



Direktiv om finansiell information för att bekämpa brott

2017/18:FPM89

Justitiedepartementet

2018-05-22

Dokumentbeteckning

KOM (2018) 213

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om fastställande av bestämmelser för att underlätta användning av finansiell information och andra uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda eller lagföra vissa brott och om upphävande av rådets beslut 2000/642/RIF

Sammanfattning

I syfte att stärka bekämpningen av vissa allvarliga brott har kommissionen lagt fram ett förslag till direktiv för att myndigheter med uppgift att förebygga, upptäcka, utreda eller lagföra brott mer effektivt ska få tillgång till finansiell information.

Förslaget utökar kretsen av myndigheter som ska få tillgång till de nationella centraliserade bankkontoregister som ska upprättas i samtliga medlemsstater i enlighet med revideringen av det fjärde penningtvättsdirektivet. Vidare finns regler om ökat informationsutbyte mellan nationella behöriga myndigheter och de nationella finansunderrättelseenheterna (i Sverige Finanspolisen) samt mellan medlemsstaternas finansunderrättelseenheter. Även utbytet av finansiell information mellan Europol och medlemsstaterna regleras.

Regeringen välkomnar förslaget som ger myndigheterna ytterligare verktyg för att mer effektivt bekämpa allvarliga brott. Dock är det viktigt att säkerställa en balans mellan intresset av ett effektivt informationsutbyte och integritetshänsyn.

1.1 Ärendets bakgrund

Direktivförslaget har delvis sin bakgrund i det direktiv som antogs av rådet den 14 maj 2018 och som är en revidering av det fjärde penningtvättsdirektivet ((EU) 2015/849). Det nyligen antagna direktivet fastslår att medlemsstaterna ska införa en mekanism som ska ge information om bank- och betalkonton (bankkontoregister), till vilken framförallt ländernas finansunderrättelseenheter ska ges tillgång. Genom det nu aktuella förslaget utvidgas kretsen av myndigheter som ska få tillgång till bankkontoregistret. Anledningen till konstruktionen är att förslaget som reglerar brottsbekämpande myndigheters tillgång baseras på en annan rättslig grund än revideringen av det fjärde penningtvättsdirektivet.

Kommissionen presenterade direktivförslaget den 17 april 2018.

1.2 Förslagets innehåll

Direktivet innehåller bestämmelser som syftar till att utöka kretsen av myndigheter som ska få tillgång till de bankkontoregister som ska upprättas i samtliga medlemsstater i enlighet med revideringen av fjärde penningtvättsdirektivet. Det handlar om myndigheter med ansvar för att förebygga, upptäcka, utreda eller lagföra brott (behöriga myndigheter). Vidare finns regler om stärkt informationsutbyte mellan nationella brottsbekämpande myndigheter och finansunderrättelseenheter samt mellan medlemsstaternas finansunderrättelseenheter. Informationsutbytet kan enligt förslaget endast ske beträffande vissa typer av brott – penningtvättsbrott, förbrott till penningtvättsbrott och finansiering av terrorism, respektive allvarlig brottslighet i enlighet med en lista över brottstyper som följer av den s.k. Europolförordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol)). Förslaget innehåller även bestämmelser om utbyte av finansiell information mellan Europol och medlemsstaterna genom den nationella enheten som finns i varje medlemsland (Europol National Unit). I förslaget finns även dataskyddsbestämmelser som reglerar hur personuppgifter får behandlas.

Genomförandetiden föreslås vara 26 månader efter ikraftträdandet av revideringen av fjärde penningtvättsdirektivet. Rådets beslut av den 17 oktober 2000 om en samordning för medlemsstaternas finansunderrättelseenheter avseende utbyte av information (2000/642/RIF) upphävs genom direktivet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Förslagets huvudsakliga syfte är att bredda tillgången till det nationella bankkontoregistret. Eftersom Sverige ännu inte infört regler om ett nationellt

bankkontoregister finns inga svenska regler på området. I dessa delar kommer ny lagreglering bli nödvändig. När det gäller de delar av förslaget som reglerar informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och finansunderrättelseenheter finns huvudsakligen reglering i berörda myndigheters registerlagstiftning och i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det krävs ytterligare analys för att bedöma om det krävs lagreglering även på detta område för att genomföra direktivet.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har angett att förslaget inte har några konsekvenser för EU:s budget.

I kommissionens konsekvensanalys (SWD(2018) 114 och SWD(2018) 115) redogörs för de olika alternativa upplägg som övervägts av kommissionen. Frågeställningarna har rört ”varför” myndigheter ska få del av informationen, dvs. vilka typer av brott som avses, ”hur” myndigheterna ska få tillgång till och utbyta information, dvs. huruvida det ska ske genom direkt tillgång, via finansunderrättelseenheten etc., samt ”vem” som avses, dvs. vilka myndigheter eller organ som ska ges tillgång etc. Enligt kommissionen är fördelarna med det valda upplägget bl.a. följande. Det möjliggör snabbare tillgång till tydligt definierad finansiell information och mer effektivt och ändamålsenligt samarbete mellan finansunderrättelseenheten och behöriga myndigheter. Det stärker möjligheten för behöriga myndigheter, inklusive s.k. Asset Recovery Offices (särskilda funktioner för återtagande av brottsvinster) och Europol, att snabbt få tillgång till finansiell information som kan vara avgörande för en finansiell utredning. Det valda upplägget ökar enligt kommissionens bedömning också möjligheten för finansunderrättelseenheten att utföra finansiell analys för att förebygga och förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Vidare minskar kostnaderna och den administrativa bördan som hör samman med att skicka och besvara en stor mängd enskilda förfrågningar till exempelvis banker. Kommissionen förutser inga ytterligare kostnader för banksektorn utan anser att förslaget tvärtom leder till besparingar för bankerna eftersom dessa inte manuellt behöver hantera ”mängdförfrågningar” från behöriga myndigheter. Ingen särskild påverkan förutses vad gäller små och medelstora företag. Kommissionen bedömer att kostnaderna för de tekniska systemen som krävs för direkt tillgång till centraliserade bankkontoregister samt åtgärder för att säkerställa tillgång till finansiell information via finansunderrättelseenheten kommer ha påverkan på nationell budget. Dock kommer dessa förändringar även innebära en reduktion av kostnader vad gäller bl.a. myndigheternas administration, samt besparingar med anledning av ett mer effektivt samarbete mellan finansunderrättelseenheten och behöriga myndigheter.

Regeringens bedömning avseende de ekonomiska konsekvenserna överensstämmer med kommissionens. Den digitala infrastruktur som krävs för att bredda åtkomsten till ett framtida bankkontoregister kommer föranleda vissa merkostnader. I gengäld kommer den administrativa bördan

minska för både myndigheterna och banker vilket bör kunna frigöra resurser. Förslagets effekter på statens budget beror på den slutliga utformningen. Finansiering ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

2017/18:FPM89

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens förslag till direktiv om fastställande av bestämmelser för att underlätta användning av finansiell information och andra uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda eller lagföra vissa brott. Brottsbekämpande myndigheter som snabbt kan få tillgång till information om var olika aktörer har bankkonton kommer effektivisera både möjligheten att lagföra misstänkta brott och underlätta återvinning av brottsvinster. Myndigheterna kan därigenom undvika att genomföra förfrågningar till ett stort antal aktörer på den finansiella marknaden vilket torde öka effektiviteten och minska kostnaderna för både myndigheter och berörda företag.

Även ett utökat nationellt informationsutbyte mellan behöriga myndigheter och finansunderrättelseenheten är positivt eftersom det ger större möjligheter för de aktuella myndigheterna att utföra sina respektive uppdrag. Ett effektivt internationellt samarbete är ofta avgörande för att bekämpa brott. Regeringen ser därför positivt på ett stärkt samarbete mellan medlemsstaternas finansunderrättelseenheter. Regeringen kommer emellertid i förhandlingsarbetet att särskilt bevaka att en balans upprätthålls när det gäller krav på ökad informationsdelning och skydd för den personliga integriteten.

Förslaget är begränsat till att avse vissa typer av brott. Vi ser ett behov av att vidare analysera huruvida den avgränsningen är lämplig.

Direktivets förslag om utökat informationsutbyte med Europol behöver analyseras närmare. Även här är det viktigt att säkerställa en balans mellan intresset av informationsutbyte och integritetshänsyn samt berörda myndigheters möjlighet att i vissa situationer inte lämna ut information.

En ytterligare viktig fråga är att genomförandetiden blir tillräcklig för att genomföra både tekniska och rättsliga anpassningar.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaterna ståndpunkter är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionerna har ännu inte uttryckt några officiella ståndpunkter.

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Artikel 87.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Beslut fattas enligt ordinarie lagstiftningsförfarande enligt artikel 294 FEUF, vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

När det gäller *subsidiaritet* anför kommissionen i huvudsak följande.

Brottsligheten, särskilt den organiserade, korsar ofta nationsgränserna vilket även gäller de finansiella tillgångarna. Det kriminella hotet påverkar på så sätt EU som helhet och kräver därför åtgärder på europisk nivå. Kriminella kan utnyttja det faktum att behöriga myndigheter inte använder finansiell information på ett effektivt sätt. Åtgärder på unionsnivå innebär ett samordnat angreppssätt vilket stärker nationellt och gränsöverskridande samarbete när det gäller finansiell utredning av allvarlig brottslighet och terrorism. Dessutom bidrar åtgärder på unionsnivå till att säkerställa ett harmoniserat regelverk, bl.a. när det gäller dataskydd, vilket annars skulle vara svårt att uppnå.

Regeringen kan konstatera att delar av kommissionens förslag reglerar förhållandet mellan nationella myndigheter. Likväl delar regeringen kommissionens bedömning att direktivförslagets mål inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås på ett synkroniserat sätt av medlemsstaterna och att målen bättre kan uppnås på unionsnivå. Ett harmoniserat regelverk förhindrar även att skillnaderna i nationella regelverk utnyttjas för kriminella syften.

När det gäller *proportionalitet* anför kommissionen i huvudsak följande.

Det föreslagna direktivet är begränsat till vad som är nödvändigt och proportionerligt för att underlätta användning och utbyte av relevant information för de myndigheter som har till ansvar att skydda unionsmedborgarna. Tillgång till information i bankkontoregistret ges endast avseende en begränsad typ av information. De föreslagna åtgärderna föranleder inga förändringar beträffande grundfunktionerna eller organisatoriska statusen för medlemsstaternas finansunderrättelseenheter. Vad gäller samarbetet mellan medlemsstaternas finansunderrättelseenheter samt mellan finansunderrättelseenheter och behöriga myndigheter är

informationsutbytet begränsat till att vara tillgängligt för en uttömmande lista över behöriga myndigheter. Informationsutbytet kan vidare endast ske under vissa förutsättningar och beträffande vissa typer av brott. Det finns även mekanismer till skydd för privatliv och personuppgifter.

Regeringen instämmer i kommissionens bedömning vad gäller proportionalitet i förhållandet till den begränsade mängd uppgifter som ska finnas sökbara i bankkontoregistret. Vad gäller informationsutbytet mellan finansunderrättelseenheten och de behöriga myndigheterna, samt mellan medlemsstaterna och Europol, ska regeringen dock bevaka att reglerna är proportionerliga och utformas med hänsyn både till vad som är nödvändigt för att underlätta samarbetet, till medlemsstaternas olika rättssystem och till kraven på skydd för den personliga integriteten.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget behandlades första gången i rådsarbetsgruppen för brottsbekämpning (LEWP) den 17 maj 2018.

4.2 Fackuttryck/termer

Med ”behöriga myndigheter” avses i denna PM myndigheter med ansvar för att förebygga, förhindra, avslöja, utreda eller lagföra brott.

Med ”finansunderrättelseenhet” avses ”FIU” (Financial Intelligence Unit), dvs. myndighet med ansvar för att förebygga, upptäcka och effektivt bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism, som alla medlemsstater enligt fjärde penningtvättsdirektivet ska utse. Sveriges finansunderrättelseenhet är placerad inom Polismyndigheten (Finanspolisen).

Med ”bankkontoregister” avses i denna PM de centraliserade automatiska mekanismer, t.ex. centrala register eller centrala elektroniska datasöksystem, som gör det möjligt att snabbt fastställa identiteten för fysiska eller juridiska personer som innehar eller kontrollerar betalkonton och bankkonton identifierade med IBAN samt bankfack som tillhandahålls av ett kreditinstitut inom deras territorium, och som medlemsstaterna ska införa i enlighet med artikel 32 a i direktivet om en revidering av det fjärde penningtvättsdirektivet.