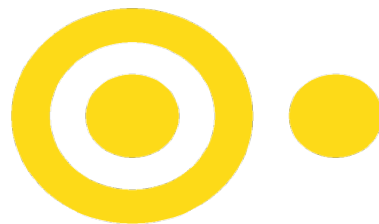


Höstterminen 2016
Kandidatuppsats i Komparativ Offentlig rätt
15 HP

Penningtvätt

Myndigheternas rätt och skyldighet att förhindra penningtvätt men samtidigt beakta rättssubjektets rättssäkerhetsgarantier

Författare: Liza Alexis
Handledare: Bo Lindberg



SÖDERTÖRNS HÖGSKOLA | STOCKHOLM
sh.se

Innehåll	
Summary	4
Sammanfattning	5
Förord	6
Förkortningar	7
Inledande del	8
1. Inledning	8-9
1.1 Syfte	10
1.2 Avgränsning	10
1.3 Metod	10-11
1.4 Material	12
1.5 Disposition	12
Teoretisk del	13
2. Penningtvätt	13
2.1 Vad är penningtvätt?	13-14
2.2 Definitionsproblem	14
2.3 Penningtvättsprocessen	14
2.3.1 Metoder för penningtvätt	15
2.3.2 Trestegsprocessen	16
3. Internationella aktörers åtgärder mot penningtvätt	17
3.1 FN	17
3.2 FATF	17-18
3.3 Övriga internationella aktörer	19-20
4. Europeiska unionens reglering av penningtvätt	20-21
4.1 Det första penningtvättsdirektivet	21
4.2 Det andra penningtvättsdirektivet	22
4.3 Det tredje penningtvättsdirektivet	22-23
4.4 Det fjärde penningtvättsdirektivet	24-25

5. Svensk författning om penningtvätt	25-26
5.1 Penningtvättslagen	26-30
5.2 Penningtvättsförordning	30
5.3 Myndighetsföreskrifter	31
6. Internationella och nationella myndigheter	31-32
6.1 EU-myndigheter	32
6.2 Ansvarsfördelningen i det svenska rättssystemet	32-35
7. Allmänna rättssäkerhetsgarantier som tillförsäkrar skydd för den enskilde vid myndigheternas penningtvättåtagande	36
7.1 Allmänna rättsprinciper på högre nivå	36-39
7.1.1 Regeringsformens rättighetsskydd och EKMR	39-40
7.2 Förvaltningsrättsliga principer på lag nivå	40-42
Avslutande del	42
8. Analys och diskussion	42-47
8.1 Slutsats	47-48
9. Käll- och litteraturförteckning	49-53

Summary

Since the terrorist attack occurred in the United States September 11th 2001 the money laundering has been a very attentively problem. It was after the incident that the action in money laundering got more significance, both internationally just as well as nationally. The concept got a wider extent where partly funding of terrorism practiced. Money laundering can be interpreted as a definition problem because the concept is very broad, as well can money laundering implemented through many different methods and therefore needs extending arrangements. The combating today is very large, both through EU-money laundering directive, international organizations and the Swedish legislation. The global cooperation is a substantial tool to prevent the freedom of capital and services. If we can stop the funding of criminal operation, then we are a step closer to stop money laundering which is organized criminality.

The development in money laundering are going forward, new regulations analyses by EU and international organizations, and applies in the member countries. But sometimes to be to question oneself how far the international regulation goes in terms of the individual rights and how it stands the legal security itself to potentiation of money laundering. In Sweden it is the law enforcement authorities and regulatory authority that conducts the basis and the supervision in the acts. The operator has the most important task to practice the regulations, but how the results of the work is, is however another question.

This essay will be to work money laundering partly outside the European Union's money laundering directive and other international organizations regulation, also from the Swedish legal systems regulations and compliance. Further in this paper will be affect the legal security question where the individual, both legal and physical person, rights and protection are the focus of public power and action.

Sammanfattning

Sedan terroristattackerna som inträffade i USA 11 september 2001 har penningtvätt blivit ett väldigt uppmärksammat problem. Det var efter händelserna som åtgärderna inom penningtvätt fick en större innebörd, både internationellt och likaväl nationellt. Begreppet fick en bredare omfattning där bland annat finansiering av terrorism tillämpades. Penningtvätt kan tolkas som ett definitionsproblem eftersom begreppet är väldigt vidsträckt, dessutom kan penningtvätt genomföras genom flera olika metoder och behöver därför utvidgade åtgärder. Bekämpningen är idag väldigt stor, både genom EU-penningtvättsdirektiv, internationella organisationer och den svenska lagstiftningen. Det globala samarbetet är ett stort verktyg för att förhindra den fria rörligheten av kapital och tjänster. Kan vi stoppa finansiering av kriminell verksamhet, så är vi ett steg närmare att stoppa penningtvätt som är organiserad brottslighet.

Utvecklingen inom penningtvätt går framåt, nya bestämmelser analyseras av EU samt internationella organisationer och tillämpas därefter i medlemsstaterna. Men ibland kan man fråga sig hur långt skall den internationella regleringen gå gällande den enskildas rättigheter och hur förhåller rättssäkerheten sig till effektiviseringen av penningtvätt. I Sverige är det brottsbekämpande myndigheterna och tillsynsmyndigheterna som utför grunderna och tillsynen i åtgärderna. Verksamhetsutövarna har den viktigaste uppgiften att tillämpa regleringarna, men hur resultatrikt arbetet är, är dock en annan fråga.

Denna uppsats kommer behandla penningtvätt dels utifrån Europeiska Unionens penningtvättsdirektiv och andra internationella organisationers bestämmelser, dels från de svenska rättssystemet regleringar och efterlevnad. Vidare kommer uppsatsen beröra rättssäkerhetsfrågan där den enskildas, både den fysiska och juridiska personens, rättigheter och skydd står i fokus vid den offentliga maktens handlande.

Förord

Under de åren jag har läst Offentlig rätt har jag funderat på vad mitt uppsatsämne skall handla om. Efter att ha börjat arbeta på banken där penningtvätt står i stor fokus idag så började mitt intresse för just penningtvätsfrågor öka. Jag ville fördjupa mig i ämnet men kunde dock inte inrikta min uppsats på bankernas arbete, med tanke på att uppsatsen skall vara inom det offentlighetsrättsliga området och bankerna är privata verksamhetsutövare. Jag valde därför att fokusera mitt arbete på den svenska regleringens efterlevnad av det internationella rätten samt rättssäkerhetsgarantiernas skydd för den enskilde, vilket är lika betydelsefullt.

Jag vill rikta ett stort tack till min handledare Bo Lindberg som har bidragit med mycket väsentliga tips och inspirerade råd. Vägledningen och den konstruktiva kritiken har varit till stor hjälp i min studie.

Stockholm, 2017

Liza Alexis

Förkortningar

ALM	Anti money laundering
ALMC	Sub-Committee of Anti-Money Laundering
BIS	Bank for International Settlements
BrB	Brottsbalken
Brå	Brottsförebyggande rådet
CDD	Customer due diligence
CTF	Counter Terrorist Financing
EBA	Europeiska Bankmyndigheten
EES	Europeiskt ekonomiskt samarbetsområde
EG	Europeiska gemenskaperna (tidigare benämning för EU)
EIOPA	Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheter
ESA	European Supervisory Authorities
ESMA	Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten
ESFS	Europeiska systemet för finansiell tillsyn
ESRB	European Systemic Risk Board
EU	Europeiska Unionen
FATF	Financial Action Task Force
f	Följande sida
FEU	Fördraget om Europeiska Unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt
FIU	Financial Intelligence Units
FL	Förvaltningslagen (1986:223)
FN	Förenta nationerna
Ibid	Ibidem; latinsk uttryck för ”på samma ställe”
KYC	Know your customer
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
PEP	Person i politisk utsatt ställning
PuL	Personuppgiftslagen (1998:204)
RF	Regeringsformen
SFS	Svensk författningssamling
SOU	Statens offentliga utredningar

Inledande del

1. Inledning

Penningtvätt är ett ämne som idag blivit väldigt aktuell och stor i sin karaktär, det tvättas cirka 130 miljarder kronor varje år i Sverige¹. Genom penningtvätt får man ”svarta pengar”, dvs. pengar som kommer från brottslig verksamhet, att se lagliga ut. År 2015 rapporterades ca 10 170² misstänkta transaktioner till Finanspolisen. Enorma summor pengar från den illegala ekonomin assimileras i det finansiella systemet och medför allvarliga hot.

Arbetet kring åtgärderna mot penningtvätt har ökat de senaste decennierna, både nationellt och internationellt. Genom Europeiska Unionens första penningtvättsdirektiv som antogs år 1991 implementerade Sveriges sin första penningtvättslag som infördes år 1991.³ Sedan dess har det tillkommit fyra nya penningtvättsdirektiv som följaktligen påverkat de svenska penningtvättsregleringen. Revideringarna härstammar från bland annat det internationella mellanstatliga organet Fatf som står för Financial Action Task Force och som arbetar med att bekämpa penningtvätt utifrån sina rekommendationer. Syftet med revideringarna har bland annat varit att penningtvätts innebörden skall få en större omfattning, vilket leder till att det globala arbetet får en större utsträckning och friheten av kapitalrörelser som penningtvättaren utnyttjar minskas.

Fatf:s rekommendationer går hand i hand med Europeiska unionens direktiv och således med den Svenska penningtvättsregleringen. Det internationella samarbetet inom Europeiska unionen rättssystem, Fatf organisation och andra aktörer är nödvändiga för att lyckas bekämpa penningtvätt men även finansiering av terrorism. Terrorism blev en del av penningtvättsregleringen år 2009 när den tidigare penningtvättslagen upphävdes och ersattes med en ny. Anledningen var bland annat terrorattacken den 11 september 2001.⁴ Idag är kampen mot terrorism mer aktuell än någonsin, detta beror på att Europa både år 2015⁵ och år 2016 har drabbats av flera stora terrordåd som har skakat hela världen.

¹ Finansinspektionen rapport 2013 – *Penningtvätt, en nationell riskbedömning* s. 8.

² Finanspolisens Årsrapport 2015 s. 15.

³ Direktiv 91/308/EEG.

⁴ Finansinspektionens årsredovisning 2001 s. 40.

⁵ Finanspolisens Årsrapport 2015 s.5.

Penningtvätt har en gränsöverskridande karaktär, penningtvättaren kan lätt utnyttja det globaliserade finansiella systemet utan att bli avslöjad. De som lockar penningtvättaren är dels att upptäcktsrisken är väldigt liten och dels att straffskalan är mycket låg, i jämförelse med hur stor vinsten är. Reformen har idag vidtagits för att få en effektivare bekämpning av penningtvätt, exempelvis har Brottsbalkens (BrB) 9 kapitel 6a§ och 7a§ om penninghäleri och penninghäleriförseelse ersatts med Lagen (2014:307) om straff för penningtvättbrott. Penningtväftsregleringen har även reviderats ett antal gånger och med tanke på Europeiska unionens fjärde penningtvättsdirektiv som antogs maj år 2015 och som skall vara implementerat senast 26 juni år 2017 så kommer penningtvättslagen påverkas genom ytterligare en lagändring eller en ny lag.

Området kring penningtvätt, både definitionen och den internationella och nationella lagstiftningen är under ett förändringsarbete. Analyser och utredningar är något som ständigt utförs för att finna effektivare åtgärder kring kampen mot penningtvätt. Detta medför att nya regleringar, verksamhetsgrenar och metoder utvecklas för både lagstiftaren och aktörerna. Samtidigt blir de kriminella brottslingarna uppmärksammade på nya perspektiv och tillvägagångssätt. De administrativa åtgärderna och metoderna som tillämpas i praktiken kan mötas av svårigheter som leder till att processen inte fullgörs. Följaktligen behövs tillsyn och kontroller av efterlevnad för att arbetet kring bekämpningen av penningtvätt skall bli så resultatrik som möjligt.

I takt med all förändring och utveckling av penningtväftsregleringen är det viktigt att berörda myndigheter och verksamheter uppmärksammar penningtvättarens rättigheter som finns i både internationell och nationell rätt. Rättssäkerhetsgarantier skall beaktas för att penningtvättaren skall ha möjlighet att åtnjuta sina rättigheter. Den offentliga maktens uppgift är således effektiv brottsbekämpning samtidigt som rättsstaten skall iaktta den enskildas rättigheter och garantera rättstrygghet i den mening att penningtvättaren inte utsätts för övergrepp.

1.1 Syfte

Penningtvätt är ett internationellt problem som utför ett hot mot den allmänna säkerheten och demokratin, således gör penningtväftsregleringen en viktig funktion för att bevara rättfärdiga handlingar inom det finansiella systemet. Målet med min studie är att undersöka myndigheternas rätt och skyldighet att genom tillsyn och kontroll upptäcka och förhindra avvikelser från samhällets idealbild men samtidigt beakta rättssubjektets rättssäkerhetsgarantier vid penningtväftsåtagande. Därtill kommer eventuell problematik kring efterlevnad samt de brottsförebyggandet arbetet mot penningtvätt att diskuteras med möjliga lösningar.

1.2 Avgränsning

Penningtväftsregleringen omfattar inte enbart penningtvätt utan även finansiering av terrorism där det finansiella systemets för finansiering av terroraktiviteter som utför ett stort hot idag. Dock kommer denna uppsats inte fördjupa sig på finansiering av terrorism, utan endast nämna begreppet. Dessutom kommer de straffrättsliga bestämmelserna som avser avskild penningtväftsreglering beröras väldigt kortfattat, exempelvis kommer studien framföra Polismyndighetens roll då myndigheten enligt penningtvättslagen har en central roll inom penningtväftsärande. Detta kommer endast grundas på Förvaltningslagen, de straffrättsliga bestämmelserna som avser avskild penningtväftsreglering avgränsas bort. Grunden är att uppsatsen ska hålla sig till de offentlighetsrättsliga rättsområdet.

1.3 Metod

Denna studie kommer att omfatta rättdogmatiska metod och rättsanalytisk metod. Dessa förfaringssätt kommer kompletteras med den komparativa metoden.

Den rättdogmatiska metodens ändamål är att ”fastställa gällande rätt” vilket framställs genom att beskriva den gällande rätten och systematisera den utifrån identifiering och bruk av relevanta rättskällor. Beskrivningen i uppsatsen blir komplett genom att identifiera samband, likheter och principer.⁶ Utgångspunkten av den rättsanalytiska metoden, till skillnad från den rättdogmatiska, är att den ”analyserar rätten”.

⁶ Sandgren. 2015, s. 39 och 43.

Analysen kan exempelvis bygga på massvis av material som inte skapar gällande rätt, exempelvis utländsk rätt, internationella organs rekommendationer och myndighetspraxis. Vidare bygger den rättsanalytiska metoden även på öppna värderingar, förslagsvis möjligheten att analysera ett visst material utifrån rättsprinciper som är erkända i samhället. Ett exempel är rättssäkerhet mot effektivitet. Men även att genomföra jämförelser med internationell rätt,⁷ vilket har motsvarigheter med den komparativa metoden.

Enligt Bogdan grundar den komparativa metoden sig på två jämförelseobjekt, så kallade comparatum och comparandum. För att jämförelsen skall vara meningsfull måste det finnas en gemensam kärna som benämns för tertium comparationis.⁸ Denna studie kommer baseras på en övergripande komparation mellan EU-rätt och svensk rätt med fokus på hur Sverige implementerar EU-rätt. Studien grundas således på en komparation som i sin helhet jämför rättsregler som reglerar samma problem. En central utgångspunkt som har en stor betydelse är att utgå från rättsreglernas eller rättsinstitutens gemensamma funktion och inte själva benämningen. Det jämförda rättsreglerna skall alltså motsvara varandra funktionellt och likaså vara avsedda att reglera och lösa samma problem.⁹ I denna studie är det gemensamma problemet penningtvätt ur ett offentlighetsrättsligt perspektiv. Rättskällorna som kommer att behandlas och identifieras är penningtvätsreglering under internationella aktörer, EU-rätten och svenska rättssystemet.

⁷ Sandgren. 2015, s. 45-47.

⁸ Bogdan. 2015, s. 56-58.

⁹ Ibid.

1.4 Material

Penningtvätt kommer behandlas ur EU:s reglering genom penningtvättsdirektiven, likaså kommer Fördraget om Europeiska unionen, Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och Europeiska Unionens stadga om de grundläggande rättigheterna att beröras. Financial Action Task Force rekommendationer och andra internationella åtagandes bestämmelser kommer även utgöra en del av materialet.

Ur den svenska rätten kommer utgångspunkten vara penningtvättslagen, Lag (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Dessutom kommer Regeringsformen, Förvaltningslagen (1986:223) samt andra berörda författningar att redogöras. Behandlingen kommer även utgå från bland annat penningtvättsförordningen, Förordning (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, behöriga myndigheters föreskrifter och förarbeten. Slutligen kommer penningtvätt behandlas utifrån rapporter och offentliga tryck, myndighetspublikationer och doktrin.

1.5 Disposition

Arbetet är uppdelat i tre delar: inledande delen, teoretiska delen samt analysen. Den inledande delen täcker inledning, syfte, avgränsning, metod, material och en disposition. Den teoretiska delen omfattar med sex olika kapitel: penningtvätt, internationella aktörers åtgärder mot penningtvätt, Europeiska unionens reglering av penningtvätt, Svensk författning om penningtvätt, internationella och nationella myndigheter samt allmänna rättssäkerhetsgarantier som tillförsäkrar skydd för den enskilde vid myndigheternas penningtvättsåtagande. Den sista delen, analysen, kommer att presentera uppsatsens syfte och avslutningsvis redogörs en slutsats.

Teoretisk del

2. Penningtvätt

För att denna studie skall förstås i helhet så kommer jag börja med att presentera en övergripande beskrivning av penningtvätt och dess funktion. Denna delen kommer innefatta innebörden av penningtvätt (2.1), definitionsproblemet av penningtvätt (2.2) och penningtvättsprocessen (2.3) som kommer behandla metoder för penningtvätt (2.3.1) och trestegsprocessen för penningtvätt (2.3.2).

2.1 Vad är penningtvätt?

Penningtvätt begreppet kan definieras på många olika sätt och innebörden kan emellertid variera beroende på vilket syfte och i vilket sammanhäng det används.¹⁰ De flesta länderna har i sin lagstiftning valt att utgå från FN konventionen om narkotika från 1988.¹¹ Den juridiska definitionen finns i den svenska penningtvättslagens 1 kap 5§ och lyder följande. *Penningtvätt är sådana åtgärder a) med brottsligt förvärrad egendom, som kan medföra att egendomens samband med brott döljs, att den brottslige får möjlighet att undandra sig rättsliga påföljder eller ett återskaffande av egendom försvåras, samt sådana åtgärder som innefattar förfogande över och förärv, innehav eller brukande av egendomen, b) med annan egendom än som avses i a), om åtgärderna är ägnade att dölja att någon har berikat sig genom brottslig gärning.*

Penningtvätt kan med andra ord förklaras som att motta, omvandla, överföra eller överlåta tillgångar som vunnits illegalt för att kunna maskera eller dölja deras illegala ursprung med syfte till att kunna göra tillgångarna legitima.¹² Ändamålet för penningtvätt är att illegala pengar eller annan egendom skall integreras i den legala ekonomin för att kunna nyttjas samtidigt som tillgångarnas ursprung skall framstå som legalt och inte vara spårbart.¹³

Penningtvättaren som alltså kan vara en fysisk eller juridisk person vill kunna agera utan att fånga uppmärksamhet och skära av kopplingen till förbrottet genom att eliminera spåret bakåt till det ursprungliga brottet så att pengarna eller egendomen inte kan anslutas till förbrottet.

¹⁰ Brå rapport 2011:4, s. 1.

¹¹ Schott. 2007, s. 2-1(2e).

¹² Syrén. 2005, s. 16.

¹³ Hansen. 1998 s. 11. Se även BRÅ 2015:22 s. 14.

Samtidigt vill penningtvättaren ha kontroll över pengarna för att framöver kunna spendera eller investera egendomen utan att behöva utsättas för situationer där egendomens uppkomst inte kan förklaras eller riskera att tillgångarna tas i beslag och förverkas.¹⁴

2.2 Definitionsproblem

Penningtvätt begreppet kan betraktas som ett definitionsproblem och kunskapsläget inom penningtvätt är väldigt låg och bristfällig.¹⁵ Det politiska intresset och engagemanget att motverka penningtvätt är väldigt stor men huvudproblemet är att lagstiftning, organisatoriska lösningar och rutiner inte får full effekt om det inte finns kunskap om hur man skall handskas med penningtvättbrottet.¹⁶ Brå (Brottsförebyggande rådet) yttrar att det finns många verksamhetsutövare (en fysisk eller juridisk person som utför verksamhet) som inte har lämnat in någon rapport till Finanspolisen om misstänkt penningtvätt. Anledningen bakom detta är att många verksamhetsutövare inte förstår innebörden av själva begreppet.

Definitionen kan förenklas genom att beskriva penningtvätt som penningsförflyttning, det vill säga när pengarna antingen förflyttas i brottsligt syfte eller att pengarnas ursprung är illegalt. Innebörden blir därmed mer förståelig samtidigt som rapporteringsskyldiga lättare begriper när dem skall göra en anmälan gällande penningtvätt, dessutom effektiveras kontrollsystemets uppfångande av bland annat kriminella brottslingar.¹⁷

2.3 Penningtvättsprocessen

Processen för att ”tvätta pengar” kan delas upp i flertal olika metoder och den mest utnyttjade modellen kallas för trestegsprocessen. Gemensamt för tillvägagångssätten är att penningtvättaren använder det finansiella systemet för att dölja pengarnas ursprung och brottet avslutas med en vinst från illegala pengar som blir svåra att spåra. Tillgångarnas grund kan exempelvis ändras genom att penningtvättaren växlar pengarna till en annan valuta och därefter omplacerar dem till elektroniska impulser, guld eller andra värdefulla metaller. Härigenom kan pengarna cirkulera mellan bolag och obefläckade personer både nationellt och internationellt.¹⁸

¹⁴ Grahn m.fl. 2010, s. 26.

¹⁵ Brå 2015:22 s. 16.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ BRÅ 2011:4 s. 12-13, 25.

¹⁸ Hansen. 1998 s. 11.

2.3.1 Metoder för penningtvätt

Metoder för penningtvätt utvecklas ständigt, penningtvättaren använder sig av den globaliserade finansiella marknaden. Effektiviteten i internationella betalningssystem och internettjänster rörande finansiella produkter och tjänster gör det möjligt att snabbt flytta över pengar elektroniskt över gränser, oavsett tid och plats, vilket är en central fördel för penningtvättaren.¹⁹

Genomförandet av penningtvätt utgår från två olika handlingsätt som går hand i hand, dels konkreta metoder och dels penningtvättarens manipulativa drag.²⁰ Följande är några exempel på konkreta metoder som nyttjas: användning av olika former av affärsverksamheter, användning av falska eller oriktiga dokument, användning av olika former av målvakter och inhyrda kontohavare, utnyttjande av skatteparadis och länder med svaga system, internationell private banking och utnyttjade av kontokort och andra kort produkter.

Metoderna kan delas i två huvudsakliga kategorier, *regelrätt penningtvätt* och *smutsa ner vita pengar*. En *regelrätt metod* utifrån ett konkret fall är när gärningsmannen (penningtvättaren som fysisk person) har pengar från narkotikaförsäljning och vill köpa en bil. För att inte väcka misstankar genom att betala bilen kontant så utgår gärningsmannen istället från att ta ett billån för att finansiera bilköpet och sedan amorteras lånet snabbt och enkelt med hjälp av narkotika pengarna. Härigenom tvättas pengarna till vita och bilköpet framstår som legitimt. Motsatsen till denna metod är att ”*smutsa ner vita pengar*”, detta förutsätter exempelvis en städfirma (penningtvättaren som juridisk person) som utför arbete åt kommunen och anställer svart arbetskraft, kommunen betalar för städningen genom att överföra pengar till städbolagets konto. Eftersom både företaget och arbetstagaren vill ha pengarna i handen så anlitas ett företag som är präglad av kriminella för att skriva en faktura i städföretaget. Pengarna överförs vidare till fakturföretaget som därmed tar ut pengarna kontant via en kontakt på banken. Som tidigare metod, anses dessa pengar som legitima då det härrör från en legal verksamhet. Skillnaden i denna metod är att det inte finns behov av att dölja pengarnas ursprung, däremot behöver man dölja vart pengarna tar vägen.²¹

¹⁹ Grahn m.fl. 2010, s. 23.

²⁰ Ibid.

²¹ BRÅ 2015:22 s. 18.

2.3.2 Trestegsprocessen

Som tidigare nämnt är den mest utnyttjade modellen trestegsprocessen där penningtvättstransaktionerna delas i tre olika faser, *placeringsfasen*, *skiktningssfasen* och *integreringsfasen*. Avsikten är att brottsbytena skall ses som legalt tjänade, ursprunget och ägarskapet av tillgångarna skall inte kunna spåras samt att man skall skapa en legal förklaring till tillgångarnas ursprung, i klartext skall de svarta pengarna förvandlas till vita utifrån dessa tre stadier.²²

Placeringsfasen är det första steget i trestegsprocessen, genom placeringen trängs de brottsligt förvärvade pengarna eller egendomen igenom det yttre barriären och träder in i det legala finansiella systemet. Tillgångarna placeras oftast i banker eller andra finansiella institut. Härigenom omvandlas pengarna från kontanter till ett kontotillgodohavande. Placeringen är den mest riskabla och synliga steget eftersom upptäcktsrisken för pengarna är väldigt stor men likaledes är detta steg en stor risk för banker och andra finansiella institut som tar emot kontanter att bli utnyttjade för penningtvätt.²³ *Skiktningssfasen* börjar när placeringen av brottsutbytet har genomförts. Syftet är att förbrylla och förleda för att dölja pengarnas ägarskap och illegala ursprung. Tillgångarna cirkulerar mellan skilda bankkonto i finansiella institut och ibland förekommer det även att dem förflyttas mellan olika länder vilket gör det ännu svårare att spåra. Uttag i form av postväxlar eller checkar, handel med värdepapper och köp av försäkringar kan också förekomma. I denna fas är upptäcktsrisken betydligt lägre då pengarna cirkulerar i den legala ekonomin.²⁴ *Integreringsfasen* är sista stadiet i penningtvättprocessen, när skiktningssfasen är fullföljd och pengarnas ursprung inte går och spåra längre så återstår en legitim förklaring eller källa till tillgångarna, det vill säga att få pengarna att framstå som vita. Ett tillvägagångssätt är fiktiva affärsaktiviteter eller genom att köpa spel och vinstkuponger med kontanter. När verifikatet har erhållits så har pengarna i praktiken fått legalt ursprung. Vid slutförandet av detta steg är pengarna integrerade i det finansiella institutet och kan användas vid legala syften, penningtvätten är därmed avslutad. Dock betyder inte detta att tillgångarnas ursprung upphör i sig utan snarare att dess brottsliga natur inte går att bevisa i rättslig prövning.²⁵

²² SOU 2016:8 s.57-58. Se även Syrén s. 25.

²³ BRÅ 2011:4 s. 24. Se även SOU 2016:8 s. 57., SOU 2012:12 s. 53., Grahn m.fl. 2010, s. 32.

²⁴ SOU 2016:8 s. 57. Se även BRÅ 2011:4 s. 24., SOU 2012:12 s. 53.

²⁵ BRÅ 2011:4 s. 25. Se även SOU 2016:8 s. 58., SOU 2012:12 s. 54, Grahn m.fl. 2010, s. 34.

3. Internationella aktörers åtgärder mot penningtvätt

Åtgärderna inom penningtvätt bygger på internationella standarder som det svenska regelverket inför och anpassar för att stärka och effektivisera landets rättssystem.²⁶ Eftersom arbetet kring penningtvätt har fått en stor betydelse idag så är det flertals aktörer som arbetar med att ta tuffare tag mot den organiserade brottsligheten. Syftet med denna del är att visa hur brett arbetet kring penningtvätt är och detta genom att redogöra för de mellanstatliga organisationer som Sverige är en del av men även frivilliga privata aktörer som främst sysslar med frågor kring penningtvätt på internationell nivå. Nedanför presenteras FN, Fatf och övriga berörda aktörer.

3.1 FN

Förenta Nationerna (FN) var en av de första internationella aktörerna som tog ett tidigt initiativ mot penningtvätt. Narkotikakonventionen antogs år 1988 och fastställdes av flera länder. Sverige var en av de länder som ratificerade Narkotikakonventionen och den svenska regleringen fick därigenom nya bestämmelser kring åtgärder mot penningtvätt. Konventionen begärde att länderna skulle kriminalisera illegala inkomster från tillverkning, försäljning och innehav av narkotika.

Palermokonventionen, konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, antogs av FN år 2000 och infördes av Sverige år 2004. Tanken med konventionen var att ett internationellt samarbete skulle försvåra penningtvätt genom gemensamma åtgärder och en ökad kriminalisering av penningtvätt. Till skillnad från narkotikakonventionen skulle denna konvention omfatta flera typer av brottslighet beträffande penningtvätt. Konventionen krävde att länderna skulle fastställa regelverk för finansiella och icke finansiella aktörer, dessa bestämmelser skulle bland annat omfatta kundidentifiering och rapportering av misstänkt penningtvätt. Dessutom skulle även myndigheter samarbeta med de nationella och internationella aktörerna för att effektivisera åtgärderna.

3.2 FATF

Financial Action Task Force (Fatf) är arbetsgruppen som skyddar det internationella finansiella systemet. Fatf är ett mellanstatligt organ som grundades av G-7 länderna i Paris år 1989 och omfattas idag av 37 medlemmar där Sverige är en av dem sedan start.

²⁶ Regeringens proposition 2014/15:80

Organisationen kännetecknas som världsledande i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism och syftet är att fastställa internationella standarder och utveckla internationella och nationella handlingsplaner för motverkning av penningtvätt och finansiering av terrorism.²⁷ Fatf rekommendationer uppdaterades senast februari år 2012. Fatf:s uppdrag har även en stor påverkan på andra internationella regelverk som Europeiska unionen, FN och Världsbanken. Cirka 180 nationella och internationella jurisdiktioner har även förenat sig till rekommendationerna.²⁸

I början arbetade Fatf med enbart bekämpning av penningtvätsfrågor riktade mot svarta pengar som härrörde från narkotikahandel. Idag har rekommendationerna reviderats och omfattar alla former av penningtvätt. Från år 2001, efter händelserna den 11 september, tillkom även åtgärder mot finansiering av terrorism.²⁹ I början hade Fatf fyrtio rekommendationer mot penningtvätt och nio specialrekommendationer mot finansiering av terrorism men efter revideringen år 2012 så omfattas både penningtvätt och finansiering av terrorism av de fyrtio allmänna rekommendationerna.³⁰

Rekommendationerna skall verkställas i medlemsstaternas rättsordningar och till hjälp finns olika vägledningsdokument. Rekommendationerna består av administrativa regelverk som skall leda det förebyggande arbetet inom området och straffrättsliga regelverk för att kriminalisera penningtvätt och finansiering av terrorism. Fatf brukar regelbundet utföra utvärderingar av medlemsstaterna för att kontrollera att rekommendationerna följs och tillämpas regelrätt.³¹ Dokumenten omfattas av bland annat riskbaserat förhållningsätt, kundkännedom och kundkontroll, samarbetet mellan nationella aktörer, penningtvättbrottet, förverkande och provisoriska åtgärder, finansiering av terrorism, öppenhet och verkliga ägandet av juridiska personer, andra institutioners åtgärder samt det internationella samarbetet mellan länder.³²

²⁷ SOU 2016:8 s. 63-64. Se även SOU 2007:23 s. 64., Syren. 1998, s. 84., SOU 2012:12 s. 98., About Fatf <http://www.fatf-gafi.org/about/>, Regeringskansliet, Bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism; <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/10/bekampning-av-penningtvatt-och-finansiering-av-terrorism/>, 2015., SOU 2012:12 s. 98.

²⁸ SOU 2007:23 s. 64. Se även SOU 2016:8 s. 64.

²⁹ SOU 2016:8 s. 65.

³⁰ SOU 2012:12 s. 99. Se även SOU 2016:8 s. 63, 65, 97.

³¹ Ibid.

³² Fatf:s rekommendationer: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

3.3 Övriga internationella aktörer

Utöver det stora aktörerna FN och Fatf finns det även flertal mindre aktörer som arbetar med att förhindra penningtvätt utifrån exempelvis kompletterande rekommendationer och ett nära samarbete med olika länder, bland annat Sverige. Exempelvis är *Egmont Group* ett nätverk för Financial Intelligence Units (FIU) som finns runt om i världen. Gruppen grundades år 2000 i samband med att det fanns ett behov av internationellt samarbete rörande bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Deras arbete utgår från bland annat att komplettera handlingar till Fatf:s rekommendationer. Det svenska systemet har Finanspolisstyrelsen hos Polismyndigheten som angiven FIU.³³

På den finansiella marknaden finns även *BIS*, Bank for international settlement. BIS är en den äldsta internationella finansiella organisationen som bildades år 1930 via ett internationellt fördrag och fick en central roll gällande internationella betalningar och finansiell stabilitet. Sveriges Riksbank har varit medlem sedan 1930.³⁴ *Baselkommittén* (The Basel Committee on Banking Supervision) är en internationell organisation under BIS. Dokumentet *Basel CDD paper*³⁵ innehåller bestämmelser för kundkännedom, kundkontroll och riskbedömning. Kommitténs syfte är att utgöra ett globalt nätverk för tillsynsmyndigheterna, säkerställa det lokala samarbetet kring tillsynen genom regionala kommittéer och likaså tillfoga utbildning inom området kring tillsyn.³⁶

Vidare omfattas *Wolfsberg Group* som grundades år 2000 i Wolfsberg i Schweiz. Gruppen utgör ett samarbete mellan tretton centralbanker för att motverka risker mot finansiella brott. Arbetet skall formas av internationella bankrättsliga principer som finns i "*Wolfsberg AML Principles on private banking*".

³³ Finansinspektionen, Internationella myndigheter och aktörer:

<http://www.fi.se/sv/forsakring/penningtvatt/internationella-myndigheter-och-aktorer/>

³⁴ About the bis: <https://www.bis.org/about/index.htm?m=1%7C1>. Se även

Sveriges Riksbank: Bank for International Settlement, BIS:

<http://www.riksbank.se/sv/Riksbanken/Internationellt-arbete/BIS/>

³⁵ *Customer due diligence for banks*. Basel Committee on Banking Supervision, Bank for International Settlements, October 2001: <http://www.bis.org/publ/bcbs85.pdf>

³⁶ Finansinspektionen: Internationella myndigheter och aktörer:

<http://www.fi.se/sv/forsakring/penningtvatt/internationella-myndigheter-och-aktorer/>

Riktlinjerna utgörs av fyra principer under AML, principen om kundkännedom (KYC – know your customer), principen om kundkontroll och riskbedömningar (CDD), standarden om bevarande av handlingarna och information om kundens identitet samt kravet på interna rutiner, dvs. compliance regler.³⁷

4. Europeiska unionens reglering av penningtvätt

Sverige har överlåtit sin beslutande rätt till Europeiska unionen (EU) genom medlemskapet som inrättades 1 januari 1995.³⁸ Europeiska unionen är en rättsgemenskap som kännetecknas av ett förenat regelverk för medlemsländerna. För att möta den senaste utvecklingen uppdaterar EU sin lagstiftning om penningtvätt med striktare EU-regler för att förhindra att EU:s finansiella systemenhet används för att finansiera brottslighet.³⁹ Sverige är förpliktad att implementera EU-penningtvättsdirektiv på nationell nivå och beakta dem vid penningtvättsregleringen.⁴⁰ Åtgärder inom penningtvätt har funnits i EU:s agenda sedan år 1991 då första penningtvättsdirektivet antogs. EU:s reglering följer i stort sett Fatf:s rekommendationer och kravet på den legala strukturen för medlemsstaterna är generellt likalydande.⁴¹ Denna gemenskap leder bland annat till att samarbetet mellan länder utvecklas, det finansiella systemet skyddas och att bekämpningen av kriminell infiltration förenklas genom gemensamma åtgärder.

Idag har EU i sitt arbete mot bekämpning av penningtvätt antagit fyra penningtvättsdirektiv.⁴² Rättsakterna har reviderats ett antal gånger, det första och tredje penningtvättsdirektiven bildade nya direktiv medan det andra och fjärde penningtvättsdirektiven utgjorde ändringsdirektiv. Det fjärde direktivet är i stort sett en sammanslutning av de befintliga direktiven men med högre krav och starkare fokus på riskbaserade metoder och ett nära samarbete mellan nationella och internationella myndigheter.⁴³

³⁷ Wolfberg Group hemsida(Global Banks): <http://www.wolfsberg-principles.com/index.html>. Se även Wolfberg Anti-Money Laundering Principles for Correspondent Banking: <http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/standards/Wolfsberg-Correspondent-Banking-Principles-2014.pdf>

³⁸ EU-upplysningen, Så blev Sverige med i EU: <http://www.eu-upplysningen.se/Sverige-i-EU/Sa-blev-Sverige-med-i-EU/>. & Europaparlamentet: <http://www.europarl.europa.eu/news/sv/headlines/security/20180404STO00913/penningtvatt-och-terrorfinansiering-striktare-eu-regler>

³⁹ Bernitz m.fl., 2014 s. 21.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ SOU 2016:8 s. 73.

⁴² 4AMLD seminarium, 2016.

⁴³ 4AMLD seminarium, 2016., SOU 2016:8 s. 27.

EU:s fyra penningtvättsdirektiv har alltså en central och grundläggande roll i den svenska författningen kring penningtvätt. Eftersom direktiven är minimidirektiv står därför medlemsstaterna fritt att införa strängare regler och krav än det som följer direktivet.⁴⁴ När EU ändrar sina direktiv så måste den svenska penningtvättslagen revideras och därmed påverkas även myndigheternas föreskrifter som likaledes har skyldighet att ändra sin reglering. Direktiven avgör och förändrar följaktligen myndigheternas befogenheter och skyldigheter kring penningtvättsåtaganden. Denna del kommer ge en presentation på hur omfattande varje direktivs förändring har varit och hur det har påverkat den svenska regleringen.

4.1 Det första penningtvättsdirektivet

Det första penningtvättsdirektivet var Direktiv 91/308/EEG och EU antog direktivet den 10 juni 1991.⁴⁵ Sverige implementerade det första penningtvättsdirektivet 1 januari 1994 genom penningtvättslagen, Lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt.⁴⁶ Syftet var att avvärja att finansiella system skulle användas för penningtvätt genom tillgångar som uppkommit genom brottslig verksamhet. Detta skulle förhindras genom att åtgärderna skulle sträcka sig inom det internationella samarbetet och få större verkan. Medlemsstaterna skulle införa ett förbud mot penningtvätt förenat med kvalificerade åtgärder och påföljder.⁴⁷ Tanken med direktivet var att samordna insatser på den gemensamma nivån som härstammade från narkotikaområdet, ytterligare typer av brottslighet rörande penningtvätt fick varje medlemsland själv överväga och fatta ett beslut om.⁴⁸ Direktivet omfattade verksamhetsutövare som finansinstitut och kreditinstitut.⁴⁹ Dessa grundläggande tankegångar har man byggt vidare återstående direktiv på.

⁴⁴ Direktiv 2005/60/EG art 5.

⁴⁵ Direktiv 91/308/EEG.

⁴⁶ Prop 1992/93/207 s.1.

⁴⁷ Direktiv 91/308/EEG.

⁴⁸ Direktiv 91/308/EEG. Se även SOU 2016:8 s. 74.

⁴⁹ Se direktiv 91/308/EEG.

4.2 Det andra penningtvättsdirektivet

Det andra penningtvättsdirektivet var Direktiv 2001/97/EG och antogs den 4 december 2001 med verkställda ändringar av det första penningtvättsdirektivet. Sverige antog skärpningar genom att utföra ändringar i den befintliga Lagen (1993:768) år 2005.⁵⁰

Grunderna till direktivets ändringar baserades att den som tvättar pengar inte bara använder sig av det finansiella systemet utan även andra icke-finansiella aktörer och yrkesutövare som kom att omfattas av reglerna.⁵¹ Förutom kreditinstitut och finansiella institut som redan omfattades i första penningtvättsdirektivet inneslöts även notarier och andra oberoende jurister, revisorer och skatterådgivare, fastighetsmäklare, kasinon samt personer som säljer och köper varor med ett belopp om 15 000 euro eller mer.⁵² Vidare utökades området kring förbrott genom att omfattas av andra underliggande brott än bara narkotikakretsen.

4.3 Det tredje penningtvättsdirektivet

Det tredje penningtvättsdirektivet, Direktiv 2005/60/E, antogs år 2005 och skulle bilda ett heltäckande system genom den gemensamma regleringen som skulle överensstämma med Fatf:s rekommendationer.⁵³ Rörande den svenska rätten upphävdes den befintliga penningtvättslagen (1993:768) och ersattes med Lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism som bygger på direktivets administrativa regler och de straffrättsliga åtgärder som syftar till att bestraffa penningtvättaren. Genom revideringen uppkom även penningtvättsförordningen (2009:92) och föreskrifter från tillsynsmyndigheterna.⁵⁴

Tillsynsmyndigheterna i medlemsstaterna, i detta fall Sverige, skall hantera riskerna genom vägledning från egna föreskrifter vilket har grunden från svensk författning och som således härstammar från penningtvättsdirektiven. Direktiven är alltså en ram för det svenska myndigheternas handlande. Myndigheternas föreskrifter omfattar exempelvis riskbedömningar, uppföljning av affärsförbindelser och nödvändiga åtgärder relaterat till varje tillsynsmyndighets ansvarsområde.

⁵⁰ Prop 2003/04:156 s. 28.

⁵¹ Ibid.

⁵² Direktiv 2001/97/EG. Se även SOU 2016:8 s. 74.

⁵³ SOU 2007:23 s. 65.

⁵⁴ Finansinspektionen rapport 2013 – *Penningtvätt, en nationell riskbedömning* s. 12.

Förslagsvis arbetar Finansinspektionen under finansdepartement med tillsyn över bland annat bank och finansverksamheter där föreskrifterna omfattar riskbaserat förhållningsätt för ett väl fungerande finansiellt system. Närmare in på ansvarsfördelningen hos de svenska myndigheterna och vad varje myndighetsföreskrift omfattar kommer att presenteras i ett eget avsnitt senare.

Det tredje penningtvättsdirektivet bygger i vissa delar på de tidigare direktiven, men mycket har som konstaterats utvidgats och tillkommit, detta i samband med händelserna den 11 september 2001.⁵⁵ Definitionen av penningtvätt fick en bredare innebörd och kretsen kring förbrott utvecklades och ingrep alla typer av brottslighet. En viktig förändring i direktivet var även de nya bestämmelser kring motverkning av finansiering av terrorism. Åtgärderna i direktivet skulle inte bara täcka vinning av brott utan även insamling av medel som kan användas till syfte för terrorism.⁵⁶ Gällande sanktioner så skall medlemsstater fastställa effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner för fysiska och juridiska personer.⁵⁷ Beträffande verksamhetsutövare som omfattas av direktivet så har även tjänster till trustar och bolag omfattats.⁵⁸ En grundläggande utgångspunkt i det tredje penningtvättsdirektivet är att verksamhetsutövarna skall åläggas ett riskbaserat förhållningsätt som skall på ett systematiskt och strukturerat sätt minska riskerna kring penningtvätt. Egentligen finns det inga färdigställda riskmetoder för verksamhetsutövarna utan de får själva genomföra egna riskbedömningar som skall hållas uppdaterade och vara anpassade för respektive organisation.⁵⁹ Genom det riskbaserade förhållningsättet tillkom även en av de största förändringarna i områdena kundkännedom (KYC) samt kundkontroll och riskbaserat förhållningsätt (CDD), nyheten var att person i politisk utsatt ställning (PEP) inneslöts av EU:s kundkännedom.⁶⁰

⁵⁵ Grahn m.fl. 2010 s. 77. Se även SOU 2007:23 s. 103.

⁵⁶ SOU 2007:23 s. 65. Se även SOU 2016:8 s. 74.

⁵⁷ Direktiv 2005/60/EG art 39.

⁵⁸ Direktiv 2005/60/EG art 2.

⁵⁹ SOU 2007:23 s. 103. Se även Grahn m.fl. 2010 s. 77-78.

⁶⁰ SOU 2007:23 s. 66. Se även SOU 2016:8 s. 74., Direktiv 2005/60/EG.

4.4 Det fjärde penningtvättsdirektivet

Fjärde penningtvättsdirektivet är Direktiv 2015/849. Direktivet antogs den 20 maj 2015 och skall vara implementerat i den svenska penningtvättslagen senast den 26 juni 2017.⁶¹ Eftersom Fatf:s rekommendationer reviderades år 2012 så blev följden att EU antog ett fjärde penningtvättsdirektivt samt en reviderad förordning om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel, förordning 2015/847.⁶² Grunderna i direktivet är stort sett desamma som tidigare direktiv, dock har principerna utvecklats till en betydligt mer detaljerad omfattning.⁶³ Syftet med direktivet är att förbättra metoder och analyser kring de hot som finns, förfaringssättet utgår från att täppa till de befintliga luckorna kring de tillvägagångssätt som penningtvättaren använder.⁶⁴

Det riskbaserade förhållningsättet har fått en mer omfattande betydelse då det bland annat kommer att genomföras Europeiska riskbedömningar vartannat år där resultatet skall göras tillgängligt för medlemsstaterna och verksamhetsutövarna. Samtidigt kommer medlemsstaterna vara skyldiga att genomföra nationella riskbedömningar som skall vara tillgängliga för verksamhetsutövare och, efter förfrågan, för bland annat andra medlemstasater och de tre europeiska tillsynsmyndigheterna EBA (Europeiska Bankmyndigheten), Eiopa (Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten) och Esma (Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten).⁶⁵ Den internationella och nationella myndighetssamhörigheten kommer således att stärkas genom Fatf:s krav på att medlemsstaterna skall ha en samordningsfunktion. Syftet är att den skall fungera som en plattform för det nationella arbetet kring risker för penningtvätt. Likaså ställs krav på att medlemsstaternas myndigheter skall samarbeta med varandra och att Europeiska finansunderrättelseenheterna skall kunna utväxla information som kan vara väsentligt för deras utredningar.⁶⁶

⁶¹ Direktiv 2015/849 art 67.

⁶² SOU 2016:8 s. 25-26.

⁶³ SOU 2016:8 s. 27.

⁶⁴ 2015/16 FPM117 s. 1-2.

⁶⁵ 4AMLD seminarium 2016. Se även Direktiv 2015/849 skäl (23)., SOU 2016:8 s. 97.

⁶⁶ Ibid.

Rörande direktivet tillämpningsområde så har det utvidgats och kommer att omfatta bland annat tillhandahållare av speltjänster, handel/auktionsförsäljning i kontant över beloppet 10 000 euro samt förmedling av hyresrätter till lokaler.⁶⁷ Vidare är en av de största nyheterna i direktivet att Fatf kräver att juridiska personer skall tillhandhålla uppgifter om sina verkliga huvudmän (den eller de fysiska personer som ytterst kontrollerar en juridisk person). Dessa uppgifter skall finnas till hand för verksamhetsutövare och myndigheter utan någon avgränsad tillgång. Myndigheterna skall kunna ta del av de uppgifter som har registrerats utan att det aktuella företaget eller personen får kännedom om detta. En annan del i den nya informationen är att uppgifter om verkliga huvudmän skall lagras i ett centralt register och likaså även i begränsad mån vara tillgängliga för allmänheten. Skälet till detta är att insynen i de juridiska personerna skall få full verkan och att arbetet kring penningtvätt skall effektiveras.⁶⁸ Gällande kundkännedomen kommer medlemsstaterna vara skyldiga att vidta åtgärder i nya situationer där bland annat överföring av medel över 1000 euro sker,⁶⁹ vidare kommer skärpta åtgärder att gälla i situationer där omständigheterna talar för hög risk. I samband med Fatf:s reviderade rekommendationer kommer personer med inhemska viktig offentlig funktion och personer som arbetar för internationella organisationer omfattas (PEP).⁷⁰ Sanktionerna skall genomföras för både verksamhetsutövare, individer och övriga om inte motsvarande straffrättslig reglering finns i medlemsstaterna.⁷¹

5. Svensk författning om penningtvätt

Detta kapitel kommer redogöra för det svenska rättssystemets penningtvättsreglering som är grunden till efterlevnaden av den internationella rätten med fokus på EU:s penningtvättsdirektiv. Det är främst penningtvättslagen, (Lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (PTL)), penningtvättsförordningen (Förordning (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism) samt myndighetsföreskrifterna som påverkas och är utgångspunkten i denna del.

⁶⁷ SOU 2016:8 s. 96-97.

⁶⁸ SOU 2016:8 s. 27, 98-99.

⁶⁹ Direktiv 2015/849 art 15, 16. Samt 4ALMD seminarium 2016.

⁷⁰ SOU 2016:8 s. 98.

⁷¹ Direktiv 2015/849 art 59. Samt 4ALMD seminarium 2016.

Den svenska regleringen implementerar den internationella rätten i takt med revideringen av EU:s penningtvättsdirektiv. Förutsättningarna vid genomförandet varierar beroende på vad varje direktiv har i sikte men huvudsyftet är att åstadkomma en effektiv bekämpning av penningtvätt. I dagsläget är det fjärde penningtvättsdirektivet i fokus, den svenska regleringen skall ha implementerat direktivet senast 26 juni 2017. Idag bearbetas ett lagförslag från lagrådet, huruvida det blir en ändring i den befintliga penningtvättslagen eller en helt ny lag är inte klart än⁷², *betänkandet av 2015 års penningtvättsutredning* föreslår att en ny lag införs.⁷³ Följden blir att penningtvättsförordningen påverkas och likaså myndighetsföreskrifter samt andra väsentliga regleringar för att penningtvättslagens syfte skall uppnås.⁷⁴

Andra lagar som påverkar arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism men som inte kommer fördjupas i denna studie är bland annat Penningtvättbrottets straffbestämmelserna som finns i Lagen om (2014:307) om straff för penningtvättbrott. Straffet för den normala graden utgör fängelse i högst två år och grovt brott har en straffskala från sex månader till högst sex år. När det gäller finansiering av terrorism finns straffrättsliga regleringen i Lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskild allvarlig brottslighet i vissa fall, straffskalan är desamma som för penningtvättbrottet. Vidare berörs även Lagen (2004:297) om bank och finansieringsrörelse, Lagen (1996) om anmälningsskyldighet avseende viss finansiell verksamhet, Lagen (2010:751) om betaltjänster och Lagen (2011:755) om elektroniska pengar och Kasinolagen (1999:335).⁷⁵

5.1 Penningtvättslagen

Innehållet i penningtvättslagen grundar sig på det tredje penningtvättsdirektivet och åläggs i första hand till berörda verksamhetsutövare. Det är myndigheterna som genom tillsyn och kontroll har skyldighet att granska om verksamhetsutövare uppfyller krav i enlighet med riktlinjer, lagar och bindande föreskrifter och för att vid behov kräva åtgärder till rättelse. Denna del kommer ge en kortfattande beskrivning av verksamhetsutövarna och deras skyldigheter, vidare kommer myndigheternas skyldigheter beaktas, för övrigt hänvisas till lagen.

⁷² 4AMLD seminarium 2016.

⁷³ SOU 2016:8 s. 26. Se även 2015/16 FPM117 s. 5.

⁷⁴ FI Dnr 14-6314. Finansinspektionens beslutspromemoria. *Ändringar i föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2009:1) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*. 2015-11-16.

⁷⁵ SOU 2016:8 s. 92.

Den svenska penningtvättslagen har reviderats ett antal gånger med beaktande av EU:s penningtvättsdirektiv. Senaste lagändringen trädde i kraft första augusti år 2015 och idag grundas penningtvättslagen på EU:s tredje penningtvättsdirektiv som in sin tur bygger på rekommendationer från Fatf.⁷⁶ Penningtvättslagens syfte är enligt 1 kap 1§ att förhindra att finansiella verksamheter och andra näringsverksamheter utnyttjas för penningtvätt. Som tidigare nämns åläggs penningtvättslagen till verksamhetsutövare som hanterar pengar/egendom och medför en skyldighet att upptäcka och agera vid misstanke om penningtvätt. Vid avvikelse från skyldigheter som lagen medför blir verksamhetsutövarna pålagda stora bötessummor. Tillsyn över verksamhetsutövarna är delad efter varje myndighets ansvarsområden, i penningtvättslagens sjätte kapitel om tillsyn är det enbart Länsstyrelsen som omfattas, de andra tillsynsmyndigheterna omfattas av respektive lagars bestämmelser.

De omfattade verksamhetsutövarna enligt penningtvättslagens 1 kap 2§ delas in i olika verksamhetsområden med respektive tillsynsmyndighet under sig. För att nämna dem väldigt kortfattat så tillhör bland annat bank eller finansieringsrörelse, livförsäkringsrörelse och försäkringsförmedling under Finansinspektionen tillsyn. Registrerade fastighetsmäklare omfattas av Fastighetsmäklarinspektionens tillsyn och kasinoverksamhet ligger under Lotteriinspektionens tillsyn. Vidare inkluderas verksamhet som är godkänt eller auktoriserad revisor eller registrerat revisionsbolag under Revisorsnämndens tillsyn. Yrkesmässig verksamhet som åsyftar bokföringstjänster eller revisionstjänster som exempelvis skatterådgivare eller verksamhet som avser försäljning mot betalning av kontant om minst 15 000 euro står under tillsyn från Länsstyrelsen. Advokater och biträdande jurister omfattas likaså när de genomför vissa uppdrag som finns i lagen, Sveriges advokatsamfund är deras tillsynsmyndighet.⁷⁷

Verksamhetsutövare omfattas av flertals skyldigheter som berör penningtvättaren och dess rättigheter, över sig har verksamhetsutövarna berörda myndigheter som genom tillsyn ser till och ansvarar över att verksamhetsutövarna handlar inom ramen för penningtvättslagen och inte missbrukar penningtvättarens rättigheter.

⁷⁶ Riksdagen: Införande av vissa internationella standarder i penningtvättslagen:
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/inforande-av-vissa-internationella-standarder-i_H201FiU18

⁷⁷ SOU 2016:8 s. 83-84.

Ansvarområdet kring skyldigheterna är väldigt brett och riskabelt, hur regelrätt och effektivt dessa bestämmelser behandlas är dock något som kommer diskuteras i analysen. Samtliga skyldigheter är i princip lika viktiga men nedanstående benämns endast dem som är betydelsefulla inom ramen för studien.

Verksamhetsutövarna har skyldigheter inom bland annat kundkännedom, en grundläggande åtgärd är att kontroller skall genomföras med hänsyn till det riskbaserade förhållningsättet, huvudregeln att verksamhetsutövare inte skall påbörja en affärsförbindelse om inte kontroll av kundens identitet har genomförts. Dessutom är det verksamhetsutövarnas skyldighet att bevara handlingar som har vidtagits vid kundkännedomen i minst fem år.⁷⁸

Verksamhetsutövare skall vidta skärpta åtgärder när en affärsförbindelse påbörjas eller när en enskilda transaktion genomförs med en PEP, oavsett vilket land personen är bosatt i. De funktioner som räknas till en PEP är en fysisk person som har eller haft en viktig offentlig funktion eller en fysisk person som har eller haft en funktion i en stat eller i ledningen i en internationell organisation. Enligt penningtvättslagens 1 kap 5a§ omfattas viktig offentlig funktion av bland annat stats- eller regeringschefer, ministrar och domare i högsta domstolen. Penningtvättslagens består även av verksamhetsutövarnas rapporteringskrav, granskning och uppgiftsskyldighet där utgångspunkten är att granska transaktioner som kan misstänkas vara ett föremål för penningtvätt och finansiering av terrorism. Skulle en misstanke kvarstå efter en djupare analys skall verksamhetsutövaren lämna en rapport till Polismyndigheten.⁷⁹ Gällande meddelandeförbudet/tystnadsplikten får verksamhetsutövare vid granskning eller när uppgifter har lämnats för undersökning inte meddela kunden eller för någon obehörig att en kontroll kommer att genomföras. Förbudet gäller även uppgifter om att transaktionen har rapporterats till Polismyndigheten eller att en granskning har genomförts eller kommer att genomföras. Den som åsidosätter granskning eller uppgiftsskyldighet samt bryter mot meddelandeförbudet kan dömas till böter. Tillsynsmyndigheter har också en skyldighet att upplysa Polismyndigheten om de har iakttagit en omständighet som är kopplat till penningtvätt eller finansiering av terrorism. Vidare omfattas dispositionsförbudet (frysning av egendom) där Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen skall besluta att egendom eller motsvarande värde som anförtros vara ett föremål för penningtvätt inte skall få flyttas eller disponerat på annat sätt, detta gäller tills vidare.

⁷⁸ SOU 2016:8 s. 85-86.

⁷⁹ SOU 2018:6 s. 87.

Verksamhetsutövare har även rättsliga möjligheter att behandla personuppgifter i grund med Personuppgiftslagen (1998:204) (PuL).⁸⁰ Denna möjlighet kopplas till penningtvättarens rättssäkerhetsgarantier där myndigheterna har ansvaret att genom tillsyn se till att verksamhetsutövarna agerar inom ramen för den enskildas rätt. Penningtvättslagens krav skulle dock inte uppfyllas om verksamhetsutövare enbart skulle utgå från PuL Tidigare förarbeten har exempelvis konstaterat att bestämmelser i PuL utför hinder mot att uppfylla skyldigheten enligt penningtvättslagen.⁸¹ I PuL:s 13§ finns bestämmelser om att det är förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar ras eller etnisk ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i en fackförening. Undantag mot detta förbud stadgas i PuL:s 15§ som säger att det är tillåtet att behandla uppgifter i samband med att den registrerade på ett tydligt sätt godkänner att uppgifterna offentliggörs. Från verksamhetsutövarens synvinkel är dessa undantag inte tillräckliga för dem skall kunna uppfylla sina skyldigheter enligt penningtvättslagen. Anledningen är att verksamhetsutövaren måste behandla känsliga personuppgifter i samband med när de tar reda på om kunden eller den verkliga huvudmannen är en PEP, när de måste fullgöra uppgifter, genomföra granskningsskyldigheten eller när de kommer i kontakt med handlingar eller uppgifter som måste bevaras. För att verksamhetsutövare skall kunna vidta sina skyldigheter med undantag från bestämmelserna om känsliga personuppgifter har penningtvättslagen infört särskilda bestämmelser som avviker från PuL,⁸² dessa är stadgade i penningtvättslagens fjärde kapitel. Eftersom dessa uppgifter är väldigt känsliga så ligger ansvaret hos tillsmyndigheterna som måste kontrollera att verksamhetsutövare inte utnyttjar denna befogenhet utan beaktar rättssubjektets rättssäkerhetsgarantier. Förutom behandling av känsliga personuppgifter diskuteras bestämmelsen om samkörningsförbud i utredningen om det fjärde penningtvättsdirektivets där det funderas över att införa krav på koncerngemensamma rutiner om viss samkörnings register mellan verksamhetsutövare som är kredit och finansinstitut. Detta för att nå en effektiv förhindring av penningtvätt samtidigt som det skall vara i enlighet med den enskildas integritet.⁸³ Penningtvättslagens innehåller även bestämmelser om verksamhetsutövarens skyldigheter rörande riskbedömning, riskbaserade rutiner, utbildning och skydd av anställda där det exempelvis skall finnas riskbaserade rutiner i verksamheten och dessutom skall anställda kontinuerligt få den information och utbildning som behövs.

⁸⁰ SOU 2016:8 s. 316

⁸¹ Ibid.

⁸² SOU 2016:8 s. 314-315.

⁸³ SOU 2016:8 s. 319-320.

Vidare innehåller penningtvättslagen regler om tillsyn, dock omfattas endast verksamheter som länsstyrelsen har tillsyn över. Finansinspektionen, Revisorsnämnden, Fastighetsmäklarinspektionen, Lotteriinspektionen och Sveriges advokatsamfund omfattas av andra lagars bestämmelser. Länsstyrelsen tillsyn syftar till att kontrollera att verksamheterna drivs enligt denna lag samt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Exempelvis får länsstyrelsen förelägga en verksamhetsutövare att göra en rättelse om dem har överträtt en bestämmelse i lagen eller föreskrifterna, i värsta fall kan verksamhetsutövaren föreläggas att upphöra verksamheten. Vidare får Länsstyrelsen förelägga verksamhetsutövare att lämna upplysningar ge tillgång till de handlingar som behövs för tillsynen. Övriga bestämmelser innehåller verksamhetsutövarnas regler kring bolaget, utöver detta så hänvisas till länsstyrelsens föreskrifter som kommer presenteras framöver. Detta förhållande ger myndigheterna befogenheter att fullfölja sina skyldigheter genom att upptäcka och förhindra penningtvätt men samtidigt ansvara över verksamhetsutövarna som skall hålla sig inom ramen för regleringen och inte missbruka skyldigheter som kan påverka penningtvättarens rättigheter.

5.2 Penningtvättsförordningen

Penningtvättslagen kompletteras av penningtvättsförordningen (Förordning (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism) som senast ändrades när penningtvättslagen reviderades första augusti 2015. Förordningen innehåller närmare och mera detaljerade bestämmelser kring penningtvättslagens vissa tillämpningsområde.⁸⁴ Förordningen omfattar bland annat bestämmelser om verksamhetsutövarens skyldighet att registrera sin verksamhet hos bolagsverket, bestämmelser om tillsyn och att det skall finnas ett samordningsorgan för tillsyn av penningtvättslagen. Till förordningen kopplas även bestämmelser om vilka tillsynsmyndigheter som utifrån regeringens bemyndigande får besluta om föreskrifter gällande verksamhetsutövarnas skyldigheter.

⁸⁴ Förordning (2015:273) om ändring i förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. SFS 2015:737.

5.3 Myndighetsföreskrifter

De behöriga tillsynsmyndigheterna Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen samt länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län ansvarar för att penningtvättslagen tillämpas regelrätt och beslutar om föreskrifter för åtgärder kring penningtvätt inom respektive område. Föreskrifterna rör överlag kundkännedom inom riskbaserad, grundläggande, undantag och skärpta åtgärder. Likaså får tillsynsmyndigheterna anta föreskrifter om riskbedömningar, åtgärder för fortlöpande uppföljning av affärsförbindelser, hur uppgifter eller handlingar som använts för att uppnå kundkännedom skall bevaras samt nödvändiga åtgärder och rutiner för att skydda anställda.⁸⁵ Sveriges Advokatsamfund har även utarbetat en promemoria, ”Vägledning om lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism”, som skall funka som en inledning för penningtvättslagstiftningen samt hjälpmedel för advokaterna, advokatbyråerna och biträdande jurister.⁸⁶ Revisorsnämnden är likaså en del av tillsynsmyndigheterna, vars uppgift är att upprätthålla förtroendet för revisorernas verksamhet och auktorisationssystem.⁸⁷ Hur föreskrifterna verkar för respektive tillsynsmyndighet kommer fördjupas i avsnitt 6.2.

6. Internationella och nationella myndigheter

Studiens syfte omfattas bland annat av att undersöka myndigheternas rätt och skyldighet att genom tillsyn och kontroll upptäcka och förhindra avvikelser från samhällets drömbild men samtidigt beakta rättssubjektets rättssäkerhetsgarantier vid penningtvättsärende. De behöriga myndigheterna skall således fullgöra kravet på tillsyn och utredning som skall vara förenligt med den enskildas rättigheter. Tillsyn är alltså en förutsättning för att lagar och förordningar som beslutats av riksdag och regering skall upprätthållas. Myndigheterna har som uppgift att följa och tillämpa svensk rätt som därmed verkställer EU-rättens penningtvättsdirektiv. Det innebär att svenska myndigheter ska ta hänsyn, inte bara till nationella lagar och förordningar, utan också till EU-rätten. Varje enskild myndighet har således eget ansvar för att EU-rätten följs och tillämpas på ett korrekt sätt.

⁸⁵ Förordning (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

⁸⁶ Finansinspektionen rapport 2013 – *Penningtvätt, en nationell riskbedömning* s. 14. Se även Vägledning om lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism – Version 2, s. 3., SOU 2016:8 s. 82.

⁸⁷ Finansinspektionen: Internationella myndigheter och aktörer:

<http://www.fi.se/sv/forsakring/penningtvatt/internationella-myndigheter-och-aktorer/>

Med andra ord agerar de svenska myndigheterna som en förlängd arm för EU-myndigheterna. Detta kapitel kommer presentera de behöriga myndigheterna och deras befordran inom både EU-rätt och svensk rätt.

6.1 EU-myndigheter

Inom EU:s reglering finns särskilda institutioner som Europol och Eurojust som arbetar för att bevara den högsta standarden inom bland annat penningtvättsåtgärderna.⁸⁸ Gällande EU:s tillsyn över den finansiella marknaden utgörs den av Europeiska systemet för finansiell tillsyn (ESFS). Där ingår Europeiska systemrisknämnden ESRB (European Systemic Risk Board) och de tre tillsynsmyndigheterna som tillsammans är benämnda ESA (European Supervisory Authorities). Tillsynsmyndigheterna är Europeiska Bankmyndigheten (EBA), Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (EIOPA) och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (ESMA).⁸⁹ Myndigheternas arbete utgår från samordna tillsynen inom EU, harmonisera olika regler och lämna idéer om tekniska standarder som EU-kommissionen därmed antar som beslut eller förordningar.⁹⁰ Sverige deltar i tillsynsmyndigheternas arbete genom olika arbetsgrupper, i exempelvis ESRB medverkar Finansinspektionen som observatör och Riksbanken med rösträtt.⁹¹ I det fjärde penningtvättsdirektivet benämns exempelvis att samarbetet mellan internationella och nationella myndigheter skall förstärkas för att stoppa den organiserade brottsligheten. Hur långt utvecklingen av penningtvätts regleringen kan gå utan att påverka rättssubjektets rättigheter är dock en annan fråga som inte får försummas.

6.2 Ansvarsfördelningen i det svenska rättssystemet

Det svenska arbetet mot penningtvätt utförs främst av de politiska beslutsfattarna som har det yttersta ansvaret för att den svenska rättsordningen skall uppfylla och tillämpa de internationella kraven och åtgärderna inom penningtvätt. Regeringen tar initiativ till nya lagar och andra åtgärder inom bland annat penningtvättsdirektivens revideringar och genomför riksdagens beslut.

⁸⁸ Grahn m.fl. 2010, s. 51.

⁸⁹ Esma: European Supervisory Framework: <https://www.esma.europa.eu/about-esma/governance/european-supervisory-framework>

⁹⁰ Finansinspektionen: EBA: <http://fi.se/sv/bank/internationellt/eba/> Eiopa: <http://www.fi.se/sv/forsakring/internationellt/eiopa/>

⁹¹ Finansinspektionen: ESRB: <http://www.fi.se/sv/finansiell-stabilitet/europeiska-systemrisknamnden-esrb/>

Inom Regeringskansliet finns olika departement som arbetar inom penningtvättsområdet och myndigheternas ansvar faller under departementen.⁹² Denna del kommer fördjupa sig på tillsynsmyndigheterna som har tillsyn över verksamhetsutövarna och som därmed har närmast kontakt med ”den som tvättar pengar”, de brottsrelaterade myndigheterna ansvarområde kommer endast benämnas för att få en helhetsblick kring de svenska rättssystemets arbete mot penningtvätt.

Ansvarsfördelningen inom penningtvätt är fördelad i olika grupper inom myndigheterna. Som tidigare nämns så ansvarar tillsynsmyndigheterna för tillsyn över de berörda verksamhetsutövare. Inom de brottsrelaterade ansvarsområdet omfattas bland annat Polismyndigheten som är Sveriges finansunderrättelseenhet och den myndighet som tar emot rapporter om bland annat misstänkt penningtvätt. Dessa anmälningar handläggs, analyseras, och registreras. Vid en misstanke om penningtvättbrott så går rapporten vidare till en fördjupad handläggning. Den fördjupade handläggningen kan leda till att en underrättelserapport eller rapport avfattas och skickas till den relevanta brottsbekämpande myndigheten, exempelvis Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Tullverket eller annan avdelning hos Polismyndigheten. Brottsrelaterade myndigheterna omfattas även av Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten och kustbevakningen. Övriga myndigheter så som Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet och Kronofogdemyndigheten har likaså en stor betydelse kring det förebyggande arbetet mot penningtvätt.⁹³

Tillsynsmyndigheterna har som utgångspunkt att utföra tillsyn över de verksamhetsutövare som står under respektive myndighet. Med tillsynen och kontrollen skall idealt verka preventivt, alltså bara genom sin existens och användning skall de förhindra penningtvätt och därmed lagföring. Myndigheterna har med andra ord skyldighet att genom tillsyn upptäcka penningtvätt för att upprätthålla den trygga samhällsbilden men samtidigt beakta penningtvättarens rättigheter. Nedan presenteras varje tillsynsmyndighet befogenhet att inom sitt område genom tillsyn och kontroll förebygga, upptäcka och förhindra penningtvätt för att tillsammans hålla ett tillförlitligt och säkert samhälle.

⁹² SOU 2016:8 s. 81-82.

⁹³ SOU 2016:8 s. 82-83. Se även Finansinspektionen: Svenska myndigheter och aktörer: <http://www.fi.se/sv/bank/penningtvatt/svenska-myndigheter-och-aktorer/>., Regeringskansliet, Bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism; <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/10/bekampning-av-penningtvatt-och-finansiering-av-terroris/>

Tillsynsmyndigheterna Finansinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen och Lotteriinspektionen lyder under Finansdepartementet. Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFS 2009:1) ändrades senast första december 2015 med tanke på penningtvättslagens revidering. Fokus lades på bland annat riskbedömning, kundkännedom, granskningskyldighet samt utbildning och skydd av anställda. Finansinspektionen skall upprätthålla ett väl fungerande finansiellt system och ansvara för regelgivning, tillståndsprovning och tillsyn över de tidigare nämnda verksamhetsutövarna. Utgångspunkten för tillsynen skall vara riskbaserad och utgå från undersökningar rörande brister i regelefterlevnad eller misstänkt penningtvätt. Vidare är det finansinspektionen som samordnar den nationella penningtvättstillsynen som de berörda myndigheterna arbetar utifrån. Finansinspektionen samarbetar även med internationella arbetsgrupper som Anti-Money Laundering (AML) och Fatf.⁹⁴ Fastighetsmäklarinspektionen tillsyn och föreskrifter skall tillämpas på fysiska personer som bedriver verksamhet, exempelvis fastighetsmäklare med fullständig registrering enligt Fastighetsmäklarlagen (2011:666). Fastighetsmäklarinspektionen prövar ansökningar om, registrering av, utövar tillsyn över, och avgör om frågor rörande disciplinära åtgärder mot fastighetsmäklarna.⁹⁵ Lotteriinspektionen reviderade föreskrifter skall tillämpas av företag som direkt eller indirekt ägs av staten och som bedriver verksamhet för kasinospel enligt Kasinolagen (199:355).⁹⁶ Lotteriinspektionen skall tillförsäkra att den svenska spelmarknaden följer regleringar, är tillförlitlig och genom sina kontroller avvärrer olagliga spel i form av penningtvätt.⁹⁷

Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skånelän är statliga tillsynsmyndigheter som lyder under Socialdepartement och skall fungera som en led mellan medborgare och kommuner samt regering, riksdag och centrala myndigheter. Länsstyrelsernas föreskrifter omfattas av bland annat kundkännedom, skriftliga rutiner för verksamheter, riskbedömning och rapporteringsskyldighet.⁹⁸

⁹⁴ Dnr 12-13024, Penningtvätt – En nationell riskbedömning, 30 augusti 2013 s. 15-16. Se även Finansinspektionen: Svenska myndigheter och aktörer: <http://www.fi.se/sv/bank/penningtvatt/svenska-myndigheter-och-aktorer/>

⁹⁵ Dnr 12-13024, Penningtvätt – En nationell riskbedömning, 30 augusti 2013 s. 15-16. Se även Finansinspektionen: Svenska myndigheter och aktörer: <http://www.fi.se/sv/bank/penningtvatt/svenska-myndigheter-och-aktorer/>

⁹⁶ LIFS 2015:3. Se även SOU 2016:8 s. 90.

⁹⁷ Dnr 12-13024, Penningtvätt – En nationell riskbedömning, 30 augusti 2013 s. 15-16. Se även Finansinspektionen: Svenska myndigheter och aktörer: <http://www.fi.se/sv/bank/penningtvatt/svenska-myndigheter-och-aktorer/>

⁹⁸ 01FS 2015:38. Se även 12FS 2015:41., 14FS 2015:64.

Tillsynsarbete utgår från att sprida information till de berörda verksamhetsutövarna, utföra informationsinsatser, vandelsprövningar, skrivbordundersökningar samt besök för att kontrollera att verksamhetsutövarna följer riktlinjer.⁹⁹ Revisorsnämnden lyder under Justitiedepartementet och ansvarar för bland annat om tillsyn och handläggning beträffande frågor runt disciplinära åtgärder om penningtvätt. Tillsynsarbetet skall utgå från ständiga uppmärksammande frågor och granskning av verksamhetsutövarnas interna rutiner. Slutligen omfattas även Sveriges Advokatsamfund som är en självständig privaträttslig organisation. De tillämpar myndighetsuppgifter inom sin offentligrättsliga verksamhet och genomför tillsyn genom informations hämtande, byråbesök och likaså utbildningsinsatser för att tillförsäkra kunskap rörande tillämpningen av penningtvättslagen.¹⁰⁰

För att den samlade kompetens och regleringen från de politiska beslutsfattarna och myndigheterna skall göra nytta i det svenska rättssystemet krävs en effektiv samverkan och dialog mellan de nationella myndigheterna, å andra sidan myndigheterna med verksamhetsutövarna.¹⁰¹ Till följd av det tredje penningtvättsdirektivet bildades ett samordningsorgan som idag har tillsyn över åtgärder mot penningtvätt. Samordningsorganet består av representanter från de olika tillsynsmyndigheterna, brottsbekämpande och övriga berörda myndigheter med syfte till ett effektivt samarbete.¹⁰² Genom det fjärde penningtvättsdirektivet krav som grundar sig på Fatf:s reviderade rekommendationer rörande samordningsorganet så kommer den svenska regleringen påverkas genom att samordningsorganets ställning stärks. Fokus kommer läggas på högre omfattning av samverkan och samordning samt ett bredare perspektiv både nationellt och internationellt.¹⁰³

⁹⁹ Dnr 12-13024 s. 16-17. Se även Finansinspektionen: Svenska myndigheter och aktörer: <http://www.fi.se/sv/bank/penningtvatt/svenska-myndigheter-och-aktorer/>

¹⁰⁰ Finansinspektionen: Svenska myndigheter och aktörer: <http://www.fi.se/sv/bank/penningtvatt/svenska-myndigheter-och-aktorer/> Se även: Dnr 12-13024, Penningtvätt – En nationell riskbedömning, 30 augusti 2013 s. 17.

¹⁰¹ SOU 2016:8 s. 455.

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ SOU 2016:8 s. 45, 99.

7. Allmänna rättssäkerhetsgarantier som tillförsäkrar skydd för den enskilde vid myndigheternas penningtvättsåtagande

Myndigheter är som tidigare nämns ansvariga att genom svensk författning och föreskrifter se till att EU:s penningtvättsdirektiv tillämpas fullt ut. Deras arbete baseras på tillsyn, kontroll och utredning över verksamhetsutövare som skall följa penningtvättslagens riktlinjer för att motverka penningtvätt och samtidigt ta hänsyn till den enskildas rättssäkerhetsgarantier vid kundkontakt, samtidigt skall även myndigheterna ta hänsyn till rättssäkerhetsgarantierna vid sitt handlande över verksamhetsutövarna. Tillsynen grundar sig på värdegrunderna som byggs på demokrati, mänskliga rättigheter, rättssäkerhet och medborgarperspektiv. Vidare antyder tillsynsbefogenheterna statens skyldighet att övervaka ett sunt samhällsliv och avvikelser från drömbilden motverkas genom myndigheternas tillsyn och kontroll. När myndigheter utför tillsyn och utreder skall de iaktta rättssäkerhetsgarantierna för de enskilda, deras agerande styrs alltså i största del av allmänna rättsprinciper som bland annat finns i EU-rätt, svensk grundlag, EKMR och Förvaltningslagen. Rättigheterna är således grunden till tillsynen och kontrollen och för att åtgärderna som både myndigheterna och verksamhetsutövarna vidtar inte ska bli brutala ingrepp i exempelvis den misstänkte penningtvättarens liv så måste den enskildas rättssäkerhetsgarantier på både högre nivå och lag nivå följas.

Detta kapitel kommer framföra allmänna rättsprinciper på högre nivå, vidare redogörs Regeringsformens rättighetsskydd och EKMR. Slutligen presenteras förvaltningsrättsliga principer på lågnivå, följaktligen skall samtliga bestämmelser beaktas vid myndighetsutövning.

7.1 Allmänna rättsprinciper på högre nivå

Denna del kommer ge inblick på allmänna rättsprinciper som finns i både EU-rätt och svensk grundlag som klassificeras inom högre rättskraft. De allmänna rättsprinciperna inom EU-rätten är sedan länge centrala i svensk rätt¹⁰⁴ och myndigheterna har ansvar och skyldighet att vid utövande av den offentliga makten beakta rättssäkerhetsprinciperna med såväl sina egna ögon som andras integritet för ögonen. Nedan presenteras allmänna rättsprinciper utifrån demokratiprincipen, legalitetsprincipen, rättssäkerhetsprincipen, likhetsprincipen, objektivitetsprincipen samt proportionalitetsprincipen. Vidare fördjupas rättssubjektet rättigheter i ett eget avsnitt utifrån Regeringsformens rättighetsskydd och EKMR.

¹⁰⁴ Hettne. 2008, s. 28.

Myndigheter har skyldighet att handla enligt värden, principer och regler vid bland annat penningtvättsåtagande. Demokrati är den överordnade principen enligt Regeringsformen (RF) 1 kap 1 § 1 stycket och slår fast att all offentlig makt i Sverige utgår från folket.

Den svenska myndigheterna har genom tillsyn och kontroll inom olika samhällsområden ansvar över att alla demokratiskt fattade beslut genomförs genom det tillvägagångssätt som den offentliga makten avsett, respekten för medborgarna är således utgångspunkten. Tillsynen och kontrollen inom penningtvättslagen skall förmå att motverka brott som exempelvis penningtvätt för allmänhetens säkerhet och det sunda finans - och affärslivet.¹⁰⁵ De berörda myndigheterna inom penningtvättsregleringen måste fatta beslut utefter gällande rätt och de lagar som gäller, detta i enlighet med legalitetsprincipen som i statsrätten fastställs i RF 1 kap 1 § 3 stycket och yrkar att den offentliga makten skall utövas av lagarna.¹⁰⁶ Inom EU:s grundläggande principer är den motsvarande bestämmelsen rättssäkerhetsprincipen som används som en sammanfattade benämning för ett antal olika principer som skyddar den enskildas rättssäkerhet.¹⁰⁷ Rättssäkerhet är ett begrepp som står för att alla är lika inför lagen, det innebär att det finns en rättsordning som skyddar den enskilda mot övergrepp från den offentliga makten samt andra individer genom juridisk trygghet.¹⁰⁸ Rättsstat medför alltså rättssäkerhetsgaranti som tillförsäkrar att rättsreglerna tillämpas förutsägbart, och rättsstatens handlade ger en effektivitetsvinst.¹⁰⁹ Effektivitet står för att det skall föreligga ordning i en rättsstat och att samhällsresurserna skall användas effektivt,¹¹⁰ effektivitetsvinstens åtgärder får dock inte strida mot den enskildas rätt.¹¹¹ Sammanfattningsvis grundar legalitet och rättssäkerhet på att myndigheter på egen hand inte får välja om ett beslut skall fattas, vilket beslut som skall fattas och hur beslutet skall formuleras. Följande utövas under lagarna för att tillsyn och kontroll exempelvis inte skall bli brutala ingrepp i den tilltalade penningtvättarens liv. Exempelvis kommer den enskildas rättssäkerhet omedelbart i fråga i ett penningtvättsärende när tillsynsmyndigheter misstänker penningtvätt och skickar en anmälan till Polismyndigheten eller när Polismyndigheten själv tar initiativ för en vidare utredning.

¹⁰⁵ Statskontoret – Tänk till om tillsynen. 2012, s. 23.

¹⁰⁶ Staaf m.fl. 2016 s. 52-53.

¹⁰⁷ Lehrberg. 2015, s. 117.

¹⁰⁸ Staaf m.fl. 2015, s. 52-53.

¹⁰⁹ Ulväng. SvJT 2007 s. 1.

¹¹⁰ Mellqvist. SvJT 2013 s.752f.

¹¹¹ Ulväng. SvJT 2007 s. 11f.

Enligt svensk författning har myndigheterna vid tillsyn och kontroll krav på att handlandet mot den enskilde skall vara objektivt, sakligt och utgå från likabehandling.¹¹² Myndigheternas förfarande utgår således även från likhetsprincipen som fastställs i RF 1 kap 9§ och står för att lika fall skall bedömas lika eller att likhet inför lagen skall beaktas. För att likhetsprincipens krav skall upprätthållas måste rättstillämparen ta hänsyn till objektivitetsprincipen som fastställer att offentliga myndigheter skall iaktta saklighet och objektivitet i sitt handlande.¹¹³ Motsvarande bestämmelse finns i *Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF)* artikel 18 som utför ett diskrimineringsförbud. Utgångspunkten är desamma, lika situationer får inte behandlas olika och olika situationer får inte behandlas lika.¹¹⁴ Grundförutsättningen är att berörda myndigheter är skyldiga att handla med opartiskhet, saklighet och likhet inför lagen. Lika fall skall behandlas lika och rättvisa och sakskäl är grunden vid handlandet. När myndigheterna enligt penningtvättslagen utövar tillsyn, kontroll och beslut rörande misstankar om penningtvätt är det grundläggande att alla penningtvättsärende utreds lika, oavsett om det är misstanke om svarta pengar från egen företagare eller svarta pengar från storbankerna. Godtycke och nyckelfullhet har ingen plats i likhet inför offentliga myndigheter, demokrati och ett lika samhälle med en god idealbild.¹¹⁵

De åtgärder som de berörda myndigheterna vidtar vid penningtvättsåtagande måste likaledes vara proportionerliga enligt proportionalitetsprincipen som finns stadgad i *Fördraget om Europeiska unionen* artikel 5.4. Principen fastställer att vidtagna åtgärder för att uppnå ett visst ändamål inte får vara betungande eller långtgående än vad som kan anses nödvändigt för att uppnå de eftersträvande ändamålen.¹¹⁶ Ingripande mot den enskilde skall vara proportionerliga, dvs. myndighet får inte framföra högre begäran på den tilltalade än vad som är i sannolik proportion till behovet av handlingen, vidare måste även åtgärden vara proportionerlig till syftet med den.¹¹⁷ Rörande penningtvättsärende får man alltså endast begränsa den enskildas rättigheter när det är nödvändigt med hänsyn till syftet samt att åtgärderna inte får gå utöver det som är nödvändigt med beaktande av avsikten. Exempelvis om banken misstänker att en privatperson regelbundet sätter in pengar i sitt konto och

¹¹² Statskontoret – Tänk till om tillsynen. 2012, s. 91.

¹¹³ Staaf m.fl. 2015, s. 53-54.

¹¹⁴ Bernitz m.fl. 2014, s. 153.

¹¹⁵ Regeringskansliet - Den gemensamma värdegrunden för statsanställda – grundläggande rättsliga principer. 2013, s. 10.

¹¹⁶ Bernitz m.fl. 2014 s. 43, 157. Se även Strömberg m.fl. 2014, s. 73.

¹¹⁷ Regeringskansliet - Den gemensamma värdegrunden för statsanställda – grundläggande rättsliga principer. 2013, s. 10.

pengarnas ursprung är genom brottslig verksamhet så har banken skyldighet att göra en anmälan till Polismyndigheten, denna anmälan får enligt penningtvättslagens meddelandeförbud 3 kap 4§ inte undanröjas till den berörda kunden. I följande fall begränsas bland annat den enskildas partsinsyn, dock i enlighet med lag.

7.1.1 Regeringsformens rättighetsskydd och EKMR

För att gå närmare in på rättigheter som skyddar den enskilda vid tillsyn och kontroll av penningtvättsärande kan rättighetsskyddet som är stadgad i RF:s andra kapitel nämnas. Bestämmelser som är aktuella är bland annat RF:s 2:6§ som slår fast ett skydd för förtroliga meddelande och som även stadgar att var och en är skyddad gentemot det allmänna mot betydande intrång i den personliga integriteten som sker utan samtycke och innebär kartläggning eller övervakning av enskild personliga förhållande. Motsvarighet finns i *Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna* (EKMR) artikel 8 som förutsätter rätt till skydd för bland annat privatliv. Bestämmelserna medger bland annat att offentliga myndigheter inte får ingripa i den enskildas personliga integritet med annat än stöd av lag och om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till bland annat den nationella säkerheten, den allmänna säkerheten eller till förebyggande av oordning och brott. De behöriga myndigheterna får följaktligen inte ingripa i den enskildas privatliv om åtgärderna inte är lagförenliga eller nödvändiga. Under en penningtvättsutredning rörande exempelvis svarta bilskolor där man misstänker att bilskolorna ger ut falska uppkörningsbetyg är det angeläget att åtgärderna som myndigheterna vidtar gentemot bilskolan inte strider mot den enskildas, både mot den högst uppsatta i verksamheten men även mot kundens personliga integritet om åtgärderna inte är lagförenliga eller nödvändiga.

Vidare kan egendomsskyddet i RF:s 2:15§ framställas, bestämmelsen säger att var och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till bland annat det allmänna. Motsvarighet finns äganderätten i *Tilläggsprotokollet om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* i EKMR. Artikel 1 garanterar att ingen får berövas sin egendom, varje fysisk och juridisk person som omfattas av penningtvättsärande har rätt till sin egendom. Dock med undantag till allmännas intresse eller under förutsättningar som anges i lag. Detta omfattar alltså de behöriga myndigheternas begränsningar att inte frysa brottsobjektet som är den misstänkta egendom om det inte finns undantag i lag eller till allmännas intresse.

Ett konkret fall kan vara pengar som kommer in i en verksamhet regelbundet och som myndigheter misstänker kommer från brottslig verksamhet och anses vara svarta pengar. Tillsynen, kontrollen samt frysningen av pengarna måste alltså vara lagförenlig till skydd mot den enskilde.

Sammanfattningsvis är det alltså den offentliga maktens rätt och skyldighet att ingripa mot ljusskygga enskilda med ett agerande som baseras på proportionalitet, opartiskhet, integritet och likabehandling. Det är följaktligen myndigheterna som håller i denna skyldighet och ser till att det upprätthålls genom att handla från en avvägning: dels skydd mot brutala ingrepp mot den tilltalades rättssäkerhet, dels för demokratin och den allmänna säkerheten där penningtvätt inte skall förbi gå ett gott affärs, penning, kredit och finansliv.¹¹⁸

7.2 Förvaltningsrättsliga principer på lågnivå

Hur myndigheterna skall agera styrs av principerna som har behandlats ovan men det finns även bestämmelser på lag nivå om hur myndigheter skall handlägga ett ärende för att den offentliga makten skall fullfölja demokratins syfte inom samhällets alla områden.

Myndighetsutövning står för offentlighetsrättsligt ingrepp i enskildas ställning rörande rättvisa, likabehandling och proportionalitet och nyttjas när myndigheter utövar juridiskt beslutfattande mot enskilda, i detta fall när myndigheterna genom rätt och skyldighet beaktar rättssubjektets rättigheter vid penningtvättsåtagande.¹¹⁹

Förvaltningslagen (1986:223) (FL) innehåller bestämmelser om myndigheternas handläggning och utredning av ärende.¹²⁰ Myndigheternas är dock inte utan begränsningar, de verktyg som påverkar de nationella processuella reglerna är bland annat att de inte får strida mot tidigare nämnda rättssäkerhetsgarantier.¹²¹ Myndigheter har enligt förvaltningslagen skyldighet att beakta FL:s rättssäkerhetsgarantier vid handläggning och beslut, således blir flera av FL:s bestämmelser tillgängliga vid myndighetsutövning av penningtvättsärende.

¹¹⁸ Regeringskansliet - Den gemensamma värdegrunden för statsanställda – grundläggande rättsliga principer. 2013, s. 10.

¹¹⁹ Staaf m.fl. 2015, s. 59-60.

¹²⁰ Reichel. 2006, s. 257-258, 261.

¹²¹ Reichel. 2006, s. 21-22.

Förvaltningslagen är subsidiär enligt 3§, vilket innebär att om en annan lag eller förordning avviker från FL så ska dessa gälla istället.¹²² I detta fall så är det penningtvättslagens handlägningsbestämmelser som går före FL men apropå att penningtvättslagen inte innehåller omfattande bestämmelser om ärendegången så skall hänsyn till FL:s bestämmelser tas istället.

Ärendegången inom ett penningtvättsärende börjar oftast med en anmälan från tillsynsmyndigheterna eller verksamhetsutövarna. Anmälan görs till Polismyndigheten enligt penningtvättslagens 3 kap 6§, förslagsvis att Polismyndigheten själv tar initiativ till åtgärd mot misstänkt penningtvätt, med andra ord är det Polismyndigheten som har det främsta ansvaret gentemot förvaltningslagen.¹²³ Dock har förvaltningslagen vissa begränsningar i FL:s 32§ som säger att Polismyndigheten endast skall beakta förvaltningslagens 1-7§ vid handläggning. Dessa bestämmelser har fokus i ärendegången, exempelvis FL:s 6§ som står för samverkan mellan myndigheter samt FL:s 7§ som fastställer att Polismyndigheten skall beakta möjligheten att själv inhämta upplysningar och yttrande från andra behöriga myndigheter som omfattas av penningtvättsarbetet om det möjligen skulle vara nödvändigt.

Garantier som är kopplade till den enskildas rätt i förvaltningslagen är utanför ramen för Polismyndighetens skyldighet. Skulle den tilltalade få kännedom om att en utredning är igång så kan möjligen bevis förstöras. Eftersom syftet med penningtvätt är att dölja var pengarna kommer ifrån, exempelvis transaktioner som omvandlar pengar från bankrån till lagliga inkomster och tillgångar, så måste polisen kunna bekämpa den organiserade brottsligheten genom att ta emot, bearbeta och analysera misstankar om penningtvätt utan att exempelvis ta hänsyn till FL:s 17§ om kommunaktionsprincipen som fastställer enskildas rätt att få yttra sig och FL:s 16§ om partsinsyn som reglerar den enskildas rätt att i ett förfarande ta del av utredningsmaterial. Överlag får det inte försummas att Polismyndigheten däremot har all skyldighet att följa de allmänna rättssäkerhetsgarantierna för rättssubjektet som upplystes i avsnitt sju. Vidare har Polismyndigheten skyldighet att följa andra författningssamlingar vid tillsyn och utredning men på grund av studiens avgränsning till straffrättsliga bestämmelserna som avser avskild penningtvättsreglering kommer detta inte fördjupas.

¹²² Staaf m.fl. 2015, s. 83.

¹²³ Staaf m.fl. 2015, s. 86-87.

Därutöver, om de berörda tillsynsmyndigheterna (med undantag i vissa situationer) skulle komma i kontakt med handläggning av ett penningtvättsärende så har de skyldighet att följa samtliga bestämmelser i FL, utan de begränsningar som Polismyndigheten innefattas av. I övrigt har de berörda tillsynsmyndigheterna ansvar och skyldighet att vid alla penningtvättsåtagande följa samtliga rättssäkerhetsgarantier som tidigare tagits upp i detta avsnitt.

Avslutande del

8. Analys och diskussion

Penningtvätt har blivit ett internationellt problem som allvarligt hotar demokratin, den allmänna säkerheten och det finansiella systemet. Som konstaterats under studiens gång är arbetet och åtgärderna kring penningtvätt väldigt vidsträckta och omfattande av både internationella och privata aktörer, ständigt reviderande EU-direktiv och nationell författning. I Sverige har både tillsynsmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter ett stort ansvar och skyldighet att genom penningtvättslagen, penningtvättsförordningen och myndighetsföreskrifter bekämpa penningtvätt genom tillsyn, kontroll och lagföring vid brott. Vidare har staten det allra största intresset av att penningtvätt motarbetas, ty den är tvärt emot hur ett säkert och tillförlitligt finansiellt system skall funka. Penningtvätt är en metod som är inkonsekvent gentemot ett gott affärs, penning, kredit, och finansliv. Villkoren i marknaden begränsar och hindrar penningtvättaren att bli rik, därför utgår de från att bli rika på smutsiga affärer, genom att tvätta pengarna och låtsas att ha handlat hederligt. Finansmarknaden har därmed en god och en ond sida, den onda sidan utgör penningtvätt i olika former och en mängd olika beteenden. Det är myndigheternas rätt och skyldighet att tillämpa tillsyn, kontroll och lagföring mot den onda sidan för att upptäcka och förhindra avvikelser från samhällets idealbild. Samtidigt får vi inte glömma bort att myndigheternas förpliktelse även är att beakta rättssäkerhetsprinciper som är skydd mot rättssubjektet vid penningtvättsåtagande.

Det yttersta syftet med tillsyn och kontroll är regelefterlevnad, alltså att följa upp, utvärdera och förbättra åtgärder som tas för ett visst samhällsområde. Detta grundar sig på att garantera att bestämmelser och riktlinjer förstås och följs. Inom penningtvättsområdet är riskbaserade metoder grunden till att förstärka kontrollen, likaledes effektiviseras arbetet genom att verksamhetsutövarna utvecklar riskmetoder och genomför tillsyn över verksamheten och kunderna. Dessa riskmetoder och planer baseras på bland annat information, riktlinjer,

utbildningar och ett gott samarbete och dialog mellan myndigheterna och verksamhetsutövarna. Vidare är det viktigt med inre tillsyn där tjänstemän i de berörda myndigheter regelbundet utför kontroller och följer upp misstankar om penningtvätt genom samverkan med andra myndigheter, exempelvis remiss till skatteverket eller andra myndigheter. För att tillsynen skall fullgöras krävs även yttre kontroller genom besök eller på grund av iakttagelser. Dock är det viktigt att poängtera att alla berörda myndigheter inte skall använda den juridiska verktygslådan alltför långtgående gentemot den enskildas rättigheter. I tillämpningen kommer dock rättssäkerheten att ständigt vägas mot effektiv brottsbekämpning.

Myndigheternas arbete mot penningtvätt utgår alltså från att beivra brott men inte att hämma den enskildas rättssäkerhet. Förslagsvis kan man fråga sig hur dispositionsförbudet förefaller vid utredningen? Får Polismyndigheten exempelvis endast begränsa och frysa egendom om de finns misstanke om penningtvätt eller förekommer tvivel oavsett? Åtgärden skall alltså vara proportionerligt till syftet enligt proportionalitetsprincipen som även omfattas av ändamålsprincipen som säger att begränsningen skall vara acceptabel i ett demokratiskt samhälle. Det ska således finnas en intresseavvägning mellan enskilda och allmännas intressen, dvs proportionalitet mellan medel och mål. Men i vilken utsträckning får utredningen egentligen genomföras utan att påverka den enskildas rättigheter? Hur ser fallet ut om man har misstänkt fel juridisk eller fysisk person, har man ingripit i den skuldlöses rättigheter då? Syftet med de behöriga myndigheternas tillsyn och kontroll är som tidigare nämns att handla gott och handla om de upptäcker att de goda misshandlas. Penningtvättens perversa handlingar avviker från det goda finans och kreditivet, affärlivet, sunda avtal och ett gott byte mellan alla parter, detta förmår myndigheten att agera genom tillsyn och kontroll. Bara genom sin existens och användning skall tillsynen och kontrollen förhindra penningtvätt och innehållet skall utgå från principer som skall göra ingripande rättsligt bildande.

Det är inte bara mindre verksamheter som anklagas för brottet utan även storbankerna. Flera av de svenska storbankerna har idag kopplats till den stora härvan kring exempelvis rysk penningtvätt. Flertal miljarder dollar har försvunnit ut från Ryssland via det internationella banksystemet, pengarna misstänks komma från olaglig verksamhet. Pengarna har passerat konton i de svenska storbankerna och problemet bakom detta är bankernas bristfälliga hantering av penningtvätt.

Ansvar ligger i första hand hos tillsynsmyndigheterna, vilket i detta fall är Finansinspektionen, som skall tillämpa författningar och riktlinjer i myndighetsföreskrifterna och genom tillsyn och kontroll se till att alla banker följer och tillämpar normerna för god finans - och affärliv. Vidare skall det finnas ett väldigt tätt samarbete med bankerna som har det största ansvaret att motverka penningtvätt och tillföra kontroller och resurser för att följa med i utvecklingen. Bankernas största skyldighet är att rapportera misstänkta transaktioner till Polismyndigheten och därigenom är det främst Polismyndighetens ansvar att kontrollera, utreda och granska den misstänkte genom tillsyn, detta i enlighet med penningtvättslagens 3 kap 6§. Innehållet utgår från värden och principer som Polismyndigheterna måste följa vid utförandet. Legalitetsprincipen är grunden till Polisens handlande, all offentlig makt som Polismyndigheten vidtar måste utövas under lagarna och inom ramen för de allmänna rättsprinciperna för att skydda den enskilde. Polismyndigheten åtgärder skall dessutom enligt proportionalitetsprincipen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Dock är det inte enbart Polismyndigheten som skall iaktta dessa principer, tillsynsmyndigheterna har lika stor skyldighet att ta hänsyn till den enskildas rättssäkerhet vid sitt handlande. Överlag skall alla berörda myndigheterna i sin verksamhet beakta allas lika inför lagen, ha en laglig grund för de krav man ställer, bedömning av bristande efterlevnad skall göras utifrån tillsyn och fakta och kraven skall inte sträcka sig längre vad som är proportionerligt eller nödvändigt. Dessa principer är således grunden till demokratin och att myndighetsutövning utförs på ett rättssäkert sätt. För att nämna två konkreta exempel så skall ovannämnda fallet om storbankernas penningtvätt hava bedömas på lika, sakliga och opartiska grunder som när en mindre verksamhet tvättar pengar. För att ge tydligare exempel, skall en högt uppsatt politiker som är misstänkt för penningtvätt utredas med lika rätt som en kriminell inom narkotikahandel, men hur det är i praktiken är dock en annan ovisshet.

Den bristfälliga hanteringen av penningtvätt beror även på själva definitionsproblemet. Penningtvätt omfattar så mycket mer än vad själva benämningen utför, förutom att tvätta pengar innefattas idag även finansiering av terrorism där man som motsats smutsar ner vita pengar. Risker för att bli upptäckt för penningtvätt är väldigt liten och därför är det viktigt att lagstiftning och de verktyg som finns fungerar fullt ut och ständigt förbättras. Det behövs regelbundna utbildningar eftersom begreppet och tillvägagångssätten ständigt utvecklas, likaså förbättringar inom riskbedömningar och kundkännedom. Definitionsproblemet leder bland annat till att färre rapporter skickas in till Polismyndigheten med anledning av att anställda inte begriper själva innebörden. Skyldigheten att anmäla rapporter om misstänkt

penningtvätt följs därmed inte fullt ut och vidare kan man även ställa sig frågan hur många transaktioner som har förbisetts av verksamhetsutövare och dess anställda. Detta kan vinklas till tillsynsproblematiken där det är de berörda myndigheternas ansvar och skyldighet är att se till att verksamhetsutövare fullföljer sina riktlinjer. Ett konkret fall är exempelvis när Finansbolagen samarbetar med företag, dvs. exempelvis butiker som ger möjlighet till kunder att finansiera sina köp. Dessa butiker har anställda som har ansvar att vid köp som skall gå via finansiering få kundkännedom. Kundkännedom är enligt penningtvättsdirektiven och författningen en väldigt viktig princip som skall genomföras innan en affärsförbindelse startas, men hur ser det egentligen ut för finansbolagens samarbetspartner, följer de reglerna och utför en kontroll innan affären har påbörjats? Eller efter att den redan har gått igenom? Eller är vinsten viktigare än rättssäkerheten? Det borde alltså vara särskilt viktigt att personal, både inom de berörda verksamheterna och deras samarbetspartner, sitter med kompetens och håller stor fokus gällande penningtvätsregleringen, vilket uppnås genom utbildningar. Dock är det viktigt att poängtera att det inte bara är anställdas ansvar, brister på resurserna ligger även hos tillsynsmyndigheterna och verksamhetsutövarna i sig.

Penningtvättsomfattningen utvecklas ständigt, i början omfattades bara finansiella institut men idag inkluderas fler verksamhetsutövare som notarier och andra oberoende jurister, revisorer och skatterådgivare, fastighetsmäklare, kasinon, speltjänster, handel/auktionsförsäljning i kontant över 10 000 euro samt förmedling av hyresrätter till lokaler. Självklart är detta en fördel då det förebyggande arbetet utvidgas när fler inkluderas, men hur resultatrikt är det egentligen? Idag finns det inga färdigställda metoder inom riskbedömningar för verksamhetsutövare, de får själva fastställa egna rutiner och tillräckliga åtgärder. Men kan de verkligen själva bedöma riskerna när vissa av dem inte ens begriper penningtvätt begreppet? Följer de regleringen genom att regelbundet uppdatera rutinerna i takt med utvecklingen? Har alla dessa berörda verksamhetsutövare tillräckligt med kunskap om penningtvätt? Vet de när de skall rapportera en misstänkt transaktion? Genomför de regelbundna kundkontroller? Skall exempelvis alla finansbolag, oavsett kompetens, använda offentliga medel och hantera känsliga kunduppgifter? Har de befogenheter för att kunna hantera detta? Frågorna är många. Dessa faktorer återspeglar utveckling mot konsekvens och effekt, kanske behövs de krav på kompetens hos både verksamhetsutövare och anställda. Likaså krävs det fler resurser från tillsynsmyndigheterna för att kunna utföra bättre tillsyn och kontroll. Vidare skall problemen hanteras genom riskbedömningar, forskning och analyser kring hur stor risken är för varje verksamhetsområde. Förfaringsättet skall alltså tillgodose en

god och stabil finanspolitik med tydliga regelverk. Huvuduppgiften är att motverka att det sunda affärs, finans, och kreditivet drabbas av penningtvätt genom en god idealbild där medborgarna litar på att de regler som beslutas också gäller i praktiken. Problemet kanske är att det idag inte finns många fall inom detta område för att denna reglering skall få stor efterföljd.

Penningtvättregleringens omfattning utför känsliga frågor, särskilt när den internationella regleringen ständigt utvecklar penningtvättsdirektiven. Frågan är om den internationella regleringen ibland går för långt när det gäller krav på tillsynsmyndigheternas riktlinjer, kontroll och tillsyn för att motverka penningtvätt. Som tidigare nämnts inneslöts nyheten om person i politisk utsatt ställning (PEP) i tredje penningtvättsdirektivet och är idag är en del av penningtvättslagens bestämmelse om kundkänedom. Detta innebär att alla berörda verksamhetsutövare måste fråga kunden om han/hon är i en ”politisk utsatt ställning” innan en affärsförbindelse påbörjas. Ett konkret fall är när en individ skall öppna ett konto i banken. För att bli kund i banken måste bankmannen få kundkänedom, vilket PEP frågan är en del av. När bankmannen ställer PEP frågan kan många kunder bli förvirrade eftersom de inte begriper innebörden, andra kan även bli upprörda och ifrågasätta banken. Många kan anse att PEP frågan innehåller känsliga personuppgifter, inte minst sagt dem som visar sig vara PEP och får genomgå ytterligare skärpta åtgärder av djupgående dokument. Verksamhetsutövare har rätt att behandla personuppgifter för att förhindra penningtvätt, kundens känsliga personuppgifter skyddas av personuppgiftslagen som tidigare nämnts i avsnittet om penningtvättslagen. I personuppgiftslagen finns bestämmelser om att de är förbjudet att behandla personuppgifter om åsiktsregister, dock finns det undantag om den enskilde godkänner det. Men eftersom detta inte räcker till när det gäller verksamhetsutövarens skyldighet att ställa PEP frågan så har penningtvättslagen infört särskilda bestämmelser om behandling av känsliga personuppgifter. Men då är frågan, hur förhåller sig verksamhetsutövarna utan att påverka individens integritet? Bevarar dem personliga handlingar i 5 år eller överskrider gränsen? Genomför de undersökningar mot internationella databaser eller sanktionslistor för att undersöka om personen är PEP och påverkar detta den enskildes integritetsrätt? Är de förenligt med personuppgiftslagen? Hur mycket koll har individen själv om sina rättigheter? Men främst av allt hur stor övervakning har tillsynsmyndigheterna? Möjligen prioriteras effektiv brottsbekämpning före rättssäkerhetsfrågan.

Penningtvätt är olika former av illegala handlingar och beteenden inom affärliv och finansiell. Dessa illegala handlingar avviker från de ideala och rättfärdiga handlingar och det är genom kontroll och tillsyn man skall upptäcka avvikelser från idealbilden och förmå myndigheterna att agera. Idag finns det många konkreta fall ur penningtvätt, bara genom att växla pengar innan ett sedelbyte ökar risken för bedrägerier och att svarta pengar kommer in i det finansiella systemet. Att inte heller få ett kvitto på caféers och restauranger kan bidra till att verksamheterna tjänar svarta pengar genom att exempelvis inte betala skatt och sociala avgifter. Dessa inkomster från dessa ”svarta” caféer och restauranger tvättas någonstans och kommer ut som legitima pengar. Staten måste bekämpa detta genom att regelbundet genomföra tillsyn och kontroller på dessa verksamheter, se till att de följer riktlinjer och inte använder sig av illegala genvägar. Vidare är växlingskontoren ett stort utnyttjade för kriminella, den bristande kontrollen gör det enkelt för brottslingarna att kringgå lagen. Varje år hämtas enorma mängder pengar från växlingskontor för att genomföra omvänd penningtvätt, där oskattade pengar på ett konto förvandlas till kostnader och sedan används till svarta löner. Kontanterna är ett måste om man inte vill lämna bevisningen till Skatteverket. Dessa förhållanden är en av anledningarna till varför många banker och verksamheter har slutat att hantera kontanter. Den stora frågan är hur skall egentligen myndigheter genom tillsyn och kontroll tillgodo se en god finanspolitik för att motverka penningtvätt?

8.1 Slutsats

Sverige har ett samarbete med EU sedan ett tjugotal år tillbaka, alltsedan EU:s första penningtvättsdirektiv antogs. Syftet med det arbetet är att eliminera utnyttjande av de illegala tillgångarna in i den legala ekonomin och bibehålla ett väl fungerande finansiellt system. Detta fullgörs enbart genom harmonisering och samverkan över gränser. Arbetet utförs bland annat genom de administrativa brottsförebyggande åtgärderna som både myndigheter och verksamhetsutövare tar gentemot den enskilde. Ur ett effektivitetsperspektiv är dessa åtgärder positiva men för att dem skall kunna genomföra en legitim inskränkning av rättssäkerheten måste det finnas tydliga grundprinciper om hur författningarna skall tillämpas och följas.

Myndigheternas tillsyn och kontroll utgår bland annat från att ha god socialpolitik och finanspolitik som grundas på att förebygga den organiserade brottsligheten för att bidra till god ekonomisk utveckling och värna välfärden. Myndigheterna sitter med hög kompetens och verktyg som ger störst resultat genom ett samarbete med flera aktörer, både nationellt och internationellt. Eftersom penningtvätt är ett globalt problem så borde de hanteras av noggrannare riktlinjer, med bättre riskmetoder, kartläggningar och analyser från både berörda myndigheter och verksamhetsutövare. Tillsyn och kontroll är alltså kärnan till god socialpolitik och finanspolitik som garanterar trygghet och säkerhet för alla medborgare. Kanske måste den internationella regleringen, både organisationer och EU lägga mer fokus, kapital och resurser på myndigheternas tillsyn och kontroll över berörda verksamheter för att de stora samarbetets ansträngning inte skall gå förlorad. Möjligen måste skyldigheten att förebygga penningtvätt inte fördelas på verksamhetsutövare som inte sitter med hög kompetens eller skall ha befogenheter att kunna handskas med exempelvis rättssubjektets känsliga uppgifter, kanske har verksamhetsutövarnas givits ansvar som egentligen skall ligga hos de behöriga myndigheterna? Att man försöker stoppa det illegala utnyttjade i det finansiella system som en språngbräda utan att lägga fokus på rätt område kommer inte ge så påtagliga resultat.

9. Käll- och litteraturförteckning

Direktiv

- Rådets direktiv 91/308/EEG av den 10 juni 1991 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/97/EG av den 4 december 2001 om ändring av rådets direktiv 91/308/EEG om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar.
- 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.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

Offentliga tryck

Föreskrifter

- FFFS 2009:1. Finansinspektionens författningssamling. Finansinspektionens föreskrifter om allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Senast uppdaterad 2015-11-16.
- KAMFS 2013:5. Kammarkollegiets författningssamling. Fastighetsmäklarinspektionens föreskrifter om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Beslutades den 26 april 2013.
- LIFS 2015:3. Lotteriinspektionens föreskrifter om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.
- 01FS 2015:38. Länsstyrelsen i Stockholms län föreskrifter om ändring i Länsstyrelsen i Stockholms län föreskrifter om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Beslutades 16 november 2015 (dnr 205-33275-2015).
- 12FS 2015:41. Skåne läns författningssamling. Föreskrifter om ändring i Länsstyrelsen i Skåne läns allmänna föreskrifter (12FS 2009:174) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Beslutades den 16 november 2015.

- 14FS 2015:64. Länsstyrelsen i Västra Götalands län allmänna föreskrifter (14FS 2009:534) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Senast ändrad 1 december 2016 (14FS 2015:64).

Förordning

- Förordning (2015:273) om ändring i förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. SFS 2015:737.

Proposition

- Regerings proposition 1992/93:207 om *åtgärder mot penningtvätt*.
- Regeringens proposition 2003/04:156 om *skärpta regler mot penningtvätt*.
- Regeringens proposition 2014/15:80

SOU

- SOU 2007:23. Betänkande av Utredningen om åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering. *Genomförande av tredjepeningtvättsdirektivet*. Stockholm 2007.
- SOU 2012:2. Betänkande av 2010 års penningtvättsutredning. *Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud*. Stockholm 2012.
- SOU 2016:8. Betänkande av 2015 års penningtvättsutredning. *Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – mm.* (Del 1 och 2)

Myndighetspublikationer

BRÅ

- Brottsförebyggande rådets(Brå) rapport 2011:4. *Penningtvätt – rapportering och hantering av misstänkta transaktioner*.
- Brottsförebyggandet rådets(Brå) rapport 2015:22. *Penningtvätt och annan penninghantering – kriminella, svarta och grumliga pengar i legal ekonomi*.

Finansinspektionen

- Dnr 12-13024, Penningtvätt – En nationell riskbedömning, 30 augusti 2013
- Dnr 02-1096-100, Finansinspektionens årsredovisning 2001, 22 februari 2002.
- FI Dnr 14-6314. Finansinspektionens beslutspromemoria. *Ändringar i föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2009:1) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*. 2015-11-16.
- Internationella myndigheter och aktörer:

<http://www.fi.se/sv/forsakring/penningtvatt/internationella-myndigheter-och-aktorer/>

- Svenska myndigheter och aktörer:
<http://www.fi.se/sv/bank/penningtvatt/svenska-myndigheter-och-aktorer/>
- EBA: <http://fi.se/sv/bank/internationellt/eba/>
- Eiopa: <http://www.fi.se/sv/forsakring/internationellt/eiopa/>

Finanspolisen

- Finanspolisens årsrapport 2015, (Polismyndigheten).

Eurojust

- Eurojust årsrapport 2015. *Criminal justice across borders*.

Europol

- Europols årsrapport 2011. Icke sekretessbelagd Europolinformation – grundläggande skyddsnivå. *Verksamhetsberättelse från Europol*. (Fil nr 1423-74r2)

Regeringen

- Regeringens skrivelse 2013/14:245. *En nationell strategi för effektiv regim för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism*.
- Regeringskansliet Faktapromemoria 2015/16 FPM117. *Revidering av fjärde penningtvättsdirektivet*. Finansdepartementet 2016-08-17
- Regeringskansliet - Den gemensamma värdegrunden för statsanställda – grundläggande rättsliga principer. 2013.
- Regeringskansliet, Bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism; <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/10/bekampning-av-penningtvatt-och-finansiering-av-terroris/>. Publicerad 13 oktober 2015, uppdaterad 21 september 2016.

Riksdag

- Riksdagen: Införande av vissa internationella standarder i penningtvättslagen: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/inforande-av-vissa-internationella-standarder-i_H201FiU18

Statskontoret

- Statskontoret – Tänk till om tillsynen. 2012.

Sveriges advokatsamfund

- Vägledning om lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism – Version 2. *Vägledning för advokater och advokatbyråer beträffande lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Penningtvätts lagstiftningen i ett advokat perspektiv*.

Sveriges Riksbank

- Sveriges Riksbank: Bank for International Settlement, BIS:
<http://www.riksbank.se/sv/Riksbanken/Internationellt-arbete/BIS/>

Doktrin

- Bernitz Ulf, Kjellgren Anders. *Europarättens grunde*. Upplaga 5:1. Norstedts Juridik AB, Polska 2014.
- Bogdan Michael. *Komparativ Rättskunskap*. Upplaga 2:6. Norstedts Juridik AB, Vällingby 2012.
- Bohlin Alf. *Offentlighetsprincipen*. Upplaga 9. Norstedts Juridik, Stockholm 2015.
- Grahn Thomas, Lundén Fredric, Madstedt Kent, Wendleby. *Åtgärder mot penningtvätt m.m., en praktisk vägledning och kommentar*. Upplaga 1:1. Norstedts juridik AB, Vällingby 2010.
- Hansen Örnemark Helén. *Penningtvätt – Ett urvattnat begrepp?*. Upplaga 1:1. Norstedt Juridik AB, Stockholm 1998.
- Hettne, Jörgen. *Rättsprinciper som styrmedel – allmänna rättsprinciper i EU:s Domstol*. Norstedt Juridik, Vällingby 2008.
- Hettne, Jörgen & Eriksson, Ida Okten. *EU-rättslig metod*. Norstedts AB, Stockholm 2005.
- Lehrberg Bert. *Praktisk juridisk Metod*. Upplaga 8:1. Iusté Aktiebolag, Tallinn 2015.
- Reichel Jane. *God förvaltning i EU och i Sverige*. Jure förlag AB, Stockholm 2006.
- Sandgren Claes. *Rättsvetenskap för uppsatsförfattare: ämne, material, metod och argumentation*. Upplaga 3:1. Norstedts Juridik AB, Poland 2015.
- Schott Paul Allan. *Reference guide to anti-money laundering and combating the financing of terrorism*. The World Bank, Washington DC 2007.
- Staaf Annika, Zanderin Lars. *Förvaltningsrätt – en introduktion för professionsutbildningar*. Upplaga 4:1. Liber AB, Kina 2015.
- Strömberg Håkan, Lundell Bengt. *Allmän Förvaltningsrätt*. 26:e upplagan. Liber AB, Kina 2014.
- Syrén Agneta. *Svarta pengar – en handbok om penningtvätt*. Första upplagan. Nätnavet AB, Stockholm 2005.

Övriga källor

Basel Committee

- *Customer due diligence for banks*. Basel Committee in Banking Supervision, Bank for International Settlements, October 2001: <http://www.bis.org/publ/bcbs85.pdf>

BIS – Bank for international settlement

- About the bis: <https://www.bis.org/about/index.htm?m=1%7C1>

EU upplysningen

- Så blev Sverige med i EU: <http://www.eu-upplysningen.se/Sverige-i-EU/Sa-blev-Sverige-med-i-EU/>

Europaparlamentet

- <http://www.europarl.europa.eu/news/sv/headlines/security/20180404STO00913/penningtvatt-och-terrorfinansiering-striktare-eu-regler>

FATF – Financial Action Task Force

- About Fatf: <http://www.fatf-gafi.org/about/>
- Fatfs recommendations: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf

Svensk juristtidning: SvJT

- Ulväng, Magnus. *Brottsbekämpning, rättssäkerhet och integritet – vad är det som har hänt och vad skall vi göra?* SvJT 2007. <http://svjt.se/svjt/2007/20>
- Mellqvist Mikael. *Om tro, tyckande och vetande. Högsta domstolens värdering av utsagor*. SvJT 2013. <http://svjt.se/svjt/2013/754>

The Wolfberg Group

- Wolfberg Group hemsida(Global Banks): <http://www.wolfsberg-principles.com/index.html>
- Wolfberg Anti-Money Laundering Principles for Correspondent Banking: <http://www.wolfsberg-principles.com/pdf/standards/Wolfsberg-Correspondent-Banking-Principles-2014.pdf>

Övrig material

4AMLD Seminarium om fjärde penningtvättsdirektivet med bland annat ekobrottsmyndigheten. PWC måndagen den 14 november 2016.