

2016-04-29

R E M I S S V A R



Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
Bankenheten
103 33 Stockholm

FI Dnr 16-1805
(Anges alltid vid svar)

FI
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
FI@fi.se
www.fi.se

*Skickas även via e-post till:
fi.registrator@regeringskansliet.se*

Remissvar: Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (SOU 2016:8), ert dnr Fi2016/00300/B

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) tillstyrker i huvudsak utredningens förslag. FI anser dock att det i vissa frågor finns behov av förtydliganden samt att föreslagen lagstiftning i något fall inte är nödvändig. Nedan sammanfattas de synpunkter som FI anser är särskilt viktiga.

Enligt FI är frågan om värdebolagens uppräkningsverksamhet ska omfattas av penningtvättslagen inte tillräckligt utredd. FI anser att det finns anledning att samordna tillsynsansvaret över värdebolagen på så sätt att en och samma myndighet får ansvar för såväl tillsyn över värdebolagen i stort som penningtvättstillsynen av värdebolagens uppräkningsverksamhet.

Vidare finner FI att vissa delar av föreslagen reglering om ingripanden mot kreditinstitut och finansiella institut är överflödiga och redan omfattas av befintliga bestämmelser. Dessutom motsätter sig FI en utvidgning av kretsen fysiska personer som inom svensk rätt kan bli föremål för sanktioner eftersom en sådan utvidgning inte stämmer överens med den fasta linje lagstiftaren tidigare har haft. FI anser också att det finns ett behov av förtydligande om hur koncernens omsättning ska räknas fram i fråga om kreditinstitut och värdepappersbolag. Därutöver anser FI att det är mycket angeläget att det tas ett samlat grepp om frågor som avser Europakonventionens påverkan på administrativa sanktioner på finansmarknadsområdet.

När det gäller samordningsfunktionen tillstyrker FI att samordningsfunktionen placeras vid Polismyndigheten.

Allmänt

Det förslag som har lämnats av 2015 års penningtvättsutredning genomför det fjärde penningtvättsdirektivet¹ i svensk rätt. Utredningen har dessutom lämnat förslag på hur svensk rätt ska anpassas till den reviderade förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel². Utredningen har också sett över vad som därutöver krävs för att uppfylla Financial Action Task Force (FATF) rekommendationer samt sett över den nuvarande penningtvättslagen och föreslagit den omstrukturering som bedömts ändamålsenlig.

De förändringar som föranleds av det fjärde penningtvättsdirektivet föreslås till stora delar regleras i en ny penningtvättslag som ersätter den nuvarande. Utredningen föreslår att det införs flera nya bestämmelser i den nya lagen, bland annat bestämmelser som bättre förklarar det riskbaserade förhållningssättet. Dessutom är strukturen i den nya lagen förändrad. FI tillstyrker i huvudsak utredningens förslag. FI är positiv till den föreslagna penningtvättslagens struktur och anser att den på ett tydligt och mer lättöverskådligt sätt förklarar verksamhetsutövarnas skyldigheter.

Inledningsvis lämnas först sådana synpunkter på utredningens förslag som FI anser är särskilt viktiga. Därefter följer övriga synpunkter.

Värdebolagens uppräkningsverksamhet samt fråga om lämplig tillsynsmyndighet

Se avsnitt 10.4.4 och 17.4.4 – s. 163 ff. och 369 ff. samt föreslagna 1 § 2 lagen (1996:1006) om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet (AnmL)

Utredningen föreslår att penningtvättslagen bör utvidgas till att omfatta värdebolagen till den del verksamheten avser tjänster för insamling, uppräkning, redovisning eller försäljning av kontanter; så kallad uppräkningsverksamhet. Utredningen anser att denna del av värdebolagens verksamhet till sin natur är finansiell verksamhet i den mening som avses i 1 § 2 AnmL och därmed ska definieras som ett finansiellt institut enligt den lagen. Den delen av verksamheten ska därför enligt förslaget ställas under FI:s tillsyn.

FI anser att frågan om värdebolagens uppräkningsverksamhet ska omfattas av penningtvättslagen inte är tillräckligt utredd. Det saknas en tydlig beskrivning av de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som kan förknippas med värdebolagens uppräkningsverksamhet och det är därför svårt att förstå

¹ 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.

² 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.

varför den verksamheten bör omfattas av penningtvättslagstiftningen. Det saknas en närmare redogörelse för vilka typer av transaktioner som värdebolagen genomför och en tydlig beskrivning av vilka moment som bankerna inte kan kontrollera fullt ut. Vidare saknas tydliggörande av vilka transaktioner och tjänster värdebolagen utför på uppdrag av bankerna och som bankerna därmed bär det fulla ansvaret för.

Frågan om tillsynsansvaret över värdebolagen behandlas i betänkandet Svensk kontanthantering (SOU 2014:61). Enligt FI:s uppfattning finns det anledning att samordna tillsynsansvaret, på så sätt att en och samma myndighet får ansvar för såväl tillsyn över värdebolagen i stort som penningtvättstillsynen av värdebolagens uppräkningsverksamhet.

Sanktioner mot kreditinstitut och finansiella institut

Se avsnitt 17.5.4 – s. 414 ff.

För de finansiella företagen finns bestämmelserna om sanktioner i de lagar som reglerar verksamhetens tillstånd respektive registrering. Utredningens förslag till ändringar i de bestämmelser som reglerar FI:s sanktionsmöjligheter omfattar därför följande lagar: AnmL, lagen (2004:46) om värdepappersfonder, lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF), lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet, lagen (2005:405) om försäkringsförmedling, lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, lagen (2010:751) om betaltjänster, försäkringsrörelselagen (2010:2043), lagen (2011:755) om elektroniska pengar, lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder och lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter. Nedan omnämns dessa lagar som rörelselagarna.

I synpunkterna nedan använder FI LBF för att belysa problematiken, men synpunkterna är allmängiltiga och kan appliceras på föreslagna ändringar i samtliga rörelselagar.

Ingripanden mot kreditinstitut och finansiella institut

Vad gäller FI:s möjlighet att ingripa mot kreditinstitut och andra finansiella institut föreslås ett nytt andra stycke i 15 kap. 1 § LBF.

FI anser att den föreslagna regleringen är överflödig och inryms i första stycket samma paragraf. Med förslaget avser utredningen genomföra artikel 60.5 och 60.6 i svensk rätt. FI noterar att motsvarande bestämmelser fanns med i det tredje penningtvättsdirektivet³ i artikel 39.3 och 39.4. I prop. 2008/09:70 ”Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet” behandlas inte dessa direktivbestämmelser. Inte heller behandlas de sanktionsbestämmelser som finns i rörelselagstiftningarna. FI utgår därför från att man vid genomförandet

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism.

av tredje penningtvättsdirektivet ansåg att de sanktionsbestämmelser som fanns levde upp till direktivets krav och att någon ytterligare reglering inte var nödvändig. Enligt FI blir en tillämpning i enlighet med utredningens förslag förvirrande och FI förespråkar därför att det andra stycket i utredningens förslag slopas.

För det fall nu nämnda ändringar inte skulle anses överflödiga har FI uppfattningen att det blir förvirrande att peka ut att vissa angivna personers agerande i förhållande till penningtvättsregelverken kan innebära att FI ska ingripa mot institutet. Det skapar en osäkerhet om vad som gäller då övriga anställda överträder penningtvättsregelverket. Det finns även en risk att första stycket läses motsatsvis, det vill säga att eftersom man i 15 kap. 1 § första stycket LBF inte pekar ut de som företräder institutet så omfattas inte dessa personers överträdelser av första stycket. FI anser därför att det klart och tydligt måste framgå vilka situationer – som inte redan omfattas av befintlig reglering – den föreslagna regleringen avser att träffa.

Ingripanden mot fysiska personer

I de olika rörelselagarna föreslås FI genomgående få möjlighet att ingripa mot någon som ingår i ett instituts styrelse eller är dess verkställande direktör eller *på motsvarande sätt företräder institutet*, eller ersättare för någon av dem. Vilka personer som omfattas av *på motsvarande sätt företräder* är inte klart angivet. Vad gäller 15 kap. 1 a § LBF framgår att de som omfattas är personer som på den högsta eller näst högsta ledningsnivån själva eller som ledamot av ett kollektivt beslutsorgan kan fatta bindande beslut för den juridiska personens räkning, se s. 419 f. Till denna krets hör bland annat den som kan agera med stöd av en så kallad generalfullmakt. Även den som har utsetts till funktionsansvarig med avseende på efterlevnaden av penningtvättsregelverket omfattas. Även personer som ersätter personer som ingår i personkretsen ska omfattas.

Ändringarna genomför bland annat artikel 58.3 i det fjärde penningtvättsdirektivet. I den engelska språkversionen lyder bestämmelsen ”Member States shall ensure that where obligations apply to legal persons in the event of a breach of national provisions transposing this Directive, sanctions and measures can be applied to the *members of the management body* and to *other natural persons who under national law are responsible for the breach*.” Vid en jämförelse med den engelska lydelsen av artikel 65.2 i CRD 4⁴ som reglerar kretsen fysiska personer som kan komma i fråga för en sanktion enligt det direktivet, framgår att exakt samma personkrets omnämns. Av prop. 2014/15:57 ”Nya administrativa sanktioner på Finansmarknadsområdet” s. 39 f. framgår att i svensk kontext bör den personkrets som kan träffas av sanktioner utgöras av styrelsen, den

⁴ 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.

verkställande direktören och ersättare för dessa. Liknande bedömningar görs i prop. 2015/16:10 s. 239 ff. och prop. 2015/16:26 s. 110.

FI anser att föreslagna ändringar innebär en dramatisk utvidgning av kretsen fysiska personer som kan träffas av sanktioner. En sådan utvidgning av personkretsen stämmer inte överens med den fasta linje lagstiftaren tidigare har haft. Avgränsningen är inte heller tydlig och därmed inte enkel att förstå. Det leder till att det blir svårt för FI att i varje företag avgöra vem som upprätthåller en viss funktion. Det är enligt FI av vikt med hänsyn till legalitetsprincipen att regleringen är tydlig och dess tillämpning förutsägbar.

FI anser därför att den personkrets som bör kunna träffas av sanktioner ska utgöras av styrelsen, den verkställande direktören och ersättare för dessa, när den finansiella verksamheten bedrivs i form av ett aktiebolag eller en ekonomisk förening. Enligt vissa rörelselagstiftningar kan finansiell verksamhet även drivas i andra former än aktiebolag och ekonomisk förening. Till exempel kan verksamhet med valutaväxling drivas i form av handelsbolag, kommanditbolag eller enskild firma. Ett ingripande mot ett finansiellt institut som drivs i enskild firma drabbar direkt den fysiska personen. Med en möjlighet att även besluta om en sanktion mot den fysiska personen innebär det en risk för oproportionerligt uttag av sanktionsavgift. Motsvarande effekter kan diskuteras gällande handelsbolag och dess bolagsmän.

Sanktionsavgiftens fastställande

I de flesta rörelselagar föreslås en särreglering när det gäller fastställande av den sanktionsavgift som kan tas ut vid överträdelser av penningtvättslagen och förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar, se 15 kap. 8 § första stycket 2 LBF. Särregleringen innebär att sanktionsavgiften i dessa fall kan fastställas till tio procent av koncernens omsättning.

Det innebär att när FI har konstaterat överträdelser mot penningtvättsregelverket kan koncernens omsättning användas som utgångspunkt för beräkningen av "taket" för sanktionsavgiften, oavsett om beslutet även avser överträdelser av andra regelverk, exempelvis bestämmelserna om styrning, riskhantering och kontroll enligt LBF.

Vad gäller kreditinstituten och värdepappersbolagen behövs ett förtydligande av hur koncernens omsättning enligt föreslagna 15 kap. 8 § första stycket 2 LBF ska räknas fram. Av artikel 59.3 a i det fjärde penningtvättsdirektivet framgår att det handlar om den totala årsomsättningen. FI vill påpeka att i kreditinstitutens och värdepappersbolagens redovisning (resultaträkning) används inte begreppet omsättning. Dessa bolag redovisar i stället olika intäktsposter i sin resultaträkning. Av prop. 2002/03:139 s. 552 framgår att med ett kreditinstituts årsomsättning avses de sammanlagda bruttointäkter som anges i punkterna 1, 2, 4, 5, 7 och 8 i bilaga 2 till lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag (ÅRKL). En koncerns

resultaträkning ska upprättas enligt IAS-förordningen⁵ varför det finns en risk för att de aktuella posterna i en koncerns resultaträkning skiljer sig från de poster som anges i de nämnda punkterna i bilaga 2 till ÅRKL, som avser juridiska personer. Enligt FI:s uppfattning är det därför, inte minst av rättssäkerhetsskäl, nödvändigt att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet tydliggörs vilka poster i ett kreditinstituts och värdepappersbolags koncernredovisning som utgör ”koncernens omsättning” i den föreslagna bestämmelsen.

FI anser vidare att det i föreslagna 15 kap. 8 § första stycket 2 LBF bör förtydligas att överträdelsen måste ha begåtts av det kreditinstitutet som är föremål för beslutet om sanktionsavgift. Detta skulle kunna göras genom att bestämmelsen utformas på följande sätt.

2. tio procent av koncernens omsättning närmast föregående räkenskapsår när det är fråga om överträdelse av lagen (2017:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller 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 och *det kreditinstitut som har begått överträdelsen är ett moderföretag eller dotterföretag i en koncern där moderföretaget är skyldigt att upprätta en koncernredovisning,*

Finansinspektionen noterar också att det i exempelvis 15 kap. 8 § första stycket 2 LBF framgår att bestämmelsen ska gälla när det är fråga om överträdelser mot penningtvättslagen. I andra bestämmelser, exempelvis föreslagna 15 kap. 1 § andra stycket LBF, framgår att bestämmelsen gäller när det är fråga om överträdelse mot penningtvättslagen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av den lagen. FI anser att det inte får råda något tvivel om vilka överträdelser som omfattas och anser att lydelsen i föreslagna 15 kap. 1 § andra stycket LBF bör användas.

Särskilt om sanktioner mot fysiska personer i förhållande till förbudet mot dubbel lagföring och rätten att inte belasta sig själv

Se avsnitt 17.5.5 – s. 433 ff.

Utredningen konstaterar på s. 433 i betänkandet, utan att redovisa någon analys, att en administrativ sanktionsavgift som påförs en fysisk person måste anses som en anklagelse om brott och betraktas som straff i den mening som avses i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Detta aktualiserar, enligt utredningen, frågor om dels dubbelprövningsförbudet i artikel 4 i det sjunde

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1606/2002 av den 19 juli 2002 om tillämpning av internationella redovisningsstandarder.

tilläggsprotokollet till Europakonventionen, dels den rätt att inte belasta sig själv som följer av Europadomstolens praxis.

Frågor om hur administrativa sanktioner ska bedömas ur ett konventionsrättsligt perspektiv har varit föremål för överväganden i ett antal lagstiftningsärenden de senaste åren, inte minst sedan Europadomstolen meddelade sin dom i målet *Zolotuchin mot Ryssland* i februari 2009. Flera av dessa lagstiftningsärenden har avsett just regleringen på finansmarknadsområdet (se t.ex. prop. 2014/15:57 s. 52, prop. 2015/16:26 s. 98 f., lagrådsremissen En uppdaterad fondlagstiftning [UCITS V] s. 96 ff. och SOU 2015:2 s. 560). De överväganden som har gjorts har till stor del avsett tillämpningen av dubbelprövningsförbudet, men i flera fall har även rätten att inte belasta sig själv tagits upp.

Som experten Jenny Lundberg framför i sitt särskilda yttrande (s. 684 i betänkandet) måste frågan om en administrativ sanktion är att bedöma som ett straff, och förfarandet därmed är att anse som en anklagelse om brott i konventionens mening, prövas med utgångspunkt i Europadomstolens praxis. Enligt denna praxis ska prövningen främst göras utifrån de så kallade Engelkriterierna. Som nämnts redovisar utredningen inte någon analys av denna fråga.

I prop. 2015/16:162 gör regeringen bedömningen att införandet av sanktionsavgifter som en möjlig disciplinär åtgärd inte leder till att förfarandet hos Revisorsnämnden blir straffrättsligt i Europakonventionens mening (s. 151). Regeringen konstaterar vidare att en följd av denna bedömning är att konventionens rätt att inte belasta sig själv inte aktualiseras, och att Revisorsnämnden därmed även fortsättningsvis kan besluta om disciplinära åtgärder för en revisor som inte medverkar i nämndens tillsyn på det sätt som nämnden begär (a. prop. s. 152).

Motsatt bedömning har gjorts i lagrådsremissen En uppdaterad fondlagstiftning (UCITS V). På s. 98 i lagrådsremissen uttalar regeringen kortfattat att det kan *antas* att ett påförande av sanktion enligt den där föreslagna regleringen anses som en anklagelse för brott och straff i Europakonventionens mening, samt att dubbelprövningsförbudet därigenom aktualiseras. Regeringen konstaterar vidare att FI:s utredningsbefogenhet, att begära in uppgifter genom att utfärda ett föreläggande som förenas med vite, kan komma att stå i konflikt med skyddet mot att belasta sig själv (s. 100 i lagrådsremissen). Regeringen gör bedömningen att FI i ett ärende om misstänkt överträdelse av bestämmelser i lagen om värdepappersfonder som kan leda till en administrativ sanktion inte bör kunna förelägga företaget eller den fysiska personen i fråga att lämna uppgifter vid äventyr av vite. Något förslag med detta innehåll finns dock inte i lagrådsremissen, eftersom regeringen anser att införandet av en sådan bestämmelse kräver en djupare analys.

Eftersom det i lagrådsremissen saknas en analys av varför de administrativa sanktionerna är att anse som straff i Europakonventionens mening, är det svårt

att se varför olika bedömningar har gjorts i de nämnda lagstiftningsärendena. Flera av de skäl som i prop. 2015/16:162 (s. 150 f.) åberopas till stöd för att sanktionsavgifter mot revisorer *inte* ska anses som straff kan också anföras i fråga om sanktioner mot finansiella företag och ledningen för sådana företag.

I nämnda proposition anges för det första *att* sanktionsavgifter inte kan omvandlas till en frihetsberövande påföljd, *att* disciplinförfarandet syftar till att upprätthålla förtroendet för ett reglerat yrke och inte riktar sig till allmänheten eller en större krets personer utan till en väldefinierad yrkeskår som av fri vilja har underkastat sig tillsynen, *samt att* disciplinåtgärdernas huvudsyfte inte kan anses vara att en felande revisor ska få ett kännbart straff, utan att de ska verka som ett incitament för revisorerna att följa regelverket och att skydda allmänheten från brister i revisionen. Dessa argument gör sig gällande även i fråga om sanktioner mot finansiella företag och deras ledningar.

För det andra framhålls att revisorsdirektivet innehåller bestämmelser som anger att det vid valet av sanktion särskilt ska beaktas graden av samarbetsvilja med tillsynsmyndigheten samt att myndigheten om möjligt ska ta särskild hänsyn till den vinst som överträdelsen har lett till för revisorn eller de kostnader som han eller hon har undviktit. Dessa direktivbestämmelser motsvarar artikel 60.4 f och 60.4 d i det fjärde penningtvättsdirektivet respektive artikel 99c.1 e och 99c.1 d i 2009 års Ucits-direktiv⁶.

I sammanhanget kan även nämnas att Utredningen om ändrade informationskrav på värdepappersmarknaden i sitt delbetänkande gjorde bedömningen att det i fråga om skyldigheten att offentliggöra regelbunden finansiell information kunde hävdas att sanktionsavgiften riktade sig mot en avgränsad och begränsad grupp personer, och att avgifternas begränsade allmängiltighet i det avseendet talade emot att den var att jämföra med en brottsanklagelse (SOU 2014:70 s. 228).

Mot denna bakgrund anser FI att det är mycket angeläget att det tas ett samlat grepp om frågor som avser Europakonventionens påverkan på administrativa sanktioner på finansmarknadsområdet. Den grundläggande frågan som behöver belysas är under vilka omständigheter administrativa sanktioner på finansmarknadsområdet, främst mot finansiella företag under tillsyn och fysiska personer i ledningarna för sådana företag, är att anse som straff i konventionens mening. Detta framstår som särskilt angeläget mot bakgrund av regeringens ställningstaganden i prop. 2015/16:162. I den utsträckning administrativa sanktioner anses utgöra straff i konventionens mening bör också frågor som aktualiseras av rätten att inte belasta sig själv och dubbelprövningsförbudet behandlas. I det förra avseendet är det bland annat nödvändigt att analysera vilka effekter en tillämpning av rätten att inte belasta

⁶ 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.

sig själv får för de praktiska möjligheterna att bedriva tillsyn. Resultatet av en sådan analys kan komma att ha mycket stor inverkan på den finansiella tillsynen. När det gäller dubbelprövningsförbudet behöver bl.a. olika gränsdragningsfrågor mellan tillsynsmyndighet och brottsutredande myndighet klargöras (jfr utredningens uttalande på s. 434 f. i betänkandet om behovet av ett samlat grepp).

Utformning av en ny samordningsfunktion

Se avsnitt 18.5 – s. 472 ff. samt 10 kap. 1 § förslag till lag (2017:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (föreslagna penningtvättslagen) och föreslagna 13–15 §§ förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättsförordningen)

FI är positiv till utredningens förslag om en ny samordningsfunktion. I den nationella riskbedömningen⁷ av penningtvätt var ett av de områden som bedömdes innebära hög risk just strategiska brister i systemet för penningtvättsbekämpning. Dessa strategiska brister innefattade exempelvis förutsättningarna för koordination och synergier mellan parterna i systemet, kunskap om penningtvättshot samt prioritering av penningtvättsbekämpning relativt andra mål. Enligt FI:s uppfattning skulle utredningens förslag om en ny samordningsfunktion minska dessa strategiska brister i systemet för penningtvättsbekämpning.

FI tillstyrker att samordningsfunktionen placeras vid Polismyndigheten.

Övriga synpunkter

Verksamhetsutöwarens riskbaserade rutiner

Se avsnitt 11.4.3 – s.188 f.

Enligt det fjärde penningtvättsdirektivet ska verksamhetsutövarna bland annat ha rutiner för bakgrundskontroller av personal. Av tolkningsnoten till FATF:s rekommendation nr 18 framgår att syftet med sådana bakgrundskontroller är att säkerställa en hög standard bland de anställda. Det framgår varken av rekommendationen eller av direktivet i vilket avseende standarden ska vara hög. Är det fråga om kunskapskrav eller frånvaro av exempelvis brottsbelastning som avses? FI, som föreslås få rätt att meddela föreskrifter om riskbaserade interna rutiner, anser att det behövs förtydliganden av vad en sådan bakgrundskontroll ska omfatta.

FI önskar dessutom förtydligande i fråga om vilka modeller, inom ramen för penningtvättsregelverket, verksamhetsutövarna förväntas utveckla rutiner för modellriskhantering. Det vill säga ett förtydligande om kravet på rutiner riktas

⁷ Penningtvätt – En nationell riskbedömning, FI Dnr 12-13024

mot specifika förväntade modeller eller om kravet ska tolkas som ett generellt krav på rutiner för modellriskhantering i den händelse att verksamhetsutövaren har utvecklat/definierat modeller för exempelvis vissa processer (såsom transaktionsmonitorering) inom ramen för kraven i penningtvättsregelverket.

Utbildning av anställda

Se avsnitt 11.5.1 – s. 190 f. samt 2 kap. 6 § föreslagna penningtvättslagen

FI anser att det bör införas ett krav på att verksamhetsutövarna ska dokumentera den utbildning som de anställda får samt spara uppgifter om vilka anställda som har deltagit i utbildningen. På så sätt kan FI i sin tillsyn kontrollera att verksamhetsutövaren har uppfyllt kravet på utbildning av anställda.

Kravet på identifiering av kunden och kontroll av kundens identitet

Se avsnitt 12.6.2 – s. 227 f. samt 3 kap. 8 § andra stycket föreslagna penningtvättslagen

FI anser att 3 kap. 8 § andra stycket föreslagna penningtvättslagen bör kompletteras med ”även” på följande sätt;

”Om kunden företräds av någon annan person ska åtgärderna för att uppnå kundkännedom enligt första stycket *även* omfatta kontroll av denna persons identitet och behörighet att företräda kunden.”

På så sätt framgår tydligare av bestämmelsen att både fullmaktsgivaren och fullmaktshavarens identiteter ska kontrolleras genom identitetshandlingar, registerutdrag eller på annat tillförlitligt sätt.

Undantag beträffande elektroniska pengar

Se avsnitt 12.11.3 – s. 285 f. och s. 261 författningskommentaren samt 3 kap. 34 § föreslagna penningtvättslagen

FI anser att det bör framgå av bestämmelsen i 3 kap. 34 § föreslagna penningtvättslagen att undantaget inte är tillämpligt om verksamhetsutövaren skulle finna att det föreligger hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det bör således framgå att undantaget inte är absolut.

Eftersom detta är det enda uttryckliga undantag som föreslås ställer sig FI frågande till hur undantaget ska tillämpas i praktiken. Kan verksamhetsutövarna helt avstå från att identifiera och kontrollera kunden och dess verkliga huvudman, samt avstå från att inhämta information om syfte och art? Eftersom verksamhetsutövarna inte är undantagna från skyldigheten att vidta åtgärder för att avgöra om kunden eller kundens verkliga huvudman är en person i politiskt utsatt ställning uppkommer frågan hur verksamhetsutövarna

ska kunna avgöra detta utan att exempelvis identifiera kunden. Räcker det i dessa situationer med att fråga om kunden är en person i politiskt utsatt ställning? Av författningskommentaren framgår dessutom att tillräcklig information alltid måste inhämtas för att avgöra om undantaget är tillämpligt. Vad är det för information som ska inhämtas som verksamhetsutövarna inte undantas från enligt bestämmelsen? FI anser alltså att det finns ett behov av att klargöra hur bestämmelsen ska tillämpas i praktiken.

Särskilt om gemensamma konton som förvaltas av advokater eller andra oberoende jurister

Se avsnitt 12.11.4 – s. 287 ff. samt 3 kap. 35 § föreslagna penningtvättslagen

Utredningen har kommit fram till att det även i den föreslagna penningtvättslagen ska finnas bestämmelser som medger förenklade förfaranden när det gäller verkliga huvudmän bakom gemensamma konton som förvaltas av advokater och biträdande jurister på advokatbyrå. Det förenklade förfarandet kan enbart tillämpas i de fall risken för penningtvätt och finansiering av terrorism i det enskilda fallet bedöms som låg.

FI ifrågasätter om låg risk fortsättningsvis kan anses föreligga i dessa fall. Vid genomförandet av det tredje penningtvättdirektivet i svensk rätt ansågs advokaters klientmedelskonton omfattas av artikel 11.2 b som tillät undantag i kravet på kundkontroll i fråga om verkliga huvudmän bakom gemensamma konton som förvaltas av notarius publicus och andra oberoende jurister. Mot bakgrund härav och med beaktande av advokaters tystnadsplikt infördes i 2 kap. 5 § 9 nuvarande penningtvättslag ett undantag från bestämmelserna om grundläggande åtgärder för kundkännedom. I det fjärde penningtvättsdirektivet finns ingen motsvarande artikel och inte heller nämns gemensamma konton som förvaltas av advokater och andra oberoende jurister i bilaga II, som tar upp faktorer och typer av indikatorer på potentiellt lägre risk.

Dessutom har Brottsförebyggande rådet (Brå) i sin rapport 2015:22 ”Penningtvätt och annan penninghantering” bedömt bland annat användning av klientmedelskonton som en av de mest centrala funktionerna inom ramen för hantering av illegala pengar som rådgivningssektorn möter. Klientmedelskonton används främst vid placering, överföring och investering av vinstmedel. Då pengarna inte ser illegala ut påpekas att det nog är sällan som rådgivare medvetet bidrar till att dölja eller föra över brottspengar.

Mot bakgrund av det som anförts ovan anser FI att det inte framstår som ändamålsenligt att även den föreslagna penningtvättslagen ska innehålla bestämmelser som medger förenklade förfaranden när det gäller verkliga huvudmän bakom gemensamma konton som förvaltas av advokater och biträdande jurister på advokatbyrå.

Gränsöverskridande verksamhet

Se avsnitt 15 – s. 327 ff. och 7 kap. 2 § föreslagna penningtvättslagen samt 18 § 14 penningtvättsförordningen

I 7 kap. 2 § föreslagna penningtvättslagen föreskrivs att en verksamhetsutövare ska vidta åtgärder för att effektivt hantera risken för penningtvätt och finansiering av terrorism om de gemensamma bestämmelser som avses i 1 § samma kapitel inte kan tillämpas vid filialer och majoritetsägda dotterföretag med hemvist utanför EES.

Bestämmelsen genomför delar av artikel 45 i det fjärde penningtvättsdirektivet. Vilka ytterligare åtgärder som ska vidtas framgår dock inte av direktivet. Däremot följer av artiklarna 45.6 och 46.7 i direktivet att de europeiska tillsynsmyndigheterna ska lämna förslag på tekniska standarder som ska antas av kommissionen för bland annat typen av ytterligare åtgärder.

Mot bakgrund av att kommissionen ska besluta om tekniska standarder som gäller direkt i Sverige kan det föreslagna bemyndigandet i 18 § 14 penningtvättsförordningen vara överflödigt.

Central kontaktpunkt för vissa utländska verksamhetsutövare

Se avsnitt 16.6 – s. 340 f.

Av artikel 45.10 och 45.11 i det fjärde penningtvättsdirektivet framgår att kommissionen ska besluta om tekniska standarder som ska ange kriterierna för när det är lämpligt att inrätta en central kontaktpunkt samt vilka funktioner denna bör ha. De tekniska standarderna är ännu inte klara. Utredningen har funnit att med hänsyn till att dessa omständigheter ska antas genom tekniska standarder, som behöver kunna träda i kraft skyndsamt, är det ”lämpligt att dessa kriterier får flyta in i svensk rätt genom myndighetsföreskrifter”.

FI vill med anledning härav påpeka att en teknisk standard är en förordning som alltså gäller direkt i Sverige. Det är inte möjligt för FI att meddela föreskrifter om sådant som regleras i EU-förordningar. Däremot ser FI att vissa kompletterande bestämmelser kan behöva införas i föreskrifter.

Krav på att verksamhetsutövare ska inrätta särskilda system för anmälningar

16.7.6 – s. 346 f.

FI har noterat en felaktig hänvisning till 6 kap. 1 a § LBF i stället för till 6 kap 2 a § LBF som det rätteligen bör vara. Eftersom hänvisningen i betänkandetexten ger ledning till den föreslagna bestämmelsen 8 kap. 5 § penningtvättslagen finner FI anledning att nämna detta.

Tillsyn och sanktioner

Se avsnitt 17 – 9 kap. 1 § andra stycket föreslagna penningtvättslagen

FI anser att det av 9 kap. 1 § andra stycket föreslagna penningtvättslagen bör framgå att även bestämmelser om sanktioner avseende annan verksamhet som inte omfattas av första stycket, finns i de lagar som reglerar dessa verksamhetsutövare.

Dessutom anser FI att rubriken till 9 kap. föreslagna penningtvättslagen bör vara ”Tillsyn och ingripanden” eftersom kapitlet även reglerar ingripanden.

Tillsyn enligt AnmL

Se avsnitt 17.4.4 – s. 365 samt 2 § sista stycket AnmL

FI anser att 2 § sista stycket sista meningen AnmL bör ändras på följande sätt.

”Ett finansiellt institut ska också tas bort ur registret om det anmäler att det inte längre ägnar sig åt verksamhet som omfattas av lagen eller om det på något annat sätt framgår att *registreringspliktig verksamhet* har upphört.”

Anledningen till detta är att när endast ”verksamheten” ska ha upphört får FI problem med att avregistrera företag som får andra tillstånd att driva finansiell verksamhet, exempelvis som konsumentkreditinstitut eller bank. Verksamheten har då inte upphört utan omfattas i stället av ett tillstånd att bedriva verksamhet. Mot denna bakgrund anser också FI att rubriken ska ändras från ”Registrering” till ”Registreringsplikt”.

Sanktioner mot kreditinstitut och finansiella institut

Se avsnitt 17.5.4 – s. 415 f. som hänvisar till avsnitt 17.5.3 s. 394 f.

Utredningen föreslår att ett föreläggande om rättelse som inte förenas med vite ska kunna kombineras med sanktionsavgift. Författningsförslag om detta finns i bland annat föreslagna 12 § lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet och 8 kap. 23 a § lagen (2010:751) om betaltjänster.

Utredningens resonemang synes avse en situation då sanktionsavgift beslutas samtidigt som föreläggandet om rättelse. I praxis har det ansetts inte finnas hinder mot att i ett beslut dels påföra en byggnadsavgift, dels utfärda ett rivningsföreläggande vid vite (MÖD 2014:25). I korthet fann Mark- och miljööverdomstolen att avgiften avsåg en redan begången överträdelse, medan vitet avsåg en underlåtenhet att efterkomma föreläggandet att vidta rättelse. Det kan tilläggas att det i tidigare lagstiftningsärenden har ansetts att ett vitesföreläggande inte hindrar ett senare beslut om sanktionsavgift, under förutsättning att vitet inte har dömts ut (prop. 2009/10:170 del 1 s. 349 f.). Dessa frågor bör belysas under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Se avsnitt 17.5.4 – s. 426 ff. och föreslagna 8 kap. lagen (2005:405) om försäkringsförmedling samt föreslagna 18 kap. 3 § och 3 a § försäkringsrörelselagen (2010:2043)

Försäkringsförmedlare omfattas enbart av penningtvättslagen till den del verksamheten avser livförsäkringar, se 1 kap. 2 § 5 föreslagna penningtvättslagen. I 8 kap. lagen om försäkringsförmedling föreslås bland annat nya bestämmelser som reglerar överträdelser av penningtvättsregelverket. FI anser att det i lagtext bör framgå att dessa bestämmelser enbart gäller för försäkringsförmedlare som omfattas av penningtvättslagen. Det kan exempelvis ske genom en hänvisning till 1 kap. 2 § 5 penningtvättslagen.

Utredningen uttalar på s. 428 att den i fråga om försäkringsrörelselagen ”har valt att genomgående begränsa sitt förslag till överträdelser av penningtvättsregelverket”. I 18 kap. 3 § första stycket och 3 a § försäkringsrörelselagen föreslås nya bestämmelser om vad FI ska ta hänsyn till vid valet av åtgärd och sanktion. Bestämmelserna genomför artikel 60.4 i det fjärde penningtvättsdirektivet. De föreslagna bestämmelserna är inte begränsade till att enbart gälla för överträdelser av penningtvättsregelverket utan ska tillämpas på samtliga sanktionsärenden mot försäkringsföretag. FI anser därför att det i den fortsatta beredningen bör belysas om 18 kap. 3 och 3 a §§ försäkringsrörelselagen är tillämpliga i ärenden som inte avser överträdelser av penningtvättsregelverket.

Se avsnitt 17.5.4 – s. 429 ff. samt föreslagna 23 a § lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen)

I 8 kap. 23 a § betaltjänstlagen föreslås FI få möjlighet att, vid överträdelser enligt 23 § samma kapitel som inte är ringa, även ingripa mot en registrerad betaltjänstleverantör genom beslut om sanktionsavgift. FI uppfattar förslaget som att FI får möjlighet att besluta om sanktionsavgift även i situationer där registrerade betaltjänstleverantörer har kommit tillrätta med sina brister.

FI:s bemyndiganden

Se 18 § 5, 7 och 13 penningtvättsförordningen

Utredningen föreslår att FI i 18 § 13 penningtvättsförordningen ska bemyndigas att meddela föreskrifter om hur handlingar eller uppgifter som använts för att uppnå kundkännedom ska bevaras enligt 5 kap. 1–2 §§ penningtvättslagen.

FI får enligt gällande lydelse av 18 § 11 penningtvättsförordningen meddela föreskrifter om bevarande av uppgifter om granskning och analys av transaktioner enligt nuvarande 3 kap. 1 b § penningtvättslagen. Sådana föreskrifter har meddelats genom FI:s föreskrifter (FFFS:2015:7) om ändring i

Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS:2009:1) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Det nu föreslagna bemyndigandet synes vara mer begränsat än det nuvarande. FI anser att föreskriftsmöjligheten i detta avseende inte bör inskränkas.

FI har också noterat att det föreslagna bemyndigandet i 18 § 5 penningtvättsförordningen ger FI möjlighet att meddela föreskrifter om åtgärder för hur kundkännedom och fortlöpande uppföljning av affärsförbindelsen ska dokumenteras. Detta bemyndigande synes, enligt FI:s bedömning, vara detsamma som det punkten 13. För det fall något annat avses bör detta utvecklas i den fortsatta beredningen.

I 18 § 7 penningtvättsförordningen ges FI möjlighet att meddela föreskrifter om bland annat skärpta åtgärder för kundkännedom enligt föreslagna 3 kap. 17–25 §§ penningtvättslagen, inbegripet tillämpningen av 1 kap. 6 § 5 samma lag. I den senare bestämmelsen definieras person i politiskt utsatt ställning. Det är för FI oklart vad bemyndigandet innebär. Det bör i det fortsatta arbetet med lagstiftningsärendet belysas vad FI avses meddela föreskrifter om.

Lagen om registrering i syfte att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism

Se avsnitt 22.3.3 – s. 543 f. samt 2 § andra stycket förslag till lag (2017:000) om registrering i syfte att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism

Av 2 § andra stycket 1 förslaget till lag om registrering i syfte att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism framgår att lagen inte ska tillämpas i fråga om juridiska personer där det offentliga har ett bestämmande inflytande. Med bestämmande inflytande avses att det offentliga har ett ägande på mer än 50 procent eller på annat sätt kan diktera beslut i alla förekommande frågor.

FI anser att det även i de fall då det offentliga har ett bestämmande inflytande i en juridisk person är av intresse att veta vilka de övriga ägarna är. Således anser FI att endast juridiska personer som är helägda av staten bör omfattas av undantaget.

Avgifter till FI

I 8 kap. 7 § nuvarande betaltjänstlagen och 5 kap. 7 § lagen (2011:755) om elektroniska pengar anges att bland annat betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar ska bekosta FI:s verksamhet med avgifter. Med betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar avses ett aktiebolag eller ekonomisk förening som har fått tillstånd att tillhandahålla betaltjänster enligt 2 kap. betaltjänstlagen respektive 2 kap. lagen om elektroniska pengar. Sådana tillstånd får ges ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening. Eftersom det saknas en hänvisning till utländska betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar har FI inte någon möjlighet att ta ut tillsynsavgifter för utländska betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar som

tillhandahåller tjänster i Sverige genom ombud. Det fjärde penningtvättsdirektivet kräver att varje nationell myndighet ska kontrollera de finansiella företagen som bedriver verksamhet inom myndighetens geografiska tillsynsområde. Det innebär att FI borde ha möjlighet att ta ut avgifter för de institut som FI faktiskt bedriver tillsyn över.

FI föreslår därför att det görs ett tillägg till nuvarande 8 kap. 7 § betaltjänstlagen och 5 kap 7 § lagen om elektroniska pengar så att även utländska betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar omfattas av avgiftsskyldigheten.

Förslag till ändring i lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet

Enligt 7 § lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet (InL) ska ett aktiebolag eller en ekonomisk förening som avser att driva inlåningsverksamhet ansöka om registrering hos FI. Registrering ska ske om vissa krav i lagen är uppfyllda. Det finns inget krav på att FI ska ha skäl att anta att verksamheten kommer att drivas i enlighet med penningtvätsregelverket. Utredningen föreslår att ett sådant krav ska införas i 2 § AnmL, och FI anser att det finns skäl att införa ett motsvarande krav i 7 § InL.

7 § InL skulle då kunna utformas på följande sätt.

”Ett aktiebolag eller en ekonomisk förening som avser att driva inlåningsverksamhet skall ansöka om registrering hos Finansinspektionen. Om företaget uppfyller kraven i 5 § första stycket, 6 § första stycket, 11 och 12 §§, samt om det finns skäl att anta att verksamheten kommer att drivas enligt lagen (2017:000) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen skall registrering ske.”

FINANSINSPEKTIONEN

Per Håkansson
Chefsjurist

Carin Carlsson
Jurist
08-408 985 15