eller en viss brottskategori. Av IMY:s ställningstagande framgår också att tolkningen av artikel 10 skiljer sig åt mellan medlemsländerna och att Tyskland inte bedömer att brottsmisstankar omfattas av artikeln.¹³

EU-domstolens praxis ger i dagsläget inte något svar på frågan om artikel 10 är tillämplig på uppgifter om misstankar om brott när det inte inletts något rättsligt förfarande. Det finns inte heller något tydligt svar på frågan i beslut eller vägledning från Europeiska dataskyddsstyrelsen (EDPB).

Syftet med både dataskyddsförordningen och penningtvättsförordningen är att harmonisera lagstiftningen inom EU. Det framstår mot denna bakgrund som olyckligt att innebörden av artikel 10 tolkas på olika sätt i olika medlemsstater. Som redovisats ovan förefaller den svenska uppfattningen, i väntan på vägledning från EU-domstolen, vara att brottsmisstankar omfattas.

För att möjliggöra för verksamhetsutövare att hantera personuppgifter som rör lagöverträdelser finns 5 kap. 6 § penningtvättslagen.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

¹⁰ 2017/2018:105 s. 99.

¹¹ Prop. 2021/22:59 s. 47 och 74.

¹² IMY: Rättsligt ställningstagande IMYRS 2021:1 – innebörden av begreppet ”personuppgifter som rör lagöverträdelser som innefattar brott” i artikel 10 i dataskyddsförordningen s. 15–16.

¹³ IMYRS 2021:1 s. 5–6 och 13.

Den anger att personuppgifter som avses i artikel 10 dataskyddsförordningen får behandlas endast om det är nödvändigt för att

1. bedöma den risk som kan förknippas med kundrelationen enligt 2 kap. 3 §,
2. uppfylla övervakningsskyldigheten enligt 4 kap. 1 §,
3. bedöma misstänkta transaktioner och aktiviteter enligt 4 kap. 2 §,
4. lämna uppgifter enligt 4 kap. 3 och 6 §§, och
5. lämna uppgifter i samverkan enligt 4 a kap.

Under dessa förutsättningar ska verksamhetsutövarna alltså kunna behandla personuppgifter om lagöverträdelse. Enligt artikel 6.1 i dataskyddsförordningen krävs att en behandling av personuppgifter har stöd i någon av de rättsliga grunder som anges där. Av artikel 6.1 c följer att behandling av personuppgifter är tillåten om behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Enligt 5 § 2 kompletteringsförordningen får personuppgifter som rör lagöverträdelse som innefattar brott behandlas om behandlingen är nödvändig för att en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning ska kunna fullgöras. Den rättsliga förpliktelsen ska uppfylla kraven på precision och tydlighet. Om förpliktelsen är för svepande och ger den personuppgiftsansvarige en alltför stor handlingsfrihet i fråga om hur den ska uppfyllas kan den inte utgöra rättslig grund enligt artikel 6.1 c.¹⁴

IMY har i beslut den 30 september 2022 som rörde en ansökan från Danske Bank bedömt att 2 kap. 3 § penningtvättslagen är för otydlig och oprecis för att anses utgöra en rättslig förpliktelse av sådan precision och tydlighet att den kan ligga till grund för den aktuella behandlingen av personuppgifter, som bestod i att kontrollera nya kunder mot en inom koncernen intern s.k. observationslista.¹⁵ I ett annat mål har Förvaltningsrätten i Stockholm kommit fram till samma slutsats om 2 kap. 3 § penningtvättslagen.¹⁶ Frågan har dock än så länge inte prövats i något mål av kammarrätt eller Högsta förvaltningsdomstolen.

Verksamhetsutövarna är skyldiga att både följa dataskydds- och penningtvättsregelverket. Att bestämmelser i penningtvättslagstift-

¹⁴ Jfr SOU 2017:39 s. 114 f. och artikel 29-gruppens yttrande 6/2014, WP 217, s. 20 f.

¹⁵ IMY:s beslut 2022-09-30 i dnr DI-2021-2183.

¹⁶ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 31 januari 2022 i mål nr 28259-20.

ningen av IMY inte bedöms tillräckligt precisa för att utgöra en rättslig förpliktelse är ett problem. En skillnad gentemot tidigare är att verksamhetsutövarnas skyldigheter nu kommer att regleras i penningtvättsförordningen, som är direkt tillämplig. Bestämmelserna i penningtvättsförordningen har också en annan utformning än de i penningtvättslagen. Det är oklart om de rättsliga förpliktelseerna i penningtvättsförordningen kommer att anses som tillräckligt precisa och tydliga.

Sammantaget kan rättsläget, med tanke på frånvaron av såväl EU-rättslig praxis som svensk överrättspraxis och dessutom ny lagstiftning, enligt utredningens mening bedömas som oklart. En eventuell ytterligare lagreglering i svensk rätt får inte strida mot dataskyddsförordningen eller penningtvättsförordningen. Tolkningen av regelverkens förenlighet och frågan om de rättsliga förpliktelseerna i penningtvättsförordningen uppnår tillräcklig precision och tydlighet bör mot bakgrund av det ovan anförda enligt utredningens bedömning överlämnas till rättstillämpningen. Det kan också noteras att IMY har föreskriftsrätt i fråga om i vilka fall andra än myndigheter får behandla personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning (6 § kompletteringsförordningen).

14.3.3 Lagring av uppgifter

Utredningens bedömning: Bestämmelserna i penningtvättsförordningen kommer att ersätta nuvarande reglering i penningtvättslagen och innebära en lagringstid om tio år.

Möjligheten för medlemsstaterna enligt penningtvättsförordningen att införa särbestämmelser om lagring av information och handlingar i vissa rättsliga förfaranden rörande penningtvätt eller finansiering av terrorism som pågick när förordningen började tillämpas bör inte genomföras.

Penningtvättsförordningen föreskriver att verksamhetsutövare ska lagra vissa handlingar och uppgifter i enlighet med nationell rätt för att finansunderrättelseenheten eller andra behöriga myndigheter ska kunna förebygga, upptäcka och utreda möjlig penningtvätt eller finansiering av terrorism (artikel 56). Bevarandet ska, när det gäller åtgärder för kundkännedom, avse en kopia av de dokument och upp-

gifter som är nödvändiga för att uppfylla kraven som fastställs i fråga om åtgärder för kundkännedom. Det ska även inkludera information som framkommit med hjälp av medel för elektronisk identifiering, och resultaten av analys av misstänkta transaktioner.

Därutöver ska styrkande handlingar och registreringar av transaktioner i form av originalhandlingar eller i rättsliga förfaranden godkända kopior enligt tillämplig nationell rätt, vilka behövs för att identifiera transaktioner (artikel 56.1 penningtvättsförordningen). Informationen ska sparas i en period om tio år efter det att affärsförbindelsen med kunden har upphört eller efter den dag då en enstaka transaktion utfördes. Efter utgången av den lagringstiden ska verksamhetsutövaren förstöra personuppgifterna (artikel 56.3 penningtvättsförordningen).

I fjärde penningtvättsdirektivet var utgångspunkten en lagringstid om fem år. Den kunde under vissa förutsättningar förlängas med ytterligare fem år. I svensk rätt genomfördes dessa bestämmelser genom 5 kap. 3 och 4 §§ penningtvättslagen. I penningtvättsförordningen kommer tio år gälla som lagringstid i alla situationer.

Artikel 56.4 i penningtvättsförordningen innehåller en nationell valmöjlighet att ta ställning till. Valmöjligheten är en undantagsreglering och en liknande artikel fanns i det fjärde penningtvättsdirektivet. Den innebär följande.

Medlemsstaterna har möjligheten att ge en rätt eller kräva att verksamhetsutövare ska lagra information eller handlingar i pågående rättsliga förfaranden i tio år från och med det datum då penningtvättsförordningen börjar tillämpas. Detta gäller om ytterligare lagringstid är nödvändig och proportionerlig för att förebygga, upptäcka, utreda eller lagföra misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Bestämmelsen ger alltså möjligheten att i rättsliga förfaranden som pågår vid datumet för då förordningen blir tillämplig föreskriva en lagringstid om tio år. En sådan reglering skulle ha en kortsiktig och begränsad betydelse och dessutom skulle dess relevans avta med tiden. Vid genomförandet av fjärde penningtvättsdirektivet fann lagstiftaren inte skäl att införa någon sådan bestämmelse.¹⁷

Utredningen gör, mot bakgrund av vad som anförts, bedömningen att det saknas skäl att införa en undantagsbestämmelse om lagring av information och handlingar för de rättsliga förfarandena som pågick när förordningen började tillämpas.

¹⁷ Prop. 2016/17:173 s. 318, bet. 2016/17:FiU32 s. 32-34 och rskr. 2016/17:341.

15 Tillsyn

15.1 Inledning

Finansinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen, Revisorsinspektionen, Spelinspektionen och Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götaland och Skåne län är tillsynsmyndigheter enligt penningtvättslagstiftningen. Sveriges Advokatsamfund är ett självreglerande organ med ansvar för tillsyn över advokater och advokatbolag. Bestämmelserna som rör tillsyn finns i flera olika lagar, bland annat penningtvättslagen och de olika rörelselagarna. Den svenska tillsynsregleringen uppfyller till stor del sjätte penningtvättsdirektivets krav. Detta beror på att kraven i direktivet huvudsakligen är samma som i tidigare direktiv. Utredningen kommer därför endast kortfattat att beröra de delar där nuvarande lagstiftning är tillräcklig eller där det är fråga om att föra över penningtvättslagens bestämmelser till den nya penningtvättslagen. Om ändringar krävs kommer dessa motiveras utförligare.

I detta kapitel behandlar utredningen sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om tillsyn, artiklarna 29–34, och artikel 6 beträffande kontroller av företagsledning och verkliga huvudmän samt artikel 16 i den del den berör tillsynsmyndigheterna.

15.2 Kontroller av företagsledning och verkliga huvudmän i vissa verksamhetsutövare

Utredningens förslag: Penningtvättslagens bestämmelser om lämplighetsprövning av ledningspersoner och verkliga huvudmän ska föras över till den nya penningtvättslagen. Detsamma gäller bestämmelserna som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att förelägga verksamhetsutövare att vidta åtgärder för att en person inte längre ska vara verklig huvudman. I den bestämmelsen ska det fram-

gå att föreläggandet kan riktas mot verksamhetsutövaren och att denne kan föreläggas att upphöra med verksamheten.

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om tillsynsmyndigheternas möjlighet att kontrollera personer i belastningsregistret bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

I övrigt kräver sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om kontroller av företagsledning och verkliga huvudmän inte några lagstiftningsåtgärder.

Medlemsstaterna ska ställa krav på att tillsynsmyndigheterna ska kontrollera att ledningspersoner och verkliga huvudmän i vissa verksamheter är lämpliga. De verksamheter som avses är valutaväxlings- och checkinlösningskontor, tjänsteleverantörer till trustar eller bolag och tillhandahållare av speltjänster (artikel 6.1).

Motsvarande bestämmelse finns i fjärde penningtvättsdirektivet (artikel 47.2). Den artikeln genomförs genom bestämmelser i lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet och spellagen (2018:1138). I 3 § valutaväxlingslagen finns lämplighetskrav för ägare och ledning och genom 11 § samma lag ska Finansinspektionen kontrollera vid anmälan och vid behov att lämplighetskravet är uppfyllt. Av 11 § valutaväxlingslagen framgår också att Finansinspektionen kan förelägga verksamhetsutövaren att vidta rättelse eller att verksamheten ska upphöra och förelägga en aktieinnehavare att avyttra aktier så ett innehav inte längre är kvalificerat eller byta ut den diskvalificerade ledningspersonen. Liknande bestämmelser finns i 4 kap. 2 och 3 §§ samt 18 kap. 15 och 16 §§ spellagen. Utredningen bedömer att nuvarande reglering uppfyller direktivets krav och att ytterligare lagstiftningsåtgärder därför inte är nödvändiga.

Medlemsstaterna ska säkerställa att tillsynsmyndigheterna vidtar åtgärder för att personer inom vissa verksamhetsområden som dömts för penningtvättsbrott, för brott till penningtvätt och finansiering av terrorism eller medhjälp till sådan brottslighet inte ska få yrkeslegitimation, inneha ledande befattningar eller vara verkliga huvudmän. Det gäller för revisorer, oberoende jurister, fastighetsmäklare, handlare inom konst och ädelstenar, personer tillhandahåller vissa gräsrotsfinansieringstjänster och investeringsmigration samt kreditgivare som

inte är kreditinstitut (artikel 6.2). En i stort sett likadan reglering finns i fjärde penningtvättsdirektivet (artikel 47.3).

Enligt 3 § revisorslagen (2001:883) ska Revisorsinspektionen bland annat pröva frågor om auktorisation, godkännande och registrering enligt revisorslagen och utöva tillsyn över revisorer och registrerade revisionsbolag. För att bli auktoriserad eller godkänd revisor måste bland annat krav på lämplighet och redbarhet uppfyllas (4–6 §§ revisorslagen). Auktorisation, godkännande och registrering kan upphävas med stöd av 32–34 §§ revisorslagen. Det kan ske om en revisor inte längre uppfyller kraven på bl.a. redbarhet och övrig lämplighet. I fastighetsmäklarlagen (2021:516) finns motsvarande reglering vad gäller registrering, återkallelse av registrering och ingripanden mot ledningspersoner (2 kap. 8 och 9 §§ samt 4 kap. 4, 5 och 7 §§). För övriga verksamhetsutövare som nämns i artikel 6.2 och står under länsstyrelsernas tillsyn finns regleringen i penningtvättslagen (7 kap. 6 och 9 §§). Den som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet får inte ägna sig åt anmälningspliktig verksamhet eller vara verklig huvudman för en juridisk person som bedriver sådan verksamhet. Länsstyrelsen kan då förelägga verksamhetsutövaren att vidta rättelse, upphöra med verksamheten eller vidta de åtgärder som behövs för att den olämpliga personen inte längre ska vara verklig huvudman. Det bör förtydligas, genom en mindre ändring av bestämmelsen, att ett föreläggande om att vidta de åtgärder som behövs för att den olämpliga personen inte längre ska vara verklig huvudman kan riktas mot verksamhetsutövaren och att verksamhetsutövaren kan föreläggas att upphöra med verksamheten.

Utredningen bedömer att den befintliga regleringen, tillsammans med den justering utredningen föreslår, är tillräcklig för att uppfylla direktivets krav. Penningtvättslagens bestämmelser behöver dock föras över till den nya penningtvättslagen.

Tillsynsmyndigheterna ska också kunna kontrollera att kraven i artikel 6.1 och 6.2 fortsätter vara uppfyllda. Ledningen ska särskilt kontrolleras om det finns rimliga skäl att misstänka eller om det finns en förhöjd risk för penningtvätt och finansiering av terrorism (artikel 6.3).

Att en verksamhetsutövare är skyldig att anmäla ändringar när det gäller verkliga huvudmän följer av 2 kap. 3 § registerlagen. Den lagen kommer att upphävas, men motsvarande bestämmelser finns i penningtvättsförordningen (artikel 45. a och 46. b). Av 7 kap. 6 § pen-

ningtvättslagen och rörelselagarna följer att verksamhetsutövaren ska anmäla förändringar i ledningen till tillsynsmyndigheten. Anmälan enligt registerlagen sker till Bolagsverket, men Bolagsverket får medge tillsynsmyndigheterna direktåtkomst till registret (3 kap. 3 och 5 §§ registerförordningen). Genom dessa regleringar underrättas tillsynsmyndigheterna vid förändringar av ledningen eller verklig huvudman hos verksamhetsutövarna. I valutaväxlingslagen framgår det dessutom uttryckligen att Finansinspektionen vid behov ska kontrollera att lämplighetskravet fortfarande är uppfyllt. Utredningen är av uppfattningen att befintlig lagstiftning medger att tillsynsmyndigheterna löpande, eller när det finns risk för penningtvätt och finansiering av terrorism, kan kontrollera att lämplighetskraven för ledningen är uppfyllt. Utredningen bedömer därför att artikel 6.3 inte kräver några lagstiftningsåtgärder, utöver att penningtvättslagens bestämmelser förs över till den nya penningtvättslagen.

Tillsynsmyndigheterna ska ha befogenhet att begära att personer som dömts för penningtvättsbrott, förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism ska entledigas från ledande befattningar i de verksamhetsutövare som angetts i artikel 6.1 och 6.2. Tillsynsmyndigheterna ska också ha befogenhet att entlediga olämpliga ledningspersoner (artikel 6.4). Om en person som dömts för penningtvättsbrott, förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism är verklig huvudman för en sådan verksamhetsutövare som anges i artikel 6.2 ska tillsynsmyndigheterna kunna se till att en sådan koppling kan brytas, exempelvis genom att begära att den verkliga huvudmannens aktieinnehav avyttras (artikel 6.5).

Den som inte uppfyller vandelskravet får inte ägna sig åt verksamhet som omfattas av penningtvättslagen (7 kap. 6 § penningtvättslagen). Om verksamhetsutövaren är en juridisk person, gäller det den som är verklig huvudman i den juridiska personen eller ingår i dess ledning. Tillsynsmyndigheten kan förelägga verksamhetsutövaren att vidta rättelse, eller om rättelse inte vidtas, att verksamhetsutövaren ska upphöra med verksamheten (7 kap. 9 § penningtvättslagen). Föreläggande om rättelse i en juridisk person tar främst sikte på en situation då en olämplig person ingår i verksamhetsutövarens ledning. Föreläggandet får då innebära att den juridiska personen ska skilja den diskvalificerade personen från dennes ledningsbefattning.¹ I spellagen finns också bestämmelser som innebär att Spelinspektionen kan förelägga

¹ Prop. 2016/17:173 s. 334.

om att en olämplig ledningsperson ska entledigas (se 18 kap. 15 och 16 §§ spellagen). Även fastighetsmäklarlagen innehåller en sådan bestämmelse (4 kap. 5 §). Som ovan nämnt finns också en sådan bestämmelse i valutaväxlingslagen (11 §). I dessa nämnda paragrafer i penningtvättslagen, fastighetsmäklarlagen, spellagen och valutaväxlingslagen finns också bestämmelser som gör det möjligt för tillsynsmyndigheterna att tvinga en verklig huvudman att vidta de åtgärder som behövs för att personen inte längre ska vara verklig huvudman, genom att exempelvis avyttra sitt aktieinnehav. Verksamhet som auktoriserad eller godkänd revisor och verksamhet som bedrivs av registrerade revisionsbolag omfattas av penningtvättslagstiftningen. Även ledningspersoner som inte är revisorer kan bli föremål för disciplinära åtgärder (3 a § revisorslagen). En sådan disciplinåtgärd kan exempelvis vara ett förbud att inneha en ledande befattning (32 a och 32 j §§ revisorslagen). Kraven på lämplighet och redbarhet för revisorer och revisionsbolag innebär som ovan redovisat i detta avsnitt att auktorisation och godkännande av en revisor och registrering av ett revisionsbolag kan upphävas och att Revisorsinspektionen därmed kan förhindra att olämpliga personer innehar ledningsbefattningar och dessa personers koppling till revisionsbolag kan brytas.

Utredningen bedömer således sammanfattningsvis att befintlig reglering är tillräcklig för att uppfylla direktivets krav. Penningtvättslagens bestämmelser behöver dock föras över till den nya penningtvättslagen.

Medlemsstaterna ska säkerställa att tillsynsmyndigheterna har möjlighet att kontrollera i belastningsregistret om ledningspersoner eller verkliga huvudmän dömts för relevant brottslighet (artikel 6.6).

En likadan bestämmelse finns i fjärde penningtvättsdirektivet (artikel 62.2) och genomförs genom bestämmelser i förordningen (1999:1134) om belastningsregister (se 11–13, 16 f och 21 a §§). Det krävs att tillsynsmyndigheterna har tillgång till belastningsregistret i sådan utsträckning att de kan kontrollera om personer som är föremål för en lämplighetsprövning har dömts för brott inom relevanta områden. Alla tillsynsmyndigheterna har möjlighet att få ut uppgifter från belastningsregistret för sin lämplighetsprövning enligt förordningen om belastningsregister. För exempelvis Revisorsinspektionen och Fastighetsmäklarinspektionen finns emellertid begränsningar både vad gäller personkrets och ändamål vid kontrollerna som medför att justeringar är nödvändiga. Utredningen bedömer dels att kontroller

behöver kunna ske vid behov och inte bara vid specifika situationer, dels behöver kontrollen även omfatta terroristbrott och annan grov brottslighet. Detta bör, liksom nuvarande reglering, genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

15.3 Nationella tillsynsmyndigheters befogenheter och resurser

Utredningens förslag: Penningtvättslagens bestämmelser om tillsyn ska föras över till den nya penningtvättslagen.

Utredningens bedömning: I övrigt kräver sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om nationella tillsynsmyndigheters befogenheter och resurser inga lagstiftningsåtgärder.

I artikel 29 i direktivet anges närmare vad myndigheterna ska göra i sin tillsynsverksamhet. Tillsynsmyndigheterna ska effektivt övervaka och vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att direktivet efterlevs. Medlemsstaterna ska se till att tillsynsmyndigheterna har tillräckliga befogenheter och har tillräckliga ekonomiska, personella och tekniska resurser för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Medlemsstaterna ska också se till att myndigheternas personal håller hög yrkesmässig standard, bl.a. när det gäller konfidentialitet och uppgiftsskydd, samt har stor integritet och rätt kompetens (artikel 29.1 och 29.2). För vissa verksamhetsutövare får tillsynen i stället skötas av ett självreglerande organ, förutsatt att det också har tillräckliga resurser och håller tillräckligt hög standard (artikel 29.3).

Samtliga dessa bestämmelser finns även i fjärde penningtvättsdirektivet (artikel 48). Utredningen bedömer att såväl tillsynsmyndigheterna som Advokatsamfundet har de förutsättningar som krävs för att fullgöra sitt tillsynsuppdrag. Enligt utredningens mening föranleder därför artikel 29.1–29.3 inga lagstiftningsåtgärder.

I artikel 29.4 specificeras närmare vilka uppgifter tillsynsmyndigheterna ska utföra. De ska sprida upplysningar till verksamhetsutövarna, besluta om fall där det finns specifika risker med en sektor

och riskbedömningar inte behövs, verifiera genomförandet och lämpligheten av verksamhetsutövarnas interna policys, kontroller och förfaranden samt vilka personalresurser som avsätts. Tillsynsmyndigheterna ska också regelbundet bedöma och övervaka riskerna för penningtvätt och terrorismfinansiering och övervaka så att verksamhetsutövarna fullgör sina skyldigheter beträffande riktade finansiella sanktioner. Slutligen ska tillsynsmyndigheterna utföra utredningar på plats och på distans och andra eventuella undersökningar, bedömningar och analyser som är nödvändiga för att verifiera att verksamhetsutövarna lever upp till kraven samt vidta lämpliga tillsynsåtgärder vid överträdelser och följa upp att rättelse sker.

Tillsynsmyndigheternas skyldighet att sprida upplysningar till verksamhetsutövarna behandlar utredningen i avsnitt 15.4. Tillsynsarbetet i övrigt regleras i 7 kap. 1–5 §§ penningtvättslagen och i motsvarande bestämmelser i de olika rörelselagarna. Genom dessa bestämmelser har tillsynsmyndigheterna bland annat möjlighet att kontrollera att verksamhetsutövarna följer regelverket, inhämta uppgifter och utföra platsundersökningar. Tillsynsmyndigheterna har också befogenheter att vidta tillsynsåtgärder vid överträdelser och möjlighet att följa upp dessa. Utredningen bedömer att nuvarande lagstiftning är tillräcklig för att uppfylla sjätte penningtvättsdirektivets krav. Eftersom penningtvättslagen upphävs behöver dock bestämmelserna om tillsyn föras över till den nya lagen. I fråga om Advokatsamfundets tillsyn, se kapitel 12 om självreglerande organ.

Medlemsstaterna ska säkerställa att tillsynsmyndigheterna har de befogenheter som krävs för att fullgöra sitt uppdrag, inbegripet att kunna kräva att verksamhetsutövarna, eller andra aktörer om verksamhetsutövarna utkontrakterat viss verksamhet till, lämnar de uppgifter som krävs för att kontrollera efterlevnaden. Tillsynsmyndigheterna ska också utdöma lämpliga och proportionerliga administrativa sanktioner vid överträdelser (artikel 29.5).

Tillsynsmyndigheterna har goda möjligheter att inhämta uppgifter från verksamhetsutövarna och att besluta om sanktioner vid överträdelser. Det följer av bland annat 7 kap. penningtvättslagen och motsvarande bestämmelser i rörelselagarna. Utredningen redogör närmare för dessa bestämmelser i kapitel 16 om sanktioner. För bedömningar och förslag vad gäller sanktioner hänvisar utredningen därför till det kapitlet.

Finansiella tillsynsmyndigheter och tillsynsmyndigheter över speltjänstleverantörer ska ha ytterligare befogenheter enligt direktivet. De ska kunna undersöka verksamhetsutövares affärslokaler utan förannmälan, granska räkenskaper och affärshandlingar, få tillgång till mjukvara, databaser, it-verktyg eller andra elektroniska medel för uppgiftsregistrering och få skriftliga och muntliga förklaringar från den som är ansvarig för kontroller av penningtvätt och finansiering av terrorism samt kunna höra alla personer som samtycker till det i syfte att samla in uppgifter för utredningen (artikel 29.6).

Anledningen till att särskilda regler gäller för kreditinstitut, finansiella institut och tillhandahållare av speltjänster är att sådana verksamheter löper störst risk att utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Finansinspektionen har möjlighet att begära information från verksamhetsutövare och genomföra undersökningar hos kreditinstitut och finansiella institut, vilket framgår av de olika rörelselagarna (se exempelvis 13 kap. 3–6 §§ lagen om bank- och finansieringsrörelse). För Spelinspektionen finns sådana befogenheter i 18 kap. 4 och 6 §§ spellagen. Vid dessa undersökningar har tillsynsmyndigheterna också möjlighet att kontrollera elektroniska medel för uppgiftsregistrering och inhämta uppgifter från personal. Övriga svenska tillsynsmyndigheter har också dessa befogenheter.

Utredningen bedömer att befintlig reglering för tillsynen av kreditinstitut, finansiella institut och tillhandahållare av speltjänster är tillräcklig för att uppfylla direktivets krav. Några lagstiftningsåtgärder är därför inte nödvändiga.

15.4 Tillhandahållande av information till verksamhetsutövare

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om tillhandahållande av information till verksamhetsutövare bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Artikel 30 i sjätte penningtvättsdirektivet innebär att medlemsstaterna ska säkerställa att tillsynsmyndigheterna gör information om penningtvätt och finansiering av terrorism tillgänglig för verksamhetsutövarna. Den information som ska göras tillgänglig är överstatliga, nationella och sektoriella riskbedömningar samt relevanta rikt-

linjer, rekommendationer och yttranden från Amla. Tillsynsmyndigheterna ska också ge relevant information om tredjeländer med hög risk och information om riktlinjer och rapporter från tillsynsmyndigheter, finansunderrättelseenheten eller internationella organisationer som kan underlätta arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism (artikel 30.2). Tillsynsmyndigheterna ska vidare göra information om personer eller enheter som angetts i samband med riktade finansiella sanktioner tillgängliga för verksamhetsutövarna (artikel 30.3). Reglerna omfattar endast tillsynsmyndigheterna och således inte självreglerande organ.

Bestämmelsen har inte funnits i tidigare direktiv, men viss reglering angående tillsynsmyndigheternas informationsskyldighet gentemot verksamhetsutövarna finns i svensk rätt. I 14 § 2009 års förordning anges exempelvis att samordningsfunktionen ska ge information till verksamhetsutövare, som är utformad så att den kan bidra till verksamhetsutövarnas allmänna riskbedömning, riskklassificering av kunder samt övervakning och rapportering av misstänkta aktiviteter och transaktioner. Samordningsfunktionen ansvarar för de nationella riskbedömningarna. Det är viktigt att verksamhetsutövarna hålls uppdaterade om risker, tillvägagångssätt och annan information från tillsynsmyndigheterna. En informationsskyldighet bör därför regleras för tillsynsmyndigheterna. Med hänsyn till bestämmelsens innehåll och för att bibehålla systematiken i lagstiftningen bör detta ske på lägre nivå än lag.

Utredningen bedömer således att bestämmelserna om tillhandahållande av information till verksamhetsutövare bör regleras på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

15.5 Riskbaserad tillsyn

Utredningens förslag: Bestämmelsen som ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer rätt att meddela föreskrifter om periodisk rapportering ska föras över från penningtvättslagen till den nya penningtvättslagen.

Utredningens bedömning: I övrigt kräver sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om riskbaserad tillsyn inga lagstiftningsåtgärder.

I artikel 31 i sjätte penningtvättsdirektivet anges närmare bestämmelser om myndigheternas tillsynsverksamhet. Bestämmelserna motsvarar i allt väsentligt vad som gäller enligt fjärde penningtvättsdirektivet (artikel 48). Medlemsstaterna ska se till att tillsynsmyndigheterna, då de tillämpar en riskbaserad tillsynsmetod, har en klar uppfattning om riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i sin medlemsstat. Tillsynsmyndigheterna ska ha tillgång till all relevant information om de specifika nationella och internationella risker som är kopplade till verksamhetsutövarnas kunder, produkter och tjänster och basera den interna och externa tillsynens tematiska frekvens och intensitet på verksamhetsutövarnas riskprofil och på risker för penningtvätt och finansiering av terrorism i den medlemsstaten. För detta ändamål ska tillsynsmyndigheterna upprätta årliga övervakningsprogram (artikel 31.1). Reglerna omfattar endast tillsynsmyndigheterna och därmed inte självreglerande organ.

Bestämmelserna innebär bl.a. att tillsynsmyndigheterna ska tillämpa en riskbaserad tillsynsmetod. För att kunna göra det måste medlemsstaterna ha en klar uppfattning om var riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism finns och koncentrera sina resurser till de områden där riskerna är som störst. Direktivet ställer alltså krav på medlemsstaterna att se till att de myndigheter som utövar tillsyn ska ha tillgång till uppgifter som gör det möjligt för dem att riskklassificera tillsynsobjekten. Vid genomförandet av motsvarande bestämmelser i fjärde penningtvättsdirektivet bedömde regeringen att det var av särskild vikt att de tillsynsmyndigheter som bedriver tillsyn över kreditinstitut och finansiella institut kan planera och prioritera sin tillsyn med hjälp av relevanta och verklighetsförankrade riskklassificeringar.² Mot denna bakgrund ansåg regeringen att det skulle införas ett bemyndigande i penningtvättslagen enligt vilket regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna föreskriva om skyldigheter för kreditinstitut och finansiella institut att lämna uppgifter om sin verksamhet, sina kunder och andra förhållanden som är nödvändiga för att tillsynsmyndigheten ska bedöma den risk

² Prop. 2016/17:173 s. 353.

som kan förknippas med de verksamhetsutövare som står under tillsyn.³ Även de verksamhetsutövare som står under länsstyrelsernas tillsyn har senare kommit att omfattas av regleringen. Bestämmelsen finns i 8 kap. 1 § 21 i penningtvättslagen. I kravet på nödvändighet ligger dels en bedömning av relevansen hos de begärda uppgifterna, dels ett krav på myndigheten att göra en bedömning av proportionaliteten i begäran. Nyttan med att få in uppgiften får således vägas mot de kostnader och andra olägenheter som det innebär för verksamhetsutövaren att ta fram och överlämna uppgifterna. Detta måste alltså beaktas när föreskrifterna utformas och tillämpas. Det finns ett förslag om att verksamhetsutövare som bedriver spelverksamhet ska omfattas av reglerna om periodisk rapportering.⁴

Utredningen bedömer att bemyndigandet medför att regleringen om en riskbaserad tillsyn kan genomföras på ett tillfredställande sätt och föreslår därför att bemyndigandebestämmelsen överförs till den nya penningtvättslagen.

Artikel 31.2–31.4 innebär att Amla ska ta fram tekniska standarder för tillsyn och riktlinjer för tillsynsmyndigheternas arbete utifrån en riskbaserad tillsynsmetod samt att kommissionen ska anta de tekniska standarder som Amla tar fram. Bestämmelserna riktar sig till Amla och kommissionen och kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Av artikel 31.5 framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att tillsynsmyndigheterna beaktar den ansvariga enhetens manöverutrymme och adekvat granskar de underliggande riskbedömningarna, samt lämpligheten av dess riktlinjer, interna kontroller och förfaranden.

Utredningen bedömer att dessa uppgifter ingår i myndigheternas tillsynsuppdrag och inte närmare behöver regleras. Utredningen bedömer således att bestämmelsen inte kräver några lagstiftningsåtgärder.

Slutligen följer av artikel 31.6 att medlemsstaterna ska säkerställa att resultaten av tillsynsmyndigheternas riskbedömningar enligt denna artikel görs tillgängliga för finansunderrättelseenheten i aggregerad form.

Tillsynsmyndigheterna har genom samordningsfunktionen ett nära samarbete med finansunderrättelseenheten i fråga om riskbedömningar. Samordningsfunktionen tar fram och offentliggör nationella riskbedömningar baserat på tillsynsmyndigheternas och finansunder-

³ Prop. 2016/17:173 s. 355.

⁴ Finansdepartementets promemoria Avvecklande av statliga kasinon och en effektivare penningtvättstillsyn s. 37–38.

rättelseenhetens uppgifter samt uppgifter från Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Sveriges advokatsamfund, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Det framstår därför som lämpligt att resultaten av tillsynsmyndigheternas riskbedömningar görs tillgängliga för finansunderrättelseenheten inom ramen för arbetet i samordningsfunktionen. Utredningen bedömer att det kan ske utan lagstiftningsåtgärder.

15.6 Förmedling till finansunderrättelseenheter

Utredningens förslag: Penningtvättslagens bestämmelser om myndigheternas underrättelseskyldighet till finansunderrättelseenheten ska föras över till den nya penningtvättslagen. Underrättelseskyldigheten vid misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism för andra myndigheter än tillsynsmyndigheter att underrätta Finanspolisen ska inte bara gälla kontanter.

Medlemsstaterna ska säkerställa att tillsynsmyndigheterna utan dröjsmål informerar finansunderrättelseenheten om de vid kontrollerna av verksamhetsutövarna, eller på annat sätt, upptäcker omständigheter som kan ha samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism (artikel 32.1). Medlemsstaterna ska säkerställa att tillsynsmyndigheter som har befogenheter att övervaka aktiehandeln, valutahandeln och den finansiella derivatmarknaden underrättar finansunderrättelseenheten om de upptäcker omständigheter som kan ha samband med penningtvätt eller finansiering av terrorism (artikel 32.2). Bestämmelserna motsvarar vad som gäller enligt fjärde penningtvättsdirektivet (artikel 36) och genomförs i den nuvarande penningtvättslagen i 4 kap. 4 §.

Paragrafen innehåller bestämmelser om myndigheters skyldighet att underrätta Polismyndigheten om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism. En tillsynsmyndighet som vid inspektion eller på annat sätt har upptäckt en omständighet som kan antas ha samband med eller utgöra penningtvätt eller finansiering av terrorism ska utan dröjsmål underrätta Polismyndigheten om detta (4 kap. 4 § första stycket penningtvättslagen). I bestämmelsens andra stycke finns en svensk reglering som går utöver vad EU-rätten kräver. Av den framgår att även andra myndigheter än tillsynsmyndigheterna ska under-

rätta Polismyndigheten om de i sin verksamhet vid hantering av kontanter upptäckt en omständighet som kan antas ha samband med eller utgöra penningtvätt eller finansiering av terrorism. Skyldigheten för andra myndigheter att underrätta Polismyndigheten gäller dock bara om det inte hindras av sekretess. Vid en sådan bedömning kan generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL aktualiseras. Det har inte framkommit några bärande skäl för att låta myndigheternas underrättelseskyldighet stanna vid kontanthantering. Tvärtom framstår det som lämpligt att andra myndigheter än tillsynsmyndigheter underrättar Finanspolisen vid all misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism, om detta inte hindras av sekretess.

Utredningen bedömer att regleringen i penningtvättslagen uppfyller sjätte penningtvättsdirektivets krav på underrättelser till finansunderrättelseenheten. Utredningen bedömer vidare att den nationella regleringen i andra stycket är förenlig med direktivet och bör behållas med den ändringen att den inte bara ska omfatta kontanthantering. Utredningen föreslår därför bestämmelsen om underrättelseskyldighet förs över till den nya penningtvättslagen, men ändras som ovan angett.

15.7 Tillsyn av verksamhetsutövare som utövar etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster

Utredningens förslag: Verksamhetsutövare som avser att påbörja verksamhet i en annan medlemsstat ska anmäla detta till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten ska sedan underrätta tillsynsmyndigheten i värdmedlemsstaten.

Tillsynsmyndigheterna ska vid oenighet med en utländsk tillsynsmyndighet om vilka åtgärder som ska vidtas kunna hänskjuta ärendet till Amla och begära bistånd.

Utredningens bedömning: I övrigt kräver sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om tillsyn av verksamhetsutövare som utövar etableringsrätten och friheten att tillhandahålla tjänster inga lagstiftningsåtgärder.

Tillsynsmyndigheter i den medlemsstat där utgivare av elektroniska pengar, betaltjänstleverantörer och leverantörer av kryptotillgångstjänster har etablerat en filial eller liknande ska övervaka att filialerna följer penningtvättsregelverket. I andra fall av etableringar så ska tillsynsmyndigheterna i den medlemsstat där verksamhetsutövaren har sitt huvudkontor övervaka att enheten följer penningtvättsregelverket (artikel 33.0).

Som utgångspunkt omfattas all verksamhet som bedrivs i Sverige av penningtvättsregelverket och även utländska verksamhetsutövare står därmed under svenska tillsynsmyndigheters tillsyn. Den närmare utformningen av tillsynsansvaret avseende utländska aktörer som bedriver verksamhet i Sverige kan dock skilja sig åt. Vad gäller exempelvis kreditinstitut som bedriver verksamhet i Sverige ligger tillsynsansvaret för filialer till kreditinstitut med säte inom EES på hemlandsmyndigheten, medan Sverige som värdland har ansvar för tillsynen över filialer till kreditinstitut hemmahörande i ett land utanför EES (13 kap. 2 § lagen om bank- och finansieringsrörelse). Utgivare av elektroniska pengar och betaltjänstleverantörer omfattas av Finansinspektionens tillsyn. Enligt 5 kap. 1–3 § lagen (2011:755) om elektroniska pengar och 8 kap. 1–3 § betaltjänstlagen (2010:751) har Finansinspektionen möjlighet att övervaka och kontrollera att utländska aktörer som etablerat filial i Sverige följer penningtvättsregelverket. Kryptotillgångstjänster regleras till viss del i valutaväxlingslagen. Leverantörer av kryptotillgångstjänster kommer att regleras i Mica-förordningen⁵, som träder i kraft under 2024. Finansinspektionen kommer att vara tillsynsmyndighet och regler om Finansinspektionens tillsyn och sanktionsmöjligheter kommer att införas.⁶ Dessa regler bör då utformas så att de uppfyller sjätte penningtvättsdirektivets krav.

Utredningen bedömer att kontrollmöjligheterna enligt lagen om elektroniska pengar och betaltjänstlagen är tillräckliga för att uppfylla direktivets krav. Enligt utredningens bedömning medför direktivets bestämmelser således inga lagstiftningsåtgärder.

Medlemsstaterna ska säkerställa att tillsynsmyndigheterna i största möjliga utsträckning samarbetar med varandra. Sådant samarbete kan innefatta utförandet av utredningar och utbyte av information som erhållits genom utredningarna (artikel 33.1).

⁵ Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2023/1114 av den 31 maj 2023 om marknader för kryptotillgångar och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 1095/2010 samt direktiven 2013/36/EU och (EU) 2019/1937.

⁶ Finansdepartementets promemoria Fi2023/02846 s. 3.

Svenska tillsynsmyndigheter har goda möjligheter att samarbeta och lämna uppgifter till utländska myndigheter om EU-direktiv föreskriver det, som i detta fall mellan hemmedlemsstat och värdmedlemsstat för företag som bedriver gränsöverskridande verksamhet (se 8 kap. 3 § OSL och prop. 2006/07:115 s. 516). När det gäller verksamheter där gränsöverskridande verksamhet är särskilt vanligt förekommande har det införts bestämmelser om internationellt informationsutbyte i de relevanta rörelselagarna. Bestämmelser med sådan innebörd finns bl.a. i 13 kap. 6 § lagen om bank- och finansieringsrörelse och 8 kap. 4 § betaltjänstlagen. I tidigare lagstiftningsärenden har det angetts att det får förutsättas, även utan särskilda bestämmelser, att samtliga svenska tillsynsmyndigheter är behjälpliga och samarbetar med sina utländska motsvarigheter.⁷ Utredningen delar den uppfattningen. Utredningen bedömer därför att artikel 33.1 inte kräver några lagstiftningsåtgärder.

Verksamhetsutövare som för första gången vill bedriva verksamhet på en annan medlemsstats territorium ska underrätta hemmedlemsstatens tillsynsmyndighet, som sedan ska meddela värdmedlemsstatens tillsynsmyndigheter. Detta gäller dock inte för verksamhetsutövare som omfattas av andra anmälnings- eller tillståndskrav som begränsar etableringsfriheten (artikel 33.2).

Ett svenskt företag som omfattas av penningtvättsregelverket och ska bedriva verksamhet i en annan medlemsstat ska alltså underrätta den svenska tillsynsmyndigheten om detta. Den svenska tillsynsmyndigheten ska sedan vidarebefordra informationen till sin utländska motsvarighet. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i tidigare direktiv. Till följd av annan EU-reglering finns emellertid liknande bestämmelser i de finansmarknadsrättsliga rörelselagarna (se till exempel 5 kap. 2 och 4 §§ lagen om bank- och finansieringsrörelse och 5 kap. 2 och 4 §§ lagen [2007:528] om värdepappersmarknaden. Sådana bestämmelser bör införas i penningtvättslagen.

Utredningen föreslår därför att det införs en reglering som innebär att alla verksamhetsutövare som avser att påbörja verksamhet i en annan medlemsstat ska anmäla detta till tillsynsmyndigheten, som i sin tur ska underrätta värdmedlemsstatens tillsynsmyndighet.

Medlemsstaterna ska se till att tillsynsmyndigheterna i den medlemsstat där verksamhetsutövaren driver företag ska samarbeta med tillsynsmyndigheterna i den medlemsstat där verksamhetsutövaren har

⁷ Prop. 2018/19:150 s. 73.

sitt säte, för att säkerställa effektiv övervakning av kraven i penningtvättsförordningen och vidtagande av lämpliga åtgärder vid överträdelser. För utgivare av elektroniska pengar, betaltjänstleverantörer och leverantörer av kryptotillgångstjänster som inte omfattas av artikel 33.0 på grund av filialkravet får värmedlemsstatens tillsynsmyndigheter på eget initiativ vidta åtgärder för att rätta till allvarliga brister som kräver omedelbart avhjälpande. Åtgärderna ska vara tillfälliga och avbrytas när bristerna rättats till. För filialer som tillsynsmyndigheterna i värmedlemsstaten har allvarliga skäl att anta att en verksamhetsutövare inte följer penningtvätsregelverket och det finns risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism kan de hänvisa till hemmedlemsstatens tillsynsmyndigheter att vidta åtgärder. Inom tre månader ska hemmedlemsstaten då informera värmedlemsstatens tillsynsmyndigheter om de åtgärder som vidtagits och ska vidtas (artikel 33.4)

För verksamhetsutövare som bedriver verksamhet i Sverige är utgångspunkten att de omfattas av svenska tillsynsmyndigheters tillsyn avseende de författningar som gäller för företagets verksamhet i Sverige. Det finns inga hinder mot att tillsynsmyndigheterna vidtar åtgärder mot utländska verksamhetsutövare, men vilka åtgärder som får vidtas är i många fall särskilt reglerade (se till exempel 15 kap. 15–17 §§ lagen om bank- och finansieringsrörelse). Som ovan redovisat förutsätts svenska tillsynsmyndigheter samarbeta med sina utländska motsvarigheter. När det gäller vissa företag som utgivare av elektroniska pengar, betaltjänstleverantörer och leverantörer av kryptotillgångstjänster ska särskilda regler gälla. I avsnitt 6.8 föreslår utredningen att Finansinspektionen ska kunna besluta om att utgivare av elektroniska pengar, betaltjänstleverantörer och leverantörer av kryptotillgångstjänster ska utse en s.k. central kontaktpunkt här i landet. Det gäller när sådana tjänster tillhandahålls på annat sätt än genom en filial eller ett dotterbolag. Möjligheten att kontrollera och ingripa mot sådana verksamhetsutövare i den utsträckning som krävs enligt direktivet kan därigenom möjliggöras. I ett tidigare lagstiftningsärende ansåg regeringen att det var tillräckligt för att kravet på tillfälliga åtgärder skulle vara uppfyllt.⁸ Utredningen gör samma bedömning i detta fall. För filialer har tillsynsmyndigheterna i Sverige möjlighet att begära att värmedlemsstatens tillsynsmyndigheter ska vidta åtgärder. Det finns dock inget hinder mot att svenska tillsynsmyndigheter agerar. Utredningen bedömer att möjligheten att hänvisa

⁸ Prop. 2016/17:173 s. 435.

vidtagandet av åtgärder till en utländsk tillsynsmyndighet kan ske inom ramen för det samarbete som tillsynsmyndigheterna har med sina utländska motsvarigheter. Utredningen bedömer därför att bestämmelsen inte kräver några lagstiftningsåtgärder.

Om hem- och värdmedlemsstaten har olika åsikter om vilka åtgärder som ska vidtas mot en verksamhetsutövare får de hänskjuta ärendet till Amla och begära bistånd. Amla ska ge råd inom en månad (artikel 33.5).

Bestämmelsen reglerar hur oenighet mellan tillsynsmyndigheter i olika medlemsstater ska lösas. Tvistlösning och bistånd med att nå internationella överenskommelser mellan tillsynsmyndigheter brukar regleras (se till exempel 13 kap. 6 b–d §§ lagen om bank- och finansieringsrörelse). Mot denna bakgrund bör en lagreglering ske även detta fall.

Utredningen föreslår att tillsynsmyndigheterna, vid oenighet med en utländsk tillsynsmyndighet om vilka åtgärder som ska vidtas, ska kunna hänskjuta ärendet till Amla och begära bistånd.

15.8 Bestämmelser som rör samarbete vid tillsyn av koncerner

Utredningens förslag: Finansinspektionen ska kunna vända sig till Amla om myndigheten inte har fått information från en finansiell tillsynsmyndighet i en annan medlemsstat och om en begäran om samarbete har avslagits eller inte har lett till åtgärder inom rimlig tid.

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om samarbete vid tillsyn av koncerner kräver i övrigt inte några ytterligare lagstiftningsåtgärder.

Medlemsstaterna ska säkerställa att hemmedlemsstaten och värdmedlemsstatens finansiella tillsynsmyndigheter samarbetar med varandra. De ska också samarbeta med Amla i de fall Amla utövar tillsyn (artikel 34.1). Finansiella tillsynsmyndigheter ska, i de fall Amla inte utövar tillsyn, utöva tillsyn över det effektiva genomförandet av en koncerns riktlinjer, kontroller och rutiner samt att kraven i penningtvätsförordningen efterlevs hos de driftställen som finns inom medlemsstatens territorium (artikel 34.2). Finansiella tillsynsmyndigheter ska

ge varandra alla uppgifter de behöver för att utföra sitt uppdrag oavsett om det sker på begäran eller på eget initiativ. Det gäller i synnerhet uppgifter som på ett betydande sätt kan påverka bedömningen av utsattheten för risker i ett kreditinstitut eller finansiellt i en annan medlemsstat. Detta omfattar beskrivning av koncerns struktur, interna kontroller, riktlinjer och rutiner, om det förekommer negativ utveckling inom något bolag som kan påverka övriga koncernen eller administrativa åtgärder, inklusive sanktioner, som vidtagits (artikel 34.3).

Verksamhetsutövare som bedriver verksamhet i Sverige omfattas av svenska tillsynsmyndigheters tillsyn. Tillsynen omfattar även att ett moderbolag som är etablerat här i landet uppfyller sina skyldigheter enligt penningtvätsregelverket och att se till att gemensamma rutiner och riktlinjer tillämpas inom andra bolag inom koncernen. Inom ramen för en sådan gränsöverskridande tillsyn ska svenska tillsynsmyndigheter samarbeta med tillsynsmyndigheterna i de medlemsstater som dotterbolagen är etablerade (se exempelvis 4 § lagen [1992:160] om utländska filialer m.m. och 13 kap. 6 a, 7 och 8 §§ lagen om bank- och finansieringsrörelse). Svenska tillsynsmyndigheter har som tidigare redovisat goda möjligheter att lämna uppgifter till utländska myndigheter i den utsträckning som olika EU-direktiv föreskriver. Rörelselagarna innehåller redan i dag bestämmelser som innebär att Finansinspektionen ska samarbeta och utbyta information med motsvarande myndigheter i andra medlemsstater. Samarbetsskyldigheten innebär bl.a. en möjlighet att för den utländska myndighetens räkning utföra utredningar på plats hos en aktör i Sverige. Utredningen föreslår i avsnitt 13.4 att denna skyldighet också ska omfatta samarbete och informationsutbyte med Amla. Genom dessa bestämmelser i rörelselagarna och den föreslagna ändringen beträffande Amla bedömer utredningen att kraven i artikel 34.1–3 är uppfyllda. Några ytterligare lagstiftningsåtgärder är därmed inte nödvändiga.

Artikel 34.4 rör tekniska standarder för tillsyn och riktar sig till Amla och kommissionen. Artikeln föranleder därför inga lagstiftningsåtgärder.

Artikel 34.5 rör i vilka situationer finansiella tillsynsmyndigheter kan vända sig till Amla. Det är dels om de inte fått information från en finansiell tillsynsmyndighet i en annan medlemsstat, dels om en begäran om samarbete avslagits eller inte lett till åtgärder inom rimlig tid. I sådana fall kan Amla vidta åtgärder och ska lämna ett yttrande om saken inom en månad. Liknande bestämmelser finns exempelvis

i förhållande till Esma i lagen om värdepappersmarknaden (23 kap. 5 a §). Bestämmelser som reglerar denna tvistlösning genom Amla bör införas i den nya penningtvättslagen.

Utredningen föreslår därför att Finansinspektionen ska kunna vända sig till Amla om myndigheten inte har fått information från en finansiell tillsynsmyndighet i en annan medlemsstat och om en begäran om samarbete avslagits eller inte lett till åtgärder inom rimlig tid.

Medlemsstaterna ska säkerställa att bestämmelserna i artikel 34 tillämpas på andra verksamhetsutövare än kreditinstitut och finansiella institut. Medlemsstaterna ska också säkerställa att samarbete och utbyte av information sker där andra enheter än kreditinstitut och finansiella institut är del av strukturer med gemensamt ägande, gemensam ledning eller efterlevnadskontroll (artikel 34.6).

Som tidigare redovisats har svenska tillsynsmyndigheter goda möjligheter att lämna uppgifter till utländska myndigheter om EU-direktiv föreskriver det (se avsnitt 15.7). I fall av gränsöverskridande penningtvätt och finansiering av terrorism är det också vanligt med internationellt samarbete tillsynsmyndigheter emellan. Som ovan redovisats har det i tidigare lagstiftningsärenden angetts att det får förutsättas, även utan särskilda bestämmelser, att samtliga svenska tillsynsmyndigheter är behjälpliga och samarbetar med sina utländska motsvarigheter. Utredningen delar den uppfattningen. Utredningen bedömer därför att artikel 34.6 inte kräver några lagstiftningsåtgärder.

15.9 Tillsynsmyndigheternas tillgång till information om fastigheter

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om tillsynsmyndigheternas tillgång till information om fastigheter föranleder inga lagstiftningsåtgärder.

Artikel 16 i sjätte penningtvättsdirektivet rör de behöriga myndigheternas tillgång till information om fastigheter. Utredningen behandlar artikeln beträffande finansunderrättelseenhetens och de brottsbekämpande myndigheter i avsnitt 10.2.10. I detta avsnitt behandlar utredningen regleringen i förhållande till tillsynsmyndigheterna.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 16.1 i direktivet ge tillsynsmyndigheterna tillgång till information som gör det möjligt att med nöd-

vändig skyndsamhet identifiera alla fysiska eller juridiska personer som äger fast egendom, bland annat genom register eller elektroniska datasöksystem, om sådana register eller system finns tillgängliga.

Motsvarande bestämmelser finns i artikel 32 b.1 i fjärde penningtvättsdirektivet. Av förarbetena till penningtvättslagen framgår att direktivets krav på identifiering av personer som äger fast egendom har ansetts tillgodosedda genom lagen (2000:224) om fastighetsregister och förordningen (2000:308) om fastighetsregister.⁹

Sjätte penningtvättsdirektivet innebär också nya krav på informationstillgång för tillsynsmyndigheterna. De ska också ha tillgång till information som möjliggör identifiering och analys av transaktioner som omfattar fast egendom, bland annat dess ekonomiska värde och detaljer om fysiska eller juridiska personer som är inblandade i dessa transaktioner. I förekommande fall ska myndigheterna ges tillgång till uppgifter om huruvida de fysiska eller juridiska personerna äger, säljer eller förvärvar fast egendom för en juridisk konstruktionsräkning. I direktivet ställs dock inte krav på att tillsynsmyndigheterna ska ha direkt, fullständig och omedelbar tillgång till sådana uppgifter (jämför artikel 16.1 andra stycket). Information om fastighetstransaktioner finns till viss del i fastighetsregistret, till exempel uppgift om förvärvare och köpeskilling (44 § förordningen om fastighetsregister). Det finns inte någon annan databas eller annat register som innehåller ytterligare information om fastighetstransaktioner. Däremot kan sådan information finnas tillgänglig hos verksamhetsutövarna. Tillsynsmyndigheterna har möjlighet att begära ut information från verksamhetsutövarna. Det krävs därför inte några lagstiftningsåtgärder för att i svensk rätt genomföra artikel 16.1 i direktivet i fråga om brottsbekämpande myndigheters tillgång till information om fastigheter.

Artikel 16.2 innebär att medlemsstaterna till kommissionen ska skicka över förteckningen över behöriga myndigheter som fått tillgång till de register eller system som avses i artikel 16.1 och de slags uppgifter som är tillgängliga för dem. Medlemsstaterna ska uppdatera anmälan när ändringar görs i förteckningen över behöriga myndigheter eller omfattningen av den tillgång till information som beviljas. Kommissionen ska göra den informationen, inbegripet eventuella ändringar av den, tillgänglig för andra medlemsstater. Utredningen bedömer att bestämmelsen inte kräver några lagstiftningsåtgärder.

⁹ Prop. 2018/19:150 s. 53.

16 Sanktioner

16.1 Inledning

Reglerna om sanktioner på området för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism finns i en rad olika svenska författningar. Reglerna finns dels i penningtvättslagen, dels i de olika rörelselagarna. Den befintliga lagstiftningen lever i stort sett upp till sjätte penningtvättsdirektivets krav. I den mån det är fråga om att behålla befintlig lagstiftning eller att föra över bestämmelser från penningtvättslagen till den nya penningtvättslagen kommer utredningen därför inte att föra några mer utförliga resonemang. I vissa delar behöver dock kompletteringar av lagstiftningen göras och utredningen utvecklar då skälen för sina ställningstaganden.

I detta kapitel behandlar utredningen sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om sanktioner, artiklarna 39–44. Utredningen behandlar även penningtvättsförordningens bestämmelser om sanktioner för näringsidkare som bryter mot kontantförbudsgränsen.

16.2 Allmänna bestämmelser om sanktioner

Utredningens förslag: Penningtvättslagens bestämmelser om underrättelser till brottsutredande myndigheter, ingripanden, sanktionsavgifter, sanktionsförelägganden, preskription och verkställighet ska föras över till den nya penningtvättslagen. I den mån det i penningtvättslagen eller rörelselagarna hänvisas till överträdelser av penningtvättslagen ska det ersättas med hänvisningar till motsvarande bestämmelser i penningtvättsförordningen och den nya penningtvättslagen.

Utredningens bedömning: I övrigt uppfyller befintlig lagstiftning sjätte penningtvättsdirektivets krav. Bestämmelser om straffansvar för överträdelser bör inte införas i svensk rätt.

Det sjätte penningtvättsdirektivet innebär att medlemsstaterna ska säkerställa att verksamhetsutövarna kan hållas ansvariga för överträdelser av penningtvättsförordningen (artikel 39.1). Medlemsstaterna ska fastställa regler om administrativa sanktioner och åtgärder och se till att tillsynsmyndigheterna tillämpar dessa. Sanktionerna eller åtgärderna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. I den mån överträdelserna omfattas av straffrättslig lagstiftning i nationell rätt behöver medlemsstaterna inte också påföra sanktioner. I sådana fall ska medlemsstaterna meddela kommissionen vilka straffrättsliga bestämmelser det avser (artikel 39.2).

Bestämmelserna motsvarar vad som gäller enligt fjärde penningtvättsdirektivet (artikel 58.1 och 58.2). Bestämmelser som genomför artikel 39.1 och anger att tillsynsmyndigheterna får ingripa mot verksamhetsutövare begår överträdelser finns i 7 kap. 10 § penningtvättslagen och i de olika rörelselagarna (se exempelvis 10 § [1996:1006] lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet). I den mån bestämmelserna anger att ingripanden kan ske vid överträdelser av penningtvättslagen behöver det ändras till att avse överträdelser av penningtvättsförordningen och den nya penningtvättslagen. Eftersom penningtvättslagen upphävs behöver bestämmelsen i 7 kap. 10 § penningtvättslagen föras över till den nya penningtvättslagen.

Regler om administrativa sanktioner och åtgärder finns i 7 kap. 10–16 §§ penningtvättslagen och i rörelselagarna. Bestämmelserna uppfyller kraven i artikel 39.2. Utredningen behandlar dessa närmare i avsnitt 16.3 och 16.4 och kommer därför inte gå in i detalj på bestämmelserna inom ramen för detta avsnitt.

Regeringen har tidigare, vid genomförandet av det fjärde penningtvättsdirektivet, bedömt att det saknas skäl att införa straffrättsliga bestämmelser för överträdelser av direktivet.¹ Utredningen delar den uppfattningen. Sanktionerna för överträdelser bör således även fortsättningsvis endast vara av administrativt slag.

Av sjätte penningtvättsdirektivet följer att juridiska personers överträdelser ska kunna leda till sanktioner och åtgärder även mot

¹ Prop. 2016/17:173 s. 358.

ledningen och andra personer som enligt nationell rätt bär ansvar för överträdelsen. Om tillsynsmyndigheterna upptäcker överträdelser som omfattas av straffrättsliga påföljder ska brottsutredande myndigheter informeras med nödvändig skyndsamhet (artikel 39.3).

De aktuella bestämmelserna motsvarar vad som gällt sedan genomförandet av det femte penningtvättsdirektivet (artikel 58.3). Bestämmelser om sanktioner och åtgärder mot ledningspersoner och andra personer som bär ansvar för överträdelsen finns i 7 kap. 12 och 15 §§ penningtvättslagen och i rörelselagarna. Att tillsynsmyndigheterna ska underrätta brottsutredande myndigheter följer av 4 kap. 4 § penningtvättslagen. Regleringarna uppfyller kraven enligt sjätte penningtvättsdirektivet, men penningtvättslagens bestämmelser behöver föras över till den nya penningtvättslagen.

Enligt sjätte penningtvättsdirektivet ska tillsynsmyndigheterna utöva sina befogenheter att påföra administrativa sanktioner och föreskriva åtgärder i enlighet med direktivet och nationell rätt direkt, i samarbete med eller genom delegering till andra myndigheter eller genom hänvändelse till behöriga rättsliga myndigheter, t.ex. domstol (artikel 39.4). Direktivet uppställer inga krav på en viss utformning av förfarandet vid beslut om sanktioner utan medlemsstaterna kan själva välja beslutsordning i enlighet med respektive rättsordning.

Bestämmelsen har sin motsvarighet i fjärde penningtvättsdirektivet (artikel 58.5) och genomförs i svensk rätt genom reglerna om sanktionsföreläggande i 7 kap. 17–19 §§ penningtvättslagen och motsvarande reglering i rörelselagarna. Förfarandet med sanktionsföreläggande innebär i korthet att den fysiska personen föreläggs att inom en viss tid godkänna ett ingripande som är bestämt till tid eller belopp. När föreläggandet har godkänts, gäller det som ett domstolsavgörande som har fått laga kraft. Om ett sanktionsföreläggande inte har godkänts inom angiven tid, innebär detta att tillsynsmyndigheten har att ansöka hos domstol om att sanktion ska beslutas. Utredningen bedömer att befintlig reglering i penningtvättslagen och i rörelselagarna uppfyller direktivets krav. Penningtvättslagens bestämmelser om sanktionsföreläggande behöver dock föras över till nya penningtvättslagen. Direktivet behandlar inte preskription eller verkställighet. Regeringen ansåg att sådana bestämmelser var nödvändiga och de infördes i 7 kap. 20–23 §§ penningtvättslagen.² Motsvarande regler finns också i rörelselagarna. Utredningen delar regeringens tidigare

² Prop. 2016/17:173 s. 412.

bedömning och även dessa bestämmelser i penningtvättslagen bör därför föras över till den nya penningtvättslagen.

I artikel 39.5 behandlar direktivet vilka omständigheter tillsynsmyndigheterna ska beakta när de ska fastställa vilken typ av och nivån på administrativa sanktioner. De omständigheter som räknas upp är samma som i fjärde penningtvättsdirektivet (artikel 60.4). I svensk rätt genomförs detta genom 7 kap. 13 och 16 §§ penningtvättslagen och motsvarande regler i rörelselagarna. Utredningen bedömer att dessa bestämmelser uppfyller sjätte penningtvättsdirektivets krav. I likhet med vad som tidigare angetts behöver penningtvättslagens bestämmelser föras över till den nya penningtvättslagen.

Medlemsstaterna ska säkerställa att juridiska personer kan hållas ansvariga för överträdelser som begåtts till deras förmån av någon som agerar antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och som har en ledande ställning i denna, grundad på en befogenhet att företräda den juridiska personen, befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar eller befogenhet att utöva kontroll över den juridiska personen (artikel 39.5 a). Medlemsstaterna ska också säkerställa att juridiska personer kan hållas ansvariga för överträdelser som begåtts av en person som är underställd den juridiska personen till dennes förmån om det gjorts möjligt på grund av brist på kontroll och tillsyn från företagsledningen (artikel 39.5 b).

Motsvarande bestämmelser finns även i fjärde penningtvättsdirektivet (artikel 60.5 och 60.6). För att ingripa mot en juridisk person för överträdelser av penningtvättsregelverket i svensk rätt krävs inte att det fastställs att en person i ledande ställning har medverkat till överträdelserna genom aktiv handling eller bristande tillsyn över underställd personal. Regeringen bedömde mot denna bakgrund att de krav som fjärde penningtvättsdirektivet ställde tillgodoses även utan särskild reglering.³

Utredningen instämmer i det och bedömer därför att artikel 39.5 a och 39.5 b inte kräver några lagstiftningsåtgärder.

När tillsynsmyndigheterna utövar sina befogenheter att påföra överträdare administrativa sanktioner och föreskriva åtgärder ska de föra ett nära samarbete för att se till att dessa administrativa sanktioner eller åtgärder ger önskat resultat, och de ska samordna sina åtgärder när de hanterar gränsöverskridande fall (artikel 39.6).

³ Prop. 2016/17:173 s. 360.

Motsvarande reglering finns även i fjärde penningtvättsdirektivet (artikel 58.5). Särskilda bestämmelser avseende ingripanden mot utländska verksamhetsutövare finns exempelvis i lagen om bank- och finansieringsrörelse. Där regleras Finansinspektionens möjligheter att ingripa mot utländska kreditinstitut och andra företag i 15 kap. 15–17 §§. Dessa regler uppställer som grundregel att Finansinspektionen i förhållande till kreditinstitut med säte inom EES har att underrätta den tillsynsmyndigheten i hemlandet om instituten inte driver sin verksamhet i enlighet med gällande regler. Under vissa förutsättningar ges Finansinspektionen ett utrymme att ingripa. I förhållande till kreditinstitut med säte utanför EES har Finansinspektionen dock ett större mandat att ingripa. Avseende vissa andra finansiella verksamhetsutövare finns motsvarande eller liknande begränsningar för Finansinspektionen att ingripa mot företag med säte inom EES. I de fall som Finansinspektionen har begränsade möjligheter att ingripa förutsätts således ingripande ske genom tillsynsmyndigheten i det land där företaget har sitt säte. Vid överträdelse av penningtvättslagen som begås i Sverige kan svenska myndigheter således påföra administrativa sanktioner i samarbete med andra myndigheter. Vid genomförandet av fjärde penningtvättsdirektivet bedömde regeringen detta vara tillräckligt.⁴ I de fall särskild reglering om ingripanden mot utländska företag som är verksamma i Sverige saknas kan ingripande ske på samma villkor och enligt samma bestämmelser som ingripanden mot svenska företag.

Utredningen bedömer att nuvarande lagstiftning är tillräcklig för att uppfylla sjätte penningtvättsdirektivets krav.

Artikel 39.7 i sjätte penningtvättsdirektivet riktar sig Amla och kommissionen och föranleder därför inga lagstiftningsåtgärder.

Utredningen föreslår alltså sammanfattningsvis att penningtvättslagens bestämmelser om underrättelser till brottsutredande myndigheter, ingripanden, sanktionsavgifter, sanktionsföreläggande, preskription och verkställighet ska föras över till den nya penningtvättslagen. I samtliga delar gäller att i den mån regleringen hänvisar till överträdelse av penningtvättslagen ska det ändras till att avse överträdelse av penningtvättsförordningen och den nya penningtvättslagen. Utredningen bedömer att bestämmelser om straffansvar för överträdelse inte bör införas i svensk rätt.

⁴ Prop. 2016/17:173 s. 436.

16.3 Administrativa sanktioner

Utredningens förslag: Penningtvättslagens bestämmelser om sanktioner ska föras över till den nya penningtvättslagen. I de finansiella rörelselagarna ska det maximala sanktionsbeloppet för juridiska personer ändras till tio miljoner euro.

Utredningens bedömning: I övrigt uppfyller befintlig lagstiftning sjätte penningtvättsdirektivets krav. Möjligheten att ge tillsynsmyndigheterna befogenhet att påföra högre sanktioner än direktivet kräver bör inte utnyttjas.

Medlemsstaterna ska säkerställa att administrativa sanktioner tillämpas på verksamhetsutövare för allvarliga, upprepade eller systematiska överträdelse av de krav som anges i penningtvättsförordningens kapitel II om interna riktlinjer, kontroller och förfaranden, kapitel III om åtgärder för kundkännedom, kapitel V om rapporteringsskyldigheter och artikel 56 om lagring av uppgifter (artikel 40.1 i sjätte penningtvättsdirektivet). Sanktioner ska också kunna meddelas om verksamhetsutövaren inte följer administrativa åtgärder. Sanktionsavgifterna ska uppgå till minst två gånger den vinst som erhållits genom överträdelsen om den går att fastställa, eller minst en miljon euro (artikel 40.2).

Bestämmelserna motsvarar i allt väsentligt fjärde penningtvättsdirektivets sanktionsregler (artikel 59) som genomförts i 7 kap. 10–16 §§ penningtvättslagen. Av dessa bestämmelser framgår vilka överträdelse som kan leda till ingripanden och hur de ska bedömas, vilka åtgärder som kan vidtas och sanktionsavgifternas storlek. I svensk rätt finns inget krav på överträdelse ska vara allvarliga, upprepade eller systematiska. Svensk rätt går i det avseendet längre än vad direktivet föreskriver. För advokater finns särskilda regler i 7 a kap. penningtvättslagen. På samma sätt regleras sanktionsavgifterna särskilt för fastighetsmäklare, revisorer och verksamhetsutövare enligt spelagen (se 4 kap. 6–14 §§ fastighetsmäklarlagen [2021:516], 32 j–l §§ revisorslagen [2001:883] och 18 kap. 17–22 §§ spellagen [2018:1138]). För verksamhetsutövarna som står under Finansinspektionens tillsyn, se nedan angående kreditinstitut och finansiella institut.

Utredningen bedömer att penningtvättslagens och nämnda rörelselagars nuvarande bestämmelser om sanktioner tillgodoser de krav som

sjätte penningtvättsdirektivet ställer. Utredningen föreslår därför endast att bestämmelserna i penningtvättslagen förs över till den nya penningtvättslagen.

För kreditinstitut och finansiella institut gäller särskilda regler. Av artikel 40.3 framgår att maximala sanktionsavgiften för juridiska personer ska uppgå till minst tio miljoner euro eller tio procent av den totala årsomsättningen enligt den senast tillgängliga koncernredovisning som ledningsorganet godkänt. För ansvariga enheter som är moderbolag eller dotterbolag till ett moderbolag som är skyldigt att upprätta en koncernredovisning, ska den relevanta totala årsomsättningen vara den totala årsomsättningen eller motsvarande typ av inkomst enligt relevanta redovisningsregler i den senast tillgängliga koncernredovisning som godkänts av ledningsorganet för det yttersta moderbolaget. För fysiska personer ska den maximala sanktionsavgiften vara minst fem miljoner euro.

Bestämmelserna överensstämmer med fjärde penningtvättsdirektivets, med den skillnaden att det maximala beloppet för juridiska personer som är kreditinstitut eller finansiella institut har höjts från fem miljoner euro till tio miljoner euro. Dessa bestämmelser genomförs i svensk rätt i rörelselagarna på finansmarknadsområdet. Rörelselagarna innehåller bestämmelser om sanktionsavgifter. Högsta beloppet är emellertid för närvarande angivet till fem miljoner euro (se till exempel 17 § lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet och 15 kap. 8 § lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse). I samtliga finansiella rörelselagar behöver därför det maximala sanktionsbeloppet ändras till tio miljoner euro. I övrigt uppfyller bestämmelserna i svensk rätt sjätte penningtvättsdirektivets krav.

Utredningen föreslår därför att det maximala sanktionsbeloppet för juridiska personer i rörelselagarna på finansmarknadsområdet ändras till tio miljoner euro.

Medlemsstaterna får ge tillsynsmyndigheterna befogenhet att påföra administrativa sanktionsavgifter som överstiger de beloppen som direktivet kräver (artikel 40.4). Denna möjlighet fanns även i fjärde penningtvättsdirektivet, men har inte utnyttjats av den svenska lagstiftaren. Enligt utredningens mening är de sanktionsavgifter som direktivet anger tillräckligt kännbara och avskräckande för att effekten av dem ska uppnås. Det saknas därför skäl att föreskriva om högre belopp i svensk rätt. Utredningen bedömer därmed att den möjligheten inte bör utnyttjas.

16.4 Administrativa åtgärder som inte är sanktioner

Utredningens förslag: Tillsynsmyndigheterna ska ha möjlighet att besluta om begränsningar eller förbud av verksamhetsutövarens verksamhet. Penningtvättslagens bestämmelser om administrativa åtgärder, viten och informationstillgång för tillsynsmyndigheten ska föras över till den nya penningtvättslagen.

Revisorsinspektionen och Fastighetsmäklarinspektionen får förbättrade möjligheter att förena förelägganden med viten.

Utredningens bedömning: I övrigt uppfyller befintlig lagstiftning sjätte penningtvättsdirektivets krav. Möjligheten att införa ytterligare administrativa åtgärder än direktivet kräver bör inte utnyttjas.

I artikel 41.1 i direktivet anges vilka administrativa åtgärder tillsynsmyndigheterna ska kunna vidta gentemot verksamhetsutövare när det är fråga om överträdelser som inte är så allvarliga att sanktionsavgift är aktuell. Verksamhetsutövare kan bli föremål för ett offentligt meddelande, ett föreläggande om att upphöra med sitt agerande och återkallande eller tillfällig indragning av auktorisering, om verksamhetsutövaren är föremål för en auktorisation. Ledningspersoner ska vidare kunna hållas ansvariga för en juridisk persons överträdelser genom ett tillfälligt förbud att utöva vissa funktioner. Tillsynsmyndigheterna ska också kunna utfärda rekommendationer och kräva efterlevnad från verksamhetsutövarna, inbegripet att genomföra specifika korrigerande åtgärder. Tillsynsmyndigheterna ska dessutom kunna tillfälligt begränsa eller förbjuda utövandet av viss verksamhet, inklusive i relevanta fall mottagandet av insättningar.

Till stor del motsvarar detta vad som gäller enligt fjärde penningtvättsdirektivet (artikel 59.2). Bestämmelserna genomförs i svensk rätt exempelvis genom reglerna i penningtvättslagen som gör att verksamhetsutövare kan föreläggas att vidta rättelse och reglerna om förbud för ledningspersoner att upprätthålla vissa funktioner (7 kap. 11 och 12 §§ penningtvättslagen). I lagen om bank- och finansieringsrörelse finns möjlighet för Finansinspektionen att exempelvis utfärda ett föreläggande att inom en viss tid begränsa eller minska riskerna i rörelsen i något avseende och att återkalla ett kreditinstituts tillstånd (15 kap. 1 §). De verksamhetsutövare som regleras i penningtvättslagen är inte föremål för auktorisation. I den mån bestämmelserna i

sjätte penningtvättsdirektivet har sin motsvarighet i tidigare direktiv bedömer utredningen att befintlig lagstiftning uppfyller direktivets krav. Som tidigare redovisats behöver dock penningtvättslagens bestämmelser föras över till den nya penningtvättslagen.

De administrativa åtgärder som tillkommit med det sjätte penningtvättsdirektivet för tillsynsmyndigheterna är att kunna utfärda rekommendationer, kräva efterlevnad från verksamhetsutövare inklusive att genomföra specifika korrigerande åtgärder och att kunna tillfälligt begränsa eller förbjuda viss verksamhet. Att ställa krav på efterlevnad omfattas enligt utredningens bedömning av tillsynsmyndigheternas möjlighet att kräva att verksamhetsutövaren vidtar rättelse. Tillsynsmyndigheterna kan också utfärda rekommendationer utan ytterligare reglering. Ett exempel på sådana rekommendationer är myndigheternas allmänna råd. Möjligheter att tillfälligt begränsa eller förbjuda viss verksamhet finns i vissa av rörelselagarna, exempelvis 15 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse. Enligt den bestämmelsen kan Finansinspektionen utfärda ett föreläggande för verksamhetsutövaren att inom en viss tid begränsa eller minska riskerna i rörelsen i något avseende. Genom ett sådant föreläggande kan ett institut begränsas att ingå vissa specifika avtal, t.ex. avtal med kunder som är verksamma inom en viss bransch, som avser åtaganden i ett visst land eller som drivs inom en viss avdelning i kreditinstitutet. Ett föreläggande om att begränsa rörelsen får kombineras med ett föreläggande att vidta andra åtgärder som krävs för att verksamheten i fråga skall kunna drivas under betryggande former.⁵ Utredningen bedömer att den reglering som finns i dessa rörelselagar är tillräcklig för att uppfylla direktivets krav på att tillsynsmyndigheterna tillfälligt ska kunna begränsa eller förbjuda viss verksamhet. I penningtvättslagen (7 kap. 11 §) och i vissa av rörelselagarna finns endast möjlighet för tillsynsmyndigheten att förelägga om rättelse eller att verksamheten ska upphöra. I förhållande till de krav som direktivet ställer bedömer utredningen att det finns ett behov av att förtydliga och komplettera regleringen så att den mer påminner om den som finns i exempelvis lagen om bank- och finansieringsrörelse. Det bör av bestämmelsen framgå att tillsynsmyndigheterna kan besluta om begränsningar eller förbud av verksamhetsutövarens verksamhet.

Utredningen föreslår därför 7 kap. 11 § penningtvättslagen överförs till den nya penningtvättslagen och att den samt fastighetsmäk-

⁵ Prop. 2006/07:5 s. 437–438.

larlagen kompletteras med att tillsynsmyndigheten kan besluta om begränsningar eller förbud. I övriga rörelselagar finns det möjlighet att besluta om tillfälliga förbud.

När administrativa åtgärder vidtas ska tillsynsmyndigheterna kunna begära överlämnande av dokument, kräva förstärkning av styrformer, processer, mekanismer och strategier. Tillsynsmyndigheterna ska också kunna kräva att verksamhetsutövaren tillämpar särskilda rutiner eller krav för enskilda kunder, transaktioner eller aktiviteter som är förknippade med hög risk samt kräva att åtgärder vidtas för att minska riskerna i verksamhetsutövarens aktiviteter och produkter (artikel 41.2).

Av 7 kap. 5 § penningtvättslagen och motsvarande bestämmelser i rörelselagarna följer att tillsynsmyndigheterna kan begära att verksamhetsutövarna ska lämna upplysningar och ge tillgång till de handlingar som behövs för tillsynen. Tillsynsmyndigheterna kan redan med befintlig lagstiftning på en detaljerad nivå förelägga verksamhetsutövarna att vidta åtgärder för att leva upp till kraven i penningtvättsregelverket. Det inkluderar att exempelvis tillämpa särskilda rutiner eller att vidta åtgärder för att minska riskerna inom något visst område. Utredningen bedömer därför att det inte behöver vidtas några lagstiftningsåtgärder för att uppfylla direktivets krav, utöver att föra över penningtvättslagens bestämmelse om tillsynsmyndighetens rätt att begära information.

De administrativa åtgärderna i artikel 41.1 ska åtföljas av en bindande tidsfrist för effektivt genomförande som ska följas upp (artikel 41.3). Om det är fråga om krav på efterlevnad och att genomföra korrigerande åtgärder eller ett föreläggande om att verksamhetsutövaren upphör med sitt agerande får tillsynsmyndigheten föreskriva om löpande viten. Vitet ska vara effektivt och proportionerligt och inte överskrida tre procent av den dagliga omsättningen, eller två procent av inkomsten om det är fråga om fysiska personer. Medlemsstaterna får göra undantag från detta genom att tillämpa vitet på vecko- eller månadsbasis, men det beloppen får inte bli högre än för dagsbaserade viten (artikel 41.3 bis).

När tillsynsmyndigheterna riktar administrativa åtgärder mot verksamhetsutövarna är det viktigt att dessa leder till resultat. För att så ska ske krävs att åtgärderna åtföljs av en tidsfrist för verksamhetsutövarna att bättra sig inom. Detta kan ske när tillsynsmyndigheterna utfärdar sina förelägganden, om tillfälligt förbud utfärdas eller innan

en auktorisation dras in. Förelägganden kan också förenas med viten för att åstadkomma ändring. Av 7 kap. 24 § penningtvättslagen och bestämmelser i rörelselagarna framgår att förelägganden får förenas med vite. Revisorslagen och fastighetsmäklarlagen behöver emellertid kompletteras för att tillsynsmyndigheterna i tillräcklig utsträckning ska kunna förelägga om viten, vilket utredningen härmed föreslår.

Hur viten får utformas regleras närmare i lagen (1985:206) om viten (viteslagen). I viteslagen framgår bland annat att vitet ska fastställas till ett belopp som kan antas förmå adressaten att följa föreläggandet som är förenat med vitet och att vitet kan vara löpande om det är lämpligt (4 och 5 §§). Utredningen bedömer att befintlig svensk reglering är tillräcklig för att direktivets krav ska vara uppfyllda beträffande tillsynsmyndigheternas möjlighet att föreskriva om tidsfrister för effektivt genomförande och viten.

Utredningen föreslår därför endast att vitesbestämmelsen i penningtvättslagen förs över till den nya penningtvättslagen och att regleringen i övrigt lämnas oförändrad.

Enligt artikel 41.4 får medlemsstaterna ge tillsynsmyndigheterna befogenhet att föreskriva ytterligare typer av administrativa åtgärder än de som sjätte penningtvättsdirektivet kräver att medlemsstaterna inför i nationell rätt. Utredningen anser inte att det finns behov av att ge tillsynsmyndigheterna fler befogenheter. Utredningen bedömer därför att den möjligheten inte bör utnyttjas.

16.5 Offentliggörande av administrativa sanktioner och åtgärder

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om offentliggörande av administrativa sanktioner och åtgärder bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Av artikel 42.1–42.3 i sjätte penningtvättsdirektivet framgår att tillsynsmyndigheterna ska offentliggöra beslut om sanktioner eller åtgärder till följd av överträdelse av penningtvättsförordningen på sin officiella webbplats. Offentliggörandet ska åtminstone innehålla information om vilken typ och art av överträdelse det rör sig om och vilka personer som är ansvariga. Medlemsstaterna ska inte vara skyldiga att tillämpa bestämmelsen om det är fråga om beslut av utred-

ningskaraktär, till exempel beslut under handläggningen av ärendet. Direktivet har som utgångspunkt att offentliggörande ska ske, men tillåter under vissa förutsättningar att besluten offentliggörs anonymiserat, att offentliggörandet skjuts upp eller att offentliggörandet underlåts. Om beslutet har överklagats ska tillsynsmyndigheten också offentliggöra sådan information och eventuell senare information om resultatet av överklagandet. Offentliggörandet ska kvarstå på webbplatsen i minst fem år, men personuppgifter ska inte finnas under längre tid än nödvändigt med hänsyn till tillämpliga regler om uppgiftsskydd och i maximalt fem år.

Motsvarande bestämmelser finns i fjärde penningtvättsdirektivet (artikel 60) och har genomförts genom 17 b § 2009 års förordning. Den anger att Finansinspektionen, Revisorsinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen, Spelinspektionen samt Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län på sina webbplatser ska offentliggöra beslut om ingripanden mot överträdelser av penningtvättslagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen.

Utredningen bedömer att offentliggörandet av administrativa sanktioner och åtgärder även fortsättningsvis bör regleras på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Därmed behöver det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

16.6 Skydd för rapporterande personer

16.6.1 Rapportering av överträdelser

Utredningens förslag: Penningtvättslagens bestämmelser om skydd för anmälarens identitet ska föras över till den nya penningtvättslagen.

Utredningens bedömning: I övrigt kräver sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om skydd för rapportering av överträdelser inga lagstiftningsåtgärder.

Artikel 43 i sjätte penningtvättsdirektivet innehåller bestämmelser som ställer krav på skydd för rapporterade personer. Tillsynsmyndigheterna ska etablera effektiva och tillförlitliga mekanismer för att uppmuntra rapportering av potentiella och faktiska överträdelser av penningtvättsregelverket. De ska för det ändamålet tillhandahålla säkra kommunikationskanaler för rapportering (artikel 43.1). Vad effektiva och tillförlitliga mekanismer innebär framgår av artikel 43.2. Mekanismerna ska som minst omfatta vad som följer av artikel 43.2 a–e. I punkten a anges att det ska finnas särskilda förfaranden för mottagande av rapporter om överträdelser och uppföljning av dem. I punkten b anges att det ska finnas tillbörligt skydd för anställda eller personer i jämförbar ställning inom ansvariga enheter som anmäler överträdelser begångna inom verksamhetsutövaren. I punkten c anges att det ska finnas tillbörligt skydd för den tilltalade personen. I punkten d framgår att det ska finnas skydd för personuppgifter avseende både den person som rapporterar en överträdelse och den fysiska person som påstås bära ansvaret för den, i enlighet med principerna i EU:s dataskyddsförordning. I punkten e anges att det ska finnas tydliga regler som under alla omständigheter ser till att konfidentialiteten för den person som anmäler överträdelser begångna inom den ansvariga enheten garanteras, såvida inte offentliggörande krävs i enlighet med nationell rätt i samband med ytterligare utredningar eller efterföljande rättsliga förfaranden. Bestämmelserna gäller även självreglerande organ, om medlemsstaterna har sådana.

Fjärde penningtvättsdirektivet har bestämmelser med motsvarande innehåll som nyss nämnda artikel 43.1 och 43.2 i sjätte penningtvättsdirektivet (artikel 61). Dessa genomförs i svensk rätt genom att det i förordning framgår att tillsynsmyndigheterna ska ha effektiva och tillförlitliga rutiner för att uppmuntra rapportering av överträdelser av penningtvättslagen samt för att ta emot rapporter om sådana överträdelser. Finansinspektionen ska ha rutiner för att ta emot frivilliga anmälningar om misstänkta överträdelser av penningtvättslagen (förordningen [2016:1318] om Finansinspektionens rutiner för mottagande av anmälningar om regelöverträdelser). Uppgifterna ska förvaras på ett säkert sätt så att ingen obehörig har tillgång till dem. Den telefonlinje och adress som används för anmälningar ska vara skild från Finansinspektionens övriga kommunikationskanaler, inrättas och användas så att den mottagna informationen är fullständig och skyddad, och möjliggöra lagring av de uppgifter som lämnas så att de kan

användas för vidare utredning. Motsvarande gäller i fråga om Fastighetsmäklarinspektionen, Revisorsinspektionen, Spelinspektionen samt Länsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Västra Götalands län (17 a § 2009 års förordning och 1 a § förordningen [2007:1077] med instruktion för Revisorsinspektionen).

Visselblåsarlagstiftningen ger också möjlighet till rapportering i säkra kommunikationskanaler och skydd för den som vill anmäla missförhållanden inom området förhindrande av penningtvätt och finansiering av terrorism (lagen [2021:890] om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden och förordningen [2021:949] om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden). Det saknas visserligen uttryckliga bestämmelser om att Sveriges advokatsamfund (Advokatsamfundet) ska ha motsvarande mekanismer men regeringen har i tidigare lagstiftningsärende förutsatt att Advokatsamfundet, som utöver tillsynsverksamheten ska tillvarata advokaters allmänna yrkesintressen, har rutiner för att ta emot anmälningar om överträdelser av penningtvättslagstiftningen.⁶ Utredningen, som konstaterar att Advokatsamfundet har sådana rutiner, delar den uppfattningen.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen alltså att kraven i 43.2 a i sjätte penningtvättsdirektivet därmed är uppfyllda.

Arbetstagare skyddas genom förbudet mot repressalier och möjligheterna till skadestånd enligt penningtvättslagen, se avsnitt 16.6.2. Utredningen bedömer därmed att kravet på tillbörligt skydd för anställda eller personer i jämförbar ställning i 43.2 b är uppfyllt.

Även den tilltalade ska erhålla tillbörligt skydd (artikel 43.2 c). Med den tilltalade avses den person som påstås bära ansvar för en anmäld överträdelse. Detta skydd har tidigare enligt regeringen ansetts tillgodosett vid en tillsynsmyndighets handläggning av reglerna i förvaltningslagen (1986:223).⁷ Utredningen delar den uppfattningen.

Kravet på skydd av personuppgifter för den som rapporterar en överträdelse och den som påstås bära ansvaret för överträdelser (artikel 43.2 d) har beaktats vid tillkomsten av rapporteringssystemen och föranleder inga lagstiftningsåtgärder.

Slutligen gällande skydd av anmälarens identitet (artikel 43.2 e) finns det reglering i penningtvättslagen. Av 6 kap. 5 § penningtvättslagen följer att uppgift i en anmälan om en misstänkt överträdelse inte obehörigen får röjas, om uppgiften kan avslöja anmälarens iden-

⁶ Prop. 2018/19:150 s. 56.

⁷ Prop. 2016/17:173 s. 325.

titet. Detta gäller i förhållande till verksamhetsutövare. I det allmänna verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen. Sekretess gäller i en statlig myndighets verksamhet som består i tillsyn över efterlevnaden av penningtvättslagen och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen för en uppgift eller en utsaga om överträdelse av en bestämmelse som gäller för den som myndighetens verksamhet avser, om uppgiften kan avslöja anmälarens identitet (30 kap. 23 a § OSL). Advokater och advokatbolag står under tillsyn av Sveriges advokatsamfund. I tillsynsansvaret ingår att på eget initiativ eller på anmälan ta upp fråga om disciplinärt förfarande mot en advokat. Den som har deltagit i ett tillsynsärende får inte obehörigen röja vad han eller hon då har fått veta om någons personliga eller ekonomiska förhållanden (8 kap. 6 § rättegångsbalken och 40 § stadgarna för Sveriges advokatsamfund).

I tillsynsmyndigheternas och Advokatsamfundets tillsynsverksamhet finns således förutsättningar för att skydda anmälarens identitet.

Enligt utredningens uppfattning uppfyller svensk rätt därmed redan de krav sjätte penningtvättsdirektivets artikel 43.1 och 43.2 ställer. Eftersom penningtvättslagen upphävs behöver bestämmelsen i 6 kap. 5 § penningtvättslagen dock föras över till den nya penningtvättslagen.

16.6.2 Skydd mot repressalier och skadestånd

Utredningens förslag: Penningtvättslagens bestämmelser om skydd och förbud mot repressalier för personer som rapporterar om överträdelser av penningtvättsregelverket ska föras över till den nya penningtvättslagen. Bestämmelserna om skadestånd för anställda som utsätts för repressalier ska också föras över till den nya penningtvättslagen.

Av artikel 43.3 framgår att medlemsstaterna ska säkerställa att enskilda personer som rapporterar överträdelser av penningtvättsförordningen, internt eller till finansunderrättelseenheten, skyddas rättsligt från att utsättas för hot, hämnd eller fientliga handlingar, och i synnerhet från ogynnsamma eller diskriminerande anställningsåtgärder. Medlemsstaterna ska också säkerställa att personer som utsätts för nyss nämnda åtgärder på ett säkert sätt kan komma med klagor

mål till tillsynsmyndigheten samt att de har ett effektivt rättsmedel för att kunna tillvarata sina rättigheter.

Motsvarande bestämmelser har funnits sedan det femte penningtvättsdirektivet (artikel 38). I svensk rätt genomförs bestämmelsen om skydd mot repressalier genom 2 kap. 15 § penningtvättslagen. Den anger att verksamhetsutövaren ska ha rutiner och vidta de åtgärder i övrigt som behövs för att skydda anställda från hot, hämnd eller andra fientliga åtgärder till följd av att de fullgör verksamhetsutövarens skyldigheter. I bestämmelsens andra stycke framgår att verksamhetsutövaren inte får utsätta en anställd för repressalier på grund av att denne har informerat om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism, internt eller till Polismyndigheten. Endast bestämmelsens andra stycke behöver föras över till den nya penningtvättslagen, då artikel 11a.2 i penningtvättsförordningen har motsvarande innehåll som 2 kap. 15 § första stycket penningtvättslagen. Bestämmelsen i penningtvättsförordningen innebär emellertid inte något skydd för rapportering till Finanspolisen, vilket direktivet kräver. Kravet på en säker klagomålshantering uppfylls genom rutinerna för att uppmuntra rapportering av överträdelser och för att ta emot rapporter om överträdelser, se avsnitt 16.6.1.

Beträffande möjligheten till effektivt rättsmedel har det i 6 a kap. 1–4 §§ penningtvättslagen införts bestämmelser som ger anställda rätt till skadestånd om deras arbetsgivare överträtt repressalieförbudet. Skadestånd framstår enligt utredningen som det mest lämpliga rättsmedlet. Ett skadestånd innebär en ekonomisk kompensation för den skada som repressalien inneburit och risken för skadeståndsansvar kan också ha en avhållande effekt på verksamhetsutövare som överväger repressalier mot någon i verksamheten. Skadeståndet kan avse både ersättning för den förlust som uppkommer och ersättning för den kränkning som lagbrottet innebär (6 a kap. 1 § penningtvättslagen). Bestämmelsen innehåller också en beloppsbegränsning om anställningen upphört samt en möjlighet om nedsättning eller bortfallande av skadestånd om detta är skäligt. Det finns vidare en bevislätnadsregel för den enskilde (6 a kap. 2 § penningtvättslagen).

Det finns även skydd mot repressalier för arbetstagare i annan lagstiftning, exempelvis lagen (1982:80) om anställningsskydd och lagen om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden. Den krets av personer som erbjuds skydd i de angivna lagarna är snä-

vare än den som sjätte penningtvättsdirektivet tar sikte på.⁸ Regeringen bedömde därför att det var nödvändigt att införa bestämmelserna i 6 a kap. penningtvättslagen för att uppfylla direktivets krav.⁹ Utredningen delar den bedömningen.

Mot denna bakgrund bör bestämmelserna 6 a kap. penningtvättslagen om skadestånd för personer som utsätts för repressalier föras över till den nya penningtvättslagen. Genom 36 kap. 2 och 4 §§ OSL uppfylls kravet på sekretess för den enskilde och skydd för konfidentialiteten för de uppgifter som finansunderrättelseenheten samlat in.

16.7 Utbyte av upplysningar om sanktioner

Utredningens bedömning: Sjätte penningtvättsdirektivets bestämmelser om utbyte av upplysningar om sanktioner bör genomföras i föreskrifter på lägre nivå än lag.

Medlemsstaterna ska säkerställa att deras tillsynsmyndigheter och, vid behov, den nationella myndighet som övervakar självreglerande organ, i utförandet av sina tillsynsuppdrag informerar Amla om alla administrativa sanktioner och åtgärder som påförts i enlighet med sanktionsavsnittet i direktivet, inbegripet eventuella överklaganden av dessa, och om resultat av detta. Sådan information ska också delas med andra tillsynsmyndigheter när administrativa sanktioner eller åtgärder gäller en enhet som driver verksamhet i två eller fler medlemsstater (artikel 44.1). Syftet är att tillsynen inom EU ska vara sammanhållen och att tillsynsmyndigheter ska vara uppdaterade om det förekommer misskötsamhet hos verksamhetsutövare som bedriver gränsöverskridande verksamhet.

Bestämmelsen innebär att det bör införas en informationsskyldighet för tillsynsmyndigheterna att informera Amla och vissa fall myndigheter i andra länder om sanktioner för överträdelse av penningtvättslagstiftningen. En liknande bestämmelse finns i 17 c § 2009 års förordning som anger att Finansinspektionen ska informera Europeiska bankmyndigheten, Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten och Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten om alla sanktioner för överträdelse av penningtvättslagen

⁸ Prop. 2018/19:150 s. 57.

⁹ Prop. 2018/19:150 s. 58.

som meddelas för verksamhetsutövare som står under Finansinspektionens tillsyn.

Utredningen bedömer med hänsyn till systematiken och bestämmelsens karaktär att artikel 44.1 bör genomföras på lägre nivå än lag. Sådana föreskrifter faller enligt utredningens uppfattning inom regeringens restkompetens enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. Därmed behövs det inte införas någon bestämmelse om föreskriftsrätt för regeringen.

Amla ska på sin webbplats underhålla länkar till varje enskild tillsynsmyndighets offentliggörande av administrativa sanktioner och åtgärder som påförts i enlighet med artikel 42 och visa den tidsperiod under vilken varje medlemsstat offentliggör administrativa sanktioner och åtgärder (artikel 44.2). Artikel 44.2 riktar sig till Amla och föranleder därför inga lagstiftningsåtgärder.

16.8 Penningtvättsförordningens regler om sanktioner

Utredningens förslag: Näringsidkare som tar emot eller gör kontanta betalningar som överstiger 5 000 euro ska anmäla sig i Bolagsverkets register mot penningtvätt. Länsstyrelserna ska kunna vidta samma åtgärder mot dessa näringsidkare för att inhämta information som mot verksamhetsutövare enligt penningtvättslagen.

Sanktioner och andra administrativa åtgärder ska kunna användas mot fysiska och juridiska personer som misstänks bryta mot kontantförbudsgränsen i penningtvättsförordningen. Länsstyrelserna ska besluta om sanktionerna.

Av penningtvättsförordningen framgår att medlemsstaterna ska se till att lämpliga åtgärder, inbegripet sanktioner, vidtas mot fysiska eller juridiska personer som agerar i sin yrkesutövning och som misstänks bryta mot kontantförbudsgränsen om 10 000 euro (artikel 59.5). Mottagande av eller betalningar för såväl varor som tjänster omfattas. Den totala sanktionsnivån ska beräknas i enlighet med relevanta bestämmelser i nationell lagstiftning på ett sådant sätt att den ger resultat som står i proportion till överträdelsens allvar och på så sätt effektivt avskräcker från ytterligare brott av samma slag (artikel 59.6). Utredningen har valt att föreslå administrativa sanktioner framför

straffrättsliga, då detta bättre följer systematiken i övrig lagstiftning på området.

De överträdelser av penningtvättsförordningen som kan leda till sanktioner framgår av avsnitt 16.3. Större kontantbetalningar är ett enkelt, men vanligt förekommande, sätt att tvätta pengar eller finansiera terrorism. Genom penningtvättsförordningen begränsas möjligheten att göra kontantbetalningar till högst 10 000 euro, oavsett om transaktionen utförs vid ett tillfälle eller flera tillfällen som förefaller ha samband. Det är av stor vikt att dessa regler följs för att penningtvätt och terrorismfinansiering ska kunna bekämpas. Tillsynen över att verksamhetsutövare följer penningtvättsförordningen utövas av respektive tillsynsmyndighet. Kontantförbudsgränsen omfattar juridiska eller fysiska personer som handlar med varor eller tillhandahåller tjänster och kan således omfatta andra aktörer än de som annars omfattas av penningtvättsförordningen. Emellertid är det troligt att en del av dessa aktörer omfattas av den svenska regleringen av varuhandlare. För övriga måste finnas en myndighet som beslutar om sanktioner. Med hänsyn till att länsstyrelserna utövar tillsyn över vissa varuhandlare och liknande kategorier av företag som kan bli aktuella, bör länsstyrelserna besluta om sanktioner även i dessa fall. I enlighet med vad som gäller enligt penningtvättslagen för verksamhetsutövare ska länsstyrelserna kunna vidta åtgärder för att få underlag för sin bedömning i fråga om näringsidkarna brutit mot kontantförbudsgränsen. Exempel på sådana åtgärder är förelägganden och platsbesök.

Uppdraget att utöva tillsyn över att näringsidkare inte bryter mot kontantförbudsgränsen är svårt, särskilt med tanke på att penningtvättsförordningen också föreskriver att sambandstransaktioner ska fångas upp. Ett sätt att kontrollera transaktionerna är att koppla en registreringsplikt till kassaregistret och därigenom få tillgång till information om vilka som hanterar stora kontanta belopp. Utredningen har emellertid valt att använda sig av befintliga system vid övervägandet om hur tillsynen över kontantförbudsgränsen bör bedrivas. Varuhandlare som antar att det i verksamheten genomförs eller kommer att genomföras transaktioner som avser försäljning eller köp mot kontant betalning – i form av enstaka transaktioner eller flera sambandstransaktioner – som uppgår minst till ett belopp som motsvarar 5 000 euro eller mer, ska registrera sig i Bolagsverkets register mot penningtvätt. Kontantförbudsgränsen omfattar även handel med tjäns-

ter. Det framstår som lämpligt att även aktörer som inte är varuhandlare men tar emot större kontantbetalningar registrerar sig i Bolagsverkets register. Utredningen bedömer att en sådan registreringskyldighet bör inträffa för näringsidkaren om denne antas genomföra transaktioner som avser försäljning eller köp mot kontant betalning som uppgår minst till ett belopp som motsvarar 5 000 euro eller mer, oavsett om det är fråga om en enstaka transaktion eller sambandstransaktioner.

Utredningen föreslår därför att näringsidkare som tar emot eller gör kontanta betalningar som uppgår till 5 000 euro eller mer ska anmäla sig i Bolagsverkets register mot penningtvätt.

De som bryter mot kontantförbudet ska kunna bli föremål för ingripanden, inklusive sanktioner, i lika stor utsträckning som vad gäller övriga överträdelse vilka kan leda till sanktioner. Samtliga sanktioner och administrativa åtgärder bör kunna tillämpas. Detta bör framgå av den nya penningtvättslagen. Vilka ingripanden och i vilken omfattning dessa ska tillämpas bör bestämmas utifrån överträdelsens allvar och i relation till överträdelse av andra bestämmelser i penningtvättsförordningen. Det ankommer på länsstyrelserna att göra dessa bedömningar.

Utredningen föreslår därför att det i den nya penningtvättslagen införs en bestämmelse som anger att samtliga sanktioner och andra administrativa åtgärder ska kunna användas mot juridiska eller fysiska personer som handlar med varor eller tillhandahåller tjänster och som misstänks bryta mot kontantförbudsgränsen i penningtvättsförordningen. Utredningen föreslår vidare att länsstyrelserna ska kunna besluta om sådana sanktioner.

Sanktionerna kommer att träffa en avgränsad kategori av näringsidkare som hanterar stora kontanta transaktioner och som mot bakgrund av det har särskilda skyldigheter att förhålla sig till som följer av penningtvättsförordningen. Påförandet av exempelvis en sanktionsavgift är en administration sanktion och inte att jämföras med ett straff.

17 Penningtvättsförordningen

17.1 Inledning

Penningtvättsförordningen ersätter större delen av fjärde penningtvättsdirektivet. Något förenklat kan sägas att de bestämmelser i fjärde penningtvättsdirektivet som innehåller skyldigheter för verksamhetsutövarna förs över till penningtvättsförordningen. Ett antal innehållsmässiga ändringar görs också för att stärka regleringen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Merparten av de artiklar i penningtvättsförordningen som kräver kompletterande nationell reglering eller som ger medlemsstaterna valmöjligheter behandlas i andra i avsnitt i betänkandet eftersom de har anknytning till bestämmelser i sjätte penningtvättsdirektivet. Det gäller artiklarna 4 och 5 om undantag från tillämpningsområdet (avsnitten 6.7.5 och 6.7.6), artiklarna 17.1 tredje stycket, 51.1 och 51.3 om självreglerande organ och undantag från vissa bestämmelser för bland annat advokater (avsnitt 12.5), artikel 33 om förteckning över viktiga offentliga funktioner (avsnitt 6.5.2), artikel 49 om sanktioner vid överträdelse av regleringen om verkligt huvudmannaskap (avsnitt 8.11), artikel 55.7 om personuppgiftsbehandling (avsnitt 19.3.2), artikel 56.4 om bevarande av uppgifter och handlingar (avsnitt 14.3.3) och artikel 59 om stora kontantbetalningar (avsnitt 6.7.4).

I avsnitten 17.3–17.9 behandlas de övriga artiklar i penningtvättsförordningen som kräver kompletterande nationell reglering eller som ger medlemsstaterna valmöjligheter.

17.2 Allmänna överväganden

Utredningens förslag: Lagstiftningsåtgärder ska vidtas i den utsträckning som penningtvättsförordningen förutsätter att kompletterande bestämmelser införs i svensk rätt eller det annars är nödvändigt för att Sverige ska uppfylla sina skyldigheter enligt förordningen. Dessutom ska de bestämmelser i svensk rätt som kommer i konflikt med förordningen ändras.

Lagstiftningsåtgärder ska också vidtas om Sverige utnyttjar en valmöjlighet som ges i förordningen att införa nationell reglering.

EU-förordningar är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i alla medlemsstater (artikel 288 andra stycket i EUF-fördraget). Det innebär att en EU-förordning ska tillämpas direkt av nationella myndigheter och enskilda på samma sätt som lagar och andra nationella författningar. En EU-förordning får varken inkorporeras eller transformeras till nationell rätt och medlemsstaterna får inte införa bestämmelser i frågor som regleras i förordningen. Medlemsstaterna är också skyldiga att se till att det inte finns nationella bestämmelser som står i strid med en EU-förordning. Ibland innehåller EU-förordningar bestämmelser av mer direktivliknande karaktär som förutsätter att medlemsstaterna antar nationella bestämmelser i vissa frågor. En EU-förordning hindrar inte heller medlemsstaterna från att införa regler av verkställande karaktär.

Mot denna bakgrund anser utredningen att lagstiftningsåtgärder som utgångspunkt endast bör vidtas i den utsträckning som penningtvättsförordningen förutsätter att kompletterande bestämmelser införs i svensk rätt eller det annars är nödvändigt för att Sverige ska uppfylla sina skyldigheter enligt förordningen. Därutöver bör de bestämmelser i svensk rätt som kommer i konflikt med förordningen ändras.

Penningtvättsförordningen innehåller ett antal valmöjligheter för medlemsstaterna. Dessa möjligheter bör enligt utredningens uppfattning endast utnyttjas om det för svensk del finns skäl att införa en sådan reglering. Av kommittédirektiven framgår att utredningen ska sträva efter att slå vakt om den nuvarande svenska regleringen och beakta svenska förhållanden i den utsträckning som EU-paketet ger medlemsstaterna valmöjligheter eller annars medger utrymme

för att i nationell rätt ställa upp mer långtgående krav eller anpassa bestämmelserna till nationella förhållanden.

17.3 Uppdragsavtal

Utredningens förslag: Bestämmelserna om uppdragsavtal i rörelselagarna ska inte gälla uppdrag åt någon annan att utföra en uppgift eller en funktion som regleras i penningtvättsförordningen.

I artikel 6a i penningtvättsförordningen finns bestämmelser om uppdragsavtal. En verksamhetsutövare får, med vissa undantag, uppdra åt någon annan att utföra uppgifter som det åligger verksamhetsutövaren att utföra enligt penningtvättsförordningen (artikel 6a.1 och 6a.2).

Verksamhetsutövaren ska försäkra sig om att uppdragstagaren är pålitlig och tillräckligt kvalificerad för att utföra uppgifterna. Villkoren för uppdraget ska regleras i ett avtal mellan verksamhetsutövaren och uppdragstagaren. Verksamhetsutövaren ska regelbundet kontrollera uppdragstagarens arbete och fortsätter att ansvara för den verksamhet som har anförtrotts uppdragstagaren. (artikel 6a.2 och 6a.3). Innan uppdragstagaren påbörjar uppdraget ska tillsynsmyndigheten underrättas. Verksamhetsutövaren ska säkerställa att uppdraget utförs på ett sätt som inte väsentligt försämrar tillsynsmyndighetens möjligheter att övervaka att verksamhetsutövaren fullgör sina skyldigheter enligt penningtvättsförordningen (artikel 6a.4).

För de flesta verksamhetsutövare inom det finansmarknadsrättsliga området och för verksamhetsutövare som tillhandahåller spel finns bestämmelser om uppdragsavtal i rörelselagarna. Eftersom penningtvättsförordningen är direkt tillämplig och EU-rätten har företräde framför nationell rätt, behöver det göras vissa ändringar i rörelselagarna för att säkerställa att svensk rätt är förenlig med penningtvättsförordningen. Som utgångspunkt bör bestämmelserna om uppdragsavtal i penningtvättsförordningen tillämpas i stället för de mer allmänna bestämmelserna om uppdragsavtal i rörelselagarna när den verksamhet som uppdras åt någon annan att utföra avser uppgifter eller funktioner som regleras i penningtvättsförordningen.

Nuvarande reglering om uppdragsavtal i rörelselagarna genomförs i huvudsak olika EU-direktiv. Ett exempel är 10 kap. 19–22 §§ försäkringsrörelselagen (2010:2043) som genomför artiklarna 38.1 och 49 i

Solvens II-direktivet.¹ I viss utsträckning har regleringen om uppdragsavtal i penningtvättsförordningen och den EU-reglering om uppdragsavtal som genomförs i rörelselagarna ett liknande innehåll. I de fall innehållet skiljer sig åt får bestämmelserna i penningtvättsförordningen anses vara speciallag som har företräde framför de mer generella reglerna om uppdragsavtal som finns i andra EU-direktiv som reglerar verksamhetsutövarnas verksamhet.

Mot denna bakgrund bör det i rörelselagarna införas en bestämmelse som anger att bestämmelserna om uppdragsavtal inte gäller uppdrag åt någon annan att utföra en uppgift eller funktion som regleras i penningtvättsförordningen. I fråga om sådana uppgifter eller funktioner gäller i stället artikel 6a i penningtvättsförordningen.

17.4 Allmän riskbedömning

Utredningens bedömning: Möjligheten att låta andra behöriga myndigheter än tillsynsmyndigheter besluta om undantag från kravet på dokumenterade riskbedömningar bör inte utnyttjas.

I artikel 7 i penningtvättsförordningen finns bestämmelser om allmän riskbedömning. En verksamhetsutövare ska vidta lämpliga åtgärder för att identifiera och bedöma riskerna dels för att deras verksamhet utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism, dels för att vissa riktade ekonomiska sanktioner inte efterlevs eller kringgås. Åtgärderna ska stå i proportion till verksamhetens storlek, art och komplexitet. Amla ska utfärda riktlinjer om minimikrav på innehållet i den allmänna riskbedömningen.

I artikel 8.1 och 8.2 i fjärde penningtvättsdirektivet finns delvis motsvarande bestämmelser. De bestämmelserna har i svensk rätt genomförts i 2 kap. 1 och 2 §§ penningtvättslagen samt i föreskrifter på lägre nivå än lag (8 kap. 1 § 2 och 3 penningtvättslagen).

Enligt artikel 7.3 i penningtvättsförordningen får tillsynsorgan, eller andra behöriga myndigheter om det föreskrivs i nationell rätt, besluta att enskilda dokumenterade riskbedömningar inte krävs när de särskilda risker som är förenade med sektorn är uppenbara och väl kända. Ett sådant undantag får dock inte avse riskbedömningar som

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) (omarbetning).

ska göras av kreditinstitut, finansiella institut, leverantörer av kryptotillgångstjänster eller kapitalförmedlare (*eng. third party financing intermediaries*).

Delvis motsvarande bestämmelser finns i artikel 8.2 i fjärde penningtvättsdirektivet. Enligt de bestämmelserna får behöriga myndigheter besluta att enskilda dokumenterade riskbedömningar inte krävs, när de särskilda risker som är förenade med sektorn är uppenbara och väl kända.

Bestämmelser med den innebörden har införts i svensk rätt. Enligt 8 kap. 1 § 3 penningtvättslagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om undantag från kravet på dokumenterade riskbedömningar.² Av 18 § första stycket 2 2009 års förordning framgår att regeringen har vidaredelegerat denna föreskriftsrätt till tillsynsmyndigheterna.

Möjligheten för tillsynsorgan att göra undantag från kravet på enskilda dokumenterade riskbedömningar kommer fortsättningsvis att följa direkt av penningtvättsförordningen. Det finns därför inte skäl att föra över bemyndigandet i 8 kap. 1 § 3 penningtvättslagen till den nya penningtvättslagen.

Enligt penningtvättsförordningen får medlemsstaterna i nationell rätt föreskriva att andra behöriga myndigheter än tillsynsmyndigheter ska få besluta om undantag från kravet på enskilda dokumenterade riskbedömningar. Med behörig myndighet avses, förutom tillsynsmyndigheter, finansunderrättelseenheter och andra brottsbekämpande myndigheter som arbetar mot penningtvätt och finansiering av terrorism (artikel 2.31 i penningtvättsförordningen).

När det gäller denna valmöjlighet gör utredningen följande överväganden. Tillsynsmyndigheterna och Sveriges advokatsamfund, som är tillsynsorgan, ska se till att verksamhetsutövarna följer penningtvättsregleringen. Genom tillsynen kontrolleras att en verksamhetsutövare har ordnat sin verksamhet på ett sådant sätt att verksamhetsutövaren kan förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism i enlighet med regleringens krav. Det är därför naturligt att det är tillsynsmyndigheterna och Sveriges advokatsamfund som beslutar om undantag från kravet på enskilda dokumenterade riskbedömningar.

Tillsynsmyndigheterna och Sveriges advokatsamfund har genom sina tillsynsuppdrag goda kunskaper om riskerna för penningtvätt

² Se även prop. 2016/17:173 s. 210.

och finansiering av terrorism inom de sektorer som verksamhetsutövarna verkar. Vad gäller tillsynsmyndigheterna så deltar de i samordningsfunktionens arbete med att ta fram nationella riskbedömningar tillsammans med bland annat Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter (14 § första stycket 1 2009 års förordning). I det arbetet ingår att löpande identifiera, kartlägga och analysera riskerna och metoderna för penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige. Även Sveriges advokatsamfund ska ges möjlighet att delta i samordningsfunktionens arbete (13 § andra stycket 2009 års förordning). Finansunderrättelseenheten är vidare skyldig att sprida sina analyser för att förebygga, upptäcka och effektivt bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism samt andra relevanta uppgifter till tillsynsmyndigheterna (17 d § 2009 års förordning). Tillsynsmyndigheterna och Sveriges advokatsamfund får således del av information om risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som andra behöriga myndigheter förfogar över.

Sammanfattningsvis innebär detta enligt utredningens mening att tillsynsmyndigheterna och Sveriges advokatsamfund har tillgång till den information som behövs för att kunna avgöra om det finns förutsättningar för att besluta om undantag från kravet på dokumenterade riskbedömningar. Det finns enligt utredningens uppfattning därför inte skäl att utnyttja möjligheten att låta andra behöriga myndigheter än tillsynsorgan besluta om sådana undantag.

17.5 Kontrollfunktioner

Utredningens förslag: När det är motiverat med hänsyn till verksamhetens storlek och art ska en verksamhetsutövare som inte har inrättat en funktion för oberoende granskning uppdra åt en utomstående expert att göra den prövning av verksamhetsutövarns riktlinjer, förfaranden och kontroller som föreskrivs i penningtvättsförordningen.

Om en verksamhetsutövare är skyldig att ha en funktion för regelefterlevnad eller internrevision enligt någon annan författning än penningtvättsförordningen, får den som har utsetts till att ansvara för en sådan funktion också utses till regelefterlevnadsansvarig eller att ansvara för funktionen för oberoende granskning enligt penningtvättsförordningen.

Oberoende granskning

När det är motiverat av verksamhetens storlek och art ska en oberoende granskningsfunktion pröva (*eng. test*) verksamhetsutövarens interna riktlinjer, förfaranden och kontroller som syftar till att verksamhetsutövaren ska fullgöra sina skyldigheter enligt penningtvättsregelverket. Om verksamhetsutövaren inte har inrättat en oberoende granskningsfunktion får medlemsstaterna kräva att prövningen i stället utförs av en utomstående expert (artikel 8.2 b iii i penningtvättsförordningen). Penningtvättsförordningen ställer således inte upp något krav på att en verksamhetsutövare ska inrätta en oberoende granskningsfunktion, även om verksamhetens storlek och art motiverar en prövning av en sådan granskningsfunktion (jämför 6 kap. 2 § första stycket 3 penningtvättslagen).

Med hänsyn till att det endast är verksamheter av en viss storlek och art som omfattas av kravet på en oberoende prövning, bör möjligheten utnyttjas att kräva att en verksamhetsutövare som inte har inrättat en oberoende granskningsfunktion uppdrar åt en utomstående expert att göra prövningen. I annat fall skulle olika krav ställas på verksamhetsutövare vars verksamheter är likvärdiga beträffande storlek och art.

Det bör därför i den nya penningtvättslagen införas en bestämmelse som anger att en verksamhetsutövare som inte har inrättat en funktion för oberoende granskning, ska uppdra åt en utomstående expert att göra den granskning av verksamhetsutövarens riktlinjer, förfaranden och kontroller som föreskrivs i penningtvättsförordningen när det är motiverat med hänsyn till verksamhetsutövarens storlek och art.

Samma person bör kunna svara för flera kontrollfunktioner

Artikel 9.6 i penningtvättsförordningen innehåller en valmöjlighet för medlemsstaterna. Om en verksamhetsutövare är skyldig att utse en regelefterlevnadsansvarig (*compliance officer*) eller en person som ansvarar för en funktion för internrevision enligt något annat regelverk än penningtvättsförordningen, får medlemsstaterna tillåta att den som har utsetts till att svara för en sådan funktion också utses till regelefterlevnadsansvarig eller att svara för funktionen för oberoende granskning enligt penningtvättsförordningen.

Denna möjlighet bör utnyttjas. I ett flertal rörelseregleringar på det finansmarknadsrättsliga området ställs krav på att en verksamhetsutövare ska ha särskilda funktioner för regelefterlevnad och internrevision, se till exempel 10 kap. 4 § försäkringsrörelselagen, 6 kap. 1 § Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2014:1) om styrning, riskhantering och kontroll i kreditinstitut samt 7 kap. 14 och 18 §§ Finansinspektionens föreskrifter (2013:9) om värdepappersfonder. De uppgifter som ankommer på kontrollfunktionerna enligt penningtvättsförordningen och på motsvarande kontrollfunktioner enligt rörelseregleringarna är likartade. Särskilt för verksamhetsutövare av mindre storlek finns det behov av att kunna använda befintliga kontrollfunktioner.

Det bör i den nya penningtvättslagen därför införas en bestämmelse som anger att om en verksamhetsutövare är skyldig att ha en funktion för regelefterlevnad eller internrevision enligt någon annan författning än penningtvättsförordningen, får den som har utsetts till att ansvara för en sådan funktion också utses till regelefterlevnadsansvarig enligt artikel 9.3 första stycket i penningtvättsförordningen eller att ansvara för funktionen för oberoende granskning enligt artikel 8.2 b iii i samma förordning.

17.6 Skärpta åtgärder för kundkännedom

Utredningens bedömning: Möjligheten att kräva att verksamhetsutövare ska vidta skärpta åtgärder för kundkännedom på områden som har identifierats med hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt en nationell eller sektorsspecifik riskbedömning bör inte utnyttjas.

En grundläggande förutsättning för verksamhetsutövarnas möjligheter att försvåra och förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism och att kunna rapportera misstänkta aktiviteter och transaktioner till Finanspolisen är att verksamhetsutövarna har tillräcklig kunskap om sina kunder. I penningtvättsförordningen regleras kraven på kundkännedom i artiklarna 15–41 och bilagorna I–III. Förordningen ställer bland annat krav på verksamhetsutövarna i fråga om när kundkännedomsåtgärder ska vidtas, vilka åtgärder som ska vidtas, hur omfattande åtgärder som

ska krävas samt hur verksamhetsutövarna ska avgöra åtgärdernas omfattning i det enskilda fallet.

I fjärde penningtvättsdirektivet finns motsvarande bestämmelser i artiklarna 10–29 samt i direktivets tre bilagor. De bestämmelserna har i svensk rätt genomförts i 3 kap. penningtvättslagen och föreskrifter på lägre nivå än lag (8 kap. 1 § 4 och 9–11 samma lag).

Eftersom kraven på kundkännedom följer direkt av penningtvättsförordningen krävs som utgångspunkt inga svenska lagstiftningsåtgärder. Artikel 28.5 i förordningen innehåller dock en valmöjlighet för medlemsstaterna. Om en medlemsstat i en nationell eller sektorspecifik riskbedömning identifierar hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism, får medlemsstaten kräva att verksamhetsutövarna vidtar skärpta åtgärder för kundkännedom på det området. Om det är lämpligt får medlemsstaterna även specificera vilka åtgärder som verksamhetsutövarna ska vidta. Medlemsstaterna ska underätta kommissionen och Amla om de krav som åläggs verksamhetsutövarna inom en månad från det att kraven beslutas, tillsammans med en motivering av de risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism som ligger till grund för beslutet.

Styrande för bedömningen av om denna valmöjlighet bör utnyttjas är enligt utredningens uppfattning vilka krav på verksamhetsutövare att vidta skärpta åtgärder för kundkännedom som redan finns i förordningen, och om det finns behov av att införa ytterligare krav.

Enligt artikel 28.1 i förordningen ska verksamhetsutövare vidta skärpta åtgärder för kundkännedom i de situationer som framgår av artiklarna 23, 24 och 30–36 samt i andra situationer där verksamhetsutövaren har identifierat en hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism (artikel 16.2 andra stycket).

När en verksamhetsutövare bedömer risken för penningtvätt och finansiering av terrorism i samband med etableringen av en affärsförbindelse eller vid utförandet av en enstaka transaktion, ska verksamhetsutövaren enligt förordningen åtminstone beakta de faktorer som kan tyda på hög risk som anges i bilaga III, de riktlinjer om risker för penningtvätt och finansiering av terrorism, trender och metoder som antagits av Amla, finansunderrättelseenhetens underrättelser om hög risk samt verksamhetsutövarens allmänna riskbedömning (artikel 28.3). En verksamhetsutövare ska i den allmänna riskbedömningen beakta både den nationella riskbedömningen och relevanta sektors-

specifika riskbedömningar som gjorts av medlemsstaten (artikel 7.1 c i penningtvättsförordningen).

Detta innebär att en verksamhetsutövare är skyldig att beakta de risker som har identifierats i den nationella riskbedömningen och i relevanta sektorspecifika riskbedömningar när denne bedömer om skärpta kundkännedomsåtgärder ska vidtas, oavsett om valmöjligheten utnyttjas eller inte. Om det i en nationell eller sektorspecifik riskbedömning har identifierats en hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism inom ett visst område, till exempel inom en viss sektor eller geografiskt område, får det förutsättas att verksamhetsutövarna beaktar detta i sina riskbedömningar och vidtar skärpta åtgärder för kundkännedom enligt artikel 16.2 andra stycket i penningtvättsförordningen i de fall det är motiverat.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte finns skäl att utnyttja möjligheten att kräva att verksamhetsutövare ska vidta skärpta åtgärder för kundkännedom på vissa områden som har identifierats med hög risk enligt en nationell eller sektorspecifik riskbedömning. Eftersom riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism inom olika områden dessutom varierar över tid framstår det inte heller som lämpligt att reglera inom vilka områden som en hög risk alltid föreligger och som därför kräver skärpta kundkännedomsåtgärder.

17.7 Rapportering vid misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism

Utredningens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om att en verksamhetsutövare i sina interna riktlinjer och förfaranden för rapportering av misstänkta transaktioner ska specificera hur verksamhetsutövaren bedömer en transaktion eller aktivitet i syfte att upptäcka misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism.

Penningtvättslagens bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur verksamhetsutövare ska rapportera misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism till Polismyndigheten samt hur uppgifter som har begärts av Polismyndigheten ska lämnas, ska föras över till den nya penningtvättslagen. Hänvisningarna till pen-

ningtvättslagen ska ersättas med hänvisningar till motsvarande bestämmelser i penningtvättsförordningen.

Utredningens bedömning: Möjligheten att undanta vissa kategorier av brottsliga handlingar från verksamhetsutövarnas skyldighet att rapportera misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism bör inte utnyttjas.

Undantag från rapporteringsskyldigheten

Enligt artikel 50.1 i penningtvättsförordningen ska en verksamhetsutövare som känner till, misstänker eller har rimliga skäl att misstänka att medel, transaktioner eller aktiviteter har koppling till finansiering av terrorism, egendom som härrör från brottslig handling eller brottslighet som ger upphov till ekonomisk vinning, utan dröjsmål rapportera detta till finansunderrättelseenheten. Rapporteringsskyldigheten gäller även försök till sådana transaktioner eller aktiviteter.

Motsvarande bestämmelser finns i artikel 33.1 i fjärde penningtvättsdirektivet som i svensk rätt har genomförts i 4 kap. 3 § penningtvättslagen.

Enligt artikel 50.1b i penningtvättsförordningen får medlemsstaterna undanta vissa kategorier av brottsliga handlingar från verksamhetsutövarnas rapporteringsskyldighet. Undantaget får avse mindre allvarliga brottsliga handlingar (*eng.* low-level criminal activity). En förutsättning för att få göra ett sådant undantag är att det inte får en negativ påverkan på skyddet för den inre marknaden med avseende på det hot som penningtvätt, förbrott till penningtvätt och finansiering av terrorism innebär. Något motsvarande valmöjlighet finns inte i fjärde penningtvättsdirektivet.

Medlemsstaterna ska omedelbart underrätta kommissionen och Amla om ett sådant undantag och ska bifoga en bedömning av vilken påverkan undantaget får på den inre marknaden. Kommissionen ska inom sex månader från underrättelsen, efter att ha inhämtat synpunkter från Amla, lämna ett detaljerat yttrande om huruvida det planerade undantaget kan ha en oproportionerlig och negativ påverkan på skyddet för den inre marknaden med avseende på det hot som penningtvätt, förbrott till penningtvätt och finansiering av terrorism innebär.

Det har i utredningen inte framkommit några skäl för att undanta vissa kategorier av brottsliga handlingar från verksamhetsutövarnas rapporteringsskyldighet. Ett sådant undantag riskerar dessutom att bli svårt att tillämpa i praktiken eftersom det förutsätter att verksamhetsutövarna kan identifiera och gradera specifika brottsliga handlingar. Det verksamhetsutövarna oftast upptäcker i sin verksamhet är snarare avvikande ekonomiska mönster. Möjligheten att undanta vissa kategorier av brottsliga handlingar från verksamhetsutövarnas rapporteringsskyldighet bör därför inte utnyttjas.

Riktlinjer och förfaranden för rapportering

Som ett led i skyldigheten att rapportera misstänkta transaktioner och aktiviteter till finansunderrättelseenheten ska en verksamhetsutövare enligt artikel 50.2 i penningtvättsförordningen bedöma en kunds transaktioner och aktiviteter utifrån fakta och information som verksamhetsutövaren känner till eller som finns tillgänglig för denne. Grunden för misstanke ska bedömas och dokumenteras på lämpligt sätt.

Enligt artikel 8.2 a iv i penningtvättsförordningen ska en verksamhetsutövare ha riktlinjer och förfaranden för rapportering, i synnerhet för rapportering av misstänkta transaktioner. Dessa riktlinjer och förfaranden ska stå i proportion till verksamhetens storlek, risk, art och komplexitet.

Medlemsstaterna får enligt artikel 50.2 andra stycket i penningtvättsförordningen kräva att verksamhetsutövare i riktlinjerna och förfarandena för rapportering specificerar hur de gör bedömningen av en transaktion eller aktivitet. Det har i utredningen inte framkommit skäl för att införa en sådan reglering på lagnivå. Däremot bör det införas ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter med den innebörden. Därmed skapas förutsättningar för en reglering längre fram om det i tillämpningen visar sig att det finns behov av det.

Verkställighetsföreskrifter

Som utgångspunkt gäller att en EU-förordning varken får inkorporeras eller transformeras till nationell rätt och medlemsstaterna får inte införa bestämmelser i frågor som regleras i förordningen, se av-

snitt 17.2. En EU-förordning hindrar dock inte medlemsstaterna från att införa regler av verkställande karaktär.

I 8 kap. 1 § 12 och 13 penningtvättslagen finns bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur verksamhetsutövare dels ska rapportera misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism till Polismyndigheten, dels ska lämna uppgifter som Polismyndigheten begär med stöd av frågerätten. Av 19 § första stycket 3 och 4 2009 års förordning framgår att regeringen har vidaredelegerat denna föreskriftsrätt till Polismyndigheten. Det finns behov av att även fortsättningsvis reglera formerna för rapportering och uppgiftslämnande till Polismyndigheten (Finanspolisen).³

Formerna för rapportering och uppgiftslämnande till finansunderrättelseenheten är inte något som regleras i penningtvättsförordningen. Förordningen innehåller inte heller något bemyndigande för kommissionen att anta tekniska standarder på det området.

En reglering om hur rapportering ska göras och uppgifter ska lämnas till finansunderrättelseenheten har karaktär av verkställighetsföreskrifter. Det finns enligt utredningens uppfattning därför inte något hinder mot att reglera detta i svensk rätt. Penningtvättslagens bemyndiganden om hur rapportering ska göras och uppgifter ska lämnas till Polismyndigheten bör därför föras över till den nya penningtvättslagen. Hänvisningarna till penningtvättslagen bör ersättas med hänvisningar till motsvarande bestämmelser i penningtvättsförordningen (artikel 50.1 och 50.1a).

Penningtvättsförordningen anger inte vad en rapport om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism ska innehålla. Där emot innehåller förordningen ett bemyndigande för kommissionen att, efter förslag från Amla, anta tekniska standarder för genomförande som specificerar vilka uppgifter som en rapport om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism minst ska innehålla (artikel 50.3 och 50.4). Mer än så ska rapportens innehåll således inte regleras enligt EU-rätten. Det finns därför inte förutsättningar att i svensk rätt närmare reglera innehållet i en rapport om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism.

I svensk rätt har frågerätten i 4 kap. 6 § penningtvättslagen utvidgats till att gälla även för Säkerhetspolisen. Dessutom är det fler aktörer än verksamhetsutövare som har en uppgiftsskyldighet i för-

³ Jfr prop. 2016/17:173 s. 293.

hållande till Finanspolisen och Säkerhetspolisen. Denna reglering, däribland bemyndigandet i 8 kap. 1 § 13 penningtvättslagen i fråga om uppgiftslämnande till Säkerhetspolisen och uppgifter som ska lämnas av andra aktörer än verksamhetsutövare, behandlas i avsnitt 19.2.

17.8 Tystnadsplikt

Utredningens förslag: Det ska i den nya penningtvättslagen upplysas om att bestämmelser om ansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt artikel 54 i penningtvättsförordningen finns i brottsbalken.

Besked om att personuppgifter behandlas enligt artikel 54 i penningtvättsförordningen och om att sådana uppgifter bevaras enligt artikel 56 i samma förordning får inte lämnas ut till den registrerade.

Utredningens bedömning: Det saknas rättsliga förutsättningar för att införa en svensk reglering om undantag från tystnadsplikten i artikel 54 i penningtvättsförordningen.

Undantag från tystnadsplikten

Enligt artikel 54.1 i penningtvättsförordningen får verksamhetsutövare inte för en kund eller någon utomstående röja att uppgifter överförs, kommer att överföras eller har överförts till finansunder rättelseenheten i enlighet med artikel 50 eller 51, eller att en analys avseende penningtvätt eller finansiering av terrorism pågår eller kan komma att utföras. Från bestämmelserna om tystnadsplikt görs i artikel 54.2–54.6 vissa undantag. Motsvarande bestämmelser finns i artikel 39 i fjärde penningtvättsdirektivet som i svensk rätt har genomförts i 4 kap. 9 § penningtvättslagen.

Undantag från tystnadsplikten gäller enligt artikel 54.4 i penningtvättsförordningen för vissa verksamhetsutövare som lämnar uppgifter till andra verksamhetsutövare som bedriver sin verksamhet inom samma juridiska person eller en större struktur med gemensamt ägande eller gemensam ledning eller efterlevnadskontroll. Undantaget gäller för uppgiftslämnande mellan revisorer, tillhandahållare

av bokföringstjänster, skatterådgivare, advokater och oberoende jurister. Sådana verksamhetsutövare får även lämna uppgifter som omfattas av tystnadsplikten till enheter som är etablerade i tredjeländer och som omfattas av krav som motsvarar kraven i penningtvättsförordningen. I 4 kap. 9 § andra stycket 3 penningtvättslagen har motsvarande undantag i fjärde penningtvättsdirektivet utvidgats till att även omfatta fastighetsmäklare (artikel 39.4).⁴

Enligt 4 kap. 9 § andra stycket 5 penningtvättslagen anses det under vissa omständigheter inte heller som ett obehörigt röjande om en kund eller någon utomstående får kännedom om att en bedömning enligt 4 kap. 2 § samma lag utförs, har utförts eller kommer att utföras, eller att uppgifter har lämnats till Polismyndigheten enligt 4 kap. 3 eller 6 § samma lag. En förutsättning för att undantaget ska bli tillämpligt är att ett röjande inte kan undvikas till följd av verksamhetsutövarens skyldighet att avstå från en transaktion, att avstå från att inleda en affärsförbindelse eller att avsluta en affärsförbindelse enligt 3 kap. 1–3 §§ penningtvättslagen. Någon motsvarighet till detta undantag finns inte i vare sig penningtvättsförordningen eller fjärde penningtvättsdirektivet.

Penningtvättsförordningen är direkt tillämplig och ger inte utrymme för medlemsstaterna att i nationell rätt införa ytterligare undantag från tystnadsplikten i artikel 54. Det är därför inte möjligt att i den nya penningtvättslagen införa bestämmelser som motsvarar 4 kap. 9 § andra stycket 3 i fråga om fastighetsmäklare och 4 kap. 9 § andra stycket 5 penningtvättslagen.

Överträdelser av tystnadsplikten

Den som överträder tystnadsplikten enligt 4 kap. 9 § penningtvättslagen kan dömas för brott mot tystnadsplikt enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Bestämmelserna i brottsbalken avser uppgifter som någon är skyldig att hemlighålla enligt lag eller annan författning. En EU-förordning gäller som lag i Sverige. Penningtvättsförordningen hindrar enligt utredningens uppfattning inte att svensk rätt innehåller straffrättsliga bestämmelser för överträdelser av tystnadsplikten enligt förordningen.

⁴ Prop. 2016/17:173 s. 303.

Överträdelser av tystnadsplikten enligt artikel 54 i penningtvättsförordningen bör därmed kunna bestraffas med tillämpning av bestämmelsen om brott mot tystnadsplikt i brottsbalken. En upplysningsbestämmelse som motsvarar bestämmelsen i 4 kap. 9 § tredje stycket penningtvättslagen bör därför tas in i den nya penningtvättslagen.

Information om personuppgiftsbehandling

I artikel 55 i penningtvättsförordningen finns bestämmelser om personuppgiftsbehandling. Motsvarande bestämmelser finns i artiklarna 41 och 43 i fjärde penningtvättsdirektivet som i svensk rätt har genomförts i 5 kap. 1, 2 och 5–7 §§ penningtvättslagen.

Eftersom kraven på verksamhetsutövarnas personuppgiftsbehandling följer direkt av penningtvättsförordningen krävs som utgångspunkt inte några svenska lagstiftningsåtgärder. Förordningen innehåller exempelvis bestämmelser om för vilka ändamål personuppgiftsbehandling får ske samt under vilka förutsättningar känsliga personuppgifter och personuppgifter om lagöverträdelser får behandlas.

Som framgår ovan innehåller fjärde penningtvättsdirektivet bestämmelser om tystnadsplikt. Vid tillämpningen av de bestämmelserna ska medlemsstaterna enligt artikel 41.4 i fjärde penningtvättsdirektivet anta lagstiftningsåtgärder genom vilka den registrerades rätt att få tillgång till personuppgifter som rör honom eller henne begränsas helt eller delvis. Proportionerliga och nödvändiga åtgärder av detta slag ska ske för att göra det möjligt för verksamhetsutövare eller nationella myndigheter att fullgöra sina skyldigheter enligt direktivet samt för att inte förhindra bland annat officiella eller rättsliga utredningar och analyser som syftar till att förebygga, utreda eller upptäcka penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Enligt 4 kap. 9 § första stycket penningtvättslagen får en verksamhetsutövare inte för en kund obehörigen röja att denne utför, har utfört eller kommer att utföra en bedömning av om det finns skäl原因 grund att misstänka att transaktioner eller andra aktiviteter utgör penningtvätt eller finansiering av terrorism eller att egendom annars härrör från brottslig handling. En verksamhetsutövare får inte heller för en kund obehörigen röja att uppgifter om sådana misstankar har lämnats till Polismyndigheten enligt 4 kap. 3 eller 6 § samma lag.

Enligt 5 kap. 7 § penningtvättslagen får besked om att personuppgifter behandlas avseende sådana åtgärder och om att sådana uppgifter lagras inte lämnas ut till den registrerade. Nämnada paragraf genomför artikel 41.4 i fjärde penningtvättsdirektivet i svensk rätt.

Någon bestämmelse som motsvarar artikel 41.4 i fjärde penningtvättsdirektivet finns inte i penningtvättsförordningen. I skäl 90 i förordningen påtalas dock att en effektiv bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism allvarligt skulle undergrävas om den registrerade fick tillgång till uppgifter med anknytning till en rapport om en misstänkt transaktion och att det därför kan vara motiverat att den rätten undantas och begränsas i enlighet med artikel 23 i dataskyddsförordningen.

För att verksamhetsutövarnas och myndigheternas arbete med att förebygga, förhindra och upptäcka penningtvätt och finansiering av terrorism inte ska motverkas anser utredningen att det även fortsättningsvis finns behov av en bestämmelse som innebär att besked om att personuppgifter behandlas inte behöver lämnas ut till den registrerade. En effektiv tillämpning av förordningen förutsätter att den registrerade inte får kännedom om att verksamhetsutövaren har lämnat uppgifter om denne till finansunderrättelseenheten eller att denne är föremål för en analys avseende penningtvätt eller finansiering av terrorism.

En registrerads rätt att få information om vilka personuppgifter om denne som behandlas följer av dataskyddsförordningen. Detta är således inte en fråga som regleras i penningtvättsförordningen. Utredningen ser därför inte något hinder mot att i svensk rätt reglera undantag från rätten att få tillgång till information om behandlingen av personuppgifter. Däremot måste en sådan reglering vara förenlig med dataskyddsförordningen.

Enligt dataskyddsförordningen är den personuppgiftsansvarige skyldig att självmant tillhandahålla den registrerade information om behandlingen av personuppgifter följer av artiklarna 13 (om personuppgifterna samlas in från den registrerade) och 14 (om personuppgifterna inte har erhållits från den registrerade) i dataskyddsförordningen. Den registrerade har vidare enligt artikel 15 i dataskyddsförordningen rätt att på begäran få information om och tillgång till de personuppgifter som behandlas, så kallat registerutdrag.

I artikel 14.5 i dataskyddsförordningen föreskrivs flera direkt tillämpliga undantag från rätten till information angående uppgifter

insamlade från annan än den registrerade, bland annat om personuppgifterna måste förbli konfidentiella till följd av tystnadsplikt enligt EU-rätt eller nationell rätt, inbegripet lagreglerade sekretessförpliktelser (led d). I artikel 15.4 anges endast att rätten till registerutdrag inte ska påverka menligt på andras friheter och rättigheter.

Enligt artikel 23.1 i dataskyddsförordningen ska det vara möjligt att i EU-rätten eller i en medlemsstats nationella rätt begränsa tillämpningsområdet för de skyldigheter och rättigheter som föreskrivs i bland annat artiklarna 13–15, om en sådan begränsning sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna och utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle i syfte att säkerställa bland annat den nationella eller allmänna säkerheten (artikel 23.1 a respektive c) eller förebyggande, förhindrande, utredning, avslöjande eller lagföring av brott eller verkställande av straffrättsliga sanktioner, inbegripet skydd mot samt förebyggande och förhindrande av hot mot den allmänna säkerheten (artikel 23.1 d). Vidare finns det i förordningen en rätt till att göra sådana undantag i syfte att säkerställa andra av EU:s eller en medlemsstats viktiga mål av generell allmänt intresse, särskilt ett av EU:s eller en medlemsstats viktiga ekonomiska eller finansiella intressen (artikel 23.1 e). Ett annat syfte som omfattas av möjligheten till undantagsbestämmelser är säkerställande av skydd av den registrerades eller andras rättigheter och friheter (23.1 i).

Av det direkt tillämpliga undantaget i artikel 14.5 d i dataskyddsförordningen följer alltså att om uppgifterna omfattas av lagreglerad tystnadsplikt behöver den personuppgiftsansvarige inte på eget initiativ förse den registrerade med information om uppgifter insamlade från annan än den registrerade. Det har i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning även införts en bestämmelse som anger att den registrerades rätt till information och tillgång till uppgifter enligt artiklarna 13–15 inte gäller sådana uppgifter som den personuppgiftsansvarige inte får lämna ut till den registrerade enligt lag eller annan författning eller enligt beslut som har meddelats med stöd av författning (5 kap. 1 §).

I samband med dataskyddsförordningens tillkomst bedömde regeringen att bestämmelserna om tystnadsplikt i penningtvättslagen är förenliga med dataskyddsförordningen. Eftersom begränsningarna av den registrerades rätt till information i 5 kap. 7 § penningtvättslagen grundar sig i bestämmelser om lagreglerad tystnadsplikt ansåg

regeringen att de därmed är förenliga med det direkt tillämpliga undantaget i artikel 14.5 d i dataskyddsförordningen från den personuppgiftsansvariges skyldighet att på eget initiativ informera den registrerade. Regeringen konstaterade vidare att en förutsättning för att därutöver låta bestämmelserna innebära undantag från den registrerades rätt till bekräftelse och information enligt artikel 15, liksom den registrerades rätt till information om behandling avseende uppgifter insamlade från den registrerade själv enligt artikel 13, är att ett sådant undantag är förenligt med dataskyddsförordningens bestämmelser om begränsningar av den registrerades rättigheter enligt artikel 23 (bortsett från att artikel 15.4, som nämns ovan, anger att en rätt till registerutdrag inte får inverka menligt på andras rättigheter och friheter).⁵

Enligt regeringen gör bestämmelserna om tystnadsplikt i penningtvättslagen genom sina syften att flera av bestämmelserna om begränsningar i artikel 23.1 i dataskyddsförordningen är tillämpliga, såsom artikel 23.1 d avseende bland annat förebyggande och utredande av brott och artikel 23.1 a och c avseende den nationella respektive den allmänna säkerheten. Även bestämmelsen i artikel 23.1 e angående andra viktiga mål av generell allmänt intresse aktualiseras. Regeringen bedömde att bestämmelserna om tystnadsplikt i penningtvättslagen respekterar andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna och utgör nödvändiga och proportionella åtgärder i ett demokratiskt samhälle, samt lever upp till de övriga kraven i artikel 23.2 i dataskyddsförordningen. Med hänsyn till detta ansåg regeringen att bestämmelserna bör kvarstå oförändrade.⁶

Bestämmelserna om tystnadsplikt i penningtvättslagen motsvarar i allt väsentligt bestämmelserna om tystnadsplikt i penningtvättsförordningen. Det finns därmed inte något hinder mot att även fortsättningsvis i svensk rätt begränsa en registrerads rätt att få information om vissa personuppgifter som behandlas av en verksamhetsutövare. Bestämmelserna i 5 kap. 7 § penningtvättslagen bör därför föras över till den nya penningtvättslagen. Hänvisningarna till bestämmelser i penningtvättslagen bör ersättas med hänvisningar till motsvarande bestämmelser i penningtvättsförordningen (artiklarna 50.1, 50.1a och 56).

⁵ Prop. 2017/18:142 s. 43 och 44.

⁶ Prop. 2017/18:142 s. 44 och 45.

17.9 Högriskredjeländer

Utredningens bedömning: Penningtvättsförordningens krav på att medlemsstaterna ska vidta vissa åtgärder för att minska risker hänförliga till högriskredjeländer kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Möjligheten att kräva att verksamhetsutövare vidtar vissa åtgärder för att minska risker hänförliga till ett visst tredjeland bör inte utnyttjas.

Medlemsstaterna ska vidta vissa åtgärder för att minska risker hänförliga till högriskredjeländer

Enligt artikel 23.2 i penningtvättsförordningen ska kommissionen i delegerade akter identifiera högriskredjeländer. Kommissionen ska vidare enligt artikel 23.5 i förordningen i genomförandekter specificera dels de skärpta åtgärder för kundkännedom som verksamhetsutövare ska vidta i förhållande till kunder i högriskredjeländer, dels de åtgärder som verksamhetsutövare och medlemsstater ska vidta för att minska risker hänförliga till högriskredjeländer (så kallade motåtgärder).

I artikel 29 i penningtvättsförordningen finns en förteckning över motåtgärder som kommissionen kan välja bland vid framtagandet av genomförandekterna. I punkten a listas motåtgärder som verksamhetsutövare ska vidta och i punkten b motåtgärder som medlemsstaterna ska vidta. Skyldigheten för verksamhetsutövare och medlemsstater att vidta sådana åtgärder som anges i artikel 29 gäller först från det att genomförandekterna börjar gälla.

Kommissionen har ännu inte antagit några genomförandekter. Det är således inte möjligt för utredningen att bedöma om genomförandekterna kräver några lagstiftningsåtgärder. För det fall genomförandekterna antas i form av förordning kommer kraven på verksamhetsutövarna att vidta vissa åtgärder att följa direkt av förordningen. När det gäller åtgärder som medlemsstaterna ska kunna vidta konstaterar utredningen att förteckningen över motåtgärder har en direkt motsvarighet i artikel 18a.3 i fjärde penningtvättsdirektivet. Denna artikel infördes genom femte penningtvättsdirektivet. I de bestämmelserna ställs dock krav på att medlemsstaterna i tillämpliga fall ska tillämpa en eller flera av dessa åtgärder när det gäller högriskredje-

länder, det vill säga det uppdrogs inte till kommissionen att bestämma vilka åtgärder som medlemsstaterna skulle kunna vidta.

Åtgärderna i fråga avser i huvudsak olika tillsynsåtgärder. I samband med genomförandet av femte penningtvättsdirektivet ansåg regeringen att svensk rätt redan uppfyllde kraven i denna del.⁷ Skälet för detta var att tillsynsmyndigheterna redan kan vidta förstärkta tillsynsåtgärder i förhållande till svenska verksamhetsutövare som driver verksamhet i ett högrisktredjeländ. Detta skäl gör sig alltjämt gällande. Bestämmelserna i artikel 29 i penningtvättsförordningen kräver därför inte några lagstiftningsåtgärder. Skulle kommissionens genomförandeakter utformas på ett sätt som kräver lagstiftningsåtgärder får det behandlas i ett senare lagstiftningsärende.

Medlemsstaterna får besluta om ytterligare åtgärder som verksamhetsutövare ska vidta för att minska risker hänförliga till tredjeländer

Enligt artikel 23.5a i penningtvättsförordningen får en medlemsstat, om det är motiverat med hänsyn till den risk som ett visst tredjeländ utgör för den medlemsstaten, kräva att verksamhetsutövare vidtar ytterligare särskilda motåtgärder, utöver dem som beslutats av kommissionen, för att minska den risk som är hänförlig till det tredje landet. Detta gäller även i förhållande till tredjeländer som kommissionen inte har identifierat som högrisktredjeländer.

Utredningen anser att det finns skäl att invänta de delegerade akter och genomförandeakter som kommissionen ska anta enligt artikel 23.2 och 23.5 innan eventuella lagstiftningsåtgärder vidtas. Det är först när dessa delegerade akter och genomförandeakter har antagits som det går att bedöma om det finns behov av att ställa ytterligare krav på verksamhetsutövare att vidta åtgärder för att minska risker som är hänförliga till ett visst tredjeländ.

Möjligheten att kräva att verksamhetsutövarna vidtar vissa särskilda motåtgärder för att minska riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism som är hänförliga till ett visst tredjeländ bör därför inte utnyttjas i nuläget.

⁷ Prop. 2018/19:150 s. 76.

18 Amla-förordningen

18.1 Bakgrund

EU-paketet innebär att det ska inrättas en ny myndighet på EU-nivå, Amla. Myndighetens uppgifter och befogenheter regleras i Amla-förordningen. Amla kommer framför allt att ha uppgifter på tillsynsområdet men kommer också att vara ett stöd för nationella finansunderrättelseenheter. Dessutom kommer Amla att ha befogenhet att ta fram förslag på tekniska standarder samt att utfärda riktlinjer och rekommendationer.

Amla ska utöva direkt tillsyn över vissa verksamhetsutövare på finansmarknadsområdet. Den direkta tillsynen ska gälla under en begränsad period och utövas i samarbete med nationella tillsynsmyndigheter. Amla ska också utöva indirekt tillsyn över vissa verksamhetsutövare. Efter beslut från kommissionen ska Amla kunna ta över den direkta tillsynen från nationella tillsynsmyndigheter när den nationella tillsynen inte fungerar tillfredsställande. Då övergår Amlas indirekta tillsyn alltså till en direkt tillsyn. Amla ska vidare samordna och utvärdera de nationella tillsynsmyndigheterna, både inom den finansiella och den icke-finansiella sektorn. När det har uppmärksammats brister i den nationella tillsynen ska Amla också ha vissa befogenheter att agera i enskilda fall i förhållande till tillsynsmyndigheter som inte är verksamma på finansmarknadsområdet.

EU-paketet innebär vidare att Amla ska samarbeta och utbyta information med nationella tillsynsmyndigheter och finansunderrättelseenheter samt ha möjlighet att använda nationella myndigheters anställda i sin verksamhet.

Eftersom Amla ska ha uppgifter på tillsynsområdet, som för närvarande svenska myndigheter utför, och ska kunna använda anställda på svenska myndigheter i sin verksamhet är det viktigt att ansvarsfördelningen mellan Amla och svenska myndigheter är tydlig. Utred-

ningen har därför fått i uppdrag att göra en kartläggning av ansvarsfördelningen mellan Amla och svenska myndigheter. Utredningen ska även överväga behovet av anpassningar av svensk rätt för att svenska myndigheter och anställda i myndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter.

I kapitlet kommer i huvudsak de artiklar i Amla-förordningen som föranleder kompletterande nationella bestämmelser och som har betydelse för ansvarsfördelningen mellan Amla och svenska myndigheter att beröras. För en övergripande beskrivning av innehållet i Amla-förordningen hänvisas till avsnitt 4.4.

18.2 Allmänna överväganden

Utredningens förslag: Lagstiftningsåtgärder ska vidtas i den utsträckning Amla-förordningen förutsätter att kompletterande bestämmelser införs i svensk rätt eller det annars är nödvändigt för att Sverige ska uppfylla sina skyldigheter enligt förordningen. Dessutom ska de bestämmelser i svensk rätt som kommer i konflikt med förordningen ändras.

EU-förordningar är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i alla medlemsstater (artikel 288 andra stycket i EUF-fördraget). Det innebär att en EU-förordning ska tillämpas direkt av nationella myndigheter och enskilda på samma sätt som lagar och andra nationella författningar. En EU-förordning får varken inkorporeras eller transformeras till nationell rätt och medlemsstaterna får inte införa bestämmelser i frågor som regleras i förordningen. Medlemsstaterna är också skyldiga att se till att det inte finns nationella bestämmelser som står i strid med en EU-förordning. Ibland innehåller EU-förordningar bestämmelser av mer direktivliknande karaktär som förutsätter att medlemsstaterna antar nationella bestämmelser i vissa frågor. En EU-förordning hindrar inte heller medlemsstaterna från att införa regler av verkställande karaktär.

Detta innebär att lagstiftningsåtgärder endast bör vidtas i den utsträckning Amla-förordningen förutsätter att kompletterande bestämmelser införs i svensk rätt eller det annars är nödvändigt för att Sverige ska uppfylla sina skyldigheter enligt förordningen. Därutöver bör de bestämmelser i svensk rätt som kommer i konflikt med förordningen

ändras. De ändringar som behöver göras i svensk rätt med anledning av Amla-förordningen genomförs i den nya penningtvättslagen och i rörelselagarna på finansmarknadsområdet.

18.3 Överlåtelse av beslutanderätt till EU

18.3.1 Gällande rätt

Regeringsformen

Enligt 10 kap. 6 § första stycket regeringsformen får riksdagen överlåta beslutanderätt inom ramen för samarbetet i EU under förutsättning att överlåtelsen inte rör principerna för statsskicket. Ytterligare en förutsättning för en sådan överlåtelse är att EU har ett fri- och rättighetsskydd som motsvarar det som ges i regeringsformen och i Europakonventionen.

För att riksdagen ska kunna besluta om överlåtelse av beslutanderätt till EU måste minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter rösta för det (10 kap. 6 § andra stycket regeringsformen). Riksdagens beslut kan också fattas i den ordning som gäller för stiftande av grundlag. Överlåtelse kan beslutas först efter att riksdagen enligt 10 kap. 3 § regeringsformen godkänt det fördrag som aktualiserar överlåtelsen. Enligt nämnda paragraf krävs riksdagens godkännande innan regeringen ingår en bindande internationell överenskommelse som förutsätter att en lag ändras eller upphävs, att en ny lag beslutas eller i övrigt gäller ett ämne som riksdagen ska besluta om.

Riksdagen kan även i andra fall än de som avses i 10 kap. 6 § regeringsformen besluta att rättskipnings- eller förvaltningsuppgifter, som inte direkt grundar sig på regeringsformen, överlåts till en annan stat, en mellanfolklig organisation eller en utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet (10 kap. 8 § regeringsformen). Riksdagen får i lag bemyndiga regeringen eller någon annan myndighet att i särskilda fall besluta om en sådan överlåtelse.

Anslutningslagen

Övergripande bestämmelser om Sveriges anslutning till EU finns i lagen (1994:1500) med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (förkortad anslutningslagen). I 2 § anslutningslagen framgår bland annat att anslutningsfördraget¹ och de grundläggande fördragen gäller i Sverige med den verkan som följer av fördragen. Vidare följer av 3 § första stycket anslutningslagen att EU får fatta beslut som gäller i Sverige i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som finns uppräknade i 4 och 5 §§ samma lag. Av 3 § andra stycket anslutningslagen framgår att de rättsakter, avtal och andra beslut som har antagits av EU efter Sveriges anslutning till EU ska fortsätta att gälla i Sverige i den omfattning och med den verkan som följer av de fördrag och andra instrument som finns uppräknade i 4 och 5 §§. I 3 § anslutningslagen kommer således överlåtelsen av beslutanderätt till EU till uttryck.

EU:s befogenheter

EU:s befogenheter härleds ur fördragens olika bestämmelser. Varje rättsakt som EU antar måste vara grundad på en eller flera fördragsbestämmelser. Den rättsliga grunden måste särskilt anges i eller på annat sätt tydligt framgå av varje enskild rättsakt. Detta innebär att omfattningen av överföringen av beslutanderätt till EU begränsas av fördraget i sig eftersom EU inte själv kan utvidga sin befogenhet till nya områden. Vid varje nytt fördrag som har förutsatt överlåtelse av beslutanderätt till EU har anslutningslagen ändrats genom att det nya fördraget lagts till i en av lagens bestämmelser.

För att EU ska kunna tilldelas ytterligare beslutanderätt krävs att medlemsstaterna kommer överens om det i fördragsenlig ordning. Varje nytt fördrag måste ratificeras av samtliga medlemsstater i överensstämmelse med deras konstitutionella reglering. För svensk del gäller att riksdagen först måste fatta beslut om godkännande av det nya fördraget och därefter ytterligare ett beslut om överlåtelsen i form av lagstiftning. Båda dessa beslut ska antas med den särskilda beslutsordning som föreskrivs i 10 kap. 6 § regeringsformen. Det är således alltid riksdagen som slutligt avgör om ytterligare överlåtelse av be-

¹ Fördraget den 24 juni 1994 om Konungariket Norges, Republiken Österrikes, Republiken Finlands och Konungariket Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

slutanderätt ska ske till EU. Härtill kommer att vad som överläts bestäms av innehållet i de fördrag enligt vilka överlåtelse sker. Det är därför i princip möjligt för riksdagen att vid varje givet tillfälle då överlåtelse beslutas överblicka och förutse vilka beslutsbefogenheter som överläts.²

18.3.2 Amla-förordningen kräver ingen ytterligare överföring av beslutanderätt till EU

Utredningens bedömning: Överlåtelse av förvaltningsuppgifter till Amla har skett redan inom ramen för samarbetet i EU och behöver därför inte regleras nationellt.

I Sverige är det framför allt förvaltningsmyndigheter som utför offentliga förvaltningsuppgifter, men även regeringen och vissa privaträttsliga subjekt kan utföra sådana uppgifter (12 kap. regeringsformen). Förvaltningsuppgifter kan innefatta myndighetsutövning.

Det finns ingen legaldefinition av ordet myndighetsutövning. Av förarbetena till förvaltningslagen framgår att det är fråga om beslut och andra åtgärder som en myndighet vidtar gentemot en enskild.³ Myndigheten gör det med stöd av en befogenhet som den har getts genom ett konkret beslut av regeringen eller riksdagen eller genom en offentligrättslig författning. Beslutet eller åtgärden är ytterst ett uttryck för samhällets makt över medborgarna. Vanligtvis utövas sådana maktbefogenheter genom myndigheternas tjänstemän. Utgångspunkten i svensk rätt är att myndighetsutövning i Sverige utförs av svenska myndigheter. Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning kan dock under vissa förutsättningar överlåtas till utländska organ (10 kap. 8 § regeringsformen).

Huruvida det krävs ytterligare överföring av beslutanderätt till EU när förvaltningsuppgifter överläts till ett EU-organ eller en utländsk myndighet genom en EU-rättsakt har behandlats i flera lagstiftningsärenden.

I samband med genomförandet av Solvens II-direktivet⁴ i svensk rätt yttrade sig konstitutionsutskottet över frågan om något av de

² Prop. 2001/02:72 s. 35.

³ Prop. 2016/17:180 s. 47 f.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) (omarbetning).

krav på kvalificerad majoritet vid riksdagens omröstning som föreskrivs i 10 kap. 6 och 8 §§ regeringsformen blev tillämpligt. Skälet för detta var att de då föreslagna bestämmelserna om grupp tillsyn i 19 kap. försäkringsrörelselagen i vissa fall innebär att myndighetsutövning i fråga om företag skulle kunna utövas av andra myndigheter i EES. I den proposition som behandlade förslaget till genomförande av Solvens II-direktivet i svensk rätt uttalade regeringen att i och med att Sverige tillträtt Lissabonfördraget har överlåtelse av beslutanderätt som Solvens II-direktivet förutsätter redan skett. Någon ytterligare överlåtelse krävdes därför inte. Regeringen hänvisade därvid till ställningstaganden i liknande frågor som gjorts i andra lagstiftningsärenden.⁵

Konstitutionsutskottet framhöll i sitt yttrande att 10 kap. 6 § första stycket regeringsformen har tillämpats i samband med fördragsändringar, till exempel i samband med Nicefördraget 2011 och Lissabonfördraget 2008, men att bestämmelsen däremot inte hade tillämpats när rättsakter från EU orsakat ett behov av överlåtelse av förvaltningsuppgift till annan stat.⁶ Den konstitutionella grunden för överlåtelse i de fallen har inte varit 10 kap. 6 § första stycket regeringsformen. Konstitutionsutskottet framhöll att överlåtelsen när det gäller genomförandet av rättsakter som antagits före Lissabonfördragets ikraftträdande i stället har genomförts med stöd av nuvarande 10 kap. 8 § regeringsformen. Sammantaget ansågs inte 10 kap. 6 § regeringsformen första stycket tillämplig på Solvens II-direktivet.

När det gällde frågan om 10 kap. 8 § regeringsformen blev tillämplig på Solvens II-direktivet menade konstitutionsutskottet att utgångspunkten är att Sverige har tillträtt bland annat Lissabonfördraget och genom anslutningslagen har överlåtit de beslutsbefogenheter som följer av bland annat Lissabonfördraget. Utskottet pekade på att EU:s lagstiftare har beslutat aktuella delar av Solvens II-direktivet med stöd av Lissabonfördraget. Utskottet delade därför regeringens bedömning att den överlåtelse av beslutanderätt till EU som Solvens II-direktivet förutsätter redan hade skett i och med att Sverige tillträtt Lissabonfördraget och att det därmed inte krävdes någon ytterligare överlåtelse av beslutanderätt.

En liknande frågeställning behandlas i förarbetena till lagen (2022:1057) med kompletterande bestämmelser till EU:s gräns- och

⁵ Se prop. 2015/16:9 s. 192 som hänvisar till prop. 2009/10:217 s. 29 och 2011/12:175 s. 33.

⁶ Bet. 2015/16:FiU7 s. 220.

kustbevakningsförordning. Frågan gällde om överlåtelse av förvaltningsuppgifter till utländska tjänstemän (vissa medlemmar i Europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka) krävde ett bemyndigande enligt 10 kap. regeringsformen.

Regeringen konstaterade i förarbetena att den aktuella EU-förordningen reglerar frågor på ett område där Sverige har överlåtit beslutanderätt till EU och att EU-förordningen inte gäller beslutanderätt som rör principerna för statsskicket. EU:s institutioner kan därför enligt regeringen med rättslig verkan för Sverige besluta om rättsakter som reglerar att förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning överläts till EU. För att det ska kunna konstateras att en överlåtelse av förvaltningsuppgifter redan har skett krävs det enligt regeringen att Sverige inte har något direkt handlingsutrymme i förhållande till EU-förordningen.⁷

Regeringen gjorde bedömningen att EU-förordningen inte ger Sverige något handlingsutrymme i frågan om överlåtelse av förvaltningsuppgifter, utan att förordningen i stället innehåller bestämmelser som innebär en tvingande reglering. Överlåtelse av förvaltningsuppgifter hade enligt regeringen således redan skett inom ramen för samarbetet i EU och någon nationell bestämmelse med ett bemyndigande enligt 10 kap. regeringsformen behövdes därför inte.⁸

Även Utredningen om ett eventuellt svenskt deltagande i Europeiska bankunionen har behandlat en liknande frågeställning, nämligen om de EU-organ som verkar inom bankunionen redan har tilldelats de befogenheter som ett svenskt deltagande förutsätter eller om ett deltagande kräver att ytterligare befogenheter förs över till EU. Denna utredning konstaterade att anslutningslagen bygger på att riksdagen en gång för alla beslutat om den överlåtelse av beslutsbefogenheter som respektive fördrag kräver och att det innebär att det inte behövs någon ytterligare överlåtelse av beslutsbefogenheter för att en EU-lagstiftningsakt som har rättslig grund i fördragen ska bli gällande i Sverige. Vad gäller bankunionen pekade denna utredning på att EU:s lagstiftare beslutat de aktuella rättsakterna med stöd av EU:s fördrag och att det av rättsakterna följer att bankunionens organ får utöva vissa befogenheter på tillsyns- och resolutionsområdet. Denna utredning ansåg därför att ett svenskt deltagande i bank-

⁷ Prop. 2021/22:227 s. 17.

⁸ Prop. 2021/22:227 s. 18.

unionen inte förutsätter att ytterligare beslutsbefogenheter förs över till EU.⁹

Enligt Amla-förordningen har Amla befogenhet att utöva direkt tillsyn över vissa verksamhetsutövare i Sverige. Amla har bland annat befogenhet att besluta om sanktionsavgifter och viten för dessa verksamhetsutövare. Efter ett beslut av kommissionen kan Amla i vissa fall också ta över tillsynen över andra verksamhetsutövare från Finansinspektionen när den nationella tillsynen inte fungerar tillfredsställande. Amla-förordningen innebär således att förvaltningsuppgifter som innefattar utövande av myndighetsutövning i fråga om vissa svenska verksamhetsutövare överläts till Amla.

Amla-förordningen har beslutats med stöd av EU:s fördrag. Sverige ges inte något handlingsutrymme i frågan om överlåtelse av dessa förvaltningsuppgifter till Amla. I och med att Sverige har tillträtt EU:s fördrag har den överlåtelse av beslutanderätt som Amla-förordningen förutsätter redan skett. Någon ytterligare överlåtelse behövs därför inte.¹⁰

18.4 Amlas rättsliga ställning

Utredningens bedömning: Det behövs inte några bestämmelser som reglerar Amlas rättskapacitet och rättshandlingsförmåga i Sverige.

Amla ska vara ett unionsorgan med status som juridisk person (artikel 3.1 i Amla-förordningen). Myndigheten ska i varje medlemsstat ha den mest vittgående rättskapacitet som tillerkänns juridiska personer enligt den nationella lagstiftningen (artikel 3.2). Myndigheten ska särskilt kunna förvärva och avyttra lös och fast egendom samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter (artikel 3.2). Motsvarande bestämmelser finns i bland annat de förordningar som reglerar inrättandet av Europeiska bankmyndigheten, förkortad Eba (artikel 5 i Eba-förordningen¹¹), Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten, förkortad Eiopa (artikel 5 i Eiopa-förord-

⁹ SOU 2019:52 s. 133 och 134.

¹⁰ Jfr prop. 2009/10:217 s. 29 och 30, 2011/12:175 s. 33, 2015/16:9 s. 192 och 2021/22:227 s. 17.

¹¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1093/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska bankmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/78/EG.

ningen¹²) samt Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten, förkortad Esma (artikel 5 i Esma-förordningen¹³).

I Amla-förordningen anges som framgår ovan att Amla ska ha den mest vittgående rättskapacitet som tillerkänns juridiska personer enligt nationell lagstiftning. Bestämmelsen innebär således att Amla inte ska ha en viss begränsad rättshandlingsförmåga som skiljer sig från den som gäller för juridiska personer i Sverige. Eftersom Amla-förordningen är direkt tillämplig i Sverige behöver det i svensk rätt därför inte införas bestämmelser som reglerar Amlas rättskapacitet och rättshandlingsförmåga i Sverige. Några sådana bestämmelser har inte heller införts i svensk rätt när det gäller Ebas, Eiopas och Esmas rättskapacitet och rättshandlingsförmåga i Sverige.

18.5 Amlas direkta tillsyn

Enligt Amla-förordningen ska Amla utöva direkt tillsyn över vissa verksamhetsutövare på det finansmarknadsrättsliga området som är etablerade i medlemsstaterna. I dagsläget är det de nationella finansiella tillsynsmyndigheterna som utövar tillsyn över sådana verksamhetsutövare.

I det följande görs en kartläggning av ansvarsfördelningen mellan Amla och berörda svenska myndigheter när det gäller Amlas befogenhet att utöva direkt tillsyn över verksamhetsutövare som är etablerade i Sverige. I avsnittet lämnas också förslag till nödvändig kompletterande reglering.

18.5.1 Finansinspektionen är finansiell tillsynsmyndighet

För tillämpningen av Amla-förordningen gäller, förutom de definitioner som anges i Amla-förordningen, de definitioner som framgår av artikel 2 i penningtvättsförordningen och artikel 2 i sjätte penningtvättsdirektivet (artikel 2.1 i Amla-förordningen). Med finansiellt till-

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1094/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/79/EG.

¹³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1095/2010 av den 24 november 2010 om inrättande av en europeisk tillsynsmyndighet (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten), om ändring av beslut nr 716/2009/EG och om upphävande av kommissionens beslut 2009/77/EG.

synsorgan avses enligt sjätte penningtvättsdirektivet ett tillsynsorgan som ansvarar för kreditinstitut och finansiella institut (artikel 2.1).

Med kreditinstitut avses ett institut enligt definitionen i artikel 4.1.1 i tillsynsförordningen¹⁴ samt en filial till ett sådant institut om det är beläget inom unionen, oavsett om dess huvudkontor är beläget inom unionen eller i ett tredjeland (artikel 2.5 i penningtvättsförordningen). Av lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag framgår att Finansinspektionen är behörig myndighet enligt bland annat tillsynsförordningen och värdepappersbolagsförordningen¹⁵ och att myndigheten utövar tillsyn över att förordningarna följs (1 kap. 4 §). Vidare framgår av lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse att Finansinspektionen har tillsyn över kreditinstitut (13 kap. 2 §). Vissa institut som omfattas av definitionen av kreditinstitut i tillsynsförordningen är värdepappersbolag enligt lagen om värdepappersmarknaden. Finansinspektionen är tillsynsmyndighet även enligt den lagen (se nedan).

Med finansiellt institut avses enligt penningtvättsförordningen (artikel 2.6)

- a) ett företag som inte är ett kreditinstitut eller värdepappersföretag och som bedriver en eller flera av de verksamheter som anges i punkterna 2–12, 14 och 15 i bilaga I till kapitaltäckningsdirektivet¹⁶,
- b) ett försäkringsföretag enligt definitionen i artikel 13.1 i Solvens II-direktivet¹⁷ i den utsträckning företaget bedriver livförsäkringsverksamhet eller annan investeringsrelaterad försäkringsverksamhet,
- c) en försäkringsförmedlare enligt definitionen i artikel 2.1.3 i försäkringsdistributionsdirektivet¹⁸ i den utsträckning den förmedlar livförsäkringar och andra investeringsrelaterade tjänster,

¹⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/2033 av den 27 november 2019 om tillsynskrav för värdepappersföretag och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010, (EU) nr 575/2013, (EU) nr 600/2014 och (EU) nr 806/2014.

¹⁶ 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.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II).

¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/97 av den 20 januari 2016 om försäkringsdistribution (omarbetning).

- d) ett värdepappersföretag enligt definitionen i artikel 4.1.1 i MiFID II¹⁹,
- e) ett fondföretag och ett förvaltningsbolag enligt definitionerna i artiklarna 1.2 och 2.1 b i UCITS IV²⁰ eller ett investeringsbolag som är auktoriserat i enlighet med det direktivet och som inte har utsett något förvaltningsbolag, vilka tillhandahåller andelar i fondföretag för försäljning i unionen,
- f) en alternativ investeringsfond och en AIF-förvaltare enligt definitionerna i artikel 4.1 a och b i AIFM-direktivet²¹,
- g) en leverantör av kryptotillgångstjänster, samt
- h) filialer till ett finansiellt institut enligt a–g som är belägna inom unionen, oavsett om deras huvudkontor är beläget i en medlemsstat eller i ett tredjeland.

Finansinspektionen ansvarar för tillsynen över sådana finansiella företag som anges i a–f som är etablerade i Sverige (se 17 kap. 2 § försäkringsrörelselagen [2010:2043], 23 kap. 1 § lagen [2007:528] om värdepappersmarknaden, 8 § lagen [1996:1006] om valutaväxling och annan finansiell verksamhet, 8 kap. 3 § lagen [2018:1219] om försäkringsdistribution, 5 kap. 1 § lagen [2011:755] om elektroniska pengar, 10 kap. 1 § lagen [2004:46] om värdepappersfonder, 8 kap. 1 § lagen [2010:751] om betaltjänster, 13 kap. 1 § lagen [2013:561] om förvaltare av alternativa investeringsfonder, 16 § lagen [2014:275] om viss verksamhet med konsumentkrediter och 5 kap. 2 § lagen [2016:1024] om verksamhet med bostadskrediter.)

Från och med den 30 december 2024 gäller EU:s förordning om marknader för kryptotillgångar (Mica-förordningen) i Sverige. I promemorian ”En ny EU-reglering om marknader för kryptotillgångar” föreslås att Finansinspektionen ska fullgöra de uppgifter som ska skötas av behörig myndighet enligt Mica-förordningen.²² Det innebär bland annat att Finansinspektionen är den myndighet som övervakar att förordningen följs. Lagändringarna föreslås träda i kraft den

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU.

²⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/65/EG av den 13 juli 2009 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag) (omarbetning).

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/61/EU av den 8 juni 2011 om förvaltare av alternativa investeringsfonder samt om ändring av direktiv 2003/41/EG och 2009/65/EG och förordningarna (EG) nr 1060/2009 och (EU) nr 1095/2010.

²² Finansdepartementet, *En ny EU-reglering om marknader för kryptotillgångar*, Fi2024/00366.

30 december 2024. Finansinspektionen ansvarar då för tillsynen över leverantörer av kryptotillgångstjänster.

Sammanfattningsvis innebär detta att Finansinspektionen kommer att vara finansiellt tillsynsorgan enligt Amla-förordningen.

18.5.2 Amlas uppgifter vid direkt tillsyn

Utredningens förslag: Finansinspektionen ska inte ska ha tillsyn över utvalda verksamhetsutövare i den utsträckning Amla har tillsyn över dem enligt Amla-förordningen.

Det ska införas en definition av utvald verksamhetsutövare i tillämpliga rörelselagar. Med utvald verksamhetsutövare avses det samma som i Amla-förordningen.

Amlas direkta tillsyn omfattar utvalda verksamhetsutövare

Amla ska ha direkt tillsyn över vissa så kallade utvalda verksamhetsutövare (i Amla-förordningen benämnda utvalda ansvariga enheter). Med en utvald verksamhetsutövare avses ett kreditinstitut, ett finansiellt institut eller en koncern av kreditinstitut och finansiella institut på högsta konsolideringsnivå, som står under Amlas direkta tillsyn (artikel 2.1.1 i Amla-förordningen). En förutsättning för att Amla ska kunna utöva direkt tillsyn är att institutet bedriver verksamhet genom filial eller direkt tillhandahåller tjänster i minst sju medlemsstater, inklusive den medlemsstat där institutet har sitt säte eller där dess huvudkontor är etablerat (artikel 12.1). Vad som avses med direkt tillhandahållande av tjänster kommer att preciseras i tekniska standarder för tillsyn (artikel 12.5 a).

Ytterligare en förutsättning för att ett kreditinstitut eller ett finansiellt institut ska stå under Amlas tillsyn är att institutets verksamhet är förenad med viss risk. Institutens riskprofil ska klassificeras som låg, genomsnittlig, betydande eller hög i varje jurisdiktion där institutet bedriver verksamhet. Klassificeringen ska ske utifrån referensvärden och metoder som kommer att regleras i tekniska standarder för tillsyn (artiklarna 12.2–12.6).

Som huvudregel gäller att Amla ska ha tillsyn över kreditinstitut och finansiella institut som har en riskprofil som har klassificerats

som hög (artikel 13.1). Om ett sådant institut ingår i en koncern ska riskprofilen klassificeras på grupp-nivå (artikel 12.5 andra stycket). Detta innebär att enskilda institut vars riskprofil klassificeras som låg kan komma att omfattas av Amlas tillsyn om riskprofilen på grupp-nivå klassificeras som hög. Amlas respektive de berörda finansiella tillsynsmyndigheternas roll vid klassificeringen av riskprofilen kommer att specificeras i tekniska standarder för genomförande (artikel 14.3 b och 14.4).

Amla ska inleda den första urvalsprocessen den 1 juli 2025. Därefter ska urvalsprocesser ske vart tredje år. Varje urvalsprocess ska avslutas inom en månad från den dag då processen inleddes. Amla ska utan onödigt dröjsmål offentliggöra en lista över utvalda verksamhetsutövare efter att urvalsprocessen avslutats. Tillsynen ska inledas fem månader efter att listan offentliggjorts (artikel 13.2). En utvald verksamhetsutövare ska stå under Amlas tillsyn till dess myndigheten inleder direkt tillsyn av utvalda verksamhetsutövare baserat på en lista som upprättats för nästa urvalsprocess, och på vilken verksamhetsutövaren i fråga inte längre förekommer.

Detta innebär att det är Amla som, i enlighet med förordningens bestämmelser om urvalsprocessen, bestämmer vilka verksamhetsutövare som ska omfattas av direkt tillsyn. Eftersom Amla ska publicera en lista över utvalda verksamhetsutövare, inbegripet grupper, kommer det att vara tydligt, för såväl Finansinspektionen som verksamhetsutövarna, vilka svenska institut som Amla ska ha direkt tillsyn över. I och med att det är reglerat i Amla-förordningen när Amlas tillsyn inleds och avslutas kommer det också att vara tydligt när inspektionens tillsyn över en viss verksamhetsutövare, i den del som avser det område som Amla ska ha tillsyn över, övergår till Amla och när verksamhetsutövaren sedan återgår till att stå under direkt tillsyn av Finansinspektionen.

Amlas tillsynsuppgifter

I Amla-förordningen regleras Amlas tillsynsuppgifter med avseende på utvalda verksamhetsutövare (artikel 5.2).

För att utföra sina uppgifter enligt Amla-förordningen ska Amla tillämpa all relevant unionsrätt och, när denna unionsrätt utgörs av direktiv, den nationella lagstiftning som införlivar dessa direktiv (arti-

kel 5.6). Om den relevanta unionsrätten utgörs av förordningar som uttryckligen ger medlemsstaterna rätt att utnyttja olika alternativ, ska myndigheten även tillämpa den nationella lagstiftning genom vilken dessa alternativ utnyttjas.

I det följande görs en kartläggning av ansvarsfördelningen mellan Amla och Finansinspektionen utifrån Amlas tillsynsuppgifter. Därutöver föreslår utredningen vissa anpassningar av svensk rätt.

Amlas tillsyn omfattar regleringen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism

En av Amlas uppgifter är att säkerställa att utvalda verksamhetsutövare följer tillämpliga krav i förordning (EU) 2015/847 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel,²³ sjätte penningtvättsdirektivet, penningtvättsförordningen och vissa andra EU-rättsakter. I Amla-förordningen kommer detta till uttryck i artikel 5.2 a som hänvisar till de rättsakter som anges i artikel 1.2. I sistnämnda artikel anges att Amla ska agera inom de befogenheter myndigheten tilldelas genom Amla-förordningen och inom ramen för, förutom de rättsakter som nämns ovan, andra bindande EU-rättsakter genom vilka Amla tilldelas uppgifter samt nationell rätt som genomför sjätte penningtvättsdirektivet och andra direktiv som tilldelar tillsynsmyndigheter uppgifter.

När det gäller den sistnämnda hänvisningen till andra direktiv som tilldelar tillsynsmyndigheter uppgifter anges inte uttryckligen att det gäller uppgifter på området för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Artikel 5.2 a skulle därför kunna tolkas som att Amla också ska ha tillsyn över att utvalda verksamhetsutövare följer, förutom regleringen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, annan reglering som gäller för verksamhetsutövarna.

Den verksamhet som bedrivs av kreditinstitut och finansiella institut som kan bli föremål för direkt tillsyn av Amla regleras i olika direktiv (se avsnitt 18.5.1). Direktiven innehåller krav som instituten måste uppfylla för att få verksamhetstillstånd och ska uppfyllas under hela den tid som verksamheten bedrivs. I direktiven tilldelas tillsynsmyndigheterna en rad olika uppgifter. Exempelvis ska myndigheterna ingripa mot instituten om de inte följer de krav som gäller för verksamheten. Om Amla skulle ha till uppgift att säkerställa att

²³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/20.

utvalda verksamhetsutövare följer de nationella regler som genomför dessa direktiv innebär det i princip att Amla tar över tillsynen över utvalda verksamhetsutövare helt och hållet från de nationella tillsynsmyndigheterna. Det kan inte vara avsikten och det finns inte heller något i övrigt i Amla-förordningen som talar för en sådan tolkning.

I artikel 1.3 i Amla-förordningen anges syftet med Amla och hur det ska uppnås. De åtgärder som räknas upp är genomgående åtgärder som rör bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism. Av särskilt intresse i detta sammanhang är artikel 1.3 c och d. I denna artikel anges att Amla ska säkerställa en högkvalitativ tillsyn på området för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism samt bidra till enhetlighet i tillsynen på det området. En rimlig tolkning är därför att artikel 1.2 avser rättsakter som i olika utsträckning reglerar bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Sammanfattningsvis innebär detta att Amla ska ha tillsyn över att utvalda verksamhetsutövare följer den EU-reglering, och den nationella reglering som genomför direktiv eller kompletterar EU-förordningar, som ställer krav på verksamhetsutövarna på området för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Det torde i första hand gälla penningtvättsförordningen och tillhörande nivå 2-föreskrifter samt förordning (EU) 2015/847, men även den nationella reglering som genomför sjätte penningtvättsdirektivet i den utsträckning regleringen innehåller krav på verksamhetsutövarna.

När det gäller utvalda verksamhetsutövare som är etablerade i Sverige innebär detta enligt utredningens uppfattning att Finansinspektionen i huvudsak ska fortsätta utöva tillsyn över dessa verksamhetsutövare i enlighet med rörelselagarna. Finansinspektionen ska dock inte ha tillsyn över att utvalda verksamhetsutövare följer EU:s reglering om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism eller de svenska regler som genomför direktiv eller kompletterar EU-förordningar på detta område. I de fall svensk rätt innehåller regler om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som inte genomför EU-direktiv eller kompletterar EU-förordningar, bör enligt utredningens uppfattning Finansinspektionen fortsätta att utöva tillsyn över att dessa regler följs. Det gäller exempelvis verksamhetsutövarnas uppgiftsskyldighet gentemot Säkerhetspolisen enligt 4 kap. 6 § penningtvättslagen eftersom detta är en nationell bestämmelse som införts vid sidan av EU-rätten.

För att svensk rätt inte ska komma i konflikt med Amla-förordningen föreslår utredningen att det införs en bestämmelse i tillämpliga rörelselagar som anger att Finansinspektionen inte har tillsyn över utvalda verksamhetsutövare i den utsträckning som Amla har tillsyn över dem enligt Amla-förordningen. För att regleringen ska bli tydlig bör det i rörelselagarna också införas en definition av begreppet utvald verksamhetsutövare. Begreppet bör definieras genom en hänvisning till motsvarande definition i Amla-förordningen.

Tillsynen över att verksamhetsutövare följer penningtvättsregleringen går inte att helt separera från annan tillsyn eftersom vissa tillsynsområden överlappar varandra. Ett exempel är tillsynen över att kreditinstitut följer kravet på tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner i lagen om betaltjänster. Ett kreditinstitut är som huvudregel skyldigt att låta en konsument som är lagligen bosatt inom EES att öppna ett betalkonto med sådana grundläggande funktioner som institutet tillhandahåller andra konsumenter. Ett institut får dock vägra en konsument att öppna ett sådant konto om det skulle strida mot penningtvättslagen (4 a kap. 1 § lagen om betaltjänster). Den reglering i penningtvättslagen som gäller för verksamhetsutövare kommer fortsättningsvis i allt väsentligt att finnas i penningtvättsförordningen. I en situation där ett kreditinstitut, som är en utvald verksamhetsutövare, har vägrat en konsument att öppna ett betalkonto på grund av det skulle strida mot penningtvättsregleringen kommer således Amlas och Finansinspektionens tillsyn att överlappa varandra.

Eftersom Amlas tillsyn är reglerad i Amla-förordningen går det inte att i svensk rätt förtydliga ansvarsfördelningen mellan Amla och Finansinspektionen. I sådana situationer där myndigheternas tillsynsområden överlappar varandra får Finansinspektionen i det praktiska arbetet hitta lämpliga samarbetsformer med Amla för att i de konkreta fallen fördela ansvaret mellan de två myndigheterna.

Amlas möjligheter att ingripa mot utvalda verksamhetsutövare är begränsad och avser inte överträdelser av alla krav som följer av den EU-reglering som anges i artikel 1.2 (artikel 21.1). Om Amla upptäcker överträdelser av dessa krav i sin tillsyn kan myndigheten begära att berörda finansiella tillsynsmyndigheter inleder ett förfarande för att säkerställa att verksamhetsutövaren åläggs sanktionsavgifter. Detta behandlas närmare i avsnitt 18.5.7.

Tillsyn på gruppnivå

En annan av Amlas uppgifter är att delta i tillsynen på gruppnivå, särskilt i tillsynskollegier (artikel 5.2 c). En rimlig utgångspunkt är att deltagandet begränsas till Amlas kompetensområde, det vill säga området för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. De tillsynskollegier som avses bör således vara sådana tillsynskollegier som regleras i sjätte penningtvättsdirektivet (artikel 36).

Både Amla-förordningen och sjätte penningtvättsdirektivet innehåller bestämmelser om hur Amla och de nationella tillsynsmyndigheterna ska samarbeta och utbyta information med varandra. När det gäller Amlas deltagande i tillsynskollegier finns särskilda bestämmelser i Amla-förordningen (artikel 29) och i sjätte penningtvättsdirektivet (artikel 36.5). Exempelvis ska Amlas personal kunna delta i kollegiernas verksamhet, bland annat vid platsundersökningar som genomförs gemensamt av minst två finansiella tillsynsorgan (artikel 29.2 i Amla-förordningen).

Bortsett från den reglering som gäller för tillsynskollegierna är det inte närmare reglerat på vilket sätt Amla ska delta i tillsynen på gruppnivå. Amlas deltagande i tillsynen får därför ske inom ramen för, och med de begränsningar som följer av, de EU-rättsliga reglerna om samarbete och informationsutbyte.

System för bedömning av risker

Amla har även till uppgift att utveckla och upprätthålla ett system för bedömning av risker och sårbarheter hos utvalda verksamhetsutövare (artikel 5.2 d). Systemet ska tjäna som underlag till Amlas och tillsynsmyndigheternas tillsynsverksamhet, bland annat genom inhämtning av uppgifter från verksamhetsutövarna.

Det är Amla som utövar tillsyn över utvalda verksamhetsutövare på området för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Systemet för bedömning av risker och sårbarheter kan naturligtvis vara till nytta även för tillsynsmyndigheterna, det vill säga för svensk del för Finansinspektionen. Denna uppgift för Amla ger enligt utredningens uppfattning inte upphov till några svårigheter i gränsdragningen mellan Amlas och Finansinspektionens ansvar.

Tillsynsundersökningar och bedömningar av utvalda verksamhetsutövare

Till Amlas uppgifter hör också att göra tillsynsundersökningar och bedömningar av utvalda verksamhetsutövare för att avgöra om de förfaranden, strategier, processer och mekanismer som införts av verksamhetsutövarna är lämpliga för att minska risker relaterade till penningtvätt och finansiering av terrorism (artikel 5.2 b). Med dessa tillsynsundersökningar som grund kan Amla bland annat ålägga verksamhetsutövarna sanktionsavgifter. I Amlas uppgifter ingår även att kontrollera att utvalda verksamhetsutövare har interna policys och processer i enlighet med artikel 7 i penningtvättsförordningen för att säkerställa att riktade ekonomiska sanktioner tillämpas (artikel 5.2 e).

Inte heller dessa uppgifter ger enligt utredningens uppfattning upphov till svårigheter i gränsdragningen mellan Amlas och Finansinspektionens ansvar.

18.5.3 Amlas befogenheter vid direkt tillsyn

Amla ska ha en rad befogenheter till sitt förfogande när myndigheten utövar tillsyn över utvalda verksamhetsutövare (artiklarna 6.1 och 16–22 i Amla-förordningen). Befogenheterna kan delas in i två kategorier: tillsyns- och utredningsbefogenheter samt befogenhet att besluta om sanktionsavgifter och viten.

I utredningsbefogenheterna ingår en rätt för Amla att begära information (artikel 16) samt att göra utredningar (artikel 17) och platsundersökningar (artikel 18). Tillsynsbefogenheterna innebär att Amla har rätt att begära att en utvald verksamhetsutövare vidtar vissa åtgärder (i det följande benämnda tillsynsåtgärder), bland annat att avyttra verksamheter som innebär stora risker för penningtvätt och finansiering av terrorism samt minska riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i verksamhetsutövarens produkter och system (artikel 20). Amlas tillsynsbefogenheter behandlas närmare i avsnitt 18.5.7.

För att utöva sina befogenheter får Amla fatta bindande beslut som riktar sig till enskilda utvalda verksamhetsutövare. Om en utvald verksamhetsutövare underlåter att följa ett beslut som avser tillsynsåtgärder får Amla besluta om sanktionsavgifter (artiklarna 6.1 tredje stycket och 21).

I avsnitten 18.5.4–18.5.8 behandlas Amlas utrednings- och tillsynsbefogenheter i den utsträckning det finns skäl att överväga kompletterande bestämmelser i svensk rätt.

18.5.4 Amlas allmänna utredningar och rätt att få tillgång till information

Utredningens bedömning: Amla-förordningens bestämmelser om allmänna utredningar samt uppgiftsskyldighet för utvalda verksamhetsutövare och vissa andra personer kräver inte några lagstiftningsåtgärder.

Enligt artikel 16.1 i Amla-förordningen får Amla begära information från utvalda verksamhetsutövare och de fysiska eller juridiska personer som är anställda av eller som hör till den utvalda verksamhetsutövaren. Detta inbegriper bland annat agenter och distributörer. Amla får även begära information från en tredje part som verksamhetsutövaren har delegerat operativa funktioner eller verksamheter till, samt de fysiska och juridiska personer som är knutna till den tredje parten. Befogenheten att begära information avgränsas av att den endast får avse information som Amla behöver för att fullgöra sina uppgifter enligt Amla-förordningen.

Amla får enligt förordningen också bedriva alla former av nödvändiga utredningar avseende en utvald verksamhetsutövare eller en fysisk eller juridisk person som är anställd av eller som hör till en sådan verksamhetsutövare och som är etablerad eller finns i en medlemsstat (artikel 17.1). För detta syfte får Amla exempelvis kräva in handlingar samt granska räkenskaper och ta kopior av dessa (artikel 17.1 a och b). Amla har även rätt att få skriftliga eller muntliga förklaringar från de personer som anges i artikel 16 eller deras ombud eller personal (artikel 17.1 d). Därutöver kan Amla höra andra personer som samtycker till att höras i syfte att samla in information i en utredning (artikel 17.1 e). Befogenheten att begära in handlingar, kräva förklaringar av fysiska eller juridiska personer och höra personer avgränsas av att den endast får användas för att Amla ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt Amla-förordningen.

Uppgiftsskyldigheten för verksamhetsutövare och de andra personer som avses i artikel 16 samt skyldigheten att ge in handlingar

och tillhandahålla Amla information inom ramen för en utredning följer direkt av Amla-förordningen. Det innebär att de nu aktuella bestämmelserna i Amla-förordningen inte kräver några svenska lagstiftningsåtgärder.

18.5.5 Platsundersökningar och handräckning

Utredningens förslag: Finansinspektionen ska få begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att en platsundersökning enligt Amla-förordningen ska kunna genomföras.

Vid handräckningen ska bestämmelserna i utsökningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet, avhysning eller avlägsnande gälla. Om Finansinspektionen begär det, ska Kronofogdemyndigheten inte i förväg underrätta den som kontrollen ska genomföras hos.

Utredningens bedömning: Det bör inte införas något krav på tillstånd från en domstol eller annan rättslig myndighet innan det genomförs en platsundersökning eller innan handräckning lämnas vid en platsundersökning.

Bestämmelserna i Amla-förordningen

Amla ska ha möjlighet att genomföra platsundersökningar som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt Amla-förordningen (artikel 18.1). Platsundersökningar ska kunna genomföras i affärslokalerna tillhörande de fysiska och juridiska personer som avses i artikel 16.

Amlas personal och andra personer som myndigheten har myndigat att genomföra en platsundersökning ska få tillträde till alla affärslokaler och mark som tillhör de fysiska eller juridiska personer som är föremål för ett utredningsbeslut som har fattats av Amla (artikel 18.2). I samband med platsundersökningen kan Amla använda sig av myndighetens utredningsbefogenheter och kan till exempel granska räkenskaper och affärshandlingar samt ta kopior på dessa (artikel 17.1).

Innan Amla genomför en platsundersökning ska myndigheten underrätta det finansiella tillsynsorganet i den medlemsstat där plats-

undersökningen ska genomföras (artikel 18.1). Det finansiella tillsynsorganets personal har rätt att delta i platsundersökningen och ska aktivt bistå Amla (artikel 18.4).

För det fall en person motsätter sig en platsundersökning som har beslutats av Amla ska det finansiella tillsynsorganet i den berörda medlemsstaten tillhandahålla nödvändigt bistånd i enlighet med nationell lagstiftning (artikel 18.5). I den omfattning det är nödvändigt för platsundersökningen ska biståndet innefatta försegling av företagslokaler, räkenskaper eller register. Om det finansiella tillsynsorganet saknar denna befogenhet ska det begära nödvändigt bistånd från andra nationella myndigheter.

Om det enligt nationell rätt krävs tillstånd från en rättslig myndighet för att genomföra en platsundersökning ska Amla ansöka om ett sådant tillstånd (artikel 19.1).

Det bör införas en bestämmelse om handräckning

Det följer direkt av Amla-förordningen att Amla ska få genomföra platsundersökningar i affärslokalerna tillhörande vissa fysiska och juridiska personer, vilka personer som ska få delta vid platsundersökningar och vilka befogenheter som Amla kan använda sig av vid sådana undersökningar. Dessa bestämmelser i Amla-förordningen kräver således inte några lagstiftningsåtgärder.

Vad därefter gäller bestämmelsen om att det finansiella tillsynsorganet i den berörda medlemsstaten ska tillhandahålla nödvändigt bistånd i enlighet med nationell lagstiftning om en person motsätter sig en platsundersökning, uppfattar utredningen den så att tillsynsorganet ska lämna det biträde som behövs för att platsundersökningen ska kunna genomföras. I Sverige kan sådant biträde lämnas i form av handräckning. För att Sverige ska uppfylla sina skyldigheter enligt Amla-förordningen i fråga om platsundersökningar är det således nödvändigt att Finansinspektionen ges möjlighet att begära handräckning av en verkställande myndighet om någon motsätter sig en platsundersökning.

Handräckning är en åtgärd som utgör ett ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden och en sådan reglering kräver därför lags form (se 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen).

Handräckning kan utföras av olika myndigheter. Amla-förordningens bestämmelser om platsundersökningar motsvarar i stor utsträckning bestämmelserna om platsundersökning i förordningen om kreditvärderingsinstitut (artikel 23d), OTC-förordningen (artikel 63) och EU:s förordning om referensvärden (artikel 48.d). Kronofogdemyndigheten har utsetts till den myndighet som ska lämna handräckning för att platsundersökningar ska kunna genomföras enligt dessa förordningar (3 § lagen [2010:1010] om kreditvärderingsinstitut, 3 kap. 1 § OTC-lagen och 3 kap. 5 a § lagen [2018:2024] med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om referensvärden). Det finns således goda skäl att göra samma bedömning när det gäller Amla-förordningen.

Mot denna bakgrund bör Kronofogdemyndigheten utses till den myndighet som ska lämna handräckning för att platsundersökningar enligt Amla-förordningen ska kunna genomföras. En bestämmelse med den innebörden bör införas i den nya penningtvättslagen.

Vid handräckning bör bestämmelserna i utsökningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet, avhysning eller avlägsnande gälla. Detta innebär att utsökningsbalkens bestämmelser gäller i den utsträckning de är tillämpliga.

Kronofogdemyndigheten får enligt 2 kap. 17 § tredje stycket utsökningsbalken vid förrättning använda tvång i den mån det kan anses befogat med hänsyn till omständigheterna. Försegling kan utgöra sådant tvång.²⁴ Kronofogdemyndigheten kan också vid behov begära biträde av Polismyndigheten (3 kap. 3 § utsökningsförordningen [1981:891]).

Huvudregeln vid sådan handräckning som nu är i fråga är att den som är föremål för handräckningen ska underrättas innan handräckning sker (16 kap. 11 § utsökningsbalken). Enligt Amla-förordningen får Amla genomföra en platsundersökning utan föranmälan, om det krävs för att en platsundersökning ska kunna genomföras korrekt och effektivt (artikel 18.1). Det bör därför i den nya penningtvättslagen införas en bestämmelse som anger att Kronofogdemyndigheten inte i förväg ska underrätta den som kontrollen ska genomföras hos om Finansinspektionen begär det.

²⁴ Prop. 2016/17:22 s. 155 och 2016/17:56 s. 29 samt Gregow med flera, Utsökningsbalken, 2 kap. 17 §, Norstedts Juridik, 2024-07-01 (JUNO).

Något krav på tillstånd för platsundersökning eller handräckning bör inte införas

Vad gäller frågan om tillstånd från en domstol eller annan rättslig myndighet ska krävas innan Amla genomför en platsundersökning framgår av Amla-förordningen att en sådan prövning i så fall ska begränsas till att avse äktheten i Amlas beslut samt huruvida tvångsåtgärderna är proportionella och att prövningen inte får avse behovet av en platsundersökning. Behovet av en platsundersökning kan dock prövas av EU-domstolen (artikel 19.2). Motsvarande bestämmelser finns i förordningen om kreditvärderingsinstitut (artikel 23d.9), OTC-förordningen (artikel 63.9) och EU:s förordning om referensvärden (artikel 48d.10).

Vid införandet av OTC-lagen gjorde regeringen bedömningen att något krav på tillstånd för platsundersökning eller handräckning inte skulle införas. Enligt regeringens mening framstod det inte som motiverat att införa krav på en nationell prövning i domstol eller annan rättslig myndighet med hänsyn till den begränsade prövning som i så fall kan ske och eftersom ett beslut om platsundersökning kan överklagas i annan ordning.²⁵ Regeringen gjorde samma bedömning när bestämmelser om platsundersökningar infördes i förordningen om kreditvärderingsinstitut²⁶ och i EU:s förordning om referensvärden.²⁷

Enligt utredningens uppfattning finns det inte skäl att göra någon annan bedömning när det gäller platsundersökningar som kan genomföras av Amla. Det bör därför inte införas något krav på tillstånd från en domstol eller annan rättslig myndighet innan Amla genomför en platsundersökning eller innan handräckning lämnas vid en platsundersökning.

Krav på rättslig prövning i Europakonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna

Inspektioner i ett företags lokaler, till exempel platsundersökningar, är ingripande och kan utgöra ett intrång i den rätt till respekt för privatlivet som följer av artikel 8 i Europakonventionen och artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (stad-

²⁵ Prop. 2012/13:72 s. 27 och 28.

²⁶ Prop. 2011/12 :40 s. 23.

²⁷ Prop. 2020/21:24 s. 56.

gan). Det gäller även om platsundersökningarna utförs i kommersiella lokaler.

Rätten till en rättvis rättegång följer av artikel 6.1 i Europakonventionen och artikel 47 i stadgan.

När det gäller platsundersökningar innebär Europadomstolens praxis att den som berörs av en platsundersökning har rätt till en domstolsprövning av både beslutet som medger undersökningen och de åtgärder som vidtas med stöd av beslutet.²⁸ Avsaknaden av förhandstillstånd till en undersökning från en rättslig myndighet kan kompenseras genom en domstolsprövning i efterhand, vilket utgör en grundläggande garanti för att säkerställa att en inspektionsåtgärd är förenlig med artikel 8 i Europakonventionen.²⁹ Enligt Europadomstolens rättspraxis måste ett beslut om platsundersökning kringgärdas av processuella rättssäkerhetsgarantier för att förhindra missbruk och skönsmässighet.³⁰

Enligt Amla-förordningen får inte nationell domstol pröva behovet av en platsundersökning eller begära att få tillgång till den information som finns i Amlas ärende. I förordningen anges vidare att prövningen av rättsenligheten (*eng.* the lawfulness) av Amlas beslut är förbehållen EU-domstolen (artikel 19.2). Detta innebär att en verksamhetsutövare kan överklaga ett beslut om en platsundersökning till EU-domstolen.³¹ Europakonventionens och stadgans krav på rättslig prövning är således uppfyllda genom möjligheten att överklaga Amlas beslut om platsundersökning i efterhand.

Amla, eller Finansinspektionen när myndigheten bistår Amla, kan inte på egen hand tvångsvis få tillgång till exempelvis handlingar i samband med en platsundersökning. För att uppfylla Amla-förordningens krav på att Finansinspektionen ska tillhandahålla nödvändigt bistånd i enlighet med nationell lagstiftning om en person motsätter sig en platsundersökning, föreslår utredningen att Finansinspektionen ska få begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att en

²⁸ Se Europadomstolens avgöranden *Société Canal Plus mot Frankrike*, nr 29408/08, dom meddelad den 21 december 2010 och *Compagnie des gaz de pétrole Primagaz mot Frankrike*, nr 29613/08, dom meddelad den 21 december 2010. Se även NJA 2018 s. 936 samt prop. 2014/15:96 s. 13 f. och 2016/17:22 s. 158 f.

²⁹ Se till exempel EU-domstolens avgörande *Deutsche Bahn AG m.fl. mot Europeiska kommissionen*, C-583/13 P, dom meddelad den 18 juni 2015, p. 32.

³⁰ Se till exempel Europadomstolens avgöranden *Robathin mot Österrike*, nr 30457/06, dom meddelad den 3 juli 2012 och *Bernh Larsen Holding AS m.fl. mot Norge*, nr 24117/08, dom meddelad den 14 mars 2013.

³¹ Jfr EU-domstolens avgörande *Deutsche Bahn AG m.fl. mot Europeiska kommissionen*, C-583/13 P, dom meddelad den 18 juni 2015, p. 32–34.

platsundersökning ska kunna genomföras. För det fall verksamhetsutövaren vägrar Amla tillträde till utrymmen eller motsätter sig någon av de åtgärder som Amla får vidta i samband med en undersökning måste Finansinspektionen begära handräckning av Kronofogdemyndigheten om åtgärden ska kunna genomföras.

Kronofogdemyndighetens verkställighet regleras av bland annat bestämmelserna i 16 kap. 11–12 a §§ utsökningsbalken. Myndighetens beslut kan överklagas till allmän domstol (se 18 kap. utsökningsbalken). När åtgärder på detta sätt utförs i verksamhetsutövarens lokaler har denne därför, om den motsätter sig åtgärden, också tillgång till en domstolsprövning av de åtgärder som vidtas med stöd av beslutet om platsundersökning enligt utsökningsbalken.³²

Kravet på att en verksamhetsutövare ska ha rätt till en rättslig prövning av de åtgärder som vidtas med stöd av ett beslut om platsundersökning uppfylls således genom möjligheten att överklaga såväl Amlas beslut om platsundersökning som Kronofogdemyndighetens beslut om handräckning.

18.5.6 Finansinspektionens bistånd till Amla

Utredningens bedömning: Amla-förordningens bestämmelser om att finansiella tillsynsorgan ska vidta vissa åtgärder för att understödja Amla kräver inte några lagstiftningsåtgärder.

Om Amla begär bistånd av det finansiella tillsynsorganet i den medlemsstat där en platsundersökning ska genomföras har också personalen vid, och andra personer som är bemyndigade eller utsedda av, det finansiella tillsynsorganet de tillsynsbefogenheter som tillkommer Amla enligt artikel 20 (artikel 18.4).

Om någon hindrar genomförandet av en utredning enligt artikel 17 i Amla-förordningen ska det finansiella tillsynsorganet i den medlemsstat där de relevanta lokalerna är belägna ge nödvändigt stöd i enlighet med nationell rätt, inbegripet göra det lättare för Amla att få tillgång till de affärslokaler som tillhör de juridiska personer som avses i artikel 16, så att Amla kan utöva sina utredningsbefogenheter (artikel 17.2).

³² Jfr NJA 2018 s. 936.

I tillämpliga fall ska finansiella tillsynsorgan även bistå Amla vid utarbetandet och införandet av akter som har samband med Amlas uppgifter vid direkt tillsyn över utvalda verksamhetsutövare, bland annat vid granskningar (artikel 14.2). Tillsynsorganen ska följa Amlas instruktioner när de utför dessa uppgifter.

Förordningen om kreditvärderingsinstitut, OTC-förordningen och EU:s förordning om referensvärden innehåller i stor utsträckning motsvarande reglering om Finansinspektionens bistånd till Esma vid platsundersökningar enligt nämnda förordningar. Finansinspektionen är skyldig att bistå Esma vid en platsundersökning hos ett företag i Sverige och ska då ha samma befogenheter som Esma. Eftersom Finansinspektionens skyldighet att bistå Esma följer direkt av förordningen och EU-rätten inte tillåter nationell reglering av sådant som redan följer av en EU-förordning har bestämmelserna om bistånd till Esma enligt nämnda förordningar inte föranlett några lagstiftningsåtgärder.³³

Det följer direkt av Amla-förordningen att Finansinspektionen ska vidta vissa åtgärder för att understödja Amla och ska ha samma befogenheter som Amla när myndigheten bistår vid en platsundersökning. Som framförts i tidigare lagstiftningsärenden är en allmän princip att EU-rätten inte tillåter nationell reglering av sådant som redan följer av en EU-förordning. Amlas eller Finansinspektionens befogenheter kan således inte begränsas i svensk lag. Detta innebär enligt utredningens uppfattning att de nu aktuella bestämmelserna i Amla-förordningen inte kräver några lagstiftningsåtgärder.

När det gäller skyldigheten för Finansinspektionen att understödja Amla vid utarbetandet och införandet av akter kommer villkoren för detta att specificeras i tekniska standarder för genomförande (artikel 14.3 a).

Bestämmelserna i artikel 17.2 om att det berörda finansiella tillsynsorganet är skyldigt att göra det lättare för Amla att få tillgång till affärslokaler kan inte i sig anses innebära en rätt för Amla att få tillgång till en verksamhetsutövars lokaler. För detta krävs enligt utredningens mening en platsundersökning enligt artikel 18. Utredningen föreslår i avsnitt 18.5.5 att det i den nya penningtvättslagen införs en bestämmelse om att Finansinspektionen ska kunna begära handräckning hos Kronofogdemyndigheten för att en platsundersök-

³³ Jfr prop. 2011/12:40 s. 18, 2012/13:72 s. 25 och 2020/21:24 s. 56 och 57.

ning ska kunna genomföras. Denna bestämmelse tillgodoser även kraven på Finansinspektionen i artikel 17.2.

18.5.7 Tillsynsbefogenheter, sanktionsavgifter och viten

Utredningens förslag: Finansinspektionen får ingripa enligt tillämplig rörelsereglering om en utvald verksamhetsutövare åsidosätter sina skyldigheter enligt regleringen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, om Amla föreslår eller begär det enligt bestämmelserna i Amla-förordningen.

Amlas tillsynsbefogenheter

För att Amla ska kunna fullgöra sina uppgifter i fråga om tillsyn över utvalda verksamhetsutövare har myndigheten enligt artikel 20 i Amla-förordningen ett antal befogenheter. Amla får använda dessa befogenheter i tre olika situationer: 1) om en utvald verksamhetsutövare inte uppfyller kraven i regleringen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, 2) om Amla har tillräckliga indikationer på att en utvald verksamhetsutövare inom 12 månader sannolikt kommer att bryta mot denna reglering, eller 3) om Amla fastställer att den utvalda verksamhetsutövarens förfaranden, strategier, processer och mekanismer inte säkerställer en sund förvaltning eller hanterar riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Om en sådan situation uppstår får Amla exempelvis begära att verksamhetsutövaren vidtar åtgärder för att minska riskerna för penningtvätt eller finansiering av terrorism i sina produkter och system eller kräva avyttring av verksamheter som innebär stora risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism (artikel 20.2 d och e). Amla får även begära information som myndigheten behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter och ställa krav på ytterligare eller mer frekvent rapportering (artikel 20.2 g).

Beslut som Finansinspektionen fattar efter en begäran från Amla

Förutom de befogenheter som anges i artikel 20 i Amla-förordningen ska Amla i fråga om utvalda verksamhetsutövare också ha de befogenheter och skyldigheter som finansiella tillsynsorgan har enligt tillämplig EU-rätt, såvida inte något annat föreskrivs i Amla-förordningen. I den utsträckning det är nödvändigt för att Amla ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt förordningen, får myndigheten enligt artikel 6.1 andra stycket genom instruktioner begära att de finansiella tillsynsorganen använder sina befogenheter i enlighet med nationell lagstiftning, om Amla inte har tilldelats sådana befogenheter genom Amla-förordningen.

I artikel 20.2 i i Amla-förordningen finns liknande bestämmelser som blir tillämpliga om Amlas användning av tillsynsbefogenheterna inte får avsedd effekt, det vill säga om bristerna i verksamhetsutövarens verksamhet kvarstår efter att Amla har använt sig av sina befogenheter. I en sådan situation får Amla föreslå att den myndighet som har beviljat verksamhetsutövaren tillstånd eller registrering återkallar tillståndet eller registreringen.

Förordningen innehåller inte någon reglering om att det finansiella tillsynsorganet är skyldigt att följa en begäran enligt artikel 6.1 andra stycket eller ett förslag enligt artikel 20.1 i från Amla, och det finns inte heller något annat i förordningen som pekar i den riktningen (jämför med vad som gäller för en begäran från Amla inom ramen för Amlas indirekta tillsyn, se avsnitt 18.6.2). I artikel 6.1 andra stycket anges endast att det finansiella tillsynsorganet ska hålla Amla informerad om utövandet av sina befogenheter.

Hur en begäran enligt artikel 6.1 andra stycket eller ett förslag enligt artikel 20.1 i från Amla ska hanteras hos Finansinspektionen får bedömas i varje enskilt fall. Inspektionen ansvarar för ett beslut om ingripande som har fattats efter en begäran eller ett förslag från Amla. Inspektionen måste därför göra en självständig prövning av om det finns skäl att ingripa. I detta ligger också att inspektionen självständigt måste pröva om det finns anledning att inleda en undersökning.

I samband med att Amla vänder sig till inspektionen med en begäran enligt artikel 6.1 andra stycket eller ett förslag enligt artikel 20.1 i torde Amla överlämna sin utredning om regelöverträdelser. Finansinspektionen kommer då att behöva ta ställning till huruvida Amlas

utredning kan läggas till grund för ett beslut om ingripande eller om det krävs ytterligare utredning.

För Finansinspektionens handläggning av ett undersökningsärende eller ett sanktionsärende som har inletts efter en begäran enligt artikel 6.1 andra stycket eller ett förslag enligt artikel 20.1 i från Amla gäller förvaltningslagen. Ett beslut om ingripande som har fattats av Finansinspektionen efter en sådan begäran eller ett sådant förslag kan överklagas enligt de regler om överklagande som finns i rörelseregleringen och förvaltningslagen.

Eftersom utredningen föreslår ändringar i tillämpliga rörelselagar som innebär att Finansinspektionen inte ska utöva tillsyn över utvalda verksamhetsutövare i den utsträckning som Amla utövar tillsyn över dem enligt Amla-förordningen, behöver det införas ett undantag för de situationer där Amla begär eller föreslår att Finansinspektionen ska ingripa mot en utvald verksamhetsutövare. Det bör mot denna bakgrund införas en bestämmelse i tillämpliga rörelselagar som anger att Finansinspektionen får ingripa mot en utvald verksamhetsutövare som åsidosätter regleringen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism om Amla begär eller föreslår det enligt artikel 6.1 andra stycket eller 20.2 i i Amla-förordningen.

Sanktionsavgifter

Om en utvald verksamhetsutövare åsidosätter ett krav som listas i bilaga II till Amla-förordningen får Amla besluta om sanktionsavgifter (artikel 21.1 och 21.2). Listan innehåller krav som följer av bland annat penningtvätsförordningen. Endast allvarliga, systematiska eller upprepade överträdelse kan läggas till grund för en sanktionsavgift.

Amla får också besluta om sanktionsavgifter om en utvald verksamhetsutövare underlåter att följa ett beslut som myndigheten har fattat enligt artikel 6.1. Det kan exempelvis vara ett beslut om att verksamhetsutövaren ska vidta vissa åtgärder för att avhjälpa brister i verksamheten (artikel 20). Hur sanktionsavgifterna ska beräknas framgår av artikel 21.3–21.7.

För att Amlas beslut om sanktionsavgifter ska kunna verkställas i Sverige krävs vissa lagstiftningsåtgärder. Detta behandlas i avsnitt 18.5.8.

Enligt artikel 21.9 i Amla-förordningen får Amla, om det behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt Amla-

förordningen, begära att finansiella tillsynsorgan inleder ett förfarande i syfte att vidta åtgärder för att säkerställa att lämpliga sanktionsavgifter åläggs verksamhetsutövaren i enlighet med de rättsakter som anges i artikel 1.2 och tillämplig nationell lagstiftning som tilldelar särskilda befogenheter som för närvarande inte krävs enligt EU-rätten. Bestämmelsen är tillämplig på sanktionsavgifter som åläggs utvalda verksamhetsutövare för överträdelser av nationell rätt som genomför sjätte penningtvättsdirektivet och för sanktionsavgifter som ska åläggas ledamöter i verksamhetsutövarens styrelseorgan som enligt nationell rätt bär ansvaret för verksamhetsutövarens överträdelser.

Förordningen innehåller inte någon reglering om att det finansiella tillsynsorganet är skyldigt att följa en begäran om att inleda ett sådant förfarande som avses i artikel 21.9 (jämför med vad som gäller för en begäran från Amla inom ramen för Amlas indirekta tillsyn, se avsnitt 18.6.2). Det finns inte heller något annat i förordningen som talar i den riktningen.

Hur en begäran från Amla om att Finansinspektionen ska inleda ett förfarande enligt artikel 21.9 ska hanteras hos inspektionen får, på motsvarande sätt som en begäran enligt artikel 6 andra stycket och ett förslag enligt artikel 20.1 i, bedömas i varje enskilt fall. Inspektionen ansvarar för ett beslut om ingripande som har fattats efter en begäran från Amla. Inspektionen måste därför göra en självständig prövning av om det finns skäl att ingripa.

I likhet med vad som anges i avsnittet ovan torde Amla i samband med att myndigheten vänder sig till inspektionen med en begäran enligt artikel 21.9 överlämna sin utredning om regelöverträdelser. Finansinspektionen kommer då att behöva ta ställning till huruvida Amlas utredning kan läggas till grund för ett beslut om ingripande eller om det krävs ytterligare utredning. I så fall torde ett första steg för inspektionen vara att inleda en undersökning, om inspektionen anser att Amla har fog för sin begäran.

För Finansinspektionens handläggning av ett undersökningsärende eller ett sanktionsärende som har inletts efter en begäran från Amla enligt artikel 21.9 gäller förvaltningslagen. Ett beslut om sanktionsavgift som har fattats efter Amlas begäran kan överklagas enligt de regler om överklagande som finns i rörelseregleringen och förvaltningslagen.

Det är Amla som utövar tillsyn över att utvalda verksamhetsutövare följer regelverket om bekämpning av penningtvätt och finan-

siering av terrorism och Finansinspektionen har som utgångspunkt därför inga befogenheter på det området. Det behöver därför införas en bestämmelse i tillämpliga rörelselagar som anger att Finansinspektionen får ingripa mot en utvald verksamhetsutövare som åsidosätter bestämmelser i regelverket om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism om Amla begär det enligt artikel 21.9.

Viten

Amla kan under vissa förutsättningar besluta att en utvald verksamhetsutövare, eller en fysisk eller juridisk person som avses i artikel 16.1, ska betala vite (artikel 22 i Amla-förordningen). Amla får exempelvis besluta om vite för att en verksamhetsutövare ska upphöra med en överträdelse enligt ett beslut som har fattats med stöd av artikel 6.1 eller att en person ska tillhandahålla information som har begärts genom ett beslut enligt samma artikel. Förordningen innehåller närmare bestämmelser om bland annat storleken på vitet och under hur lång tid vite kan utgå.

I likhet med bestämmelserna om sanktionsavgifter krävs kompletterande bestämmelser för att Amlas beslut om vite ska kunna verkställas i Sverige, se avsnitt 18.5.8. Några ytterligare lagstiftningsåtgärder krävs inte när det gäller denna del av förordningen.

18.5.8 Äkthetskontroll och verkställighet

Utredningens förslag: Kronofogdemyndigheten ska vara ansvarig myndighet för äkthetskontroll enligt Amla-förordningen.

Beslut om avgifter och viten enligt Amla-förordningen ska få verkställas enligt utsökningsbalkens bestämmelser på samma sätt som en svensk dom som har fått laga kraft, om inte annat följer av förordningen.

Enligt Amla-förordningen ska beslut om sanktionsavgifter och viten vara verkställbara (artikel 24a.1). Verkställigheten ska regleras av de civilrättsliga bestämmelser som gäller i den medlemsstat på vars territorium verkställigheten äger rum. Medlemsstaterna är skyldiga att utse en myndighet som ska pröva om ett beslut av Amla om sank-

tionsavgift eller vite är äkta. Verkställigheten får endast skjutas upp genom avgörande av EU-domstolen. Domstolarna i den berörda medlemsstaten är dock behöriga att pröva om verkställigheten genomförts på ett korrekt sätt.

Amla-förordningen innehåller även bestämmelser om tillsynsavgifter som ska betalas av verksamhetsutövare (artikel 65). Vilka verksamhetsutövare som ska betala avgifter framgår direkt av förordningen (artikel 65.1). Hur avgifterna ska beräknas kommer att regleras i en delegerad akt (artikel 65.6).

Enligt Amla-förordningen ska medlemsstaterna se till att skyldigheten för verksamhetsutövarna att betala tillsynsavgifter är bindande enligt nationell lagstiftning och att förfallna avgifter betalas helt (artikel 65.4 sista meningen i Amla-förordningen). Eftersom en EU-förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater bör det inte krävas att det införs regler i nationell rätt som anger att Amlas beslut om tillsynsavgifter är bindande. Det som enligt utredningens mening ligger närmast till hands vid en tolkning är i stället att det som avses är att Amlas beslut om tillsynsavgifter ska vara verkställbara enligt nationell rätt.

Kronofogdemyndigheten bör vara ansvarig myndighet för äkthetskontroll

I förordningen om kreditvärderingsinstitut (artikel 36d) och OTC-förordningen (artikel 68.4) finns bestämmelser om äkthetskontroll och verkställighet som motsvarar bestämmelserna i Amla-förordningen. Nämnade förordningar kompletteras i svensk rätt av bestämmelser i lagen om kreditvärderingsinstitut och OTC-lagen. I förarbetena till dessa lagar konstaterar regeringen att den äkthetsprövning av Esmas beslut om avgift eller vite som ska göras enligt förordningen om kreditvärderingsinstitut och OTC-förordningen är mycket begränsad och att en domstolsprövning därför inte framstår som befogad.³⁴ Utredningen gör samma bedömning när det gäller den äkthetsprövning av Amlas beslut om avgift eller vite som ska göras enligt Amla-förordningen.

Kronofogdemyndigheten har i flera andra fall ansetts vara den lämpligaste myndigheten för att ta ställning till om ett utländskt avgörande

³⁴ Prop. 2012/13:72 s. 28 och 2011/12:40 s. 24 f.

kan verkställas här i landet, se till exempel lagen (2009:1427) om erkännande och verkställighet av bötesstraff inom Europeiska unionen och lagen (1977:595) om erkännande och verkställighet av nordiska domar på privaträttens område. Som regeringen konstaterar i förarbetena till lagen om kreditvärderingsinstitut och OTC-lagen finns således kompetens och viss vana vid likartade frågor vid Kronofogdemyndigheten.³⁵ Vidare konstateras att Kronofogdemyndigheten också är den myndighet som kommer att ansvara för den praktiska verkställigheten. Mot den bakgrunden utsågs Kronofogdemyndigheten till ansvarig myndighet för äkthetskontroll enligt förordningen om kreditvärderingsinstitut och OTC-förordningen (4 § lagen om kreditvärderingsinstitut och 3 kap. 2 § OTC-lagen).

Det saknas skäl att göra någon annan bedömning när det gäller äkthetskontroll enligt Amla-förordningen. Äkthetsprövningen bör därför göras av Kronofogdemyndigheten. Bestämmelser med den innebörden bör införas i den nya penningtvättslagen.

Verkställighet av Amlas beslut om avgifter eller viten

Amlas beslut om tillsynsavgifter, sanktionsavgifter och viten ska enligt utredningens tolkning av Amla-förordningen vara verkställbara i Sverige. Samma regler som gäller för verkställighet av en svensk dom som har fått laga kraft bör gälla. Beslut om avgifter och viten enligt Amla-förordningen bör därför få verkställas enligt utsökningsbalken på samma sätt som en svensk dom som har fått laga kraft. Detta bör framgå av den nya penningtvättslagen. Regeringen har gjort motsvarande bedömning i flera lagstiftningsärenden i fråga om verkställighet av Esmas beslut.³⁶

Amla-förordningens regler om verkställighet ska dock ha företräde i förhållande till utsökningsbalken, vilket får betydelse när det gäller uppskjuten verkställighet av beslut om sanktionsavgifter eller viten. Även detta bör framgå av den nya penningtvättslagen.

³⁵ Prop. 2012/13:72 s. 28 f. Se även prop. 2011/12:40 s. 24 f.

³⁶ Se prop. 2011/12:40 s. 25, 2012/13:72 s. 29, 2018/19:38 s. 40, 2019/20:37 s. 44 och 2020/21:24 s. 47.

Finansinspektionens tillsynsavgifter för verksamhetsutövare som omfattas av Amlas tillsyn

Finansinspektionens verksamhet finansieras dels via anslag på statsbudgeten, dels via avgifter för prövning av ansökningar och anmälningar. De företag som står under Finansinspektionens tillsyn betalar årliga avgifter till inspektionen enligt förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet (avgiftsförordningen). De årliga avgifterna ska täcka de kostnader som myndigheten haft eller beräknas få för nedlagt arbete inom respektive företagskategori. Dessa avgifter får Finansinspektionen inte disponera utan de ska redovisas mot inkomstitel på statsbudgeten. De årliga avgifterna ska i princip motsvara de medel som årligen anvisas Finansinspektionen på statsbudgeten.

I avgiftsförordningen regleras hur stora årliga avgifter som de företag som står under Finansinspektionens tillsyn ska betala. De årliga avgifterna ska enligt förordningen finansiera den verksamhet som drivs av Finansinspektionen, med undantag för viss angiven verksamhet som finansieras på annat sätt (1 §). I förordningen är flertalet finansiella företag indelade i avgiftsgrupper medan vissa kategorier av företag betalar en fast årlig avgift. De årliga avgifterna ska ge Finansinspektionen full kostnadstäckning. Detta innebär att varje avgiftsgrupp ska svara för både direkta kostnader och den andel av indirekta kostnader som går att hänföra till respektive kategori (4 § avgiftsförordningen). Modellen med årliga avgifter utgår från principen att varje kategori av avgiftsskyldiga ska bära kostnader i proportion till de kostnader den kategorin av företag förorsakar.

Amla ska ta ut årliga tillsynsavgifter från alla utvalda verksamhetsutövare och vissa icke utvalda verksamhetsutövare (artikel 65.1). Avgifterna ska täcka Amlas utgifter som är relaterade till tillsynen och får inte överstiga dessa utgifter. Innan Amla fattar beslut om den slutliga avgiftsnivån ska Amla kontakta det berörda finansiella tillsynsorganet för att säkerställa att tillsynen är kostnadseffektiv och rimlig för alla verksamhetsutövare inom den finansiella sektorn (artikel 65.4).

Amla-förordningens bestämmelser om årliga tillsynsavgifter ska inte påverka de finansiella tillsynsorganens rätt att ta ut avgifter i enlighet med nationell lagstiftning i den utsträckning Amla inte har tilldelats tillsynsuppgifter, eller som gäller kostnader som myndigheten haft för att samarbeta med och bistå Amla (artikel 65.5). Det finns

således inte något som hindrar att Finansinspektionen även fortsättningsvis tar ut tillsynsavgifter från de verksamhetsutövare som omfattas av Amlas tillsyn och som således är skyldiga att betala årliga tillsynsavgifter till Amla. Däremot behöver storleken på avgifterna troligtvis justeras i och med att vissa tillsynsuppgifter i fortsättningen kommer att ankomma på Amla i stället för Finansinspektionen.

18.5.9 Överklagande av Amlas beslut

Administrativa omprövningsnämnden

Direktionen är Amlas beslutsorgan, med undantag för vissa beslut som fattas av styrelsen (artiklarna 49 och 53). Amla ska inrätta en administrativ omprövningsnämnd som ska kunna ompröva de beslut som Amla fattar enligt artiklarna 6.1, 20–22 och 65, det vill säga beslut om utredningsåtgärder, tillsynsåtgärder, sanktionsavgifter, viten och tillsynsavgifter (artiklarna 60.1 och 62). En begäran om omprövning kan göras av den fysiska eller juridiska person som beslutet riktar sig till eller som direkt och personligen berörs av beslutet (artikel 62.1). Omprövningen ska avse beslutets processrättsliga och materiella överensstämmelse med Amla-förordningen.

Prövning av EU-domstolen

Enligt Amla-förordningen ska EU-domstolen ha obegränsad behörighet att pröva Amlas beslut om sanktionsavgifter och viten (artikel 26). Domstolen får upphäva ett sådant beslut eller ändra storleken på sanktionsavgiften eller vitet.

Förutom sanktionsavgifter och viten får Amla, inom ramen för den direkta tillsynen över utvalda verksamhetsutövare, besluta om en rad andra åtgärder med stöd av artiklarna 6.1, 20 och 65. Även ett sådant beslut bör kunna överklagas till EU-domstolen. I denna riktning talar skäl 47. Där anges att omprövningsnämndens beslut ska kunna överklagas till EU-domstolen. Som framgår ovan kan nämnden ompröva Amlas beslut om utredningsåtgärder, tillsynsåtgärder, sanktionsavgifter, viten och tillsynsavgifter (artikel 62 som hänvisar till de beslut som Amla fattat med stöd av artiklarna 6.1, 20–22 och 65). Ytterst är det EU-domstolen som avgör vem som har talerätt.

Amlas begäran om att tillsynsorgan ska använda sina befogenheter

Det kan diskuteras om en begäran från Amla till Finansinspektionen om att använda sina befogenheter enligt tillämplig svensk rätt kan överklagas till EU-domstolen. En sådan begäran skulle kunna betraktas som ett beslut.

Enligt artikel 62, som anger vilka beslut som kan omprövas av omprövningsnämnden, och vars beslut i sin tur kan överklagas till EU-domstolen, hänvisas till bland annat artikel 6.1. Bestämmelserna om Amlas möjlighet att begära, genom instruktioner, att finansiella tillsynsorgan använder sina befogenheter finns i artikel 6.1 andra stycket. I tredje stycket nämnda artikel anges att Amla, för att kunna utöva sina befogenheter enligt förordningen, får utfärda bindande beslut som riktar sig till utvalda verksamhetsutövare. En rimlig tolkning är att hänvisningen till artikel 6.1, när det gäller vilka beslut som får omprövas av omprövningsnämnden, tar sikte på Amlas beslut som riktar sig till utvalda verksamhetsutövare (artikel 6.1 tredje stycket) och inte Amlas begäran till finansiella tillsynsorgan (artikel 6.1 andra stycket). Även om Amla-förordningens bestämmelser om omprövning och överklagande till EU-domstolen inte är avsedda att inkludera en sådan begäran som Amla kan rikta till finansiella tillsynsorgan, kan det inte uteslutas att en sådan talan skulle kunna tas upp av EU-domstolen. Vem som har talerätt avgörs ytterst av EU-domstolen.

18.5.10 Samarbete och informationsutbyte

Utredningens bedömning: Det informationsutbyte som Amla-förordningen föreskriver i fråga om Amlas direkta tillsyn över utvalda verksamhetsutövare kan komma till stånd inom ramen för gällande rätt.

Amla-förordningens bestämmelser om antagande av en språkordning kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Finansinspektionen har en uppgiftsskyldighet i förhållande till Amla

Enligt artikel 14.1 i Amla-förordningen ska finansiella tillsynsorgan förse Amla med all information som myndigheten behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter enligt förordningen. De uppgifter det

handlar om kan komma att omfattas av sekretess enligt bland annat 30 kap. 4, 5 och 6 §§ OSL. En svensk myndighets möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en utländsk myndighet regleras i 8 kap. 3 § OSL. Uppgift för vilken sekretess gäller enligt offentlighets- och sekretesslagen får enligt bestämmelsen inte lämnas ut till en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation i andra fall än då utlämnandet sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning, eller då uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller mellanfolkliga organisationen. En föreskrift i en EU-förordning är att jämställa med en föreskrift i lag eller förordning.³⁷ Bestämmelsen ger, som regeringen konstaterat i flera tidigare lagstiftningsärenden på finansmarknadsområdet, Finansinspektionen goda möjligheter att i sitt arbete lämna ut handlingar och uppgifter till utländska myndigheter.³⁸ Mot denna bakgrund kan konstateras att svensk rätt står i överensstämmelse med regleringen om uppgiftsskyldighet för finansiella tillsynsorgan i artikel 14.1 i Amla-förordningen. Någon bestämmelse som reglerar informationsutbytet i denna del behövs därför inte.

Gemensamma tillsynsgrupper

Amla ska inrätta gemensamma tillsynsgrupper för tillsynen över utvalda verksamhetsutövare (artikel 15.1 och 15.4). En tillsynsgrupp ska bestå av personal från både Amla och de finansiella tillsynsorgan som ansvarar för tillsynen över verksamhetsutövarna på nationell nivå. Amla och tillsynsorganen ska utse en eller flera personer bland personalen på respektive myndighet som ska delta i tillsynsgruppen och ska komma överens om användningen av personalen (artikel 15.5). En särskilt utsedd person hos Amla ska samordna tillsynsgruppens arbete och medlemmarna i tillsynsgruppen ska följa dennes instruktioner i fråga om deras uppgifter i tillsynsgruppen.

Den gemensamma tillsynsgruppen har till uppgift att bland annat göra tillsynsundersökningar, samordna platsundersökningar, förbereda tillsynsåtgärder och upprätthålla kontakter med finansiella tillsyns-

³⁷ Jfr prop. 2018/19:38 s. 88.

³⁸ Se bland annat prop. 2006/07:5 s. 350, 2009/10:217 s. 27 f., 2011/12:40 s. 20, 2016/17:162 s. 508 och 2018/19:38 s. 88.

organ när så behövs för tillsynen i en medlemsstat där en utvald verksamhetsutövare är etablerad (artikel 15.3). Tillsynsgruppen ska också ta fram förslag till beslut som riktar sig till utvalda verksamhetsutövare och som ska läggas fram för direktionen respektive styrelsen (artiklarna 15.3 och 53.2).

Det ligger närmast till hands att anse att de gemensamma tillsynsgrupperna är en del av Amlas verksamhet; det är Amla som ansvarar för inrättandet av en tillsynsgrupp och det är Amlas personal som ska samordna och leda arbetet i tillsynsgruppen (artikel 15.1, 15.2 och 15.4). Att den gemensamma tillsynsgruppen ska delta i utarbetandet av förslag till beslut som ska läggas fram för Amlas beslutsorgan ger ytterligare stöd för detta synsätt.

Finansinspektionen å sin sida ansvarar för att tillhandahålla personal i den utsträckning som följer av förordningen. En rimlig tolkning av de bestämmelser i förordningen som nu är i fråga är att den personal som deltar i en gemensam tillsynsgrupp gör det inom ramen för sin ordinarie anställning och står under arbetsledning av inspektionen, förutom när det gäller arbetet i tillsynsgruppen som leds av personal från Amla. Detta är tydligt också i förordningen där det anges att skyldigheten för medlemmarna i den gemensamma tillsynsgruppen att följa samordnarens instruktioner inte ska påverka medlemmarnas uppgifter och ansvar inom det finansiella tillsynsorganet (artikel 15.2). Det är i denna situation således inte fråga om någon utstationering av personal till Amla (se avsnitt 18.10.1). Finansinspektionen ansvarar därmed fullt ut för den personal som myndigheten utser att delta i en gemensam tillsynsgrupp.

Det ligger i sakens natur att den personal från Finansinspektionen som deltar i en gemensam tillsynsgrupp kan komma att ta del av uppgifter från Amla som omfattas av sekretess. När det gäller möjligheten att bibehålla sekretessen för sådana uppgifter hänvisas till avsnitt 18.8.

Språkordning vid direkt tillsyn

Enligt artikel 27 i Amla-förordningen ska Amla och de finansiella tillsynsorganen anta en ordning för kommunikation inom tillsynssystemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, däribland gällande vilket eller vilka språk som ska användas. Det

framgår inte i vilken form en sådan ordning ska antas. Det ställs därmed inte något krav på att denna ordning ska antas i form av en bindande internationell överenskommelse som för svensk del kräver ett bemyndigande från regeringen (10 kap. 1 och 2 §§ regeringsformen). Överenskommelser som inte är bindande, till exempel så kallade samförståndsavtal (*eng.* memorandum of understanding), kan svenska myndigheter ingå utan bemyndiganden från regeringen. Några lagstiftningsåtgärder krävs därför inte i denna del.

18.6 Amlas indirekta tillsyn

Förutom att utöva direkt tillsyn över utvalda verksamhetsutövare får Amla också utöva indirekt tillsyn över icke utvalda verksamhetsutövare (i förordningen benämnda icke utvalda enheter). Med en icke utvald verksamhetsutövare avses ett kreditinstitut, ett finansiellt institut eller en koncern av kreditinstitut eller finansiella institut på högsta konsolideringsnivå i unionen, som inte är en utvald verksamhetsutövare (artikel 2.1.2 i Amla-förordningen).

Amlas indirekta tillsyn innebär att Amla kan begära att finansiella tillsynsorgan ska agera i förhållande till enskilda verksamhetsutövare och ge anvisningar om åtgärder som tillsynsorganen ska vidta (artikel 6.2 c). Amla får också, efter beslut av kommissionen, ta över den direkta tillsynen från finansiella tillsynsorgan när den nationella tillsynen inte bedöms tillfredsställande.

Till Amlas uppgifter i fråga om indirekt tillsyn hör också att samordna och utvärdera de finansiella tillsynsorganens verksamheter.

I det följande görs en kartläggning av ansvarsfördelningen mellan Amla och Finansinspektionen när det gäller Amlas befogenhet att utöva indirekt tillsyn över verksamhetsutövare som är etablerade i Sverige. I avsnittet berörs också förordningens bestämmelser om Amlas bedömning av finansiella tillsynsorgan.

18.6.1 Bedömning av finansiella tillsynsorgans verksamheter

Amla ska göra periodiska bedömningar av vissa eller alla verksamheter som utförs av en, flera eller alla finansiella tillsynsorgan, samt av deras verktyg och resurser (artikel 28.1). Även personal från de finansiella tillsynsorgan som inte är föremål för bedömningarna får

delta. Ett sådant deltagande är frivilligt och de finansiella tillsynsorganen är således, till skillnad från vad som gäller gemensamma tillsynsgrupper, inte skyldiga att ställa personal till Amlas förfogande vid bedömningar (artikel 28.2).

Finansinspektionen kan således välja om myndigheten vill ställa personal till Amlas förfogande vid bedömningar av andra finansiella tillsynsorgans verksamheter. Det är inte närmare reglerat vilken roll som personal från nationella tillsynsorgan ska ha vid en sådan bedömning. I avsaknad av närmare reglering bedömer utredningen att deltagandet i en sådan bedömning, på samma sätt som vid ett deltagande i en gemensam tillsynsgrupp, normalt sett sker inom ramen för den ordinarie anställningen och att den personal som ställs till förfogande arbetsleds av Finansinspektionen. Det beror dock på hur omständigheterna ser ut i det enskilda fallet samt vad Amla och Finansinspektionen kommer överens om.

Amlas bedömningar av finansiella tillsynsorgans verksamheter ska redovisas i en rapport. Rapporten ska tas fram av Amlas personal tillsammans med den personal från tillsynsorganen som har deltagit i bedömningen (artikel 28.3). Rapporten ska innehålla särskilda uppföljningsåtgärder som ska vidtas av de tillsynsorgan som har varit föremål för bedömningen. Uppföljningsåtgärderna får antas i form av riktlinjer eller rekommendationer. Tillsynsorganen ska göra sitt yttersta för att följa dessa riktlinjer eller rekommendationer (artikel 28.4).

18.6.2 Amla kan begära att finansiella tillsynsorgan ska ingripa mot icke utvalda verksamhetsutövare

Utredningens bedömning: Amla-förordningens bestämmelser om att Amla får begära att finansiella tillsynsorgan ska ingripa mot verksamhetsutövare som står under tillsynsorganets tillsyn kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Finansinspektionen ansvarar för ett beslut om ingripande som fattas efter en begäran av Amla

Som framgår av avsnitt 18.5 utövar Amla direkt tillsyn över utvalda verksamhetsutövare. När det gäller icke utvalda verksamhetsutövare är det i stället det nationella finansiella tillsynsorganet som ansvarar för den direkta tillsynen och Amla utövar endast indirekt tillsyn över sådana verksamhetsutövare.

Inom ramen för den indirekta tillsynen får Amla dock under vissa förutsättningar begära att ett finansiellt tillsynsorgan ingriper mot en enskild verksamhetsutövare (artikel 6.2 c). Amla får göra en sådan begäran om en icke utvald verksamhetsutövares efterlevnad av de rättsakter som anges i artikel 1.2 och dess exponering mot risker för penningtvätt och finansiering av terrorism försämras snabbt och avsevärt, särskilt om det kan få en negativ påverkan på flera medlemsstater eller unionen som helhet (artikel 30.1). Det finansiella tillsynsorganet är skyldigt att underrätta Amla om en sådan situation uppstår. Under dessa omständigheter, eller om det finns indikationer på allvarliga, systematiska eller upprepade regelöverträdelser, kan Amla som ett första steg begära att det berörda finansiella tillsynsorganet utreder överträdelserna och överväger att besluta om sanktioner för verksamhetsutövaren (artikel 30.2). För Finansinspektionens hantering av en sådan begäran hänvisas till vad som sägs om inspektionens hantering av en begäran från Amla inom ramen för Amlas direkta tillsyn, se avsnitt 18.5.7.

Vid behov får Amla begära att det finansiella tillsynsorganet fattar ett beslut som riktar sig mot verksamhetsutövaren och som ålägger denne att vidta alla nödvändiga åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt direkt tillämplig EU-rätt eller nationell rätt som genomför direktiv eller utnyttjar de valmöjligheter som medlemsstaterna ges genom unionsrätten (artikel 30.2 andra stycket). Det anges inte uttryckligen att det är regleringen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism som avses, men detta får anses framgå av sammanhanget (jämför artikel 30.1 där det hänvisas till de rättsakter som avses i artikel 1.2). Av förordningen framgår att det finansiella tillsynsorganet ska rätta sig efter Amlas begäran (artikel 30.3). En sådan begäran ska dock inte påverka pågående tillsynsverksamhet som bedrivs av den berörda tillsynsmyndigheten (artikel 30.2 andra stycket).

För svensk del innebär detta att Amla får begära att Finansinspektionen ska fatta ett beslut med ett visst innehåll som riktar sig till en verksamhetsutövare som står under inspektionens tillsyn. Detta väcker frågor om vem som är ansvarig för beslutet och hur ett sådant beslut kan överklagas.

Det som skiljer en sådan begäran som nu är i fråga från en begäran som Amla får göra inom ramen sin direkta tillsyn är just att den nu aktuella begäran anger att det finansiella tillsynsorganet ska fatta ett beslut som har ett visst innehåll och som riktar sig till en enskild verksamhetsutövare, och att förordningen föreskriver att tillsynsorganet ska rätta sig efter begäran. När det gäller Amlas direkta tillsyn får myndigheten antingen *föreslå* att den berörda nationella myndigheten återkallar en verksamhetsutövares tillstånd eller registrering (artikel 20.2) eller begära att det finansiella tillsynsorganet *inleder ett förfarande* för att säkerställa att verksamhetsutövaren åläggs sanktionsavgifter (artikel 21.9). Inom ramen för den direkta tillsynen får Amla också begära att tillsynsorganet *använder sina befogenheter* i enlighet med nationell rätt (artikel 6.1 andra stycket), men det preciseras inte på vilket sätt eller i vilken utsträckning som tillsynsorganet ska använda befogenheterna.

När det gäller en sådan begäran som nu är i fråga, det vill säga en begäran som Amla gör inom ramen för sin indirekta tillsyn, är det också reglerat i Amla-förordningen vad som blir följderna av att ett finansiellt tillsynsorgan inte följer Amlas begäran. Amla får i en sådan situation begära att kommissionen ger tillstånd till att den direkta tillsynen över verksamhetsutövaren tillfälligt förs över till Amla. Detta behandlas närmare nedan.

En utgångspunkt för ansvarsutkrävande är att den som fattar ett beslut, det vill säga Finansinspektionen i det här fallet, också är ansvarig för det. I den situation som nu är i fråga har dock Amla begärt att inspektionen ska fatta ett beslut med ett visst innehåll som riktar sig mot en enskild verksamhetsutövare. Det kan då ifrågasättas om det verkligen är Finansinspektionen som ansvarar för beslutet, eller om det är Amla. Finansinspektionens beslut skulle kunna betraktas som ren formalia, medan beslutet materiellt sett i praktiken har fattats av Amla.

I betänkandet ”Sverige och bankunionen”, som innehåller en analys av innebörden av ett eventuellt svenskt deltagande i bankunionen, förs ett resonemang om hur ECB:s beslut som fattas enligt SSM-

förordningen³⁹ förhåller sig till Finansinspektionens beslut som inspektionen, om Sverige blev medlem i bankunionen, skulle fatta efter en instruktion från ECB. ECB:s akter, bland annat ECB-rådets beslut i tillsynsärenden, är endast bindande för medlemsstater som har euron som valuta. När det gäller medlemsstater som inte har euron som valuta anges i SSM-förordningen att ECB i stället kan instruera dessa myndigheter (artikel 7 i SSM-förordningen och artikel 107 i ramförordningen⁴⁰).

I betänkandet finns följande beskrivning av hur tillsynsärenden skulle omhändertas vid ett svenskt deltagande i bankunionen.⁴¹

ECB sänder (baserat på det beslut ECB-rådet fattat) en specifik instruktion till Finansinspektionen som i sin tur fattar ett förvaltningsbeslut rörande den berörda banken. Finansinspektionens beslut ska till fullo återge det som ECB angivit i instruktionen. ECB-rådet skulle på samma sätt instruera Finansinspektionen att besluta om lämpliga sanktioner om en bank bryter mot krav som framgår av nationell rätt eller ett EU-direktiv. Därmed skulle Finansinspektionen tillämpa svensk lagstiftning i sitt beslut om sanktion. Eftersom ECB-rådet har exklusiv befogenhet för de uppgifter som framgår av SSM-förordningen är ECB-rådet följaktligen rättsligt ansvarigt för de beslut som genomför ECB:s instruktion.

Detta innebär en skillnad i förhållande till Amlas indirekta tillsyn. I SSM-förordningen anges att ECB ska utöva uppgifterna på de områden som avses i artiklarna 4.1, 4.2 och 4.5 i förhållande till kreditinstitut som är etablerade i en medlemsstat som inte har euron som valuta i de fall ECB och medlemsstaten har inlett ett nära samarbete i enlighet med förordningen (artikel 7.1). Det innebär bland annat att ECB har till uppgift att bevilja och återkalla verksamhetstillstånd, göra ägarprövningar och säkerställa att kreditinstituten följer den reglering som gäller för verksamheten (artikel 4.1). Sådana beslut fattas emellertid av den nationella tillsynsmyndigheten efter instruktion från ECB.

Så är inte fallet vid Amlas indirekta tillsyn. Då har det finansiella tillsynsorganet exklusiv befogenhet att utöva tillsyn över icke utvalda verksamhetsutövare, så länge den direkta tillsynen inte har tagits över

³⁹ Rådets förordning (EU) nr 1024/2013 av den 15 oktober 2013 om tilldelning av särskilda uppgifter till Europeiska centralbanken i fråga om politiken för tillsyn över kreditinstitut.

⁴⁰ Europeiska centralbankens förordning (EU) nr 468/2014 av den 16 april 2014 om upprättande av ramen för samarbete inom den gemensamma tillsynsmekanismen mellan Europeiska centralbanken och nationella behöriga myndigheter samt med nationella utsedda myndigheter (ramförordning om den gemensamma tillsynsmekanismen [SSM]).

⁴¹ SOU 2019:52 s. 145 f.

av Amla. I en situation där Amla begär att det finansiella tillsynsorganet ska fatta ett beslut som riktar sig till en icke utvald verksamhetsutövare är det fortfarande det finansiella tillsynsorganet som utövar tillsyn över verksamhetsutövaren och Amla har inga egna befogenheter på det området. Det är först om Amla tar över den direkta tillsynen från det finansiella tillsynsorganet som Amla får befogenheter i förhållande till den enskilda verksamhetsutövaren. En sådan överföring av tillsynen kräver godkännande från kommissionen (artikel 30.4).

Mot denna bakgrund anser utredningen att Finansinspektionen ansvarar för ett beslut som myndigheten fattar efter en begäran från Amla. Detta innebär enligt utredningens mening – på motsvarande sätt som när Finansinspektionen fattar ett beslut efter begäran från Amla inom ramen för Amlas direkta tillsyn – att inspektionen måste göra en självständig prövning av om det finns skäl att ingripa. I detta ligger också att inspektionen självständigt måste pröva om det finns anledning att inleda en undersökning. För en sådan tolkning talar också konsekvensen av att Finansinspektionen inte följer Amlas begäran; då kan Amla begära att kommissionen beslutar att den direkta tillsynen över verksamhetsutövaren ska tas över av Amla (artikel 30.4). Det kan dock antas att Amla och Finansinspektionen i de flesta fall kommer att komma till samma slutsats när det gäller bedömningen av regelöverträdelserna.

Det finansiella tillsynsorganet ska så snart som möjligt, och senast inom tio arbetsdagar från dagen för delgivningen av Amlas begäran, underrätta Amla om de åtgärder som tillsynsorganet har vidtagit eller avser att vidta för att följa begäran (artikel 30.3). För Finansinspektionens del blir det i första hand fråga om att informera Amla om de åtgärder som inspektionen avser att vidta eller, om inspektionen bedömer att det inte finns fog för Amlas begäran, att några åtgärder inte kommer att vidtas.

Ett sådant beslut som Amla kan begära att Finansinspektionen ska fatta torde för svensk del i första hand innebära att verksamhetsutövaren, i enlighet med tillämplig rörelsereglering, föreläggs att göra rättelse. Ett sådant ärende ska handläggas enligt förvaltningslagen, vilket bland annat innebär att inspektionen ska underrätta verksamhetsutövaren om allt material av betydelse för beslutet och ge verksamhetsutövaren tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet (25 §). Det är därför inte troligt att Finansinspektionen har

hunnit fatta ett beslut om ingripande inom 10 arbetsdagar från delgivningen av Amlas begäran.

Det följer direkt av Amla-förordningen att Amla får begära att Finansinspektionen ska fatta ett beslut som ålägger en verksamhetsutövare som står under inspektionens tillsyn att vidta alla nödvändiga åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt regleringen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, och att Finansinspektionen ska rätta sig efter en sådan begäran. Ett ärende som inleds hos Finansinspektionen efter en sådan begäran handläggs enligt förvaltningslagen och ett beslut om ingripande fattas enligt tillämplig rörelsereglering. Nu aktuella bestämmelser i Amla-förordningen kräver därför inga lagstiftningsåtgärder.

Överklagande

Ett beslut som Finansinspektionen fattar efter Amlas begäran är ett förvaltningsbeslut som kan överklagas i enlighet med tillämplig rörelse-reglering och förvaltningslagen.

I betänkandet ”Sverige och bankunionen” diskuteras om en svensk bank skulle kunna överklaga den instruktion som ECB enligt SSM-förordningen skulle kunna rikta till Finansinspektionen vid ett svenskt medlemskap i bankunionen. Av betänkandet framgår att en svensk bank som utgångspunkt skulle kunna överklaga instruktionen till både ECB:s administrativa omprövningsnämnd och EU-domstolen, bland annat av det skälet att Finansinspektionen vid ett deltagande ska följa ECB:s instruktion och att instruktionen har samma funktion som ett beslut och är rättsligt bindande.⁴²

När det gäller möjligheten för en icke utvald verksamhetsutövare att överklaga en sådan begäran som Amla kan rikta till Finansinspektionen gör utredningen följande bedömning. I artiklarna 60.1 och 62 i Amla-förordningen anges vilka av Amlas beslut som kan omprövas av den administrativa omprövningsnämnden. Av artikel 26 framgår vilka beslut som kan överklagas till EU-domstolen. Inte i någon av dessa artiklar hänvisas det till artikel 30 i förordningen som reglerar möjligheten för Amla att begära att ett finansiellt tillsynsorgan ingriper mot en icke utvald verksamhetsutövare. De beslut som enligt förordningen kan omprövas av omprövningsnämnden och överklagas

⁴² SOU 2019:52 s. 146.

till EU-domstolen är beslut som Amla har fattat inom ramen för sin direkta tillsyn över utvalda verksamhetsutövare (se även skäl 47). Mot den bakgrunden tycks således avsikten inte vara att Amlas begäran om att ett finansiellt tillsynsorgan ska ingripa mot en icke utvald verksamhetsutövare ska kunna överklagas till EU-domstolen. Vem som har talerätt inför EU-domstolen avgörs dock ytterst av domstolen (se artikel 263 i EUF-fördraget).

Konsekvensen av att Finansinspektionen inte följer Amlas begäran

I Amla-förordningen regleras vad som blir följderna av att ett finansiellt tillsynsorgan inte följer en begäran från Amla om att ingripa mot en icke utvald verksamhetsutövare, eller inte informerar Amla om vilka åtgärder som tillsynsorganet har vidtagit eller avser att vidta med anledning av en sådan begäran (artikel 30.4). Amla får i en sådan situation begära att kommissionen ger tillstånd till att den direkta tillsynen över verksamhetsutövaren tillfälligt förs över till Amla. Om kommissionen ger tillstånd till en sådan överföring kommer Amla att ha samma uppgifter och befogenheter i förhållande till den icke utvalda verksamhetsutövaren som Amla har i förhållande till utvalda verksamhetsutövare. Den icke utvalda verksamhetsutövaren ska under den tid som Amlas tillsyn pågår betraktas som en utvald verksamhetsutövare. Tillsynen övergår till Amla den tionde dagen efter att kommissionen har underrättat Amla om sitt beslut (artikel 30.7). Amla ska omedelbart informera det berörda finansiella tillsynsorganet och den berörda verksamhetsutövaren om kommissionens beslut (artikel 30.6).

Kommissionen ska ange under vilken tid Amlas direkta tillsyn ska pågå. När denna tidsperiod har upphört övergår tillsynen automatiskt till det nationella tillsynsorganet. Perioden för Amlas tillsyn får under vissa förutsättningar förlängas med maximalt tre år (artikel 30.7).

18.7 Amlas tillsyn över den icke-finansiella sektorn

Amlas uppgifter och befogenheter på det icke-finansiella området begränsas till att gälla i förhållande till tillsynsmyndigheterna. Vissa bestämmelser som rör tillsynen över den icke-finansiella sektorn berör även självreglerande organ (artiklarna 31.8, 31.9 och 32.6). Detta innebär att Amla inte kan utöva direkt eller indirekt tillsyn över verksamhets-

utövare som är verksamma på andra områden än finansmarknadsområdet. Amla kan därför inte heller ingripa mot sådana verksamhetsutövare.

De svenska tillsynsmyndigheter som berörs av regleringen är således Fastighetsmäklarinspektionen, Revisorsinspektionen, Spelinspektionen samt länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län. Eftersom tillsynen över icke-finansiell sektor i viss utsträckning även rör självreglerande organ berörs också Sveriges advokatsamfund.

I Amlas uppgifter ingår bland annat att samordna inbördes utvärderingar av tillsynsstandarder och tillsynspraxis på området för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, att bidra till enhetlighet i tillsynspraxisen och främjandet av höga tillsynsstandarder samt att utreda icke-finansiella tillsynsmyndigheters potentiella överträdelser av eller underlåtenhet att tillämpa EU-rätten (artikel 5.4).

18.7.1 Inbördes utvärderingar

Amla ska periodiskt göra inbördes utvärderingar av hela eller delar av icke-finansiella tillsynsmyndigheters verksamheter för att uppnå mer enhetliga och ändamålsenliga tillsynsresultat. Utvärderingarna ska bland annat omfatta bedömningar av följande (artikel 31.3):

- huruvida icke finansiella tillsynsmyndigheters befogenheter och finansiella, personella och tekniska resurser, nivå av oberoende samt styrningsarrangemang och yrkesstandarder är adekvata för att säkerställa en effektiv tillämpning av bestämmelserna om tillsyn i sjätte penningtvättsdirektivet,
- ändamålsenlighet och grad av enlighet som har uppnåtts i tillämpningen av unionsrätten och i tillsynspraxisen samt i vilken utsträckning denna praxis uppfyller målen i unionsrätten,
- tillämpning av bästa praxis som har utvecklats av icke-finansiella tillsynsmyndigheter och som med fördel kan antas av andra sådana myndigheter, samt
- ändamålsenligheten och grad av enhetlighet vad gäller efterlevnaden av de bestämmelser som har antagits för att genomföra unionsrätten.

Amla ska inrätta tillfälliga kommittéer för inbördes utvärdering. Kommittéerna ska bestå av personal från både Amla och de icke-finansiella tillsynsmyndigheterna (artikel 31.2). Amlas ordförande ska, efter en förfrågan om förslag på medlemmar i kommittén, lämna förslag på ordförande och medlemmar i kommittén. Förslaget ska godkännas av direktionen. Även om kommittéerna delvis består av personal från tillsynsmyndigheterna får de således anses vara en del av Amlas verksamhet.

Det ligger närmast till hands att anta att en förfrågan om förslag på medlemmar till kommittén ska riktas till de icke-finansiella tillsynsmyndigheterna, även om det inte framgår uttryckligen av Amla-förordningen. Det är därmed inte heller reglerat om Amla ska göra en förfrågan till samtliga tillsynsmyndigheter, eller endast till ett urval av dem.

I förordningen anges inte uttryckligen att tillsynsmyndigheterna är skyldiga att tillhandahålla personal som ska delta i kommittéerna. Bestämmelserna kan dock inte uppfattas på annat sätt än att en myndighet som får en förfrågan om att lämna förslag på medlemmar till en kommitté, också förväntas inkomma med ett sådant förslag. Med tanke på hur många icke-finansiella tillsynsmyndigheter det finns inom EU kan det dock antas att enbart ett fåtal av dem kommer att ha personal som är medlemmar i en kommitté.

Det är inte närmare reglerat vilken roll som personal från tillsynsmyndigheterna ska ha vid en inbördes utvärdering. Som utgångspunkt bör personalen, på samma sätt som vid deltagandet i en bedömning av finansiella tillsynsorgan, delta i utvärderingen inom ramen för den ordinarie anställningen och fortsatt stå under tillsynsmyndighetens arbetsledning (se avsnitt 18.6.1). Det får antas att arbetet i en kommitté för inbördes utvärdering inte är ett heltidsuppdrag och det bör således inte bli fråga om en utlandsstationering. Det beror dock på hur omständigheterna ser ut i det enskilda fallet samt vad Amla och den berörda tillsynsmyndigheten kommer överens om.

Kommittén för inbördes utvärdering ska ta fram en rapport som innehåller resultaten från granskningen. Rapporten, som beslutas av direktionen, ska på motsvarande sätt som vid Amlas bedömningar av finansiella tillsynsorgans verksamheter, innehålla uppföljningsåtgärder som ska vidtas av de tillsynsmyndigheter som har varit föremål för utvärderingen. Åtgärderna kan beslutas i form av riktlinjer, rekommenden-

dationer eller yttranden. Tillsynsmyndigheterna ska göra sitt yttersta för att följa dessa riktlinjer eller rekommendationer (artikel 31.4).

18.7.2 Amlas befogenheter i förhållande till icke finansiella tillsynsmyndigheter

Om en icke-finansiell tillsynsmyndighet inte har tillämpat de rättsakter eller den nationella reglering som avses i artikel 1.2 i Amla-förordningen eller har tillämpat dem på ett sätt som framstår som en överträdelse av EU-rätten, särskilt genom att underlåta att se till att en verksamhetsutövare som står under dess tillsyn uppfyller kraven i regleringen, ska Amla använda sina befogenheter enligt förordningen (artikel 32.1).

Amla ska utreda en sådan överträdelse eller underlåtenhet att tillämpa EU-rätten om det är lämpligt (artikel 32.2). Den berörda tillsynsmyndigheten ska utan dröjsmål förse Amla med all den information som Amla anser är nödvändig för sin utredning. Om en begäran om information från den berörda tillsynsmyndigheten har visat sig, eller bedöms vara, otillräcklig för att Amla ska få den information som är nödvändig för utredningen, får Amla efter att ha informerat den berörda tillsynsmyndigheten rikta en vederbörligt motiverad begäran om information till andra tillsynsmyndigheter. Mottagaren av en sådan begäran ska utan onödigt dröjsmål förse Amla med tydlig, korrekt och fullständig information.

Med hänsyn till den uppdelning av tillsynen över verksamhetsutövare som gäller enligt svensk rätt torde det vara ovanligt att en svensk icke-finansiell tillsynsmyndighet har uppgifter som är användbara för Amla i en situation där Amla utreder om en annan svensk icke-finansiell tillsynsmyndighet har åsidosatt penningtvätsregleringen. Möjligtvis skulle en svensk myndighet kunna ha uppgifter som kan vara till nytta för Amla i en situation där en icke-finansiell tillsynsmyndighet som utövar tillsyn över samma typ av verksamhetsutövare i en annan medlemsstat är föremål för en utredning, om det finns ett samarbete mellan den svenska och utländska tillsynsmyndigheten.

Vad gäller Amla-förordningens bestämmelser om uppgiftsskyldighet för icke-finansiella tillsynsmyndigheter i förhållande till Amla och hur svensk rätt förhåller sig till dessa bestämmelser hänvisas till avsnitt 18.8.

Amla får senast inom sex månader från det att myndigheten inledde sin utredning rikta en rekommendation till den berörda tillsynsmyndigheten som anger vilka åtgärder som krävs för att myndigheten ska anses följa EU-rätten (artikel 32.3). Den berörda tillsynsmyndigheten ska inom en månad underrätta Amla om de åtgärder som den har vidtagit, eller avser att vidta, för att se till att EU-rätten följs.

Om en tillsynsmyndighet som är en offentlig myndighet som övervakar ett självreglerande organ inte rättar sig efter en sådan rekommendation, får Amla utfärda en rekommendation till det självreglerande organet. En sådan rekommendation har företräde framför åtgärder som tillsynsmyndigheten tidigare har vidtagit i samma ärende (artikel 32.7). I svensk rätt har tillsynen över att advokater och advokatbolag följer penningtvättsregleringen anförtrots ett självreglerande organ, nämligen Sveriges advokatsamfund. Utredningen föreslår i avsnitt 12.3.6 att Justitiekanslern ska övervaka Sveriges advokatsamfunds tillsynsverksamhet.

18.8 Samarbete och informationsutbyte

Utredningens bedömning: Det samarbete och informationsutbyte mellan Amla och tillsynsmyndigheter som Amla-förordningen föreskriver kan komma till stånd inom ramen för gällande rätt.

Amla-förordningen innehåller en rad bestämmelser om samarbete och informationsutbyte mellan Amla och tillsynsmyndigheterna, både de finansiella och de icke-finansiella tillsynsmyndigheterna. Amla och tillsynsmyndigheterna har enligt förordningen en lojalitetsplikt gentemot varandra (artikel 7.2). Myndigheterna är skyldiga att samarbeta lojalt och att utbyta information i syfte att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

I det följande behandlas tillsynsmyndigheternas uppgiftsskyldighet i förhållande till Amla samt frågor om sekretess och tystnadsplikt för de uppgifter som tillsynsmyndigheterna kan ta emot från Amla.

Uppgiftsskyldighet

Tillsynsmyndigheterna har en uppgiftsskyldighet i förhållande till Amla

Amla ska ha en generell befogenhet att begära in uppgifter eller handlingar från tillsynsorgan och tillsynsmyndigheter som Amla behöver för att utföra sina funktioner (artikel 6.2 a). Uppgiftsskyldigheten omfattar exempelvis statistik samt uppgifter om tillsynsorganens och tillsynsmyndigheternas interna processer och arrangemang.

Med tillsynsorgan avses ett organ som har anförtrotts ansvar att säkerställa att verksamhetsutövare efterlever kraven i penningtvättsförordningen. Det följer av definitionen av tillsynsorgan i artikel 2.32 i penningtvättsförordningen som också gäller för tillämpningen av Amla-förordningen (artikel 2.1 första stycket i Amla-förordningen). Detta innebär att även Sveriges advokatsamfund en uppgiftsskyldighet i förhållande till Amla.

Amla-förordningen innehåller särskilda bestämmelser om tillsynsmyndigheternas uppgiftsskyldighet i fråga om tematiska genomgångar, ömsesidigt bistånd samt databasen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, vilka behandlas i följande avsnitt.

Tematiska genomgångar

Tillsynsmyndigheterna ska årligen förse Amla med information om de tillsynsöversyner, på tematisk basis, som myndigheterna avser att göra (artikel 9). Uppgiftsskyldigheten, som preciseras i förordningen, avser tematiska genomgångar som syftar till att bedöma risker för penningtvätt och finansiering av terrorism eller en specifik aspekt av sådana risker som flera verksamhetsutövare samtidigt är exponerade för.

Förordningen föreskriver även annat samarbete inom ramen för de tematiska genomgångarna, bland annat att vissa genomgångar ska utföras av de berörda tillsynsmyndigheterna gemensamt och samordnas av Amla (artikel 9.3–9.6). I förordningen anges särskilt att samarbetet med Amla i dessa delar inte innebär att uppgifter och befogenheter i förhållande till de berörda verksamhetsutövarna förs över från de nationella tillsynsmyndigheterna till Amla (artikel 9.4).

Ömsesidigt bistånd

Tillsynsmyndigheterna kan rikta en begäran till Amla om ömsesidigt bistånd avseende dess tillsynsuppgifter (artikel 10.3). Av begäran ska framgå vilken typ av bistånd som efterfrågas av Amla och andra tillsynsmyndigheter. Om begäran avser uppgifter som rör tillsynen över en enskild verksamhetsutövare ska tillsynsmyndigheten föra över den information till Amla som behövs för att biståndet ska kunna tillhandahållas. Biståndet innebär inte att tillsynsmyndigheten överför uppgifter, befogenheter eller ansvar till Amla (artikel 10.4 och 10.7).

Om Amla anser att begäran är rimlig och genomförbar ska myndigheten göra sitt yttersta för att tillhandahålla det begärda biståndet, bland annat genom att mobilisera egen personal och att se till att mobilisering av personal sker på frivillig basis hos tillsynsmyndigheterna (artikel 10.5).

Det är inte närmare reglerat vilken roll som personal från tillsynsmyndigheterna ska ha i denna situation. Som utgångspunkt bör personalen – på samma sätt som när personal från svenska myndigheter deltar i bedömningar av finansiella tillsynsorgans verksamheter eller inbördes utvärderingar av icke finansiella myndigheters verksamheter – delta i verksamheten inom ramen för den ordinarie anställningen och fortsatt stå under tillsynsmyndighetens arbetsledning (se avsnitten 18.6.1 och 18.7.1). Det får antas att de nationella myndigheternas deltagande vid sådant bistånd inte är ett heltidsuppdrag och det bör således inte bli fråga om en utlandsstationering av personalen. Det beror dock på hur omständigheterna ser ut i det enskilda fallet samt vad Amla och den berörda tillsynsmyndigheten kommer överens om.

Centrala databasen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism

Amla ska inrätta en central databas som ska innehålla information som Amla samlar in från tillsynsmyndigheterna (artikel 11). Myndigheterna ska överföra åtminstone följande uppgifter, inbegripet uppgifter som rör enskilda verksamhetsutövare (artikel 11.2):

- En förteckning över alla de tillsynsmyndigheter och självreglerande organ som utövar tillsyn över verksamhetsutövare samt information om deras uppdrag, uppgifter och befogenheter.
- Statistik över kategorier av och antal verksamhetsutövare som omfattas av tillsyn i varje medlemsstat och grundläggande information om deras riskprofil.
- Sanktioner som meddelats vid allvarliga, systematiska eller upprepade överträdelser av regleringen om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.
- Uppgifter om vilka tillsynsåtgärder som vidtagits.
- Information om den tillsynsverksamhet som har bedrivits under det senaste kalenderåret.
- Statistik över personal och andra resurser hos tillsynsorgan och tillsynsmyndigheter.

Amla ska ta fram förslag till tekniska standarder för tillsyn som specificerar den information som tillsynsmyndigheterna ska lämna samt anger hur och när informationen ska lämnas. De tekniska standarderna ska vidare ange vilken information som Amla inte får sprida utan samtycke från den tillsynsmyndighet som lämnat informationen.

Det kan diskuteras om de svenska tillsynsmyndigheterna ska lämna den information som nu är i fråga var för sig eller om det ska ske samordnat, och om det i så fall bör införas någon reglering om detta. Som framgår ovan ska myndigheterna enligt förordningen exempelvis lämna en förteckning över *alla* de tillsynsmyndigheter och självreglerande organ som utövar tillsyn över verksamhetsutövare. Även den övriga information som ska lämnas tycks främst avse förhållandena på medlemsstatsnivå snarare än förhållandena hos en enskild myndighet (se till exempel artikel 11.2 b). Detta talar för att informationen bör sammanställas på medlemsstatsnivå och lämnas in gemensamt av myndigheterna. Artikel 11.4, som reglerar Amlas utlämnande av informationen i fråga till en annan myndighet, talar i motsatt riktning. I den artikeln anges nämligen att *den myndighet* som har lämnat informationen till Amla ska informeras om Amla lämnar ut informationen till en annan myndighet.

Eftersom kommissionen, efter förslag från Amla, ska besluta om tekniska standarder för tillsyn som ska specificera vilken information

som ska lämnas till Amla, samt hur och när den ska lämnas, finns det enligt utredningens uppfattning skäl att avvakta med att införa eventuella regler om samordning av sammanställningen av uppgifterna till Amla och vilken myndighet som i så fall ska ansvara för detta. Ytterligare ett skäl för att avvakta med att införa en sådan reglering är att det i dagsläget inte går att avgöra om den information som ska lämnas till Amla kommer att omfattas av sekretess, vilket kan påverka möjligheterna att samordna uppgiftslämnandet till Amla.

Amla-förordningens bestämmelser om uppgiftsskyldighet för tillsynsmyndigheter kräver inte några lagstiftningsåtgärder

Tillsynsmyndigheterna har en långtgående uppgiftsskyldighet i förhållande till Amla. Uppgiftsskyldigheterna följer direkt av förordningen och kräver därför som utgångspunkt inga lagstiftningsåtgärder.

En del av de uppgifter som tillsynsmyndigheterna är skyldiga att lämna till Amla kan komma att omfattas av sekretess. En svensk myndighets möjlighet att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till en utländsk myndighet regleras i 8 kap. 3 § OSL. Uppgift som är omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen får enligt bestämmelsen inte lämnas ut till en utländsk myndighet eller mellanfolklig organisation i andra fall än då utlämnandet sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning, eller då uppgiften i motsvarande fall skulle få lämnas ut till en svensk myndighet och det enligt den utlämnande myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten eller mellanfolkliga organisationen. En föreskrift i en EU-förordning är att jämställa med en föreskrift i lag eller förordning.⁴³ Regeringen har i flera tidigare lagstiftningsärenden konstaterat att bestämmelsen ger Finansinspektionen goda möjligheter att i sitt arbete lämna ut handlingar och uppgifter till utländska behöriga myndigheter, se avsnitt 18.5.10. Utredningen anser att 8 kap. 3 § OSL även gör det möjligt för icke-finansiella myndigheter att i sitt arbete lämna ut uppgifter och handlingar till Amla.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att svenska tillsynsmyndigheter har de möjligheter som behövs för att kunna lämna ut sekretessbelagda uppgifter till Amla.

⁴³ Jfr prop. 2018/19:38 s. 88.

Sveriges advokatsamfunds uppgiftsskyldighet i förhållande till Amla

Amlas generella befogenhet att begära in information eller handlingar gäller både i förhållande till tillsynsmyndigheter och tillsynsorgan (artikel 6.2 a). Som framgår ovan innebär det som utgångspunkt att Sveriges advokatsamfund har en uppgiftsskyldighet i förhållande till Amla.

I 8 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken finns bestämmelser om tystnadsplikt vid handläggningen av ärenden om tillsyn över och ingripanden mot advokater och advokatbolag hos Sveriges advokatsamfund. Den som har deltagit i handläggningen av ett tillsynsärende hos advokatsamfundet får inte obehörigen röja vad han eller hon då har fått veta om någons personliga eller ekonomiska förhållanden.

Amlas befogenhet att begära information från tillsynsorgan och tillsynsmyndigheter gäller i den utsträckning uppgifterna behövs för att myndigheten ska kunna utföra sina funktioner (artikel 6.2 a). I artikel 5.4 i Amla-förordningen regleras Amlas uppgifter i fråga om icke-finansiella tillsynsorgan och tillsynsmyndigheter. Amla har bland annat till uppgift att samordna inbördes utvärderingar av tillsynsstandarder och tillsynspraxis på området för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, att bidra till enhetlighet i tillsynspraxisen och främjandet av höga tillsynsstandarder samt att utreda icke-finansiella tillsynsmyndigheters potentiella överträdelser av eller underlåtenhet att tillämpa EU-rätten. Om tillsynen av vissa sektorer på nationell nivå har delegerats till självreglerande organ ska Amla utföra sina uppgifter enligt artikel 5.4 i fråga om de tillsynsmyndigheter som övervakar de självreglerande organens verksamhet (artikel 5.4 andra stycket). Mot denna bakgrund är det enligt utredningens uppfattning inte troligt att Amla kan behöva sådana uppgifter från Sveriges advokatsamfund som omfattas av tystnadsplikten enligt 8 kap. 6 § tredje stycket rättegångsbalken för att kunna utföra sina funktioner.

Sekretess*Amla kan lämna konfidentiell information till tillsynsmyndigheterna*

Som utgångspunkt har Amlas personal och andra som deltar i Amlas verksamhet tystnadsplikt (artikel 75.1 och 75.2). För att kunna utföra sina uppgifter enligt förordningen ska dock Amla ha rätt att,

inom de gränser och på de villkor som anges i de rättsakter som avses i artikel 1.2, utbyta information med nationella myndigheter och organ samt myndigheter och organ på EU-nivå (artikel 75.3 och skäl 55). Det kan antas att denna information är konfidentiell hos Amla.

Därutöver innehåller Amla-förordningen bestämmelser om information som Amla kan lämna till tillsynsmyndigheterna. Både tillsynsmyndigheter och andra myndigheter kan begära att få ta del av den information som finns i den centrala databasen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism (artiklarna 5.1 e och 11.4). Amla får enligt förordningen även lämna ut sådan information på eget initiativ, utan att det framställts någon begäran. Amla ska lämna ut informationen efter behov och med bibehållen sekretess (*eng.* ”on a confidential basis”). Detta får uppfattas som att en mottagande myndighet inte får lämna ut uppgifterna. Den tillsynsmyndighet som ursprungligen har lämnat uppgifterna till Amla ska vidare informeras om uppgifter i den centrala databasen lämnas ut.

Vad gäller de tematiska genomgångarna ska Amla se till att alla tillsynsmyndigheter får ta del av resultat och slutsatser av genomgångar som utförts på nationell nivå av flera tillsynsmyndigheter, med undantag för konfidentiell information om enskilda verksamhetsutövare (artikel 9.6). Det kan dock inte uteslutas att även den information som Amla ska dela kan innehålla andra uppgifter som omfattas av sekretess.

När det gäller Finansinspektionens deltagande i gemensamma tillsynsgrupper (artikel 15) och inspektionens bistånd till Amla, till exempel vid platsundersökningar (artikel 18), är det troligt att personalen kommer att få ta del av konfidentiell information. Det kan inte heller uteslutas att personal från svenska myndigheter får ta del av konfidentiell information i samband med att de deltar i bedömningar av finansiella tillsynsorgans verksamheter (artikel 28) och inbördes utvärderingar av icke finansiella tillsynsmyndigheters verksamheter (artikel 31) samt vid ömsesidigt bistånd (artikel 10).

Amla har vidare till uppgift att samordna och underlätta arbetet i tillsynskollegierna (artikel 29). I detta syfte får Amla samla in och sprida all relevant information i samarbete med de finansiella tillsynsorganen och göra informationen tillgänglig för de myndigheter som ingår i kollegierna (artikel 29.1 d). Med hänsyn till tillsynskollegiernas syfte och funktion får det antas att uppgifterna i fråga kan omfattas av sekretess.

Enligt Amla-förordningen ska direktionen säkerställa att personer som tillhandahåller tjänster, permanent eller tillfälligt, som är relaterade till myndighetens uppgifter omfattas av krav på tystnadsplikt (artikel 75.2). Det inbegriper tjänstemän eller andra personer som har auktoriserats av direktionen eller utsetts av offentliga myndigheter. Det kan därför antas att personal från svenska myndigheter som på olika sätt deltar i Amlas verksamhet kommer att åläggas tystnadsplikt enligt Amla-förordningen. Det är dock inte otänkbart att sådan konfidentiell information som personalen kan få tillgång också kan komma att ingå i handlingar som anses inkomna till svenska myndigheter och därmed är att betrakta som allmänna enligt tryckfrihetsförordningen.

I det följande analyseras möjligheten för svenska myndigheter att bibehålla konfidentialiteten för uppgifter som myndigheterna tar emot från Amla.

Sekretess i det internationella samarbetet

Sekretess gäller för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs (15 kap. 1 a § OSL). Syftet med sekretessbestämmelsen är att säkerställa att svenska myndigheter kan uppfylla internationella förpliktelser om sekretess och tystnadsplikt, i den utsträckning detta krävs för att Sverige ska kunna delta i det internationella samarbetet.⁴⁴

Med utländska organ avses dels utländska myndigheter, dels andra utländska organ som exempelvis ett privaträttsligt organ som har anförtrots tillsynsuppgifter som kräver internationellt samarbete.⁴⁵ Sekretessens föremål är inte begränsat till uppgifter med ett visst innehåll. Uppgiftens art eller karaktär saknar således betydelse för bestämmelsens tillämplighet. Bestämmelsen bör enligt förarbetena till exempel vara tillämplig i fråga om uppgifter om enskilda, om de finns hos myndigheten på grund av ett reglerat internationellt samarbete.⁴⁶

⁴⁴ Prop. 2012/13:192 s. 1.

⁴⁵ Prop. 2012/13:192 s. 29 och 30.

⁴⁶ Prop. 2012/13:192 s. 30.

Så kan exempelvis vara fallet om uppgiften har inkommit från en utländsk myndighet och härrör från en utredning, en upphandling eller ett annat ärende där.

Med ”bindande EU-rättsakt” avses sådana rättsakter som gäller till följd av Sveriges medlemskap i EU, det vill säga anslutningsfördragen samt förordningar, direktiv och beslut som antas av EU:s institutioner. Det bör noteras att inte bara lagstiftningsakter, utan även delegerade akter och genomförandeakter kan ha en bindande verkan.⁴⁷

Uttrycket ”möjlighet att delta i” syftar främst på möjligheten att få del av information i enlighet med EU-rättsakten eller avtalet, det vill säga dra nytta av samarbetet. Bestämmelsen innebär att myndigheten i det enskilda fallet är skyldig att göra en självständig bedömning av vilka konsekvenser ett röjande kan antas få för det fortsatta samarbetet. Myndigheten måste då beakta om, och i så fall på vilket sätt, frågan om sekretess regleras i rättsakten eller avtalet.⁴⁸

Termen ”försämrans” indikerar enligt förarbetena att det är en viss typ av skada som ska kunna antas uppstå för att skaderekvisitet ska anses uppfyllt.⁴⁹ Gäller sekretess för uppgifterna hos det utländska organet är utgångspunkten att ett utlämnande typiskt sett får anses innebära att skaderekvisitet är uppfyllt och att hinder för utlämnande från den svenska myndigheten föreligger.⁵⁰

Sekretess till skydd för myndigheters verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn

Sekretess gäller för uppgift om planläggning eller andra förberedelser för sådan inspektion, revision eller annan granskning som en myndighet ska göra, om det kan antas att syftet med granskningsverksamheten motverkas om uppgiften röjs (17 kap. 1 § OSL). Statliga myndigheters förberedelser för granskningsverksamhet omfattas av bestämmelsen. Sådan granskning kan utgöras av revisions- och inspektionsverksamhet som myndigheter bedriver gentemot andra myndigheter eller enskilda.

⁴⁷ Prop. 2012/13:192 s. 43.

⁴⁸ Prop. 2012/13:192 s. 44.

⁴⁹ Prop. 2012/13:192 s. 44.

⁵⁰ Prop. 2012/13:192 s. 44.

Sekretess i Finansinspektionens verksamhet

Bestämmelser om sekretess i Finansinspektionens verksamhet finns i bland annat 30 kap. 4 och 6 §§ OSL. I 30 kap. 4 § OSL regleras den sekretess som gäller i Finansinspektionens verksamhet som avser tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäkringsväsendet. Sekretess gäller för bland annat uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser, om det kan antas att denne lider skada om uppgiften röjs, och för uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser. I 30 kap. 6 § OSL regleras den sekretess som gäller för Finansinspektionens övervakning eller kontroll över finansmarknaderna enligt viss angiven lagstiftning, vilket har ansetts vara en från tillståndsgivningen och tillsynen skild verksamhet.⁵¹ Sekretess gäller för sådan uppgift om en enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden som på begäran har lämnats av någon som är skyldig att lämna uppgifter till myndigheten, om övervakningen eller kontrollen sker enligt någon av de i bestämmelsen uppräknade lagarna. Bland de uppräknade lagarna finns lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet.

Enligt 30 kap. 7 § första stycket OSL gäller sekretess hos en statlig myndighet i verksamhet som avser bland annat tillsyn, övervakning och kontroll på finansmarknadsområdet, i den utsträckning riksdagen har godkänt avtal om detta med annan stat eller en mellanfolklig organisation, för sådan uppgift om affärs- eller driftförhållanden och ekonomiska eller personliga förhållanden som myndigheten har fått enligt avtalet. I begreppet avtal anses ingå bland annat rättsakter som gäller till följd av Sveriges medlemskap i EU, det vill säga anslutningsfördragen, förordningar och direktiv som utfärdas av EU:s institutioner.⁵²

Sekretess i de icke-finansiella tillsynsmyndigheternas verksamheter

Sekretess gäller, i den som utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stöd-

⁵¹ Prop. 1984/85:157 s. 73 och 74.

⁵² Se till exempel prop. 2012/13:72 s. 34 och RÅ 2007 ref. 45.

verksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt (30 kap. 23 § OSL). Sådana föreskrifter finns i offentlighets- och sekretessförordningen. Enligt 9 § OSF gäller sekretess, i den utsträckning som anges i bilagan till förordningen, i statliga myndigheters verksamhet, som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt. Sekretessen gäller för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs, och för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses ovan för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

Enligt punkt 21 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen gäller sekretess i verksamhet som består i tillståndsgivning, tillsyn enligt spellagen (2018:1138) eller enligt motsvarande äldre föreskrifter samt utredning och planering som handhas av Spelinspektionen. I spellagen framgår att Spelinspektionen har tillsyn över att spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt lagen följer penningtvättslagen (18 kap. 2 §).

Av punkt 103 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen framgår att sekretess gäller i verksamhet som består i utredning, tillståndsgivning och tillsyn hos Revisorsinspektionen. Av revisorslagen (2001:883) följer att Revisorsinspektionen ska utöva tillsyn över att revisorer och registrerade revisionsbolag fullgör sina skyldigheter enligt penningtvättslagen (3 a §).

I punkt 104 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen anges att sekretess gäller i verksamhet som består i tillståndsgivning och tillsyn enligt fastighetsmäklarlagen (2021:516). Enligt nämnda lag framgår att Fastighetsmäklarinspektionen ska utöva tillsyn över att registrerade fastighetsmäklare och fastighetsmäklar företag följer penningtvättslagen (4 kap. 1 §).

Enligt punkt 145 i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen gäller sekretess i verksamhet som består i tillsyn hos länsstyrelser enligt penningtvättslagen eller enligt motsvarande äldre föreskrifter.

Personal på tillsynsmyndigheterna har tystnadsplikt

Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt (1 kap. 1 § OSL). Förbud mot att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift gäller både för den myndighet där uppgiften är sekretessbelagd och för personer som fått kännedom om uppgiften genom att för det allmänna räkning delta i myndighetens verksamhet på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten, tjänsteplikt eller annan liknande grund (2 kap. 1 § OSL). En bestämmelse om sekretess innebär således både handlingssekretess för de handlingar som omfattas av bestämmelsen och tystnadsplikt för de personer som har en skyldighet att följa bestämmelsen.

Detta innebär att personal på tillsynsmyndigheterna har tystnadsplikt när det gäller uppgifter som har tagits emot från Amla och som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen eller offentlighets- och sekretessförordningen.

Sammanfattande bedömning

Utredningen bedömer att nuvarande sekretessreglering gör det möjligt för tillsynsmyndigheterna att bibehålla sekretessen för uppgifter som de tar emot från Amla. Det samarbete och informationsutbyte som Amla-förordningen föreskriver kan komma till stånd inom ramen för gällande rätt och någon bestämmelse som reglerar informationsutbytet med Amla behövs inte. Att svenska tillsynsmyndigheter har en skyldighet att samarbeta och utbyta information med Amla följer direkt av Amla-förordningen (artikel 7.2).

18.9 Samarbete och informationsutbyte mellan Amla och finansunderrättelseenheter

Utredningens bedömning: Det samarbete och informationsutbyte mellan finansunderrättelseenheter samt mellan Amla och finansunderrättelser som Amla-förordningen föreskriver kan komma till stånd inom ramen för gällande rätt.

Amla-förordningen innehåller bestämmelser om samarbete och informationsutbyte mellan Amla och finansunderrättelseenheter. Amla ska vara ett stöd för nationella finansunderrättelseenheter och ska bland annat bistå i arbetet med gemensamma analyser i gränsöverskridande fall (artikel 33). Vidare ska Amla samordna och underlätta ömsesidigt bistånd mellan olika finansunderrättelseenheter (artikel 36). Amla ska även kunna använda nationella finansunderrättelseenheters anställda i sin verksamhet (artikel 35).

I det följande behandlas det samarbete och informationsutbyte som föreskrivs i bestämmelserna om gemensamma analyser och ömsesidigt bistånd. Möjligheterna för Amla att använda anställda vid finansunderrättelseenheterna i sin verksamhet behandlas i avsnitt 18.10.

Gemensamma analyser

Amla ska fastställa metoder och kriterier för urval och prioritering av fall som är relevanta för gemensamma analyser och ska årligen utarbeta en förteckning över prioriterade områden för sådana analyser (artikel 33.1a). Om en finansunderrättelseenhet i en medlemsstat identifierar ett behov av gemensam analys tillsammans med en eller flera finansunderrättelseenheter i andra medlemsstater ska den meddela Amla detta (artikel 33.1). Om Amla bedömer att ärendet är relevant ska Amla bjuda in finansunderrättelseenheter i alla berörda medlemsstater att delta i den gemensamma analysen. Samtliga berörda finansunderrättelseenheter ska överväga att delta i analysen. En finansunderrättelseenhet som avböjer att delta ska skriftligen redogöra för anledningen till detta (artikel 33.2).

Amlas personal som bistår vid en gemensam analys ska beviljas åtkomst till alla uppgifter som rör föremålet för ärendet och ska kunna behandla uppgifterna för att bistå vid analysen, under förutsättning att alla berörda finansunderrättelseenheter samtycker till det (artikel 33.3). Om samtycke inte ges ska de anställda från nationella finansunderrättelseenheter som tjänstgör hos Amla enligt artikel 35 i förordningen beviljas åtkomst till, och kunna behandla, uppgifterna (artikel 33.3).

Ömsesidigt bistånd

På motsvarande sätt som gäller för tillsynsmyndigheter får finansunderrättelseenheter lämna en begäran till Amla om bistånd med koppling till finansunderrättelseenhetens uppgifter (artikel 36.2). Av begäran ska framgå vilken typ av bistånd som efterfrågas av Amla eller andra finansunderrättelseenheter. Den finansunderrättelseenhet som begär bistånd ska säkerställa att tillgång ges till all den information som behövs för att biståndet ska kunna tillhandahållas. Amla ska göra sitt yttersta för att tillhandahålla det begärda biståndet, bland annat genom att överväga att använda sina egna personalresurser samt att samordna och underlätta bistånd av andra finansunderrättelseenheter på frivillig basis (artikel 36.3).

Det är inte närmare reglerat vad ett sådant bistånd innebär för personalen hos en nationell finansunderrättelseenhet. I avsaknad av närmare reglering bedömer utredningen att ett sådant ömsesidigt bistånd normalt sett innebär att den personal som eventuellt ställs till förfogande fortfarande arbetsleds av anställningsmyndigheten, det vill säga för svensk del Polismyndigheten. Det beror dock på hur omständigheterna ser ut i det enskilda fallet och vad Polismyndigheten och den berörda myndigheten kommer överens om. I avsnitt 18.10 behandlas olika typer av personalutbyte närmare.

Bestämmelserna om samarbete och informationsutbyte kräver inga lagstiftningsåtgärder

I artikel 47 i sjätte penningtvättsdirektivet finns en generell skyldighet för finansunderrättelseenheterna att samarbeta och utbyta information med Amla. Utredningens förslag till genomförande i svensk rätt av denna artikel behandlas i avsnitt 13.4. De bestämmelser i Amla-förordningen som nu är i fråga gäller situationer där samarbetet och informationsutbytet är särskilt reglerat.

Som framgår ovan har Finanspolisen, i egenskap av Sveriges finansunderrättelseenhet, en uppgiftsskyldighet i förhållande till anställda vid andra finansunderrättelseenheter som tjänstgör vid Amla enligt artikel 35 i förordningen i samband med utförandet av gemensamma analyser, om berörda finansunderrättelseenheter inte samtyckt till att Amla får ta del av uppgifterna. Därutöver har Finanspolisen en uppgiftsskyldighet i förhållande till andra finansunderrättelseenheter om

Finanspolisen begär ömsesidigt bistånd. När det gäller de uppgifter som Finanspolisen ska lämna till Amla i samband med gemensamma analyser ska uppgifterna endast lämnas om alla berörda finansunderrättelseenheter samtycker till att Amla ges tillgång till uppgifterna. Denna bestämmelse kan därför inte anses utgöra en uppgiftsskyldighet eftersom ett sådant uppgiftslämnande bygger på samtycke.

Det ligger i sakens natur att de uppgifter som kan behöva lämnas ut till andra finansunderrättelseenheter och till Amla kan omfattas av sekretess. Uppgift som omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen får enligt 8 kap. 3 § 1 OSL lämnas ut till en utländsk myndighet om utlämnandet sker i enlighet med särskild föreskrift i lag eller förordning, se avsnitt 18.8. En föreskrift i en EU-förordning är att jämställa med en föreskrift i lag eller förordning.⁵³ Av förarbetena framgår att det inte behöver vara fråga om en uppgiftsskyldighet för att 8 kap. 3 § 1 OSL ska kunna tillämpas. Det räcker om föreskriften innebär att uppgifter får lämnas till utländska myndigheter.⁵⁴ Gällande rätt möjliggör således för Finanspolisen att lämna sekretessbelagda uppgifter till andra finansunderrättelseenheter och till Amla i enlighet med vad som föreskrivs i Amla-förordningen.

Finanspolisens deltagande i gemensamma analyser och ömsesidigt bistånd till andra finansunderrättelseenheter kan innebära att Finanspolisen får ta del av uppgifter som är konfidentiella från en utländsk finansunderrättelseenhet eller från Amla. Utredningen bedömer att sådana uppgifter kommer att omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 a § OSL, se avsnitt 18.8.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att det samarbete och informationsutbyte mellan finansunderrättelser samt mellan Amla och finansunderrättelseenheter som Amla-förordningen föreskriver, kan komma till stånd inom ramen för gällande rätt. Någon bestämmelse som reglerar informationsutbytet behövs därför inte.

18.10 Arbetsrättsliga frågor

Amla kan använda sig av nationella myndigheters anställda i sin verksamhet, bland annat utstationerade nationella experter (artikel 73.4 i Amla-förordningen). Nationella myndigheters anställda kan även

⁵³ Jfr prop. 2018/19:38 s. 88.

⁵⁴ Prop. 1981/82:186 s. 61.

delta i Amlas verksamhet utan att vara utstationerade, exempelvis genom att delta i gemensamma tillsynsgrupper (artikel 15) och bistå Amla vid platsundersökningar (artikel 18).

I det följande behandlas Amla-förordningens bestämmelser om hur Amla kan använda nationella myndigheters anställda i sin verksamhet. Vidare redovisas vad som gäller enligt svensk reglering för anställda vid svenska myndigheter som tjänstgör vid Amla. Därutöver överväger utredningen om de aktuella bestämmelserna i Amla-förordningen kräver kompletteringar i svensk rätt.

18.10.1 Utlandsstationering

Bestämmelserna i Amla-förordningen

Regler som gäller för utstationerad personal

Amla kan använda sig av utstationerade nationella experter eller annan personal som inte är anställd hos Amla, bland annat företrädare för nationella finansunderrättelseenheter (artikel 73.4 i Amla-förordningen). Direktionen ska anta regler för personal från medlemsstaterna som är utstationerade vid myndigheten och ska uppdatera dem vid behov (artikel 73.5). Reglerna ska särskilt avse de finansiella arrangemangen vid utstationering, inbegripet försäkringar och utbildning. I reglerna ska hänsyn tas till det faktum att medarbetarna är utstationerade och ska utplaceras som Amlas personal. Reglerna ska ange föreskrifter om utplaceringsvillkoren. I förekommande fall ska direktionen sträva efter förenlighet med de regler som gäller för ersättning för kostnader för tjänsteresor för den ordinarie personalen.

Amla-förordningen innehåller också bestämmelser om tystnadsplikt för personal som utstationerats från medlemsstaterna (artikel 75.1). Enligt förordningen ska utstationerade nationella tjänstemän omfattas av kravet på tystnadsplikt i artikel 339 i EUF-fördraget och artikel 50 i sjätte penningtvättsdirektivet. Tystnadsplikten består även efter att tjänstemännens förordnande har upphört.

Enligt Amla-förordningen ska tjänsteföreskrifterna och anställningsvillkoren för övriga anställda i EU⁵⁵, samt de bestämmelser som har antagits gemensamt av unionens institutioner för tillämpningen

⁵⁵ Rådets förordning nr 31 (EEG), nr 11 (EKSG) om tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkor för övriga anställda i Europeiska ekonomiska gemenskapen och Europeiska atomenergigemenskapen.

av dessa tjänsteföreskrifter och anställningsvillkor för övriga anställda, gälla för myndighetens personal i alla de frågor som inte omfattas av förordningen (artikel 73.1). Frågan är om EU:s tjänsteföreskrifter även ska gälla för anställda vid nationella myndigheter som utstationerats hos Amla. Mot detta talar att direktionen ska anta särskilda regler för personal från medlemsstaterna (artikel 73.5). Begreppet ”personal” (*eng. staff*) används dock i förordningen även om personer från nationella myndigheter som utstationerats hos Amla och som alltså inte är anställda av Amla.

I tjänsteföreskrifterna anges att de ska tillämpas på tjänstemän i unionen (artikel 1). Med en tjänsteman i unionen avses enligt tjänsteföreskrifterna varje person som i enlighet med tjänsteföreskrifterna har tillsatts på en fast tjänst vid någon av unionens institutioner med ett förordnande som utfärdats av den institutionens tillsättningsmyndighet (artikel 1a.1). Definitionen ska också tillämpas på personer som har tillsatts av unionsorgan som omfattas av tjänsteföreskrifterna enligt de rättsakter genom vilka de inrättats.

Amla är ett unionsorgan (artikel 3.1 i Amla-förordningen). Tjänsteföreskrifterna blir således, genom artikel 73.1 i Amla-förordningen, tillämpliga på personer som tillsatts (*eng. ”appointed”*) av Amla. Vid en tolkning ligger det närmast tillhands att anta att detta omfattar personal som har anställts av Amla. Därmed bör inte utstationerad personal från medlemsstaterna omfattas av tjänsteföreskrifterna. För dessa personer gäller i stället de regler som ska antas av Amlas direktion enligt artikel 73.5 i Amla-förordningen.

Särskilt om företrädare för finansunderrättelseenheterna

Enligt Amla-förordningen får finansunderrättelseenheten i varje medlemsstat utstationera en eller flera personer ur sin personal till Amla (i det följande benämnda företrädare). Den nationella företrädaren ska ha status som anställd vid den finansunderrättelseenhet som gav denne uppdraget men ska ha Amlas huvudkontor som sin sedvanliga arbetsplats (artikel 35.1 och 35.2). Detta gäller från det att företrädaren utses och under hela den tid som denne tjänstgör vid Amla. Lön och annan ersättning till företrädaren ska betalas av finansunderrättelseenheten. Tjänstgöringsperioden ska vara tre år med möjlighet

till förlängning en gång efter godkännande från den finansunderrättelseenhet som gett företrädaren uppdraget (artikel 35.3).

Företrädaren ska bistå Amla när myndigheten utför sina uppgifter med avseende på finansunderrättelseenheter och deras verksamhet i medlemsstaterna (artikel 35.4 och skäl 34). I detta syfte ska företrädaren beviljas åtkomst till Amlas data och information i den utsträckning som behövs för utförandet av uppgifterna (artikel 35.4).

Direktionen ska besluta om företrädarnas rättigheter och skyldigheter i förhållande till Amla (artikel 35.6). Finansunderrättelseenheten ska se till att deras företrädare iakttar dessa rättigheter och skyldigheter.

Enligt artikel 35.2 i förordningen ska företrädaren vara fortsatt underställd den utstationerande finansunderrättelseenhetens ledning och följa dess säkerhets- och konfidentialitetsregler, inbegripet relevant nationell rätt. Det framstår inte som helt klart vad som avses med att företrädaren ska vara fortsatt underställd den utstationerande finansunderrättelseenhetens ledning. Detta låter sig inte helt förenas med det faktum att företrädaren ska tjänstgöra vid Amla under en längre tid och bistå Amla i genomförandet av myndighetens uppgifter enligt Amla-förordningen.

Å ena sidan kräver tjänstgöringen vid Amla att Amla åtminstone står för den dagliga arbetsledningen på så sätt att Amla bestämmer hur arbetet vid Amla ska organiseras och utföras och på vilket sätt företrädaren ska bistå i det arbetet. Därtill hör att direktionen ska besluta om de rättigheter och skyldigheter som gäller för företrädaren i förhållande till Amla.

Å andra sidan anges som framgår ovan uttryckligen i Amla-förordningen att företrädarens status ska vara som anställd av finansunderrättelseenheten och att denne ska följa finansunderrättelseenhetens regler om säkerhet och sekretess, inklusive nationell rätt. Det finns således ingen klar skärning i ansvarsdelningen mellan Amla och finansunderrättelseenheten när det gäller företrädare som har utsetts för att tjänstgöra vid Amla.

I och med att företrädaren enligt förordningen ska kvarstå i anställningen hos finansunderrättelseenheten är en rimlig tolkning att såväl finansunderrättelseenheten som företrädaren i egenskap av arbetsgivare respektive arbetstagare har de rättigheter och skyldigheter gentemot varandra som följer av svensk rätt. Under tiden som företrädaren tjänstgör vid Amla står dock Amla för den dagliga arbetsledningen och före-

trädaren har under den tiden också de rättigheter och skyldigheter gentemot Amla som direktionen beslutar. För en sådan tolkning talar bestämmelsen om att finansunderrättelseenheterna ska se till att företrädaren iakttar dessa rättigheter och skyldigheter. Detta förutsätter att finansunderrättelseenheten kan utöva sin arbetsledningsrätt under den tid som företrädaren verkar vid Amla.

Utstationering av anställda vid svenska myndigheter

Vad utstationering innebär

Som framgår ovan ska Amla kunna använda sig av utstationerade nationella experter eller annan personal som inte är anställd av myndigheten. Utlandsstationering innebär att arbetsgivaren sänder ut en arbetstagare för ett tidsbegränsat verksamhetsuppdrag utomlands. Utlandsstationering kan ske genom att arbetsgivaren utlandsstationerar redan anställd personal eller anställer personal för utlandsstationering. Vid utlandsstationering har arbetstagaren sitt tjänsteställe på en angiven stationeringsort utomlands. Arbetstagaren lever i normalfallet som hemma, det vill säga i självhushåll på stationeringsorten.

Det är arbetsgivaren som beslutar om utlandstjänstgöring. Arbetsgivaren och den utländska organisation eller myndighet till vilken svensk personal utstationeras ingår en överenskommelse om utstationering. Därefter ska arbetsgivaren och arbetstagaren ingå ett så kallat utlandskontrakt (URA).

URA – ett centralt ramavtal med riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands

Arbetsgivarverket och de centrala arbetstagarorganisationerna har slutit avtal om utlandskontrakt och riktlinjer för anställningsvillkor vid tjänstgöring utomlands (URA). Avtalet är flexibelt och ger möjlighet till individuellt anpassade lösningar av anställningsvillkoren genom att en skriftlig överenskommelse om anställningen, URA, upprättas mellan anställningsmyndigheten och arbetstagaren. URA ska tillämpas på sådana arbetstagare vid myndigheter under regeringen som enligt arbetsgivarens beslut ska vara utlandsstationerade utomlands (1 § URA). Bestämmelserna i de centrala villkorsavtalen (Vill-

korsavtal Seko, Villkorsavtal OFR/S, P, O, Villkorsavtal-T Saco-S samt AVA) gäller inte under inte under den tid som utlandsstationeringen pågår. Anställningsvillkoren regleras i stället i ett URA.

URA ska innehålla villkoren för arbetstagarens stationering utomlands. Kontraktet kan anpassas till utlandsuppdragets karaktär, förhållandena på tjänstgöringsorten och arbetstagarens familjesituation. URA kan också tillämpas vid så kallad sekondering, det vill säga när en arbetstagare sänds ut för att ställas under en annan organisations arbetsledning som i fallet med nationella experter (se avsnittet nedan).

Villkoren i URA är av tre olika slag:

- Förhållanden som ska regleras och för vilka det anges hur det ska regleras, till exempel pension och försäkringar.
- Förhållanden som ska regleras utan att det närmare anges hur det ska regleras, till exempel lön.
- Förhållanden som kan regleras utan att det närmare anges hur det ska regleras och för vilka avtalet har riktlinjer för hur dessa förhållanden kan regleras, till exempel ersättning för kostnader för bostad, flyttning och semesterhemresor.

Om en arbetstagare som får en anställning enligt URA samtidigt har en anställning tills vidare vid anställningsmyndigheten ska arbetstagaren utan särskilt beslut vara ledig från tillsvidareanställningen (2 § URA).

Vid tillämpningen av URA på nationella experter och andra arbetstagare som blir utstationerade genom sekondering sker vissa anpassningar av avtalsvillkoren. Normalt sett regleras exempelvis arbetstid, semester och annan ledighet, lön under sjukfrånvaro samt vissa kostnadsersättningar vid sådan utstationering i regler som beslutats av den institution eller myndighet som arbetstagaren utstationeras till. Att Amla ska anta sådana regler följer av artikel 73.5 i Amla-förordningen.

Särskilt om utstationerade nationella experter

Som framgår av Amla-förordningen kan Amla använda sig utstationerade nationella experter.

Det förekommer att EU:s institutioner och unionsorgan anlitar nationella experter som sakkunniga på särskilda områden. Tjänstgöringsperioden är vanligtvis mellan sex månader och två år. Det stora flertalet nationella experter tjänstgör vid kommissionen.

Under tjänstgöringen som nationell expert är arbetstagaren utlandsstationerad av anställningsmyndigheten i Sverige. Anställningsmyndigheten, arbetstagaren och institutionen eller unionsorganet träffar överenskommelser om att arbetstagaren i sin anställning – ”i tjänsten” – ska arbeta som expert för institutionen eller unionsorganet. Arbetstagaren kvarstår alltså formellt i anställningen hos den svenska anställningsmyndigheten, men ställs till förfogande som nationell expert så att institutionen eller unionsorganet kan använda expertens sakkunskap på ett visst område. Under dessa förhållanden ska ett URA ingås.

Den svenska anställningsmyndigheten betalar lön till arbetstagaren, inklusive sociala avgifter och försäkringar. Institutionen eller unionsorganet betalar normalt sett vissa andra förmåner som exempelvis ska täcka kostnader för bostad och andra levnadskostnader.

Arbetstagaren står under den aktuella institutionens eller unionsorganets arbetsledning och tillsyn. Normalt sett gäller institutionens eller unionsorganets regler om arbetstid, semester, sjukledighet, föräldraledighet och annan ledighet.

Av artikel 73.5 framgår att direktionen ska anta regler för personal från medlemsstaterna som är utstationerade vid Amla, däribland utstationerade nationella experter.

Personal vid svenska myndigheter som utstationeras hos Amla

Företrädare för finansunderrättelseenheter, nationella experter och annan personal vid svenska myndigheter som utstationeras hos Amla kommer formellt sett att kvarstå i anställningen hos anställningsmyndigheten. Tjänstgöringen hos Amla sker således inom ramen för den ordinarie anställningen och personalen blir inte anställd av Amla.

Det är anställningsmyndigheten som betalar arbetstagarens lön under utlandsstationeringen. Arbetstagaren och anställningsmyndig-

heten ska ingå ett URA som reglerar villkoren för utlandsstationeringen, till exempel pensioner och försäkringar. Under utlandsstationeringen kommer arbetstagaren som huvudregel att stå under arbetsledning av Amla. Arbetstagaren kommer också att vara skyldig att följa de regler för utlandsstationerad personal som antas av Amla. I URA ska det framgå vilka regler hos Amla som gäller för arbetstagaren. Eventuella ersättningar som Amla ska stå för kommer sannolikt framgå av de regler som direktionen ska besluta om och ska också framgå av URA.

Sammanfattningsvis gäller således vid utlandsstationering hos Amla de arbetsrättsliga villkor som framgår av URA, de regler om utlandsstationering som Amla beslutar om samt övrig arbetsrättslig lagstiftning (dock inte arbetsmiljölagen, se avsnitt 18.10.3).

18.10.2 Socialförsäkring, folkbokföring och skattskyldighet

För statligt anställda finns vissa särregler i lagstiftningen som gäller under en utlandsstationering.

Enligt inkomstskattelagen (1999:1229) är den som är bosatt i Sverige obegränsat skattskyldig för alla inkomster intjänade i Sverige eller från utlandet (3 kap. 3 och 8 §§). Enligt folkbokföringslagen (1991:481) är den som är här sänts ut av en svensk statlig myndighet för anställning utomlands fortsatt folkbokförd i Sverige under hela utlandsstationeringen (14 §). För statligt anställda som är utlandsstationerade finns vidare vissa särregler i inkomstskattelagen som innebär att det görs undantag från beskattning av vissa kostnadsersättningar (11 kap. 21 §).

Statligt anställda som stationeras utomlands omfattas i regel av svensk socialförsäkring under hela utlandsstationeringen. Enligt socialförsäkringsbalken ska den som sänts ut till ett annat land av en statlig arbetsgivare för arbete för arbetsgivarens räkning anses vara bosatt i Sverige under hela utsändningstiden om han eller hon tidigare någon gång varit bosatt i Sverige (5 kap. 4 § och 6 kap. 4 § tredje stycket).

Bestämmelser om vilket lands lag om socialförsäkring som gäller för arbetstagare som sänts utomlands för tjänstgöring finns även i EU-rätten. Av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen framgår att en offentligt anställd omfattas av lagstift-

ningen i den medlemsstat till vilken den förvaltning som sysselsätter denne hör (artikel 11.3b). Vidare framgår att en person som arbetar som anställd i en medlemsstat hos en arbetsgivare som normalt bedriver sin verksamhet i den medlemsstaten ska, när arbetsgivaren sänder ut personen för att för arbetsgivarens räkning utföra ett arbete i en annan medlemsstat, fortsätta att omfattas av lagstiftningen i den förstnämnda medlemsstaten, under förutsättning att detta arbete inte förväntas vara längre än 24 månader och att personen inte sänds ut för att ersätta någon annan utsänd person (artikel 12). Sammanfattningsvis innebär detta att anställda vid svenska myndigheter som utstationeras hos Amla omfattas av svensk socialförsäkring.

Även lagen (1982:80) om anställningsskydd innehåller vissa bestämmelser som gäller om en arbetstagare utstationeras utomlands. Om en arbetstagare sänds utomlands för att arbeta längre än fyra på varandra följande veckor, ska arbetsgivare lämna viss skriftlig information till en arbetstagare före avresan (6 d §).

18.10.3 Arbetsrättslig och arbetsmiljörättslig lagstiftning

Utredningens bedömning: Det bör inte införas någon arbetsrättslig reglering eller några bestämmelser om arbetsmiljöansvar för svensk personal som tjänstgör vid Amla.

Arbetsrätt

För svensk personal som är utstationerad hos Amla kommer URA gälla i stället för de svenska villkorsavtalen. URA kommer således att innehålla de arbetsrättsliga villkoren. På vissa områden kommer Amla besluta om arbetsrättsliga regler som ska gälla för utstationerad personal (artikel 73.5). Dessa områden kommer då inte att regleras i URA. Några sådana regler har ännu inte antagits eftersom Amla ännu inte har inlett sin verksamhet.

Det kan inte uteslutas att vissa av Amlas regler inte kommer att stämma överens med svensk arbetsrättslig reglering, till exempel vad gäller rätt till föräldraledighet och antalet semesterdagar. Sverige har trots detta inte några möjligheter att besluta om andra arbetsrättsliga villkor under utstationeringen än de som följer av direktionens be-

slut.⁵⁶ De myndigheter vars personal ska tjänstgöra enligt Amla-förordningen har dock möjlighet att i URA reglera att tjänstemännen exempelvis har rätt till ytterligare semesterdagar att nyttja i tiden efter utstationeringen. Så kan exempelvis ske om antalet semesterdagar understiger minsta antalet semesterdagar enligt svensk lag.

Vad gäller utstationerad personal finns således EU-rättslig reglering som styr arbetsvillkoren. Det finns därför inte förutsättningar för att anta kompletterande nationella regler. För annan svensk personal som deltar i Amlas verksamhet utan att vara utlandsstationerade gäller som utgångspunkt svenska arbetsrättsliga regler och av den anledningen behövs inte någon kompletterande reglering för den personalen. Mot denna bakgrund anser utredningen att det inte krävs någon kompletterande arbetsrättslig reglering för att svensk personal ska kunna tjänstgöra vid Amla enligt Amla-förordningen.

Arbetsmiljö

Grunden för arbetsmiljöarbetet i Sverige är bestämmelserna i arbetsmiljölagen (1977:1160). I förarbetena till denna lag sägs att lagen i princip inte är tillämplig utanför landets gränser.⁵⁷ Arbetsmiljöverkets tillsyn avser endast verksamhet som bedrivs i Sverige.

Amla-förordningen innehåller inte några bestämmelser om arbetsmiljö. Regeringen har i ett tidigare lagstiftningsärende konstaterat att det får anses rimligt att svenska myndigheter tar ett visst ansvar för svenska tjänstemäns arbetsmiljö utomlands även om arbetsmiljölagen i princip inte är tillämplig.⁵⁸ Utredningen gör samma bedömning. Därtill hör att svenska myndigheter skulle ha begränsade möjligheter att fullgöra ett eventuellt arbetsmiljöansvar eftersom de i stor utsträckning kommer att sakna rådighet över de omständigheter som gäller utomlands.⁵⁹

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det inte finns skäl att införa en särskild reglering för arbetsmiljöfrågor som omfattar svenska arbetstagare som tjänstgör vid Amla. Utredningen understryker i sammanhanget vikten av att anställningsmyndigheten och arbetstagaren har en god kommunikation under den tid som utlands-

⁵⁶ Jfr prop. 2021/22:227 s. 28.

⁵⁷ Prop. 1976/77:149 s. 213 ff.

⁵⁸ Prop. 2021/22:227 s. 29.

⁵⁹ Jfr prop. 2021/22:227 s. 29.

stationeringen pågår. Arbetstagaren har då möjlighet att lyfta eventuella arbetsmiljöproblem till arbetsgivaren som i sin tur kan föra en dialog med Amla.

18.10.4 Anställda vid svenska myndigheter kan delta i Amlas verksamhet utan att vara utstationerade

Amla har möjlighet att använda svenska myndigheters anställda i sin verksamhet på annat sätt än genom utlandsstationering. Exempelvis kan anställda vid Finansinspektionen utses till medlemmar i gemensamma tillsynsgrupper och, när det gäller uppgifterna i en sådan grupp, stå under Amlas arbetsledning (artikel 15.2). Anställda vid Finansinspektionen kan också behöva bistå Amla vid platsundersökningar i Sverige och får då vissa befogenheter som Amlas personal har (artikel 18.4). Anställda vid svenska myndigheter kan även delta i Amlas verksamhet på andra sätt, exempelvis vid bedömningar av finansiella tillsynsorgans verksamheter, inbördes utvärderingar av icke-finansiella tillsynsmyndigheters verksamheter och vid ömsesidigt bistånd (se avsnitten 18.6.1, 18.7.1, 18.8, och 18.9).

Dessa uppgifter kommer anställda vid svenska myndigheter att utföra inom ramen för sin ordinarie anställning. De regler som Amla ska anta för utstationerad personal gäller inte för anställda vid svenska myndigheter som deltar i samarbeten enligt Amla-förordningen utan att vara utstationerade. För dessa anställda gäller svenska arbetsrättsliga regler. Däremot kan sådan personal komma att omfattas av krav på tystnadsplikt som Amla beslutar om (artikel 75.2).

18.10.5 Företrädare för svenska myndigheter i Amlas styrelse

Utredningens bedömning: Amla-förordningens bestämmelser om hur företrädare för svenska myndigheter ska utses till Amlas styrelse kräver inga lagstiftningsåtgärder.

Amlas styrelse kan ha två olika sammansättningar: en för tillsyn och en för finansunderrättelseenheter (artikel 46.1).

Styrelsen i sammansättning för finansunderrättelseenheter

Styrelsen i sammansättning för finansunderrättelseenheter ska bestå av Amlas ordförande, cheferna för nationella finansunderrättelseenheter och en företrädare för kommissionen (artikel 46.3). Amlas ordförande och cheferna för finansunderrättelseenheterna har, till skillnad från företrädaren för kommissionen, rösträtt. Varje finansunderrättelseenhet ska utse en ställföreträdare som ska kunna ersätta chefen för finansunderrättelseenheten om denne inte kan delta. Detta kan inte tolkas på annat sätt än att det är chefen för finansunderrättelseenheten som ska utse sin ställföreträdare.

För svensk del bör bestämmelserna innebära att chefen för Finanspolisen (Finanspolissektionen vid Polismyndigheten) ska ingå i Amlas styrelse i sammansättning för finansunderrättelseenheter.

Det följer direkt att förordningen att chefen för Finanspolisen ska vara ledamot i Amlas styrelse i sammansättning för finansunderrättelseenheter och att denne också ska utse en ställföreträdare. Det krävs således ingen kompletterande reglering för att uppfylla förordningens krav i denna del.

Styrelsen i sammansättning för tillsyn

Styrelsen i sammansättning för tillsyn ska bestå av Amlas ordförande, cheferna för tillsynsmyndigheterna i varje medlemsstat och en företrädare för kommissionen (artikel 46.2 första stycket). På samma sätt som gäller för styrelsen i sammansättning för finansunderrättelseenheter ska Amlas ordförande och cheferna för tillsynsmyndigheterna ha rösträtt, men inte kommissionens företrädare.

Cheferna för tillsynsmyndigheterna i varje medlemsstat ska ha en gemensam röst och ska därför komma överens om en gemensam företrädare för varje sammanträde eller omröstningsförfarande (artikel 46.2 andra stycket). Myndigheterna kan också komma överens om en permanent gemensam företrädare. Om de frågor som ska diskuteras i styrelsen i sammansättning för tillsyn berör flera myndigheters behörighetsområden kan den tillfälliga eller permanenta före-

trädaren åtföljas av en företrädare utan rösträtt från högst två andra myndigheter. En myndighetschef som utsetts till tillfällig eller permanent röstberättigad ledamot ska utse en ställföreträdare från den egna myndigheten som kan ersätta ledamoten om denne inte kan delta.

Detta innebär att myndighetscheferna för de svenska myndigheter som utövar tillsyn över verksamhetsutövare – Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Revisorsinspektionen, Spelinspektionen samt länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län – ska komma överens om vilken myndighetschef som ska vara ledamot i Amlas styrelse i sammansättning för tillsyn, antingen inför varje styrelsemöte eller omröstningsförfarande, eller som permanent ledamot. Eftersom Amla-förordningen anger att myndighetscheferna ska komma överens om en gemensam företrädare finns det inte utrymme att i svensk rätt införa bestämmelser om vilken svensk myndighetschef som ska vara ledamot i Amlas styrelse eller hur ledamoten ska utses.

Amlas uppgifter på tillsynsområdet rör till största del finansmarknadsområdet. Om en permanent ledamot utses är det således naturligt att valet faller på Finansinspektionens myndighetschef. Om det inte utses någon permanent företrädare bör valet av företrädare styras av de frågor och sakområden som ska behandlas på sammanträdet i fråga. I de flesta fall kommer det troligtvis röra Finansinspektionens sakområde. Om frågorna rör någon annan tillsynsmyndighets sakområde bör i stället chefen för den myndigheten utses till företrädare. Om de frågor som ska behandlas rör flera myndigheters sakområden bör den myndighet vars sakområde berörs mest utses till företrädare och åtföljas av en eller två företrädare utan rösträtt från de andra myndigheter som berörs, vilket Amla-förordningen tillåter.

Statens offentliga utredningar 2024

Kronologisk förteckning

1. Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. Ju.
2. Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. S.
3. Ett starkt juridiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka juridiskt liv i Sverige 2025–2034. Ku.
4. Inskränkningarna i upphovsrätten. Ju.
5. Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. Ju.
6. Steg mot stärkt kapacitet. Fi.
7. Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. Ju.
8. Livsmedelsberedskap för en ny tid. LI.
9. Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. U.
10. Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. Ju.
11. Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. KN.
12. Mål och mening med integration. A.
13. En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökat skydd för utsatta personer. Ju.
14. Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. A.
15. Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. Ju.
16. Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. U.
17. Skolor mot brott. U.
18. Nya regler om cybersäkerhet. Fö.
19. En ny beredskapssektor – för ökad försörjningsberedskap. KN.
20. Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighets-skatt. Fi.
21. Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. A.
22. En ny organisation för förvaltning av EU-medel. Fi.
23. En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. S.
24. Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. Fi.
25. En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. S.
26. En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. S.
27. Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. Ju.
28. Offentlighetsprincipen eller insyns-lag. Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. U.
29. Goda möjligheter till ökat välbefinnande. Fi.
30. En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. S.
31. En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. Ju.
32. Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. Fi.
33. Delad hälsodata – dubbel nytta. Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. S.
34. Ansvar och oberoende – public service i oroliga tider. Ku.
35. En framtid för alm och ask – förädling, forskning och finansiering. LI.

36. Förenkla och förbättra! Fi.
37. Förbättrade ränteavdragsregler för företag. Fi.
38. Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. LI.
39. Skärpta regler om ungdomsövervakning och straffreduktion för unga. Ju.
40. Genomförande av lönetransparensdirektivet. A.
41. Styrkraft för lyckad integration. A.
42. Bildning, utbildning och delaktighet – folkbildningspolitik i en ny tid. U.
43. Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. Fi.
44. Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. LI.
45. Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. Fi.
46. Ny lag om internationella sanktioner. Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. UD.
47. Digital myndighetspost. Fi.
48. Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. Ju.
49. Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. A.
50. Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2. Fi.
51. En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. Ju.
52. Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. Ju.
53. Stöd till invandrares utvandring. Ju.
54. Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. Ju.
55. En översyn av 23 kap. brottsbalken. Ju.
56. Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. LI.
57. Ett nytt regelverk för hälsodataregister. S.
58. Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. Fi.

Statens offentliga utredningar 2024

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Mål och mening med integration. [12]
- Arbetslivskriminalitet – myndighets-samverkan, en gemensam tipsfunktion, lärdomar från Belgien och gränsöverskridande arbete. [14]
- Ett inkluderande jämställdhetspolitiskt delmål mot våld. [21]
- Genomförande av lönetransparensdirektivet. [40]
- Styrkraft för lyckad integration. [41]
- Arbetslöshetsförsäkringen vid störning, kris eller krig. [49]

Finansdepartementet

- Steg mot stärkt kapacitet. [6]
- Maskinellt värde för vissa industribyggnader – ett undantag från fastighetsskatt. [20]
- En ny organisation för förvaltning av EU-medel [22]
- Ett effektivt straffrättsligt skydd för statliga stöd till företag. [24]
- Goda möjligheter till ökat välstånd. [29]
- Åtgärder mot mervärdesskattebedrägerier. [32]
- Förenkla och förbättra! [36]
- Förbättrade ränteavdragsregler för företag. [37]
- Staten och kommunsektorn – samverkan, självstyrelse, styrning. [43]
- Kompletterande bestämmelser till EU:s reviderade förordning om elektronisk identifiering. [45]
- Digital myndighetspost. [47]
- Nätt och jämnt. Likvärdighet och effektivitet i kommunsektorn. Del 1 och 2.[50]

- Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Volym 1 och 2. [58]

Försvarsdepartementet

- Nya regler om cybersäkerhet. [18]

Justitiedepartementet

- Ett starkare skydd för offentliganställda mot våld, hot och trakasserier. [1]
- Inskränkningarna i upphovsrätten. [4]
- Förbättrad ordning och säkerhet vid förvar. [5]
- Ett säkrare och mer tillgängligt fastighetsregister. [7]
- Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud. [10]
- En effektivare kontaktförbudslagstiftning – ett utökad skydd för utsatta personer. [13]
- Nya regler för arbetskraftsinvandring m.m. [15]
- Kamerabevakning i offentlig verksamhet – lättnader och utökade möjligheter. [27]
- En ändamålsenlig vapenlagstiftning. Del 1 och 2. [31]
- Skärpta regler om ungdomsovervakning och straffreduktion för unga. [39]
- Ett ändamålsenligt samhällsskydd. Vissa reformer av straff- och straffverkställighetslagstiftningen. Volym 1 och 2. [48]
- En mer rättssäker och effektiv domstolsprocess. [51]
- Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet. [52]
- Stöd till invandras utvandring. [53]

Vägar till ett tryggare samhälle. Åtgärder för att motverka återfall i brott. [54]
En översyn av 23 kap. brottsbalken. [55]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Rätt frågor på regeringens bord – en ändamålsenlig regeringsprövning på miljöområdet. [11]
En ny beredskapssektor
– för ökad försörjningsberedskap. [19]

Kulturdepartementet

Ett starkt judiskt liv för framtida generationer. Nationell strategi för att stärka judiskt liv i Sverige 2025–2034. [3]
Ansvar och oberoende
– public service i oroliga tider. [34]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Livsmedelsberedskap för en ny tid. [8]
En framtid för alm och ask
– förädling, forskning och finansiering. [35]
Digitala fastighetsköp & Förköpsrätt vid fastighetstransaktioner. [38]
Stärkt kontroll av fusk i livsmedelskedjan. [44].
Animalieproduktion med hög konkurrenskraft och gott djurskydd. [56].

Socialdepartementet

Ett samordnat vaccinationsarbete – för effektivare hantering av kommande vacciner. Del 1 och 2. [2]
En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas. [23]
En mer effektiv tillsyn över socialtjänsten. [25]
En utvärdering av förändringar i sjukförsäkringens regelverk under 2021 och 2022. [26]
En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga. [30]
Delad hälsodata – dubbel nytta.
Regler för ökad interoperabilitet i hälso- och sjukvården. [33]

Ett nytt regelverk för hälsodataregister. [57]

Utbildningsdepartementet

Utvecklat samarbete för verksamhetsförlagd utbildning – långsiktiga åtgärder för sjuksköterskeprogrammen. [9]
Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna. [16]
Skolor mot brott. [17]
Offentlighetsprincipen eller insynslag.
Allmänhetens insyn i enskilda aktörer inom skolväsendet. [28]
Bildning, utbildning och delaktighet
– folkbildningspolitik i en ny tid. [42]

Utrikesdepartementet

Ny lag om internationella sanktioner.
Genomförande av EU:s sanktionsdirektiv. [46]