

Emil Cargill-Ek
08-580 069 06

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
Bankenheten
103 33 Stockholm

Betänkandet (SOU 2016:8) Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

(Ert dnr Fi2016/00300/B)

Sammanfattning

Fastighetsmäklarinspektionen tillstyrker i huvudsak penningtvättsutredningens förslag till översyn av den svenska lagstiftningen för att genomföra det fjärde penningtvättsdirektivet. Inspektionen kommenterar utredningens bedömningar avseende tillsyn över fastighetsmäklar företag, lokalhyresmäklare och möjligheten till platsbesök. En omformulering av utbildningskravet för hyresförmedlare av lokaler föreslås.

Fastighetsmäklarinspektionen anser att utredningen har en alltför snäv tolkning av begreppet enstaka transaktioner och att verksamhetsutövare bör inhämta information om enstaka transaktioners syfte och art. Inspektionen har synpunkter på hur direktivets regler om åtgärder utförda av utomstående bör införlivas. Förtydligande av bestämmelserna om ansvar för regelefterlevnad och intern kontroll m.m. efterfrågas.

Fastighetsmäklarinspektionen ställer sig tveksam till att beslutet om att inrätta samordningsfunktionen m.m. blir riksdagsbundet samt avstyrker att samordningsorganets gemensamma projekt finansieras genom omfördelningar från de samverkande myndigheternas budgetar.

10.4.1 Fastighetsmäklar företag

Fastighetsmäklarinspektionen ställer sig bakom penningtvättsutredningens bedömning om att det under nuvarande förhållanden inte skulle vara genomförbart att ge inspektionen ett begränsat uppdrag att utöva tillsyn över mäklar företag enbart i penningtvättsfrågor. Inspektionen ställer sig även bakom utredningens bedömning i avsnittet 17.4.6 att frågan om tillsyn över fastighetsmäklar företagen, och i förlängningen möjligheter att besluta om sanktioner och andra åtgärder mot mäklar företaget och ledande personer vid detta, bör göras till föremål för en övergripande översyn.

2016-05-02

Dnr: 2.5-225-16

Utredningens utgångspunkt om att det mest ändamålsenliga vore att även fastighetsmäklarföretag omfattades av penningtvättsregleringen överensstämmer med Fastighetsmäklarinspektionens uppfattning. Men om även mäklarföretagen ska ställas under tillsyn av inspektionen, bör tillsynen omfatta även övriga delar av deras verksamhet. En sådan förändring kräver ett omfattande utredningsarbete i samband med en översyn av fastighetsmäklarlagen (se även statens budget för 2016, prop. 2015/16:1 utgiftsområde 18 s. 64).

Översynen kommer visserligen att innebära att det dröjer ytterligare tid innan det fjärde penningtvättsdirektivet kan genomföras fullt ut. Fastighetsmäklarinspektionen anser emellertid att en sådan lösning är att föredra eftersom det finns frågeställningar som inte penningtvättsutredningen haft möjlighet att bedöma. Att ställa fastighetsmäklarföretagen under tillsyn kommer innebära omfattande förändringar i inspektionens register- och tillsynsverksamhet som är svåra att överblicka i dagsläget utan en närmare granskning. Att enbart låta tillsynen över fastighetsmäklarföretagen avse frågor enligt penningtvättslagen är inte en lämplig lösning eftersom sådana tillsynsåtgärder kan vara svåra att avgränsa. Fastighetsmäklarinspektionen ser därför positivt på en långsiktig lösning, där alla delar av fastighetsmäklarföretagens verksamhet omfattas av inspektionens tillsynsuppdrag.

Det är viktigt att en sådan utredare tillsätts så snart som möjligt med hänsyn till att Sverige med den nuvarande regleringen inte fullt ut uppfyller Fatfs internationella standarder och EU:s penningtvättsdirektiv i de delar som gäller mäklarföretag. Dessutom skulle en utvidgning av tillsynen till mäklarföretag ge Fastighetsmäklarinspektionen bättre förutsättningar för att använda sina resurser effektivt genom utökade möjligheter att arbeta riskbaserat och systematiskt. Olika konsumentproblem skulle då kunna granskas på den nivå inom ett mäklarföretag som har störst möjlighet att åtgärda bristerna (många mäklarföretag ingår i en franchisekedja). Exempelvis skulle företagets styrande dokument, kvalitetssystem, IT-stöd och rutiner kunna granskas på koncern- eller företagsnivå, kompletterat med tillsyn över hur de tillämpas i praktiken av deras anställda fastighetsmäklare. Detta skulle bygga upp en helt annan överblick och helhetssyn över olika sätt att tillhandhålla fastighetsmäklartjänster än den nuvarande granskningen av hur en enskild fastighetsmäklare har utfört ett enstaka förmedlingsuppdrag. Dessutom skulle ett sådant arbetssätt sannolikt uppfattas som mer förutsägbart och rättssäkert av fastighetsmäklare. Resultatet av en sådan tillsynsmetodik skulle också skapa helt andra möjligheter till information inte bara om brister, utan även om goda exempel. En sådan mer nyanserad information skulle förhoppningsvis kunna bidra till ett ökat förtroende hos allmänheten för hela branschen på sikt.

2016-05-02

Dnr: 2.5-225-16

10.4.2 Förmedling av hyresrätter till lokaler

Fastighetsmäklarinspektionen tillstyrker förslaget om att penningtvättslagen utvidgas till att omfatta även registrerade fysiska personer som yrkesmässigt ägnar sig åt förmedling av hyresrätter till lokaler. Inspektionen föreslår en omformulering av utbildningskravet för hyresförmedlare av lokaler.

Det är svårt att uppskatta hur många nya tillsynsobjekt det rör sig om. På den största annonseringssidan för hyresrätter till lokaler på internet (objektvision.se) finns i skrivande stund 10 841¹ objekt till salu. Vissa lokalhyresrätter förmedlas av registrerade fastighetsmäklare som redan står under inspektionens tillsyn. Det finns även objekt som marknadsförs direkt av säljaren, vilket innebär att det inte rör sig om yrkesmässig förmedling. Hur många de övriga är som förmedlar hyresrätter till lokaler har Fastighetsmäklarinspektionen ingen uppfattning om, men det kan röra sig om fler än de 100 som utredningen har räknat med i konsekvensanalysen (betänkandets avsnitt 24.2.8 s. 645).

Fastighetsmäklarinspektionen tillstyrker i huvudsak förslaget om att kravet på utbildning för att bli registrerad som lokalhyresmäklare bör utformas på ett liknande sätt som det som i dagsläget ställs på mäklare som enbart förmedlar hyresrätter till bostäder. Förmedling av hyresrätter till lokaler skiljer sig emellertid markant från förmedling av bostäder. Vid förmedlingar av hyresrätter till bostäder är till exempel konsumentskyddet mer framträdande än vid förmedlingar av hyresrätter till lokaler. Inspektionen anser därför att det bör krävas att praktiken genomförs hos en registrerad mäklare som förmedlar lokaler för att man ska kunna bli registrerad som lokalhyresmäklare. På samma sätt bör de som enbart ska förmedla bostadshyresrätter göra praktik hos en registrerad mäklare som arbetar med förmedling av bostadshyresrätter. Ett sätt att uppnå detta skulle kunna vara att omformulera 15 § andra stycket fastighetsmäklarförordningen till följande lydelse.

Första stycket gäller inte fastighetsmäklare som förmedlar enbart hyresrätter. För dem ska utbildningen omfatta handledd praktik hos en registrerad fastighetsmäklare som ägnar sig åt förmedling av hyresrätter avseende bostadsrättslägenheter *respektive förmedling av hyresrätter avseende lokaler*.

¹ Enligt uppgift på www.objektvision.se den 25 april 2016 kl. 13.00.

2016-05-02

Dnr: 2.5-225-16

12.3.3 Utredningen

Kravet på kundkännedom vid enstaka transaktioner som uppgår till minst 15 000 euro (s. 206)

Fastighetsmäklarinspektionen tillstyrker att den nuvarande bestämmelsen, med krav på kundkännedom vid enstaka transaktioner som uppgår till ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer, införs i den nya lagen. Penningtvätsutredningens förklaringar under rubriken ”Vilken typ av transaktioner omfattas av bestämmelsen?” ger dock anledning till följande ifrågasättanden av inspektionen.

Enligt utredningen ska begreppet transaktion tolkas vitt och den enda förutsättningen är att det bör ske någon form av förmögenhetsförflyttning på minst 15 000 euro mellan verksamhetsutövaren och kunden. Med en sådan definition av begreppet transaktion är Fastighetsmäklarinspektionen mycket tveksam till om köpare av objekt som förmedlas av fastighetsmäklare kommer att omfattas av kravet på kundkännedom.

Enligt 8 § fastighetsmäklarlagen ska en fastighetsmäklare ta till vara både säljarens och köparens intresse, den så kallade allmänna omsorgsplikten. Detta gäller oavsett vem som är mäklarens uppdragsgivare. Både säljaren och köparen är alltså mottagare av fastighetsmäklartjänsten. I 2 § Fastighetsmäklarinspektionens föreskrifter (KAMFS 2013:5) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism har inspektionen därför föreskrivit att begreppet kund betyder dels fastighetsmäklarens uppdragsgivare, dels uppdragsgivarens motpart i affären vid tillämpningen av föreskrifterna. Detta överensstämmer med penningtvätsutredningens uttalande om att även den person till vilken en verksamhetsutövare erbjuder sina tjänster omfattas av kundbegreppet (s. 200 i betänkandet).

I ett vanligt förmedlingsuppdrag är det oftast säljaren som är uppdragsgivare. När fastighetsmäklaren ingår ett uppdragsavtal har mäklaren en skyldighet att uppnå kundkännedom om uppdragsgivaren, eftersom det är fråga om en etablering av affärsförbindelsen. Däremot ingår inte mäklaren någon affärsförbindelse med uppdragsgivarens motpart (oftast köparen). Fastighetsmäklarinspektionen har ansett att mäklaren ändå är skyldig att uppnå kundkännedom om köparen eftersom mäklaren medverkar till den transaktion som köpet avser. Denna tolkning förstärks av att mäklarens allmänna omsorgsplikt omfattar båda parterna, men juridiskt är det förstås säljaren och köparen som ingår den affärsförbindelse som uppstår genom att köpekontraktet undertecknas.

Om det ställs ett krav på att det ska ske någon form av förmögenhetsförflyttning på minst 15 000 euro mellan verksamhetsutövaren och kunden, kommer köpare av objekt som förmedlas av fastighetsmäklare inte att omfattas av kravet på kundkännedom. Det är mellan säljaren och

2016-05-02

Dnr: 2.5-225-16

köparen som förmögenhetsförflyttningen sker. Utredningens uttalande om vilka typer av transaktioner som ska omfattas av kravet på kundkännedom innebär att mäklaren inte har någon skyldighet att uppnå kundkännedom om köparen. Fastighetsmäklarinspektionen anser att en sådan tolkning skulle avbryta en redan etablerad praxis och önskar därför att denna frågeställning klargörs i propositionen.

Det är visserligen vanligt att köparen betalar in handpenningen, och även resten av köpeskillingen på mäklarens klientmedelskonto, vilken sedan betalas ut till säljaren. I sådana fall sker en förmögenhetsförflyttning mellan köparen och mäklaren, om än tillfälligt. Det är emellertid inte nödvändigt att köparens betalning passerar mäklarens klientmedelskonto. Köparen kan betala direkt till säljaren. Handpenningen utgör dessutom endast en liten del av hela köpeskillingen, oftast tio procent. Det innebär att förmedlingar av objekt med ett pris som understiger 150 000 euro inte kommer att utgöra en transaktion som omfattas av bestämmelsen (se även avsnittet 12.6.5 i detta remissyttrande).

12.6.5 Kravet på att verksamhetsutövaren bedömer affärsförbindelsens syfte och art

Fastighetsmäklarinspektionen tillstyrker förslaget om att i lagtexten förtydliga vilken information som en verksamhetsutövare ska inhämta och bedöma beträffande affärsförbindelsens syfte och art.

Inspektionen har uppfattat det som att fastighetsmäklare har haft svårt att tolka vad som menas med begreppet syfte och art. De tjänster som erbjuds av olika mäklare skiljer sig normalt inte från varandra i någon större omfattning. Det finns kunder som anlitar fastighetsmäklare för ändamål som ingår i en näringsverksamhet, t.ex. att sälja eller köpa en lantbruksfastighet. Men för det mesta är mäklarens kund en konsument som vill byta bostad av privata skäl. Därför är det bra att det förtydligas att det i sådana fall är kundens ekonomiska situation som ska bedömas av mäklaren. Inspektionen anser att den nya utformningen av bestämmelsen kommer att underlätta för fastighetsmäklarna att förstå vilken typ av information från kunden om syfte och art som ska inhämtas och bedömas för att uppnå kundkännedom.

Ordalydelsen av bestämmelsen innebär att kravet endast gäller vid affärsförbindelser. Fastighetsmäklarinspektionen anser att verksamhetsutövaren även bör inhämta information om enstaka transaktioners syfte och art. Inspektionen är medveten om att en sådan tolkning går utöver direktivets lydelse, men menar att en sådan kontroll är lika viktig vid genomförandet av transaktioner. Inspektionens tolkning har hittills varit att kravet på att en fastighetsmäklare i ett förmedlingsuppdrag inhämtar information om affärsförbindelsens syfte och art även omfattar ett krav på att inhämta information om transaktionens syfte och art från uppdragsgivarens motpart (oftast köparen) innan köpekontraktet

2016-05-02

Dnr: 2.5-225-16

undertecknas. Detta har samband med att definitionen av affärsförbindelse innebär att köparen och mäklaren inte kan anses ha trätt i affärsförbindelse med varandra ens med den utvidgade tolkning som penningtvättsutredningen föreslår (se även avsnittet 12.3.3 i detta remissyttrande).

12.10 Åtgärder utförda av utomstående

Fastighetsmäklarinspektionen anser att direktivets krav, på att kunden ska ha hänvisats till verksamhetsutövaren från en utomstående som har utfört åtgärder för kundkännedom, inte är uppfyllt med den föreslagna lydelsen av 3 kap. 26 § lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

I samband med genomförandet av det tredje penningtvättsdirektivet framförde Fastighetsmäklarinspektionen att det vore önskvärt att verksamhetsutövaren får förlita sig på identitetskontroller, och vissa andra åtgärder som utförts av en utomstående, utan att kunden direkt har hänvisats till verksamhetsutövaren från den utomstående (prop. 2008/09:70 s. 88 f.). Regeringen ansåg emellertid att en sådan lösning skulle gå utöver innebörden i artikel 18 i det tredje penningtvättsdirektivet. Kravet på hänvisning har prövats av Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 23 februari 2016 mål nr 7115-15 (se bilaga 1).

Kravet på att kunden ska ha hänvisats till verksamhetsutövaren finns kvar i artikel 27.2 i det fjärde penningtvättsdirektivet. Kravet på hänvisning framgår emellertid inte av ordalydelsen till motsvarande bestämmelse i 3 kap. 26 § betänkandets förslag till ny lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Det framgår heller inte i övrigt av betänkandet om de nya bestämmelserna innehåller ett krav på hänvisning.

Fastighetsmäklarinspektionen anser att den nya lagen bör förtydligas så att det tydligt framgår att det finns ett krav på hänvisning från den utomstående till verksamhetsutövaren. Detta bör framgå av ordalydelsen i 3 kap. 26 § i förslaget till ny lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Om kravet på hänvisning inte införs i den nya lagen finns det en risk för att direktivet inte kommer att anses vara fullt ut införlivat i detta avseende.

13.2 Granskning och rapportering

Fastighetsmäklarinspektionen tillstyrker förslaget att gransknings- och rapporteringsskyldigheten knyts till aktiviteter i stället för transaktioner.

Antalet rapporter till Finanspolisen från fastighetsmäklare har alltid legat på en låg nivå. Fastighetsmäklarinspektionen har fått uppgifter från fastighetsmäklarbranschen som tyder på att detta till stor del har berott på att mäklarna har känt sig osäkra på i vilka situationer som rapportering bör ske.

2016-05-02

Dnr: 2.5-225-16

Bestämmelserna i lagförslaget 4 kapitel förtydligar när och hur rapportering ska ske. Detta kommer, i kombination med förklaringarna i förarbetena, att underlätta för fastighetsmäklarna och övriga verksamhetsutövare att utföra sin gransknings- och rapporteringsskyldighet.

16.2 Ansvar för regelefterlevnad och intern kontroll

Fastighetsmäklarinspektionen anser att tillämpningsområdet för vissa av bestämmelserna om ansvar för regelefterlevnad och intern kontroll m.m. i 8 kap. förslaget till ny lag om penningtvätt och finansiering av terrorism behöver förtydligas.

Penningtvättutredningen har föreslagit att, i de fall skyldigheterna enligt lagen åligger enskilda fysiska personer i egenskap av verksamhetsutövare, ska skyldigheterna i fråga om rutiner ändå åligga den juridiska personen på samma sätt som gäller enligt befintlig lagstiftning.

Det framgår av förslaget till 8 kap. 3 § ny penningtvättslag att om en verksamhetsutövare driver sin verksamhet som anställd hos en juridisk person, ska skyldigheten att göra en riskbedömning och att upprätthålla riskbaserade rutiner gälla den juridiska personen. Beträffande fastighetsmäklare med fullständig registrering eller med registrering som hyresförmedlare till lokaler ska skyldigheten även gälla den fysiska personen. Fastighetsmäklarinspektionen anser att det behövs ett förtydligande om hur denna bestämmelse förhåller sig till de övriga paragraferna i förslaget kapitel 8.

17.4.6 Tillsyn enligt fastighetsmäklarlagen

Fastighetsmäklarinspektionen tillstyrker förslaget om att införa registreringskyldighet och utöka inspektionens tillsyn till hyresförmedlare av lokaler (se även avsnittet 10.4.2). Fastighetsmäklarinspektionen tillstyrker också förslaget om att inspektionen ska ha möjlighet att genomföra undersökningar på plats (platsbesök) hos mäklare vid tillsyn enligt penningtvättsregleringen. Frågan om tillsyn över fastighetsmäklarföretag har inspektionen valt att kommentera i avsnittet 10.4.1, men vi har i detta avsnitt utvecklat vår syn på vad platsbesök hos mäklarföretag skulle kunna tillföra tillsynsverksamheten.

Enligt 28 § fastighetsmäklarlagen är en registrerad mäklare skyldig att låta Fastighetsmäklarinspektionen granska akter, bokföring och övriga handlingar som hör till verksamheten samt att lämna de uppgifter som begärs för tillsynen. Fastighetsmäklarinspektionen kan alltså inte kräva att få tillträde till kontoret eller andra utrymmen, t.ex. bilen, som mäklaren använder i sin verksamhet. Det innebär förstås att inspektionen inte heller har tillträde till andra lokaler hos det fastighetsmäklarföretag där den mäklare som omfattas av tillsynen arbetar.

2016-05-02

Dnr: 2.5-225-16

Förslaget i betänkandet är formulerat som en rätt för inspektionen att genomföra en undersökning på plats hos en registrerad mäklare när detta anses nödvändigt. Med hänsyn till att fastighetsmäklare utför en stor del av sin verksamhet utanför affärslokalen kan man ifrågasätta om detta är tillräckligt. Enligt förslaget i betänkandet kommer bestämmelsen om platsbesök dessutom begränsas till att endast avse tillsyn enligt penningtvättslagen. För att tillsyn genom platsbesök ska kunna bedrivas effektivt bör Fastighetsmäklarinspektionen ha tillträde till mäklarnas lokaler och andra utrymmen för verksamheten även inom ramen för den tillsyn som bedrivs enligt fastighetsmäklarlagen. Därför kommer denna begränsade möjlighet till platsbesök vid penningtvättstillsyn sannolikt inte att utnyttjas av inspektionen annat än undantagsvis under mycket speciella förhållanden.

I samband med den utredning om en eventuell tillsyn över mäklar företag som penningtvätsutredningen har föreslagit bör även Fastighetsmäklarinspektionens tillträde till lokaler och andra utrymmen som mäklare använder i sin verksamhet utredas. Om inspektionen skulle ha tillsyn även över mäklar företagen skulle platsbesök med mycket stor sannolikhet införas som en återkommande tillsynsmetod. Fördelarna med ett platsbesök – i förhållande till granskning av kopior av handlingar som har skickats till myndighetens kontor – är framför allt möjligheten att skaffa sig en uppfattning om verksamhetens övergripande struktur, policyer och strategier. Förståelsen av ett IT-systems uppbyggnad och användning kräver normalt handledning på plats. Vissa underlag – såsom bokföring, kvalitetssystemet och rutiner – är ofta av en sådan omfattning att det är bättre att göra urvalet av vilka handlingar som ska ingå i granskningen vid ett platsbesök. Möjligheten för tillsynsobjektet att dölja handlingar, eller att komplettera dokumentation så att krav uppfylls först i efterhand, minskar om granskaren är med när de begärda akterna tas fram. Det personliga mötet skapar dessutom en helt annan möjlighet till dialog om samband, rutiner och eventuella problem, vilket gynnar en ömsesidig förståelse och nytta för både myndigheten och tillsynsobjektet.

18 Nationell samordning av arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism

18.5.6 Rättslig reglering

Fastighetsmäklarinspektionen ställer sig tveksam till utredningens förslag att inrätta den centrala samordningsfunktionen samt utse ansvarig myndighet och vilken myndighetschef som ska vara ordförande genom penningtvättslagen, vilket därigenom kommer att bli riksdagsbundet. Inspektionen anser att det skulle räcka med att detta beslutas av regeringen genom förordning.

2016-05-02

Dnr: 2.5-225-16

18.5.8 Finansiering

Fastighetsmäklarinspektionen avstyrker att anslagen till samordningsorganets gemensamma objekt omfördelas från de samverkande myndigheternas ordinarie budgetar. Inspektionen är redan i dag underfinansierad i förhållande till uppgifterna och kommer inte att klara en nedskärning av anslaget.

24.2.8 Tillsynsmyndigheterna – tillkommande kostnader och finansiering

Fastighetsmäklarinspektionen (s. 644)

Fastighetsmäklarinspektionen vill understryka att det utökade tillsynsansvar som utredningen föreslår att inspektionen ska ha, omfattar de fysiska personer som kommer att registreras som hyresförmedlare till lokaler. På sidan 644 under rubriken "Förändringar i lagstiftningen som påverkar Fastighetsmäklarinspektionen" står det att utredningen föreslår att Fastighetsmäklarinspektionen får ett tillsynsansvar för "företag som förmedlar hyreslokaler". Inspektionen utgår från att det är fråga om en felskrivning.

Detta remissyttrande har beslutats av myndighetschefen Eva Westberg och Emil Cargill-Ek har varit föredragande.

Eva Westberg

Emil Cargill-Ek