

2022 års penningtvättsutredning

Särskilda utredaren Helena Rosén Andersson
Utredningssekreteraren Tobias Bremell

Om 2022 års penningtvättsutredning

- Särskild utredare
- 2 sakkunniga: Finansdepartementet och Justitiedepartementet
- 14 experter: Länsstyrelsen, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Bolagsverket, Finansinspektionen, Svenska Bankföreningen, Sveriges Advokatsamfund, Revisorsinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen, Spelinspektionen, Riksidrottsförbundet och Forum
- 2 utredningssekreterare



Utredningens uppdrag

Ursprungsdirektiv och tilläggsdirektiv

- Förhandlingar pågår inom EU om ändringar av regelverket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.
- Uppdrag: lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att anpassa svensk rätt till de ändringar i regelverket som blir resultatet av förhandlingarna.
- Kommittédirektiv: EU:s lagstiftningspaket om åtgärder mot penningtvätt och finansiering (direktiv 2022:76).
- Tilläggsdirektiv: Direktiv 2023:49.
- Utredningen startade hösten 2022.
- Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2024.



Bakgrund

Penningtvättsregelverket – ett EU-rättsligt och svenskt regelverk

- Regelverket ställer krav på att verksamhetsutövare som bedriver verksamhet i vilken det finns risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism ska vidta åtgärder för att förebygga, förhindra och upptäcka att deras verksamheter utnyttjas.
- T.ex. finansiella verksamhetsutövare som t.ex. banker och andra kreditinstitut och icke-finansiella företag som t.ex. advokater, revisorer, fastighetsmäklare och spelbolag.
- Regelverket ställer krav på tillsynsmyndigheternas arbete och att det i varje land ska finnas en särskild finansunderrättelseenhet. I Sverige är Polismyndigheten (finanspolissektionen) finansunderrättelseenhet.



Nuvarande regelverk

EU-nivå:

- Direktiv 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism (fjärde penningtvättsdirektivet), samt
- Förordning 2015/847 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel

Svensk rätt genomför fjärde penningtvättsdirektivet bl.a. i:

- lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen),
- lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän (registerlagen), och
- lagen (2020:272) om konto- och värdefacksystem.



EU-paketet

- EU-paketet omfattar bl.a. tre rättsakter som är av intresse för uppdraget:
 - en ny EU-förordning (penningtvättsförordningen) som ersätter större delen av fjärde penningtvättsdirektivet,
 - ett nytt EU-direktiv (sjätte penningtvättsdirektivet) som ersätter de delar av fjärde penningtvättsdirektivet som inte överförs till förordningen, och
 - en ny EU-förordning (Amla-förordningen) som skapar en ny myndighet på EU-nivå (Amla).
- Syftet med penningtvättsförordningen i stället för bestämmelser i direktiv: minska skillnader i tillämpningen mellan EU:s medlemsstater. Skillnader i medlemsstaternas genomförande av direktivet har medfört belastningar och kostnader för de som tillhandahåller gränsöverskridande tjänster samt luckor i regleringen som kan utnyttjas av den som vill tvätta pengar eller finansiera terrorism.
- Där medlemsstaterna fortsatt bör ha flexibilitet när det gäller hur EU-bestämmelserna ska genomföras föreslås i stället att bestämmelserna förs över till ett nytt, sjätte penningtvättsdirektiv.



Uppdraget omfattar inte

- Kommissionen har också föreslagit förändringar i EU-förordningen 2015/847 (spårbarhet för överföring av pengar)
 - Ändringarna innebär i huvudsak att vissa överföringar av kryptotillgångar ska omfattas av samma informationskrav som t.ex. banköverföringar.
 - Detta förslag har under förhandlingarna brutits ut ur paketet och förhandlats separat.
 - Det ingår därför inte i uppdraget.



Anpassa svensk rätt till EU-rätten

- De bestämmelser som i dag finns i fjärde penningtvättsdirektivet och som i svensk rätt bl.a. har genomförts i penningtvättslagen, registerlagen och lagen om konto- och värdefacksystem kommer framöver att finnas dels i penningtvättsförordningen, dels i sjätte penningtvättsdirektivet.
- Uppdrag: lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att:
 - anpassa och komplettera svensk rätt maa penningtvättsförordningen och Amla-förordningen, och
 - genomföra sjätte penningtvättsdirektivet.



Om valmöjligheter

- I den utsträckning 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 ska utredaren sträva efter att slå vakt om den nuvarande svenska regleringen och beakta svenska förhållanden.
- Det gäller t.ex. i fråga om ytterligare verksamheter helt eller delvis ska omfattas av regelverket, vilket under vissa omständigheter är förenligt med den nya förordningen.
- Med utgångspunkt i att regelverket ska vara riskbaserat och proportionerligt bör utredaren också försäkra sig om att regelverket inte leder till försämrade förutsättningar att vidta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Sex utpekade områden

Utredaren ska särskilt ta hänsyn till sex områden

1. Vilka verksamhetsutövare som bör omfattas av det nya regelverket.
2. Om verksamhetsutövare bör få tillgång till konto- och värdefacksystemet.
3. Hur uppgifterna i registret över verkliga huvudmän kan bli mer korrekta, adekvata och aktuella.
4. Vilken myndighet som ska övervaka Advokatsamfundets penningtvättstillsyn vid tillämpning av det nya regelverket.
5. 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 (Anti-Money Laundering Authority).
6. Om tillgången till uppgifter i penningtväftsregistret för brottsbekämpande myndigheter bör utökas.



1. Vilka verksamhetsutövare bör omfattas?

- Vilka verksamhetsutövare som ska omfattas av regelverket anges i penningtvättsförordningen:
 - T.ex. banker och andra kreditinstitut, advokater, revisorer, fastighetsmäklare och spelbolag.
- Samtidigt ska medlemsstaterna kunna tillämpa regelverket på sådana ytterligare verksamhetsutövare som antingen redan omfattas av nationell rätt eller som enligt en nationell riskbedömning är utsatta för risk för penningtvätt och finansiering av terrorism.
- I likhet med vad som gäller i dag ges medlemsstaterna fortsatt möjlighet att undanta vissa speltjänster och finansiella aktiviteter.

1. Vilka verksamhetsutövare bör omfattas?

- I förhållande till EU-paketet omfattar penningtvättslagen fler verksamhetsutövare, bl.a. kontanthandlare, pantbanker och vissa auktionsplattformar för handel med utsläppsrätter. Från penningtvättslagens tillämpning undantas vissa speltjänster.
- I Polismyndighetens rapport Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021 anges att det kan finnas behov av att helt eller delvis tillämpa regelverket för ytterligare verksamhetsutövare.
- Uppdrag:
 - överväg, med utgångspunkt i att de verksamheter som i dag är undantagna från regelverket också fortsatt bör vara det, hur befintliga verksamhetsutövare bör inordnas i det nya regelverket, och
 - lämna de förslag till författningsändringar som behövs.

2. Tillgång till konto- och värdefackssystemet

Om verksamhetsutövare bör få tillgång till konto- och värdefackssystemet

- EU-paketet innebär att en gemensam, europeisk åtkomstpunkt ska bildas för att koppla samman de nationella mekanismer som finns för att identifiera innehavare av bank- eller betalkonton och värdefack. Svenska bestämmelser finns i lagen om konto- och värdefackssystem.
- Uppdrag:
 - Överväg med utgångspunkt i erfarenheter från andra länder med motsvarande system, om vissa kategorier av verksamhetsutövare, t.ex. kreditinstitut vid kreditgivning, bör ges tillgång till uppgifterna i systemet,
 - analysera vilka konsekvenser det skulle medföra för den personliga integriteten att utvidga tillgången och
 - lämna de förslag till författningsändringar som behövs.

3. Registret över verkliga huvudmän

Bolagsverkets register över verkliga huvudmän

- I stort sett alla juridiska 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.
- Medlemsstaterna ska säkerställa att uppgifter om verkliga huvudmän finns i ett centralt register. Vidare ska medlemsstaterna fastställa regler om effektiva, proportionella och avskräckande åtgärder eller sanktioner som ska gälla vid överträdelse av skyldigheterna.
- Bolagsverket ska föra ett register över verkliga huvudmän och andra uppgifter som anmäls.
- Uppdrag:
 - överväg hur uppgifterna i registret kan bli mer korrekta, adekvata och aktuella, och
 - lämna de förslag till författningsändringar som behövs.

4. Övervakning av Advokatsamfundets penningtvättstillsyn

Ett självreglerande organs tillsyn ska övervakas av en myndighet

- För vissa verksamhetsutövare får medlemsstaterna tillåta att tillsynen enligt regelverket utförs av ett självreglerande organ. I Sverige är det Advokatsamfundet som utövar tillsyn över advokater och advokatbolag enligt penningtvättsregelverket.
- EU-paketet innebär, om det antas, att det införs ett krav på att ett självreglerande organs tillsynsaktiviteter ska övervakas av en myndighet.
- Uppdrag:
 - 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 de förslag till författningsändringar som behövs.



4. Övervakning av Advokatsamfundets penningtvättstillsyn

Ett självreglerande organs tillsyn ska övervakas av en myndighet

- Justitiekanslerns tillsyn över Advokatsamfundet
- Länsstyrelsens uppdrag gällande sanktionsavgifter mot advokater och advokatbolag



5. Amla

Den nya EU-myndigheten, Anti-Money Laundering Authority

- Amla:
 - vissa befogenheter i förhållande till verksamhetsutövare som står under direkt tillsyn,
 - samarbeta med nationella tillsynsmyndigheter, kommunicera och utbyta information med finansunderrättelseenheter, och
 - ha möjlighet att använda nationella myndigheters anställda i sin verksamhet.
- Uppdrag:
 - kartlägg ansvarsfördelningen mellan svenska myndigheter och Amla,
 - överväg behovet av anpassningar av svensk rätt för att svenska myndigheter och anställda i myndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter, och
 - lämna de förslag till författningsändringar som behövs.



5. Amla

Amlas betydelse

- Tillsyn och kontroll
- Ökat samarbete och informationsutbyte
- Kvalitetssäkring
- Gemensamma analyser
- Riktlinjer, rekommendationer och tekniska standarder

6. Penningtvätsregistret

Ska tillgången till uppgifter för brottsbekämpande myndigheter utökas?

- Penningtvätsregistret hos Polismyndigheten (Finanspolissektionen): uppgifter om misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism som rapporteras av verksamhetsutövare enligt penningtvättslagen.
- Uppdrag: Överväg om det finns behov av en utökad tillgång till penningtvätsregistret för andra delar av Polismyndigheten, underrättelseverksamheten vid Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen eller andra brottsbekämpande myndigheter.



Tilläggsdirektivet

Verklig huvudman berör alla juridiska personer

- Alla juridiska personer som saknar verklig huvudman ska registrera sig och sin ledning i registret över verkliga huvudmän = en nyordning som kan medföra en omfattande administrativ börda för ideella sektorn och Bolagsverket.
- Berör ca 260 000 svenska ideella föreningar.
- Uppdrag:
 - analysera hur förslaget förhåller sig till regeringsformens förbud mot att tvingas att ge till känna sin politiska, religiösa eller kulturella åskådning och förbudet mot åsiktsregistrering och säkerställ att förslaget inte tillämpas i strid med dessa förbud, och
 - ta ställning till vilka ingripanden som är rimliga vid överträdelser av skyldigheten att anmäla uppgifter för registrering för olika slag av juridiska personer.
 - analysera förslagets konsekvenser för Bolagsverket och den ideella sektorn.

Utredningens kontakter

- Följa de förhandlingar som pågår inom EU och ha kontakter med departementet.
- Dialog med och inhämta upplysningar från myndigheter, självreglerande organ och intresseorganisationer som berörs.
- Informera sig om och beakta annat pågående och relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet, t.ex. Utredningen om bolaget som brottsverktyg (Ju 2021:18).



Förändringar med det nya regelverket

- Penningtvättsförordningen
- Amla-förordningen
- Sjätte penningtvättsdirektivet



2022 års penningtvättsutredning

Särskilda utredaren Helena Rosén Andersson
Utredningssekreteraren Tobias Bremell