



Datum

2022-03-24

Diariernr (åberopas)

A116.132/2022

Saknr

000

Er referens

Fi2022/00740

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

fi.fma.b@regeringskansliet.se

Utkast till lagrådsremiss - Samverkan mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Sammanfattning

Polismyndigheten tillstyrker att flera av förslagen genomförs men lämnar dock vissa synpunkter. Möjligheten till att samverka mot penningtvätt och finansiering av terrorism och en utvidgning av uppgiftsskyldigheten gentemot vissa aktörer är förslag som förväntas effektivisera och bidra positivt till myndighetens arbete. I utkastet föreslås dock begränsningar av deltagare i samverkan som kommer att medföra att den eftersträvade effekten minskar avsevärt. Utkastet omfattar vidare inte flera av de i utredningen centrala förslag som hade gjort skillnad för möjligheterna att effektivisera arbetet med att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Polismyndigheten delar inte de bedömningar som görs i denna del och som lett till att utredningens förslag inte genomförs. Detta gäller främst frågorna om uppgifts- och underrättelseskyldighet för vissa aktörer och informationsutbyte mellan verksamhetsutövare utanför en samverkan.

Polismyndigheten konstaterar sammanfattningsvis att regeringens förslag inte medför några väsentligt skärpta åtgärder i kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Viktiga verktyg för Polismyndigheten uteblir och myndigheten vill understryka betydelsen av att skyndsamt återkomma till frågorna.

Polismyndighetens synpunkter

Avsnitt 6.2

Polismyndigheten ställer sig positiv till förslaget om samverkan vad gäller dess form, men menar att kretsen av verksamhetsutövare som kan delta är så snäv att stora delar av den avsedda effekten riskerar att gå förlorad. Polismyndigheten delar inte den bedömning som regeringen lägger till grund för att begränsa samverkan till att endast omfatta kreditinstitut.

Nedan följer de omständigheter som regeringen anger som skäl att avgränsa samverkan till kreditinstitut och Polismyndighetens bedömning av dessa.

- att kreditinstitut står för ca 75 % av inrapporteringen till Polismyndigheten (finanspolissektionen), och att i princip all penningtvätt vid något tillfälle måste passera ett kreditinstitut. Polismyndigheten menar dock att en förklaring till kreditinstitutens dominans är sektorns storlek och att den har väl utvecklade funktioner för att övervaka och upptäcka penningtvätt. En viktig aspekt är att en stor del av inrapporteringen dessutom berör transaktioner som har skett genom andra finansiella institut. Betalningsinstitut förmedlar inte sällan transaktioner mellan kreditinstitut, och har till följd därav en helhetsbild av transaktionerna som kreditinstitutet saknar.
- att kreditinstitut har långvariga kundrelationer. Detsamma kan dock sägas om andra verksamhetsutövare såsom e-pengainstitut, betalningsinstitut, revisorer och advokater.
- att kreditinstitutet, till skillnad från annan finansiell verksamhet, har kontraheringsplikt och att det därför är mindre risk att information som erhålls genom samverkan missbrukas för att utestänga eller avsluta vissa kunder. Denna risk existerar, enligt Polismyndighetens uppfattning, redan idag. Om samtliga finansiella företag istället inkluderas får dessa ett bättre informationsläge och därmed minskar risken att affärsrelationer avslutas på felaktig grund.
- att kreditinstitut har att efterleva rörelselagar som bland annat säkerställer viss intern styrning och kontroll samt skydd för kunders integritet och regler om riskhantering. Polismyndigheten menar dock att liknande rörelseregler även gäller för övrig finansiell verksamhet som står under Finansinspektionens tillsyn.

Mot bakgrund av resonemanget ovan anser Polismyndigheten att regeringen bör överväga att utvidga kretsen av verksamhetsutövare som kan delta i en samverkan till att åtminstone omfatta finansiella företag som verkar i liknande regelmiljö på finansmarknadsområdet som kreditinstitut. Med hänsyn till de förändringar och den utveckling som sker på de finansiella marknader, där andra aktörer än kreditinstitut spelar en viktig roll, har förslaget att endast inkludera kreditinstitut ett alltför kortsiktigt perspektiv.

Polismyndigheten ser positivt på den tidsutsatta utvärderingen av bestämmelserna om samverkan i penningtvättslagen, inklusive en möjlig utvidgning av deltagarkretsen, men anser att utvärderingen bör kunna göras redan 2 år efter ikraftträdandet.

Avsnitt 6.7

Polismyndigheten bedömer att förslaget att Polismyndigheten bör vara kontaktpunkt för frågor om samverkan behöver tydliggöras och kan, som det nu är utformat, varken till- eller avstyrkas.

Avsnitt 8

Polismyndigheten delar inte bedömningen i utkastet att inte utvidga verksamhetsutövers möjligheter att utanför samverkan utbyta information om misstänkta transaktioner. Som Polismyndigheten framförde i remissvar till utredningens förslag skulle denna utvidgning av undantaget i 4 kap. 9 § andra stycket lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen), avsevärt förbättra verksamhetsutövers möjligheter att bedöma misstänkta transaktioner. Effekterna av förslaget hade kunnat ge Polismyndighetens underrättelseverksamhet bättre förutsättningar genom mer högkvalitativ inrapportering och därmed bidra effektivt till att samhället, i större utsträckning, kan motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. En sådan positiv effekt uteblir härmed.

I utkastet framförs att den framtida EU-förordningen på penningtvättsområdet kan innehålla en snävare bestämmelse än den som utredningen föreslår, varför utredningens förslag inte kan genomföras. Polismyndigheten delar inte denna bedömning. Förordningen i fråga är fortsatt föremål för förhandlingar. Med utkastets utgångspunkt blir det omöjligt att göra några ändringar alls i penningtvättslagen om bestämmelsen även skulle kunna vara föremål för en framtida EU-lagstiftning. Ändringar i den nationella lagstiftningen på penningtvättsområdet skulle då i det närmaste upphöra. En sådan ordning kan knappast vara önskvärd. Polismyndigheten anser att det fortsatt är såväl möjligt som lämpligt att vid denna tidpunkt gå vidare med förslaget.

Avsnitt 9

Clearingorganisationer och den som till en verksamhetsutövare tillhandahåller betalningsinstrument för omedelbara betalningar

Det är positivt att regeringen går vidare med förslagen om en utökad uppgiftsskyldighet för clearingorganisationer och den som till en verksamhetsutövare tillhandahåller betalningsinstrument för omedelbara betalningar. Möjligheten att begära information direkt från dessa aktörer innebär en betydande effektivisering och förbättrad möjlighet, i form av tillgång till samlad information, att vidare kartlägga och utreda misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism.

Uppgiftsskyldighet för leverantörer av e-legitimationstjänster

Polismyndigheten delar inte bedömningen att inte gå vidare med förslaget att den som tillhandahåller e-legitimationstjänster ska omfattas av en uppgiftsskyldighet i penningtvättslagen.

E-legitimationstjänster har en unik tillgång till information om elektronisk signering, som exempelvis vilken hårdvara, från vilken IP-adress eller vilken plats en person befinner sig på vid signeringen. Man kan se information om mot vilken aktör en legitimering har skett, vilket kan ha stor relevans exempelvis när en aktör legitimerar sig mot ett stort antal finansiella aktörer på kort tid. Likaså är det relevant att för Polismyndigheten ta del av information

om vilken hårdvara e-legitimationstjänsten lagras på och vilken IP-adress som har använts m.m. Att bedriva effektiv underrättelseverksamhet utan dessa uppgifter blir begränsande givet den höga graden av digitalisering av ekonomin.

Polismyndighetens menar vidare att regeringen ställer finanspolissectionens möjligheter att efterfråga uppgifter från e-legitimationstjänster mot myndighetens möjligheter att inhämta information enligt annan lagstiftning, vilket Polismyndigheten anser är onyanserat. Åtgärderna som föreslås måste syfta till att samhället ska få bättre verktyg att motverka penningtvätt. Polismyndigheten bedömer att utkastets argument i dessa delar inte är skäl nog att avstå från att gå vidare med uppgiftsskyldigheten för leverantörer av e-legitimationstjänster.

Polismyndigheten vill mot bakgrund av utfästelsen att regeringen ska återkomma till frågan, understryka vikten av att frågan övervägs skyndsamt då uppgifterna skulle bidra till en avsevärd förmågehöjning i Polismyndighetens arbete med att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

Underrättelseskyldighet för clearingorganisationer

Polismyndigheten delar inte bedömningen att inte gå vidare med förslaget som innebär att clearingorganisationer omfattas av en underrättelseskyldighet i penningtvättslagen.

I utkastet framgår att den *rapporteringskyldighet* som utredningen föreslår i praktiken kräver att en clearingorganisation ska skapa förutsättningar för en verksamhet som går ut på att övervaka samma transaktioner på konsoliderad nivå, vilket går långt utöver det för clearingverksamhet tillståndspliktiga området. Av dessa skäl är bedömningen i utkastet att utredningens förslag inte bör genomföras.

Polismyndigheten menar att det utredningen föreslår är en *underrättelseskyldighet* för clearingorganisationer, inte en *rapporteringskyldighet*. Den förra innebär, till skillnad från den senare, inte att en clearingorganisation måste vidta åtgärder för kundkännedom eller krav på övervakning av transaktioner. Det innebär istället att en clearingorganisation ges en möjlighet att självmant underrätta Polismyndigheten vid upptäckt av avvikande transaktionsmönster, som tar formen av kända typologier för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Polismyndigheten menar att den beskrivning av förutsättningarna för att uppfylla en underrättelseskyldighet i utkastet inte är korrekt. Som utredningen framhåller är det fråga om en liknande underrättelseskyldighet som finns bl.a. för tillsynsmyndigheter (4 kap. 4 § penningtvättslagen). Att clearingorganisationer ges möjlighet att självmant underrätta finanspolissectionen kan inte anses gå långt utöver clearingverksamhetens tillståndspliktiga område, utan måste ses som ett rimligt verktyg för aktörer som förfogar över unik information om transaktioner på aggregerad nivå.

Polismyndigheten noterar att Bankgirocentralen BCG AB, som är direkt berörd av förslaget om underrättelseskyldighet, tillstyrker utredningens förslag och anger att det saknar invändningar mot förslaget i denna del. Polismyndigheten menar att den argumentation som läggs fram i utkastet inte rimligen kan utgöra skäl nog för att avstå från att gå vidare med underrättelseskyldighet för clearingorganisationer. Om regeringen trots det gör bedömningen att utredningens förslag inte kan genomföras bör frågan om underrättelseskyldighet för clearingorganisationer, i likhet med uppgiftsskyldigheten för e-legitimationstjänster, skyndsamt övervägas i ett annat sammanhang.

Konsekvenser för Polismyndigheten

Polismyndigheten bedömer att förslaget om samverkan kan bidra till att underlätta, förbättra och effektivisera såväl Polismyndighetens, övriga brottsbekämpande myndigheters och tillsynsmyndigheternas arbete med att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Polismyndigheten anser dock att om förslaget genomförs enligt utkastets utformning kommer dessa positiva effekter att minska avsevärt. För att uppnå syftet med samverkan måste, enligt Polismyndighetens bedömning, i vart fall alla typer av finansiella institut kunna ingå. Tids- och effektivitetsaspekterna är centrala för Polismyndighetens möjlighet att förebygga, upptäcka och förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är därför positivt att Polismyndigheten föreslås kunna efterfråga information direkt ifrån den som till en verksamhetsutövare tillhandahåller ett betalningsinstrument för omedelbara betalningar och till clearingorganisationer, om misstänkta transaktioner som sker mellan olika verksamhetsutövare. Möjligheten att inhämta information från dessa aktörer, istället för att inhämta information från ett flertal enskilda verksamhetsutövare och därefter foga samman informationen, innebär en stor tidsvinst och en påtaglig effektivisering. Som Polismyndigheten har påtalat i hemställan om lagändringar¹ och i detta lagstiftningsärende är det även centralt att kunna efterfråga information från leverantörer av e-legitimationstjänster. Även om kreditinstitut har möjlighet att inhämta informationen och lämna över till Polismyndigheten är det ofta förekommande att misstänkta aktörer signerat transaktioner eller identifierat sig hos flera verksamhetsutövare vilket innebär att Polismyndigheten enbart får fragmentarisk information. Avslutningsvis vill Polismyndigheten understryka att ovanstående förslag är av största vikt i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism och därmed möjligheten att slå mot de ekonomiska vinningarna av brott, vilket regeringen har utpekat som en fråga av högsta prioritet. Polismyndigheten anser att eventuella brister i utredningen skyndsamt bör bli föremål för kompletterande utredning så att viktiga verktyg snarast kan komma Polismyndigheten till hands.

¹ Se hemställan om författningsöversyn, den 10 maj 2019, dnr A540.680/2018.

Detta yttrande har beslutats av chefen för rättsavdelningen Gunilla Hedwall. Vid den slutliga handläggningen har deltagit gruppchefen Linnea Tegernäs och juristen Helena Aggevall, föredragande. Rikspolischefen Anders Thornberg har informerats om remissen.

POLISMYNDIGHETEN

Gunilla Hedwall

Helena Aggevall

Kopia till

Justitiedepartementet (PO)
Arbetsstagarorganisationerna
Rikspolischefens kansli