



2008:2

Tredje penningtvättsdirektivet

– tillsyn och organisation





MISSIV

DATUM
2008-03-17
ERT DATUM
2008-01-17

DIARIENR
2008/19-5
ER BETECKNING
Fi2007/2472
(delvis)

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att utreda om tillsynen av att reglerna om penningtvätt och terrorismfinansiering följs kan samlas på en myndighet

Regeringen har gett Statskontoret i uppdrag att utreda förutsättningarna för och lämpligheten av att på en myndighet – ny eller befintlig – samla den tillsyn som krävs enligt det s.k. tredje penningtvättsdirektivet. Tillsynen, som ska omfatta samtliga aktörer, såväl finansiella som icke-finansiella, ska ordnas ändamålsenligt, effektivt och kostnadsmedvetet.

Statskontoret har anlitat Björn Hasselgren och Petter Persson från KPMG Bohlins AB för att genomföra utredningsarbetet.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Tredje penningtvättsdirektivet – tillsyn och organisation* (2008:2).

Utredningschef Annika Nordlander Finn har beslutat i detta ärende. Direktör Anna Karlgren, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annika Nordlander Finn

Anna Karlgren

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Bakgrund	13
1.1	Första, andra och tredje penningtvättsdirektivet	13
1.2	FATF:s rekommendationer	13
1.3	Genomförandet av tredje penningtvättsdirektivet	14
1.4	Statskontorets uppdrag	18
1.5	Avgränsningar, metod, och arbetssätt	19
2	Tillsynsmyndigheternas organisation och verksamhet	23
2.1	Myndigheter som berörs i arbetet att bekämpa penningtvätt och terrorismfinansiering	23
2.2	Tillsyn över att reglerna om penningtvätt följs	24
2.3	Internationell utblick	32
3	Argument för och emot att samla tillsynsverksamheten vid en myndighet	37
3.1	Vilken verksamhet bör ingå i den framtida tillsynen?	37
3.2	Fördelar med en koncentration av penningtvättstillsynen	38
3.3	Fördelar med en branschspecialiserad tillsyn	43
4	Överväganden och förslag	47
4.1	Tillsynens innehåll, inriktning och organisation	47
4.2	Ekonomiska och övriga konsekvenser	62
	Bilagor	
1	Uppdraget	65
2	Deltagare workshop om penningtvättstillsynen	69

Sammanfattning

Bakgrund

Statskontoret har fått i uppdrag av regeringen att undersöka förutsättningarna för och lämpligheten av att på en myndighet samla den tillsyn som krävs enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG, det så kallade tredje penningtvättsdirektivet.

I Statskontorets uppdrag ska beaktas hur tillsynen avseende samtliga de aktörer, såväl finansiella som icke-finansiella, som omfattas av direktivets olika skyldigheter, kan ordnas på ett ändamålsenligt, effektivt och kostnadsmedvetet sätt. Omfattningen av myndighetens tillsynsansvar ska anges.

Tillsyn kan enligt Statskontorets uppfattning inte ersätta övriga statliga åtgärder inom området och omvänt gäller att t.ex. polisiära utredningsresurser inte kan ersätta tillsynsåtgärder. En rimlig balans mellan de olika statliga åtgärderna saknas i dag enligt vår uppfattning. I FATF:s granskning av Sverige konstateras att Finanspolisen har den kompetens som förutsätts för uppdraget men att myndigheten är underbemannad för att hantera de cirka 10 000 anmälningar om misstänkt penningtvätt som kommer in från företagen under tillsyn. Flera aktörer, utöver Finanspolisen, som vi intervjuat menar i likhet med FATF att det saknas resurser i det granskande och brottsutredande ledet och pekar på betydelsen av att öka dessa insatser för att åstadkomma en effektiv bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering.

Det är enligt Statskontorets mening mot denna bakgrund som regeringen bör överväga förslagen om tillsynens innehåll, former och organisation i det följande. En effektiv tillsyn är en viktig del av åtgärderna då det gäller att framgångsrikt bekämpa förekomsten av penningtvätt. Men tillsynen kan inte ses isolerat utan är en del i en kedja som förutsätter helhetssyn och en väl avvägd balans mellan tillsyn, granskning, underrättelse, utredning och lagförande.

Nuvarande tillsynsmyndigheterna bör även fortsättningsvis ha det operativa tillsynsansvaret

Penningtvättstillsyn förutsätter god kunskap om och förståelse för de marknader som företagen under tillsyn verkar inom. Sådan kunskap och förståelse ger förutsättningar för de ansvariga tillsynsorganisationerna att få det förtroende som är nödvändigt för att kunna utföra tillsynsuppdraget.

Enligt Statskontorets uppfattning skulle det vara mycket svårt för en ny myndighet att bygga upp den kunskap som är nödvändig för att kunna utöva tillsyn över de branscher som regleras i förslaget till ny penningtvättslag. För att kunna utöva en effektiv tillsyn skulle en ny tillsynsmyndighet, vars uppdrag endast omfattar tillsyn enligt penningtvättslagen, behöva bygga upp motsvarande kompetens om de branscher som omfattas av penningtvättslagen som i dag finns vid de nuvarande fyra tillsynsmyndigheterna (Fastighetsmäklarnämnden, Finansinspektionen, Lotteriinspektionen och Revisorsnämnden) och Sveriges Advokatsamfund. Ett sådant uppdrag skulle sannolikt kräva mer resurser än de drygt sju årsarbetskrafter som i dag avsätts för penningtvättstillsynen. Utöver det dubbelarbete som detta skulle medföra kan det uppstå otydligheter om vilken organisation som egentligen har det operativa tillsynsansvaret. Brott enligt brottsbalkens bestämmelser om penninghäleri, eller mot bestämmelserna i penningtvättslagen är ofta kopplade till andra överträdelser inom ramen för respektive myndighets huvudsakliga tillsynsuppdrag.

Ett alternativ skulle istället vara att samla all penningtvättstillsyn till en redan befintlig myndighet. Statskontoret har dock inte funnit att någon myndighet har den breda kunskap eller den roll som förutsätts för att utöva detta samlade uppdrag. Utöver att de möjliga alternativ vi studerat (Bolagsverket, Finansinspektionen och Skatteverket) saknar heltäckande områdeskunskap, så skulle ett samlat ansvar för penningtvättstillsyn innebära potentiella rollkonflikter i förhållande till dessa myndigheters kärnuppdrag.

Statskontoret föreslår därför att Fastighetsmäklarnämnden, Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Revisorsnämnden och Sveriges Advokatsamfund förblir de ansvariga tillsynsorgan för respektive om-

råde i enlighet med det förslag som presenterades i utredningen Genomförandet av tredje penningtvättsdirektivet (SOU 2007:23).

Länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götaland bör få tillsynsansvaret för tillkommande verksamheter

När det gäller de tillkommande verksamheter som enligt tredje penningtvättsdirektivet omfattas av tillsyn m.m. (skatterådgivare, revisorer som inte är auktoriserade eller godkända, vissa oberoende jurister, tillhandahållare av tjänster till bolag, handel med och auktionsförsäljning av värdefull lös egendom i de fall betalning sker kontant till belopp som överstiger 15 000 euro) bör penningtvättstillsynen utövas av länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götaland.

Länsstyrelserna har generell kunskap om tillsynsarbete inom flera olika samhällssektorer. Flera av dessa tillsynsuppdrag knyter redan i dag an till aktuella branscher. Länsstyrelserna är även engagerade i myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet och är därmed väl förtrogna med penningtvättsproblematiken.

Enligt Statskontoret är det rimligt att anta att merparten av de tillkommande fysiska och juridiska personer under tillsyn har sin verksamhet i de tre storstadslänen. I de tre storstadslänen finns även de tre så kallade regionala underrättelsecentrumen som består av personal från polisens kriminalundersättelsetjänst i respektive län, Skatteverket, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan och andra berörda myndigheter. Underrättelsecentrumen arbetar bland annat med att spåra och förhindra ekonomisk brottslighet.

Mot denna bakgrund föreslår Statskontoret att penningtvättstillsynen över de tillkommande branscherna koncentreras till länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götaland.

Samordning som alternativ till tillsynskoncentration

Enligt Statskontorets uppfattning är en utgångspunkt för att tillsynsmyndigorganisationerna ska kunna utöva effektiv tillsyn god kännedom om formerna för och förekomsten av penningtvätt och terrorism-

finansiering. Sådan övergripande och samlad kännedom saknas i dag vid de berörda myndigheterna. Flera av myndigheterna saknar även metoder för att analysera behovet av tillsynsinsatser och kännedom om penningtvättens nationella och internationella utveckling.

För att öka kunskaperna om penningtvättsförekomsten och för att stärka den samlade tillsynen föreslår Statskontoret att en ny samordningsfunktion inrättas. Samordningsfunktion ska fungera som informationsnav, men även vara en brygga och återkoppla kunskap från respektive tillsynsområde. Förmågan att se likheter och skillnader inom respektive tillsynsområde och att betrakta tillsynsuppdragen som delar av en sammanhållen tillsynsprocess är enligt Statskontorets uppfattning en förutsättning för en effektiv penningtvättsbekämpning.

Övriga uppgifter för en sådan samordningsfunktion är:

- En initiativskyldighet då det gäller bekämpandet av penningtvätt.
- Samråd före utfärdande av föreskrifter och allmänna råd som rör penningtvätt och terrorismfinansiering inom respektive myndighets tillsynsområde.
- Utarbeta metodstöd till berörda myndigheter.
- Utbildare av tillsynsmyndigheter och branschaktörer.
- Kontaktyta mellan Finanspolisen och de berörda tillsynsmyndigheterna.
- Stöd i Sveriges deltagande i internationella penningtvättssammanhang.

Samordningsnämnd för penningtvättstillsyn

Samordningsfunktionens uppgifter är så omfattande att det enligt Statskontorets uppfattning bör bildas en särskild nämndmyndighet för dessa uppgifter. Alternativet, som i nuläget skulle vara att organisera uppdraget som ett råd där Finansinspektionen svarar för kansli- och utredningsresurser, kan tolkas som att dessa uppgifter är en angelägenhet för framförallt Finansinspektionen.

I instruktion och regleringsbrev för den nya nämnden bör det tydligt framhållas att myndighetens uppdrag är samordning av penningtvättstillsynen. Den operativa penningtvättstillsynen är även fortsättningsvis ett ansvar för Fastighetsmäklarnämnden, Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Revisorsnämnden, de utpekade länsstyrelserna och Sveriges Advokatsamfund.

När det gäller ledningsform för en sådan samordningsmyndighet anser Statskontoret att det finns flera argument som talar för att myndigheten bör organiseras som en nämndmyndighet med Finansinspektionen som värmyndighet.

Enligt Statskontorets förslag bör samordningsnämnden organiseras som en försöksverksamhet. Det innebär att verksamheten bör utvärderas och omprövas efter fem år. Om det visar sig att det finns behov av att samla penningtvättstillsynen vid en myndighet, alternativt att behovet av myndighetssamordning överskattats bör nämndens verksamhet avvecklas. Förslaget med försöksverksamhet ligger även i linje med FATF:s rekommendation att Sverige i större utsträckning ska utvärdera effektiviteten av de svenska penningtvättssatsarna.

Nämndens verksamhet bygger på aktivt deltagande

En förutsättning för ett effektivt samordningsarbete är att cheferna för ovan nämnda tillsynsmyndigheter företräder sin organisation i nämnden. Följaktligen bär detta även regleras i nämndens instruktion. Samma bör gälla för Sveriges Advokatsamfund som normalt kan förväntas företrädas av organisationens generalsekreterare.

När gäller att leda myndighetens arbete föreslår Statskontoret att regeringen utser en extern ordförande. Statskontoret bedömer att såväl nämndens verksamhet som den tillkommande uppgiften vid de tre länsstyrelserna inledningsvis bör finansieras med anslag.

1 Bakgrund

1.1 Första, andra och tredje penningtvättsdirektivet

År 1991 antog EU ett direktiv om åtgärder mot penningtvätt. Direktivet införlivades 1994 i svensk rätt genom lag (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt. År 2001 kom ett ändringsdirektiv till det tidigare direktivet. Ändringen innebär att fler fysiska och juridiska personer omfattas av direktivet, såsom advokater, fastighetsmäklare och revisorer. De nya reglerna trädde i kraft den 1 januari 2005. I augusti 2005 antog kommissionen ett tredje penningtvättsdirektiv (2005/60/EG).

År 1989 bildade länderna i den så kallade G-7 gruppen ett internationellt organ mot penningtvätt, Financial Action Task Force (FATF). Det tredje penningtvättsdirektivet bygger i huvudsak på de rekommendationer som utfärdats av FATF och önskemålen om att gemenskapsregleringen ska harmoniera med FATF:s globala arbete.

1.2 FATF:s rekommendationer

Sverige har deltagit i FATF:s arbete sedan starten. Efter händelserna i USA den 11 september 2001 har FATF:s mandat utvidgats till att omfatta även bekämpning av terrorismfinansiering. FATF har utfärdat 40 rekommendationer som avser att förbättra de nationella rättssystemen för bekämpning av penningtvätt. Rekommendationerna innehåller bland annat bestämmelser om hur finansiella institut ska agera för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt. FATF har också antagit nio rekommendationer för bekämpning av terrorismfinansiering som bland annat behandlar regler för att skärpa kontrollen av transaktioner över gränserna. FATF:s rekommendationer syftar till att stärka det internationella samarbetet då penningtvätt och terrorismfinansiering i stor utsträckning anses vara gränsöverskridande företeelser.

I syfte att bekämpa finansiering av terrorism har EU genom EG-förordningar genomfört ett par av de nio specialrekommendationer som

FATF har antagit. FATF gör även utvärderingar av hur olika länder uppfyller de 40 respektive nio rekommendationerna och rapporterar de brister som finns i ländernas finansiella system. FATF genomförde en utvärdering av Sverige under år 2006. Resultatet av denna granskning presenterades i rapporten Third Mutual Evaluation/Detailed Assessment Report Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism (17 February 2006).

I FATF-rapporten understryks behov av förbättringar då det gäller den svenska penningtvättsbekämpningen. Som exempel framhålls att Sverige saknar en övergripande riskanalys när det gäller penningtvätt och terrorismfinansiering. När det gäller tillsyn och samordning mellan förebyggande, granskande och lagförande åtgärder konstaterar FATF att samordning sker mellan de berörda myndigheterna, men att detta arbete i större utsträckning kan fokuseras på penningtvätt och terrorismfinansiering.

FATF konstaterar att det finns förbättringspotential när det gäller policykoordinering mellan de myndigheter som arbetar med bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering. FATF efterlyser även en översyn av effektiviteten i den svenska penningtvättsbekämpningen.

1.3 Genomförandet av tredje penningtvättsdirektivet

I februari 2006 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att analysera hur EU:s tredje direktiv ska genomföras i svensk rätt. I mars 2007 redovisades uppdraget i betänkandet Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet (SOU 2007:23).

Lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt

De åtgärder som syftar till att företag inte ska medverka till transaktioner som innebär penningtvätt, återfinns i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt, härafter kallad penningtvättslagen. Straffstadgandena för den som dömts för brott som kan utgöra penningtvätt återfinns i brottsbalken och på annat håll i strafflagstiftningen.

Enligt betänkandet föreslås följande branscher omfattas av lag om åtgärder mot penningtvätt:

- Bank- eller finansieringsrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.
- Livförsäkringsrörelse.
- Verksamhet av det slag som beskrivs i 1 kap. 3 § lagen (1991:981) om värdepappersrörelse.
- Verksamhet som kräver anmälan till eller ansökan hos Finansinspektionen enligt lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet eller lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet.
- Försäkringsförmedling enligt lagen (2005:405) om försäkringsförmedling, såvitt avser sådan verksamhet rörande livförsäkring.
- Verksamhet för utgivning av elektroniska pengar enligt lagen (2002:149) om utgivning av elektroniska pengar.
- Fondverksamhet enligt lagen (2004:46) om investeringsfonder.
- Verksamhet som fastighetsmäklare med fullständig registrering enligt fastighetsmäklarlagen (1995:400).
- Verksamhet för kasinospel enligt kasinolagen (1999:355).
- Yrkesmässig revisionsverksamhet eller verksamhet som består i att yrkesmässigt tillhandahålla bokföringstjänster.
- Yrkesmässig verksamhet som består i att lämna råd i avsikt att påverka storleken på en skatt eller avgift (skatterådgivare).
- Yrkesmässig verksamhet som, utan att omfattas av annan verksamhet i denna lag, består i bildande av bolag eller andra juridiska personer eller försäljning av nybildade aktiebolag.
- Fysiska och juridiska personer som driver yrkesmässig handel med eller auktionsförsäljning av antikviteter, konst, ädelstenar, metaller, skrot, transportmedel eller andra varor i de fall betalning görs kontant med ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer.

I betänkandet föreslås att penningtvättslagen behålls i sina huvuddrag. Lagens rubrik föreslås ändras till lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Syftet med lagen utökas till att förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Med finansiering av terrorism avses sådan brottslighet som anges i den så kallade finansieringslagen (2002:444).

Bestämmelserna i penningtvättslagen om granskning, uppgiftsskyldighet och meddelandeförbud föreslås kvarstå. Det innebär att ovanstående aktörer utan dröjsmål eller efter granskning ska rapportera misstänkt penningtvätt och terrorismfinansiering till Finanspolisen, en enhet inom Rikspolisstyrelsen, (RPS).

Riskbaserad utgångspunkt

Det tredje penningtvättsdirektivet har en riskbaserad utgångspunkt. Det innebär att direktivet i grunden utgår från att riskerna skiljer sig åt mellan olika länder, kunder, verksamhetsområden och att förändringar i transaktionstyper kan ske över tiden. Resurserna för att bekämpa penningtvätt ska användas där behoven finns. Kraven som ställs på dem som omfattas av bestämmelserna är att företagen under tillsynen ska ha tillräckliga rutiner och tillräcklig kunskap för att kunna bedöma om en situation innebär en risk för penningtvätt eller terrorismfinansiering och att sedan agera därefter.

Enligt utredningen är verksamhetsutövarna själva de bästa analytikerna av sin egen verksamhet. Det beror på att de bäst känner sin verksamhet och sina kunder. Begreppet ”Känn din kund” används inom den finansiella sektorn, men föreslås i utredningen bli tillämpligt för alla som omfattas av penningtvättslagen.

Ett generellt krav på verksamhetsutövaren är att denna ska ha rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt liksom att de anställda ska få behövlig information och utbildning för ändamålet. Dessa krav betonas ytterligare i betänkandet. Därutöver innehåller lagen nya, mer detaljerade, regler om vad ”Känn din kund” innebär. Denna princip innebär att kunden ska identifieras, det ska vara klart vad affärsförbindelsen syftar till och affärsförbindelsen ska också kunna följas upp. ”Känn din kund” innebär därtill att man ska känna

även den kund som inte är den som framträder, den person som i lagen kallas den verkliga huvudmannen. Innebörden är, när det gäller juridiska personer, att ägarskapsförhållande och kontrollstruktur ska framstå som klara innan affärsförbindelsen eller transaktionen inleds. Kunden ska enligt huvudregeln kontrolleras innan affärsförbindelsen eller den enstaka transaktionen genomförs. Konsekvensen, enligt utredningen Genomförandet av tredje penningtvättsdirektivet, av att en kund inte kan identifieras på ett tillräckligt tillförlitligt sätt är att affärsförbindelsen inte ska inledas eller att transaktionen inte ska utföras.

Tillsyn och samverkan mellan myndigheter

Enligt utredningen bör tillsynen av att reglerna om penningtvätt och terrorismfinansiering följs öka såväl inom som utanför den finansiella sektorn. Enligt gällande lagstiftning har dock endast Finansinspektionen ett uttryckligt tillsynsuppdrag. Utredningen föreslår att godkända och auktoriserade revisorer och fastighetsmäklare framgent bör stå under tillsyn av Revisorsnämnden respektive Fastighetsmäklarnämnden. Kasinon bör även i framtiden vara föremål för tillsyn från Lotteriinspektionen. Övervakningen av att kraven enligt penningtvättslagen uppfylls utövas även i framtiden av Sveriges Advokatsamfund beträffande advokater och biträdande jurister.

I betänkandet förslags att Finansinspektionen skulle åläggas tillsynsuppgifter enligt penningtvättslagen beträffande viss icke-finansiell verksamhet: skatterådgivare, revisorer som inte är auktoriserade eller godkända, vissa oberoende jurister, tillhandahållare av tjänster till bolag, handel med och auktionsförsäljning av värdefull lös egendom i de fall betalning sker kontant till höga belopp (15 000 euro och däröver). Finansinspektionen föreslogs dessutom få ett särskilt samordnings- och informationsansvar i förhållande till övriga tillsynsmyndigheter och därigenom bli ett nav i arbetet med att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

Finanspolisens roll framhålls i betänkandet som betydelsefull när det gäller informationsspridning till berörda tillsynsmyndigheter och återkoppling till enskilda aktörer som lämnat uppgifter. Enligt utredningen är det ändamålsenligt att de berörda branscherna involveras i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta skulle kunna ske i samrådsorgan för branscher och myndigheter. I betänkandet precise-

ras däremot inte dessa former ytterligare. Utredningen överväger även en nationell strategi för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism utan att precisera vad en sådan skulle innehålla.

Remissbehandlingen

Bestämmelserna i betänkandet föreslogs träda i kraft den 15 december 2007. I remissbehandlingen framfördes dock invändningar mot flera av förslagen i betänkandet. Flera av remissinstanserna inom det finansiella området ifrågasatte bland annat lämpligheten i att låta Finansinspektionen bli ansvarig tillsynsmyndighet för oberoende jurister, oberoende revisorer, skatterådgivare och så kallade bolagsbildare och för fysiska och juridiska personer som hanterar kontanta belopp över 15 000 euro. Förslagen ansågs enligt dessa remissinstanser stå i konflikt med innehållet i betänkandet Framtida finansiell tillsyn (SOU 2003:22). I denna utredning framhålls att Finansinspektionen i sin verksamhet ska ha tydlig fokus på den grundläggande finansiella tillsynens samhällsekonomiska mål. Betänkandet har inte formellt behandlats i någon proposition men har ändå kommit att ligga till grund för utvecklingen av Finansinspektionens verksamhet under senare år.

Flera remissinstanser ifrågasatte även om det var lämpligt att lägga den utökade tillsynsuppgiften på Finansinspektionen och ifrågasatte om inspektionen hade den branschkunskap som är en förutsättning vid tillsyn över oberoende jurister, oberoende revisorer, skatterådgivare och så kallade bolagsbildare och för fysiska och juridiska personer som hanterar kontanta belopp över 15 000 euro.

1.4 Statskontorets uppdrag

Regeringen har den 17 januari 2008 uppdragit åt Statskontoret att utreda ett antal frågor kopplade till organiseringen av tredje penningtvättsdirektivet. Uppdraget återges i bilaga 1.

I regeringens uppdrag ingår att undersöka förutsättningarna för och lämpligheten av att på en myndighet samla den tillsyn som krävs enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG. Här ska beaktas hur tillsynen avseende samtliga de aktörer, såväl finansiella som icke-finansiella, som omfattas av direktivets olika skyldigheter, kan ordnas

på ett ändamålsenligt, effektivt och kostnadsmedvetet sätt. Omfattningen av myndighetens tillsynsansvar ska anges och internationella erfarenheter av tillsynsverksamhet på området ska beaktas.

Vidare ska frågan om ansvaret för och hanteringen av sanktioner ingå, särskilt i fråga om verksamheter som kommer att stå under tillsyn av annan myndighet eller ett annat organ med avseende på andra förhållanden än penningtvätt och finansiering av terrorism. Om vissa verksamheter av särskilda skäl bör läggas utanför en gemensam tillsyn, som kan vara fallet med advokater och revisorer, ska också redovisas hur en ändamålsenlig och effektiv tillsyn och sanktionshantering kan ordnas för sådana verksamheter.

Konsekvenser för tillsynen av att en skyldighet införs för handlare som avser att utföra kontanta transaktioner på höga belopp att anmäla sig och underkasta sig penningtvättsbestämmelserna ska belysas. I uppdraget ingår även att föreslå organisation för tillsynsverksamheten och att redovisa kostnader och finansiering. I uppdraget ingår vidare att beakta de ekonomiska och andra konsekvenser som ett förslag att samla tillsynen på en myndighet får för andra myndigheter, samarbetet mellan myndigheterna och eventuella sekretessproblem.

1.5 Avgränsningar, metod, och arbetssätt

Som framgår ovan rör Statskontorets grunduppdrag organisation av tillsynsuppgiften. Organiseringen av tillsyn är i sin tur sammankopplad med det legala stöd som finns i penningtvättslagen och övrig branschspecifik lagstiftning. Då de förslag till ändringar i penningtvättslagen som presenterades i tredje penningtvättsdirektivet fortfarande är under beredning i Regeringskansliet är det i nuläget oklart vilket framtida rättsligt mandat de berörda myndigheterna kommer att ha i tillsynsarbetet. Det förhållandet, och den korta utredningstid som stått till vårt förfogande, betyder att vi inte har kunnat behandla uppdragets fråga om ansvaret för och hanteringen av sanktioner.

Statskontoret har i arbetet utgått från de förslag till ändringar i penningtvättsregleringen som presenterades i Genomförandet av tredje penningtvättsdirektivet. En ytterligare utgångspunkt i arbetet har varit

att hitta en organisationslösning som går att implementera vid årsskiftet 2008/09.

Analysen bygger huvudsakligen på kvalitativt material. Vi har genomfört en till tre intervjuer med var och en av de myndigheter och organisationer som på olika sätt berörs av arbetet med att bekämpa förekomsten av penningtvätt och terrorismfinansiering. Dessa myndigheter och organisationer är Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Fastighetsmäklarnämnden, Finansinspektionen, Finanspolisen, Lotteriinspektionen, Skatteverket, Sveriges Advokatsamfund och Åklagarmyndigheten. Utöver detta har kompletterande intervjuer genomförts med branschorganisationer såsom Svenska bankföreningen, tidigare svenska FATF-ledamöter och enskilda företag som står under tillsyn enligt nu gällande regler. Företagen under tillsyn har intervjuats främst i syfte att få förståelse för hur deras praktiska arbete ser ut då det gäller att förhindra att verksamheten används för penningtvätt.

Utöver att intervjua ovanstående aktörer har vi genomfört dokumentstudier av relevant material. Här avses framförallt rapporter om penningtvätt och terrorismfinansiering, föreskrifter och allmänna råd från de berörda myndigheterna, FATF-underlag och återrapporteringsunderlag från de berörda myndigheterna. De berörda myndigheterna har även bidragit med vissa beräkningar angående kostnaderna för befintliga och framtida tillsynsuppgifter.

Vi har vidare genomfört en internationell utblick för att se hur tillsynsuppdraget är organiserat i Danmark, Finland och Storbritannien. Denna analys bygger dels på telefonintervjuer, dels på beskrivningar i befintligt material i form av propositioner och annat offentligt material.

Metodologiskt har Statskontoret arbetat med en perspektivstudie där det handlar om att väga för- och nackdelar med tre organiseringsalternativ. Dessa organiseringsalternativ är:

- (1) Att samla tillsynen på en befintlig myndighet.
- (2) Att tillskapa en ny myndighet för att utföra tillsynsarbetet.

(3) Att utgå ifrån det organisationsförslag som presenterades i betänkandet och överväga hur man skulle kunna åstadkomma utvecklad samverkan mellan de berörda aktörerna.

Utöver intervjuerna arrangerade Statskontoret den 5 mars 2008 en workshop med de berörda myndigheterna. Vid denna workshop presenterades våra då preliminära slutsatser och huvuddragen i det förslag till ny organisation för tillsynen av penningtvätt och terrorismfinansiering som redovisas i kapitel 4. Vid workshopen gavs de berörda aktörerna möjlighet att kommentera slutsatser och förslag. De synpunkter som framkom vid workshopen har i allt väsentligt arbetats in i denna rapport. Utredningstiden har däremot inte möjliggjort faktagranskning från berörda myndigheter och organisationer.

En lista på de myndigheter och organisationer som deltog i denna workshop finns i bilaga 2.

I de frågor som berört länsstyrelsernas tillsynsuppdrag har vi haft kontakter och samrått med länsstyrelsernas samordningsgrupp för juridik.

2 Tillsynsmyndigheternas organisation och verksamhet

2.1 Myndigheter som berörs i arbetet att bekämpa penningtvätt och terrorismfinansiering

I dag har ett tiotal myndigheter uppgifter som rör bekämpningen av penningtvätt och terrorismfinansiering. Det finns flera sätt att kategorisera dessa myndigheter. Utredningen om åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering gör i sitt betänkande följande indelning:

- Myndigheter med tillsyns- och kontrolluppgifter.
- Myndigheter med uppgift att utreda brottslighet på penningtvättsområdet.
- Myndigheter med uppgift att lagföra brott.
- Myndigheter med uppgift att förebygga brottslighet på området.

En alternativ indelning, som delvis även används i betänkandet, är myndigheter med tillsyns- och kontrolluppgifter respektive myndigheter med utredande- och lagförande verksamhet. Till gruppen tillsyns- och kontrolluppgifter hör Fastighetsmäklarnämnden, Finansinspektionen, Lotteriinspektionen och Revisorsnämnden. Även Sveriges Advokatsamfund utövar tillsyn och kontroll inom ramen för penningtvättslagen. Detta tillsynsuppdrag utför Sveriges Advokatsamfund som så kallat självreglerande branschorgan. Övriga myndigheter med uppdrag att bekämpa penningtvätt och terrorismfinansiering är Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Finanspolisen, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

2.2 Tillsyn över att reglerna om penningtvätt följs

Ett vedertaget sätt att beskriva olika former och omfattning av tillsyn är att skilja på direkt och indirekt tillsyn (det senare även kallat systemtillsyn).¹ Direkt tillsyn innebär att tillsynsorganet själv utför tillsynen, vilket bland annat sker igenom inspekterande kontroller. Den indirekta tillsynen innebär att myndigheten granskar internkontrollsystem hos företagen under tillsyn för att se att dessa har vidtagit tillräckliga åtgärder för att uppnå regelefterlevnad.

Enligt penningtvättslagens 4 § ska företagen under tillsyn kontrollera identiteten hos den som vill inleda en affärsförbindelse. Företagen under tillsyn ska enligt lagens 9 § även granska alla transaktioner som skäligen kan antas utgöra penningtvätt. För att kunna åstadkomma detta ska den fysiska eller juridiska personen enligt 13 § ha rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och ska svara för att de anställda får behövlig information och utbildning för ändamålet. Ovanstående gäller i dag för samtliga tillsynsmyndigheter, det vill säga Fastighetsmäklarnämnden, Finansinspektionen, Lotteriinspektionen och Revisorsnämnden.

Det är svårt att dra en tydlig gräns mellan vad som är direkt eller indirekt tillsyn då det gäller penningtvätt. Tillsynen enligt lagen om åtgärder mot penningtvätt kan sägas innehålla inslag av både direkt och indirekt tillsyn. Utgångspunkten är indirekt tillsyn. Det är företaget under tillsyn som svarar för att rapportera misstänkt penningtvätt till Finanspolisen och att de har tillräckliga rutiner och system för sådan inrapportering.

Den indirekta tillsynen kan sägas innebära att Fastighetsmäklarnämnden, Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Revisorsnämnden och Sveriges Advokatsamfund enligt 3 § penningtvättslagen undersöker vilka rutiner företaget under tillsynen har för att säkerställa att verksamheten inte utnyttjas för penningtvätt och att företaget under tillsynen kontrollerar identiteten hos den som vill inleda en affärsförbindelse.

¹ Statlig tillsyn Granskning på medborgarnas uppdrag (SOU 2002:14)

Finansinspektionen har ett något större ansvarsområde. Enligt penningtvättslagens 12 § ska Finansinspektionen underrätta Rikspolisstyrelsen eller den polismyndighet som regeringen bestämmer om myndigheten vid en inspektion av en fysisk eller juridisk person eller på annat sätt får kännedom om transaktioner som kan antas utgöra penningtvätt.

I betänkandet Genomförandet av tredje penningtvättsdirektivet föreslås denna underrättelseskyldighet även gälla för de övriga tillsynsmyndigheterna Fastighetsmäklarnämnden, Lotteriinspektionen och Revisorsnämnden.

2.2.1 Fastighetsmäklarnämnden

Tillsynens form och omfattning

Fastighetsmäklarnämnden är enligt förordning (2007:1040) med instruktion för Fastighetsmäklarnämnden förvaltningsmyndighet för frågor om registrering, tillsyn och disciplinära åtgärder som rör fastighetsmäklare. Fastighetsmäklarnämnden har tillsynsansvar för enskilda fastighetsmäklare.

Fastighetsmäklarnämnden saknar rätt att granska mäklarföretag, utan granskar endast enskilda mäklare. Det innebär att ingen tillsyn sker av mäklarföretagens rutiner och processer. Tillsynen bedrivs uteslutande i samband med granskning av enskilda ärenden. Sådan granskning initieras normalt endast på förekommen anledning efter att kritik framförts mot mäklare, till exempel av säljare eller köpare. Fastighetsmäklarnämnden har dock lagligt stöd att företa granskningar.

Penningtvättstillsynen består i att begära ut de handlingar som ska upprättas (identitetskontroll) vid köp av fast egendom för att säkerställa att sådan identifiering gjorts. Vid fastighetsförmedling uppges motiven vara att köpa eller sälja en fastighet. Ingen närmare granskning av misstänkt penningtvätt anses därför vara påkallad. Att känna kunden begränsas enligt Fastighetsmäklarnämnden till skyldigheten att klarlägga kundens identitet.

Fastighetsmäklarnämndens föreskriftsrätt begränsar sig till formalia. Det är till exempel krav på mäklarutbildning, frågor om avgifter och

utformning av intyg. När det gäller penningtvätt har myndigheten endast getts möjlighet att utfärda allmänna råd. Sådana finns även när det gäller fastighetsmäklarnas skyldigheter beträffande rapportering av misstänkt penningtvätt (Åtgärder mot penningtvätt 2005:1). Utöver granskningen av enskilda fastighetsmäklare och de allmänna råden lämnar Fastighetsmäklarnämnden även viss information som rör penningtvätt, bland annat informationsblad och liknande. Företrädare för myndigheten har även tidigare föreläst vid branschsammankomster och liknande. I väntan på implementeringen av tredje penningtvättsdirektivet företar Fastighetsmäklarnämnden ingen ytterligare tillsyn i syfte att bekämpa penningtvätt.

Organisation och resurser

Tillsynen av penningtvätt är integrerad i Fastighetsmäklarnämndens övriga tillsynsverksamhet. Det finns således inga handläggare som uteslutande arbetar med penningtvätsfrågor. Myndigheten bedömer att de avsätter uppskattningsvis 320 timmar per år för tillsyn av penningtvätt, vilket motsvarar cirka 0,20 årsarbetskrafter.

Fastighetsmäklarnämnden har haft ett visst informationsutbyte med Finanspolisen och Finansinspektionen men samverkar inte strukturerat med några av de myndigheter som har ett tillsynsansvar enligt penningtvättslagen. Fastighetsmäklarnämnden framhåller dock att det finns behov av ytterligare samverkan och återkoppling mellan de berörda myndigheterna.

Enligt Fastighetsmäklarnämnden finns det flera förtjänster med att ha den generella tillsynen över fastighetsmäklare och tillsynen enligt lagen om penningtvätt i en och samma myndighet. En konsekvens av att bryta ut penningtvättstillsynen ur Fastighetsmäklarnämnden skulle vara att regleringen av fastighetsmäklarna delades upp på flera myndigheter. En sådan uppdelning skulle i sin tur innebära att fastighetsmäklarnas förtroende för myndigheten skulle kunna skadas. Fastighetsmäklarnämnden menar även att det skulle bli problematiskt att samordna tillsynen och rapporteringen mellan de två myndigheterna, Fastighetsmäklarnämnden och en penningtvättstillsyn.

2.2.2 Finansinspektionen

Tillsynens form och omfattning

Finansinspektionen svarar enligt förordning (2007:841) med instruktion för Finansinspektionen för tillsynen, regelgivningen och tillståndsprövningen i fråga om finansiella marknader och finansiella företag. Finansinspektionen är den enda av tillsynsmyndigheterna som i dag har ett uttalat uppdrag enligt penningtvättslagen. Om Finansinspektionen vid en inspektion av en fysisk eller juridisk person eller på annat sätt får kännedom om transaktioner som kan antas utgöra penningtvätt, ska inspektionen enligt 12 § penningtvättslagen underrätta Rikspolisstyrelsen eller den polismyndighet som regeringen bestämmer om transaktionerna.

Finansinspektionens tillsyn grundas, förutom på penningtvättslagstiftningen, på de föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt som myndigheten ger ut (Föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall FFFS 2005:5).

Innehållet i tillsynen fokuserar huvudsakligen på hur processer och rutiner för rapportering av misstänkt penningtvätt är utformade hos nedanstående finansiella aktörer:

- Banker
- Kreditmarknadsbolag
- Värdepappersbolag
- Fondbolag
- Livförsäkringsbolag
- Försäkringsförmedlare
- Inlåningsföretag
- Företag som ger ut elektroniska pengar, tillhandahåller betalningsöverföring, valutaväxling och/eller bedriver annan finansiell verksamhet.

Penningtvättstillsynen bedrivs såväl genom den löpande tillsynen av ovanstående företag/utförare som genom särskild tillsyn som endast fokuserar på misstänkt penningtvätt. Tillsynen är inte generell utan

görs genom stickprov, vilka utformas enligt riskbedömningar av kända problemområden. Målsättningen är dock att minst 25 procent av Finansinspektionens undersökningar ska innefatta rutiner för inrapportering av penningtvätt.

Organisation och resurser

De resurser som avsätts för tillsyn av penningtvätt finns integrerade i tillsynsorganisationen där myndighetens cirka 150 medarbetare samtidigt med den generella tillsynen granskar det aktuella företaget under tillsyns rutiner för inrapportering av misstänkt penningtvätt. Utöver dessa inspektörer finns det vid enheten för marknadsövervakning fyra personer som särskilt arbetar med analys och reglering av penningtvättstillsyn. En förutsättning för att kunna bedriva en effektiv tillsyn av penningtvättslagen är enligt Finansinspektionen förståelse för affärsmodell och arbetssätt i den bransch som granskas. Genom tillsynen över de finansiella aktörerna anser Finansinspektionen att de i dag har denna förståelse.

Finansinspektionen saknar i stor utsträckning formaliserad samverkan med andra myndigheter med tillsynsansvar enligt penningtvättslagen. Finansinspektionen har huvudsakligen kontakt med Finanspolisen och med några av de myndigheter som ingår i det så kallade Ekorådet. I Ekorådet ingår, utöver Finansinspektionens generaldirektör riksåklagaren, generaldirektören för Ekobrottsmyndigheten, rikspolischefen, generaltulldirektören, generaldirektören för Brottsförebyggande rådet, generaldirektören för Skatteverket, rikskronofogden, generaldirektören för Bolagsverket och generaldirektören för Lotteriinspektionen.

Ekorådets uppgift är att effektivisera kampen mot den ekonomiska brottsligheten genom informationsutbyte, överläggning och samordning mellan berörda statliga myndigheter och genom samverkan mellan dessa myndigheter och kommuner, näringsliv och organisationer. Syftet är också att ge regering och riksdag underlag för åtgärder mot den ekonomiska brottsligheten. Ekorådets verksamhet regleras i förordning (1997:899) om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet.

Enligt Finansinspektionen finns det dock ett behov av att öka graden av samordning, såväl mellan Finansinspektionen och de övriga till-

synsmyndigheterna som mellan Finansinspektionen och de brottsutredande och lagförande myndigheterna.

2.2.3 Lotteriinspektionen

Tillsynens form och omfattning

Lotteriinspektionen är enligt förordning (2007:756) förvaltningsmyndighet för frågor om spel och lotterier. I penningtvättslagen framhålls kasinon som en av de verksamheter som omfattas av lagen. Lotteriinspektionen bedriver normalt ingen penningtvättstillsyn av andra former av spel än kasinospel, trots att penningtvätt enligt myndigheten kan antas ske även inom andra spelformer.

Lotteriinspektionens tillsyn består huvudsakligen av kontroller av att kasinon följer regler för hantering av misstänkt penningtvätt, det vill säga inrapportering till Finanspolisen. Det innebär att Lotteriinspektionen gör månatliga uppföljningar av i vilken utsträckning kasinon rapporterar misstänkt penningtvätt. Myndigheten gör även platsbesök och ger viss information till kasinopersonal.

Lotteriinspektionen har i dag ingen föreskriftsrätt för kasinoverksamhet. Inspektionen fastställer dock villkor och ger anvisningar för hur kasinoverksamhet ska bedrivas. Däremot har Lotteriinspektionen inga sanktionsmöjligheter om dessa villkor och anvisningar inte följs.

Organisation och resurser

Lotteriinspektionens tillsyn enligt penningtvättslagen är integrerad i den övriga tillsynsverksamheten. Det är därmed svårt att isolera denna tillsyn från den övriga tillsynen som bedrivs vid myndigheten. Lotteriinspektionen uppskattar att den avsätter cirka 0,2 årsarbetskrafter till tillsyn enligt penningtvättslagen.

Lotteriinspektionen framhåller att det krävs omfattande utbildning om kasinoverksamhet för att kunna utöva tillsyn över denna bransch. Att låta två myndigheter ha tillsyn över samma företag under tillsyn skulle enligt myndigheten försvåra Lotteriinspektionens övriga tillsynsarbete och ställa stora krav på samordning mellan dessa två myndigheter.

Enligt Lotteriinspektionen sker det i dag endast begränsad samverkan med andra myndigheter som har uppgifter enligt penningtvättslagen. Det utbyte som finns gäller framförallt Finanspolisens återrapportering av misstänkt penningtvätt på kasinon. Erfarenhetsutbyten om tillsynsmetodik, omfattning av penningtvätt inom andra sektorer och liknande frågor förekommer inte mellan Lotteriinspektionen och andra berörda myndigheter.

2.2.4 Revisorsnämnden

Tillsynens form och omfattning

Enligt förordning (2007:1077) har Revisorsnämnden till uppdrag att utöva tillsyn i syfte att säkerställa att godkända och auktoriserade revisorer och registrerade revisionsbolag driver revisionsverksamhet som är av hög kvalitet och uppfyller höga etiska krav. Nämndens uppdrag tydliggörs även i revisorslagen (2001:883). Enligt 3 § i denna lag ska revisorsnämnden pröva frågor om godkännande, auktorisation och registrering, utöva tillsyn över revisionsverksamhet och över revisorer och registrerade revisionsbolag, pröva frågor om disciplinära och andra åtgärder mot revisorer och registrerade revisionsbolag, och ansvara för att god revisorssed och god revisionsmed utvecklas på ett ändamålsenligt sätt.

Tillsynen av efterlevnad av penningtvättslagen sker huvudsakligen inom ramen för Revisorsnämndens så kallade SUT-verksamhet (systematisk och uppsökande tillsyn). Denna tillsyn omfattar stora revisionsbyråer och revisorer som är valda i marknadsnoterade bolag, revisorer som vägrat underkasta sig FAR/SRS kvalitetskontroll, revisorer som har ett stort antal revisionsuppdrag, revisorer för vilka tveksamheter framkommit vid ansökningar om förnyelse av godkännande respektive auktorisation och uppföljning av revisorer som tidigare konstaterats ha mycket allvarliga brister i tidigare disciplinbeslut eller efter uppmärksamhet i media.

Utöver den så kallade SUT-verksamheten sker en löpande regelbunden kvalitetskontroll av alla revisorer. Revisorsnämnden har i dag även viss föreskriftsrätt. Men rättsområdet utvecklas i huvudsak genom praxis som följer av beslut om disciplinära åtgärder eller allmänna råd.

Revisorsnämnden anser att ”Känn din kund” följer naturligt av själva revisionsarbetet eftersom detta arbete ger god kännedom om klientens ägare och rutiner. Enligt Revisorsnämnden kräver inte god revisorssed att revisorn aktivt söker efter förekomst av penningtvätt hos företaget under tillsyn. Men när oegentligheter påträffas ska de anmälas. Transaktioner som är misstänkta ur ett penningtvättsperspektiv är ofta också misstänkta ur ett ordinarie revisionsperspektiv. Det gör det enligt Revisorsnämnden svårt att bryta ur denna tillsyn ur den övriga tillsynen över revisorerna.

Organisation och resurser

Som framgår ovan är Revisorsnämndens tillsyn enligt penningtvättslagen integrerad i den övriga tillsynen av revisorerna. Det gör det även svårt att uppskatta hur mycket resurser denna tillsyn tar i anspråk. Myndigheten uppskattar dock att det handlar om mindre än en årsarbetskraft. När det gäller samverkan med andra myndigheter som har ett tillsynsuppdrag enligt penningtvättslagen och myndigheter som har andra uppdrag när det gäller att bekämpa penningtvätt är samverkan begränsad. Samverkan sker i dag främst med Finansinspektionen, som också är representerade i myndighetens tillsynsnämnd. Viss samverkan och återkoppling sker enligt Revisorsnämnden även med Finanspolisen.

2.2.5 Sveriges Advokatsamfund

Tillsynens form och omfattning

Sveriges Advokatsamfund bildades på enskilt initiativ 1887 och fick officiell status när rättegångsbalken trädde i kraft 1948. Samfundet har numera mer än 4 400 ledamöter. Advokatsamfundets ändamål är att vidmakthålla en etiskt och professionellt hög kvalitet inom kåren, följa rättsutvecklingen och verka för att samfundets erfarenhet kommer denna till godo, tillvarata advokaternas allmänna yrkesintressen och verka för sammanhållning och samförstånd mellan advokaterna. Samfundet är en privaträttslig sammanslutning.

Advokatsamfundets verksamhet är reglerad i rättegångsbalkens 8 kap (SFS 2006:859) och samfundets stadgar fastställs av regeringen. Endast den som är ledamot av samfundet får använda titeln advokat.

Regleringen av Advokatsamfundet ska tillförsäkra den rättssökande allmänheten kvalificerade ombud och biträden. En advokat är enligt rättegångsbalken skyldig att iakttä god advokatsed och är i sin verksamhet underkastad samfundets och Justitiekanslerns tillsyn. Enligt utredningen om åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering svarar Sveriges Advokatsamfund mot de krav som ställs på ett så kallat självreglerade organ enligt penningtvättsdirektiven. Utredningen föreslog att tillsynen över advokater och biträdande jurister även i framtiden skulle utövas av Advokatsamfundet.

Operativt består Advokatsamfundets tillsyn i information till advokaterna och rådgivning och vägledning i etiska frågor som till exempel kan röra misstänkt penningtvätt och terrorismfinansiering. Den informerande verksamheten går ut på att representanter för Advokatsamfundet håller föredrag och kurser och ger ut riktlinjer om regelverket för penningtvätt och terrorismfinansiering.

Resurser och organisation

Advokatsamfundet har svårt att bedöma hur mycket resurser samfundet avsätter för tillsyn av penningtvätt. För rådgivningen har myndigheten sex heltidsanställda personer. Denna rådgivning rör dock endast i undantagsfall misstankar om penningtvätt och de är därför svårt att uppskatta den samlade tidsåtgången för penningtvättstillsyn.

2.3 Internationell utblick

Enligt uppdraget ska Statskontoret studera hur andra EU-medlemsstater, främst Danmark, Finland och Storbritannien har organiserat sin tillsynsverksamhet på penningtvättsområdet. Nedanstående underlag är hämtade från FATF:s granskningar av de tre länderna (Third Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism). Vi har även inhämtat underlag från de berörda myndigheternas och organisationernas hemsidor och genomfört vissa kompletterande telefonintervjuer.

2.3.1 Danmark

I Danmark är tillsynen över de aktörer som omfattas av tredje penningtvättsdirektivet uppdelad mellan flera tillsynsmyndigheter. Danska motsvarigheten till svenska Finansinspektionen, Finanstilsynet, har tillsyn över flera olika typer av finansiell verksamhet inklusive pensionsinstitut. I likhet med Sverige är det motsvarigheten till Sveriges Advokatsamfund, Advokatsamfundet, som utövar tillsynen över danska advokater. När det gäller penningtvättstillsynen för landets sex kasinon så är detta uppdrag decentraliserat till de lokala polismyndigheterna.

Den danska motsvarigheten till Bolagsverket, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, är förvaltande myndighet av det danska fastighetsmäklarregistret och utövar penningtvättstillsynen över mäklarna. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen tillsätter även den kommission som utövar den generella tillsynen av de danska revisorerna, Revisorskommissionen. Erhvervs- og Selskabsstyrelsen utövar därtill penningtvättstillsyn över några de nya tillkommande branscherna i tredje penningtvättsdirektivet såsom handlare, bolagsbildare och alternativa betalningsförmedlare.

2.3.2 Finland

Enligt den gällande finska penningtvättslagen utövar den finska motsvarigheten till Finansinspektionen penningtvättstillsyn över kredit- och finansinstitutioner. Försäkringsinspektionen utövar tillsyn över aktörer inom försäkringsbranschen. För närvarande diskuteras dock en sammanslagning av dessa två myndigheter. En sådan skulle innebära att en myndighet skulle utöva penningtvättstillsynen över såväl kreditinstitut och finansiella institutioner som aktörer inom försäkringsbranschen.

I likhet med Sverige och Danmark är det den finska motsvarigheten till Advokatsamfundet som utövar tillsyn över advokater.

I den nuvarande penningtvättslagen utövas emellertid ingen tillsyn över verksamhet eller yrken som omnämns i den finska revisionslagen. Den proposition som ska implementera tredje penningtvättsdirektivet

kommer att behandlas i Finlands riksdag i mars 2008. Enligt detta förslag ska tillsynen över auktoriserade revisorer i framtiden åligga Centralhandelskammarens revisionsnämnd. Handelskammarens revisionsutskott blir enligt propositionen ansvarig för tillsynen av så kallade godkända räkenskapsmän. Enligt samma förslag läggs penningtvättstillsynen över lotteri-, tippnings-, vadslagnings- och spelverksamhet på Inrikesministeriet.

I Finland är även motsvarigheterna till länsstyrelserna engagerade i tillsynen enligt den finska penningtvättslagen. Samtliga länsstyrelser har tillsyn över fastighetsmäklare, bokförare, icke auktoriserade jurister, hyresbostadsförmedlingar och personer som säljer eller förmedlar mot kontantbetalning överstigande 15 000 euro. Penningtvättstillsynen över idkare av betalningsrörelse och valutaväxling och verksamhet som syftar till att bistå vid grundandet av affärs- och yrkesverksamhet har i sin tur koncentrerats till Länsstyrelsen i Östra Finlands län.

2.3.3 Storbritannien

I likhet med Sverige, Danmark och Finland är det i Storbritannien den brittiska finansinspektionen som utövar penningtvättstillsynen över finansiella företag. Financial Services Authority, FSA, övervakar, förutom banker, försäkringsbolag och finansiella rådgivare, även leasingföretag och så kallade trade finance houses.

Penningtvättstillsynen av kasinon hanteras av den brittiska motsvarigheten till Lotterinspektionen, Gambling Commission. Brittiska skattemyndigheten, HM Revenue & Customs, har till uppgift att utöva penningtvättstillsynen över betalningsöverförare, bolagsbildare, revisorer, skatterådgivare och personer som handlar med varor med kontant betalning över 15 000 euro.

I Storbritannien är även motsvarigheten till Konkurrensverket, Office of Fair Trade, engagerad i tillsynen av penningtvätt och utövar penningtvättstillsynen över fastighetsmäklare.

2.3.4 Internationell utblick – sammanfattning

Det finns flera likheter mellan hur de olika länderna organiserat tillsynen enligt reglerna om penningtvätt. Likheter finns även mellan dessa länder och den nuvarande tillsynen av den svenska penningtvättslagen:

- Även i Danmark, Finland och Storbritannien är tillsynen uppdelad mellan ett antal myndigheter. När det gäller vilka myndigheter som berörs kan det konstateras att den danska, finska och brittiska finansinspektionen har ett omfattande tillsynsuppdrag. Detta beror sannolikt på att den finansiella sektorn var det område som omfattades av det första penningtvättsdirektivet.
- Det är dock värt att notera att i de tre länderna är finansinspektionernas tillsynsuppdrag i stor utsträckning renodlat och i inget av fallen har man valt att respektive lands finansinspektion ska utöva penningtvättstillsyn över de nya branscher som omfattas av tredje penningtvättsdirektivet.
- I samtliga länder finns det en tydlig rågång mellan å ena sidan tillsyn och andra sidan granskande, brottsutredande och lagförande aktiviteter.
- Det bör framhållas att man varken i Danmark, Finland eller Storbritannien har valt att samla all penningtvättstillsyn på en myndighet utan att denna istället ligger på den myndighet som har det generella tillsynsansvaret för respektive område.
- När det gäller Finland, det land vars förvaltningsmodell sannolikt har flest likheter med den svenska, bör det noteras att man valt att lägga tillsynen över flera branscher på landets länsstyrelser.

3 Argument för och emot att samla tillsynsverksamheten vid en myndighet

3.1 Vilken verksamhet bör ingå i den framtida tillsynen?

Vid intervjuerna med de myndigheter och organisationer som arbetar med att bekämpa förekomsten av penningtvätt och terrorismfinansiering har det framkommit olika uppfattningar om den framtida organisationen av tillsynen av att reglerna om penningtvätt och terrorismfinansiering följs. Uppfattningarna kan sägas ha två utgångspunkter. Den första utgångspunkten rör vilka myndigheter som ska engageras i tillsynsarbetet, den andra hur tillsynen ska organiseras.

Som framgick i kapitel 2.1 finns det olika sätt att kategorisera de myndigheter som arbetar med att bekämpa penningtvätt. I dag finns det fyra myndigheter och ett självreglerande branschorgan som utövar tillsyn enligt penningtvättslagen. Samtidigt bör det framhållas att Finanspolisen, som mottagare av rapporter av misstänkt penningtvätt från juridiska eller fysiska personer som omfattas av lagstiftningen, har mycket god kännedom om formerna för penningtvätt och terrorismfinansiering. Finanspolisen ger i dag även viss information till branschaktörer och har därmed uppgifter som i delar kan beskrivas som tillsyn. En fråga i sammanhanget är således om även Finanspolisens resurser och kompetens borde knytas till en framtida tillsynsorganisation.

I utredningen Genomförandet av tredje penningtvättsdirektivet förs en diskussion om just denna fråga. Utredningen gör bedömningen att Finanspolisens verksamhet i huvudsak handlar om kriminalunderrättelseverksamhet. Utredningen beskriver det som en polisiär uppgift. Utredningen betonar även betydelsen av en rågång mellan denna granskande och så kallade brottsutredande kriminalunderrättelseverksamhet och sådan tillsynsverksamhet som bedrivs vid de fyra myndigheterna och vid Sveriges Advokatsamfund.

Följdfrågan är då hur denna tillsynsverksamhet ska organiseras? I utredningen Genomförandet av tredje penningtvättsdirektivet föreslås att Finansinspektionen, utöver den penningtvättstillsyn som inspektionen i dag utövar över finansiella aktörer, även åläggs tillsynsuppgifter enligt penningtvättslagen beträffande viss icke-finansiell verksamhet i form av skatterådgivare, revisorer som inte är auktoriserade eller godkända, vissa oberoende jurister, tillhandahållare av tjänster till bolag, handel med och auktionsförsäljning av värdefull lös egendom i de fall betalning sker kontant med belopp över 15 000 euro. Godkända och auktoriserade revisorer och fastighetsmäklare bör stå under tillsyn av Revisorsnämnden respektive Fastighetsmäklarnämnden. Kasinon bör vara föremål för tillsyn från Lotteriinspektionen. Advokatsamfundet föreslås utöva tillsyn över advokater och biträdande jurister.

I detta kapitel görs en genomgång av vilka fördelar respektive nackdelar som finns med en branschspecialiserad tillsyn jämfört med att koncentrera tillsynen till en befintlig eller en ny myndighet för penningtvättstillsyn.

3.2 Fördelar med en koncentration av penningtvättstillsynen

Ökad tydlighet

Vi kan konstatera att synen på att bryta ut tillsynen enligt lagen om penningtvätt från de befintliga tillsynsmyndigheterna eller att som nu organisera denna genom en branschspecialiserad tillsyn skiljer sig åt mellan å ena sidan de brottsutredande och lagförande myndigheterna och å andra sidan de berörda tillsynsmyndigheterna. En fördel med att samla all tillsyn vid en myndighet anses vara att denna myndighet skulle få ett tydligare uppdrag då det gäller tillsyn av penningtvättslagstiftningen.

Synergieffekter vid utvecklande av tillsynsmetodik

Utgångspunkten i penningtvättsdirektivet är att riskerna skiljer sig åt mellan olika länder, kunder och verksamhetsområden och att förändringar i dessa sker över tiden. För att tillsynen på ett övergripande plan ska bli effektiv ska resurserna användas där behoven finns. Kraven

som ställs på dem som omfattas av bestämmelserna består i att de ska ha tillräckliga rutiner och tillräcklig kunskap för att kunna bedöma om en situation innebär en risk för penningtvätt eller terrorismfinansiering, och att sedan agera därefter. Ett centralt begrepp inom den finansiella sektorn är i detta avseende ”Känn din kund”. Kraven på kundkännedom lyfts fram ytterligare och förstärks i utredningen Genomförandet av tredje penningtvättsdirektivet. Utöver att kunden identifieras ska det även vara klart vad affärsförbindelsen syftar till och denna förbindelse ska följas upp.

Enligt flera av de intervjuade myndigheterna kräver ovanstående en utvecklad metodik som bygger på grundläggande förståelse för penningtvättens bakgrund, omfattning och former. Sådan metodik kan till exempel handla om hur man utarbetar ett riskbaserat förhållningssätt och hur man följer upp affärsförbindelser i syfte att upptäcka misstänkt penningtvätt. Genom att samla tillsynen vid en myndighet skulle förutsättningar skapas för en sådan metodikutveckling.

Bättre återkoppling till och från Finanspolisen

De intervjuer som vi genomfört med de berörda tillsynsmyndigheterna och Finanspolisen visar att det i stor utsträckning saknas återkoppling mellan tillsynsmyndigheterna och Finanspolisens brottsutredande verksamhet. Till exempel saknas det vid vissa av tillsynsmyndigheterna kännedom om antalet rapportering till Finanspolisen om misstänkt penningtvätt inom den/de branscher myndigheten har tillsyn över.

Finanspolisen anser att de av resursskäl har svårt att föra en dialog om antalet anmälda misstankar och penningtvättsutvecklingen på berörda områden med fyra myndigheter och Sveriges Advokatsamfund. Genom att samla tillsynen vid en myndighet skulle en del av denna återkoppling förenklas. Då skulle Finanspolisen ha kontakt med endast en myndighet.

Bör tillsynsverksamheten samlas vid en befintlig eller ny myndighet?

Ökad tydlighet, synergieffekter vid utvecklande av tillsynsmetodik och förbättrad återkoppling till och från Finanspolisen har under intervjuerna bedömts vara förutsättningar för att uppnå en effektiv tillsyn över penningtvättsområdet. Hur bör denna samlade tillsyn vara organiserad?

Här finns två alternativ: Att samla tillsynsverksamheten vid en befintlig myndighet eller att inrätta en ny myndighet där den samlade penningtvättstillsynen placeras.

Penningtvättstillsynen samlas vid en befintlig myndighet

I betänkandet Genomförandet av tredje penningtvättsdirektivet föreslås att Finansinspektionen, utöver den penningtvättstillsyn som inspektionen i dag utövar över finansiella aktörer, även åläggs tillsynsuppgifter enligt penningtvättslagen beträffande icke-finansiell verksamhet. Tillsynen över fastighetsmäklare, revisorer, kasinon och advokater föreslås dock fortfarande ligga kvar vid respektive tillsynsmyndighet och Sveriges Advokatsamfund. Skulle det vara lämpligt att samla all tillsyn vid en befintlig myndighet?

Enligt vår erfarenhet av statsförvaltningen är det främst tre myndigheter som skulle kunna komma ifråga. De har i olika avseende redan i dag viss kompetens och organisation för ett sådant uppdrag. Dessa myndigheter är Bolagsverket, Finansinspektionen och Skatteverket.

Bolagsverket

Bolagsverket är förvaltningsmyndighet för registreringsärenden som gäller aktiebolag, filialer, europeiska ekonomiska intressegrupperingar, europabolag och europakooperativ. Bolagsverkets register gör att de har viss kännedom om verksamheten i det berörda företaget under tillsyn i de fall det drivs som juridisk person. Det finns dock enligt Bolagsverket flera argument mot att låta myndigheten hantera all tillsyn enligt penningtvättslagen. Inledningsvis så är tillsynsuppgiften artfrämmande i förhållande till myndighetens övriga uppdrag som delvis kan beskrivas som näringsfrämjande. Myndigheten har i dag inga tillsynsuppgifter som liknar tillsynsuppdraget vid de fyra myndigheterna Fastighetsmäklarnämnden, Finansinspektionen, Lotteriinspektionen och Revisorsnämnden. Även om Bolagsverket förvaltar register som innefattar flera av företagen under tillsyn saknas nödvändig kunskap om de aktuella branschernas funktionssätt. Detta gör enligt Bolagsverket att det är olämpligt att lägga all tillsynsverksamhet enligt tredje penningtvättsdirektivet på Bolagsverket.

Finansinspektionen

Finansinspektionen är den tillsynsmyndighet som i dag har den både bredaste och djupaste kunskapen och erfarenheten inom området penningtvätt och terrorismfinansiering. Bristen på nödvändig kunskap om branschernas struktur och funktionssätt gäller dock även Finansinspektionen. Som framgår i Finansinspektionens särskilda yttrande i utredningen Genomförandet av det tredje penningtvättsdirektivet saknar myndigheten nödvändig kunskap om den ickefinansiella sektorn. Att lägga tillsynen över handlare, oberoende jurister och revisorer och bolagsbildare på Finansinspektionen ger enligt myndigheten felaktigt intryck av att dessa står under en tillsyn som kan jämföras med den tillsyn inspektionen utövar gentemot banker eller andra finansiella företag. Att utvidga myndighetens tillsyn till att även omfatta fastighetsmäklare, kasinon och revisorer skulle utifrån detta perspektiv vara behäftat med ytterligare komplikationer.

Skatteverket

Det tredje alternativet skulle vara att samla tillsynen till Skatteverket. Skatteverket är förvaltningsmyndighet för skatt, folkbokföring och bouppteckningar. En minsta gemensamma nämnare för samtliga företag under tillsyn är att deras verksamhet förutsätter en F-skattesedel. I detta avseende är Skatteverket den enda myndighet som har någon slags relation till samtliga företag under tillsyn. Skatteverket har vidare en landsomfattande organisation, vilket skulle ge förutsättningar för en regional tillsynsorganisation.

Skatteverket har framhållit att deras uppdrag inte är av tillsynskaraktär utan snarare handlar om att säkerställa skatteuppbörden på grundval av frivilligt inlämnade uppgifter. Det är endast på förekommen anledning som Skatteverket begär in kompletterande uppgifter. Ett tillsynsuppdrag över penningtvättslagen skulle enligt Skatteverket innebära att myndigheten i grunden tvingades förändra sin organisation och sitt arbetssätt. Det förändrade arbetssättet gäller inte minst hur olika uppgifter som Skatteverket samlar in ska hanteras utifrån ett sekretessperspektiv. Detta är frågor som måste få en lösning för att undvika en sammanblandning av roller och säkerställa trovärdigheten i myndighetens kärnuppdrag.

Penningtvättstillsynen samlas vid en ny myndighet

Som framgår i kapitel 2.2 utgör tillsyn enligt penningtvättslagen endast en mindre del av den totala tillsynsverksamheten i de fyra tillsynsmyndigheterna och Sveriges Advokatsamfund. En konsekvens av den nuvarande tillsynsorganisationen är att detta uppdrag kan komma att trängas undan av andra uppgifter. Det finns också potentiella rollkonflikter mellan tillsynsmyndigheternas övriga uppdrag och tillsyn enligt penningtvättsuppdraget. En sådan risk skulle kvarstå om tillsynsuppgifterna samlades vid Bolagsverket, Finansinspektionen eller Skatteverket.

Ett argument för att inrätta en ny myndighet för tillsynen av penningtvättslagen är därför att den inte skulle belastas med inneboende målkonflikter mellan olika verksamheter. Ett exempel på en sådan konflikt kan i dag sägas finnas vid Fastighetsmäklarnämnden. Fastighetsmäklarnämnden påbörjar granskning av en registrerad fastighetsmäklare först när det finns en konkret misstanke om att denna inte levt upp till sina skyldigheter enligt fastighetsmäklarlagen. Om sådan misstanke saknas görs ingen granskning av det berörda företaget under tillsyn. Att inte utan konkret misstanke bli föremål för en granskning ska enligt Fastighetsmäklarnämnden tjäna som incitament för den enskilda fastighetsmäklaren att uppfylla sina skyldigheter enligt fastighetsmäklarlagen. Även om det skulle finnas argument för att inleda en granskning av hur en enskild fastighetsmäklare hanterat misstänkt penningtvätt så ska myndigheten ställa dessa misstankar mot myndighetens övriga arbetssätt då det gäller tillsyn enligt fastighetsmäklarlagen. Vår utredning visar att det finns flera exempel på liknande rollkonflikter mellan å ena sidan de fyra myndigheternas och Advokatsamfundets sektoriella tillsynsuppdrag och å andra sidan uppdraget att utöva tillsyn enligt penningtvättslagen.

3.3 Fördelar med en branschspecialiserad tillsyn

Metodik och kunskap om penningtvätt underordnat branschkunskap?

De berörda tillsynsmyndigheterna delar synsättet att kunskap om såväl penningtvättens former och utvecklingstrender som rutiner och metoder för att identifiera misstänkt penningtvätt är en förutsättning för att kunna utöva en effektiv tillsyn. Myndigheterna menar samtidigt att denna penningtvättrelaterade kunskap är underordnad kunskap om affärsmodeller, organisation och interna rutiner i företaget under tillsyn. Behovet att känna företaget under tillsyn framhålls således vara överordnat kravet på kompetens och erfarenhet som specifikt rör penningtvättens former och utveckling.

Den internationella utblicken stärker detta påstående. Tillsynsmyndigheterna i Danmark, Finland och Storbritannien har i nästan samtliga fall någon slags relation till företaget under tillsyn som gör att de har kännedom om företagets affärsmodeller, organisation och interna rutiner. Att bryta ut penningtvättstillsynen ur de fyra myndigheterna skulle förutsätta en effektiv samverkan mellan de fyra tillsynsmyndigheterna och penningtvättstillsynen. Detta för att hålla penningtvättstillsynen informerad om marknadsförändringar, förändringar i regelverk och andra frågor som inte direkt rör penningtvätt men som påverkar företagets verksamhet.

Flera av tillsynsmyndigheterna betonar att effektiv tillsyn bygger på att företaget under tillsyn har förtroende för myndigheternas arbete. Sådant förtroende skapas genom att tillsynen har god kännedom om verksamheten och förstår förutsättningarna för denna. Frågan om företagets förtroende för tillsynsmyndigheten talar ytterligare för att det bör finnas en tydlig koppling mellan Fastighetsmäklarnämndens, Finansinspektionens, Lotteriinspektionens och Revisorsnämndens generella tillsynsuppdrag och uppdraget att utöva tillsyn enligt penningtvättslagen.

Penningtvättstillsynen integrerad del av tillsynsfunktionernas organisation

Som framgår i kapitel 2.2 är penningtvättstillsynen integrerad i myndigheternas och Sveriges Advokatsamfunds övriga tillsynsverksamhet. Det enda undantaget är Finansinspektionen, som utöver den penningtvättstillsyn som genomförs inom ramen för den övergripande marknadstillsynen även har en enhet för penningtvätt och terrorismfinansiering med fyra anställda. På de övriga tre myndigheterna är penningtvättstillsynen helt och hållet en integrerad del av det övriga tillsynsuppdraget. Sammantaget gör detta att det är svårt att enkelt och kostnadseffektivt bryta ut den aktuella kompetensen från de fyra myndigheterna.

Ökad administrativ börda på de berörda företagen

En konsekvens av att bryta ut penningtvättstillsynen från tillsynsmyndigheterna är att företagen under tillsyn skulle få en ökad administrativ börda. Som framgått är den tillsyn enligt penningtvättslagen som Fastighetsmäklarnämnden, Finansinspektionen, Lotteriinspektionen och Revisorsnämnden utövar integrerad i myndigheternas generella tillsyn över auktoriserade fastighetsmäklare, finansiella aktörer, kasinon och auktoriserade revisorer. Penningtvättslagstiftningen innehåller i flera avseenden en reglering som har likheter med den tillsyn de fyra myndigheterna utövar inom ramen för sitt övergripande uppdrag. Till exempel handlar flera av Finansinspektionens tillsynsuppgifter om att granska de finansiella aktörernas interna kontrollsystem och här ingår även tillsyn utifrån penningtvättslagen.

Att bryta ur penningtvättstillsynen ur de berörda myndigheternas generella tillsynsuppdrag skulle innebära att företagen under tillsyn möter två tillsynsmyndigheter i frågor som för dessa företag är närbesläktade. Arbetet med att förse myndigheterna med underlag för två sådana granskningar innebär ökade administrativa kostnader för företagen under tillsyn. För dessa företag kan det även vara oklart vilket uppdrag de båda tillsynsmyndigheterna har och hur de förhåller sig till varandra.

Att bygga upp fungerande verksamhet är en tidskrävande process

Ytterligare argument mot att samla tillsynsuppdraget är den tid det tar att skapa en fungerande verksamhet. Mot bakgrund av den kritik som

anförts av bland annat FATF mot den svenska penningtvättstillsynen är det sannolikt en prioriterad uppgift att skyndsamt förbättra tillsynen. Att etablera organisation, rutiner och fungerande arbetsformer för en ny myndighet inom detta område kan enligt några av de myndigheter vi intervjuat ta flera år. Under denna period kommer det inte heller att finnas någon väl fungerande operativ penningtvättstillsyn.

Förändrade penningtvättsmönster kräver en flexibel organisationslösning

Samtal med flera av de brottsutredande och lagförande myndigheterna visar att penningtvätt är en föränderlig företeelse. Formerna varierar över tiden, något som även framhålls i det tredje penningtvättsdirektivet. I penningtvättsdirektiven pekas ett antal sektorer ut där risken för penningtvätt bedöms som störst. Under våra intervjuer har det framkommit att det kan komma att ske förändringar i penningtvättsmönstren allteftersom bekämpningen blir mer effektiv. Förändrade penningtvättsmönster skulle i sin tur innebära ett behov av att engagera nya myndigheter i tillsynsarbetet. Att vid ett givet tillfälle bryta ut tillsynen ur de fyra nu aktuella myndigheterna riskerar att på sikt försvåra en anpassning av tillsynen till nya former för penningtvätt inom andra sektorer. Snarare talar förändrade penningtvättsmönster för en flexibel organisationslösning där det finns möjlighet att engagera olika myndigheter utifrån penningtvättens utveckling och omfattning.

4 Överväganden och förslag

4.1 Tillsynens innehåll, inriktning och organisation

4.1.1 Tillsyn för att bekämpa förekomsten av penningtvätt

I Statskontorets uppdrag ingår att utreda organiseringen och formerna för tillsyn av penningtvättslagstiftningen. Flera företrädare för såväl tillsynsorganisationerna som de brottsutredande och lagförande myndigheterna har under intervjuerna framhållit betydelsen av att hela processen, från tillsyn till granskning, underrättelse, utredning och lagföring, fungerar och att det finns balans mellan å ena sidan tillsynsmyndigheternas arbete och å andra sidan de brottsutredande och lagförande myndigheterna. Tillsyn kan inte ersätta övriga statliga åtgärder inom området och omvänt gäller att t.ex. polisiära utredningsresurser inte kan ersätta tillsynsåtgärder.

En rimlig balans mellan de olika åtgärderna saknas i dag enligt vår uppfattning. I FATF:s granskning av Sverige konstateras att Finanspolisen har den kompetens som förutsätts för uppdraget men att myndigheten är underbemannad för att hantera de cirka 10 000 anmälningar om misstänkt penningtvätt som kommer in från företagen under tillsyn. Flera aktörer, utöver Finanspolisen, som vi intervjuat menar i likhet med FATF att det saknas resurser i det granskande och brottsutredande ledet och pekar på betydelsen av att öka dessa insatser för att åstadkomma en effektiv bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering.

Det är enligt Statskontorets mening mot denna bakgrund som regeringen bör överväga förslagen om tillsynens innehåll, former och organisation. En effektiv tillsyn är en viktig del av åtgärderna då det gäller att framgångsrikt bekämpa förekomsten av penningtvätt. Men tillsynen kan inte ses isolerat utan är en del i en kedja som förutsätter helhetssyn och en väl avvägd balans mellan tillsyn, granskning, underrättelse, utredning och lagförande.

De förslag Statskontoret presenterar i detta kapitel behandlar endast vad som kan åstadkommas inom ramen för tillsynsorganisationen.

4.1.2 Reaktiv eller proaktiv tillsyn – systeminriktad eller med flera inslag?

Den tillsyn av penningtvätt som tillsynsorganisationerna utövar har i allt väsentligt sin grund i samma bestämmelser i penningtvättslagstiftningen. Trots detta finns skillnader i myndigheternas tillsynsarbete. En anledning kan vara att förutsättningarna för kundkännedom skiljer sig åt mellan tillsynsmyndigheternas branscher. Generellt kan dock sägas att tillsynen har karaktären av systemtillsyn och att myndighetens uppgift är att säkerställa att det hos företag under tillsyn finns tillräckliga rutiner för att anmäla misstänkt penningtvätt.

Vid de intervjuer vi genomfört med såväl tillsynsmyndigheterna som de brottsutredande och lagtillämpande myndigheterna har det framkommit att man anses att det finns ett behov av att komplettera den övergripande systemtillsynen med åtgärder som proaktiva platsbesök. Systemtillsynen anses inte vara tillräcklig för att effektivt kunna bekämpa förekomsten av penningtvätt och terrorismfinansiering.

När det gäller Finansinspektionen ska myndigheten, enligt 12 § penningtvättslagen, vid en inspektion underrätta Rikspolisstyrelsen om myndigheten får kännedom om en transaktion som kan antas utgöra penningtvätt. Denna bestämmelse ger Finansinspektionen ett mer långtgående ansvar än Fastighetsmäklarnämnden, Lotteriinspektionen och Revisorsnämnden att anmäla iakttagelser till Rikspolisstyrelsen/Finanspolisen och ger en grund för ett närmare samarbete mellan dessa båda verksamheter.

I betänkandet Genomförandet av tredje penningtvättsdirektivet föreslås att formuleringen i penningtvättslagens 12 § ska gälla tillsynsmyndigheter generellt och därmed inte endast omfatta Finansinspektionen. Enligt Statskontorets uppfattning skulle en sådan förändring kunna utgöra grunden för ett närmare samarbete också mellan de övriga tillsynsmyndigheterna och Finanspolisen.

4.1.3 Kännedom om kretsen av företag under tillsyn nödvändigt för tillsynen

Penningtvättstillsyn förutsätter god kunskap och förståelse för de marknader som företagen under tillsyn verkar inom. En effektiv tillsyn kräver därtill att de berörda myndigheterna har kännedom om vilka företagen under tillsyn är och att de ges större möjligheter än i dag att inspektera företagen genom platsbesök. Här skiljer sig förutsättningarna åt mellan de fyra myndigheterna och Advokatsamfundet. Lotteriinspektionen har till exempel endast tillsyn över fyra kasinon medan Revisorsnämnden utövar tillsyn över 4 300 godkända och auktoriserade revisorer och revisionsbolag. Gemensamt för samtliga myndigheter är dock att de har tillsynsansvar över en begränsad krets företag under tillsyn, vars verksamhet i samtliga fall kräver någon slags registrering eller tillståndsplikt som gör dem kända för respektive tillsynsmyndighet.

När det gäller de tillkommande branscherna skatterådgivare, revisorer som inte är auktoriserade eller godkända, vissa oberoende jurister, tillhandahållare av tjänster till bolag, handel med och auktionsförsäljning av värdefull lös egendom i de fall betalning sker kontant till belopp som överstiger 15 000 euro så saknas denna kännedom. Antalet fysiska och juridiska personer som bör omfattas av tillsyn är mycket stort. I betänkandet Genomförandet av tredje penningtvättsdirektivet föreslås en lag om vissa verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättstillsynen. Syfte med denna lag är att ringa in den krets fysiska och juridiska personer som genom tredje penningtvättsdirektivet kommer att omfattas av penningtvättstillsynen. Lagförslaget kan sägas ha två ben: registreringskyldighet och krav på att ägare och ledning följer vad som föreskrivs i penningtvättslagen.

4.1.4 Bolagsverket får i uppdrag att utarbeta register för tillkommande företag under tillsyn

I likhet med utredningen drar Statskontoret slutsatsen att en kartläggning av företag under tillsyn är en viktig utgångspunkt för att kunna utöva den tillsyn som anges i tredje penningtvättsdirektivet. De branscher som omfattas är skatterådgivare, revisorer som inte är aukto-

riserade eller godkända, vissa oberoende jurister, tillhandahållare av tjänster till bolag, handel med och auktionsförsäljning av värdefull lös egendom i de fall betalning sker kontant till belopp som överstiger 15 000 euro.

Här bör dock proportionalitet i åtgärderna råda. Mot bakgrund av regeringsformens lagstadgade näringsfrihet (2 kap. 18 § och 20 §) kan en obligatorisk registreringsskyldighet ses som väl långtgående, framförallt då kunskap saknas om hur omfattande förekomsten av penningtvätt är inom dessa områden. Enligt Statskontorets uppfattning bör regeringen överväga att avvakta med en reglering till dess att bättre kännedom finns om tillsynsobjekten. Först när ett register över vilka fysiska och juridiska personer som omfattas finns på plats bör regeringen överväga eventuella sanktioner m.m.

Som framgått är kännedom om den krets som står under tillsyn en förutsättning för att kunna utöva tillsyn över de tillkommande branscher som omfattas av tredje penningtvättsdirektivet. Ett register över dessa företag saknas i dag. Enligt Bolagsverket finns vissa svårigheter då det gäller att avgränsa kretsen skatterådgivare, revisorer som inte är auktoriserade eller godkända, vissa oberoende jurister och tillhandahållare av tjänster till bolag. Svårigheterna anses dock vara mindre för gruppen företag som handlar med värdefull lös egendom där betalning sker kontant till belopp som överstiger 15 000 euro.

Då förslagen i Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet fortfarande är under beredning är det i nuläget svårt att precisera vilka grupper som kommer att omfattas. När denna fråga är klarlagd i Regeringskansliet bör Bolagsverket ges i uppdrag att utarbeta det register utifrån vilket tillsynen ska utövas.

Att utarbeta ett sådant register är ett första steg i arbetet att avgränsa och identifiera de tillkommande företag som omfattas av åtagandena i tredje penningtvättsdirektivet. Att ett fullständigt register inte omedelbart finns på plats bör inte förhindra tillsynsmyndigheten från att, efter dialog med branschorganisationer och liknande, påbörja sitt tillsynsuppdrag.

4.1.5 Branschkunskap som grund för en effektiv penningtvättstillsyn

En förutsättning för att kunna utöva en effektiv tillsyn är god kunskap om och förståelse för de marknader som företagen under tillsyn verkar inom. Med denna kunskap och förståelse följer även det förtroende som flera av tillsynsmyndigheterna menar är nödvändigt för att kunna utföra tillsynsuppdraget.

Som framgått i avsnitt 3.2.1 anser berörda myndigheter att det i dag saknas förutsättningar för att effektivt samla penningtvättstillsynen vid en befintlig myndighet. Det finns också argument som talar för att även en samlad tillsynsmyndighet, om detta uppdrag skulle läggas i en i dag befintlig myndighet, skulle dras med flera av de inneboende målkonflikter som i dag finns vid de fyra tillsynsmyndigheterna. Med hänsyn till att det är angeläget att snabbt etablera en väl fungerande tillsyn över alla de aktörer som pekas ut i tredje penningtvättsdirektivet menar Statskontoret i likhet med flera av de intervjuade att övervägande skäl talar emot att samla tillsynen till en befintlig myndighet.

Alternativet att istället inrätta en ny myndighet vars uppdrag endast består i att utöva tillsyn enligt penningtvättslagen innebär ingen lösning. Enligt Statskontorets uppfattning skulle det vara svårt för en ny myndighet att bygga upp den kunskap som är nödvändig för att kunna utöva tillsyn över de branscher som regleras i förslaget till ny penningtvättslag. För att kunna utöva en effektiv tillsyn skulle en ny tillsynsmyndighet, vars uppdrag endast omfattar tillsyn av penningtvättslagen, behöva bygga upp motsvarande kompetens om de branscher som ingår i penningtvättslagen som i dag finns vid de fyra myndigheterna och Sveriges Advokatsamfund. Ett sådant uppdrag skulle sannolikt kräva mer resurser än de drygt sju årsarbetskrafter som i dag avsätts för penningtvättstillsynen vid myndigheterna.

Utöver det dubbelarbete som detta skulle riskera att medföra skulle det kunna uppstå otydligheter rörande vilken myndighet som egentligen har tillsynsansvaret. Vid intervjuerna har det framgått att brott enligt brottsbalkens bestämmelser om penninghäleri ofta är kopplade till andra överträdelser inom ramen för respektive myndighets huvudsakliga tillsynsuppdrag. Att bryta ut penningtvättstillsynen skulle därmed

kunna innebära en suboptimering. Annan angelägen tillsyn riskerar att hamna mellan stolarna.

Det alternativ Statskontoret stannat för är därför att föreslå att Fastighetsmäklarnämnden, Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Revisorsnämnden och Sveriges Advokatsamfund förblir de ansvariga tillsynsmyndigheterna för respektive område i enlighet med det förslag som presenterades i utredningen Genomförandet av tredje penningtvättsdirektivet.

4.1.6 Länsstyrelserna som tillsynsmyndighet för tillkommande branscher

I betänkandet Genomförandet av tredje penningtvättsdirektivet föreslås som tidigare framgått att Finansinspektionen blir tillsynsmyndighet för de tillkommande branscher som i och med tredje penningtvättsdirektivet kommer att omfattas av penningtvättslagen. Enligt vår bedömning finns det flera invändningar mot detta förslag. Ett är risken för att mindre seriösa företag drar nytta av att de i allmänhetens ögon uppfattas vara föremål för Finansinspektionens åtgärder, trots att ingen aktiv tillsyn sannolikt skulle kunna bedrivas av Finansinspektionen. Detta skulle vara vilseledande eftersom Finansinspektionen endast skulle utöva en tillsyn som inskränker sig till att kontrollera om företagen har rutiner för att förhindra att deras verksamhet används för penningtvätt.

Ett tyngre argument mot att göra Finansinspektionen till tillsynsmyndighet för denna grupp är att inspektionen saknar grundläggande kunskap om dessa aktörers branschstruktur, rutiner och förutsättningar. Att föra in omfattande nya grupper av företeelser och företag under Finansinspektionens ansvarsområde skulle också riskera att ta fokus från inspektionens nuvarande kärnuppgift att svara för den finansiella tillsynen.

Följdfrågan blir då om det finns någon myndighet som har, eller har förutsättningar att bygga upp, kunskap om så disparata verksamheter som skatterådgivare, icke auktoriserade eller godkända revisorer, oberoende jurister, tillhandahållare av tjänster till bolag, fysiska och juridiska personer som handlar med värdefull lös egendom där betalning

sker kontant till belopp som överstiger 15 000 euro? Statskontoret menar att länsstyrelsen skulle kunna vara en myndighet som kan ta sig an denna uppgift.

Enligt förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion ska det i varje län finnas en länsstyrelse som svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Länsstyrelsen ska bland annat verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar. Länsstyrelsen ska utifrån ett statligt helhetsperspektiv även samordna olika samhällsintressen inom myndighetens ansvarsområde. I detta uppdrag har länsstyrelserna bland annat uppgifter inom flera områden såsom kommunikationer, samhällsplanering och uppehållstillstånd. Länsstyrelserna är även engagerade i Ekorådets myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet. Enligt förordning (1997:899) om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet ska landshövdingen och företrädare för länsstyrelsen ingå i Ekorådets regionala samverkansorgan.

Även om länsstyrelserna i dag inte har något tillsynsuppdrag enligt penningtvättslagen så finns vid de 21 länsstyrelserna god kännedom om generell tillsynsmethodik. Flera av länsstyrelsernas tillsynsuppdrag bär likheter med penningtvättstillsynen, såsom till exempel uppdraget att utöva tillsyn över stiftelser med egen förvaltning (SFS 1994:1220). Som ansvarig myndighet för olika miljöprovningar kommer länsstyrelserna även i kontakt med vissa av de tillkommande verksamheter som omfattas av tredje penningtvättsdirektivet, till exempel skrothandlare.

Mot bakgrund av ovanstående menar vi att en eller flera länsstyrelser har bättre förutsättningar än nuvarande tillsynsmyndigheter att utöva tillsyn över de tillkommande verksamheter som i och med tredje penningtvättsdirektivet kommer att omfattas av penningtvättslagen.

4.1.7 Länsstyrelsens tillsyn – territoriell indelning eller koncentration

En särskild fråga i samband med länsstyrelsernas roll är om uppgifter inom penningtvättsområdet bör läggas på samtliga länsstyrelser eller koncentreras.

Det finns i dag 21 länsstyrelser. Grundfrågan i detta avseende är om länsstyrelsernas tillsyn över penningtvättsdirektivet bör följa den territoriella indelningslogik som i huvudsak gäller för länsstyrelsernas verksamhet eller om tillsynen bör följa en koncentrationslogik.

I augusti 2007 publicerades rapporten Koncentration av länsstyrelseverksamhet (Ds 2007:28). I rapporten redovisades argument för och emot att koncentrera länsstyrelseverksamhet till en eller flera länsstyrelser. Utredningen utarbetade ett antal kriterier som bör uppfyllas för att det ska vara motiverat att koncentrera ett länsstyrelseuppdrag.

Dessa kriterier är:

- Begränsat samband med länsstyrelsens övriga kärnverksamhet
- Begränsad betydelse för länsstyrelsens uppdrag enligt 2 § länsstyrelseinstruktionen, det vill säga att länsstyrelsen ska verka för att nationella mål får genomslag i länet samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden och förutsättningar
- Låg besöksfrekvens
- Få externa besök
- Begränsat behov av lokalkännedom
- Liten omfattning och hög komplexitet

Utredningen konstaterar att dessa kriterier dock kan komma i konflikt med varandra och har delvis en inbördes rangordning. Eftersom kriterierna svarar mot olika förvaltningspolitiska värden är en sådan rangordning beroende av vilka värden som prioriteras. Utredningen kompletterade därför ovanstående kriterier med tre rekvisit som ska uppfyllas för att en koncentration av uppgifter ska anses vara motiverad. Dessa är:

- Att verksamheten utförs likformigt
- Att verksamheten har begränsat samband med länsstyrelsens övriga kärnverksamhet
- Att verksamheten har begränsad betydelse för länsstyrelsens uppdrag enligt 2 § länsstyrelseinstruktionen

Enligt vår bedömning svarar uppdraget att utöva penningtvättstillsyn för tillkommande verksamhet enligt tredje penningtvättsdirektivet i stor utsträckning mot ovanstående rekvisit. Tillsynsuppdraget bör därför koncentreras till en eller flera länsstyrelser.

Som tidigare framgått är kännedomen begränsad om de tillkommande företag under tillsyn som omfattas av tredje penningtvättsdirektivet. Det gör även att det är svårt att avgöra var dessa bedriver sin verksamhet. Ett rimligt antagande är dock att merparten av dessa har sin verksamhet i de tre storstadslänen. I de tre storstadslänen finns även de tre så kallade regionala underrättelsecentrumen som består av personal från polisens kriminalundersättelsetjänst i respektive län, Skatteverket, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan och andra berörda myndigheter. Underrättelsecentrumen arbetar bland annat med att spåra och förhindra ekonomisk brottslighet.

Tillsynsverksamheten bör därför inledningsvis koncentreras till länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götaland. En koncentration till de tre storstadslänen innebär att penningtvättstillsynen i de övriga 18 länen läggs på de tre utpekade länsstyrelserna. Statskontoret föreslår därför att regeringen uppdrar åt länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götaland att komma in med förslag om hur ansvaret för övriga län ska fördelas.

4.1.8 Samordning som alternativ till tillsynskoncentration

Vi har tidigare redovisat skäl som vi menar övertygande talar mot att sammanföra tillsynen över penningtvättslagstiftningen till en myndighet. I det följande prövas hur en ändamålsenlig samordning mellan nuvarande, och tillkommande, tillsynsorgan skulle kunna organiseras.

Som framgår i FATF:s utvärdering av Sverige finns ett ökat behov av policykoordinering mellan de myndigheter som arbetar med bekämpning av penningtvätt och terrorismfinansiering. En utgångspunkt för att tillsynsmyndigheterna ska kunna utöva effektiv tillsyn är god kännedom om formerna för och förekomsten av penningtvätt och terrorismfinansiering. Övergripande och samlad kännedom saknas i dag vid de berörda myndigheterna. Flera av myndigheterna saknar även metoder för att analysera behovet av tillsynsinsatser och kännedom om penningtvättens nationella och internationella utveckling.

Bland myndigheterna finns insikten att utvecklad kunskap om penningtvätt och terrorismfinansiering är nödvändigt för att kunna svara mot det förslag till ny penningtvättslag som lämnades i betänkandet Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet. Myndigheterna ser även behov av erfarenhetsutbyte och närmare samverkan då det gäller förekomsten och omfattningen av penningtvätt inom respektive tillsynsområde.

I betänkandet föreslogs att Finansinspektionen skulle ges ett särskilt samordnings- och informationsansvar och därigenom bli ett nav i arbetet med att bekämpa penningtvätt och terrorismfinansiering. Enligt Statskontorets uppfattning finns ett antal invändningar mot detta förslag. Visserligen är Finansinspektionen, genom första och andra penningtvättsdirektivet, den myndighet som har mest erfarenhet av tillsyn enligt penningtvättslagen. Finansinspektionen är sannolikt även den myndighet som i dag genomför de mest omfattande tillsynsinsatserna som kan kopplas till penningtvättslagen.

Att överlåta samordningsuppgiften till Finansinspektionen kan enligt vår uppfattning dock komma att ge en olycklig bild av att förekomsten av penningtvätt är knuten främst till de finansiella systemen. För att lyfta betydelsen av penningtvättsbekämpning i de övriga tillsynsorganisationernas operativa verksamhet krävs ett arbetssätt som bygger på deltagande från respektive myndighets ledning, inte att Finansinspektionen vid behov får uppgiften att förse de berörda myndigheterna med relevant information och råd.

Som alternativ till föreslaget att göra Finansinspektionen till ett informationsnav i arbetet med att bekämpa förekomsten av penningtvätt

föreslår Statskontoret att regeringen inrättar en samordningsfunktion där ledningen för de berörda tillsynsorganisationerna Fastighetsmäklarnämnden, Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Revisorsnämnden och Sveriges Advokatsamfundet finns representerad, i Advokatsamfundets fall på frivillig grund.

Samordningsfunktionen ska fungera som informationsnav, men även vara en brygga och återkoppla kunskap från respektive tillsynsområde. Förmågan att se likheter och skillnader inom respektive tillsynsområde och att betrakta tillsynsuppgifterna som delar av en sammanhållen tillsynsprocess saknas i dag, men är enligt vår uppfattning en förutsättning för en effektiv penningtvättsbekämpning.

Som en konsekvens av förslaget att göra länsstyrelserna till tillsynsorganisation för de tillkommande verksamheterna i tredje penningtvättsdirektivet bör även representanter för länsstyrelserna ingå i ett sådant samordningsorgan.

4.1.9 Uppgifter för en samordnings- och samarbetsfunktion

Det nya samordningsorganet bidrar till att stärka tillsynen över penningtvätsfrågorna. För att säkerställa detta bör samordningsorganet ha så väl definierade uppgifter som möjligt.

Exempel på sådana uppgifter är:

- 1) En initiativskyldighet då det gäller bekämpandet av penningtvätt.

Samordningsorganet bör inte bara ha möjlighet att ta initiativ till regeringen i frågor om t.ex. behovet av ny lagstiftning utan detta ska vara en skyldighet. I initiativskyldigheten bör ligga att till regeringen rapportera förslag till nödvändiga förändringar i lagstiftning, arbetsätt och prioriteringar som syftar till att skapa en effektivare penningtvätts-tillsyn.

Under utredningsarbetet har det framkommit att förslag till förbättringar som rör de berörda tillsynsorganisationernas tillsynsområden

förblivit myndighetsinterna diskussioner snarare än konkreta förslag till regeringen. Som exempel kan nämnas penningtvättstillsynen av andra spelformer än kasinon. Som vi kan se i till exempel Finland omfattar deras tolkning av tredje penningtvättsdirektivet även andra spelformer än kasinon. I Sverige saknas mandat att utöva penningtvättstillsyn över dessa spelformer, trots misstankar om att penningtvätt förekommer även inom dessa. Bland flera av tillsynsmyndigheterna finns liknande insikter inom både det egna tillsynsområdet och andra områden som omfattas av tredje penningtvättsdirektivet.

- 2) Samråd före utfärdande av föreskrifter och allmänna råd som rör penningtvätt och terrorismfinansiering inom respektive myndighets tillsynsområde.

I dag utfärdar flera av de berörda myndigheterna och organisationerna föreskrifter och allmänna råd om penningtvätt. En möjlig utveckling efter förslaget till ny penningtvättslagstiftning som presenterades i betänkandet Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet är att samtliga tillsynsmyndigheter ges normerande uppgifter för respektive tillsynsområde.

Om sådana föreskrifter och allmänna råd ska bli effektiva och verkningfulla krävs enligt Statskontorets uppfattning samordning mellan de berörda myndigheterna. Detta för att dra nytta av erfarenheter från respektive tillsynsområde och för att anlägga ett helhetsperspektiv på penningtvättstillsynen. Statskontoret menar att en samrådsskyldighet bör införas för de myndigheter som finns företrädna i nämnden. Samrådsskyldigheten innebär att innan någon av myndigheterna utfärdar föreskrifter om tillsynen av penningtvätt och terrorismfinansiering ska dessa behandlas av nämnden.

- 3) Utarbeta metodstöd till berörda myndigheter

Som framgått finns ett behov av ett mer utvecklat metodstöd. Sådant metodstöd omfattar hur man upptäcker förekomsten av penningtvätt inom de berörda branscherna, penningtvättens utveckling och omfattning och den internationella utvecklingen av penningtvätt och terrorismfinansiering – frågor som skär på en annan ledd än den branschorganisering som gäller för tillsynsmyndigheterna.

I dag saknas systematiserade former för att tillgodogöra sig denna nödvändiga information. Här sker ett visst erfarenhetsutbyte mellan å ena sida Finansinspektionen och Finanspolisen och å andra sidan de övriga tillsynsorganisationerna. Enligt Statskontorets uppfattning finns dock ett behov av att skapa mer strukturerade former för att utarbeta metodstöd till de berörda tillsynsmyndigheterna.

4) Utbildning och information

En uppgift för en samordningsfunktion bör vara att bidra med informations- och utbildningsinsatser till tillsynsmyndigheter och branschaktörer.

5) Kontaktyta mellan Finanspolisen och de berörda tillsynsmyndigheterna.

I dag sker, i större eller mindre utsträckning, ett erfarenhets- och informationsutbyte mellan Finanspolisen och de berörda tillsynsorganisationerna. Att Finanspolisen informerar de berörda tillsynsmyndigheterna om utvecklingen på penningtvättsområdet är betydelsefullt för att myndigheterna ska kunna utöva en effektiv penningtvättstillsyn. Sådana kontakter är således viktiga även i framtiden. Samtidigt pekar Finanspolisen på resursbrist och menar att det är svårt att skapa dessa nödvändiga kontaktytor med nuvarande fem tillsynsorganisationer.

Som framgår av 3.1 bör den organisatoriska åtskillnaden mellan granskande och brottsutredande kriminalunderrättelseverksamhet och sådan tillsyn som bedrivs vid de fyra myndigheterna och vid Sveriges Advokatsamfund upprätthållas. Som komplement till de bilaterala kontakterna mellan dessa organisationer bör samordningsfunktionen utgöra ett forum för Finanspolisen att möta tillsynsorganisationerna. Däremot bör inte Finanspolisen vara en formell part i detta samarbete utan snarare adjungeras i samordningsgruppens arbete.

6) Sveriges deltagande i internationella penningtvättsammanhang.

Inom Regeringskansliet vilar ansvaret för penningtvätsfrågorna i dag på tre departement: Finansdepartementet, Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet. Detta gäller inte minst det svenska deltagandet i

det internationella penningtvättssamarbetet. Utgångspunkten är även fortsättningsvis att Sverige i dessa sammanhang företräds av de berörda departementen, biträdda av myndigheterna. Samtidigt visar våra intervjuer att de frågor som behandlas i dessa sammanhang berör flera av de områden som de fyra tillsynsmyndigheterna verkar inom. En uppgift för den samordningsfunktion vi föreslår är att sammanställa nödvändigt underlag för internationellt samarbete och, när detta delegerats av ansvarigt departement, företräda Sverige i arbetsgrupper om penningtvätt och terrorismfinansiering.

4.1.10 Förordningsreglerat råd eller nybildad nämnd?

Enligt Statskontorets uppfattning finns det två möjliga organisatoriska ramar för en sådan samordningsverksamhet som vi föreslagit ovan: ett förordningsreglerat råd eller en myndighet. Att förordningsreglera ett råd och inrätta en kanslifunktion är den organisationslösning som valts för Ekorådet. Alternativet till ett förordningsreglerat råd är att bilda en myndighet för utredning, samordning och policykoordinering av penningtvättstillsynen.

De uppgifter som presenterats i 4.1.9 är så omfattande och har genom de krav FATF ställer på förbättringar sådan karaktär att det enligt Statskontorets uppfattning bör bildas en särskild myndighet för denna funktion. Alternativet, som i nuläget skulle vara att organisera uppdraget som ett råd där Finansinspektionen svarar för kansli- och utredningsresurser, riskerar att tolkas som att dessa uppgifter även i framtiden är en angelägenhet för framförallt Finansinspektionen.

Nämnden bör styras genom instruktion, regleringsbrev och återrapporteringskrav. Av dessa bör tydligt framgå att myndighetens uppdrag är samordning av penningtvättstillsynen. Nämnden har däremot inte mandat att fatta beslut som rör tillsynsmyndigheternas verksamhet. Den operativa penningtvättstillsynen är även fortsättningsvis ett ansvar för Fastighetsmäklarnämnden, Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Revisorsnämnden, de utpekade länsstyrelserna och Sveriges Advokatsamfund.

När det gäller ledningsform för en sådan samordningsmyndighet anser vi att det finns flera argument som talar för att myndigheten bör organiseras som en nämndmyndighet som i sin tur lämpligen lokaliseras till Finansinspektionen.

Ledningsformen nämndmyndighet kännetecknats av det kollektiva ansvaret och att det är en liten organisation med begränsat och ofta specialiserat ansvarsområde. Myndighetens styrelse utgörs av de personer som ingår i nämnden. Det är vanligt att en värdmyndighet sköter administrationen och anställer personal medan nämnden beslutar och ansvarar för verksamheten. Nämnden är ansvarig inför regeringen för nämndens verksamhet. En av förtjänsterna med denna ledningsform och organisationslösning är den kollektiva formen, som gör samtliga tillsynsorganisationer ansvariga för verksamhetens inriktning, arbete och resultat.

Statskontoret föreslår att samordningsnämnden organiseras som en försöksverksamhet. Det innebär att verksamheten bör utvärderas och omprövas efter fem år. Om det visar sig att det finns behov av att samla penningtvättstillsynen vid en myndighet, alternativt att behovet av myndighetssamordning överskattats bör nämndens verksamhet avvecklas. Förslaget med försöksverksamhet ligger även i linje med FATF:s rekommendation att Sverige i större utsträckning ska utvärdera effektiviteten av de svenska penningtvättsinsatserna.

4.1.11 Styrning och ledning av samordningsnämndens verksamhet

Regeringen utser ledamöter i nämnden. För att markera nämndens övergripande uppgift för regeringen bör utse en extern ordförande. En förutsättning för ett effektivt samordningsarbete är enligt Statskontorets mening att cheferna för tillsynsmyndigheterna företräder sin organisation i nämnden. Samma bör gälla för Sveriges Advokatsamfund som normalt kan förväntas företrädas av organisationens generalsekreterare.

Även om det inte finns några formella begränsningar av hur många ledamöter en nämnd får ha menar Statskontoret att det av praktiska

skäl finns argument för att begränsa denna krets. Därför bör de tre länsstyrelserna företrädas av en representant.

Nämnden bör tillsätta kanslichef och övrig personal. Kanslichefens uppgift blir att leda det löpande arbetet och att rapportera till nämnden.

4.2 Ekonomiska och övriga konsekvenser

Kostnader för förstärkt tillsyn och en samordningsnämnd

Statskontorets förslag till förstärkt penningtvättstillsyn innebär att ytterligare resurser behöver tillskjutas. Det handlar om resurser för samordningsnämnden, länsstyrelsens tillsynsuppdrag och Bolagsverkets register för tillkommande företag. När det gäller tillsynsnämnden så uppskattar vi att regeringen behöver avsätta tre till fyra årsarbetskrafter för detta uppdrag. Dessa årsarbetskrafter avser en kanslichef och två till tre handläggare som arbetar med metodutveckling, utbildning och samverkansfrågor.

Samordningsnämnden bör kunna lokaliseras till Finansinspektionen. Finansinspektionen har under utredningsarbetet uppgivit att de har kapacitet att agera värmyndighet åt en eventuell samordningsmyndighet. Finansinspektionen har även uppskattat att kostnaden för att förse en sådan nämnd med grundläggande tjänster som lokaler, administrativ personal och omkostnader för grundläggande arbetsmaterial uppgår till cirka 700 tkr per år. Det innebär att den sammanlagda kostnaden för en samordningsnämnd skulle uppgå till cirka 3 500 tkr.

När det gäller länsstyrelsernas tillsynsuppdrag är det svårt att avgöra resursbehovet då kunskap saknas om antalet tillsynsobjekt. Sannolikt finns vissa stordriftsfördelar med länsstyrelsernas övriga tillsynsverksamhet men det är enligt vår uppfattning ändå nödvändigt att avsätta ytterligare resurser för penningtvättstillsynen. Under 2009 bör två till tre årsarbetskrafter avsättas för länsstyrelsernas tillsynsuppdrag.

En ytterligare kostnad avser Bolagsverkets uppdrag att bygga upp ett register för tillkommande verksamheter enligt penningtvättsdirektivet. Som framgår ovan kvarstår flera frågor då det gäller hur denna grupp ska avgränsas. Det gör det även svårt att uppskatta kostnaden för att

bygga upp ett register. De samtal utredningen fört med Bolagsverket visar att startkostnaderna och det första årets drift för ett register som innehåller organisationsnummer, namn på företaget och viss information (såsom till exempel att företaget hanterar kontanta belopp över 15 000 euro) uppgår till cirka 1 000 tkr.

Personalkostnad för samordningsnämnd	2 800 tkr
Overhead för samordningsnämnd	700 tkr
Länsstyrelsernas tillsyn	1 750 tkr
Bolagsverkets kostnader för att bygga upp och förvalta register	1 000 tkr
Sammanlagda kostnader för förslagen	6 250 tkr

Finansieringsform

De fyra myndigheter som i dag har tillsynsuppgifter enligt penningtvättslagen finansieras genom såväl avgiftsintäkter som anslag. Som föreslagits ska samordningsnämnden organiseras som en självständig myndighet med regleringsbrev. Frågan är om nämnden likt tillsynsmyndigheterna ska finansieras genom avgiftsintäkter eller genom anslag.

Enligt Statskontorets uppfattning förutsätter avgiftsfinansieringsmodellen för tillsynsverksamhet att man kan avgränsa kretsen tillsynsobjekt. Som framgått är detta inte möjligt i nuläget. Tills vidare bör därför samordningsnämndens verksamhet finansieras genom anslag. Detta gäller även länsstyrelsernas tillsynsuppdrag.

Renodling av Ekorådets sammansättning

I dag ingår två av de myndigheter som får ett ansvar för penningtvättstillsyn enligt våra förslag i Ekorådet. För att säkerställa att Ekorådet får nödvändig information om den samlade förekomsten av och formerna för penningtvätt bör regeringen överväga att istället låta tillsynsmyndigheterna representeras av den externa ordföranden för samordningsnämnden.

Uppdrag



Regeringsbeslut 10
2008-01-17 Fi2007/2472 (delvis)

Finansdepartementet

Till avd.....	1
Kontakt med.....	
Beslut.....	GA Ec
Datum 080122.....	Sign. PT

Statskontoret
Box 8110
104 20 STOCKHOLM

STATSKONTORET
Ink. 2008-01-22
Dnr. 2008/19-5

Uppdrag till Statskontoret att utreda om tillsynen av att reglerna om penningtvätt och terrorismfinansiering följs kan samlas på en myndighet

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att utreda om tillsynen av att reglerna om penningtvätt och terrorismfinansiering följs kan samlas på en myndighet.

I uppdraget ingår att undersöka förutsättningarna för och lämpligheten av att på en myndighet samla den tillsyn som krävs enligt 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 (tredje penningtvättsdirektivet). Härvid ska beaktas hur en tillsyn avseende samtliga de aktörer, såväl finansiella som icke-finansiella, som omfattas av direktivets olika skyldigheter kan ordnas på ett ändamålsenligt, effektivt och kostnadsmedvetet sätt.

Omständigheter som talar för och emot att tillsynen samlas på antingen en ny, för ändamålet inrättad, myndighet eller på en i dag befintlig myndighet ska analyseras. Omfattningen av myndighetens tillsynsansvar ska anges. Vidare ska frågan om ansvaret för och hanteringen av sanktioner ingå, särskilt i fråga om verksamheter som kommer att stå under tillsyn av annan myndighet eller ett annat organ med avseende på andra förhållanden än penningtvätt och finansiering av terrorism. Om vissa verksamheter av särskilda skäl bör läggas utanför en gemensam tillsyn, såsom kan vara fallet med advokater och revisorer, ska också redovisas hur en ändamålsenlig och effektiv tillsyn och sanktionshantering kan ordnas för sådana verksamheter.

Konsekvenser för tillsynen av att en skyldighet införs för handlare som avser att utföra kontanta transaktioner på höga belopp att anmäla sig och underkasta sig penningtvättsbestämmelserna bör belysas.

I uppdraget ingår att föreslå organisation för tillsynsverksamheten samt att redovisa kostnader och finansiering. I uppdraget ingår vidare att beakta de ekonomiska och andra konsekvenser som ett förslag att samlade tillsynen på en myndighet får för andra myndigheter, samarbetet mellan myndigheterna och eventuella sekretessproblem.

I arbetet med tillsynsfrågorna ska beaktas, förutom dessa direktiv, övervägandena och förslagen i betänkandet Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet (SOU 2007:23), liksom remissynpunkterna i anledning av betänkandet. Vidare ska beaktas hur andra medlemsstater, främst Danmark, Finland och Storbritannien, har organiserat sin tillsynsverksamhet på området.

Berörda myndigheter och organisationer ska kontaktas och ges tillfälle att lämna synpunkter.

Uppdraget ska redovisas senast den 18 mars 2008.

För uppdragets fullföljande ersätts Statskontoret för sina kostnader med högst 150 000 kronor. Kostnaden ska belasta det under budgetåret 2008 uppförda ramanslaget 90:5 Regeringskansliet m.m., anslagspost 1 till Regeringskansliets disposition, budgetram 6 Finansdepartementet inom utgiftsområde 1. Ersättning utbetalas mot faktura, efter slutfört uppdrag.

Bakgrund

Inom Finansdepartementet bereds ett förslag om genomförande av det tredje penningtvättsdirektivet. Till grund för detta arbete ligger bl.a. betänkandet Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet (SOU 2007:23). En central fråga är hur tillsynen ska organiseras och hanteras inom områdena penningtvätt och terrorismfinansiering. I betänkandet föreslås att denna tillsyn läggs på de olika tillsynsmyndigheter som redan har någon form av tillsyn över aktörerna i fråga. De tillsynsmyndigheter som avses är Finansinspektionen, Fastighetsmäklarnämnden, Lotteriinspektionen och Revisorsnämnden. När det gäller advokater och biträdande jurister avses även Sveriges Advokatsamfund. Det föreslås vidare att Finansinspektionen ska ansvara för tillsynen av sådana icke-finansiella aktörer, som i dag inte står under någon tillsyn. Dessa aktörer utgörs av personer som yrkesmässigt handlar med varor, t.ex. konst, ädelstenar, metaller och skrot, i de fall betalning görs kontant med ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer samt skatterådgivare, bolagsbildare och tillhandahållare av bokföringstjänster.

Skälen för regeringens beslut

En ändamålsenlig och effektiv tillsyn av de aktörer som kan utnyttjas för penningtvätt och terrorismfinansiering är ett viktigt medel i

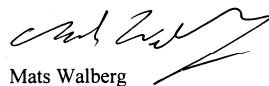
bekämpningen av sådana aktiviteter. Det är därför angeläget att en sådan verkkningsfull tillsyn kan komma till stånd. Förslagen i betänkandet SOU 2007:23 när det gäller tillsynsfrågorna har mött stark remisskritik. Regeringen bedömer att beredningsunderlaget behöver kompletteras innan ett förslag om hur tillsynen ska organiseras kan läggas fram för riksdagen. En fördjupad analys av frågorna behöver göras. Utgångspunkten bör vara att tillsynen av de olika slags aktörer, såväl finansiella som icke-finansiella, som omfattas skyldigheterna enligt tredje penningtvättsdirektivet att medverka i bekämpningen av penningtvätt och terrorismfinansiering koncentreras till en myndighet.

Tredje penningtvättsdirektivets bestämmelser är tillämpliga på bl.a. fysiska och juridiska personer som handlar med varor endast om betalning görs kontant med belopp på 15 000 euro eller mer, oavsett om transaktionen genomförs på en gång eller i flera led som verkar ha samband. Som nämns i betänkandet (s. 177) så har i några europeiska länder införts förbud mot kontanthandel över ett bestämt belopp eller en skyldighet att göra anmälan till en tillsynsmyndighet om man avser att bedriva kontanthandel med höga belopp. Efter en sådan anmälan är handlaren föremål för tillsyn och kontroll. Utredningen har av olika skäl valt att inte föreslå några sådana åtgärder. Eftersom de nämnda åtgärderna kan tänkas bidra till att avgränsa – och samtidigt till antalet begränsa – de aktörer (handlare) som behöver omfattas av penningtvättstillsyn kan detta behöva analyseras ytterligare i samband med att tillsynsfrågorna utreds. Av särskilt intresse är åtgärden som innebär en skyldighet att göra anmälan till en tillsynsmyndighet om man avser att bedriva kontanthandel med höga belopp.

Det är lämpligt att Statskontoret ges i uppdrag att utreda de nämnda frågorna.

På regeringens vägnar


Mats Odell


Mats Walberg

Kopia till:
Riksdagen, Finansutskottet
Riksdagen, Justitieutskottet
Justitiedepartementet/PO
Justitiedepartementet/DOM
Integrations- och jämställdhetsdepartementet/KO
Finansdepartementet/LFG

4

Finansdepartementet/BA
Finansdepartementet/OFA
Fastighetsmäklarnämnden
Finansinspektionen
Lotteriinspektionen
Revisorsnämnden
Sveriges Advokatsamfund

Bilaga 2

Deltagare workshop om penningtvättstillsynen

Sven-Henrik Granlund, Bolagsverket

Daniel Vesterhav, Brottsförebyggande rådet

Monica Rodrigo, Ekobrottsmyndigheten

Anna-Lena Järvstrand, Fastighetsmäklarnämnden

Carina Heinlo, Finansdepartementet

Mira Naumanen, Finansinspektionen

Tommy Kangasvieri, Finanspolisen

Hases Per Sjöblom, Lotteriinspektionen

Jonas Söderlund, Lotteriinspektionen

Per Eskilsson, Revisorsnämnden

Kurt Norell, Skatteverket

Johan Sangborn, Sveriges Advokatsamfund

Jonas Karlsson, Tullverket

Roger Waldenström, Åklagarmyndigheten

Björn Hasselgren, KPMG

Petter Persson, KPMG

Björn Hammarstedt, Statskontoret

Anna Karlgren, Statskontoret

