

PENNINGTVÄTT

En nationell riskbedömning

30 AUGUSTI 2013

GEMENSAM RAPPORT

Bolagsverket,
Brottsförebyggande rådet,
Ekobrottsmyndigheten,
Fastighetsmäklarinspektionen,
Finansinspektionen,
Kronofogdemyndigheten,
Lotteriinspektionen,
Länsstyrelsen i Stockholms län,
Länsstyrelsen i Västra Götalands län,
Länsstyrelsen i Skåne län,
Revisorsnämnden,
Rikspolisstyrelsen,
Skatteverket,
Sveriges advokatsamfund,
Säkerhetspolisen,
Tullverket, samt
Åklagarmyndigheten

Innehåll

Sammanfattning	3
Uppdraget från regeringen	4
<i>Genomförande av uppdraget</i>	5
Om penningtvätt och varför det är ett problem	7
<i>Begreppet penningtvätt</i>	7
<i>Varför är penningtvätt ett problem?</i>	7
<i>Penningtvättens omfattning</i>	8
Det svenska systemet mot penningtvätt	12
<i>Nuvarande reglering i Sverige</i>	12
Hotbildsanalys	21
<i>Hotbilden</i>	21
<i>Vad säger andra länder om penningtvättsaktiviteter i Sverige?</i>	27
<i>Avslutande kommentarer</i>	27
Sårbarhetsanalys	29
<i>Begreppet sårbarhet</i>	29
<i>Sårbarheter i det svenska systemet</i>	29
<i>Avslutande kommentarer</i>	38
Risikanalys	39
<i>Inledning</i>	39
<i>Risikområden</i>	40
<i>Sekundära risker – penningtvättens vidare konsekvenser</i>	44
<i>Frågan om lägre risk</i>	45
<i>Slutsatser</i>	45
Källförteckning	47
<i>Workshoppar</i>	47
<i>Intervjuer</i>	47
<i>Möten</i>	47
<i>Litteratur m.m.</i>	48
Bilaga 1 - Uppdraget från regeringen	53
Bilaga 2 - Internationella åtaganden	57
<i>Financial Action Task Force (FATF)</i>	57
<i>Europeiska unionen</i>	59

Sammanfattning

Sverige genomför för första gången en samlad bedömning av penningtvättsriskerna inom landet. Penningtvätt är ett allvarligt problem och omsätter sannolikt mångmiljardbelopp årligen. Riskanalysen visar att det behövs fakta om den mer exakta omfattningen, inom vilka sektorer det är mest förekommande och hur det påverkar samhällets olika delar. Analysen ska ligga till grund för en framtida riskbaserad strategi för att motverka riskerna för penningtvätt i Sverige.

Regeringen har gett sexton svenska myndigheter uppdraget att ta fram en nationell bedömning av riskerna med penningtvätt i Sverige. Sveriges advokatsamfund har också deltagit i arbetet. Detta är första gången en sådan bedömning görs på området. Bedömningen ska ligga till grund för den strategi som regeringen ska ta fram för att motverka penningtvätt i Sverige.

Rapporten visar att penningtvätt i Sverige sannolikt är omfattande och omsätter mångmiljardbelopp. Siffran är samtidigt en uppskattning och det finns ett behov av mer fakta om penningtvättsens exakta omfattning, inom vilka sektorer det är mest förekommande och hur det påverkar samhällets olika delar. Rapporten belyser också delar av den svenska lagstiftningen kring penningtvätt som kan behöva ses över.

Av analysen följer att det finns områden i det svenska systemet som kan förbättras för att stärka Sveriges förmåga att effektivt bekämpa penningtvätt. Det rör till exempel att stärka förutsättningar för samarbete mellan det stora antalet aktörer som ansvarar för att motverka penningtvätt. Det behövs också mer fakta om penningtvättshot samt prioritering av penningtvättsbekämpningen relativt andra mål. Att förstå de internationella aspekterna är också en viktig förutsättning för att förstå de nationella riskerna.

Rapporten identifierar också en rad områden som särskilt riskerar att utsättas för penningtvätt. Exempel är kontantintensiva företag, valutaväxlingsföretag samt in- och utförsel av kontanter i Sverige. Riskanalysen identifierar även ett antal särskilt svårbedömda områden där lite är känt om hotbilden, men som kan ha stor betydelse för riskläget. Bland dessa kan nämnas penningtvättsaktiviteter relaterade till fastighetsbranschen och handelsbaserade upplägg.

Penningtvätt är samtidigt ett internationellt problem och Sverige bör dela med sig av resultatet med andra länder för att på så sätt stärka arbetet att motverka penningtvätt både i och mellan länder.

Uppdraget från regeringen

Som ett av 36 medlemsländer i den mellanstatliga organisationen Financial Action Task Force, FATF, ska Sverige följa de reviderade rekommendationer kring penningtvätt och finansiering av terrorism som började gälla i februari 2012. Regeringen har därför gett 16 myndigheter i uppdrag att i samverkan ta fram en nationell bedömning av läget i Sverige.

I februari 2012 antog den mellanstatliga organisationen Financial Action Task Force (FATF) 40 reviderade rekommendationer avseende bekämpning av penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen. Sverige är en av 36 medlemmar i organisationen. I de reviderade rekommendationerna ställs bl.a. krav på att länder ska identifiera, utvärdera och förstå sina penningtvätts- och terrorismfinansieringsrisker. För att detta ska uppnås är länder skyldiga att genomföra en riskbedömning på nationell nivå. Med utgångspunkt från den genomförda riskbedömningen ska länder tillämpa en riskbaserad ansats avseende åtgärder som syftar till att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Varje land ska anta en strategi som är förenlig med slutsatserna i riskbedömningen. Åtgärderna ska vara effektiva och stå i proportion till de risker som finns i landet.

Regeringen har den 29 november 2012 gett följande myndigheter uppdraget att i samverkan ta fram en nationell bedömning av penningtvättsrisker och finansiering av terrorism i Sverige.

- Bolagsverket,
- Brottsförebyggande rådet,
- Ekobrottsmyndigheten,
- Fastighetsmäklarinspektionen,
- Finansinspektionen,
- Kronofogdemyndigheten,
- Lotteriinspektionen,
- Länsstyrelsen i Stockholms län,
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län,
- Länsstyrelsen i Skåne län,
- Revisorsnämnden,
- Rikspolisstyrelsen,
- Skatteverket,
- Säkerhetspolisen,
- Tullverket, och
- Åklagarmyndigheten.

Sveriges advokatsamfund omfattas inte av det aktuella regeringsuppdraget men har valt att delta i arbetet då de är tillsynsorgan enligt lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen).

Finansinspektionen har fått i uppdrag att samordna arbetet. Den nationella bedömningen av penningtvättsrisker ska rapporteras till Finansdepartementet senast den 30 augusti 2013. Motsvarande riskbedömning avseende finansiering av terrorism ska rapporteras senast den 28 mars 2014.

Regeringens beslut har bilagts denna rapport (bilaga 1).

I denna rapport lämnar myndigheterna samt Sveriges advokatsamfund sin gemensamma bedömning av Sveriges penningtvättsrisker.

Detta är första gången Sverige genomför en nationell riskbedömning på området. Bedömningen ska sedan ligga till grund för en riskbaserad strategi för att motverka riskerna för penningtvätt i Sverige.

GENOMFÖRANDE AV UPPDRAGET

Riskbedömningen består dels av en beskrivning av det svenska systemet för att motverka penningtvätt, dels av en hotbildsanalys. Baserat på dessa har de deltagande myndigheterna och Sveriges advokatsamfund genomfört en sårbarhetsanalys som belyser de aktuella förutsättningarna för att hindra eller försvåra penningtvätt i Sverige. Med utgångspunkt i de identifierade hoten och sårbarheterna har därefter riskerna för penningtvätt analyserats.

De deltagande myndigheterna samt Sveriges advokatsamfund, som valt att delta på frivillig basis, har genomfört arbetet i nära samverkan. Sammanlagt har tolv workshoppar och fem möten hållits där företrädare från samtliga deltagande myndigheter och Sveriges advokatsamfund har varit representerade. Vi använder därför vi-form i rapporten. Samtliga myndigheter och Sveriges advokatsamfund har också i allt väsentligt ställt sig bakom analysen och slutsatserna. Skilda uppfattningar i enskildheter och beträffande formuleringar har förekommit utan att detta har behövt komma till uttryck i något särskilt yttrande.

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har bidragit med metodutvecklings- och analysstöd.

Inom ramen för arbetet har det även förts diskussioner med de fyra största svenska bankerna¹, Riksbanken, Riksgälden, ett flertal branschorganisationer² samt fastighetsmäklarföretag³.

Studiens upplägg följer de anvisningar som lämnas av Financial Action Task Force (FATF) i vägledningsdokumentet ”National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment”.⁴ Dessa anvisningar är dock allmänt hållna och det har därför varit nödvändigt med vissa modifieringar.

De metodologiska principer som ligger bakom FOI:s metodik FORSA⁵ är närvarande i detta arbetsupplägg även om arbetssättet har anpassats något till ämnet för denna riskbedömning och uppdragets tidsramar.⁶

1 Skandinaviska Enskilda Banken AB (publ), Svenska Handelsbanken AB (publ), Nordea Bank AB (publ) och Swedbank AB (publ).

2 Finansbolagens förening, Fondbolagens förening, Svenska försäkringsförmedlarnas förening, Svenska fondhandlareföreningen, Svenska bankföreningen, Sparbankernas riksförbund, Svensk försäkring och Mäklarsamfundet.

3 ERA Sverige, HusmanHagberg AB, LRF konsult AB, Länsförsäkringar Fastighetsförmedling AB, Svensk Fastighetsförmedling Aktieföretag.

4 FATF (2013)

5 FORSA står för FOI:s RSA-modell, där ”RSA” står för risk- och sårbarhetsanalys. Det är ett arbetssätt som har utvecklats för att analysera samhällsrisiker av olika slag med visst fokus på extremhändelser och krisberedskap.

6 FORSA är särskilt lämpat för att identifiera åtgärder som förbättrar förmågan till kontinuerlig funktion hos ett system. Penningtvätt stör i liten utsträckning systemfunktion, utan problemet ligger snarare i användning av systemen på

Studien baseras på två delar: systembeskrivning och hotbildsanalys, där den senare gett visst underlag för att prioritera inriktningen av den förra. Förekomsten av bedömda allvarliga hot har lett till att systemdelar som kan kopplas till dessa hot har studerats närmare. Riskbedömningen är till största del en s.k. top-down-analys⁷ där systembeskrivningen är den viktigaste delen.

Från systembeskrivningen och hotbildsanalysen har det producerats en sårbarhetsanalys vilken belyser de aktuella förutsättningarna för att hindra eller försvåra penningtvätt i Sverige. Hotbildsanalysen har i detta läge framför allt bidragit med vilka hoten är – penningtvättens möjliga former om man så vill – och bara delvis med deras intensitet eller omfattning. Frågan har sedan varit om systemet förmår att upptäcka, hindra eller på andra sätt motverka dessa former av penningtvätt. Brister i sådana förmågor har benämnts som sårbarheter.

Sårbarhetsanalysen och den slutgiltiga hotbildsanalysen, som innehåller sådant som bedömd omfattning och vilka aktörer som ligger bakom vissa penningtvättshot, har därefter använts som underlag för riskanalysen. Allvarligheten, påvisad eller möjlig, hos hot och sårbarheter har tagits i beaktande och resulterat i en förteckning över områden som kan kräva åtgärder för att minska risken för penningtvätt i Sverige. Även penningtvättens vidare konsekvenser har beaktats.

önskade sätt.

7 I en bottom-up-analys får i stället hotbildsanalysen styra mer, något som kan vara lämpligt om kunskapen om hoten är mycket god. Med den begränsade kunskap som finns om den svenska hotbilden bedömdes top-down-analysen vara den mer framkomliga och användbara av de två.

Om penningtvätt och varför det är ett problem

Det finns ingen allmänt vedertagen definition av penningtvätt och i Sverige finns det inte heller något brott som heter penningtvätt. Penningtvätt är alltid kopplat till andra brott. Det är svårt att sätta en siffra på omfattningen av penningtvätt i Sverige. Bedömningen är att det rör sig om mångmiljardbelopp, vilket får stöd från internationella studier och uppskattningar av hur stora belopp som kommer till genom brott i Sverige.

En viktig utgångspunkt när man talar om penningtvätt är vad man lägger i begreppet. Det finns i dag ingen allmänt vedertagen definition av penningtvätt och det råder olika meningar om vad begreppet innebär. Innebörden varierar beroende på i vilket sammanhang och i vilket syfte begreppet används.

BEGREPPET PENNINGTVÄTT

Av central betydelse för arbetet med att ta fram en nationell riskbedömning av riskerna för penningtvätt i Sverige blir hur man väljer att definiera begreppet penningtvätt. Valet av definitionen blir viktig för analysen gällande hot och sårbarheter, vilket i sin tur får direkt påverkan på vilka risker för penningtvätt som identifieras. I direktiven till 2010 års penningtvättsutredning⁸ anges att med penningtvätt i allmänhet ska förstås åtgärder som syftar till att dölja eller omsätta vinning av brottslig verksamhet. I avsaknad av närmare direktiv om begreppets innebörd i detta regeringsuppdrag har vi inom ramen för den nationella riskbedömningen valt att använda penningtvättslagens definition av penningtvätt. I penningtvättslagen definieras penningtvätt på följande sätt:

Sådana åtgärder a) med brottsligt förvärvad egendom, som kan medföra att egendomens samband med brott döljs, att den brottslige får möjlighet att undandra sig rättsliga påföljder eller att återanskaffandet av egendomen försvåras, samt sådana åtgärder som innefattar förfogande över och förvärv, 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.

Definitionen är utformad i enlighet med FATF:s rekommendationer och bestämmelserna i Europeiska Unionens penningtvättsdirektiv. I denna rapport kallar vi aktiviteter som fångas upp av definitionen som den formuleras i penningtvättslagen för penningtvätt.

VARFÖR ÄR PENNINGTVÄTT ETT PROBLEM?

För att förstå varför penningtvätt är ett problem är det viktigt att förstå motiven för penningtvätt och penningtvättens konsekvenser. Penningtvätt är alltid kopplat till ett vinstgenererande brott. Det kan t.ex. röra sig om pengar från skattebrott, bokföringsbrott, narkotikabrott, människosmuggling, bedrägerier eller rån. Vinstgenerering är det huvudsakliga målet med många typer av brottslighet och tillgången till kapital är i

8 SOU 2012:12

många fall även väsentlig för att kriminella ska kunna upprätthålla sin kriminalitet.⁹

Det finns få internationella studier som går på djupet och närmare berör konsekvenser av penningtvätt. Det förekommer ofta uttalanden om att det är viktigt att bekämpa penningtvätt för att exempelvis skydda det finansiella systemet, bekämpa organiserad brottslighet eller beröva kriminella deras brottsvinster, dock utan att närmare förklara varför.

FATF menar att penningtvätt kan få omfattande negativa konsekvenser för ett lands säkerhet och rykte samt att det kan få både direkt och indirekt påverkan på ett lands ekonomi.¹⁰ FATF understryker att det är viktigt att förstå konsekvenserna av penningtvätt och hänvisar till en nederländsk rapport från 2006 där 24 effekter av penningtvätt (nedan nämnda konsekvenser) sammanfattas.¹¹

Den nederländska rapporten är en av få studier som på allvar försökt sig på en bevisbaserad konsekvensanalys. Sammanfattningen baseras på en genomgång av en stor mängd internationella litteraturstudier. Litteraturgenomgången visade dock att endast ett fåtal studier har försökt att empiriskt mäta några av konsekvenserna av penningtvätt. Övriga studier baserades på resonemang kring vad som skulle kunna hända. I rapporten delas konsekvenserna upp i direkta (och kortsiktiga) konsekvenser av brott och indirekta (såväl kort- som långsiktiga) konsekvenser. De indirekta konsekvenserna delas upp i ekonomiska, sociala och politiska konsekvenser. Ytterligare en uppdelning som görs är vilken del av samhället som bedöms påverkas; den finansiella sektorn, den offentliga och monetära sektorn och slutligen den reala sektorn, som bl.a. innefattar påverkan på den reala ekonomin och de sociala effekterna av brottslighet.

PENNINGTVÄTTENS OMFATTNING

Några mer exakta uppskattningar av penningtvättens omfattning i Sverige eller internationellt finns inte och kan heller inte presenteras inom ramen för detta arbete. En uppskattning som tidigare nämnts är att det tvättas 130 miljarder kronor i Sverige årligen, men i avsaknad av en utförlig beskrivning av dess metodologi är beräkningens trovärdighet svår att bedöma.¹²

Flera internationella organisationer, däribland FATF, har drivit projekt för att uppskatta hur mycket pengar och andra tillgångar som tvättas internationellt. Det är dock svårt, om inte omöjligt, att med någon exakthet fastställa penningtvättens omfattning. Detta inte minst eftersom innebörden av begreppet penningtvätt varierar mellan länder. De flesta är dock överens om att det rör sig om mycket stora summor.

IMF uppskattade år 1998 värdet av tvättade pengar internationellt till mellan två och fem procent av världens totala bruttonationalprodukt (BNP).¹³ Det är en uppskattning som många ofta återkommer och refererar till. I en rapport från Förenta Nationernas organ mot brott och narkotika (United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) år 2011 uppskattades vinster från brott internationellt motsvara 3,6 procent av

9 FATF (2013), s. 25–26

10 FATF (2013), s. 25–26

11 Unger et al. (2006), s. 82–94, och 99–102

12 FATF (2006), s. 4. Finansinspektionen (2006), s. 4

13 IMF (1998)

den globala BNP:n (2,3 - 5,5 procent) varav 2,7 procent av den globala BNP:n (2,1–4,0 procent) uppskattas tvättas genom det finansiella systemet.¹⁴ Omräknat till svenska förhållanden skulle detta motsvara vinning från brott om 128 miljarder kronor under år 2012, varav 96 miljarder kronor då skulle ha tvättats inom det finansiella systemet.¹⁵ Osäkerhetsmarginalen för denna typ av beräkningar och uppskattningar är dock betydande, inte minst på grund av stora variationer mellan länder.

I en studie genomförd av två ekonomer vid Riksbanken uppskattades skuggekonomin storlek ha ökat från 3,8 till 6,5 procent av BNP från 1990 till 2004.¹⁶ Denna uppskattning kan ge en fingervisning om problemets omfattning, men givet förändringar över tid och att definitionen av skuggeekonomi delvis skiljer sig från vinning från brott, lämpar sig denna metod inte för att uppskatta omfattningen av penningtvätt i dag.¹⁷

Ett annat sätt att uppskatta problemets omfattning kan vara att studera den brottslighet som skapar vinster. Denna analys är dock förenad med vissa svårigheter eftersom Sverige saknar officiell statistik avseende brottsvinster (och förverkanden) och det inte heller finns någon samlad uppskattning av den totala summan av vinster som genereras från brottslighet i Sverige. Vi har dock, baserat på brottsutredande myndigheters rapporter om ekonomisk brottslighet och andra typer av vinstgenererande brottslighet, gjort en ansats till att sammanställa de brott som bedöms generera de mest omfattande brottsvinsterna i Sverige.

En betydande källa, kanske den främsta, till vinning från brott i Sverige är skatteundandragande. Skatteverket tog 2007 fram den så kallade skattefelskartan. Den visade på ett totalt skattefel på 133 miljarder kronor, varav ungefär hälften, eller 66 miljarder kronor, hänfördes till området svart arbetskraft.¹⁸ Skattefelet rörande punktskatter uppskattas till ca 4 miljarder kronor årligen.¹⁹ Handeln med obeskattade cigaretter uppskattades år 2012 omfatta 11,2–14,5 procent av marknaden i Sverige, motsvarande en skatteförlust om 1,4–1,8 miljarder kronor.²⁰ År 2011 uppskattades punktskattebrott med alkohol ha genererat åtminstone 100 miljoner kronor i vinst.²¹ Ekonomistyrningsverket har uppskattat att avsiktliga brott med assistansersättning år 2010 omfattade drygt en mil-

14 UNODC (2011), s. 7

15 Baserat på Sveriges BNP för 2012 (3 555 miljarder kronor, ekonomifakta.se) multiplicerat med 0.036 respektive 0.027.

16 Guibourg & Segendorf (2007), s. 9–10

17 Begreppet skuggeekonomi definieras i studien som icke-registrerade ekonomiska transaktioner (Guibourg & Segendorf 2007, s. 2). Studien mäter efterfrågan på kontanter i relation till den formella ekonomins storlek och uppskattar andelen av transaktioner i kontanta medel som aldrig registreras genom exempelvis inbetalning av skatt. En stor andel av dessa transaktioner omfattar kriminella affärer, men metoden fångar även upp vissa lagliga transaktioner och förmår inte mäta brott som sker med kontoförda medel. Detta medför att studien inte bör tolkas som en skattning av omfattningen av vinning från brott.

18 Skatteverket (2008), s. 60–62. Skattefelet är skillnaden mellan den skatt som skulle ha blivit fastställd om alla skattskyldiga redovisade alla sina verksamheter och transaktioner korrekt och den skatt som i praktiken fastställs efter Skatteverkets kontrollinsatser.

19 Skatteverket (2011), s. 20

20 HUI (2012), s. 19–21

21 Finanspolisen (2012), s. 18. Hur denna skattning gjorts är dock mindre tydligt än för den studie som genomfördes av HUI.

jord kronor.²² Även momsbedrägerier misstänks generera betydande brottsvinster.²³

De vanligast förekommande ekonomiska brotten²⁴ som begås inom näringsverksamhet är skattebrott och bokföringsbrott.²⁵ Oredovisade intäkter och svartarbete är vanliga exempel på ekonomiska brott som ofta förekommer i branscher där man hanterar mycket kontanter, exempelvis restaurang-, taxi-, städ- och frisörbranschen. Även inom bygg- och anläggningsbranschen har ekonomisk brottslighet uppmärksamats i betydande omfattning.

Brottsvinster från traditionell organiserad brottslighet som narkotikabrott, våldsbrott, stöld eller rån bedöms vara avsevärt lägre i jämförelse med vinster från ekonomisk brottslighet. Statistiska Centralbyrån har uppskattat att narkotikamarknadens storlek i Sverige år 2001 var 2,3 miljarder kronor.²⁶ Det kan i detta sammanhang noteras att UNODC år 2011 uppskattade att brottsvinster genererade från narkotikahandel på ett globalt plan omfattar ca tjugo procent av alla brottsvinster.²⁷

Tillgänglig statistik över de mest vinstgenererande brotten i Sverige pekar på att den ekonomiska brottsligheten skapar de i särklass högsta brottsvinsterna.

En annan viktig faktor i sammanhanget är i vilken omfattning vinster från brott begångna utomlands tvättas i Sverige, något vi också saknar uppgifter om. En möjlig metod vid kommande studier av penningtvätt i Sverige skulle vara att utvärdera ”The Walker Gravity Model”.²⁸ Modellen används för att skatta penningtväftsflöden till och från olika länder och skulle eventuellt kunna belysa frågan om Sveriges roll internationellt. En parameter i modellen är att mäta hur attraktiv en jurisdiktion är för penningtväftsaktiviteter i relation till en annan (och även samma) jurisdiktion.

Några parametrar som driver upp attraktivitet, och som stämmer in på Sverige, är hög BNP per capita, omfattande finanssektor och låga korruptionsnivåer. I Unger et al:s²⁹ beräkning avseende Nederländerna bedöms Sverige ha en attraktionspoäng mellan 11 och 12 – i nivå med bl.a. USA, Japan och Malta. I topp återfinns Luxemburg på drygt 55 och Schweiz strax över 25. Många utvecklingsekonomier ligger nära noll. Något som kan vara värt att notera är att beräkningsmodellen skattade att Nederländerna (med parametervärden som inte är så långt ifrån Sveriges och mellan 13 och 15 i attraktivitet relativt sig själv) hade ett inflöde

22 ESV (2011), s. 155

23 Skatteverket (2008)

24 Ekonomisk brottslighet är ett samlingsbegrepp för flera olika typer av brott. Till ekonomisk brottslighet räknas till exempel bokföringsbrott, olika typer av skattebrott, förskingring, insiderbrott, trolöshet mot huvudman och mutbrott.

25 Bokföringsbrott är dock inget vinningsbrott utan ett stödbrott till skattebrottet som är en form av vinningsbrott.

26 SCB (2005), s. 39. Förändringar i priser och konsumtionsmönster medför dock att en motsvarande uppskattning med stor sannolikhet skulle se annorlunda ut i dag. Som Brå senare noterat så motsvarar inte narkotikamarknadens storlek narkotikadistributörens vinster, eftersom denna typ av brottslighet även medför omfattande kostnader. Brå (2007c), s. 10, 142ff.

27 UNODC (2011), s. 7

28 Se t.ex. Walker, J. & Unger B. (2009)

29 Unger et al. (2006)

av svarta medel som var ca fem gånger större än de inhemska brottsvinster som bedömdes tvättas i landet – ca 20 miljarder euro mot ca 4 miljarder euro – och att mer än 50 procent av de inhemska brottsvinsterna, eller ca 4–5 miljarder euro, fördes ut ur landet.

Utifrån det material som finns tillgängligt gör vi bedömningen att penningtvätt i Sverige involverar mångmiljardbelopp. De internationella studier som finns på området talar också för detta och det finns inga skäl som talar för att Sverige skulle vara avsevärt annorlunda än andra länder. Också uppskattningar av brottsvinster genererade i Sverige talar för detta. Härtill kommer att Sverige kan utnyttjas för penningtvätt av brottsvinster genererade i andra länder eller som ett transitland.

Det svenska systemet mot penningtvätt

Den svenska penningtvättsbekämpningen innefattar tiotusentals privata aktörer, många myndigheter som lyder under flera olika departement, och en reglering som består av dels straffrättsliga regler, dels administrativa regler. Det finns reglerade nationella samarbeten, exempelvis arbetet inom ramen för samordningsorganet. Även internationella samarbeten förekommer på olika områden och i olika omfattning. Tillsammans utgör dessa komponenter det svenska systemet mot penningtvätt.

NUVARANDE REGLERING I SVERIGE

Det svenska regelverket för åtgärder mot och bekämpning av penningtvätt består av dels administrativa regler, dels straffrättsliga regler. De administrativa reglerna är i huvudsak av förebyggande karaktär. Bestämmelserna syftar till att motverka att penningtvättsaktiviteter kan genomföras och förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt. Den straffrättsliga regleringen syftar i huvudsak till att bestraffa den som har utfört penningtvättsaktiviteter och att förverka brottsutbyten, men den har även ett preventivt syfte, att avskräcka från att begå brott.

Administrativ reglering

Den administrativa regleringen i Sverige bygger på det tredje penningtvättsdirektivet. Direktivet kräver bindande reglering i medlemsstaterna. Genom direktivet infördes en väsentlig förändring i jämförelse med tidigare regler genom att ett riskbaserat förhållningssätt introducerades. Detta innebär något förenklat att den enskilde verksamhetsutövaren ska anpassa sina åtgärder utifrån risken för penningtvätt i den egna verksamheten.

Det tredje penningtvättsdirektivet implementerades i Sverige genom penningtvättslagen som trädde ikraft den 15 mars 2009, genom förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättsförordningen) samt genom tillsynsmyndigheternas föreskrifter.

Penningtvättslagens syfte är att förhindra att finansiell, och annan näringsverksamhet, utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

I 1 kap. 2–4 §§ penningtvättslagen anges vilka fysiska och juridiska personer som omfattas, nämligen de som driver:

- bank- eller finansieringsrörelse,
- livförsäkringsrörelse,
- viss annan finansiell verksamhet,
- försäkringsförmedling,
- verksamhet med utgivning av elektroniska pengar,
- fondverksamhet,
- verksamhet som fastighetsmäklare,
- verksamhet för kasinospel,
- verksamhet som godkänd eller auktoriserad revisor eller registrerat revisionsbolag,
- yrkesmässig verksamhet som avser bokföringstjänster eller revisionstjänster,
- verksamhet som skatterådgivare,

- yrkesmässig verksamhet som advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå (endast för vissa angivna tjänster),
- yrkesmässig verksamhet som annan oberoende jurist (endast för vissa angivna tjänster),
- yrkesmässig verksamhet till den del verksamheten avser vissa typer av angivna tjänster,
- yrkesmässig handel med varor till den del verksamheten avser försäljning mot kontant betalning som uppgår till minst ett belopp som motsvarar 15 000 euro,
- verksamhet att som betalningsinstitut tillhandahålla betaltjänster enligt lagen om betaltjänster samt verksamhet att tillhandahålla betaltjänster som betaltjänstombud.

I fråga om några verksamheter (främst bank-, finansierings-, livförsäkrings- och fondverksamhet) gäller lagen även filialer i Sverige till utländska juridiska personer med huvudkontor i utlandet.

I penningtvättslagen regleras en rad åtgärder som en verksamhetsutövare ska vidta för att minska risken för att den egna verksamheten utnyttjas för penningtvätt. Dessa åtgärder kan i huvudsak hänföras till:

- åtgärder för kundkännedom och rapportering av misstänkta transaktioner,
- registerhållning, samt
- rutiner, utbildning och skydd av anställda samt förbud mot förbindelser med brevlådebanker.

En verksamhetsutövare ska bl.a. genomföra en riskbaserad kundkännedom innan en affärsförbindelse etableras eller en enstaka transaktion över ett visst tröskelbelopp genomförs (vid misstanke om penningtvätt ska åtgärder vidtas oavsett tröskelbelopp). Om kundkännedom inte uppnås får inte affärsförbindelsen etableras eller transaktionen genomföras. Verksamhetsutövaren ska fortlöpande följa pågående affärsförbindelser. Handlingar som ligger till grund för kundkännedomen ska bevaras.

Verksamhetsutövaren ska granska transaktioner för att kunna upptäcka sådana som den misstänker eller har skälig grund att misstänka utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Om misstanke efter en närmare analys kvarstår ska uppgifter om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt utan dröjsmål lämnas till Rikspolisstyrelsen. Verksamhetsutövaren får inte röja för kunden eller någon utomstående att en granskning har genomförts eller att uppgifter har lämnats (meddelandeförbudet). Som huvudregel ska verksamhetsutövaren avstå från att utföra misstänkta transaktioner.

Verksamhetsutövaren ska även ha riskbaserade rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism, svara för att de anställda fortlöpande får den information och den utbildning som behövs, samt ha rutiner och vidta de åtgärder i övrigt som behövs för att skydda anställda från hot eller fientliga åtgärder.

Tillsynsmyndigheternas föreskrifter samt Advokatsamfundets vägledning

Med stöd av 18 § penningtvättsförordningen har Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen samt länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län utfärdat föreskrifter på området. Revisorsnämnden har utfärdat föreskrifter med stöd av revi-

sorslagen (2001:883) och förordningen (1995:665) om revisorer. Revisorsnämnden hänvisar i dessa föreskrifter till god revisorssed på området. Innehållet i denna sed kommer bl.a. till uttryck i branschorganisationen FAR:s uttalande EtikU 11 Medlemmarnas tillämpning av lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Sveriges advokatsamfund har utarbetat promemorian Vägledning om lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (version 2). Vägledningen är tänkt att fungera dels som en introduktion till penningtvättslagstiftningen, dels som en hjälp i vissa frågor av praktisk och handläggningsmässig natur.

Tullkontroll av kontanta medel

Bestämmelser om anmälningsplikt för kontanta medel finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1889/2005 av den 26 oktober 2005 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur gemenskapen. Enligt förordningen ska kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro anmälas skriftligt eller elektroniskt. I Sverige regleras tullkontroll av kontanta medel i tullagen (2000:1281) 7 a kap.

Straffrättslig reglering

De grundläggande straffrättsliga bestämmelserna finns i 9 kap. 6–7 a §§ brottsbalken. Det finns inte något brott som heter penningtvätt. Penningtvätt är kriminaliserat som penninghäleri och penninghäleriförseelse. Penningtvättsåtgärder kan också vara möjliga att bestraffa enligt andra straffbestämmelser som exempelvis häleri eller skyddande av brottsling.³⁰ Enligt svensk lag straffas inte den som begått förbrottet särskilt för penninghäleri eller annat brott som innebär penningtvätt. Sverige har således inte kriminaliserat ”självtvätt”, till skillnad från vissa andra länder. Den straffbara gärningen är då i stället det underliggande brottet, exempelvis bedrägeri. Detta innebär att de åtgärder som en gärningsman vidtar för att själv tvätta vinsterna från ett brott inte omfattas i penninghäleridomar.

Även i penningtvättslagen återfinns en straffrättslig bestämmelse gällande penningtvätt. Enligt 7 kap. 1 § penningtvättslagen döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet åsidosätter gransknings- eller uppgiftsskyldigheten, eller bryter mot meddelandeförbudet, till böter.

Eventuellt kommande förändringar

Regeringen beslutade i augusti 2010 att uppdra åt en särskild utredare att se över kriminaliseringen av penningtvätt och vissa därmed sammanhängande frågor. Utredningen, som antog namnet 2010 års penningtvättsutredning, överlämnade i mars 2012 betänkandet Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud, SOU 2012:12. Utredningens förslag omfattar bl.a. ändringar i kriminaliseringen av penningtvätt, förverkande av egendom som varit föremål för penningtvätt och dispositionsförbud av misstänkta transaktioner.

Svenska myndigheter m.fl. med uppgifter att bekämpa penningtvätt

Flera av departementen inom Regeringskansliet har uppgifter inom området för bekämpning av penningtvätt. Under departementen sorterar ett stort antal myndigheter som direkt eller indirekt tilldelats uppgifter på området eller som på annat sätt berörs av frågor relaterade till bekämpning av penningtvätt. Dessa kan primärt grupperas som tillsynsmyndigheter respektive brottsutredande myndigheter. Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Revisorsnämnden, Lotteriinspektio-

30 SOU 2012:12, 51f

nen och de tre Länsstyrelserna i storstadslänen samt Sveriges advokatsamfund ansvarar för tillsynen enligt penningtvättslagen. De myndigheter som primärt ansvarar för uppgifter kopplade till brottsutredande verksamhet är Rikspolisstyrelsen (där Finanspolisen och Säkerhetspolisen ingår), Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Skatteverket och Tullverket.

Det finns emellertid flera andra myndigheter som är av särskilt intresse inom området. Det kan röra sig om antingen myndigheter som har särskilda penningtvättsrelaterade uppgifter, som Bolagsverket, eller myndigheter som bedriver verksamhet där penningtvätsfrågor antingen direkt eller indirekt kan aktualiseras som t.ex. Kronofogdemyndigheten.

Vissa myndigheters eller organs ansvar på området är mer eller mindre tydligt definierat i lag eller annan författning, som tillsynsmyndigheternas uppgifter. Andra myndigheter har ett mer generellt ansvar som inbegriper arbete relaterat till penningtvätsaktiviteter, dock utan närmare instruktion, exempelvis Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Det finns också ett antal myndigheter där riksdagen eller regeringen inte genom lag, annan författning eller motsvarande (t.ex. regleringsbrev), meddelat något särskilt uppdrag eller annan instruktion på penningtvättsområdet. Till dessa senare myndigheter hör exempelvis Skatteverket och Kronofogdemyndigheten.

Inom ramen för detta arbete har vi begränsat urvalet av myndigheter till de som omfattas av regeringsuppdraget samt Sveriges advokatsamfund. Nedan följer en översiktlig genomgång av dessa myndigheters uppdrag i stort och deras arbete på penningtvättsområdet mer specifikt. Vi har valt att gruppera myndigheterna efter deras verksamhets primära tillhörighet som tillsynsmyndighet eller brottsutredande verksamhet. De som inte kan räknas till någon av dessa kategorier har vi sorterat under rubriken övriga.

Tillsynsmyndigheter

Både i FATF:s rekommendationer och i Europeiska unionens penningtvättsdirektiv finns bestämmelser om att aktörer som omfattas av regleringen, både finansiella och icke-finansiella, ska stå under tillsyn. Tillsynsmyndigheten eller självreglerande organ, där sådana är tillåtna, ska kunna ingripa mot en aktör som inte lever upp till regelverkens krav.

I Sverige har tillsynen över de verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättslagen delats upp mellan sju myndigheter och ett självreglerande organ. Sammanlagt finns det ca 27 000³¹ verksamhetsutövare som står under tillsyn i dag. Vissa av dessa aktörer omfattas dock endast till den del verksamheten avser vissa i lagen utpekade tjänster. Vidare bör observeras att denna siffra inte inkluderar de företag eller personer som olovligen driver tillstånds- eller anmälningspliktig verksamhet.

Nedan följer en genomgång av tillsynsmyndigheternas och Sveriges advokatsamfunds generella ansvarsområde samt tillsynsansvar gällande penningtvättslagen.

Fastighetsmäklarinspektionen lyder under Justitiedepartementet och är den myndighet som prövar ansökningar om, registrering av, utövar tillsyn över, samt avgör frågor om disciplinära åtgärder mot fastighetsmäklare. Vad gäller åtgärder mot penningtvätt så har Fastighetsmäklarinspektionen ansvar för tillsynen över de registrerade

31 Siffran baseras på uppgifter från de myndigheter som har tillsyn av efterlevnaden av penningtvättslagen samt Sveriges advokatsamfund, mars 2013.

fastighetsmäklarna, och har ca 6 500 tillsynsobjekt som omfattas av penningtvättslagen. Tillsynsverksamheten grundas i många fall på anmälningar från konsumenter, men Fastighetsmäklarinspektionen tar även egna initiativ till granskningar. Sedan den 1 december 2010 har Fastighetsmäklarinspektionen haft en tillfällig tillsynspolicy som innebär att myndigheten i majoriteten av tillsynsärendena granskar vilka åtgärder fastighetsmäklaren har vidtagit för att uppnå kundkännedom. Tillsynspolicyn är nu en del av den vanliga tillsynsverksamheten. Fastighetsmäklarinspektionen informerar löpande om penningtvätt, bl.a på myndighetens webbplats. Myndigheten har två tillsynshandläggare som är specialiserade på penningtvätt

Finansinspektionen lyder under Finansdepartementet och ansvarar för regelgivning, tillståndsprovning och tillsyn för finansiella marknader och finansiella företag. Finansinspektionen ska bl.a. bidra till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system. Vad gäller åtgärder mot penningtvätt omfattar Finansinspektionens tillsyn de verksamhetsutövare som driver följande verksamheter: bank- eller finansieringsrörelse, livförsäkringsrörelse, viss annan finansiell verksamhet, försäkringsförmedling, verksamhet med utgivning av elektroniska pengar, fondverksamhet samt vissa verksamheter med att tillhandahålla betaltjänster enligt lagen om betaltjänster. Finansinspektionen har ca 4 000 tillsynsobjekt som omfattas av penningtvättslagen och disponerar uppskattningsvis tre till fyra årsarbetskrafter för penningtvättstillsyn. Tillsynen har, liksom övrig tillsyn vid Finansinspektionen, en riskbaserad utgångspunkt. Tillsynsinsatserna kan vara långsiktigt planlagda, eller mer händelsestyrda utifrån signaler om brister i regel efterlevnad eller misstänkt penningtvätt. Förutom operativa tillsynsinsatser, som undersökningar av enskilda företag, ger Finansinspektionen information och för dialog med branschen. Finansinspektionen samordnar även den nationella penningtvättstillsynen som olika myndigheter bedriver, samt deltar i internationellt arbete inom exempelvis den europeiska arbetsgruppen Anti-Money Laundering Committee (AMLC) och FATF.

Lotteriinspektionen lyder under Finansdepartementet och är den myndighet som ska säkerställa att den svenska spelmarknaden är laglig, säker och tillförlitlig. Myndigheten ska bl.a. verka för en sund och säker spelmarknad samt bidra till ett minskat utbud av olagliga spel och lotterier. Vad gäller åtgärder mot penningtvätt så har Lotteriinspektionen ansvar för tillsynen över kasinospel. Myndigheten har ett tillsynsobjekt som omfattas av penningtvättslagen, Casino Cosmopol, som är ett dotterbolag till Svenska Spel och driver de fyra svenska kasinona. Lotteriinspektionens två kasinohandläggare är de som i första hand ansvarar för penningtvättstillsynen. Dessa bistås dock av en operativ chef och myndighetens jurister. Tillsynen fokuserar på Casino Cosmopols interna arbetsbeskrivningar och på de transaktioner som genomförs på kasinona.

Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län lyder under Socialdepartementet och är statliga myndigheter som ska utgöra en länk mellan medborgare och kommuner å ena sidan och regering, riksdag och centrala myndigheter å andra sidan. Vad gäller åtgärder mot penningtvätt så delar de tre länsstyrelserna på tillsynsansvaret för de verksamhetsutövare som driver yrkesmässig verksamhet som avser bokföringstjänster eller revisionstjänster (som inte omfattas av Revisorsnämndens tillsyn), verksamhet som skatterådgivare, yrkesmässig verksamhet som annan oberoende jurist (för vissa i penningtvättslagen

utpekade tjänster), yrkesmässig verksamhet till den del verksamheten avser vissa i penningtvättslagen utpekade tjänster (exempelvis bildande av bolag) och yrkesmässig handel med varor till den del verksamheten avser försäljning mot kontant betalning som uppgår till minst ett belopp som motsvarar 15 000 euro. Uppdelningen av verksamhetsutövarna mellan länsstyrelserna utgår från var verksamhetsutövaren har sitt säte. Länsstyrelserna har ca 5 500 registrerade tillsynsobjekt som omfattas av penningtvättslagen. Länsstyrelsen i Stockholms län ansvarar för tillsynen av utländska företag med filialer i Sverige.

Länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götaland har tillsammans uppskattningsvis motsvarande åtta heltidstjänster inriktade på penningtvättstillsyn.

Tillsynsarbetet består huvudsakligen av att sprida information om regelverket till tillsynsobjekten och till potentiella tillsynsobjekt, informationsinsatser, vandelsprövningar, skrivbordsundersökningar samt tillsynsbesök för att kontrollera tillsynsobjektens regel efterlevnad.

Revisorsnämnden lyder under Justitiedepartementet och verksamheten syftar till att upprätthålla förtroendet för revisorers verksamhet och för auktorisationssystemet. Revisorsnämnden bedriver tillsyn, handlägger frågor om auktorisation och godkännande av revisorer samt registrering av revisionsbolag, anordnar revisorsexamen samt prövar frågor om disciplinära åtgärder. Revisorsnämndens tillsyn enligt penningtvättslagen avser verksamhet som godkänd eller auktoriserad revisor eller registrerat revisionsbolag. Revisorsnämnden har ca 4 000 tillsynsobjekt. Samtliga dessa omfattas av penningtvättslagen. Vid myndigheten arbetar sex juristhandläggare och sex auktoriserade eller godkända revisorer. Det ingår i deras arbete att i tillsynen fortlöpande uppmärksamma frågor om penningtvätt. I de periodiskt återkommande kvalitetskontrollerna ingår att granska att tillsynsobjekten på företagsnivå har system och interna rutiner för att hantera penningtväftsfrågor.

Sveriges advokatsamfund är en självständig privaträttslig organisation som utövar myndighetsuppgifter inom ramen för sin offentligrättsliga verksamhet. Advokatsamfundet reglerar och utövar tillsyn över advokatväsendet självständigt och utan statlig eller annan extern inblandning. Vad gäller åtgärder mot penningtvätt så är Advokatsamfundet ansvarig för tillsynen över ca 5 300 advokater och ca 1 850 biträdande jurister på advokatbyrå. Dessa omfattas dock endast av penningtvättslagen om de utför vissa i lagen utpekade tjänster. Advokatsamfundet bedriver en aktiv tillsyn i fråga om efterlevnaden av penningtvättslagstiftningen. Tillsynen initieras såväl på förekommen anledning som på diskretionära grunder. Det är i första hand fråga om ett skriftligt informationsinhämtande, medan förannmälda byråbesök kan ske i vissa fall. Advokatsamfundet vidtar utbildningsinsatser för att öka kunskapen om, samt för att säkerställa en korrekt praktisk tillämpning av penningtvättslagen.

Brottsutredande myndigheter

De primära myndigheterna vad gäller brottsutredande åtgärder mot penningtvätt är Polisen, Ekobrottsmyndigheten och Åklagarmyndigheten. Även Tullverket och Skatteverket, vars huvudsakliga uppgifter inte är brottsutredande verksamhet, har relaterade uppgifter.

Polisen består av *Rikspolisstyrelsen*, 21 polismyndigheter, och Statens kriminaltekniska laboratorium. Rikspolisstyrelsen som lyder under Jus-

titiedepartementet är central förvaltningsmyndighet och har tillsyn över Polisen. Polisen har i uppdrag att minska brottsligheten och öka tryggheten. Inom Rikspolisstyrelsen finns bl.a. Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen.

Säkerhetspolisens uppdrag är att leda och bedriva polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. Säkerhetspolisen har inget uppdrag avseende penningtvätt.

Rikskriminalpolisen leder Sveriges kamp mot den grova organiserade brottsligheten. Inom Rikskriminalpolisen finns Kriminalpolisenheten vars verksamhet är inriktad på underrättelseverksamhet, spaning och utredning av den grova organiserade brottsligheten. Finanspolisen är en sektion inom Kriminalpolisenheten. Vid sektionen arbetar ca 30 personer, varav ca 20 i huvudsak arbetar med penningtväftsfrågor. Finanspolisen är den sektion som tar emot rapportering om misstänkta transaktioner. Uppgifterna registreras, bedöms och bereds. Uppgifter som bedöms relatera till misstänkta brott går till fördjupad handläggning. Den fördjupade handläggningen kan resultera i att ett underrättelseuppdrag upprättas och skickas till relevant brottsbekämpande myndighet, exempelvis Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket eller olika delar inom Polisen.

Ekobrottsmyndigheten lyder under Justitiedepartementet och är en specialmyndighet inom rättsväsendet med särskild kompetens för analys och utredning. Myndighetens uppdrag är att skapa trygghet och rättvisa genom att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet. Ekobrottsmyndigheten riktar i första hand in sig på den grova ekonomiska brottsligheten, men också på de mindre allvarliga ekobrotten där straffen inte är höga men där lagföringen har ett förebyggande syfte. Ekobrottsmyndigheten utreder bl.a. bokföringsbrott, skattebrott, konkursrelaterade brott, finansmarknadsbrott och EU-bedrägerier. Ekobrottsmyndigheten arbetar även med brottsförebyggande åtgärder och underrättelseverksamhet.

Skatteverket lyder under Finansdepartementet och är en förvaltningsmyndighet för beskattning, fastighetstaxering, folkbokföring och registrering av bouppteckningar. Skatteverkets uppdrag är att säkerställa finansiering av den offentliga sektorn, bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv samt att motverka skatterelaterad brottslighet. Vid Skatteverket finns skattebrottsenheter. Deras uppgifter är att genomföra brottsutredningar på uppdrag av åklagare, att bedriva underrättelseverksamhet samt att bedriva brottsförebyggande arbete. Skattebrottsenheterna utreder främst skatte- och bokföringsbrott.

Tullverket lyder under Finansdepartementet och är en av Sveriges uppbördsmyndigheter. Tullverket har till uppgift att ta in tull, skatter och avgifter samt arbeta för att minska skatte- och uppbördsfelet. Tullverket har även till uppgift att bekämpa gränsöverskridande brottslighet. Tullverket är del i samhällets gränsskydd med uppgift att försvåra möjligheten att föra in varor och substanser som kan utgöra en fara för medborgarnas säkerhet, miljö och hälsa i Sverige och EU. Tullverket är även den myndighet som tar emot anmälan om kontanta medel från resenärer som tar in eller för ut minst 10 000 euro till och från EU. Tullverket för statistik över inkomna anmälningar och genomförda kontroller. Uppgifterna lämnas månadsvis till Finanspolisen och kvartalsvis till Europeiska kommissionen.

Åklagarmyndigheten lyder under Justitiedepartementet och ska bidra till att brottsligheten minskar och att människors trygghet ökar genom att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring. Åklagarna vid myndigheten har ett ansvar att leda förundersökningar, fatta beslut i åtalsfrågor och föra talan inför domstol i alla de mål som kommer in till myndigheten.

Övriga myndigheter

Som nämnts ovan kan även andra myndigheter än tillsyns- och brottsutredande myndigheter beröras, och ha stor betydelse, vad gäller åtgärder mot penningtvätt. Detta gäller bl.a. Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet och Kronofogdemyndigheten, vilka alla omfattas av detta uppdrag.

Bolagsverket lyder under Näringsdepartementet och är registreringsmyndighet för de flesta företagsformer som aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och enskilda näringsidkare. Myndigheten är också företagsinteckningsmyndighet. Bolagsverket granskar, registrerar och informerar för ett rättssäkert näringsliv. Bolagsverket för register över näringsförbud och verket kan besluta om tvångslikvidation av aktiebolag som inte följer vissa regler i lagstiftningen. Bolagsverkets registeruppgifter är en central källa för information i alla typer av affärsförbindelser och även för brottsutredande myndigheter. Bolagsverket för även register över de verksamhetsutövare som står under länsstyrelsernas tillsyn.

Brottsförebyggande rådet lyder under Justitiedepartementet och är en statlig myndighet samt ett centrum för forsknings- och utvecklingsverksamhet inom rättsväsendet. Brottsförebyggande rådet har genomfört flera undersökningar på områden relaterade till penningtvätt inom ramen för ett pågående forskningsprogram om tillgångsriktad brottsbekämpning.

Kronofogdemyndigheten lyder under Finansdepartementet och har till uppdrag att upprätthålla en god betalningsvilja i samhället och att motverka företeelser som kan leda till överskuldssättning. Myndigheten har fyra huvudsakliga uppgifter. Dessa är att driva in obetalda fordringar, hantera betalningsförelägganden, ta emot och besluta om ansökningar gällande skuldsanering samt bedriva tillsyn över konkursförvaltningen. Kronofogdemyndigheten har även ett uppdrag att arbeta förebyggande mot överskuldssättning. Kronofogdemyndigheten har inget uttalat ansvarsområde vad gäller åtgärder mot penningtvätt. Myndigheten har dock beslutat att granska transaktioner som skäligen kan antas utgöra ett led i penningtvätt.

Nationell samverkan

Det förekommer olika former av nationell samverkan på penningtvättområdet.

Det finns ett särskilt samordningsorgan för tillsyn över penningtvättslagen. Finansinspektionen ansvarar för samordningen av detta organ. Samordningsorganet består av representanter från Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Revisorsnämnden och Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands samt Skåne län. Sveriges advokatsamfund, som ska ges möjlighet att delta i samordningsorganet, har deltagit sedan samordningsorganets bildande. Utöver tillsynsmyndigheterna och Sveriges advokatsamfund deltar även Finanspolisen samt Bolagsverket som adjungerade deltagare vid samord-

ningsorganets möten. Samordningsorganets uppdrag regleras i 14 § penningtvättsförordningen.

Inom Finanspolisen finns det sedan 2012 en särskild samverkansmodell etablerad med Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten. Vidare finns det reglerade samarbeten även på den brottsutredande sidan, exempelvis nationella och regionala underrättelsecentra samt den myndighetsgemensamma mobiliseringen mot den grova organiserade brottsligheten. Dessa syftar dock inte primärt till att motverka eller bekämpa penningtvätt.

Det förekommer även vissa icke-reglerade samarbeten eller möten för informationsutbyte m.m. på området.

Internationellt samarbete

På penningtvättsområdet förekommer även internationellt samarbete av olika slag. Exempelvis deltar både departement och myndigheter löpande i FATF-arbetet, dock i olika utsträckning. Finanspolisen samverkar med flera internationella underrättelseenheter, samt med mellanstatliga organisationer som Europol och OPC (Östersjösamarbetet). Dessutom deltar både Regeringskansliet och myndigheter i en hel del arbetsgrupper på global och europeisk nivå, vars syfte direkt och indirekt är att bekämpa penningtvätt. Här kan särskilt nämnas den europeiska arbetsgruppen Anti-Money Laundering Committee, AMLC, i vilken Finansinspektionen deltar.

Det finns även ett stort antal internationella åtaganden och standarder som på ett eller annat sätt påverkar Sveriges nationella arbete mot penningtvätt. I bilaga 2 redogör vi för de internationella rättsakter som är av huvudsakligt intresse för detta uppdrag.

Hotbildsanalys

Hotbildsanalysen visar att det behövs fakta om penningtvättens mer exakta omfattning. I Sverige finns ett antal områden som är särskilt utsatta för penningtvättshot. Bland annat bedöms kontantintensiva verksamheter och valutaväxlingsföretag vara områden med särskilda risker för penningtvätt. Fastighetsbranschen och det internationella handelssystemet är områden som kan behöva studeras närmare eftersom potentiellt storskalig penningtvätt kan förekomma där.

Detta är första gången Sverige genomför en nationell riskbedömning avseende penningtvätt. En förutsättning för att kunna genomföra en riskbedömning är en förståelse både för verkliga och möjliga hot som kan visas föreligga, nu eller i framtiden. En förståelse för hotet är av central betydelse för bedömningen och värderingen av sårbarheter eftersom dessa är kopplade till hot. Om hotet inte finns är det inte heller intressant att bedöma om man är sårbar inför det.

Penningtvättshoten kan delas upp i primära och sekundära hot. I det första fallet handlar det om aktiviteter som direkt berör det centrala i all penningtvätt: värdet.

Till gruppen primära penningtvättshot hör:

- värdeomvandlande aktiviteter, exempelvis köp av tillgångar av olika slag med kontanta brottsvinster,
- värdeöverförande och värdeförflyttande aktiviteter, exempelvis kontantsmuggling eller banköverföring av brottsvinster, och
- värdebevarande aktiviteter, exempelvis lagring av brottsvinster.

En form av hot som kompletterar de tre primära kategorierna av penningtvättshot är värdegenererande aktiviteter, där aktören skaffar sig kontroll över värdet. Här handlar det dock inte om penningtvättshot, utan snarare om förbrott.

Sekundära penningtvättshot är alla de aktiviteter som på olika sätt bidrar till utövandet av primära penningtvättshot. Här kan det handla om så skilda saker som exempelvis rådgivning av yrkesmän, etablering av företag eller produktion av falska id-handlingar.

Vissa aktiviteter som kan utföras som en enhet tillhör flera kategorier. Exempelvis är en penningöverföring till en person i ett annat land både värdeomvandlande (byte av valuta) och värdeöverförande (från en person till en annan). Det hela är dock inte märkligare än att vissa faktiska aktiviteter eller transaktioner kan förstås som en kombination av flera penningtväftsaktiviteter som, i princip, hade kunnat utföras separat.

Individer eller grupper som utför de aktiviteter som räknas till penningtvättshoten kallas för hotaktörer.

HOTBILDEN

I syfte att bedöma vilka hot som var av särskild vikt att studera och vilka som inte var det har vi tagit fram fem prioriteringsgrunder, som var och en har ansetts tillräcklig för att föranleda djupare analys.

De fem prioriteringsgrunderna är:

- Särskilt skadlig hotaktör eller grupp av aktörer
- Hotet har potentiellt stor omfattning
- Hotet involverar särskilt systemviktiga aktörer
- Hotet rör en hel sektor
- Hotet har gränsöverskridande moment

Det är viktigt att påpeka att för vissa hot kan flera prioriteringsgrunder föreligga. Ofta är dock någon av dessa tongivande. I den genomgång av den svenska hotbilden som följer nedan är hoten ordnade just utifrån den mest tongivande aspekten av hotets bedömda allvarlighet. I varje avsnitt ges också ett kort argument för varför hoten bör anses som allvarliga.

Särskilt skadlig hotaktör eller grupp av aktörer

Vissa aktörer som utför eller bidrar till penningtvätt gör detta i syfte att finansiera andra former av allvarlig brottslighet, som allvarlig ekonomisk brottslighet, allvarliga våldsbrott, narkotikahandel eller människohandel. I sådana fall kan även penningtvätt av begränsad omfattning anses allvarlig i den utsträckning den möjliggör ytterligare särskilt skadliga aktiviteter.

När man talar om särskilt skadliga aktörer eller grupperingar i Sverige är det i första hand den grova organiserade brottsligheten som studier och forskning tar sikte på. FATF menar att även professionella individer som kan ge finansiell eller legal rådgivning kan utgöra ett betydande hot på penningtvättsområdet.³² Vi har därför valt att beröra även detta ämne under denna prioriteringsgrund.

I en studie från Rikskriminalpolisen analyseras hur den grova organiserade brottsligheten sköter sin penninghantering. Enligt studien hantlade huvudaktörerna vanligtvis stora summor kontanter, som användes för att finansiera resor, hotell och vardagskonsumtion. Ett stort antal undersökta brottsärenden visade att någon av de misstänkta i ärendet ägnat sig åt penningtvätt, men genomförandet varierade stort. Vissa upplägg syftade till att undvika uppmärksamhet genom att exempelvis upprätta osanna fakturor, dela upp internationella transaktioner i mindre delar, eller motsvarande. Andra syftade till att skydda huvudaktören eller brottsvinsterna från brottsutredande myndigheter genom att använda bulvaner och gångare. För att försvåra utredningar har även komplexa internationella överföringar konstruerats i flera olika led.³³

Det ökade intresset för ekonomisk brottslighet bland den grova organiserade brottsligheten är något som lyfts fram i vissa genomförda studier. Det framgår att företag används för att blanda legal och illegal verksamhet. Penningtvätt bedöms genomföras via företag kontrollerade av kriminella, ofta i kontantintensiva branscher.³⁴ Det finns indikatorer på att kriminella i Sverige har inflytande över vissa företag som sysslar med kontanthantering, som valutaväxling eller betaltjänster (härefter

32 FATF (2010b), s 44ff.

33 RKP (2010), s.13–14

34 RKP (2012), s.8–10

benämnda som valutaväxlingsföretag och penningöverförare³⁵).³⁶ Företagens tjänster riskerar därmed att utnyttjas för att föra in svarta pengar i det finansiella systemet och sedan flytta runt pengarna eller blanda dem med vita för att dölja ursprunget. Kontantheringen lyfts fram som en särskild risk för penningtvätt. Genom att direkt eller indirekt kontrollera företag som ingår i det finansiella systemet kan kriminella grupperingar underlätta sin penningtvätt.³⁷

Brottsförebyggande rådets forskning visar dock att traditionella kriminella och renodlad organiserad brottslighet generellt sätt inte vidtar särskilt avancerade metoder för att tvätta brottvinster. Dessa kriminella anpassar sig inte mer efter kontrollsystemen än de måste, och så länge det räcker med enkla upplägg så duger det bra.³⁸ Vidare är det väl etablerat att många brottsupplägg bygger på utnyttjande av en tredje part, såsom gångare, bulvaner och målvakter, vilket också medför att dessa aktörer är överrepresenterade bland de individer som fångas upp av kontrollsystem och i brottsutredningar.³⁹ Det finns exempel på hur kriminella antingen använder bulvaner för många mindre växlingar, eller använder kontakter på valutaväxlingsföretag för att få genomföra misstänkta transaktioner utan att bli rapporterad.⁴⁰ De kriminella skyddar sina tillgångar genom att skriva över ägandet på närstående samt konsumenter, placerar och investerar brottvinster utomlands.⁴¹

Ett relaterat område är om, och i så fall i vilken utsträckning, det i Sverige finns professionella aktörer som jurister, revisorer, mäklare, skatte- eller företagsrådgivare vilka antingen aktivt deltar i eller är likgiltiga inför att deras tjänster utnyttjas i penningtvättssyfte. FATF pekar ut sådana professionella individer, eller grindvakter (gatekeepers) som de kallar dem, som ett betydande hot på penningtvättsområdet.⁴² Med grindvakter avser FATF både professionella aktörer som kan ge finansiell och legal rådgivning och personer som genom sin befattning har tillträde eller kontroll över viktiga funktioner i det finansiella systemet. FATF inkluderar även personer i politiskt utsatt ställning (pep, från engelskans politically exposed person) i begreppet då dessa har ett betydande inflytande i sina hemländer och därmed på olika sätt kan utnyttja detta inflytande till sin egen favör. Vi bedömer att detta är ett område som behöver utforskas närmare.

35 Valutaväxling är yrkesmässig handel med utländska sedlar och mynt samt resecheckar utställda i utländsk valuta. Fysiska och juridiska personer som ägnar sig åt yrkesmässig valutaväxling betecknas som finansiella institut. Dessa ska registrera sin verksamhet hos Finansinspektionen enligt lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet. Om valutaväxling erbjuds på annat sätt än att kunden växlar kontanter och får kontanter tillbaka omfattas verksamheten även av lagen (2010:751) om betaltjänster. Med betaltjänster avses bl.a. tjänster som gör det möjligt att sätta in på och ta ut kontanter från ett betalkonto samt de transaktioner som krävs för förvaltning av kontot och penningöverföring. Den som omsätter betaltjänster för motsvarande mer än 3 miljoner euro per månad måste ha tillstånd för att få driva verksamheten och kallas i lagen för betalningsinstitut. Den som omsätter ett lägre belopp kan ansöka om att undantas från tillståndsplikt och kallas för registrerad betaltjänstleverantör.

36 EBM (2012), RKP (2010), s. 5 och 17 och Brå (2011a).

37 EBM (2012), s. 6–8 och 17–18

38 Brå (2007c), Brå (2007b), Brå (2011a)

39 Brå (2011b), s. 50f, samt EBM 2012, s. 13–15

40 Brå (2007c), s. 10, 60–62, 156

41 Brå (2008), s. 86f

42 FATF (2010b), s. 44f

Hotet har potentiellt stor omfattning

Då ett viktigt delsyfte med penningtvättsbekämpning är att minska penningtvättens monetära omfattning så är naturligtvis penningtvättshot som kan kopplas till stora värden av särskilt intresse.

Avsnittet Penningtvättens omfattning redogör för svårigheten att uppskatta hur omfattande penningtvätten är, både internationellt och i Sverige. Vidare saknas studier som tar sikte på särskilt omfattande penningtvättsupplägg i Sverige.

Enligt FATF⁴³ är fastighetstransaktioner genomförda av organiserad brottslighet en av de mest beprövade och frekvent använda metoderna inom penningtvätt. Unger *et al.*⁴⁴ pekar också på fastighetssektorn som ett av tre områden som kan absorbera mycket stora penningtvättsinvesteringar. I en undersökning av Ernst & Young⁴⁵ anges Sverige som den mest attraktiva fastighetsmarknaden i Europa och fastighetstjänstebolaget DTZ⁴⁶ uppger att Sverige hade den mest likvida kommersiella fastighetsmarknaden i Europa under 2012. Inom ramen för denna studie har det inte framkommit några skäl att tro att penningtvättare särskilt skulle undvika den svenska fastighetsmarknaden. Den svenska fastighetsmarknaden kan därför förmodas vara attraktiv både för vita och svarta investeringar. FATF⁴⁷ hävdar också att kriminella som investerat i fastigheter i en viss jurisdiktion kan locka till sig investeringar från andra kriminella. Sammantaget ger detta flera indirekta anledningar att betrakta den svenska fastighetsmarknaden som ett område inom vilket storskaliga penningtvättsaktiviteter kan förekomma.

Även andra penningtvättsaktiviteter kan naturligtvis ha potentiellt stor omfattning. Detta gäller exempelvis handelsbaserad penningtvätt som vi redogör för närmare under kategorin gränsöverskridande moment.

Hotet involverar särskilt systemviktiga aktörer

Det finns myndigheter, organisationer och företag som fyller en särskilt viktig roll i det finansiella systemet eller i det svenska samhället i stort. I Sverige finns det myndigheter såsom Kronofogdemyndigheten och Skatteverket som bedriver verksamhet som skulle kunna utnyttjas för penningtvätt. Även stora finansiella företag kan vara systemviktiga. Penningtvättsaktiviteter mot sådana enheter, även i mycket begränsad omfattning, kan vara allvarlig eftersom deras funktion och förtroende skulle riskera att skadas vid misstanke om inblandning i penningtvätt. När det gäller systemviktiga finansiella företag bedrivs visserligen omfattande tillsyn som bl.a. innefattar fördjupade granskningar av internationellt identifierade högrisksektorer som korrespondentbanksrelationer, private banking samt pep:ar. De deltagande myndigheterna och Sveriges advokatsamfund bedömer dock att den potentiella hotbilden mot systemviktiga aktörer är ett område som behöver utforskas närmare.

Hotet rör en hel sektor

Om ett penningtvättshot kan kopplas till en hel samhällssektor eller bransch så talar detta för att det föreligger någon form av systemfel. Det kan också tala för att sektorn är av central betydelse för vissa hotaktörer eller vissa former av penningtvättshot, och att man då försöker bedriva

43 FATF (2010b), s. 42

44 Unger *et al.* (2006)

45 Ernst & Young (2013)

46 DTZ (2013)

47 FATF (2010b)

penningtvättsaktiviteter inom sektorn trots välfungerande motåtgärder. Om penningtvättsbekämpningen inom en sektor ändå är bristfällig riskerar detta att leda till att penningtvättshotet ökar över tiden inom den sektorn. Av dessa anledningar anses sektorrelaterade penningtvättshot vara allvarliga.

Svenska studier och brottsbekämpande myndigheter i Sverige pekar ut valutaväxlingsföretag som en bransch där penningtvätt bedöms förekomma i större omfattning än andra branscher i Sverige. Ekobrottsmyndigheten konstaterade i en nyligen publicerad studie⁴⁸ att brott och oegentligheter eller tydliga indikationer om detta, förekom bland 34 av de drygt 54 växlingskontor som inte tillhörde någon av de tre största kedjorna i Sverige. Enligt studien förekom både penningtvätt och delaktighet i brottsupplägg som involverade transaktioner med pengar från brottslig verksamhet.⁴⁹ I Storskaliga skattebrott - En kartläggning av skattebrottslingens kostnader⁵⁰ analyseras bl.a. hur vinster från brott som svartarbete, momsbedrägerier och punktskattebrott hanteras.⁵¹ Enligt studien ägnas mycket energi åt att omvandla vita, kontoförda medel till kontanter och valutaväxlingsföretagen spelar här en viktig roll genom att möjliggöra uttag. Dessa uttag används som en del av brotts genomförande, men även för att finansiera kriminellas konsumtion eller som ett led i penningtvätt där brottsvinster smugglas som kontanter utomlands.⁵²

Andra branscher där penningtvätt bedöms vara frekvent förekommande är bygg- och restaurangbranscherna. Aktiviteterna kan antingen syfta till att finansiera svartarbete eller till att tvätta kontanter.⁵³ I Polisens lägesbild av grov organiserad brottslighet 2012⁵⁴ nämns utöver valutaväxlingsföretagen följande högrisksektorer: bemannings-, bygg-, restaurang- och transportsektorerna, mäklarbyråer, kiosker, frisör-salonger och assistansbolag.

Även penningtvätt via spelinsättningar som kasinon och spelsajter på internet, där personer medvetet förlorar pengar till andra spelare som de känner, pekas ut som särskilt utsatta sektorer. Inom detta område har det vidtagits en rad åtgärder under senare tid.⁵⁵

FATF belyser missbruk av stiftelser i penningtvättssyfte.⁵⁶ I Sverige finns det i dag ca 15 800 stiftelser som sammanlagt förvaltar knappt 394 miljarder kronor.⁵⁷ Utöver en notering av Rikskriminalpolisen⁵⁸ att det iakt-

48 EBM (2013)

49 EBM (2013), s. 8–10

50 Brå (2011a)

51 Brå (2011a), s. 114–119

52 Brå (2011a), s. 8, 114–132. Dessa uttag används dels som en del av förbrotts genomförande, men även för att finansiera kriminellas konsumtion, eller som ett led i penningtvätt där brottsvinster smugglas som kontanter utomlands. Se även Brå (2007a), s. 106–111.

53 Se exempelvis Brå (2007a), s. 12, 106–111, EBM (2012), s. 13, Skatteverket (2008), s. 88, Brå (2011b), s. 52

54 RKP (2012)

55 EBM (2012), s. 6–8 och 17–18, SOU 2006:64, s. 71–76

56 FATF (2010)

57 Länsstyrelsen i Stockholms län (2013) Statusrapport Stiftelser - per län, 2013-06-18.

58 RKP (2010)

tagits att kriminella har gömt tillgångar i stiftelser, så är omfattningen i Sverige inte känd. Ekobrottsmyndigheten⁵⁹ pekar på ett fåtal exempel där pengar har förts ut från Sverige för att placeras i stiftelser utomlands.

Både Ekobrottsmyndigheten och Finanspolisen lyfter fram upplägg som involverar dagskassehantering som ett sätt att omvandla svarta pengar till vita. Det kan gå till så att kriminella personer ”lånar” eller ”köper” dagskassor, som faktureras med osanna fakturor, d.v.s. fakturor som upprättas i syfte att täcka upp i bokföringen, via ett underbolag.

Hotet har gränsöverskridande moment

Penningtvättshot som involverar individer, juridiska personer eller tillgångar i flera länder riskerar att vara särskilt svårbearbetade och kan dessutom vara skadliga för mellanstatliga relationer. Av den anledningen har de bedömts vara allvarliga.

Flera myndigheter och studier⁶⁰ framhåller att den gränsöverskridande brottsligheten, i form av internationella konstellationer av yrkeskriminella, antas komma att öka ytterligare i omfattning.⁶¹ Rikskriminalpolisens granskning av ett stort antal brottsärenden rörande den grova organiserade brottsligheten visade att brottsvinster fördes ut till olika länder och på olika kontinenter, gärna geografiskt så långt ifrån huvudaktören som möjligt.⁶²

Ekobrottsmyndigheten skriver i sin underrättelsebild för 2012 att penningtvätt med största sannolikhet under de närmaste åren kommer att ha mer internationella inslag, där mindre nogräknade banker och institut är en underlättande faktor. Möjligheten att transferera pengar mellan länder, via exempelvis internetbaserade betalningslösningar, medför att det blir lättare att tvätta pengar eftersom pengarnas egentliga ursprung lätt kan döljas i transaktionskedjan. Den tilltagande internationaliseringen omfattar förbrottens genomförande, penningtvättsupplägg och konsumtion av brottsvinster.⁶³ Gränsöverskridande kontantsmuggling nämns som ett led i penningtvätt i flera studier.⁶⁴ Även olika typer av offshorelösningar uppges förekomma.⁶⁵

Överlag finns det få analyser av risken för att svenska verksamhetsutövare kan utnyttjas för att tvätta pengar från brottsvinster som förvärvats utomlands, antingen som ett led i en längre transaktionskedja eller för slutinvestering av brottsvinster.

FATF tar upp utnyttjandet av det internationella handelssystemet i penningtvättssyfte som ett viktigt område. Import- och exportindustrin är ett av de tre områden genom vilka Unger et al. bedömer att mycket stora värden kopplade till penningtvätt kan flöda.⁶⁶ Sverige är också ett land med betydande utlandshandel med årlig import till ett värde kring 40 procent av BNP och export till ett värde kring 50 procent av BNP årligt.

59 EBM (2012)

60 EBM (2012). RKP (2010)

61 EBM (2012), s. 6-8 och 17-18

62 RKP (2010), s.5

63 EBM (2012), s. 6-8, 19f

64 Se exempelvis RKP (2010), s.16, Brå (2007c) s.61 samt EBM (2012), s.19

65 Brå (2011a), s. 114-132, 133-146

66 FATF (2010b), Unger *et al.* (2006)

gen.⁶⁷ Vidare anger Zdanowicz⁶⁸ i en studie baserad på amerikansk handelsstatistik att det, utifrån en viss beräkningsmodell, flödade drygt 1,2 miljarder US-dollar enbart från USA till Sverige genom handelsbaserade upplägg år 2004. Vissa begränsningar till trots ger denna beräkning en fingervisning om den potentiella skalan på denna form av penningtvätt. Unger & den Hertog⁶⁹ tar också upp handelsbaserad penningtvätt som ett område som kan växa vid hårdare reglering av andra former av värdeförflyttning.

VAD SÄGER ANDRA OM PENNINGTVÄTT I SVERIGE?

Inom ramen för detta arbete har vi även gått igenom och analyserat vad andra länder och internationella organisationer⁷⁰ uttalar om den svenska hotbilden.

Det amerikanska utrikesdepartementet publicerar årligen en rapport på temat penningtvätt där de bl.a. bedömer risken för penningtvätt i 200 länder i världen.⁷¹ Varje år klassificeras länderna i tre olika riskkategorier.⁷² Sverige har, i likhet med övriga skandinaviska länder, i vart fall sedan år 2006 klassificerats i den lägsta riskkategorin. Det kan dock noteras att USA i sin årliga rapport från 2011 bedömde att penningtvätt är ett växande problem i Sverige.

“Although Sweden is not considered a major money laundering country, money laundering in Sweden is a growing concern.”⁷³

Det kan konstateras att internationella organ i mycket liten omfattning har detaljkunskap om svenska förhållanden. Gemensamt för det amerikanska utrikesdepartementets bedömning och de andra uttalanden som finns avseende den svenska hotbilden är att dessa i stor utsträckning baseras på Finanspolisens årsrapporter och penningtvättsregister eller FATF:s senaste utvärdering av Sverige. De tillför med andra ord inget substantiellt nytt för hotbildsanalysen utan det är närmast en rundgång av samma uppgifter.

AVSLUTANDE KOMMENTARER

Penningtvätt i Sverige uppskattas omfatta mångmiljardbelopp årligen. Vissa penningtvättshot är relativt välkända såsom penningtvättsupplägg relaterad till den traditionella brottslighetens penninghantering. De penningtvättsupplägg som då beskrivs är överlag relativt enkla och osofistikerade. Vidare har vissa sektorer, exempelvis valutaväxlingsföretag och penningöverförare, samt kontantintensiva företag, konstaterats vara särskilt utsatta för penningtvätt.

Utöver dessa hot finns det en uppsättning hot som bedöms som möjliga eller relevanta för Sverige antingen för att de observerats i andra länder eller för att de ansetts som möjliga av kvalificerade bedömare. Det rör sig

67 SCB (2013)

68 Zdanowicz (2009)

69 Unger & den Hertog (2012)

70 Bl.a. Basel Institute on Governance, IMF, OECD/ Världsbanken, Egmont Group, Transparency International och UNODC

71 INCSR (2012)

72 INCSR (2012), s. 6: “Countries/Jurisdictions of Primary Concern”, 2) “Countries/Jurisdictions of Concern” och 3) “Other Countries/Jurisdictions Monitored”.

73 INCSR (2011), s. 329.

bland annat om penningtvätt relaterad till fastighetsbranschen och handelsbaserade upplägg inom import- och exportindustrin samt penningtvätt inom högrisksektorer såsom korrespondentbanksrelationer, private banking eller relaterad till personer i politiskt utsatt ställning.

Hotbildsanalysen har framför allt bidragit med vilka hoten är. För att närmare kunna bestämma hotens intensitet, storlek eller skadeverkningar behövs mer fakta om penningtvättens mer exakta omfattning, inom vilka sektorer det är som mest förekommande och hur det påverkar samhällets olika delar.

Sverige är också del i ett större sammanhang: kriminaliteten internationaliseras, nationella gränser suddas ut och penningtväftsflöden rör sig mellan olika länder. Det finns därför ett behov av att även utreda Sveriges attraktionskraft för att tvätta brottvinster genererade i andra länder.

Sårbarhetsanalys

Det finns flera sårbarheter i det svenska systemet för att förhindra penningtvätt, bl.a. att vissa penningtvättsaktiviteter inte är kriminaliserade, att det vidtas få gränskontroller av in- och utförsel av kontanter i Sverige samt att det är svårt att upptäcka penningtvättsaktiviteter kopplade till nya betalningsmetoder. Analysen visar att det finns brister i det svenska systemet som kan påverka Sveriges förmåga att effektivt bekämpa penningtvättsaktiviteter.

BEGREPPET SÅRBARHET

En sårbarhet är en systemdel (t.ex. en verksamhet, lag eller myndighet) som saknas eller vars funktion bedöms utgöra ett problem för möjligheten att uppnå systemets mål. En sårbarhet relaterar normalt sett till någon specifik form av hot, tänkt eller faktiskt föreliggande, medan vissa är av mer generell karaktär och därmed relevanta för en bred uppsättning hot.

SÅRBARHETER I DET SVENSKA SYSTEMET

Denna analys har ett strikt fokus på sårbarheter kopplade till att förhindra och bekämpa penningtvätt. Sårbarheterna har kategoriserats efter FATF:s övergripande målsättningar med ett effektivt system enligt följande.

- Kunskap och samordning
- Internationellt samarbete
- Tillsyn
- Verksamhetsutövarnas riskbaserade åtgärder och rapportering
- Juridiska personers ägarförhållanden
- Finansiell underrättelseinformation
- Utredning och lagföring
- Förverkande

Vissa sårbarheter kan vara kopplade till flera målsättningar. Vi har då valt att sortera dem under den för sårbarheten mest relevanta rubriken.

Kunskap och samordning

Enligt FATF:s första målsättning ska länder förstå sina risker för penningtvätt och vidta ändamålsenliga och samordnade åtgärder för att bekämpa penningtvätt.

Bristande fakta avseende penningtvätt

Det finns ett behov av mer fakta om penningtvättsaktiviteter, bl.a. omfattning, vägar och skadeverkningar. Bristen på fakta leder till svårigheter att bedöma vilka penningtvättshot Sverige står inför. Det behövs en välfungerande omvärldsanalys och strategisk analys inom penningtvättsområdet.

Finanspolisen har påpekat att dess organisation inte är tillräckligt dimensionerad för att utföra alla de uppgifter som enligt FATF:s rekommendationer krävs av en så kallad FIU (Financial Intelligence Unit) avseende strategisk och operativ analys, något som kan hänföras till en brist på tekniska och personella resurser. De rapporter som Finanspolisen tar emot är inte heller tillgängliga för analys av andra parter då det rör sig

om underrättelseinformation. Det innebär att många myndigheter, som direkt eller indirekt arbetar på penningtvättsområdet, är avskurna från en mycket viktig informationskälla.

Det finns också brister vad gäller utbildning och information kring penningtvätt. Många verksamhetsutövare uttrycker också ett behov av bättre och mer omfattande vägledning för åtgärder mot penningtvätt kopplade till deras verksamheter. Samtidigt har vissa myndigheter erfaren att intresset för information via seminarier eller andra former av utbildning emellanåt har varit svalt, och det har inträffat att planerade utbildningsinsatser har fått ställas in.

Flera myndigheter har lämnat uppgifter som tyder på att verksamhetsutövarnas intresse och medvetenhet avseende penningtvätsfrågor samt förmåga att vidta åtgärder mot penningtvätt skiljer sig kraftigt åt både mellan branscher och mellan enskilda företag i samma bransch.

Skiftande fokus i penningtvättsbekämpningen

Det svenska systemet för att motverka penningtvätt bygger till stor del, men inte uteslutande, på

- olika verksamhetsutövarnes förebyggande åtgärder och rapportering av misstankar om penningtvätt till Finanspolisen enligt penningtvättslagen,
- Finanspolisens underrättelsearbete utifrån inkomna rapporter och
- förutsättningarna för brottsutredande myndigheter att utreda och lagföra brott baserat på bl.a Finanspolisens underrättelseunderlag.

Verksamhetsutövarnas del i systemet styrs av det förebyggande regelverket (penningtvättslagen). Definitionen av penningtvätt i penningtvättslagen är vid till sin utformning. Lagen tar sikte på alla åtgärder som vidtas med misstänkt brottsligt förvärvade tillgångar utan att ta närmare hänsyn till vad syftet med dessa aktiviteter är. Vidare föreskriver lagen en låg tröskel för rapportering av misstänkta transaktioner. I den nuvarande straffrättsliga regleringen är inte alla de aktiviteter som rapporteras in kriminaliserade och det saknas ett självständigt penningtvätsbrott. Detta leder, naturligt nog, till att penningtvätsrapporterna blir ett verktyg för att kunna beivra de underliggande brotten, snarare än penningtvätsaktiviteter i sig.

Med det strikta fokus på bekämpning av just penningtvätt som föreligger i denna analys utgör detta skiftande fokus, som beror på skillnaderna mellan den administrativa och straffrättsliga regleringen, ett effektivitetsproblem trots att rapporteringen till del används i utredning och lagföring.

Skiftande prioriteringar i systemet för penningtvättsbekämpning

Inom regeringen är ansvaret för penningtvättsbekämpningen fördelat mellan flera departement. De departement som huvudsakligen berörs är finansdepartementet, justitiedepartementet, utrikesdepartementet, näringsdepartementet och socialdepartementet. Vidare rör penningtvätsfrågan också flera olika myndigheter under vissa departement och bekämpning av penningtvätt är endast i undantagsfall en särskilt prioriterad uppgift. Denna uppdelning av ansvaret, och de olika inriktningar och prioriteringar som kan förekomma, utgör en sårbarhet för en effektiv penningtvättsbekämpning.

Många verksamhetsutövare upplever också att tillsynsmyndigheternas

syn på vad som ska rapporteras till Finanspolisen inte överensstämmer med Finanspolisens syn eller prioriteringar. Detta är sannolikt delvis en konsekvens av att det som nämndes ovan, nämligen att de förebyggande och brottsbekämpande systemen inte harmonierar.

Bristande återkoppling mellan centrala aktörer

Det saknas i dag en ändamålsenlig återkoppling mellan brottsutredande myndigheter och Finanspolisen samt, och delvis på grund av detta, brister i återkopplingen från Finanspolisen till de rapporteringspliktiga verksamhetsutövarna. Detta försvårar för både Finanspolisen och verksamhetsutövarna att utforma sitt arbete på ett effektivt sätt, samt riskerar att leda till bristande motivation hos många verksamhetsutövare. Dessa lägger i vissa fall mycket omfattande resurser på det förebyggande arbetet, men ser sällan några konkreta resultat av sina insatser.

Internationellt samarbete

Internationellt samarbete ska, enligt FATF:s andra målsättning för ett effektivt system, bidra med ändamålsenlig information, finansiellt underrättelsematerial samt underlätta åtgärder mot kriminella och deras tillgångar.

På penningtvättsområdet förekommer internationellt samarbete av olika slag. Exempelvis deltar både departement och myndigheter löpande i FATF-arbetet och Finansinspektionen deltar i den europeiska arbetsgruppen Anti-Money Laundering Committee (AMLC). När det gäller den operativa tillsynen inom penningtvättsområdet är det internationella utbytet emellertid relativt begränsat även om visst samarbete förekommer, exempelvis inom ramen för de så kallade tillsynskollegier som Finansinspektionen deltar i. Detta är en sårbarhet då många verksamheter, liksom penningtvättshotet, har en alltmer internationell prägel.

Tillsyn

FATF tredje målsättning avser tillsynen över verksamhetsutövarna. Tillsynsmyndigheterna ska reglera och bedriva en ändamålsenlig tillsyn över de verksamhetsutövare som omfattas av det förebyggande regelverket i syfte att säkerställa att dessa vidtar ändamålsenliga åtgärder i förhållande till sina risker.

Hinder för ingripande

Fastighetsmäklarinspektionen utövar tillsyn över enskilda fastighetsmäklare. En mäklare som är anställd vid ett mäklarföretag ska dock enligt penningtvättslagen följa sin arbetsgivares riktlinjer. Om dessa riktlinjer leder mäklaren till otillräckliga åtgärder kan Fastighetsmäklarinspektionen inte ingripa mot mäklarföretaget.

Länsstyrelserna saknar möjlighet att ingripa mot en verksamhetsutövare som inte lever upp till penningtvättslagens krav vad gäller verksamhetsutövarens interna åtgärder för att inte utnyttjas för penningtvätt. Vidare saknar länsstyrelserna möjlighet att ingripa om en aktieinnehavare inte uppfyller kraven enligt den vandelsprövning länsstyrelserna ska genomföra.

Olovlig verksamhet

Många myndigheter har möjlighet eller skyldighet att ingripa om den uppmärksammar att verksamhet bedrivs utan att uppfylla legala krav på att ha tillstånd, vara registrerad eller liknande t.ex. genom föreläggande att upphöra med verksamheten. Det inträffar att tillsynsmyndigheterna genom anmälningar eller i sin egen verksamhet uppmärksammar att verksamhet bedrivs olovligt. Länsstyrelserna saknar dock, på grund av

lagtekniska hinder, effektiva verktyg för att ingripa mot verksamhet som drivs olovligen. Länsstyrelserna kan för närvarande inte göra en helt kvalificerad bedömning av antalet objekt som bör stå under länsstyrelsernas tillsyn. Det kan dock konstateras att det rör sig om långt mer än 10 000 företag.⁷⁴

Verksamhetsutövarnas riskbaserade åtgärder och rapportering

De verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättsregelverket ska enligt FATF:s fjärde målsättning vidta ändamålsenliga riskbaserade åtgärder och rapportera misstänkta transaktioner.

Bristande regelefterlevnad

En förutsättning för att det preventiva systemet ska fungera, är att de verksamhetsutövare som är skyldiga att vidta åtgärder för att motverka risken att utnyttjas för penningtvätt faktiskt vidtar sådana åtgärder och att de är lämpligt utformade.

Det är främst tillsynsmyndigheterna som kan förväntas ha kunskap om läget hos de olika kategorierna av verksamhetsutövare som står under deras tillsyn. Det finns dock inte någon heltäckande eller tillförlitlig bild av de rådande förhållandena inom samtliga branscher. Exempelvis har flera av de icke-finansiella verksamhetsutövarna inte varit föremål för tillsyn under någon längre tid. Följaktligen har i många fall endast en mindre andel av verksamhetsutövarna varit föremål för någon tillsynsinsats på penningtvättsområdet. Förhållandena inom den finansiella sektorn kan dock ge vissa indikationer som är relevanta även för läget i stort.

Finansinspektionen är den tillsynsmyndighet som har mest erfarenhet av tillsyn inom penningtvättsområdet. Det är också de finansiella aktörerna som under längst tid har omfattats av penningtvättsregelverket. Finansinspektionen kan konstatera att verksamhetsutövarna i takt med ökad erfarenhet i allt större utsträckning vidtar åtgärder i enlighet med penningtvättsregelverkets krav. Det faktum att de finansiella företagen årligen lämnar omkring 10 000 rapporter om misstänkta transaktioner till Rikspolisstyrelsen, är en tydlig indikation på det preventiva arbete som bedrivs. Samtidigt finns det utrymme för förbättringar. I en rapport från april 2013 konstaterar Finansinspektionen att många företag inte vidtar tillräckliga åtgärder för att motverka risken för penningtvätt.⁷⁵ I rapporten noterar Finansinspektionen, på basis av en enkät till ett större antal företag, att en majoritet av företagen anser att de uppfyller de krav på riskhantering som lagen ställer. Finansinspektionen har dock i sin tillsyns- och tillståndsverksamhet noterat att många företag⁷⁶ har svårigheter att identifiera och bedöma riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i den egna verksamheten och veta hur de ska bedriva sitt riskhanteringsarbete. Det får till följd att företagets åtgärder inte alltid är tillfredsställande.

Det är inte möjligt att utan vidare överföra Finansinspektionens iakttagelser och slutsatser till de icke-finansiella områdena som står under andra myndigheters tillsyn. Inom de områdena är det empiriska underlaget mer begränsat, då tillsyn inte har bedrivits lika länge eller i samma

⁷⁴ Finansinspektionen (2012) s. 26

⁷⁵ Finansinspektionen (2013a)

⁷⁶ Rapporten baseras bland annat på erfarenheterna av 18 undersökningar och drygt 100 särskilda granskningar av tillståndsärenden som genomförts under 2011 och 2012.

omfattning. Det framstår ändå som rimligt att, även utifrån en mycket konservativ utgångspunkt, anta att de icke-finansiella verksamhetsutövarnas hantering av skyldigheterna på penningtvättsområdet generellt sett inte är mer tillfredsställande än de finansiella verksamhetsutövarnas. En sådan indikator kan vara att antalet rapporter av misstänkta transaktioner från de allra flesta kategorierna av icke-finansiella aktörer är mycket låg.⁷⁷

Finansinspektionen har tidigare redovisat att rapportering av misstänkta transaktioner kan tillmätas relativt stor betydelse som indikator på regelefterlevnaden.⁷⁸ Detta gäller framför allt hela branscher men även enskilda företag som har en mer omfattande verksamhet. Här ska bl.a. beaktas att definitionen av penningtvätt inkluderar samtliga typer av förbrott utan någon begränsning (vilket kan vara fallet i många andra länder). Mot den bakgrunden är det svårt att se att de branscher som har en obefintlig eller mycket låg rapportering generellt skulle ha en tillfredsställande efterlevnad av penningtvätsregelverket. Sedan kan det finnas varierande orsaker till att regelefterlevnaden är bristfällig, exempelvis att en del kategorier av verksamhetsutövare först relativt nyligen har kommit att omfattas av penningtvätsregelverket, att vissa rapporteringsskyldiga är särskilt oroade för att identifieras av de företag eller personer rapporterna gäller, att en del kategorier av verksamhetsutövare underskattar risken att utnyttjas för penningtvätt etc. De förklaringarna ändrar dock inte det grundläggande förhållandet, att rapporteringen inte fungerar tillfredsställande inom flera branscher.⁷⁹

Mot den bakgrunden är bedömningen att det finns brister i verksamhetsutövarnas åtgärder för att identifiera och motverka riskerna för att utnyttjas för penningtvätt i en sådan omfattning att det är att betrakta som en sårbarhet i det svenska systemet för att motverka penningtvätt.

Svårigheter att tolka och tillämpa lagen

Många verksamhetsutövare, i synnerhet de icke-finansiella företagen, upplever svårigheter att tolka och tillämpa lagen inom sitt verksamhetsområde. Detta riskerar att leda till att företagen inte vidtar ändamålsenliga åtgärder för att motverka riskerna i sin verksamhet.

Lagstiftning – konflikter och hinder för vissa åtgärder

Det finns ett antal förhållanden av juridisk karaktär som kan bidra till att försämra förutsättningarna för verksamhetsutövarna att upptäcka och förhindra penningtvätt.

När det gäller advokater, biträdande jurister på advokatbyrå och andra oberoende jurister, godkända och auktoriserade revisorer samt skatterådgivare kan klientskyddsplikter hamna i konflikt med rapporteringsplikten.

Från bankhåll är man bekymrad dels över kontraheringsplikten i samband med penningtvättsmisstankar, dels över hur personuppgiftslagen (1998:204) begränsar möjligheterna till insamling och delning av information som skulle underlätta arbetet mot penningtvätt. Frånvaron av en möjlighet att begära utdrag ur belastningsregistret för anställda ses också som något som riskerar att försvåra arbetet mot penningtvätt.

Slutligen är det många verksamhetsutövare som upplever en konflikt

77 Jämför Finansinspektionen (2013b)

78 Finansinspektionen (2012)

79 Finansinspektionen (2012), s. 5ff.

mellan skyldigheten att neka en tjänst vid misstanke om penningtvätt och meddelandeförbudet. Den nekade parten anses generellt sett lätt kunna inse att verksamhetsutövarnas åtgärd motiveras av misstanke om penningtvätt.

Svårigheter att skaffa god kundkänedom

Det har framkommit att flera faktorer försvårar för verksamhetsutövarna att uppnå tillräcklig kännedom om sina kunder. Svårigheterna kan exempelvis vara kopplade till hur verksamhetsutövaren kommer i kontakt med kunden eller till verifiering av de uppgifter som kunden lämnar.

Det omfattande bruket av ombud hos företag som erbjuder finansiella tjänster och produkter är ett konkret exempel på förhållanden som kan orsaka svårigheter relaterade till kundkänedom. Delar av åtgärderna mot penningtvätt utförs då av en annan part och möjligheten finns att ombudets kundkännedomsåtgärder brister utan att verksamhetsutövaren är medveten om detta.

Vidare finns det en stark trend mot att tillhandahålla tjänster på distans – i vissa fall är detta den enda möjligheten att utnyttja en viss finansiell tjänst – och även detta är något som har angetts som en försvårande faktor för kundkännedomsprocessen.

Många verksamheter uppges ha svårt att avgöra samt säkerställa om en individ är en person i politiskt utsatt ställning (pep). Det finns kommersiella register över individer som betraktas som pep, men de är både kostsamma att utnyttja och skiljer sig åt sinsemellan.

Det har också framkommit att det är svårt att verifiera identiteten hos verkliga huvudmän, bl. a. är juridiska personers ägarförhållanden svåra att verifiera i avsaknad av ett ägarregister.

Ett specialfall som är värt att ta upp är klientmedelskonton tillhörande advokater, där bankernas möjlighet att uppnå kundkänedom samt utföra fortlöpande uppföljning förhindras av advokaters klientskyddsplikter.

Avslutningsvis kan nämnas att Skatteverket bedömer att det är svårt att upptäcka och förhindra bruk av falska identiteter eller bruk av annans identitet, s.k. identitetsstöld. Problemet försvåras av avsaknaden av ett system för att verifiera äktheten hos EU-pass.

Särskilda svårigheter att förstå och hantera risken för penningtvätt

Vissa typer av produkter och tjänster kan vara förknippade med särskilda svårigheter att förstå och hantera risken för penningtvätt, vilket kan gälla för såväl verksamhetsutövare, tillsynsmyndigheter som brottsutredande myndigheter. I dag kan det exempelvis röra sig om alternativa penningöverförare och nya betalningslösningar, som elektroniska valutor eller mobila betalningslösningar. Det fordras en medvetenhet om, och en analys av, hur de nya produkterna och tjänsterna kan utnyttjas för penningtvätt samt vilka åtgärder som är lämpliga att vidta för att möta riskerna i just den typen av verksamhet. Så kan även vara fallet med mer komplexa verksamheter som avancerade finansiella tjänster. Vidare kan transaktioner kopplade till dessa produkter och tjänster vara särskilt svåra att analysera och bedöma. Det saknas också en strukturerad samverkan mellan myndigheter i andra länder för att tidigt kartlägga och överföra kunskap om penningtvätt.

Incitament att neka och rapportera transaktioner

Att leva upp till penningtvättslagens krav är, i likhet med övrig regel- efterlevnad, förenat med kostnader för verksamhetsutövaren. Om verksamhetsutövarna inte har möjlighet, eller medvetet avstår från, att vidta ändamålsenliga åtgärder, leder det naturligtvis till en avsevärd försvagning av systemet.

Många av de åtgärder en verksamhetsutövare ska vidta står i motsatsförhållande till en vinstgenererande affärsverksamhet, så kan exempelvis vara fallet med skyldigheten att neka samt rapportera vissa kunder och transaktioner.

Det förekommer också att vissa parter utsätts för hot eller upplever att det är förenat med personlig fara att neka kunder och att rapportera misstankar om penningtvätt.

Det framgår av Brottsförebyggande rådets studier att det finns en geografisk snedfördelning av rapporteringen till Finanspolisen. De tre storstadsområdena står för den största andelen rapporterade transaktioner, vilket knappast är förvånande eftersom många affärshändelser sker där. Det framgår dock att skillnaden mot andra län är stor, någon förklaring till detta har Brottsförebyggande rådet inte kunnat finna.⁸⁰

Rapporteringspliktiga parter som aktivt deltar i penningtvätt

Förutsättningarna för upptäckt av penningtvätt i Sverige är i stor utsträckning beroende av de åtgärder som vidtas av rapporteringspliktiga parter. I den mån sådana parter själva deltar aktivt i penningtvätt bedömer flera tillsynsmyndigheter att det kan vara svårt att upptäcka detta. Inom ramen för denna studie har det inte heller framkommit om det bedrivs någon underrättelseverksamhet som särskilt riktar in sig på denna fråga.

Verksamheter utan särskilt ansvar att motverka penningtvätt

En del av de verksamheter som kan komma i kontakt med eller utnyttjas vid penningtvätt, saknar särskilt utpekat ansvar att vidta åtgärder för att skydda sig mot penningtvätt. Här kan särskilt nämnas penningtransportörer samt vissa spelformer (utöver kasinospel). En del oreglerade verksamheter är främst utsatta för risken att svarta medel konsumeras hos dem, men flera kan också användas som mellanled i penningtvättsuppbygg, exempelvis inom kontantintensiva branscher som restauranger och nattklubbar.

Juridiska personers ägarförhållanden

FATF:s femte målsättning med ett effektivt system är att det ska förhindra att juridiska personer eller motsvarande utnyttjas i penningtvättssyfte. Information om verkliga huvudmän ska finnas tillgänglig för behöriga myndigheter.

Varje aktiebolag måste ha en aktiebok med förteckning över aktier och aktieägare. Det är styrelsens ansvar att upprätta denna. Aktieboken är offentlig och ska hållas tillgänglig för allmänheten hos företaget. När en aktie säljs eller när uppgifterna i aktieboken i övrigt ändras ska ändringen genast antecknas i aktieboken. Kraven omfattar dock endast förteckning över direkta ägare. I Sverige finns det i dag inga krav på att alla juridiska personer ska ha information om vem eller vilka som är dess verkliga huvudmän. Det finns inte heller något officiellt ägarregister att tillgå. Det kan därför vara svårt för behöriga myndigheter att få tillgång till denna information.

80 Brå (2011b), s. 54-55

Finansiell underrättelseinformation

Den sjätte målsättningen innebär att finansiella underrättelser och annan relevant information ska användas på ett ändamålsenligt sätt av behöriga myndigheter.

Finanspolisens systemstöd

Finanspolisens nuvarande systemstöd är inte ändamålsenligt för mottagande och hantering av rapportering av misstänkt penningtvätt.

Många verksamhetsutövare anser att det är krångligt att rapportera. Vidare finns det ingen användarverifiering i det webbformulär som används, vilket är både ett kvalitets- och säkerhetsproblem.

Av Finansinspektionens redovisning av regeringsuppdrag beträffande rapportering av misstänkta transaktioner framgår att systemet inte är tillförlitligt i statistisk mening och att det inte heller uppfyller de krav som ställs nationellt och internationellt.⁸¹

Förundersökningar baserade på underrättelseuppslag

I vilken omfattning Finanspolisens information leder till förundersökningar inom polismyndigheter eller Tullverket har inte studerats närmare. Beträffande antalet inledda förundersökningar vid Ekobrottsmyndigheten påverkas detta av bl.a. den tid som förflyter från det att Finanspolisen tar emot en misstankerapport till dess att ett underrättelseuppslag når Ekobrottsmyndigheten men även av informationens innehåll. Den underrättelseinformation som når de brottsutredande myndigheterna är ofta begränsad vilket påverkar effektiviteten i utredningsarbetet.

I dag finns personal från både Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket placerad hos Finanspolisen. Detta bedöms ha minskat tiden från misstankerapport till att uppslagen når myndigheterna och även ha ökat det tidigare få antalet förundersökningar baserade på Finanspolisens underrättelseuppslag. Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket utreder primärt inte penningtvättsaktiviteter, utan främst andra brott som skatte- och bokföringsbrott. Informationen från Finanspolisen anses som mycket viktig för både Ekobrottsmyndighetens och Skatteverkets kontroll och underrättelseverksamhet.⁸²

Svårigheter att inhämta information

I de brottsutredande myndigheternas utredningsarbete krävs ofta kommunikation med flera verksamhetsutövare. Detta sker i dag huvudsakligen skriftligen vilket ofta tar så lång tid att det undergräver förutsättningarna för ett effektivt utredningsarbete. Det förefaller också finnas skillnader mellan utredande myndigheters informationsbehov och kapaciteten hos verksamhetsutövarna att leverera uppgifter.

Utredning och lagföring

Den sjunde målsättningen handlar om utredning och lagföring. Penningtvättsaktiviteter ska utredas och överträdelser ska åtalas på ett effektivt, proportionerligt och avskräckande sätt.

81 Det pågår en förstudie inom Rikspolisstyrelsen för att utreda möjligheterna att införa ett nytt och ändamålsenligt systemstöd för Finanspolisen. Inom ramen för detta arbete kommer Svenska bankföreningen att delta.

82 Brottsförebyggande rådet har i en studie från 2011 (Rapport 2011:4) studerat och analyserat Finanspolisens arbete med att ta fram underrättelseuppslag och hur dessa kommer till bruk hos de mottagande myndigheterna.

Begränsade incitament att utreda penninghäleri

Det finns inte något brott som heter penningtvätt. Penningtvätt är kriminaliserat som penninghäleri och penninghäleriförseelse. Vissa penningtvättsaktiviteter är dock inte brottsliga i Sverige, exempelvis de åtgärder som en gärningsman vidtar för att själv tvätta vinsterna från ett brott, s.k. "självtvätt".

Både polis och åklagare menar att utredning av penninghäleri och penninghäleriförseelse är svårt och tidsödande. Kombinerat med att straffsatserna är låga och att självtvätt inte är kriminaliserat leder detta ibland till bristande incitament att prioritera utredningar inriktade på penningtvättsaktiviteter.

Att självtvätt inte är kriminaliserat i Sverige kan även skapa problem i ett internationellt samarbete.

Svårigheter att utreda vissa former av penninghäleri

På samma sätt som den tidigare nämnda kunskapsbristen påverkar möjligheten att upptäcka och hindra vissa former av penningtvätt, utgör detta ett problem även i utredningssammanhang. Till sådana former av penninghäleri som anses särskilt svåra att utreda för brottsutredande myndigheter, hör bl.a. sådana som är relaterade till alternativa penningöverförare eller nya betalningsmetoder.

Kontanta medel in och ut ur Sverige

Kontanta medel kan i dag föras in i och ut ur Sverige med få restriktioner. Det föreligger en skyldighet att anmäla summor som överstiger 10 000 euro, men då endast vid passage in i eller ut ur EU. Beloppet ska deklarerars till Tullverket. Syftet med deklarationen är att förhindra flytt av större mängder kontanter helt utan kontroll. Underlåtenhet att anmäla är en administrativ förseelse som i praktiken endast leder till ett mindre bötesbelopp. Detta kan jämföras med exempelvis Tyskland där det, till skillnad från Sverige, krävs redovisning av kontanta medel vid resa till eller från andra EU-länder och felaktig eller utelämnad information kan resultera i böter upp till en miljon euro.⁸³

Tullverket för statistik över inkomna anmälningar och genomförda kontroller. Uppgifterna lämnas månadsvis till Finanspolisen och kvartalsvis till Europeiska kommissionen. På grund av det existerande regelverket är frågan lågt prioriterad vilket bl.a. får till följd att få kontroller genomförs. Detta trots att förflyttning av medel över landgränser är en nyckelaktivitet i vissa penningtvättsupplägg.

Förverkande

Den åttonde och sista av FATF:s målsättningar för ett effektivt system innebär att brottsligt förvärvade tillgångar och hjälpmedel vid brott förverkas.

2010 års penningtvättsutredning hade i uppdrag att bedöma om eventuella ändringar i kriminaliseringen av penningtvätt medför behov av att utöka möjligheterna att förverka egendom som varit föremål för penningtvätt samt om det fanns behov av ändringar i systemet för att tillfälligt stoppa misstänkta transaktioner. I utredningen görs bedömningen att enligt nuvarande reglering kan egendom som har varit föremål för penninghäleri inte förverkas hos gärningsmannen till penninghäleribrottet. Vidare framgår att i svensk rätt finns det i dag inte någon möjlighet

83 Bundesministerium der Finanzen (2009)

för en myndighet eller ett annat organ att stoppa eller skjuta upp en transaktion.⁸⁴

Inom ramen för detta uppdrag har det framkommit att det nationella myndighetssamarbetet kring tillgångsinriktade åtgärder är ett prioriterat område som är i behov av ytterligare utveckling. Det anses vara svårt, tidsödande och sällan framgångsrikt att följa tillgångar utomlands för förverkande.

AVSLUTANDE KOMMENTARER

Det svenska systemet för åtgärder mot penningtvätt innefattar en stor och varierad grupp av aktörer från myndigheter och företag till samhällsinstitutioner. Regleringen består av straffrättsliga och administrativa regler. Tillsammans ska dessa olika komponenter bidra till att motverka penningtvätt i Sverige och det är en utmaning att få alla dessa delar att harmoniera. Analysen belyser ett flertal sårbarheter av strategisk art bl.a. avseende förutsättningarna, exempelvis legala, för koordination och synergier mellan parterna i det svenska systemet.

Sårbarhetsanalysen visar vidare att vissa delar eller komponenter saknas, exempelvis är vissa penningtvättsaktiviteter inte kriminaliserade och det finns små möjligheter att hindra förflyttning av svarta kontanta medel in- och ut ur Sverige.

Brist på fakta om penningtvättens mer exakta omfattning, vägar och skadeverkningar får påverkan på systemet som helhet då det kan leda till att myndigheter och företag inte lägger sina resurser där behovet är som störst.

Sammantaget visar analysen att det finns vissa brister i det svenska systemet som kan påverka Sveriges förmåga att effektivt bekämpa just penningtvättsaktiviteter.

84 SOU 2012:12, s. 17, 237 och 263

Risikanalyt

I risikanalysen redogörs för de sakförhållanden som tydligast bidrar till det svenska riskläget och som därför bör beaktas särskilt. Analysen identifierar fyra områden som samtliga bedöms ha ”hög risk”. Även penningtvättens vidare påverkan på samhället behandlas nedan.

INLEDNING

I detta kapitel presenteras en analys av de uppgifter om hot och sårbarheter som har inhämtats och bearbetats under arbetets gång. Resultatet kan sägas utgöra en riskanalys även om det finns ett antal omständigheter som komplicerar frågan, något som också diskuteras nedan. En sådan omständighet kan dock vara värd att lyfta redan i detta inledande stycke. Riskanalyser förstås ofta som syftande på framtiden – de handlar om händelser som man befarar kan komma att inträffa. Detta gäller även för denna analys, men bara till del. Mycket av det som kommer att avhandlas är sådant som det finns anledning att tro redan har inträffat och dessutom fortsätter att inträffa mer eller mindre kontinuerligt i Sverige. Penningtvätt har mer karaktären av en ständigt pågående process än något som vi befarar ska hända oss vid någon tidpunkt längre fram. Denna riskanalys utgör därför i mångt och mycket en nulägesbedömning, men det är också ett nuläge som, i frånvaro av djupgående förändringar, kan förväntas fortsätta.

Resultatet av analysen är att det, i det svenska systemet för penningtvättsbekämpning, finns strukturella problem som bör bli föremål för åtgärder. Vidare finns det ett stort behov av att förstå mer om var, hur och i vilka mängder pengar tvättas i Sverige, både vad avser brottsliga medel genererade i landet och – minst lika viktigt – brottsliga medel genererade i utlandet. Utöver dessa två huvudsakliga resultat så har det också framkommit ett antal specifika och väl belagda hot och sårbarheter som kan motivera åtgärder.

Målkonflikter

De risker vi redogör för nedan är de risker som är av sådan vikt att de särskilt bör uppmärksammas vid utformningen av det svenska systemet för att bekämpa penningtvätt. För vissa av dessa risker kan det dock finnas en mängd målsättningar i samhället som konkurrerar med frågan att bekämpa penningtvätt. Vissa risker kan då inte utan vidare förstås som nödvändiga att åtgärda. För att på ett ändamålsenligt sätt kunna presentera en beskrivning samt en motivering till vilka risker som inte bör föranleda åtgärder trots att de är av stor dignitet krävs dels en analys av vilka målsättningar i samhället som konkurrerar med frågan att bekämpa penningtvätt, dels en analys av om denna målsättning står över frågan att bekämpa penningtvätt. Dessa överväganden har dock bedömts falla utanför detta uppdrag.

Osäkra risker

Det är av största vikt att en riskanalys förmedlar bevisläget så väl som möjligt i syfte att utgöra ett gott beslutsunderlag, både när det gäller värdering av direkta riskreducerande åtgärder och värdering av behovet av ytterligare evidens. En riskanalys kan inte heller begränsa sig till redan observerade hot, utan måste också ta ej observerade, men möjliga, hot i beaktande. Faran är annars att dåligt kända hot likställs med icke existe-

rande hot. Av dessa båda anledningar diskuteras risker med varierande bevislägen i denna riskanalys.

Det finns en uppsättning penningtvättshot i Sverige som är relativt välkända i så måtto att aktiviteterna har observerats i landet och misstänks fortgå. Utöver dessa finns en uppsättning hot som bedöms som möjliga och relevanta, trots att de inte ännu har observerats i Sverige. De har dock antingen observerats i andra länder eller ansetts som möjliga av kvalificerade bedömare. Det har, för dessa hot, inte heller framkommit särskilda skäl att tro att man i Sverige skulle ha observerat dem om de hade förekommit och därför kvarstår en uppenbar möjlighet att hoten föreligger.

RISKOMRÅDEN

Nedan följer en genomgång av de sakförhållanden som tydligast bidrar till det svenska riskläget och därigenom bör åtgärdas eller beaktas särskilt.

De risker vi har valt att lyfta fram har grupperats på följande vis:

- Strategiska brister i systemet
- Särskilda hot
- Särskilda sårbarheter
- Svårkvantifierade, men potentiellt omfattande penningtvättshot

Dessa fyra riskområden berör endast primära risker – sådana som avser penningtvätt i sig – medan sekundära risker – sådana som avser penningtvättens vidare konsekvenser – kommenteras i ett separat avsnitt. De osäkerheter som föreligger, och som har diskuterats tidigare i rapporten, har förhindrat någon egentlig prioritetsordning mellan de fyra områdena.

Hög risk: strategiska brister i systemet

I sårbarhetsanalysen har ett flertal sårbarheter av strategisk art identifierats, bl.a. avseende förutsättningarna, exempelvis legala, för koordination och synergier mellan parterna i det svenska systemet för penningtvättsbekämpning, tillgången på detaljerad information om penningtvättens vägar och omfattning samt prioritering av penningtvättsbekämpning relativt andra mål. Det är vidare rimligt att anta att myndigheternas och verksamhetsutövarnas strategier för att motverka penningtvätt i stor utsträckning är kända av eventuella penningtvättare då de i huvudsak är offentliga eller enkelt studerade. Det är därför motiverat att misstänka att det råder informationsasymmetri mellan penningtvättare och de parter som har till uppgift att bekämpa penningtvätt, till de senares nackdel. Förutsättningarna för lärande, och därmed potentialen att över tid eliminera informationsunderläget, är i dagsläget begränsade. På grund av detta kan problemen inte anses vara övergående om inte betydande åtgärder vidtas.

Detta innebär att Sverige lider av en uppsättning problem som kan leda till att kriminella försöker och lyckas med en bred uppsättning olika penningtvättsaktiviteter. Samtidigt är penningtvättshotet – frekvensen hos och omfattningen av olika slags aktiviteter – inte välkänt i dagsläget. Åtgärder som förbättrar dessa förhållanden kan då omvänt betraktas som kraftigt riskreducerande, men det råder osäkerhet.

Möjligheten att sårbarheterna i det svenska systemet för att bekämpa

penningtvätt successivt kan locka ytterligare kriminella att förlägga penningtvättsaktiviteter hit framstår som särskilt bekymrande. Det inhämtade underlaget medger inte koppling av specifika summor eller andelar av den svenska penningtvätten till den problembild som beskrivits. Att problemen sammantaget är allvarliga står dock klart.

Hög risk: särskilda hot

I detta avsnitt lyfter vi fram hot inför vilka Sverige är sårbart och där det framkommit påtagliga indikationer att hotet föreligger i Sverige.

Växling av svarta medel

Växling mellan valörer och valutor liksom uttag av kontanter är välkända nyckelmoment i många penningtvättsupplägg som involverar kontanter i något steg.⁸⁵ Ekobrottsmyndigheten pekar på en betydande förekomst av oseriösa valutaväxlare i Sverige.⁸⁶ Enligt Brottsförebyggande rådet förekommer det att kriminella startar egna finansbolag för att kontrollera hela kedjan från faktura till kontanter.⁸⁷ Detta fortsätter därför att vara ett område som i hög grad bedöms bidra till risknivån och är särskilt oroande när det kopplas samman med möjligheterna till in- och utförelse av kontanter som diskuteras i avsnittet Hög risk: särskilda sårbarheter.

Överföring av svarta medel via penningöverförare

FATF⁸⁸ beskriver både traditionella och alternativa penningöverförare som nyckelkomponenter i vissa penningtvättsupplägg och de valutaväxlare som tas upp av Ekobrottsmyndigheten⁸⁹ tillhandahåller ofta penningöverföring. Inom ramen för sårbarhetsanalysen har det också framkommit särskilda svårigheter för banker att analysera och bedöma de transaktioner som utförs av penningöverförare som använder sig av banker som tjänsteleverantörer. Vidare är kunskaperna hos svenska myndigheter om alternativa penningöverförare begränsade.

Internationella betalssystem och avancerade finansiella tjänster

Trots de omfattande åtgärder som vidtas inom banksektorn för att förhindra penningtvätt så är denna fortsatt en central domän för penningtvättsaktiviteter som lyfts fram av FATF.⁹⁰ Banker tillhör också de företagskategorier som står för flest rapporter om misstänkta transaktioner i Sverige.⁹¹ Det framgår vidare av Ekobrottsmyndighetens⁹² underrättelsebild att penningtvätt med största sannolikhet under de närmaste åren kommer att ha mer internationella inslag, där mindre nogräknade banker och institut är en underlättande faktor.

Av fortsatt betydelse i penningtvättssammanhang är områden som transaktioner via det internationella betalssystemet och avancerade finansiella tjänster.

85 FATF (2010), Brå (2011), Brå (2007c), Brå (2011b) och Brå (2011a).

86 EBM (2013)

87 Brå (2011a)

88 FATF (s.26, ibid.)

89 EBM (ibid.)

90 FATF (s.24, ibid.)

91 Finanspolisen (2011)

92 EBM (2012)

Penningtvätt genom kontantintensiva företag

Både FATF⁹³ och Ekobrottsmyndigheten⁹⁴ pekar på att kontantintensiva företag fortsätter att involveras i penningtvätt på en mängd olika sätt. Även om förekomsten får anses välkänd så är omfattningen svåruppskattad.

Hög risk: särskilda sårbarheter

Det svenska systemet mot penningtvätt är som tidigare nämnts sårbart för många former av penningtvätt. Det finns dock vissa former av penningtvätt där sårbarheterna går utöver de generella effektivitetsproblemen och där det inte kan uteslutas att de svarar för betydande risk.

Små möjligheter att hindra förflyttning av svarta kontanta medel

I sårbarhetsanalysen framgick att Sverige gör lite för att kontrollera och begränsa transporter av kontanter och vissa andra fysiska värdebärare in och ut ur landet. FATF⁹⁵ påpekar att kurirer och bulksmuggling fortsätter att vara allvarliga problem inom penningtvättsområdet. Detta förhållande möjliggör att brottsvinster genererade i Sverige tvättas utomlands och att brottsvinster på motsvarande sätt förs in i Sverige för penningtvätt.

Små möjligheter att upptäcka penningtvätt hos rapporteringspliktiga parter

Det svenska systemets beroende av penningtvättsrapporter har tagits upp inom ramen för sårbarhetsanalysen. På grund av svårigheterna för myndigheter att upptäcka aktivt bistånd, frivilligt eller ej, från rapporteringspliktiga parter måste detta betraktas som ett högriskområde. Ekobrottsmyndigheten⁹⁶ har iakttagit att det finns tecken på att personer som verkar inom finansmarknaden agerar på uppdrag av aktörer inom grov organiserad brottslighet, eventuellt på grund av hot om våld. Man kan även konstatera att många s.k. ”gatekeepers”, som diskuterades i hotbildsanalysen, hör till gruppen rapporteringspliktiga.

Små möjligheter att upptäcka, förhindra och utreda avancerade, storskaliga upplägg

Sårbarhetsanalysen visar att avancerade, storskaliga penningtvättsupplägg är särskilt svåra att upptäcka, hindra och utreda inom dagens system för penningtvättsbekämpning. De individer och organisationer som berörs direkt kan ha kraftiga incitament – positiva eller negativa – till att inte rapportera eller anmäla företeelserna samtidigt som utredning av komplexa upplägg kan vara mycket svårt och tidskrävande. Även om mycket lite är känt om förekomsten av sådana upplägg finns möjligheten att de står för betydande belopp.

Svårigheter att uppnå god kundkänedom

Kundkännedomprocessen, inklusive den fortlöpande uppföljningen, är en central förutsättning för många åtgärder. I sårbarhetsanalysen framkom ett antal situationer där denna process kan möta på stora problem.

Även om verksamhetsutövare ska avstå från att ingå en affärsförbindelse om god känedom inte uppnåtts så kan det i praktiken vara svårt att avstå i dessa situationer. Detta kan antas vara känt av penningtvättare och utnyttjas därför sannolikt. Även svårigheter att bemöta bruk av falska identiteter och identitetsstöld hör till detta område.

93 FATF (ss. 20-21, ibid.)

94 EBM (s. 17, 2012)

95 FATF (s. 9, 2010)

96 EBM (s. 16, 2012)

Små möjligheter till förverkanden

I sårbarhetsanalysen diskuterades en del förhållanden som hämmar den straffrättsliga processen. Avsaknad till möjlighet för en myndighet eller ett annat organ att stoppa, eller skjuta upp, en transaktion gör det i vissa fall praktiskt omöjligt att förverka tillgångarna. Vidare kan inte egendom som varit föremål för penninghäleri förverkas hos gärningsmannen till penninghäleribrottet. Det nationella myndighetssamarbetet kring tillgångsinriktade åtgärder uppfattas av brottsutredande myndigheter vara i behov av fortsatt utveckling. Svårigheter att förverka tillgångar utanför Sverige gör att det kvarstår stora incitament för penningtvättare att flytta värden ut ur Sverige.

Små möjligheter att upptäcka penningtvätt kopplad till nya betalningsmetoder

Sårbarhetsanalysen lyfte fram nya betalningsmetoder som ett svårbehandlat område för penningtvättsbekämpning, bl.a. på grund av att det kan vara svårt att förstå hur en ny betalningsmetod överhuvudtaget kan användas i penningtvättssyfte och därmed hur man ändamålsenligt ska bemöta risken. FATF⁹⁷ pekar också på detta som ett framväxande hot och Ekobrottsmyndigheten⁹⁸ pekar på en trend där möjligheten att transferera pengar mellan länder, via exempelvis internetbaserade betalningslösningar, medför att det blir lättare att tvätta pengar eftersom pengarnas egentliga ursprung lätt kan döljas i transaktionskedjan.

Hög risk: Svårkvantifierade, men potentiellt omfattande penningtvättshot

Den svenska hotbilden avseende penningtvätt är, vilket har påpekats tidigare, inte känd i tillfredsställande utsträckning. Generellt sett är Sverige i stort behov av bättre kvantitativa skattningar av penningtvättens former och omfattning, men även av sådant som vilka förbrott och vilka hotaktörer som kan kopplas till olika former av penningtvätt. Nedan följer dock några specifika områden där stora utfallsrisker kan dölja sig men där lite är känt.

Penningtvättsaktiviteter kopplade till fastigheter

I hotbildsanalysen diskuterades skäl till varför den svenska fastighetsmarknaden skulle kunna dra till sig storskaliga penningtvättsaktiviteter. Till denna bild kan läggas att antalet penningtvättsrapporter⁹⁹ som härör från fastighetsmäklare är ytterst begränsat.

Handelsbaserad penningtvätt

Hotbildsanalysen innehåller indikationer på att handelsbaserad penningtvätt kan vara en viktig fråga för Sverige med potential för mycket stora värdeförflyttningar.

Penningtvätt genom systemviktiga aktörer

Det är viktigt att konstatera att myndigheter, varken svenska eller andra, är immuna mot penningtvätt. Det finns teoretiska möjligheter för att svenska myndigheter skulle kunna utnyttjas för penningtvätt. Det är i dagsläget okänt om detta faktiskt förekommer.

Även hotbilden relaterad till internationellt identifierade högrisksektorer

97 FATF (2010)

98 EBM (2012)

99 Färre än 10 per år 2008–2011 enligt Finanspolisen (2011) från en grupp på över 6000 mäklare. Trots de tillförlitlighetsproblem som påpekats med Finanspolisens statistik tidigare i denna studie så antas storleksordningen här vara riktig.

som korrespondentbanksrelationer, private banking och politiskt exponerade personer (pep) behöver utforskas närmare. I sårbarhetsanalysen har det framkommit att svenska verksamhetsutövare har svårigheter att avgöra pep-status hos en given individ.

Penningtvätt genom stiftelser

Ett område som potentiellt kan svara för stora penningtvättsbelopp är stiftelser (se avsnittet Hotet rör en hel sektor i hotbildsanalysen). Det förekommer enskilda uppgifter om att stiftelser använts för penningtvätt antingen i Sverige eller utomlands, men omfattningen i Sverige är inte känd.¹⁰⁰

Penningtvätt kopplad till penningtransporter

Penningtransportörer faller i dagsläget inte under det förebyggande regelverket, trots att dessa utgör en viktig del av den monetära infrastrukturen och sålunda skulle kunna observera eller involveras i penningtvättsaktiviteter. Inom ramen för sårbarhetsanalysen kunde det också konstateras att dessa kan ha en roll att spela vid vissa penningtvättsupplägg. En bättre förståelse för penningtvättshot kopplade till penningtransporter är därför önskvärd.

Den internationella aspekten

En sista kunskapsbrist som vi vill lyfta fram särskilt, trots att den är närvarande i flera av de ovanstående områdena, är förståelsen av Sveriges internationella roll i penningtvättssammanhang. Som diskuterades tidigare i avsnittet Penningtvättens omfattning så gav en beräkningsmodell resultatet att det i Nederländerna, en ekonomi med vissa intressanta likheter med den svenska, fanns utländska brottvinster som passerade in i eller genom landet som var flera gånger större än de inhemska brottvinsterna. Dessutom passerade ungefär hälften av de inhemska brottvinsterna ut ur landet. Även om detta är en teoretisk skattning för ett annat land så visar det att penningtvättens internationella aspekt kan vara ytterst betydelsefull.

SEKUNDÄRA RISKER – PENNINGTVÄTTENS VIDARE KONSEKVENSER

Inom ramen för denna nationella riskbedömning har vi inte haft möjlighet att närmare studera och analysera de vidare konsekvenserna av penningtvätt, dvs. vilka effekter penningtvätt i större omfattning har på samhällets olika delar. Det finns dock internationella studier som vi bedömer är intressanta för Sverige.

Unger et al.¹⁰¹ har sammanställt mycket av den forskning som har bedrivits angående penningtvättens vidare konsekvenser. I rapporten konstateras att man endast i undantagsfall har försökt att belägga konsekvenserna empiriskt (fem studier nämns) och att litteraturen i övrigt resonerar om möjliga vidare konsekvenser, något som Unger et al.¹⁰² sammanfattar som ”ren spekulatation”. Icke desto mindre är det synbarligen rimliga konsekvenser som diskuteras, även om inte alla förefaller tillämpliga för alla länder.

De effekter, av de som tas upp i den nederländska studien, som bedöms vara av störst relevans för Sverige är förhöjda brottnivåer (och de direkta följderna av detta för brottsoffer), i synnerhet avseende ekono-

100 RKP (2010), s.22, EBM (2012), s.19

101 Unger et al. (ss. 82-109, 2006)

102 Unger et al. (s. 102, 2006)

misk brottslighet, olika former av marknads- och konkurrensförskjutningar, minskade offentliga intäkter, påverkan på kapitalflöden och systemriskerna inom den finansiella sektorn. Även risker för korruption och att utrikespolitiska mål undergrävs är värda att beakta.

I likhet med många frågor om Sveriges primära penningtvättsrisker är frågan om de vidare konsekvenserna något som skulle tjäna starkt på att belysas genom ytterligare utredning och forskning.

FRÅGAN OM LÄGRE RISK

Av uppdraget följer att det av rapporteringen ska framgå vilka risker som inte bedöms vara av sådan betydelse att de fordrar särskilda åtgärder. Riskbedömningen ska ligga till grund för en riskbaserad ansats för bekämpningen av penningtvätt nationellt och identifierad låg risk kan bl.a. leda till att verksamhetsutövare kan ges en möjlighet att vidta förenklade åtgärder i sin egen verksamhet samt att Sverige kan välja att undanta verksamhetsutövare från vissa av det förebyggande regelverkets krav. En förutsättning för att kunna uttala sig om risker av lägre art är emellertid en mycket god kunskap om hotbilden, något som alltså saknas. På grund av det bristfälliga faktaunderlaget har det under arbetets gång blivit tydligt att vi inom ramen för detta uppdrag inte kan uttala något om risker som är av lägre art.

SLUTSATSER

Penningtvätt är ett allvarligt problem och omsätter i Sverige sannolikt mångmiljardbelopp årligen. Siffran är dock en uppskattning och det finns ett behov av mer fakta om penningtvättsens mer exakta omfattning, inom vilka sektorer det är mest förekommande och hur det påverkar samhällets olika delar.

Risikanalyser har identifierat fyra områden som samtliga har bedömts innebära ”hög risk”.

Det första området hänför sig till strategiska brister i systemet för penningtvättsbekämpning. Dessa rör exempelvis förutsättningar för koordination och synergier mellan parterna i systemet, kunskap om penningtvättshot samt prioritering av penningtvättsbekämpning relativt andra mål. Slutsatsen blir att det finns ett antal förhållanden som kan leda till att kriminella försöker och lyckas med en bred uppsättning olika penningtvättsaktiviteter. Åtgärder som förbättrar dessa förhållanden har potential att vara kraftigt riskreducerande.

Det andra riskområdet hänför sig till vissa hot där det framkommit bevis som indikerar att hotet föreligger i Sverige, exempelvis relaterat till valutaväxlingsföretag och kontantintensiva företag.

Det tredje riskområdet avser vissa sårbarheter som kan antas driva upp nivåer för försök och framgång. Bland dessa kan nämnas de begränsade åtgärder som vidtas för att kontrollera in- och utförelse av kontanter och svårigheter att upptäcka penningtvättsaktiviteter kopplade till nya betalningsmetoder.

Det fjärde, och sista riskområdet, innehåller ett antal särskilt svårbedömda områden där lite är känt om hotbilden, men som kan ha stor betydelse för riskläget, och som följaktligen kan behöva studeras närmare. Till dessa hör bl.a. penningtvättsaktiviteter relaterade till fastighetsbranschen och det internationella handelssystemet. Behovet av en

bättre förståelse för Sveriges internationella roll i penningtvättssammanhang är också något som lyfts fram särskilt.

Något som genomsyrar hela analysen är den påtagliga bristen på fakta avseende penningtvättens omfattning, vägar och vidare effekter. Detta är dock långt ifrån ett unikt svenskt problem, utan påtalas i snart sagt alla rapporter och forskningsresultat som har studerats inom ramen för denna riskbedömning. Så länge bekämpning av penningtvätt sker under kraftig informationsasymmetri där motparten har ett bättre kunskapsläge kommer det fortsatt att vara en utomordentligt svår uppgift.

Att tänka på vid utformandet av strategier för att motverka penningtvätt är den spelsituation som uppstår mellan penningtvättsbekämpningen och penningtvättare. Åtgärder mot specifika penningtvättshot får sannolikt effekten att aktiviteterna förflyttas till andra sektorer eller andra länder, så länge det finns möjligheter att uppnå samma syften där. Möjligheter till byte av tillvägagångssätt bör därför vägas in.

Internationella förändringar och åtgärder i andra länder kan också förväntas ha en påverkan på Sveriges attraktivitet avseende specifika penningtvättsaktiviteter. Då hotbilden förväntas vara mycket dynamisk är det av stor vikt att underrättelseverksamhet, analys och forskning bedrivs kontinuerligt och uthålligt.

Att förstå de internationella aspekterna av penningtvätten är också en viktig förutsättning för att förstå de nationella. Även om penningtvätt har varit ett internationellt fenomen länge så bedömer de deltagande myndigheterna och Advokatsamfundet att en internationaliseringstrend råder för såväl förbrott som penningtvätt och konsumtion av brottsvinster. I detta perspektiv är det av avgörande betydelse att Sverige bedriver en kvalificerad kunskapsuppbyggnad, delar med sig av denna och också får ta del av motsvarande kunskapsuppbyggnad i andra länder.

Ett öppet samhälle, i synnerhet ett med en god ekonomi, är kanske något paradoxalt också en plats som attraherar penningtvätt. Det är ett fenomen som Sverige, i någon utsträckning, kommer att få leva med under överskådlig tid.

Källförteckning

WORKSHOPPAR

Hotbildsworkshop 1 (2013-02-06): Kronofogdemyndigheten och Skatteverket

Hotbildsworkshop 2 (2013-02-07): Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten

Hotbildsworkshop 3 (2013-02-11): Sveriges advokatsamfund, Bolagsverket, Fastighetsmäklarinspektionen, Lotteriinspektionen och Revisorsnämnden

Hotbildsworkshop 4 (2013-02-12): Brottsförebyggande rådet och Finanspolisen

Hotbildsworkshop 5 (2013-02-13): Finansinspektionen

Hotbildsworkshop 6 (2013-02-14): Länsstyrelserna i Skåne län, Stockholms län och Västra Götalands län

Sårbarhetsworkshop 1 (2013-03-04): Kronofogdemyndigheten och Skatteverket

Sårbarhetsworkshop 2 (2013-03-06): Bolagsverket och Länsstyrelserna i Skåne län, Stockholms län och Västra Götalands län

Sårbarhetsworkshop 3 (2013-03-08): Sveriges advokatsamfund (samt representant från Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB), Fastighetsmäklarinspektionen, Lotteriinspektionen och Revisorsnämnden

Sårbarhetsworkshop 4 (2013-03-18): Brottsförebyggande rådet och Finanspolisen

Sårbarhetsworkshop 5 (2013-03-20): Finansinspektionen

Sårbarhetsworkshop 6 (2013-03-22): Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen och Tullverket

INTERVJUER

Intervju med Svenska Handelsbanken AB (publ) (2013-04-12)

Intervju med Nordea Bank AB (publ) (2013-04-12)

Intervju med Skandinaviska Enskilda Banken AB (publ) (2013-04-12)

Intervju med Swedbank AB (publ) (2013-04-17)

MÖTEN

Gemensamt möte med följande branschföreningar (2013-04-11):

- Finansbolagens förening
- Fondbolagens förening
- Svenska försäkringsförmedlares förening
- Svenska fondhandlareföreningen
- Svenska bankföreningen
- Sparbankernas riksförbund
- Svensk försäkring

Vid det gemensamma mötet deltog även representanter från branschföreningarnas medlemsföretag.

Möte med Riksbanken (2013-04-16)

Möte med Riksgälden (2013-04-16)

Gemensamt möte med Mäklarsamfundet och följande fastighetsmäklar-företag (2013-04-18)

- ERA Sverige
- HusmanHagberg AB
- LRF konsult AB
- Länsförsäkringar Fastighetsförmedling AB
- Svensk Fastighetsförmedling Aktiebolag

LITTERATUR M.M.

(endast källor vi hänvisar till)

Basel Institute on Governance (2012). The Basel AML Index. Country Risk Ranking. <http://index.baselgovernance.org/Index.html#ranking>. (hämtad 2013-03-18)

Brottsförebyggande rådet, Brå (2011a). Storskaliga skattebrott - En kartläggning av skattebrottslingens kostnader. Författare: Johanna Skinnari, Klas Marklund & Lars Korsell. Rapport 2011:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2011b). Penningtvätt. Rapportering och hantering av misstänkta transaktioner. Författare: Daniel Vesterhav, Lars Korsell, Anders Stenström & Johanna Skinnari. Rapport 2011:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2009). Statistik om penningtvätt och finansiering av terrorism. Författare: Tove Sporre, Daniel Vesterhav & Måns Magnusson. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2008) Tillgångsinriktad brottsbekämpning. Myndigheternas arbete med att spåra och återföra utbyte av brott. Författare: Daniel Vesterhav, Malin Forsman & Lars Korsell. Rapport 2008:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2007a). Organiserat svartarbete i byggbranschen. Författare: Anna Carlström, Anita Heber & Henrik Lantz Hedström. Rapport 2007:27. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2007b). Narkotikadistributörer. En studie av grossisterna. Författare: Daniel Vesterhav, Johanna Skinnari & Lars Korsell. Rapport 2007:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2007c). Vart tog alla pengarna vägen? En studie av narkotikabrottslighetens ekonomihantering. Författare: Johanna Skinnari, Daniel Vesterhav & Lars Korsell. Rapport 2007:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2004). Bank-, Post- och Värdetransportrån. En Analys av rånen under 1990-talet. Författare: Robert Svensson. Rapport 3/2004. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Bundesministerium der Finanzen (2009), "Questions and answers about the obligation to declare 10,000 Euro or more in cash at Germany's borders to other EU Member States", URL = http://www1.zoll.de/english_version/faq/a1_movement_of_cash/b0_internal/index.html (hämtad 2013-05-16)

DTZ (2013) "Sweden is Europe's most liquid commercial property market, with UK top for overseas investment". URL = <http://dtz.se/sites/default/files/DTZ%20-%20Europe's%20top%20liquid%20markets%20MIPIIM%2012%20March%202013.pdf> (hämtad 2013-05-16)

The Egmont Group (2012). The Role of Financial Intelligence Units in Fighting Corruption and Recovering Stolen Assets. An Egmont Group White Paper. : The Egmont Group.

The Egmont Group (2000). FIU's in Action – 100 cases from the Egmont Group. Bryssel: The Egmont Group.

Ekobrottsmyndigheten, EBM (2013). Kartläggning av finansiella institut. Ekobrottskansliet C-KUT EBM K-2013/0025. Stockholm: Ekobrottsmyndigheten.

Ekobrottsmyndigheten, EBM (2012). Ekobrottsmyndighetens Underrättelsebild 2012. Extern version. Ekobrottskansliet C-KUT EBM K-2012/0114. Stockholm: Ekobrottsmyndigheten.

Ekonomistyrningsverket, ESV (2011). Regeringsuppdrag. Gemensam skrivelse. Samverkansuppdrag mot felaktiga utbetalningar från välfärdsystemet 2010. Rapport 2011:11. Stockholm: Ekonomistyrningsverket.

Ernst & Young (2013) "A House Divided – How Europe views prospects for real estate investment". European real estate assets investment trend indicator 2013. URL = [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/A_house_divided_How_Europe_views_prospects_for_real_estate_investment/\\$FILE/EMEIAMAS_1309_TAS_Real_Estate_Investment_Indicator.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/A_house_divided_How_Europe_views_prospects_for_real_estate_investment/$FILE/EMEIAMAS_1309_TAS_Real_Estate_Investment_Indicator.pdf) (hämtad 2013-05-16)

Fars Etikuttalande EtikU 11 om medlemmarnas tillämpning av lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (januari 2010).

Financial Action Task Force, FATF (2013). FATF Guidance. National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment. February 2013. Paris: Financial Action Task Force.

Financial Action Task Force, FATF (2012). International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation. The FATF Recommendations. February 2012. OECD/FATF.

Financial Action Task Force, FATF (2010a). Mutual Evaluation Fourth Follow-Up Report. Sweden. Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism. October 2001. Paris: Financial Action Task Force.

Financial Action Task Force, FATF (2010b). Global Money Laundering and Terrorist Financing Threat Assessment. A view of how and why criminals and terrorists abuse finances, the effect of this abuse and the steps to mitigate these threats. July 2010. Paris: Financial Action Task Force.

Financial Action Task Force, FATF (2006). Third Mutual Evaluation/ Detailed Assessment Report Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism: Sweden. Paris: Financial Action Task Force.

Finansinspektionen (2013a). Penningtvätt och finansiering av terrorism. En bättre riskhantering. Dnr: 13-4387. April 2013. Stockholm: Finansinspektionen.

Finansinspektionen (2013b). Redovisning av uppdrag. Dnr: 13-2864. April 2013. Stockholm: Finansinspektionen.

Finansinspektionen (2012). Redovisning av uppdrag. Dnr: 12-2798. Mars 2012. Stockholm: Finansinspektionen.

Finansinspektionen (2006). Penningtvätt och terroristfinansiering – finanssektorns förebyggande åtgärder. Rapport 2006:17. Dnr. 06-3299-306. Stockholm: Finansinspektionen.

Finanspolisen (2012). Finanspolisens årsrapport 2011. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

Finanspolisen (2011). Finanspolisens årsrapport 2010. Rapport 2011:5. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

Guibourg, G. & Segendorf, B. (2007). The Use of Cash and the Size of the Swedish Shadow Economy Sveriges Riksbank Working Paper Series No.204, juni 2007. Stockholm: Sveriges Riksbank.

Handelns Utredningsinstitut, HUI (2012). Marknaden för obeskattade cigaretter i Sverige. Författare: Jonas Arnberg, Carin Blom & Elin Gabrielsson. Stockholm: HUI Research.

International Monetary Fund, IMF (2011). Sweden: Financial Sector Stability Assessment IMF Country Report 11/172 Washington: International Monetary Fund.

International Monetary Fund, IMF (1998). Money Laundering: the importance of international countermeasures. Anförande av IMF:s verkställande direktör Michael Camdessus vid FATF:s plenarmöte den 10:e februari 1998 i Paris. Washington DC: International Monetary Fund.

Levi, M. (2002). Money Laundering and Its Regulation. Annals of the American Academy of Political and Social Sciences, 2002, nr 582, s.181-194.

Länsstyrelsen i Stockholms län (2013) Statusrapport Stiftelser - per län, 2013-06-18.

OECD/The World Bank (2012). Identification and Quantification of the Proceeds of Bribery: Revised edition, Författare: Jean-Pierre Brun, France Chain, Jeanne Hauch, William Loo & Timothy Steele. Paris: OECD Publishing.

OECD/ The World Bank (2011). Tracking Anti-Corruption and Asset Recovery Commitments. A Progress Report and Recommendations for Action. Författare: Larissa Gray, Tim Steele & Ben Dickinson. Washington DC: OECD/The World Bank.

Prop. 2008/09:70 Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet

Rikskriminalpolisen, RKP (2012). Polisens lägesbild av grov organiserad brottslighet 2012. Stockholm: Rikskriminalpolisen.

Rikskriminalpolisen, RKP (2010). Penningtvätt inom den grova organiserade brottsligheten. Rapport 2010:2. Stockholm: Rikskriminalpolisen.

Rikskriminalpolisen, RKP (2005) Alternativa betalningsförmedlare - en myndighetsgemensam studie. Rapport 2005:3. Stockholm: Rikskriminalpolisen.

Skatteverket (2011). På rätt väg framåt? Delrapport tongivande aktörer 2009-2011, Dnr: 410-222443-12/1211.

Skatteverket (2008). Skattefelskarta för Sverige. Rapport 2008:1. Solna: Skatteverket.

SOU 2012:12 Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud, betänkande av 2010 års penningtvättsutredning

SOU 2006:64 Internationella Kasinon i Sverige. En Utvärdering, betänkande av Kasinoutvärderingen

Statistiska Centralbyrån, SCB (2013) ”Export och import av varor och tjänster (1993-)”. URL = http://www.scb.se/Pages/Table-AndChart____219327.aspx (hämtad 2013-05-13)

Statistiska Centralbyrån, SCB (2005). Illegal verksamhet – försöksberäkningar av prostitution, droger samt smuggling av alkohol och tobak. Författare: Birgitta Magnusson, Mattias Björling & Märten Pappila. NR-PM 2005:08. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.

Sveriges advokatsamfund. Vägledning för advokater och advokatbyråer beträffande lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Penningtvättslagen i ett advokatperspektiv (version 2).

Transparency International Sverige (2012). Motståndskraft, oberoende, integritet – Kan det svenska samhället stå emot korrupktion? National Integrity System Assessment Sweden 2011. Författare: Staffan Andersson, Svante Ersson, Erik Karlsson, Olof Kleberg, Thomas Larue, Martin Nilsson, Shanthy Redebäck & Glenn Sjöstrand. Stockholm: Transparency International Sverige.

United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC (2012). World Drug Report 2012. Vienna: United Nations.

United Nations Office on Drugs and Crime UNODC (2011). Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crime. Författare: Thomas Pietschmann & John Walker. Research report October 2011. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.

United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC (2010a). The Globalization of Crime. A Transnational Organized Crime Threat Assessment. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.

United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC (2010b). Risk of Money Laundering Through Financial Instruments, Users and Employees of Financial Institutions. Författare: Luis Eduardo Daza Giraldo. Bogota: United Nations Office on Drugs and Crime.

United States Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, INCSR (2012). International Narcotics Control Strategy Report. Volume II - Money Laundering and Financial Crimes. Washington DC: United States Department of State.

United States Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, INCSR (2011). International Narcotics Control Strategy Report. Volume II - Money Laundering and Financial Crimes. Washington DC: United States Department of State.

Unger, B. & den Hertog, J. (2012) ”Water always finds its way: Identifying new forms of money laundering”. *Crime, Law and Social Change* 57:287–304

Unger, B., Siegel, M., Ferwarda, J., de Kruijff, W., Busuioic, M., Wokke, K. & Rawlings, G. (2006) The Amounts and the Effects of Money Laundering. Report for the Ministry of Finance (the Netherlands), February 16, 2006. Utrecht: Utrecht School of Economics.

Walker, J. & Unger B. (2009) "Measuring Global Money Laundering: 'The Walker Gravity Model'". *Review of Law & Economics* 5(2):821-853

Winehav, M. (red.), Nevhage, B. (red.), Lusua, J., Clausen Mork, J., Lindgren, J. & Erdeniz, R. (2011) FOI:s modell för risk- och sårbarhetsanalys (FORSA). FOI-R--3288--SE. Stockholm: FOI.

Winehav, M., Nevhage, B., Stenström M., Veibäck, E. & Larsson, P. (2012) Förslag till metod för nationell riskbedömning. Resultat av metodutveckling 2011-2012. FOI-R--3423--SE. Stockholm: FOI.

Zdanowicz, J.S. (2009) "Trade-Based Money Laundering and Terrorist Financing". *Review of Law & Economics* 5(2):855-878

Bilaga 1

- Uppdraget från regeringen



REGERINGEN

Regeringsbeslut II 4

2012-11-29

Fi2012/4457 (delvis)

Finansdepartementet

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm

Uppdrag till Finansinspektionen m.fl. myndigheter att i samverkan ta fram en nationell riskbedömning avseende penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt följande myndigheter att i samverkan ta fram en nationell riskbedömning avseende penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige.

- Bolagsverket,
- Brottsförebyggande rådet,
- Ekobrottsmyndigheten,
- Fastighetsmäklarinspektionen,
- Finansinspektionen,
- Kronofogdemyndigheten,
- Lotteriinspektionen,
- Länsstyrelsen i Stockholms län,
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län,
- Länsstyrelsen i Skåne län,
- Revisorsnämnden,
- Rikspolisstyrelsen,
- Skatteverket,
- Säkerhetspolisen,
- Tullverket, och
- Åklagarmyndigheten.

Finansinspektionen ska samordna arbetet.

Den nationella riskbedömningen i fråga om penningtvätt ska rapporteras av Finansinspektionen på samtliga berörda myndigheters vägnar till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 augusti 2013. En motsvarande riskbedömning ska göras beträffande finansiering av terrorism. Den riskbedömningen ska rapporteras på liknande sätt senast den 28 mars 2014.

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

Besöksadress
Drottninggatan 21

Telefax
08-21 73 86

Telex
117 41 FINANS S

Bakgrund

I februari i år antog den mellanstatliga organisationen Financial Action Task Force (FATF) 40 reviderade rekommendationer avseende bekämpning av penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen. Sverige är en av 36 medlemmar i organisationen. I de reviderade rekommendationerna ställs bl.a. krav på att länder ska identifiera, utvärdera och förstå sina penningtväfts- och terrorismfinansieringsrisker (rekommendation 1). För att detta ska uppnås är länder skyldiga att genomföra en riskbedömning på nationell nivå. Med utgångspunkt från den genomförda riskbedömningen ska länder tillämpa en riskbaserad ansats avseende åtgärder som syftar till att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Varje land ska anta en strategi som är förenlig med slutsatserna i riskbedömningen. Åtgärderna som vidtas i enlighet med denna strategi ska vara effektiva och stå i proportion till de risker som finns i landet.

I och med antagandet av de reviderade rekommendationerna väntar en ny utvärdering av hur länderna följer rekommendationerna. Sverige kommer att utvärderas 2015. Utvärderingen innebär bl.a. en granskning av hur väl Sverige har identifierat, utvärderat och förstått sina risker avseende penningtvätt och finansiering av terrorism samt anpassat systemet och de vidtagna åtgärderna till dessa. Det är därför viktigt att Sverige inför kommande utvärdering har genomfört riskbedömningen på ett betryggande sätt och även på grundval av denna utformat en strategi och handlingsplan avseende åtgärder för bekämpning av nämnda risker. Riskbedömningen måste uppdateras årligen för att åtgärder ska kunna vidtas i enlighet med aktuella risker.

Närmare om uppdraget

Arbetet med att ta fram den nationella riskbedömningen ska genomföras i nära samverkan mellan de myndigheter som omfattas av detta uppdrag. Dessa myndigheter är i olika omfattning redan involverade i bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism eller har på annat sätt kompetens för att bidra till arbetet med att ta fram en nationell riskbedömning. Uppdraget avser i ett första steg penningtvättsrisker och i ett andra steg risker avseende finansiering av terrorism.

Riskbedömningen ska baseras på analyser av hot och sårbarheter samt sannolikheten för och konsekvenserna av att dessa realiseras. Den ska därmed ge en tydlig bild av vilka risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som finns i Sverige. Om det bedöms relevant, bör även sektoriella analyser (olika verksamhetsutövare) beaktas, liksom potentiella regionala skillnader (hotbilder kopplat till t.ex. gränsöverskridande verksamhet eller regionala företeelser). Analyser och slutsatser bör vidare understödjas av en så bred och relevant informationsbas som

möjligt för att säkerställa att riskbedömningen kan bedömas vara legitim, tillförlitlig och rimlig.

Riskbedömningen ska rapporteras till regeringen. Av rapporteringen ska framgå vilka av de befintliga riskerna som är av sådan dignitet att de kan anses kräva särskilda åtgärder och som särskilt ska beaktas vid utformningen av systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Det ska även beskrivas och motiveras vilka risker som inte bedöms vara av sådan betydelse. Slutsatserna ska ligga till grund för en riskbaserad ansats avseende bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige.

I FATF-rekommendationerna anges att en myndighet eller mekanism ska utses för att koordinera arbetet med att ta fram en riskbedömning. Finansinspektionen har i dag en samordnande roll i det särskilda samordningsorganet för tillsyn när det gäller bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism. Finansinspektionen ska därför samordna arbetet i en arbetsgrupp, bestående av de berörda myndigheterna, som ska ta fram den svenska riskbedömningen. Advokatsamfundet och relevanta branschföreträdare bör bjudas in att delta i arbetsgruppen. Vid behov kan även andra myndigheter än de som omfattas av uppdraget konsulteras i arbetet.

Finansinspektionen ska ta fram en tidsplan och en arbetsplan för det gemensamma arbetet. Arbetsfördelningen mellan de deltagande myndigheterna ska framgå av arbetsplanen liksom arbetssättet. Det ska särskilt framgå hur myndigheterna (individuellt och gemensamt) ska beskriva och analysera hot och sårbarheter samt hur de, med utgångspunkt från dessa beskrivningar, gemensamt ska analysera befintliga risker. Finansinspektionens samordningsansvar omfattar också att kalla till möten i arbetsgruppen.

En modell för hur riskbedömningen ska utformas ska tas fram inom arbetsgruppen. Vissa centrala element och riktlinjer om riskbedömningens utformning beskrivs i de vägledningsdokument som FATF tagit fram. Dessa och exempel på riskbedömningar från andra länder bör därför utgöra vägledning.

På regeringens vägnar

Anders Borg

Anna Andersson

4

Likalydande till

Bolagsverket
Brottsförebyggande rådet
Ekobrottsmyndigheten
Fastighetsmäklarinspektionen
Kronofogdemyndigheten
Lotteriinspektionen
Länsstyrelsen i Stockholm län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Länsstyrelsen i Skåne län
Revisorsnämnden
Rikspolisstyrelsen
Skatteverket
Säkerhetspolisen
Tullverket
Åklagarmyndigheten

Kopia till

Finansdepartementet, BA, KSÄ, SKA
Justitiedepartementet, DOM, KO, KRIM, PO, Å
Näringsdepartementet, ENT
Socialdepartementet, SFÖ
Utbildningsdepartementet, RS, UC
Utrikesdepartementet, SP

Bilaga 2 - Internationella åtaganden

Innehållet i de svenska regelverken bygger på internationella åtaganden och standarder. Det finns ett stort antal internationella dokument som på ett eller annat sätt påverkar Sveriges nationella arbete mot penningtvätt. Nedan redogör vi för de internationella rättsakter som är av huvudsakligt intresse för den fortsatta framställningen.

FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF)

Om FATF

FATF är ett mellanstatligt organ vars arbete syftar till att fastställa internationella standarder samt att främja implementering av åtgärder för att motverka penningtvätt, finansiering av terrorism och andra relaterade hot. FATF har antagit 40 rekommendationer¹⁰³ vilka anger en övergripande och sammanhängande ram för åtgärder som medlemsländerna ska genomföra för att bekämpa penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen. Rekommendationerna är att betrakta som en internationell standard. FATF:s uppdrag är tidsbegränsat och det nuvarande mandatet gäller från 2012 till 2020.

Genom återkommande utvärderingar av medlemsstaterna kontrollerar FATF att medlemmarna följer rekommendationerna. FATF publicerar kontinuerligt uttalanden om länder med hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. FATF utfärdar även typologirapporter och vägledningsdokument.

FATF bildades vid G7-toppmötet i Paris 1989, initialt för att utreda och utveckla åtgärder för att motverka penningtvätt. I april 1990 utfärdade FATF en rapport med 40 rekommendationer som syftade till att skapa en handlingsplan för åtgärder mot penningtvätt. I oktober 2001 utfärdade FATF åtta specialrekommendationer gällande åtgärder för att motverka finansiering av terrorism. I juni 2003 publicerades ytterligare en (nionde) specialrekommendation. FATF:s rekommendationer har reviderats vid olika tillfällen, senast i februari 2012.

FATF hade vid bildandet 16 medlemmar, däribland Sverige. Mellan åren 1991 och 1992 utökades medlemsantalet till 28. I dag har FATF 36 medlemmar. Genom medlemskap i FATF eller i någon av FATF:s anknutna organ, så kallade FATF-style regional bodies¹⁰⁴, har sammantaget över 180 jurisdiktioner förbundet sig att implementera FATF:s rekommendationer och att underkasta sig utvärdering av sina nationella system.

Revidering av FATF:s rekommendationer år 2012

Den senaste revideringen av FATF:s rekommendationer beslutades av medlemstaterna vid FATF:s möte i februari 2012. Revideringen syftade till att stärka de globala åtgärderna för att ytterligare kunna skydda det finansiella systemet inom områden där det föreligger en hög risk. Det innebar bl.a. att nya områden kom att omfattas av regleringen, samt att

103 FATF (2012)

104 Dessa är: Asia/Pacific Group on Money Laundering (APG), Caribbean Financial Action Task Force (CFATF), Council of Europe Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL), Eurasian Group (EAG), Eastern and Southern Africa Anti-Money Laundering Group (ESAAMLG), Financial Action Task Force on Money Laundering in South America (GAFISUD), Inter Governmental Action Group against Money Laundering in West Africa (GIABA), Middle East and North Africa Financial Action Task Force (MENAFATF).

det skapades ett större utrymme för förenklade åtgärder inom områden där risken kan vara lägre. Det infördes även en bestämmelse om att medlemsländerna ska genomföra nationella riskbedömningar. Vidare integrerades de tidigare nio rekommendationerna gällande finansiering av terrorism med de 40 rekommendationerna gällande penningtvätt.

FATF:s utvärdering av Sverige

Sverige utvärderades senast av FATF under 2005/2006, inom ramen för FATF:s tredje utvärderingsprocess. Utvärderingen omfattade dels regleringen på området, dels kapaciteten samt effektiviteten i systemet som helhet. Utvärderingen resulterade i en rapport som antogs vid FATF:s möte i februari 2006.¹⁰⁵ Rapporten redogjorde för Sveriges åtgärder för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. Den beskrev och analyserade åtgärderna samt gav anvisningar om hur systemet skulle kunna förbättras.

Av rapporten framgick att Sverige hade brister i fyra av de 16 viktigaste rekommendationerna¹⁰⁶, samt i 16 av de övriga 33 rekommendationerna. Bristerna rörde bl.a. åtgärder för kundkännedom, rapportering av misstänkta transaktioner, tillsyn av både finansiella och icke-finansiella verksamhetsutövare samt frysning och förverkande av terroristtillgångar.

De konstaterade bristerna medförde att Sverige blev föremål för en uppföljningsprocess med krav på att åtgärda bristerna. I oktober 2010 antog FATF en rapport där det konstaterades att Sverige gjort betydande framsteg, huvudsakligen på grund av implementeringen av det tredje penningtvättsdirektivet och genom att EU har antagit vissa förordningar.¹⁰⁷ Detta medförde att Sverige beviljades utträde ur uppföljningsprocessen.

FATF:s fjärde utvärderingsprocess

FATF kommer att påbörja sin fjärde utvärderingsprocess under våren 2014. I februari 2013 antog FATF en ny metodologi¹⁰⁸ för utvärdering. Planen är för närvarande att Sverige ska utvärderas under år 2015.

Vid den fjärde utvärderingen kommer FATF att utvärdera dels implementeringen av FATF:s rekommendationer (technical compliance), dels huruvida det nationella systemet för att bekämpa penningtvätt är effektivt (effectiveness). FATF kommer att lägga mycket fokus på systemets effektivitet vid den fjärde utvärderingsrundan. Syftet är att uppnå en balans mellan den övergripande uppfattningen av hur effektivt ett lands system är och en detaljerad förståelse för hur väl systemets respektive komponenter fungerar. FATF har därför i sin metodologi för utvärdering av medlemsstater 2013, formulerat åtta så kallade direkta utfall som representerar de huvudsakliga mål som ett effektivt system för åtgärder mot penningtvätt ska uppnå.¹⁰⁹

Dessa åtta utfall, eller målsättningar som vi kallar dem, är följande (fritt översatt från engelska):

105 FATF (2006)

106 Vid tiden för utvärderingen var vissa rekommendationer utpekade som kärn- och nyckelrekommendationer. Efter revidering av rekommendationerna 2012 har denna klassificering tagits bort.

107 FATF (2010a)

108 FATF (2013)

109 I metodologin presenteras 11 direkta utfall. Vissa av utfallen rör dock åtgärder mot finansiering av terrorism och spridning av massförstörelsevapen, dessa redogör vi inte för här.

- Penningtvättsrisker är förstådda och motåtgärder är nationellt koordinerade.
- Internationellt samarbete levererar ändamålsenlig information, finansiellt underrättelsematerial och bevis, samt möjliggör och underlättar åtgärder mot kriminella och deras tillgångar.
- Tillsynsmyndigheter bedriver en ändamålsenlig övervakning och reglering av, samt tillsyn över, de verksamhetsutövare som omfattas av det förebyggande regelverket i syfte att säkerställa att dessa vidtar ändamålsenliga åtgärder i förhållande till sina risker.
- Verksamhetsutövare vidtar ändamålsenliga och riskbaserade preventiva åtgärder och rapporterar misstänkta transaktioner.
- Juridiska personer eller motsvarande är förhindrade från att utnyttjas i penningtvättssyfte och information om deras verkliga huvudmän är, vid var tid, tillgänglig för behöriga myndigheter.
- Finansiella underrättelser och annan relevant information används på ett ändamålsenligt sätt av behöriga myndigheter för att genomföra penningtvättsutredningar.
- Penningtvättsaktiviteter utreds och överträdelser lagförs på ett effektivt, proportionerligt och avskräckande sätt.
- Brottsligt förvärvade tillgångar och hjälpmedel vid brott förverkas.

EUROPEISKA UNIONEN

Europaparlamentets och rådets penningtvättsdirektiv

För att komma tillrätta med problem relaterade till penningtvätt inom Europeiska unionen antogs i juni 1991 det första penningtvättsdirektivet.¹¹⁰ Enligt direktivet måste medlemsstaterna förbjuda penningtvätt och se till att den finansiella sektorn, det vill säga kreditinstitut och en lång rad andra finansiella institut, identifierar sina kunder, bevarar uppgifter på ett tillfredställande sätt, inför interna rutiner för internkontroll och samordning, utbildar personal samt rapporterar eventuella indikationer på penningtvätt till behöriga myndigheter. En ovillkorlig skyldighet att vidta åtgärder i enlighet med direktivet fanns endast beträffande de tillgångar som härrörde från narkotikabrottslighet. Medlemsstaterna gavs emellertid möjlighet att utvidga tillämpningen till andra former av brottsliga gärningar.

Genom det andra penningtvättsdirektivet¹¹¹, som antogs i december 2001, utvidgades tillämpningsområdet bl.a. genom att vissa icke-finansiella aktörer kom att omfattas. Vidare utökades kretsen av förbrott till att omfatta även andra brott än narkotikabrott.

110 Rådets direktiv 91/308/EEG av den 10 juni 1991 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar.

111 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.

I oktober 2005 antogs det tredje penningtvättsdirektivet.¹¹² Direktivet syftar till att förhindra att det finansiella systemet, friheten för kapitalrörelser och friheten att tillhandahålla finansiella tjänster utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism, samt till att säkerställa en harmoniserad reglering inom EU. I augusti 2006 antogs tillämpningsdirektivet¹¹³.

Det tredje penningtvättsdirektivet tillkom som en följd av utvecklingen på det internationella området och bygger i huvudsak på de rekommendationer som utfärdats av FATF. Direktivet ersatte de två första penningtvättsdirektiven och är mer omfattande och ställer högre krav än tidigare direktiv. Förändringarna innebar bl.a. att definitionen av penningtvätt grundas på en vidare krets av förbrott, att även finansiering av terrorism omfattas och att ett riskbaserat förhållningssätt infördes.

Det tredje penningtvättsdirektivet utgår från att riskerna för att utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism skiljer sig åt mellan olika verksamhetsutövare beroende på bl.a. deras verksamhetsområden och kundkategorier. En verksamhetsutövare ska bedöma sina risker och anpassa sina åtgärder efter de risker som dess verksamhet är, eller kan komma att bli, förknippad med. Med det tredje penningtvättsdirektivet skärptes även kraven på att verksamhetsutövaren ska ha kundkännedom. Det är inte tillräckligt att endast identifiera kunderna utan verksamhetsutövaren måste även ta reda på en affärsförbindelses syfte och art, samt kontrollera identiteten hos eventuella verkliga huvudmän. Graden av kundkännedom ska baseras på verksamhetsutövarens riskbedömning.

Det tredje penningtvättsdirektivet ställer även krav på en ökad kunskap om penningtvätt och finansiering av terrorism, då verksamhetsutövaren måste kunna bedöma riskerna i verksamheten och hantera dessa genom att fördela resurserna där de bäst behövs.

Det fjärde penningtvättsdirektivet

Som framgår ovan reviderade FATF i februari 2012 sina rekommendationer vad gäller åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Med anledning av den förändrade internationella standarden pågår en översyn inom Europeiska unionen av penningtvättsdirektivet. Översynen kommer att leda till antagande av ett fjärde penningtvättsdirektiv. Kommissionen presenterade ett förslag till direktiv i februari 2013. Det fjärde penningtvättsdirektivet kommer sedan att genomföras i Sverige, vilket kommer att leda till vissa förändringar i det svenska regelverket.

112 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.

113 Europaparlamentets direktiv 2006/70/EG av den 1 augusti 2006 om tillämpningsföreskrifter för Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG med avseende på definitionen av ”person i politiskt utsatt ställning”, samt tekniska kriterier för att kunna tillämpa lägre krav på kundkontroll och göra undantag på grund av finansiell verksamhet som drivs tillfälligt eller i mycket begränsad omfattning.

