

2025-04-11

Justitiedepartementet

Finansdepartementet

Förbättrade förutsättningar för samverkan inom penningtvättsområdet

Svenska Bankföreningen hemställer om att regeringen vidtar åtgärder för att förbättra de legala förutsättningarna för informationsdelning och samverkan inom penningtvättsområdet. Åtgärderna ska ge Finansiellt underrättelsecentrum förutsättningar att verka effektivt för att uppnå sina syften. Förslagen enligt denna hemställan är att regeringen

1. Genomför ändringar i 4a kap, 1, 2 och 4 §§ lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.
2. Justerar beslutet (Ju2024/02646) till Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket med uppdrag att inrätta ett finansiellt underrättelsecentrum.

Inledning

Med stöd av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (PTL) bedrivs sedan ett flertal år samverkan inom penningtvättsområdet mellan ett antal banker och Polismyndigheten.¹ Den rättsliga grunden för informationsutbyte inom denna samverkan var initialt bankernas uppgiftsskyldighet enligt penningtvättslagen. Under 2022 justerades PTL såtillvida att det nya kapitlet 4a, rubricerat "samverkan mot penningtvätt och finansiering av terrorism" lades till. Kapitel 4a PTL (nedan; 4a) sätter numera de rättsliga ramarna för samverkan mellan *brottsbekämpande myndigheter*² och *kreditinstitut*³.

¹ Samverkan bedrivs sedan 2020 genom Swedish Anti-Money Laundering Intelligence Task Force (Samlit). Det övergripande syftet med Samlit är att förbättra förmågan att identifiera och bekämpa penningtvätt och organiserad brottslighet genom ökad informationsdelning.

² Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

³ Kreditinstitut definieras enligt 1 kap 5 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF) som "bank och kreditmarknadsföretag", vilka i sin tur definieras enligt samma bestämmelse.

Bakgrunden till inrättandet av 4a var ett behov av att i ökad omfattning kunna dela uppgifter som omfattas av sekretess eller tystnadsplikt i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism (nedan; penningtvättsområdet).

Utredningen om stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (SOU 2021:42, nedan; utredningen) konstaterade att regelverket mot penningtvätt och finansiering av terrorism bygger på att berörda aktörer har tillgång till relevant information. Utan sådan information saknas förutsättningar att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism på ett effektivt sätt.

4a-regleringens begränsningar

Vid inrättandet av 4a fann regeringen skäl att i avgörande delar göra avsteg från utredningens förslag. Dessa avsteg gällde såväl ändamålet för samverkan som den tillåtna deltagarkretsen. Avstegen kom i praktiken att innebära betydelsefulla inskränkningar av möjligheterna till samverkan, vilket utvecklas i det följande.

I betänkandet Samverkan mot penningtvätt och finansiering av terrorism (prop. 2021/22:251, nedan; prop.) har regeringen redogjort för skälen till valet av en snäv utformning av 4a. Enligt vad som följer nedan kan konstateras att flera av skälen bygger på premisser som numera har minskat i relevans.

I stora drag har regeringen i lämplighetsfrågan för deltagande i samverkan hänvisat till att andra verksamhetsutövare enligt PTL⁴ (nedan; verksamhetsutövare) än kreditinstitut inom den *privata sektorn* saknar tillräcklig informationssäkerhet, intern kontroll, styrning och kundskydd. Avseende den *offentliga sektorn* har hänvisats till i huvudsak att många relevanta myndigheter inte har brottsbekämpande uppgifter samt inte utövar någon tillsyn enligt PTL.⁵

Det bör nämnas att regeringen redan i prop. öppnade för en översyn av 4a och en framtid innefattande en reglering med möjligheter till bredare samverkan. Även om man inte räknat med att denna framtid skulle infinna sig redan efter ett fåtal år, har den negativa utvecklingen av den kriminella ekonomin samt inrättandet av ett finansiellt underrättelsecentrum aktualiserat frågan om de begränsningar som följer av 4a. Det finns anledning att snarast revidera vissa tidigare ståndpunkter.

Samverkan inom penningtvättsområdet borde präglas av effektiva och ändamålsenliga möjligheter till informationsutbyte mellan alla relevanta parter och därmed förmåga att komma till rätta med avancerad, svårutredd, föränderlig och

⁴ En uppräkningslista av verksamhetsutövare finns i 1 kap 2 § PTL.

⁵ Prop. s 42 ff, 56 ff.

internationell brottslighet. Den sammantagna bilden är att 4a innebär alltför omfattande begränsningar för en effektiv samverkan inom penningtvättsområdet.

Förutsättningar för samverkan

Det är rimligt att påstå att Sverige ligger i framkant när det gäller tekniska förutsättningar att kunna bedriva en effektiv samverkan på penningtvättsområdet – med bland annat en hög digitaliseringsnivå inom såväl offentlig som privat sektor, innefattande utbredd användning av digitala identifieringstjänster. Vidare måste kunskapsnivån när det gäller till exempel avancerade penningtvättsupplägg och organiserade bedrägerier bedömas som hög, bland annat till följd av stor exponering mot sådan brottslighet.

Förutsättningarna för en effektiv samverkan inom en svensk PPP (public-private partnership) på penningtvättsområdet kan därmed i stora delar förväntas vara än bättre i jämförelse med många utländska initiativ, givet rätt legala förutsättningar enligt denna framställning. Ur ett samlat strukturellt perspektiv har Sverige sannolikt förutsättningar att bli ledande vad gäller en effektiv samverkan mellan privata och offentliga aktörer.

Inom EU har under senare år inletts ett flertal PPP:er inom penningtvättsområdet. Det kan dock konstateras att förutsättningarna för partnerskap och samverkan varierar mellan olika EU-länder. Att så är fallet är naturligt mot bakgrund av till exempel skilda förvaltningsmodeller, polisiära befogenheter, sekretessregler, tekniska förutsättningar (bland annat digitaliseringsnivå), exponering mot avancerad brottslighet och därmed skilda samverkansbehov.

De samlade förutsättningarna och utgångspunkterna för ett visst land är sannolikt svåra att utvärdera, eftersom det ligger en avsevärd komplexitet bakom.

AMLR

De regulatoriska förutsättningarna för samverkan inom penningtvättsområdet utgår numera från i huvudsak EU-förordningen Anti-Money Laundering Regulation (AMLR), som är EU:s centrala regelverk inom penningtvättsområdet, med ikraftträdande den 9 juli 2024 respektive tillämpning från och med den 10 juli 2027. Främst artikel 75 AMLR (nedan; art 75) innehåller bestämmelser om informationsdelning mellan relevanta parter (så kallade partnerships for information sharing).

Art 75 inför sammantaget starkt förbättrade möjligheter till samverkan inom penningtvättsområdet, men utgör samtidigt en detaljreglering som inte helt förefaller ta hänsyn till svenska förhållanden (till exempel avseende den nationella tillsynsmyndighetens roll). Emellertid har ännu ingen nationell analys genomförts av vad art 75 närmare innebär för svenska förhållanden innefattande 4a. Ett

genomförande av de åtgärder som föreslås enligt denna framställning ligger i linje med AMLR, vilket torde vara en nödvändig förutsättning. Det kan dock förväntas vara svårt att i detalj implementera art 75 i svensk lag⁶, vilket heller inte är behövligt till följd av att EU-förordningar är direkt tillämpliga.

Förslagen till reglering enligt denna framställning syftar till att förbättra förutsättningarna för samverkan inom penningtvättsområdet och samtidigt utgöra ett tillräckligt ramverk anpassat till AMLR utifrån svenska förhållanden.

Oavsett den kommande tillämpningen av art 75 är det angeläget att vidta adekvata åtgärder i närtid.

Finansiellt underrättelsecentrum

I december 2024 beslutade regering att ge Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket i uppdrag (Ju2024/02646) att inrätta ett finansiellt underrättelsecentrum (som har antagit akronymen Finuc). Finuc ska ges möjligheter till samverkan mellan myndigheterna och relevanta privata parter inom i första hand den finansiella sektorn, till exempel banker. Finuc leds av Polismyndigheten och dess underrättelseenhet Finanspolisen (Fipo, som sorterar under Polismyndighetens nationella operativa avdelning, NOA) har en central roll.

Av uppdragsbeskrivningen framgår att det övergripande syftet med Finuc är att bekämpa den kriminella ekonomin. Vidare omnämns vikten av att verksamhetsutövarna jämlikt PTL rapporterar (Suspicious Activity Report, SAR) till Fipo på ett ändamålsenligt sätt. Verksamheten kan bestå i såväl brottsförebyggande/ brottsförhindrande verksamhet som stöd till brottsutredningar, med tydlig tonvikt på det förstnämnda.

Av relevans för denna framställning kan konstateras att premissen enligt uppdraget är att Finuc ska inrättas med utgångspunkt i befintliga regelverk för hur information får utbytas mellan de deltagande myndigheterna och privata parter. Vidare anges att myndigheterna i de fall det bedöms lämpligt ska ingå samverkansöverenskommelser med parter i privat sektor.

Slutsatsen av detta är att regeringens grundtanke är att den typ av samverkan som kräver utbyte av information som omfattas av sekretess eller tystnadsplikt i normalfallet ska ske inom ramen för 4a.

En tydlig framtidsvision, givet resurstillsättningen och de goda ambitioner som uttalats hittills, är att Finuc kommer att utgöra en fast PPP som på ett eller annat vis

⁶ Med hänsyn till även eventuella framtida kompletterande och än mer detaljerade tekniska standarder (Regulatory Technical Standards, RTS) från EU:s centrala tillsynsmyndighet The Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism (AMLA).

samlar all samverkan på ett nationellt plan mellan myndigheter och privata parter inom penningtvättsområdet i vid bemärkelse. Temat blir att bekämpa den kriminella ekonomin. Grundläggande är vidare att Finuc har en administrativ struktur och organisation som effektivt mobiliserar samtliga relevanta parter.

I förlängningen är det inte orimligt att tänka sig att Finuc intar en position där man till exempel får en mer direkt tillgång till övervakning av aggregerade betalningsflöden i förening med annan relevant information.⁷ I sin tur möjliggör detta dels att brottsbekämpande myndigheter kan agera i realtid mot komplexa penningtvätsflöden, dels att banker och andra aktörer ges förbättrade förutsättningar att vidta ändamålsenliga åtgärder innefattande en förstärkt rapportering.

Behov utifrån en alltmer avancerad brottslighet

För att Finuc ska kunna verka på ett ändamålsenligt och effektivt sätt är adekvata legala förutsättningar grundläggande. Saknas sådana finns risk att Finuc inte kan tillföra tillräckligt värde i förhållande till bekämpningen av den kriminella ekonomin. Finuc kan heller inte skapa nya arbetssätt utöver vad som redan är fallet inom dagens samverkan på penningtvättsområdet. Syftet med Finuc kan därmed inte uppnås fullt ut.

Bland annat penningtvätt, finansiering av terrorism, organiserade bidragsbrott, bedrägerier av olika slag samt systematiska skattebrott utgör i många fall komplex, svårutredd och föränderlig brottslighet. Därutöver blir det allt vanligare med internationella kopplingar – manipulativa brott via digitala tjänster utan personlig kontakt kan bedrivas utan hinder av geografi. Vidare är brottsupplägg i Sverige som helt eller delvis styrs av internationella nätverk vanligt förekommande.

Ingen aktör kan självständigt och med enbart egna resurser uppbåda ett tillräckligt skydd mot den avancerade brottslighet som genomförs idag, eller kan befaras komma. Ett skydd i form av breda proaktiva och reaktiva åtgärder kräver en snabb och effektiv samverkan för att skydda finansiella strukturer och enskilda personer. Genom effektiva samverkansstrukturer finns möjligheter att i första hand stoppa förestående brott, men även i andra hand snabbt återta brottsutbyte (inklusive beslut om dispositionsförbud) om brott hinner begås samt ge förutsättningar för lagföring. Avancerade brott kan bara bekämpas med avancerande metoder.

Avancerade brottsupplägg och AI

Aktörerna inom penningtvättsområdet behöver kunna motverka en alltmer avancerad användning av AI för att genomföra och snabbt skala upp ekonomisk brottslighet.

⁷ Jfr. s 8 andra stycket om clearingbolagens kommande övervakningsskyldighet, vilken i förlängningen kan utgöra ett exempel på funktioner som kan skapa nya möjligheter till effektiva analyser.

Det kan handla om att snabbt upptäcka och agera mot manipulation av ljud och bild, där en enskild luras att tro att denne kommunicerar med till exempel en anhörig.

Den tekniska utvecklingen i förhållande till AI kan i värsta fall leda till betydande osäkerhet och problem för finansiella aktörer, brottsbekämpande myndigheter samt samhället i övrigt.

Den organiserade brottslighetens metoder utvecklas i takt med att kontrollerna skärps. Avancerade penningtvättsupplägg kräver upptrappade proaktiva åtgärder, såsom fullgoda möjligheter att i realtid inhämta och analysera aggregerade transaktionsdata i förening med annan relevant information, såsom kunddata. Vidare kan krävas möjligheter att inhämta till exempel identifieringsinformation, geositioner och IP-nummer eller motsvarande. Olika typer av mer komplex data och analyser av denna kan förväntas få ökad betydelse i framtiden.

Information från en rad aktörer behöver kunna inhämtas och samordnas när syftena för detta är tillräckligt starka, vilket ofta torde vara fallet i förhållande till grov organiserad ekonomisk brottslighet.

Som framgått utgår denna framställning från behoven när det specifikt avser penningtvättsproblematiken. I praktiken är även bekämpningen av *terroristfinansiering* av mycket stor vikt, sett utifrån en problembild med en alltmer polariserad omvärld, väpnade konflikter samt en generellt ökad hotbild. En effektiv och bred underrättelserksamhet är avgörande för att undvika terrordåd, vilket gäller även inom det finansiella området. De överväganden som redogörs för i denna framställning är i de flesta delar relevanta även för bekämpningen av terroristfinansiering.

Rätt förutsättningar i rätt tid

Givet rätt förutsättningar kan samverkan inom Finuc komma att få en avgörande roll i förhållande till bekämpandet av avancerade ekonomiska brottsupplägg i Sverige. Sådana förutsättningar behöver emellertid ges redan i ett tidigt skede, då det kommer ta avsevärd tid att bygga upp den organisation och de strukturer som kommer att vara nödvändiga.⁸

Att i ett senare skede påtala behov av författningsändringar som kan konstateras redan nu, riskerar att medföra en tidsutdräkt på flera år, vilket i sin tur kan antas få negativa konsekvenser för verksamheten i Finuc.

⁸ Vidare kan Finuc bidra till att komma till rätta med den problematik som påtalats från Financial Action Task Force (FATF, Mutual Evaluation Report Sweden 2017), det vill säga genom konsolidering skapa en enhetlig samverkansstruktur istället för en komplex bild av olika aktörer, i synnerhet på myndighetssidan.

Kretsen av deltagare från privat sektor ska utökas

Verksamhetsutövare

För att samverkan inom penningtvättsområdet ska bibehålla sin relevans när den kriminella ekonomin söker nya vägar för att tvätta pengar behöver kretsen av deltagare från privat sektor i samverkan utökas.

Den kriminella ekonomin flyr alltmer från de större kreditinstituten, såsom affärsbankerna, till andra typer av mer nischade verksamhetsutövare som kan tillhandahålla de tjänster som är behövliga för penningtvätt.

I det följande ges exempel på relevanta verksamhetsutövare i sammanhanget. Avseende generella utgångspunkter för prövningen av varje verksamhetsutövers deltagande i samverkan hänvisas till vad som anförs nedan om *kontroll och styrning*.

I och med Markets in Crypto Assets-förordningen (MiCA) omfattas sedan 2024 *kryptoaktörer (Crypto Assets Service Provider, CASP)* inom EU av ett unikt regelverk som syftar till bland annat utökad verksamhetskontroll och en adekvat tillsyn. Av MiCA har följt en tillståndsprocess hos Finansinspektionen för att kryptoaktörer ska ha möjlighet att etablera verksamhet. Kryptoaktörer kan i många fall anses vara såväl lämpliga som relevanta för deltagande i samverkan.

Marknaden för *betalningsförmedlare* (payment service provider; PSP), *tillgångsförvaltare* och liknande aktörer, innefattande så kallade *fintech-företag*, blir alltmer diversifierad och de regulatoriska kraven ökar successivt, vilket manifesterats under senare år genom bland annat ökad EU-reglering och krav på tillstånd från Finansinspektionen.⁹ Även PSP:er/fintech-företag utgör generellt sett aktörer som är relevanta för deltagande i samverkan till följd av förhöjd sårbarhet för utnyttjande i brottsliga syften.

Andra verksamhetsutövare där utbytet av ett deltagande i samverkan för att bekämpa den kriminella ekonomin skulle kunna vara stort är till exempel försäkringsföretag, leverantör av gräsrotsfinansieringstjänster, spelföretag, pantbanker. Även företag som tillhandahåller kontanthanteringstjänster (till exempel Bankomat AB) har värdefull information att tillföra.

Vissa verksamhetsutövare har vidare visat sig sårbara för att bli systematiskt utnyttjade som så kallade *möjliggörare* av brott. Exempel på detta kan utgöras av

⁹ Valutaväxling, betaltjänster och utgivning av elektroniska pengar ska från och med 1 juli 2025 omfattas av tillståndsplikt i stället för registreringsplikt.

fastighetsmäklare, revisorer och redovisningskonsulter. Det finns mycket att vinna på att även denna typ av verksamhetsutövare kan omfattas av 4a.¹⁰

Sammantaget kan slutsatsen dras att deltagarkretsen enligt 4a bör omfatta samtliga verksamhetsutövare enligt PTL.¹¹ Om detta av någon anledning bedöms som olämpligt bör en uppräkningslista ske av en betydligt vidare krets av verksamhetsutövare, det vill säga utöver kreditinstituten.

Andra än verksamhetsutövare

Värda att nämna särskilt i förhållande till bekämpningen av den kriminella ekonomin, men som inte ingår i kretsen av verksamhetsutövare, är *Clearingbolagen*. Dessa kommer från och med den 1 juli 2025 att omfattas av övervakningskrav samt rapporteringsskyldighet till Fipo och banker i egenskap av verksamhetsutövare. De nya skyldigheterna understryker clearingbolagens roll som en viktig aktör för att motverka penningtvätt, sett utifrån den informationstillgång bolagen har om aggregerade betalningsflöden och betalningsuppgifter.¹² Betalningsinfrastrukturen sträcker sig bortom kreditinstituten, vilket behöver återspeglas i kretsen av deltagare i samverkan.

Andra aktörer av intresse är tillhandahållare av tjänster för digital identifiering (till exempel Finansiell Id-Teknik AB och Freja eID Group AB) samt telekomföretagen, varav av de sistnämnda omfattas av uppgiftsskyldighet i förhållande till de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.¹³ Utan att närmare gå in på vilka roller sådana företag skulle kunna spela inom en samverkan, kan konstateras att de kan upptäcka oegentligheter och inneha information som bör vara av stort värde för det brottsförebyggande arbetet.¹⁴

Även vid den ovan föreslagna ändringen av 4a kvarstår därmed behov av att samverka med vissa aktörer som idag inte är verksamhetsutövare enligt PTL.

Det bör därmed övervägas om kretsen deltagare ska utgöras av verksamhetsutövare och andra som i enlighet med syftena med samverkan är att jämställa med

¹⁰ I denna del kan noteras att regeringen i uppdraget att inrätta Finuc har räknat upp exempel i form av fastighetsmäklare, revisorer och konsthandlare samt hänvisat till deras rapporteringsskyldighet enligt PTL. Detta kan inte tolkas på annat vis än att dessa ingår i kretsen av verksamhetsutövare är relevanta för samverkan i linje med Finuc:s syften.

¹¹ Flera remissinstanser, bland andra Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Finansinspektionen och Svenska Bankföreningen ifrågasatte regeringens avgränsning av deltagarkretsen till kreditinstitut och efterlyste en bredare krets.

¹² Se Fi2024/01527. Vidare har clearingbolagen genomgått en tillståndsprövning hos Finansinspektionen, som därmed säkerställt att verksamheten når upp till en viss kravbild.

¹³ Enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

¹⁴ Även till exempel Tibern och tjänsten Tambur, en plattform där fastighetsmäklare och banker utbyter information, bör vara av intresse för samverkan.

*verksamhetsutövare enligt PTL.*¹⁵ Om bedömning görs att detta inte är legalt möjligt, kan övervägas om kretsen verksamhetsutövare enligt PTL bör utvidgas till att omfatta fler aktörer.¹⁶

Förslag till ny utformning av 4a framgår av annex.

Kontroll och styrning

Trots att de legala förutsättningarna har förändrats och medvetenheten ökat hos många verksamhetsutövare kan noteras att själva inrättandet av Finuc medför ett betydande mått av kontroll av informationshanteringen.

Finuc kommer sannolikt att knyta till sig deltagare genom avtal innefattande generella avsiktsförklaringar (jämför Memorandum of Understanding, MoU). Dessa avtal bör skapa en flexibilitet i förhållande till parter med lägre mognadsgrad inom penningtvättsområdet. Avtalen bör återspegla framför allt myndigheternas uppfattning om lämplig grad av, och form för deltagande. Styrningen av Finuc kommer alltså kunna ges en avgörande roll för att tillse att samtliga parter har den mognad, kontroll och seriositet som anses tillfredställande.

Styrningen av Finuc måste således ha kontroll över de interna informationsstrukturerna och därmed flödena. Detta kan innebära att olika deltagare tillåts verka inom Finuc i olika omfattning och under skilda förutsättningar. Till exempel kan man tänka sig att en mer eller mindre tillfällig deltagare inte delar information i verksamhetslokalerna, utan i stället deltar i andra fora. Att alla deltagare inte kan ta del av all information från övriga deltagare torde dessutom bli fallet, oavsett den nu föreslagna utvidgningen av deltagarkretsen.

Sammanfattningsvis måste Finuc:s interna kontrollmekanismer, vilka får utformas successivt, efter lämplighet och behov, tillmätas avgörande betydelse vid bedömning av frågan om deltagarkretsens omfattning. Det förefaller i allmänhet bättre att inkludera verksamhetsutövare med hög sårbarhet för utnyttjande i brottsliga syften, än att exkludera dessa.

När det gäller förutsättningarna för deltagande i det enskilda fallet kan Finuc av naturliga skäl inte överta några legala skyldigheter som åligger en viss verksamhetsutövare. Varje deltagare måste tillse att denne möter samtliga legala krav, vilket kan innefatta efterlevnad av dataskyddsförordningen (GDPR) eller

¹⁵ Vissa aktörer kan inneha obligatoriska tillstånd, licensieringar eller liknande från myndigheter inom olika sektorer. En tillståndsprocess borgar för att en kravbild ställts upp från samhällets sida.

¹⁶ Även om det är svårt att se att till exempel teleoperatörer skulle kunna omfattas.

utformande av interna riktlinjer för deltagandet.¹⁷ Möts inte uppställda krav, förhindrar detta ett deltagande.

I enlighet med vad som anförts ovan omfattas numera ett större antal verksamhetsutövare av legala krav, såsom anmälnings-, tillstånds- eller rapporteringsplikt av olika slag. Rimligen kan denna utveckling förväntas fortsätta, driven av bland annat riskbedömningar¹⁸ av olika verksamheter i förhållande till den kriminella ekonomin.

Intern kontroll m.m.

När det specifikt gäller de krav på intern kontroll som följer av PTL är det verksamhetens storlek och art som avgör hur särskilda funktioner för intern kontroll behöver inrättas hos en verksamhetsutövare. För de verksamhetsutövare som omfattas av sådana krav kan man generellt utgå ifrån att det finns ett större mått av intern kontroll.

Enbart omständigheten att det för andra verksamhetsutövare än kreditinstituten i minde omfattning förekommer skyldigheter i förhållande till bland annat intern kontroll, hantering av operativa risker, styrning samt kundskydd, bör inte hindra ett deltagande i samverkan. Det är rimligt att utgå ifrån att regelbördan för den breda privata sektorn aldrig kommer att bli så pass omfattande att varje verksamhetsutövare täcks av sådana detaljerade krav. Detta är heller inte önskvärt. Som nyss framgått bör Finuc:s intressen av bland annat seriositet och regelefterlevnad i första hand bedömas av ledningen för Finuc.

På ett generellt plan kan poängteras att avsikten med PPP:er inom penningtvättsområdet inte är att utesluta en rad relevanta verksamhetsutövare och myndigheter, utan att i stället öppna för bred samverkan genom formaliserade partnerskap.

Sammantaget har premisserna för olika verksamhetsutövare i många delar förändrats under senare år, eller kommer att förändras i närtid. På en övergripande nivå är det fråga om ökande regulatoriska krav¹⁹, vilka bidrar till ökad lämplighet för deltagande i samverkan inom penningtvättsområdet.

¹⁷ Kravbildens specificeras enligt AMLR art 75.

¹⁸ Genomförs löpande av bland annat den myndighetens gemensamma satsningen Nationellt Underrättelsecentrum (NUC).

¹⁹ Till följd av bland annat AMLR och AMLD6 (EU:s sjätte penningtvättsdirektiv). AMLR innehåller även bestämmelser om rutiner för sanktionsscreening, vilka har direkt bäring på möjligheterna att upptäcka misstänkta sanktionsbrott. Sanktionsbrott omfattas dock inte av 4a och regeringens uppdrag till Finuc. Önskar man komma till rätta med avancerad sanktionsbrottlighet och i förlängningen brott mot rikets säkerhet bör förutsättningarna ges i enlighet med förslagen i denna framställning.

Kretsen av deltagare från offentlig sektor ska utökas

Förutom de brottsbekämpande myndigheterna finns ett antal myndigheter som visat sig vara mycket betydelsefulla för bekämpningen av den kriminella ekonomin.

Kunskapsnivån om modus, risker och därmed vilka myndigheter som är särskilt sårbara är generellt högre nu jämfört med tiden för inrättandet av 4a. Att så är fallet beror bland annat på det arbete som Samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt NUC bedriver inom ramen för en myndighetsgemensam samverkan.

De flesta relevanta myndigheter tar numera på sig ett uttalat ansvar för brottsförebyggande åtgärder. Det kan handla om att analysera den egna rollen för att genom lämpliga åtgärder begränsa oavsiktligt möjliggörande av, eller understöd till brottslighet. Det kan även handla om att informera och utbilda om risker för otillbörlig påverkan och korruption.

Vissa myndigheter har fått ett uttryckligt ökat kontrollansvar. Till exempel har Bolagsverket under 2024 fått ett uppdrag från regeringen att stärka sin roll när det gäller att kontrollera att uppgifter i verkets register är korrekta och motverka att felaktiga uppgifter registreras. Syftet är att minska risken för att företag används i brottsliga upplägg genom till exempel användning av bolagsmålvakter, vilket är ett högst relevant tema för samverkan.

Av intresse är vidare Utbetalningsmyndigheten, som sedan 2024 ska verka för att förhindra, upptäcka och förebygga felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Myndigheten har rapporterat om problemen med avancerade brottsupplägg som drabbar alla delar av välfärdssystemen. Relevansen av en effektiv samverkan med en sådan myndighet behöver knappast utvecklas.

Andra myndigheter där utbytet av ett deltagande i samverkan för att bekämpa den kriminella ekonomin bör vara stort är till exempel Försäkringskassan, Kronofogden, Post- och telestyrelsen, Brottsförebyggande rådet och inte minst de länsstyrelser som har tillsynsansvar inom penningtvättsområdet.

Inom dels välfärdsområdet, dels det offentliga upphandlingsområdet, som båda har visat sig exponerade mot den kriminella ekonomin och dess nätverk, är även kommunala myndigheter intressanta att nå ut till.

För övrigt är myndigheternas utökade informationsmöjligheter sinsemellan av intresse.²⁰ Med större mandat för myndigheter måste anses följa ett ökat ansvar för

²⁰ Den 1 april 2025 har lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna trätt i kraft. Lagen innebär att kommuner, regioner, skolor

relevant samverkan. Kan myndigheterna ingå i samma forum och gemensamt identifiera vilken närmare information som behöver delas och på vilket sätt, finns mycket att vinna. En avgörande del handlar om att myndigheterna på så vis kan begränsa sin informationsdelning till enbart de uppgifter som tillför faktiskt värde. Den information som delats kan sedan följas upp gemensamt och berikas med annan information eller åtgärder från privata aktörer.

Andra överväganden

Ett alternativ till förslaget enligt ovan kan vara att i 4a införa en distinktion mellan de brottsbekämpande myndigheterna respektive övriga uppräknade myndigheter. Genom en sådan ordning vore det möjligt att föreskriva att enbart de brottsbekämpande myndigheterna får *besluta* om samverkan enligt 4a, varefter samtliga uppräknade myndigheter kan *delta* i samverkan under samma förutsättningar.²¹ Detta kan av effektivitetsskäl vara att föredra.

Vid granskning av årlig statistik från Fipo avseende rapporteringen enligt PTL kan konstateras ett bestående mönster av underrapportering från vissa kategorier verksamhetsutövare som inte är kreditinstitut. Denna brist är angelägen att komma till rätta med. Deltagande i samverkan kan vara avgörande för att stärka rapporteringen som helhet och därmed tillse att rapporteringskraven tillämpas såsom lagstiftaren avsett. Vidare kan samverkan bidra till en bredare och bättre dialog samt återkoppling avseende penningtvättsrapporteringen.

Brott med anknytning till penningtvätt och finansiering av terrorism ska omfattas

En utgångspunkt för regelverket på penningtvättsområdet är av naturliga skäl ett syfte att bekämpa just penningtvätt, förutom finansiering av terrorism.²²

All brottslighet med ekonomiska motiv syftar till vinning, det vill säga brottsutbyte, och behöver efterföljas av åtgärder för att utbytet ska kunna omsättas.²³ Oftast är strävan att omsätta utbytet inom den reguljära ekonomin, där legala inköp eller investeringar kan genomföras. Ett brottsutbyte som inte kan omsättas saknar i princip värde.²⁴

och ett antal statliga myndigheter utan hinder av sekretess på begäran och eget initiativ ska lämna ut vissa uppgifter till Polismyndigheten och övriga brottsbekämpande myndigheter.

²¹ I detta sammanhang är värt att understryka att deltagande i Finuc inte medför ansvar för styrning, utan enbart öppnar för olika typer av samverkan. Styrningen av Finuc följer av regeringens uppdrag och är konstant.

²² Finansiering av terrorism behöver inte nödvändigtvis ske med hjälp av brottsutbyte.

²³ Vidare finns brottslighet, förutom finansiering av terrorism, som har andra huvudsakliga motiv än att generera brottsutbyte, men som ändå på grund av sin karaktär bör omfattas av samverkansmöjligheter enligt 4a. Det kan gälla sanktionsbrottslighet (förbrott till penningtvätt).

²⁴ Avseende den finansiella sektorn inverkar penningtvätt negativt på det finansiella systemets integritet, stabilitet och förtroende.

Sambandet mellan de så kallade förbrotten och den efterföljande penningtvätten är i allmänhet så starkt att de inte kan utredas och bekämpas oberoende av varandra. Penningtvättsregelverket som styr förutsättningarna för samverkan behöver ge tydligt uttryck för detta.²⁵ I princip all brottslighet som generar ett utbyte kan utgöra förbrott till penningtvätt.

Bestämmelsen enligt 4a kap bör omfatta *brottslighet med anknytning till penningtvätt samt finansiering av terrorism*.²⁶ Denna ändring behöver – mot bakgrund av dess skyddsintresse – inte sträcka sig längre än till bestämmelsen om samverkan, det vill säga rapporteringsskyldigheten ska vara oförändrad.²⁷

Genom en sådan justering av 4a uppstår uttalade möjligheter till samverkan i förhållande till bland annat bedrägerier (särskilt angivet i beslutet om inrättande av Finuc), skattebrott (Skatteverket är en utpekad part i Finuc), tullbrott (Tullverket är en utpekad myndighet enligt 4a) och sanktionsbrott.

Vidare skapas därmed en förutsebarhet och en begränsning av svårhanterad gränsdragningsproblematik innefattande risk att hamna utanför det tillåtna området.

Beslutet om samverkan behöver inte ha preciseringar av föremål eller tid

Beslutet om samverkan ska enligt nuvarande reglering vara skriftligt och ange föremålet för samverkan, deltagare i samverkan och under vilken tidsperiod samverkan ska ske.

Det primära syftet med kap 4a kommer framgent att vara att tillgodose att Finuc²⁸ kan verka på ett ändamålsenligt och effektivt sätt och därmed bekämpa den avancerade brottsligheten med anknytning till penningtvätt.²⁹ Detta även om annan

²⁵ Av prop. framgår att då penningtvätt i de flesta fall förutsätter att det har begåtts ett förbrott kan det i något fall bli aktuellt att behandla uppgifter om annan brottslighet i samverkan. Penningtvätt kan till exempel ske i nära anslutning till ett föregående bedrägeri eller i samband med organiserad försäljning av narkotika. Åtgärder kan då vidtas i samverkan för att förhindra att brottsvinster blir föremål för penningtvätt (prop 2021/22:251 s 120). Förarbetsuttalanden av denna typ ger dock inte tillräckligt tydligt lagstöd för en samverkan som på ett uttalat vis innefattar förbrottslighet. Framställningen i denna del tar alltså specifikt syfte på förbrottsligheten (som ej utgör ett legalt begrepp).

²⁶ Ändringen ligger i linje med art 75.

²⁷ Verksamhetsutövarnas förutsättningar att på egen hand upptäcka andra brott än penningtvätt är oförändrade, även om Finuc kan förväntas stärka vissa verksamheters penningtvättsrapportering och brottsanmälningar.

²⁸ Förutom Finuc, även Samlit.

²⁹ En samordning av all samverkan enligt 4a torde vara en förutsättning för effektiva arbetssätt och utnyttjade av aktörernas resurser på bästa sätt. Samtliga parter vill sannolikt undvika en situation där Finuc bedriver en viss typ av samverkan och en myndighet initierar en liknande samverkan, utan kännedom om den redan pågående samverkan.

samverkan inom penningtvättsområdet kommer att fortgå parallellt med, eller inom Finuc.

Syftet med Finuc är att funktionen ska vara varaktig och ingå som en sektion inom Polismyndigheten. Även om det även framgent finns behov av någon form av samverkansavtal, kommer behovet att förändras i och med Finucs struktur och förmodade arbetssätt. Det bör finnas möjligheter att helt eller delvis frångå ett tematiskt arbete med i förhållande till varandra självständiga operativa projekt. Istället kan vissa samverkansfunktioner inom Finuc inrättas varaktigt, om det bedöms som proportionerligt.

En ordning med löpande preciseringar av föremålet och tidsperioden för samverkan förefaller därmed inte tillräckligt flexibel och anpassningsbar för verksamheten i Finuc. Finuc bör istället relativt enkelt kunna utforma sin verksamhet i enlighet med givet uppdrag, även om en del av verksamheten kommer att bestå i tematiska tidsbestämda projekt.

Bestämmelserna i 4a kap bör anpassas till att Finuc är en varaktig operativ organisation som samlar en stor mängd verksamhetsutövare. Beslutet bör avse deltagande i Finuc på ett mer generellt vis och tidsperioden bör kunna löpa tills vidare.³⁰

Skydd för den personliga integriteten

En utgångspunkt för denna framställning är att de höga krav på skydd för den personliga integriteten som följer av sekretessen enligt PTL ska vara oförändrade, varför denna fråga inte behandlas närmare i denna framställning.

Det är dock oundvikligt att vissa integritetsintressen i viss utsträckning får ge vika till förmån för bekämpningen av den kriminella ekonomin. Överväganden i denna del redovisas av utredningen (SOU 2021:42) och i prop (2021/22:251), vilka är fortsatt relevanta.³¹ Av vikt att understryka är att de bedömningar som gjordes av utredningen är i huvudsak desamma som följer av denna framställning, det vill säga utgångspunkten är en bred samverkan innefattande olika typer av verksamhetsutövare.

³⁰ För det fall man tänker sig samverkan enligt 4a som ligger utanför Finuc, kan det dock övervägas om en tidsbegränsning alljämt kan vara motiverad.

³¹ Kravbilden förefaller vara mer omfattande mot bakgrund av även AMLR, vilket inte hindrar en tillämpning av art 75 om breda samverkansmöjligheter.

I fråga om myndigheter var utgångspunkten för utredningen de som idag omfattas av Samordningsfunktionen³², medan denna framställning i stället föreslår en uppräkningslista i PTL av relevanta myndigheter.

Justering av uppdraget

Såsom redogjorts för ovan innefattar regeringens uppdrag om inrättande av Finuc (Ju2024/02646) åtgärder som svårligen kan inrymmas under 4a. Inte heller finns tillräckligt legalt stöd på annat håll för att kunna genomföra uppdraget på ett tillfredställande sätt. Såttillvida framstår ett genomförande av förslagen helt eller delvis enligt denna framställning som eftersträvansvärt och angeläget.

Om Finuc, bestående av en rad olika relevanta aktörer, ges legala möjligheter att möta den avancerade nutida och framtida brottsligheten på bred front bör uppdraget återspegla detta.

Den närmare utformningen av uppdraget följer av denna framställning och bedöms bäst av regeringen, men kan innefatta till exempel uttalade ambitioner att Finuc på sikt ska skaffa sig tillgång till övervakning av aggregerade betalningsflöden i förening med annan relevant information.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Erik Wendeby

³² Numera reglerad genom förordningen om en samordningsfunktion för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (SFS 2024:1367).

**ANNEX. Föreslagen ny lydelse av
kap 4 a §§ 1, 2 och 4 PTL**

Nuvarande lydelse

**Ändamål för och deltagare i
samverkan**

1 § Samverkan enligt detta kapitel får ske för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt och finansiering av terrorism. I samverkan får delta

1. brottsbekämpande myndigheter, Finansinspektionen och verksamhetsutövare som avses i 1 kap. 2 § första stycket 1 (kreditinstitut), eller
2. brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter.

Med brottsbekämpande myndigheter avses Ekobrottsmyndigheten, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Med tillsynsmyndigheter avses myndigheter som utövar tillsyn enligt denna lag. Lag (2022:1537).

Förutsättningar för samverkan

2 § Samverkan får ske endast för att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan penningtvätt och finansiering av terrorism som till sin karaktär, komplexitet eller omfattning är allvarlig.

Samverkan ska anordnas så att den inte blir mer långtgående än vad som behövs med hänsyn till ändamålet för samverkan och så att det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de

Föreslagen lydelse

**Ändamål för och deltagare i
samverkan**

1 § Samverkan enligt detta kapitel får ske för att förebygga, förhindra eller upptäcka penningtvätt och finansiering av terrorism *samt annan brottslighet som föregått sådan penningtvätt och finansiering av terrorism*. I samverkan får delta

1. Verksamhetsutövare jämlikt 1 kap. 2 § PTL
2. Andra som i enlighet med syftena med samverkan är att jämställa med sådana verksamhetsutövare
3. *Uppräkning av myndigheter*

[Andra och tredje styckena utgår]

Förutsättningar för samverkan

2 § Samverkan får ske endast för att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan penningtvätt och finansiering av terrorism *samt annan brottslighet som föregått [eller annars har samband med] sådan penningtvätt och finansiering av terrorism* som till sin karaktär, komplexitet eller omfattning är allvarlig.

Samverkan ska anordnas så att den inte blir mer långtgående än vad som behövs med hänsyn till ändamålet för samverkan och så att det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de

olägenheter som kan antas uppstå för enskilda som berörs av samverkan.

I samverkan enligt 1 § första stycket 1 ska minst en myndighet delta. Lag (2022:1537).

[...]

Beslut om samverkan

4 § Beslut om samverkan fattas av den myndighet eller de myndigheter som deltar i samverkan. Ett beslut får omfatta kreditinstitut som samtycker till det.

Ett beslut om samverkan ska vara skriftligt. I beslutet ska följande anges:

1. föremålet för samverkan,
2. vilka som deltar i samverkan, och
3. den tid som samverkan ska gälla.

När det inte längre finns skäl för samverkan ska den avslutas. Lag (2022:1537).

olägenheter som kan antas uppstå för enskilda som berörs av samverkan.

I samverkan enligt 1 § första stycket 1 ska minst en myndighet delta.

[...]

Beslut om samverkan

4 § Beslut om samverkan fattas av den myndighet eller *de myndigheter som deltar i samverkan* [alt. *Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten*] Ett beslut får omfatta *deltagare 1 § första stycket p1* som samtycker till det.

Ett beslut om samverkan ska vara skriftligt. I beslutet ska följande anges:

1. föremålet för samverkan och
2. vilka som deltar i samverkan.

[Punkt 3 utgår]

När det inte längre finns skäl för samverkan ska den avslutas.

