

Via post och e-post till:

Finansdepartementet  
103 33 Stockholm

[fi.registrator@regeringskansliet.se](mailto:fi.registrator@regeringskansliet.se)

2016-04-29

## Remissvar

Er ref: Fi2016/00300/B

Vår ref: 241/2

### Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism – fjärde penningtvättsdirektivet – samband – ny penningtvättslag – m.m. (SOU 2016:8)

Penningtvättsutredningen överlämnade den 1 februari 2016 sitt slutbetänkande "Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism – fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m." till regeringen.

Som ett första led i uppdraget har utredningen haft i uppgift att se över vilka åtgärder som behöver vidtas för att ytterligare effektivisera bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism genom att

- genomföra det fjärde penningtvättsdirektivet i svensk rätt,
- genomföra vad som därutöver krävs för att uppfylla FATF:s rekommendationer samt
- anpassa svensk rätt till den reviderade förordningen om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel.

Som ett andra led i uppdraget har utredningen haft i uppgift att se över den nuvarande penningtvättslagen och genomföra den omstrukturering som bedöms ändamålsenlig.

#### En kortare sammanfattning av förslaget

- Det riskbaserade förhållningssättet ligger alltså till grund för det som sedan utmynnar i de mer konkreta åtgärder en verksamhetsutövare behöver utföra för att minimera riskerna för penningtvätt. Utredningen föreslår bland annat en ny lag om penningtvätt och finansiering av terrorism. Denna har – på grund av svårigheter att tillämpa den gällande lagen – förtydligats på så vis att strukturen har förbättrats och att den blivit mer lättöverskådlig.
- Ett centralt register över verkliga huvudmän ska införas. Registret ska föras av Bolagsverket och kommer att följa av en ny lag. Bolagsverket får även mandat att besluta om sanktioner enligt lagen. Registret kommer att finnas tillgängligt för verksamhetsutövarna och uppgifterna ska lämnas av verksamhetsutövarna själva.

- Möjligheterna att använda sig av förenklade förfaranden stramas upp som en följd av direktivets krav och en tydligare riskbaserad ansats. Förenklade åtgärder ska fortsättningsvis vara möjliga att tillämpa på de områden som i dag är undantagna från vissa kundkännedomsåtgärder. Förenklade åtgärder får dock enbart vidtas om verksamhetsutövare i det enskilda fallet kan konstatera att risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är låg.
- När det gäller skärpta åtgärder, dvs. kundkännedomsåtgärder som ska vidtas i de fall risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är hög, föreslås förändringar bl.a. i det avseendet att skärpta åtgärder som huvudregel alltid ska vidtas med kunder etablerade i s.k. högriskredjeländer som ska identifieras av Europeiska kommissionen.
- Definitionen av person med viktig offentlig funktion, PEP, ändras från en uttömmande uppräkningslista till en exemplifierande uppräkningslista. Utredningen har efter överväganden valt att inte införa något PEP-register.

## Synpunkter

### *Generella kommentarer*

- Inledningsvis önskar Finansbolagens Förening (Finansbolagen) framföra att det är positivt att lagstiftningen får en förbättrad och mer överskådlig struktur. Även om det riskbaserade förhållningssättet sedan tidigare varit centralt kan detta faktum ändå förtydligas. Finansbolagen vill samtidigt påpeka att det från verksamhetsutövarna finns ett stort behov av vägledning, särskilt då regelverket upplevts som svårt att tillämpa i praktiken. Utredningens förslag kommer tyvärr inte tillgodosätta behovet av mer konkret vägledning.

Det är vidare olyckligt att utredningen inte utnyttjade denna möjlighet till förbättring fullt ut. Företrädare från branschen – som är de främsta aktörerna i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism – har inte bjudits in till att delta i utredningen. Oavsett skälen till varför så inte har skett kan konstateras att möjligheten till värdefull input direkt från branschen under utredningstiden inte tillvaratagits.

- FATF:s standarder ligger bakom det fjärde penningtvättsdirektivet och således även den svenska lagstiftningen. I detta skede kan det ifrågasättas hur ett meningsfullt remissarbete uppnås i och med att remissinstansernas synpunkter inhämtas så pass sent i processen. Följden blir att remissinstansernas synpunkter, hur välgrundade de än må vara, inte kan beaktas fullt ut eftersom de helt enkelt begärs in allt försent i processen.
- Direktivet är beslutat på EU-nivå varför det materiella innehållet redan är förutbestämt och ska genomföras i medlemsstaterna. För att kunna bedriva ett remissarbete som är meningsfullt vore det mer lämpat att regeringen inhämtade synpunkter tidigare i processen. Eftersom FATF beslutar om sina standarder långt tidigare bör lämpligen inhämta synpunkter vid en tidpunkt då dessa kan

framföras redan vid förhandlingsarbetet med FATF, eftersom det i det skedet faktiskt kan påverka arbetet som sedermera läggs till grund för ny lagstiftning.

- En grundpelare inom svensk rätt är att lagstiftningen ska vara förutsebar. Finansbolagen har uppmärksammat att utredningen i många delar och i vidlyftiga sammanhang, hänvisar till "närmare bestämmelser i författning av lägre valör." Detta kan med stor sannolikhet tolkas som att regleringen kommer att ske i form av föreskrifter som Finansinspektionen lämnar. En sådan omfattande delegering av central lagstiftning måste kunna ställas högre krav på. Det rör sig om lagstiftning som i detalj ska reglera hur väldigt många företag ska tillämpa lagen. Genom föreskrifter blir förutsebarheten lidande eftersom Finansinspektionen från tid till annan kan ändra central reglering, något verksamhetsutövarna kommer att få ta konsekvenserna av. Detta faktum bör belysas och utredas.
- Finansbolagen vill framhålla att verksamhetsutövare i Sverige har stora tillämpningsproblem. I syfte att ta reda på vad det är som faktiskt krävs av verksamhetsutövarna lägger dessa ned resurser på extern hjälp för att förstå hur bestämmelserna ska tillämpas. En sådan ordning är inte effektiv eller ändamålsenlig. Sverige har i detta avseende inte lyckats med att tillhandahålla verksamhetsutövarna redskapen som krävs för att de på ett effektivt sätt ska kunna bedriva arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. I andra länder, där England kan nämnas som ett exempel, finns en betydligt större medvetenhet om tillämpningssvårigheterna. Detta har bidragit till att det finns vägledning som erbjuds verksamhetsutövarna, med följden att dessa vet vad som förväntas av dem. I Sverige är situationen sådan att verksamhetsutövarna tvingas göra detta på egen hand eftersom varken lagstiftaren eller Finansinspektionen tillgodoser behovet.
- Även om det fjärde penningtvättsdirektivet är ett minimidirektiv, bör i möjligaste mån nationell reglering inte gå längre än vad direktivet kräver. En stor massa av regler innebär inte per automatik att arbetet mot penningtvätt optimeras. Det är enkelt att i dessa tider glömma bort proportionalitetsprincipen – som bör spela en större roll än vad den gör i dagens lagstiftning. Exempelvis kan det inte anses som proportionerligt att ett företag tvingas lägga resurser på att - i en situation som redan inledningsvis kan misstänkas utgöra låg risk – först konstatera att låg risk föreligger i det enskilda fallet, för att därefter kunna utföra sin kundkännedomprocess i mindre omfattning (detta utvecklas under "Omfattningen av åtgärderna för att uppnå kundkännedom"). Redan i det skedet är proportionalitetsprincipen överspelad. Finansbolagen är medvetna om att direktivet kräver detta, men menar att problematiken borde ha lyfts långt tidigare.

#### *Kommentarer kring förslagen*

##### Definitionen av affärsförbindelse

- Definitionen av affärsförbindelse får en ändrad lydelse i syfte att tydliggöra att en sådan kan uppstå även senare än vid den inledande kontakten mellan en verksamhetsutövare och en kund. En affärsförbindelse kan exempelvis uppstå utan att ett regelrätt avtal upprättas, såsom att en kund regelbundet använder sig av en verksamhetsutövarns produkter eller tjänster.

- Finansbolagen anser att den föreslagna definitionen är otydlig. Eftersom en affärsförbindelse kan uppstå efter ett par - än så länge - oklart antal transaktioner medför denna bestämmelse att verksamhetsutövarna nödgas vidta kundkännedomsåtgärder när en kund eventuellt nått upp till gränsen för när en affärsförbindelse ska anses föreligga. Utredningen har inte tagit ställning till när en sådan affärsförbindelse upprättas. Det framgår inte om hur många antal transaktioner som krävs samt om dessa behöver ske inom en viss tidsram. Detta skulle i praktiken kunna innebära att verksamhetsutövare blir skyldiga att genomföra kundkännedomsåtgärder vid transaktioner som understiger beloppsgränsen. Därtill har utredningen inte presenterat något övervägande skäl till varför definitionen behöver ändras. Finansbolagen avstyrker därför den föreslagna ändringen.

#### Kravet på identifiering av kunden och kontroll av kundens identitet

- Det förtydligas att kundkännedomsprocessen omfattar både identifiering och kontroll av identitet. Vidare förs det in en uttrycklig bestämmelse om att även en person som uppger sig företräda kunden ska identifieras och kontrolleras.

I England bland annat, finns en tydligare distinktion mellan "identifiera" och "kontrollera" en kunds identitet. För svensk del är detta något tveksamt då skillnaden mellan en identifiering och en kontroll av en kunds identitet inte är självklar då de kan uppfattas som närmast synonyma och heller inte förklaras i utredningen. I denna del efterfrågas ett förtydligande.

#### Verklig huvudman

- Definitionen av verklig huvudman är enligt förslaget en fysisk person som ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person eller fysisk person till vars förmån någon annan handlar. En ägarandel eller aktieinnehav som överstiger 25 procent ska vara en indikation på direkt ägande. Det föreslås även en rad olika situationer som ska anses utgöra ett indirekt ägande, exempelvis ett ägande som överstiger 25 procent i den juridiska person som i sin tur ägs av ett annat företag och som står under en eller flera fysiska personers eller andra företags kontroll. Vidare ska en verksamhetsutövare som inte kan identifiera den verkliga huvudmannen eller om det finns skälig anledning att anta att den identifierade personen inte är den verkliga huvudmannen betrakta de personer som ingår i kundens styrelse, är VD eller innehar motsvarande funktion som den verkliga huvudmannen.

Finansbolagen är – som tidigare påpekats – angelägen om att den svenska lagen inte ska frångå direktivet. I situationen som indikerar ett direkt ägande bör således av den svenska lagen framgå att en ägar- eller röstandel som överstiger 25 procent ska medföra att en fysisk person anses vara verklig huvudman, i enlighet med direktivet. Vad gäller situationen som beskriver ett indirekt ägande bör det istället förtydligas att endast den som ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person ska anses vara verklig huvudman. Verksamhetsutövarna ska inte behöva identifiera eller kontrollera en verklig huvudman i varje ägarled, vilket blir fallet enligt förslaget.

Beträffande situationen då kundens styrelse, VD eller motsvarande ska anses vara verklig huvudman bör den svenska lagen följa direktivets ordalydelse; artikel 3, punkt 6a) ii, Styrelsen, VD eller motsvarande bör därmed endast kunna betraktas som verklig huvudman i de fall det inte finns grund för misstanke.

- Enligt utredningens förslag ska en verksamhetsutövare identifiera den verkliga huvudmannen och vidta rimliga åtgärder för att styrka dennes identitet (vilket även direktivet anger). Däremot framgår det av lagtexten att verksamhetsutövaren ska vidta åtgärder (notera avsaknaden av ordet rimliga) för att kontrollera den verkliga huvudmannens identitet. Här görs ännu ett avsteg från direktivet och den föreslagna lagtexten bör precis som direktivet ange att rimliga åtgärder ska vidtas.

#### Viktig offentlig funktion

- Enligt förslaget ska uppräknigen av funktioner som kvalificerar en person som en politiskt utsatt person (PEP) vara exemplifierande. Vidare ska definitionen omfatta ledamöter i politiska partier.

Den 1 augusti 2015 trädde nya regler i kraft rörande PEP och att på så kort tid ännu en gång införa nya bestämmelser på området får anses som mindre lyckat. Även om ett direktiv ska införlivas bör lagstiftaren ha haft detta i åtanke eftersom det drabbar verksamhetsutövarna. Verksamhetsutövarna kommer i och med denna förändring återigen att tvingas anpassa sin verksamhet och sina rutiner vilket kommer ta resurser i anspråk.

Beträffande förslaget i sak anser Finansbolagen att följande klargöranden bör göras. Listan över offentliga poster bör förtydligas så till vida att det ska framgå vad för typ av offentlig post som avses. Det bör förslagsvis röra poster på den högsta nationella beslutande nivån i samhället.

Vad gäller införandet av politiska partier i bestämmelsen bör det klargöras vilka partier som avses. Finansbolagen föreslår att det ska avse partier som finns representerade i riksdagen.

Beträffande kretsen av kända medarbetare bör ett förtydligande göras rörande vilka relationer som typiskt sett kan komma att bedömas som en sådan relation som ska omfattas av bestämmelserna i lagen.

#### Omfattningen av åtgärderna för att uppnå kundkännedom

- Utredningen nämner i bestämmelsens andra stycke (3 kap. 13 §) att förenklade åtgärder för kundkännedom blir aktuella när det "står klart" att risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är låg.

Termen "står klart" får närmast vara en situation när verksamhetsutövaren kan bevisa ett ställningstagande, vilket inte bör krävas av en verksamhetsutövare. Termen "stå klart" bör därmed tas bort ur lagtexten eftersom det inte korrelerar mot bestämmelsens första stycke, nämligen att omfattningen av åtgärderna som vidtas ska anpassas efter riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism som kan förknippas med kundrelationen. Istället bör det framgå att kravet vid förenklade åtgärder inte ska gå längre än vad som beskrivs i tredje stycket, nämligen att verksamhetsutövaren vid bedömningen kommer fram till att risken för penningtvätt



är låg. På detta vis finns det en möjlighet för verksamhetsutövaren att tillämpa förenklade åtgärder.

- Beträffande förenklade kundkännedomåtgärder anger utredningen att dessa fortsättningsvis ska kunna tillämpas i fråga om de kunder, produkter och transaktioner som i dag anses förenade med låg risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Med förenklade åtgärder avses att inhämtning av information, bedömning och löpande uppföljning kan ske i mindre omfattning än vid normal eller hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. En förutsättning är dock att verksamhetsutövaren kan bedöma att omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism är låga. Utredningen fastställer också att övervakningen av affärsförbindelsen ska ske så noga att avvikelser kan upptäckas.

Detta innebär att verksamhetsutövarna alltid behöver vidta ett antal åtgärder för att eventuellt kunna landa i att risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är låg och därmed kunna använda de förenklade åtgärderna. Någon katalog som är undantagen finns således inte längre, vilket utredningen inte klart redogjort för. En förändring av detta slag – som får anses vara en större sådan – bör på ett tydligare vis förklaras och lyftas fram.

#### Förslag till lag om registrering i syfte att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism

- Införandet av ett register över verkliga huvudmän är ett välkommet tillskott och underlättar för verksamhetsutövarna. Däremot är det av yttersta vikt att det görs på rätt sätt och att det finns tillgängligt så snart som möjligt.

#### Konsekvensanalys

- Utredningen har inte företagit en konsekvensanalys av mått som man kan förvänta sig i ett förslag av denna dignitet. Det finns ett antal förändringar som i allra högsta grad påverkar verksamhetsutövarna men vars konsekvenser inte fullt ut har redogjorts för. En sådan ordning rimmar inte väl med lagstiftningsprocessen och bör i möjligaste mån undvikas.

**FINANSBOLAGENS FÖRENING**

  
Lars Zacharoff

  
Saud Rana