

JUSTITIEDEPARTEMENTET
103 33 STOCKHOLM

DATUM 2012-06-28
DNR D1.1-0134/2012
ER REFERENS Ju2012/2240/L5

Yttrande över betänkandet Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud (SOU 2012:12)

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade betänkande på remiss. Brå tillstyrker utredningens förslag, men ser ett behov av en översyn av hela penningtvätsregleringen och angränsande områden.

En svaghet med utredningen är att den inte sett till helheten utan enbart fokuserat penningtvätt, dessutom uteslutande i straffrättslig mening. Det innebär bland annat att lagstiftningarna – penningtvättslagen och den föreslagna straffrättsliga regleringen – har olika bredd i definitionen av penningtvätt. Det hade varit en fördel om både de straffrättsliga och administrativa regelverken hade setts över samtidigt. Utredningen diskuterar inte vad det innebär att begreppet penningtvätt har olika betydelse, vilket rimligtvis bör få stora konsekvenser i praktiken.

Kriminella och svarta pengar och myndigheternas behov

Den tillgångsinriktade brottsbekämpningen mot bland annat penningtvätt och terrorism har i hög grad styrts av internationella intressen och påbud. Samtidigt finns ett starkt nationellt behov av att styra in brottsbekämpningen mot de finansiella aspekterna av kriminaliteten. Enligt Brås övergripande bedömning har den internationella dagordningen med sina sektoriiserade och starkt politiserade krav fått företräde framför de nationella behoven. Vad som skulle behövas är en bred översyn av relevanta regelsystem i syfte att tillgodose och optimera den utveckling som nu sker inom myndighetssverige samtidigt som de internationella kraven tillgodoses. I det följande redovisar Brå några synpunkter på det remitterade betänkandet utifrån dessa utgångspunkter.

Penningtvätt, penningmaskering och finansiering av terrorism

Den kriminella miljön är i varierande grad beroende av den legala ekonomins system. Störst behov har personer som ägnar sig åt storskalig ekonomisk brottslighet eftersom den kriminaliteten hanterar stora belopp, brotten är integrerade i den legala ekonomin genom företag och det finns en långsiktighet genom att investera vinningen av brott¹. Organiserad brottslighet har ett mindre behov eftersom en stor del av brottsvinsterna spenderas på konsumtion, brottsligheten är mindre effektiv och brotten många gånger sker utanför legala strukturer som företag².

Lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) har därför öppnat ett viktigt fönster mot den kriminella och svarta ekonomin som fångar upp misstänkta transaktioner, köp och investeringar. Inga andra register inom rättsvä-

¹ Brå 2011:7. van Duyne och Levi, 2005.

² Korsell, Skinnari och Vesterhav, 2009.

sendet och samverkande myndigheter än penningtvättsregistret har något liknande lagstadgat inflöde av information från den privata sektorn. Uppgifterna i penningtvättsregistret utgör följaktligen viktig underrättelseinformation och har en betydligt större bredd än att endast handla om penningtvätt i straffrättslig bemärkelse, det vill säga åtgärder för att dölja att egendom härrör från brott.³ Penningtvättsregistret kommer rimligtvis att få ännu större betydelse i takt med att brottsbekämpningen allt mer riktas in mot de ekonomiska sidorna av brottsligheten.

En stor del av de misstänkta transaktioner som de rapporteringsskyldiga verksamhetsutövarna rapporterar in till Finanspolisen handlar om *penningmaskering*, vilket i princip är motsatsen till det som den föreslagna straffrättsliga lagstiftningen tar sikte på, att dölja att egendom härrör från brott. Vid penningmaskering har egendomen inte något brottsligt ursprung. I stället kommer egendomen att användas vid kommande brott, till exempel skattebrott i samband med svarta löneutbetalningar.⁴ Med andra ord smutsas vita pengar ner. Ett exempel är svartarbete i större skala där gärningspersonerna måste förvandla vita kontobetalningar från beställare av exempelvis byggtjänster eller städuppdrag till kontanter för svarta löneutbetalningar. Även finansiering av terrorism är en form av penningmaskering, men utgör samtidigt ett eget brott.

Brå har tidigare belyst problematiken med att begreppet penningtvätt används i penningtvättslagen trots att rapporteringsskyldigheten omfattar så mycket mer än regelrätt penningtvätt.⁵ Problemet med penningtvättsbegreppet i penningtvättslagen aktualiseras nu ytterligare i och med betänkandets förslag att införa en lag om penningtvättsbrott. Som anges i betänkandet var ett av skälen till att brottsrubriceringen penninghäleri ursprungligen valdes att markera att straffbestämmelsen skiljer sig från penningtvätt såsom det begreppet definieras i penningtvättslagen (prop. 1998/99:19). När brottsrubriceringen nu ändras till penningtvättsbrott och penninghäleriförseelse används begreppet penningtvätt på olika sätt i betänkandets lagförslag (penningtvättsbrott), och i penningtvättslagen.

Mot bakgrund av detta är Brå:s förslag att penningtvättslagen ses över och i stället fokuserar misstänkta transaktioner med begreppet *penningförflyttning*.⁶ Genom att benämna det administrativa systemet och penningtvättsregistret för vad det är, skapas bättre förutsättningar att utnyttja det till sin fulla potential. Det borde vara enklare att kommunicera till de rapporteringsskyldiga verksamhetsutövarna vad de förväntas rapportera om man kallar saker vid dess rätta namn. Genom att tydliggöra vilka former av transaktioner rapporteringsskyldigheten tar sikte på blir rapporteringsskyldigheten mer begriplig. Det gäller särskilt för de verksamhetsutövare som i dag inte rapporterar alls, och de är många.⁷

Penningtvättsregistret innehåller en mängd finansiell information som är av stort intresse för flera myndigheters underrättelseverksamheter. Finanspolisens prioriteringar och begränsade resurser leder emellertid till att relevanta uppgifter i penningtvättsregistret riskerar att förbli obearbetade och därmed inte nå fram till "rätt" mottagare.⁸ Mot bakgrund av detta anser Brå att penningtvättsregistrets potential bör utnyttjas bättre. Myndigheternas underrättelsearbete behöver förbättras genom att underrättelseprodukten, med utgångspunkt i penningtvättsregistret, tas fram gemensamt av myndigheterna på en och samma plats. Det behövs en organisation som är uppbyggd efter myndigheternas behov av underrättelseinformation och inte som i dag formar prioriteringar och informationsflöde efter den befintliga organisationen. En lös-

³ Brå 2011:4.

⁴ Brå 2007:27 och Brå 2011:7.

⁵ Brå 2011:4.

⁶ Brå 2011:4.

⁷ Brå 2011:4; RPS 2011:5.

⁸ Brå 2011:4.

ning skulle kunna vara en nationell myndighetsgemensam finansiell underrättelsetjänst som är uppbyggd på ett liknande sätt som de regionala underrättelsecentren.

Utredningens förslag i praktiken

Problemet med betänkandet är att det dels konserverar den förvirring som råder kring penningtvätt och närliggande förfaranden, dels att betänkandet inte tar ett helhetsansvar för de brottsbekämpande behoven.

Antalet domar för penninghäleri har hittills varit lågt. Nyss nämndes att penningtvättsrapporterna och Finanspolisens underrättelserapporter i betydande utsträckning tar sikte på penningmaskering. Frågan är då vad utredningens lagförslag kommer att få för praktisk betydelse? Brå:s bedömning är att antalet domar även i fortsättningen kommer att vara lågt eftersom rapporteringssystemet har svårt att identifiera rena fall av penningtvätt. Dessutom är behovet av penningtvätt begränsat eftersom pengar framför allt används för konsumtion och inte mer kvalificerade former där man döljer att egendom härrör från brott. I de fall som upptäcks tillkommer dock en ökad möjlighet att återföra brottutbytet.

Utredningen föreslår att när en transaktion nekas och den aktuella egendomen redan finns hos verksamhetsutövaren, till exempel en bank, inträder en automatiskt dispositionsspärr under de följande fyra timmarna. Brå ställer sig positiv till förslaget om att införa en automatisk dispositionsspärr men vill samtidigt uppmärksamma vissa risker till följd av att en nekad transaktion kommer att få väsentligt större konsekvenser än i nuläget. I de fall som transaktionen nekas "manuellt" av anställd personal – och inte av digitala detekteringssystem – ställs (redan idag) stora krav på personalen. En del handläggare upplever ett obehag inför att neka transaktioner och att inte få meddela kunden att denne rapporteras till Finanspolisen.⁹ En automatisk dispositionsspärr kommer sannolikt ytterligare öka pressen på personalen eftersom en nekad transaktion resulterar i ytterligare en försvårande åtgärd för kunden. Även om handläggarnas agerande styrs av regler och föreskrifter är gransknings- och rapporteringssystemet mot penningtvätt till syvende och sist beroende av personalen och deras subjektiva bedömning vid varje enskild transaktion.¹⁰ Det finns ett diskretionärt utrymme för personalen beroende på hur de väljer att tolka de svar de får från kunden och hur de väljer att bedöma situationen. I och med att den automatiska dispositionsspärren införs finns en risk för att vissa handläggare blir mer återhållsamma med att vägra transaktioner. Det kan också finnas en viss risk att personalen i mindre utsträckning till sin egen säkerhetsavdelning anmäler misstänkta transaktioner, vilket får till följd att penningtvättsrapporterna minskar.

Utredningens förslag medför att kontrollsystemet mot penningtvätt i högre grad än tidigare utvecklas mot ett underlag för omedelbara operativa åtgärder. Lagstiftaren bör därför betänka i vilken funktion kontrollsystemet gör mest nytta, för underrättelseverksamheten (kartläggning och senare åtgärder) eller för omedelbara operativa åtgärder? Om tyngdpunkten börjar förskjutas mot det operativa finns således en viss risk att det har en negativ påverkan på rapporteringsbenägenheten. Till det kommer risken för en kriminell anpassning när kopplingen mellan rapporteringsskyldiga verksamheter och operativa åtgärder (dispositionsförbud, förverkande etc.) blir känt. I klartext innebär det utvecklade strategier för att undvika rapporteringsskyldighet med påföljande operativa åtgärder.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad myndighetschef. Vid den slutliga genomgången deltog enhetschefen Lars Korsell och enhetsrådet Daniel Vesterhav, föredragande.

⁹ Brå 2008:10.

¹⁰ Brå 2008:10.

Erik Wennerström

Daniel Vesterhav