



Rapport om tredje penningtvättsdirektivet

Finansdepartementet

2012-05-23

Dokumentbeteckning

KOM (2012) 168

Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2005/60/EC on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing

Sammanfattning

I rapporten från kommissionen förmedlas frågeställningar som framkommit under kommissionens utvärdering av genomförandet och tillämpningen av det tredje penningtvättsdirektivet. Rapporten tar även upp de förändringar som övervägs med anledning av de reviderade rekommendationer som beslutats av den mellanstatliga organisationen Financial Action Task Force (FATF).

Rapporten syftar till att inhämta medlemsländernas och andra intressenters synpunkter. Av rapporten framgår klart att en ökad anpassning av direktivet till en riskbaserad analys kommer att bli en utmaning, framförallt vad gäller graden av harmonisering av EU:s framtida regelverk. Avseende det befintliga ramverket dras slutsatsen att det fungerar relativt väl och att några mer fundamentala brister inte har kunnat identifieras som skulle föranleda mer omfattande ändringar. Ramverket kommer dock att behöva revideras med hänsyn till de reviderade rekommendationer som beslutats om. Kommissionen ser vidare ett behov av att framöver lägga vikt vid att förbättra effektiviteten i tillämpningen av direktivet (t.ex. genom att öka rapporteringen av misstänkta transaktioner).

Regeringen välkomnar en revidering av det tredje penningtvättsdirektivet.

1.1 Ärendets bakgrund

Direktiv 2005/60/EG om penningtvätt bygger till stor del på de internationella rekommendationer som beslutas av FATF. I februari 2012 reviderade FATF regelverket, och 40 omarbetade rekommendationer antogs i syfte att utveckla bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Med anledning av dessa reviderade rekommendationer och en skyldighet i befintligt direktiv att göra en uppföljning av tillämpningen har kommissionen nu tagit fram en rapport. I uppföljningen ingår också en specifik analys av behandlingen av advokater och andra oberoende jurister samt identifikation av verkliga ägare. Rapporten baserar sig bl.a. på en extern studie som utförts av konsultbyrån Deloitte (i fortsättningen Deloittestudien). Kommissionen önskar synpunkter på denna rapport från medlemsländer och andra berörda aktörer senast den 13 juni 2012. Med inkomna synpunkter i åtanke kommer penningtvättsdirektivet sedan att revideras.

1.2 Förslagets innehåll

1.2.1 Rapportens syfte

Rapportens syfte är trefaldigt. För det första ska rapporten delge information från kommissionens studie av hur direktiv 2005/60/EG har genomförts och tillämpats inom EU. För det andra syftar rapporten till att ge en bedömning av eventuella behov av förändringar i regelverket med bakgrund av både de reviderade rekommendationer som FATF nyligen beslutat om och kommissionens egna slutsatser från genomförd studie. För det tredje fullföljer kommissionen genom denna rapport ett i direktivet uttryckt uppdrag att speciellt undersöka hur advokater och andra fristående jurister behandlas i direktivet, samt identifikation av verkliga ägare.

1.2.2 Tillämpning av en riskbaserad analys

Det tredje penningtvättsdirektivet är utformat för att göra det möjligt för medlemsländer och berörda institutioner att använda sig av en riskbaserad analys. En sådan gör det möjligt att analysera risker på ett mer fokuserat sätt, och att därefter tillsätta resurser där de behövs. De reviderade rekommendationer som FATF nyligen beslutat om utökar användandet av riskbaserad analys genom att fastställa att länder på nationell nivå förväntas identifiera, bedöma, och förstå risker för penningtvätt och finansiering av terrorism, för att sedan kunna tillsätta resurser i syfte att motverka dessa risker. En revidering av det tredje penningtvättsdirektivet kan därför i större utsträckning komma att bygga på användandet av riskbaserad analys, på både statlig och överstatlig nivå. Det kan bli obligatoriskt att utföra riskanalyser enligt de rekommendationer FATF beslutat, och det kan dessutom bli aktuellt

1.2.3 Kriminalisering av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Det tredje penningtvättsdirektivet anger endast att penningtvätt och finansiering av terrorism ska vara förbjudet. Frågan om kriminalisering har överlämnats till medlemsländerna att avgöra. I rapporten uppger kommissionen att det kan finnas skäl att överväga att genom ett EU-instrument baserat på artikel 83(1) i EUF-fördraget införa en skyldighet för medlemsstaterna att kriminalisera penningtvätt och finansiering av terrorism.

1.2.4 Direktivets omfattning

I rapporten presenteras en rad olika områden där direktivets omfattning skulle kunna utvidgas.

Ett sådant område är spelsektorn, där det finns stöd för att definiera begreppet kasino brett i det reviderade direktivet, för att sedan kunna definieras närmare på medlemsstatsnivå i enighet med en riskbaserad analys. Det skulle då gå att i definitionen fänga verksamheter med höga risknivåer, samtidigt som verksamheter med låga risknivåer inte skulle påtvingas onödiga administrativa bördor.

Vissa medlemsländer har uttryckt önskemål om att direktivets omfattning ska utvidgas i syfte att inkludera alla ombud som representerar finansiella institut. Dessa kan enligt vissa medlemsstater utgöra penningtvättsrisker.

Det har också uttryckts önskemål om att direktivet ska gälla direkt gentemot centralbanker. I ett sådant fall förutser kommissionen att direktivets omfattning utvidgas på ett sådant sätt att det tar hänsyn till centralbankernas specifika situation gällande övervakning, dagliga operationer och behov av att vara fristående.

I de reviderade rekommendationer som FATF beslutat om har skattebrott definierats som ett förbrott till penningtvätt, men någon närmare förklaring av vad detta innebär ges inte. Med detta i åtanke betänker kommissionen huruvida den nuvarande definitionen av allvarliga brott är tillräcklig för att inkludera skattebrott, om skattebrott kanske ska läggas till som egen kategori av allvarliga brott, samt huruvida skattebrott måste definieras närmare.

1.2.5.1 Person i politiskt utsatt ställning

I det tredje penningtvättsdirektivet avses med *person i politiskt utsatt ställning* (PEP, *Politically Exposed Person*) personer som har viktiga offentliga funktioner, dessa personers närmaste familjemedlemmar samt kända medarbetare. Vissa aktörer anförde i Deloittestudien att denna definition är alltför bred, framförallt gällande familjemedlemmar och kända medarbetare. Dessutom anser vissa aktörer att är oklart hur länge en person måste inneha en offentlig funktion innan vederbörande är att anse som en person i politiskt utsatt ställning, samt huruvida den nuvarande regeln att en person förblir så i ett år efter det att han/hon har lämnat sin funktion på ett riktigt sätt motsvarar den potentiella hotbilden. Det kan bli aktuellt att se över det tredje penningtvättsdirektivet och implementeringsdirektivet (2006/70/EC) i syfte att tillgodose de reviderade rekommendationerna från FATF, framförallt vad gäller definitionen av personer i politiskt utsatt ställning som verkar utomlands utan att nödvändigtvis bo i landet ifråga.

1.2.5.2 Efterlevnad på gruppnivå

Inom EU har finansiella institut som bedriver gränsöverskridande verksamhet i stor utsträckning valt att arbeta inom finansiella grupper, och det kan därför bli aktuellt med ytterligare förtydliganden gällande dessa. Kommissionen överväger, med utgångspunkt från en intern rapport samt utifrån de reviderade FATF-rekommendationerna, att klargöra hur begreppet *grupp* ska definieras.

1.2.5.3 Transaktion

Företrädare för advokater har framfört önskemål om en klarare definition av termen *transaktion*, och kommissionen överväger därför ett förtydligande.

1.2.6 Kundkontroll

I det tredje penningtvättsdirektivet finns krav på kundkontroll på tre nivåer: normal kundkontroll, skärpta krav på kundkontroll och lägre krav på kundkontroll. Kommissionen överväger ett antal förändringar vad gäller kundkontroll, inklusive lägre tröskelvärden för att kräva kundkontroll vid enstaka transaktioner samt en harmonisering av den metod som används för att identifiera godkända identitetshandlingar. Vissa berörda aktörer har uttryckt önskemål om en mer flexibel metod för att avgöra risker vid kundkontroll, och kommissionen överväger därför en lösning som i större utsträckning utgår från de reviderade FATF-rekommendationerna, inklusive en riskbaserad analys.

Vad gäller lägre krav på kundkontroll har kritik framförts av FATF, eftersom de i praktiken anses utgöra fullständiga undantag från kundkontroll, snarare än ett förenklat system, något som även Deloittestudien har påpekat är fallet i vissa medlemsländer. Kommissionen kan därför komma att förtydliga att ett lägre krav på kundkontroll inte innebär ett fullständigt undantag. Vidare övervägs att på ett tydligare sätt ange minimikrav eller vägledning vad gäller vilka riskfaktorer som bör beaktas när det avgörs om lägre krav på kundkontroll kan tillämpas.

1.2.7 Verklig huvudman

I nuvarande reglering avses med verklig huvudman den fysiska person som ytterst äger eller kontrollerar kunden och/eller den fysiska person för vars räkning en transaktion eller en verksamhet utförs. Dessutom anses en juridisk person med innehav av minst 25 procent av aktierna falla under definitionen av verklig huvudman. Kommissionen undersöker enligt uppdrag i det tredje penningtvättsdirektivet möjligheten att sänka gränsnivån till ett 20-procentigt innehav, men ett flertal berörda aktörer anser att detta skulle innebära högre omkostnader utan några betydelsefulla fördelar. Metoden som medlemsländerna använder för att räkna ut innehav skiljer sig dessutom för tillfället åt, vilket kan innebära snedvriden konkurrens mellan finansiella institut i olika medlemsländer.

Vissa aktörer anser att avsaknaden av offentlig information om verkliga huvudmän är ett hinder mot regelverkets implementering. Från flera håll, inklusive parlamentet och i kommissionens rapport *EU:s strategi för den inre säkerheten i praktiken*, har röster höjts för att öka transparensen kring de verkliga huvudmännen.

Möjliga förändringar i direktivet vore med bakgrund av detta ett förtydligande av vad som avses med *verklig huvudman*, samt ändrad reglering i syfte att öka transparensen för juridiska personer och verkliga huvudmän.

1.2.8 Rapporteringskrav

Viss oro har av berörda aktörer uttryckts vad gäller bristande statistik angående rapportering av misstänkta transaktioner. Det kan därför bli aktuellt att se över direktivet på detta område. Bland annat föreslås ett krav på att etablera riktlinjer för rapportering, samt ett klagande av vilka rutiner som ska gälla vid statistisk sammanställning.

1.2.9 Finansunderrättelseenheter

Det har framkommit att samarbetet mellan finansunderrättelseenheter inom EU brister på flera plan. Direktivet tolkas olika i medlemsländerna, vilket exempelvis försvårar det automatiska informationsutbyte som ska ske så fort en koppling till ett annat medlemsland uppstår. Samarbetsproblem uppstår

också på grund av de olika befogenheter som finansunderrättelseenheter har i olika medlemsländer. Med de reviderade FATF-rekommendationerna i åtanke överväger kommissionen ett antal åtgärder inom detta område, såsom ett klargörande att finansunderrättelseenheter ska kunna komma åt nödvändig information och, i ett vidare perspektiv, att harmonisera finansunderrättelseenheters befogenheter.

1.2.10 Tillsyn

Mot bakgrund av en intern rapport överväger kommissionen ett antal förtydliganden i det reviderade direktivet gällande tillsyn av penningtvätt i gränsöverskridande situationer, samt skillnader i bestämmelser om passförfaranden i olika direktiv gentemot nationell lagstiftning. Det kan också bli aktuellt med reviderade bestämmelser om samarbete mellan myndigheter.

1.2.11 Självreglerande organ

Vissa medlemsstater har uttryckt tvivel över lämpligheten i att låta vissa självreglerande organ såsom revisorer, skatterådgivare och andra jurister själva övervaka och säkerställa efterlevnaden av kraven gällande penningtvätt och terrorismfinansiering. I FATF-reglerna erkänns de självreglerande organens roll, förutsatt att dessa organisationer kan se till att deras medlemmar uppfyller sina skyldigheter i fråga om bekämpande av penningtvätt och finansiering av terrorism. Kommissionen överväger därför att tydligare definiera dessa självreglerande organs roll i linje med FATF-rekommendationerna, exempelvis genom att de får i uppdrag att ge vägledning om efterlevnad och rapportering ifråga om penningtvätt. Kommissionen kan även komma att överväga ett förslag att utvidga direktivets bestämmelser för att även tillåta andra yrkesgrupper att ta på sig ansvar för att övervaka och säkerställa efterlevnaden av bestämmelserna om penningtvätt, förutsatt att de uppfyller villkoren i artikel 37.2 i det nuvarande direktivet.

1.2.12 Tredjeländer som anses ge likvärdiga garantier

Direktivet medger förenklade åtgärder avseende kundkännedom inom EU/EES. Samma ansats tillåts även avseende tredje land som vars krav avseende bekämpande av penningtvätt och terrorismfinansiering bedöms likvärdiga med EU/EES. Inom EU har det i detta syfte inom ramen för en gemensam ansats upprättats en lista över länder som anses ha likvärdiga krav. Rent praktiskt innebär detta att förenklade åtgärder för kundkännedom tillåts avseende finansiella institut belägna i dessa länder. Vissa medlemsländer har, med tanke på den ökade betoningen av riskbaserad analys, ifrågasatt huruvida en likvärdig bedömning av tredjeländer är rimlig. Kommissionen kan därför komma att överväga om det fortfarande finns

1.2.13 Administrativa påföljder för bristande efterlevnad av direktivet

Medlemsländerna är enligt det tredje penningtvättsdirektivet skyldiga att tillämpa administrativa påföljder mot finansiella institut för överträdelse av nationella bestämmelser som antagits i enlighet med detta direktiv. I Deloitstudien påpekas att variationen i de nationella påföljdssystemen är så stor att det inte går att jämföra påföljderna i alla medlemsländerna. Med detta i åtanke kan kommissionen komma att överväga en ökad harmonisering av sanktionssystemet.

1.2.14 Skydd av personuppgifter

De flesta privata aktörer anser att samstämmigheten mellan kampen mot penningtvätt och kravet på skydd av personuppgifter måste förbättras. Med detta i åtanke, och med en intern rapport som bakgrund, kan kommissionen komma att överväga att i det reviderade direktivet införa tydliga regler för hur personuppgifter ska behandlas, för att på ett effektivt sätt säkerställa såväl kampen mot penningtvätt som behovet av personskydd. Det kan dessutom komma ifråga att främja tätare samverkan mellan regleringsmyndigheter för bekämpning av penningtvätt och de tillsynsmyndigheter som hanterar personskydd, i syfte att skapa en väl avvägd tillämpning av reglerna.

1.2.15 Kommissionens bedömning av direktivets behandling av advokater och andra oberoende jurister

1.2.15.1 Tystnadsplikt

Enligt det tredje penningtvättsdirektivet omfattas advokater och andra oberoende jurister i stort sett av dess tillämpningsområde, men medlemsländerna kan tillämpa ett undantag för skyldigheten att rapportera misstänkta transaktioner. Samtliga medlemsländer har i sin nationella lagstiftning valt att införa undantaget, men utan någon exakt beskrivning av när rapporteringen blir viktigare än att upprätthålla konfidentialitet gentemot klienterna. Denna situation skapar viss oro inom juristkåren, som regelbundet uttrycker farhågor om att de skyldigheter som införs genom direktivet kränker advokaters tystnadsplikt och den grundläggande rätten till en opartisk rättegång och ett adekvat försvar. EU-domstolen har fällt ett avgörande i denna fråga vars slutsatser, trots att det gällde ett annat direktiv (91/308/CEE), kan anses applicerbara i denna fråga. I princip innebär detta avgörande att de skyldigheter som jurister åläggs ifråga om penningtvätt inte inskränker rätten till en opartisk rättegång. Kommissionen avser att i

1.2.15.2 Rapporter om misstänkta transaktioner

Det har i en undersökning utförd på uppdrag av kommissionen framkommit att rapporteringsgraden av misstänkta transaktioner var låg hos vissa icke-finansiella yrken (framförallt advokater) i jämförelse med finansiella institut. Kommissionen överväger olika metoder för att öka rapporteringsgraden, bland annat krav på att etablera riktlinjer för rapportering, samt ett klagörande av vilka rutiner som ska gälla vid statistisk sammanställning.

1.2.15.3 Åtgärder för kundkontroll

Det har inkommit önskemål från företrädare för advokater att det ska vara möjligt att uppfylla kraven på kundkontroll inom en rimlig tidsfrist, och inte alltid så fort en affärsrelation inletts, vilket krävs enligt artikel 7 i det tredje penningtvättsdirektivet. Det finns även önskemål om att stryka skyldigheten att på begäran utlämna namn på verkliga huvudmän bakom gemensamma konton som förvaltas av notarius publicus och andra oberoende jurister. Kommissionen kommer att överväga hur gemensamma konton ska behandlas i det reviderade direktivet.

1.3 *Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa*

Det befintliga direktivet 2005/60/EG har genomförts i svensk lagstiftning genom lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Vidare finns regler i den tillhörande förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Kompletterande reglering återfinns även i Finansinspektionens föreskrifter FFFS 2009:1 Åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. I ovan nämnda förordning bemyndigas Lotteriinspektionen, Fastighetsmäklarnämnden och Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län också att utfärda föreskrifter. Kommande revideringar av det tredje penningtvättsdirektivet kommer sannolikt ge upphov till mer omfattande revideringar av samtliga ovanstående författningar.

1.4 *Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys*

Rapporten bör ses som en kommunikation från kommissionen om vilka områden där revideringar övervägs. Den innehåller således inte någon konsekvensanalys. När kommissionen kommer med ett skarpt förslag på

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar en revidering av det tredje penningtvättsdirektivet inte minst mot bakgrund av de reviderade FATF-rekommendationer som beslutades om i februari 2012. De aspekter som lyfts i rapporten framstår i ljuset av detta som relevanta. I vissa avseenden kan dock behovet av förändringar ifrågasättas. Exempelvis måste eventuella bestämmelser om kriminalisering av penningtvätt och finansiering av terrorism på EU-nivå föregås av en noggrann behovsanalys och innebära ett verkligt mervärde.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsländernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionerna har inte yttrat sig över rapporten.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Några synpunkter har ännu inte inkommit från berörda myndigheter, bransch eller liknande.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Ej aktuellt då detta är en rapport.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Ej aktuellt då detta är en rapport.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Ett skriftligt svar från svensk sida kommer att skickas till kommissionen senast den 13 juni 2012. Inför detta kommer synpunkter inhämtas från

berörda myndigheter och branscher. Kommissionen kommer därefter beakta de synpunkter som inkommit från medlemsländerna och andra berörda intressenter. Ett förslag på revidering av direktivet kan förväntas komma under hösten med förhandlingar i rådsarbetsgrupp.

4.2 Fackuttryck/termer

The Financial Action Task Force (FATF), är en mellanstatlig organisation som sedan etableringen 1989 arbetar med att ta fram och besluta om rekommendationer för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism samt sedan nyligen även finansiering av massförstörelsevapen.

En *Finansiell grupp* är en grupp där ett moderbolag eller en juridisk person utövar kontroll och ansvar över resten av gruppen, och i enhet med FATF-reglering därav sköter ett gruppomfattande program för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Finansiella institut är fysiska eller juridiska personer som antingen själv eller på uppdrag av kund utför vissa definierade tjänster på finansmarknaden.

Finansunderrättelseenheter är enheter som centralt ska ansvara för att ta emot, begära, analysera samt till behöriga myndigheter sprida information som gäller möjlig penningtvätt eller finansiering av terrorism.

En *Riskbaserad analys* innebär att risker ska bedömas och situationer ska hanteras olika beroende på de specifika riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Självreglerande organ är ett organ som representerar en yrkesgrupp (exempelvis advokater), där medlemmar av yrkesgruppen ifråga ansvarar för reglering av den egna verksamheten.

Med *Verklig huvudman* avses den fysiska person som ytterst äger eller kontrollerar kunden och/eller den fysiska person för vars räkning en transaktion eller en verksamhet utförs. Dessutom anses en juridisk person med innehav av minst 25 % falla under definitionen av verklig huvudman.