

# Finansutskottets betänkande 2018/19:FiU42

## Stärkta åtgärder mot penningtvätt

---

### Sammanfattning

I betänkandet föreslår utskottet med stöd av sin initiativrätt i 9 kap. 16 § första stycket riksdagsordningen att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen snarast ska utreda vilka ytterligare åtgärder som kan vidtas för att stärka arbetet mot penningtvätt. Uppdraget bör innefatta en noggrann analys av Finansinspektionens kapacitet att bedriva tillsyn inom området och av berörda myndigheters befogenheter i förhållande till bankerna och bankernas befogenheter i förhållande till sina kunder samt en granskning av ändamålsenligheten i befintlig myndighetsstruktur och ansvarsfördelningen mellan de penningtvättsbekämpande myndigheterna.

# Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet .....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund .....	4
Utskottets överväganden.....	9
Stärkta åtgärder mot penningtvätt.....	9

# Utskottets förslag till riksdagsbeslut

## **Stärkta åtgärder mot penningtvätt**

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen snarast ska utreda vilka ytterligare åtgärder som kan vidtas för att stärka arbetet mot penningtvätt, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

Stockholm den 13 juni 2019

På finansutskottets vägnar

*Fredrik Olovsson*

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Olovsson (S), Edward Riedl (M), Adnan Dibrani (S), Emil Källström (C), Ulla Andersson (V), Jan Ericson (M), Dennis Dioukarev (SD), Jakob Forssmed (KD), Ingemar Nilsson (S), Sven-Olof Sällström (SD), Karolina Skog (MP), Mattias Karlsson i Luleå (M), Björn Wiechel (S), Eva Lindh (S), Cecilie Tenfjord Toftby (M) och Charlotte Quensel (SD).

# Redogörelse för ärendet

## Ärendet och dess beredning

Enligt 9 kap. 16 § första stycket riksdagsordningen får ett utskott väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde (utskottsinitiativ). Med stöd av denna initiativrätt lägger finansutskottet fram förslag om ett tillkännagivande om att regeringen snarast ska utreda vilka ytterligare åtgärder som kan vidtas för att stärka arbetet mot penningtvätt. Uppdraget bör innefatta en noggrann analys av Finansinspektionens kapacitet att bedriva tillsyn inom området och av berörda myndigheters befogenheter i förhållande till bankerna och bankernas befogenheter i förhållande till sina kunder samt en granskning av ändamålsenligheten i befintlig myndighetsstruktur och ansvarsfördelningen mellan de penningtvättsbekämpande myndigheterna.

Sedan hösten 2018 har utskottet hållit utfrågningar med företrädare från regeringen, Finansinspektionen och Bankföreningen.

## Bakgrund

### Penningtvätt

Penningtvätt är ett sätt att föra in pengar från brott i det finansiella systemet och omvandla dem så att de framstår som legalt förtjänade pengar. Penningtvätt är ofta en gränsöverskridande verksamhet där skillnader i olika länders lagstiftning utnyttjas, t.ex. genom användning av gränsöverskridande betalningssystem. Ansvar för åtgärder mot och bekämpning av penningtvätt i Sverige omfattar flera myndigheter och omgärdas av en reglering som består av dels administrativa, dels straffrättsliga regler.

### Fjärde penningtvättsdirektivet

Åtgärder mot penningtvätt har funnits på EU:s agenda sedan 1991 när det första penningtvättsdirektivet antogs. Regelverket har därefter reviderats flera gånger, och det har genom 2005 års penningtvättsdirektiv även kommit att inkludera åtgärder mot finansiering av terrorism. Lagändringar med anledning av 2015 års penningtvättsdirektiv – det fjärde i ordningen – trädde i kraft den 2 augusti 2017 (prop. 2016/17:173, bet. 2016/17:FiU32, rskr. 2016/17:341). EU-regelverket ställer krav på att medlemsstaterna kriminaliserar penningtvätt och finansiering av terrorism och inför sanktioner och administrativa regleringar.

Det fjärde penningtvättsdirektivet inkluderar en vidare krets av verksamhetsutövare än tidigare bestämmelser och utgår från principen om ett riskbaserat förhållningssätt. För verksamhetsutövarnas del innebär detta att omfattningen av åtgärder och kontroller m.m. ska utformas och anpassas efter

riskerna för penningtvätt i den specifika verksamheten. Således ska åtgärder främst sättas in där riskerna är som störst. Vidare ska verksamhetsutövarna vidta lämpliga åtgärder för att uppnå god kundkännedom. Tillräcklig kunskap om kunder är en grundläggande förutsättning för verksamhetsutövarnas möjligheter att förhindra penningtvätt och rapportera misstänkta aktiviteter och transaktioner till Polismyndigheten. Direktivet omfattar en katalog med administrativa sanktioner som medlemsstaterna bör genomföra om det inte redan finns en motsvarande straffrättslig reglering. Sanktionerna, som höjdes kraftigt redan genom det tredje penningtvättsdirektivet, ska kunna påföras verksamhetsutövarna och ska också kunna tillämpas på berörda verksamhetsledningarna.

Varje medlemsstat ska ha en särskilt inrättad samordningsfunktion för arbetet med nationella riskbedömningar och för att etablera ett effektivt samarbete på nationell nivå. I Sverige är samordningsfunktionen sedan den 1 januari 2018 placerad under Polismyndigheten och leds av en stab på fyra personer. I samordningsfunktionen är 17 organisationer med ansvar för arbetet mot penningtvätt representerade. Samordningsfunktionen kommer att publicera en nationell riskbedömning i juni 2019.

I och med det fjärde penningtvättsdirektivet förutsätts också att berörda myndigheter i medlemsstaterna samarbetar med varandra – de europeiska finansunderrättelseenheter ska bl.a. ha möjlighet att utbyta relevanta upplysningar. De är även skyldiga att informera de europeiska tillsynsmyndigheterna<sup>1</sup> om administrativa sanktioner och åtgärder som påförts kreditinstitut och finansiella institut.

## **Befintlig svensk reglering**

Det svenska systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism består av följande fyra huvudgrupper av aktörer:

- tillsynsmyndigheter (Finansinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen, Spelinspektionen, Revisorsinspektionen och tre av landets länsstyrelser)
- brottsbekämpande och kontrollerande myndigheter (främst polisen, Åklagarmyndigheten, Skatteverket, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten och Säpo)
- verksamhetsutövare (finansiella och icke-finansiella aktörer)
- självreglerande organ med tillsynsansvar (Sveriges advokatsamfund).

Den svenska administrativa regleringen på området finns främst i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, nedan penningtvättslagen, som i huvudsak genomför det fjärde penningtvättsdirektivet i svensk rätt, och lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän. Regler om tillsyn på området för bekämpning av penningtvätt finns i en rad olika författningar. Genom bemyndiganden i penningtvättslagen,

---

<sup>1</sup> Europeiska bankmyndigheten (EBA), Europeiska försäkrings- och tjänstepensions (Eiopa) och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma).

förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och ett antal rörelselagar och till dessa anslutande förordningar ges vissa myndigheter behörighet att utfärda föreskrifter och utöva tillsyn över tillämpningen av regelverket för penningtvätt och finansiering av terrorism. Vidare har flera branschspecifika organ utarbetat egna riktlinjer för hur dessa krav kan uppfyllas. Penningtvättsregleringen utgör också inslag i flera rörelselagar och andra författningar, t.ex. lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

De centrala straffrättsliga reglerna finns i lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott. När det gäller finansiering av terrorism finns straffrättsliga regler i lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Internationellt finns det flera aktörer som på något sätt arbetar med att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism, t.ex. Internationella valutafonden (IMF) och Financial Action Task Force (FATF) som är ett mellanstatligt organ som tar fram internationella standarder.

### *Finanspolisen*

Enligt penningtvättslagen är verksamhetsutövare skyldiga att granska och rapportera misstänkta transaktioner och aktiviteter till finanspolisen, som är en del av underrättelseenheten vid Polismyndighetens nationella operativa avdelning (Noa). Under 2018 inkom det totalt 19 306 stycken penningtvättsrapporter till finanspolisen från anmälningspliktiga verksamhetsutövare (en ökning med 16,7 procent från föregående år och en ökning på 110 procent över de senaste fem åren)<sup>2</sup>.

### *Finansinspektionen*

Finansinspektionens penningtvättstillsyn syftar till att kontrollera att finansiella företag följer reglerna och att de fortlöpande utvecklar och förbättrar arbetet mot penningtvätt. Deras tillsyn är enligt gällande regelverk riskbaserad. Cirka 2 000 företag står under Finansinspektionens tillsyn vad gäller penningtvättsregelverket. För en svensk bank med verksamhet enbart i Sverige ligger hela tillsynsansvaret hos Finansinspektionen. Flera svenska banker bedriver dock verksamhet i andra länder via dotterbanker eller filialer. I sådana fall ligger huvudansvaret för tillsynen på myndigheten i det land där dotterbanken eller filialen är verksam, och det är respektive lands nationella regler som ska tillämpas.

Finansinspektionen finansieras via förvaltningsanslag i enlighet med riksdagens beslut om statens budget. För budgetåret 2019 ligger tilldelade anslag på 603 miljoner kronor. Verksamheten finansieras även via årliga tillsynsavgifter som ska täcka kostnader för bl.a. regelgivning och tillsyn samt tillståndsavgifter som ska täcka kostnader för prövning av tillstånd och anmälningar.

---

<sup>2</sup> Finanspolisens rapport Verksamheten i statistik – 2018.

Under 2018 skedde en förstärkning av inspektionens penningtvättstillsyn. Vid årets slut bestod avdelningen av tolv medarbetare, vilket kan jämföras med sex medarbetare vid utgången av 2017. När det gäller Finansinspektionens tillsynsarbete över banker omfattar det ca 20 årsarbetskrafter per storbank. I en sammanställning från Europeiska bankmyndigheten (EBA) framgår att tillsynsintensiteten för en europeisk storbank i snitt motsvarar 43 årsarbetskrafter (FI Dnr 19-3192).

### **Misstänkt penningtvätt med koppling till svenska banker**

I februari 2019 sände SVT-programmet Uppdrag granskning ett reportage där det anges att Swedbanks filial i Baltikum kan ha varit involverad i omfattande penningtvättstransaktioner mellan 2007 och 2015. Sedan dess har Swedbanks vd fått lämna sin tjänst och bankens styrelseordförande avgått, samtidigt som aktiekursen har fallit med nära 20 procent.

#### *Finansinspektionens åtgärder*

Finansinspektionen tillsammans med de tre baltiska tillsynsmyndigheterna (estniska och lettiska tillsynsmyndigheterna och Litauens centralbank) genomför för närvarande en undersökning för att klargöra vad som hänt och bedöma om Swedbank brutit i sin efterlevnad av penningtvättsregelverket. Undersökningen syftar till att bedöma regelefterlevnad och riskhantering både under senare år och före 2016. De tre baltiska myndigheterna kommer att bedöma regelefterlevnad i respektive dotterbank/filial, medan Finansinspektionen främst kommer att bedöma moderbankens hantering och kontroll av penningtvättsriskerna i sina baltiska verksamheter. Finansinspektionen räknar med att undersökningen ska vara genomförd i oktober 2019 och kommer sedan att avgöra om ärendet ska gå vidare till sanktion.

Med tanke på de uppmärksammade fallen av både konstaterad och misstänkt penningtvätt i svenska och andra länders banker gör Finansinspektionen bedömningen att deras tillsynskapacitet inom området behöver stärkas. Enligt en promemoria från Finansinspektionen kommer myndigheten under 2019 att omfördela resurser för att förstärka penningtvättstillsynen (FI Dnr 19-1101). Inspektionen har även sedan tidigare begärt ytterligare resurser för att stärka penningtvättstillsynen från 2020 och framåt. Regeringen kommer att ta ställning till Finansinspektionens begäran inom ramen för den ordinarie budgetprocessen, dvs. i beredningen av budget-propositionen för 2020.

Av Finansinspektionens regleringsbrev för 2019 framgår att myndigheten i november ska redovisa ett särskilt uppdrag om sina insatser mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta uppdrag fick myndigheten innan uppgifterna om misstänkt penningtvätt i Swedbank var kända, och det beror snarare på de senaste årens förstärkta regelverk mot penningtvätt.

### *Regeringens åtgärder*

Vid en intern utfrågning i utskottet framhöll företrädare för regeringen att de transaktioner som nu är under granskning skedde mellan 2007 och 2015, innan det fjärde penningtvättsdirektivet hade trätt i kraft. Sedan dess har mycket gjorts för att förstärka reglerna kring penningtvätt. Förutom nya lagar som berör fler verksamhetsutövare och som ger myndigheter ökade möjligheter att utdöma kraftiga sanktioner finns sedan 2018 den nya samordningsfunktionen på plats hos Polismyndigheten. Finansinspektionen har fått förbättrade förutsättningar för ägar-/ledningsprövning.

I maj 2019 beslutade regeringen om en lagrådsremiss med förslag om skärpta åtgärder mot bl.a. penningtvätt som ska genomföra delar av det femte penningtvättsdirektivet i svensk rätt. Förslaget berör bl.a. förstärkning av skyddet för visselblåsare och utökat utbyte av information mellan tillsynsmyndigheter. Enligt förslaget ska lagändringarna i huvudsak träda i kraft den 1 januari 2020. Under hösten kommer även nya regler för finansiella företags uppgifter till brottsutredande myndigheter att träda i kraft (bet. 2018/19:FiU2, rskr. 2018/19:114). Slutligen har budgetförstärkningar föreslagits till flera myndigheter – för Finansinspektionen senast i budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1) och för länsstyrelserna i Vårändringsbudgeten för 2019 (prop. 2018/19:99).

På den internationella arenan syns viss aktivitet med anledning av den senaste tidens uppmärksammade fall av penningtvätt. EU-kommissionen undersöker tillsammans med den europeiska bankmyndigheten EBA om Finansinspektionen utfört en effektiv tillsyn av Swedbank i enlighet med kraven i det fjärde penningtvättsdirektivet. Kommissionen analyserar även sedan 2015 ett antal olika penningtvättsfall (inklusive sanktionen som utfärdades mot Nordea). Ett antal medlemsländer inom EU driver frågan om att centralisera tillsynen av penningtvätt och finansiering av terrorism, och förslag finns om att inrätta en särskild tillsynsmyndighet på EU-nivå.

Vidare väntas ett flertal internationella rapporter om arbetet mot penningtvätt. I den nordisk-baltiska valkretsen i IMF driver regeringen och Riksbanken aktivt frågan om en utredning om samverkan i regionen och om berörda länders arbete mot penningtvätt. Beslut om en eventuell utredning är inte taget men väntas under hösten. Under 2020 kommer FATF att göra en uppföljning av sin senaste granskning av Sverige.



# Utskottets överväganden

## Stärkta åtgärder mot penningtvätt

### Utskottets förslag i korthet

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening att regeringen snarast ska utreda vilka ytterligare åtgärder som kan vidtas för att stärka arbetet mot penningtvätt i enlighet med vad utskottet anför.

### Utskottets ställningstagande

Penningtvätt är ett internationellt problem som utgör ett hot mot det finansiella systemet och dess institutioner. Förtroendet för det finansiella systemet kan snabbt skadas om dess institutioner förknippas med illegala tillgångar och penningtvätt. Utskottet ser mycket allvarligt på de omfattande och återkommande rapporteringarna om misstänkt penningtvätt i det svenska banksystemet, som undergräver allmänhetens tilltro till systemet. Utskottet välkomnar Finansinspektionens granskning av Swedbank som inspektionen nu genomför tillsammans med sina baltiska kollegor, och ser fram emot de internationella granskningsrapporter som väntas komma. Utskottet finner dessa utredningar nödvändiga men befarar också att mer behöver göras. Ambitionsnivån i arbetet med att bekämpa penningtvätt behöver höjas markant hos myndigheter och i näringslivet, och det är av stor vikt att detta sker skyndsamt.

Utskottet anser att lagstiftarna behöver ta sitt ansvar för att säkerställa att de problem med penningtvätt som förekommit inte återupprepas. Utskottet har sedan förra hösten hållit utfrågningar med företrädare från regeringen, myndigheter och organisationer för att få deras syn på händelseutvecklingen och vilka åtgärder som vidtagits och planeras. Utskottet noterar att flera ansatser har gjorts men saknar initiativ i vissa enligt utskottet viktiga frågor.

Utskottet anser därför att regeringen snarast ska utreda vilka ytterligare åtgärder som kan vidtas för att stärka arbetet mot penningtvätt. Uppdraget bör innefatta en noggrann analys av

- Finansinspektionens kapacitet att effektivt kunna bedriva tillsyn inom området, t.ex. frågor om förutsättningarna för myndighetens kompetensförsörjning och ändamålsenligheten i dagens tillsynsavgifter och sanktionsmöjligheter
- berörda myndigheters befogenheter i förhållande till bankerna och bankernas befogenheter i förhållande till sina kunder (inklusive frågor om informationsutbyte mellan myndigheter och banker, återkoppling till uppgiftslämnare och sekretess vid informationsutbyte)

- ändamålsenligheten i befintlig myndighetsstruktur och ansvarsfördelning mellan de penningtvättsbekämpande myndigheterna, såväl nationellt som internationellt.

Vad utskottet nu anfört bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.