

Redovisning om ekobrottsarbete

Återrapportering av regeringsuppdrag om Bolagsverkets
förebyggande arbete mot penningtvätt, finansiering av terrorism
och annan ekonomisk brottslighet

Datum: 2018-03-27

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Enklare informations spridning	1
Analysverktyg och riskbedömning av information	1
Juridiska krav	2
LUS-lagen	2
Utredning om spärrtjänst	2
Inledning.....	3
Bolagsverkets arbete utifrån nuvarande instruktion.....	3
Kontrollverksamhet	3
Säkerställande av identiteter och förhindrande av registrering av s.k. målvakter	3
Avregistrering av oriktiga uppgifter	4
Kommunikationsinsatser	4
Ny enhet som arbetar med ekobrottsfrågor	4
Samverkan med andra myndigheter	5
Begäran till Justitiedepartementet om ändring i aktiebolagslagen	5
Vad kan göras för att ytterligare förhindra och upptäcka ekonomisk brottslighet.....	6
Enklare tillgång till obearbetad information	6
Användande av analysmodeller	7
Genomförande av pilotprojekt	7
Komplettera nuvarande analysverktyg	8
Förändra de juridiska förutsättningarna för att sammanställa och tillhandahålla information	8
Ändring av instruktionen	8
Ändring av registerförfattningarna	8
Nya sekretessbestämmelser	9
Inkludera Bolagsverket i samverkan enligt LUS-lagstiftningen	9
Utred spärrtjänst	9

Sammanfattning

Bolagsverket har för att stärka upp arbetet mot ekonomisk brottslighet inrättat en ny enhet vars huvudsakliga uppgift är att arbeta mot ekobrott, bl.a. genom att handlägga ärenden om verklig huvudman och ärenden till registret mot penningtvätt samt att utveckla och förvalta modeller för efterkontroller.

Bolagsverket har uppmärksammat fall av så kallade företagskapningar, där personer utan rättslig grund, registrerar sig som företrädare i företag. Verket har därför vidtagit åtgärder som syftar till att minska risken för sådana handlingar:

- Företagen informeras om och ges möjlighet att reagera på företrädar- och adressändringar innan de registreras.
- Bolagsverket har genomfört kommunikationsinsatser för att upplysa företagarna om vad de ska vara vaksamma på och hur de kan skydda sig.
- Bolagsverket har i en hemställan till justitiedepartementet föreslagit författningsändringar som innebär att behörigheten att företräda ett företag ändras från den tidpunkt då anmälan görs till den tidpunkt då företrädarändringen registreras. En sådan ändring skulle bland annat medföra ett ökat skydd mot företagskapning.

Bolagsverket vill belysa vikten av myndighetssamverkan som ett centralt verktyg för att motverka ekonomisk brottslighet. Verket deltar i olika samråds- och arbetsgrupper med bland annat Skatteverket, Polisen och Ekobrottsmyndigheten och ser tydliga vinster med att angripa området ur ett myndighetsgemensamt perspektiv.

Bolagsverket har infört skärpta kontroller för att bland annat förhindra att registrering sker av företrädare med oriktiga identiteter. Verket har utrett och kommit fram till att det finns möjlighet att ompröva eller upphäva registrering i de fall uppgifterna visar sig vara oriktiga eller inte stämma.

Enklare informationsspridning

För att enklare och snabbare ge tillgång till den information som Bolagsverket har skulle verket kunna erbjuda utökade API:er, aviseringar och e-tjänster. Bolagsverket ser flera positiva effekter av detta och kommer att utreda möjligheterna till effektivare informationsspridning.

Analysverktyg och riskbedömning av information

Bolagsverket kommer under 2018 genomföra ett pilotprojekt för att undersöka hur verket kan använda analysverktyg för att riskbedöma information. Analysverktyg kan användas i Bolagsverkets egen registreringsverksamhet för att identifiera felaktiga registreringar och brister i ärendehanteringens samt för att förhindra att verkets rutiner utnyttjas för ekonomisk brottslighet.

Bolagsverket konstaterar att verket även skulle kunna bidra till att ekonomisk brottslighet förhindras eller upptäcks genom att verket analyserar registerinnehåll, händelser och samband för att identifiera beteenden som kan innebära ekonomisk brottslighet för att sedan leverera analysresultatet till brottsbekämpande myndigheter. Ett sådant förfarande

kräver dock ett tydliggörande av verkets uppdrag och att de författningar verket lyder under ses över.

Juridiska krav

För att Bolagsverket på eget initiativ ska kunna göra sammanställningar av registerinformation och riskanalyser till andra myndigheter som de behöver för att förebygga ekonomisk brottslighet krävs ändring av Bolagsverkets instruktion, av registerförfattningarna och sekretesslagstiftningen.

LUS-lagen

Bolagsverket anser att verket bör omfattas av lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, den s.k. LUS-lagen.

Utredning om spärrtjänst

För att ge företagarna ett bra skydd mot s.k. företagskapningar kommer Bolagsverket arbeta för att tillhandahålla en digital spärrtjänst. Tjänsten ska säkerställa att rätt personer anmäls som företrädare.

Inledning

I Bolagsverkets regleringsbrev för budgetåret 2018 har regeringen uppdragit att återrapportera vilket arbete verket bedriver för att förhindra ekonomisk brottslighet, samt att redogöra för vilka ytterligare åtgärder som kan vidtas inom området.

”Bolagsverket ska redovisa hur myndigheten arbetar utifrån sin instruktion med att förebygga ekonomisk brottslighet. Vidare ska myndigheten lämna förslag på möjliga åtgärder inom ramen för myndighetens verksamhetsområde för att i ökad utsträckning förebygga penningtvätt, finansiering av terrorism eller annan ekonomisk brottslighet.”

Inom ramen för uppdraget har Bolagsverket hållit ett myndighetsgemensamt seminarium och där inhämtat synpunkter och förslag från Ekobrottsmyndigheten, Polisen, Skatteverket, Länsstyrelsen Stockholm och Arbetsförmedlingen.

Bolagsverkets arbete utifrån nuvarande instruktion

Bolagsverkets skyldighet att arbeta mot ekonomisk brottslighet beskrivs i 5 a § förordning (2007:1110) med instruktion för Bolagsverket.

5 a § Bolagsverket ska se till att de regelverk och rutiner som verket disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag. Verket ska i så stor utsträckning som möjligt minimera riskerna för att verkets rutiner utnyttjas för ekonomisk brottslighet.

Utifrån instruktionen arbetar Bolagsverket kontinuerligt med att utveckla rutiner samt att genomföra aktiviteter och kontrollinsatser inom området.

Kontrollverksamhet

Bolagsverkets handläggning är i vissa delar helt automatiserad och i andra delar manuell, dvs. att handläggare granskar underlag och utför registrering av uppgifter. I den löpande manuella handläggningen sker en granskning av handlingar och lämnade uppgifter som syftar till att klarlägga att ärenden är kompletta och riktiga. Verket har även lämnat polisanmälan i enstaka fall.

Under åren har Bolagsverket uppmärksammat förekomsten av företagskapningar, dvs. att personer olovligen anmäler sig som företrädare för företag. För att göra det svårare att registrera sig som företrädare meddelar Bolagsverket företagen vilka företrädarändringar eller postadressändringar som anmäls. De får därmed möjlighet att reagera på en falsk anmälan innan uppgifterna registreras.

Säkerställande av identiteter och förhindrande av registrering av s.k. målvakter

För att motverka förekomsten av oklara eller oriktiga identiteter i de olika registren eller att så kallade målvakter anmäls som företrädare i bolag, ökar Bolagsverket kontrollen och skärper granskningsrutinerna i registreringsärenden.

De uppgifter som Bolagsverket registrerar bygger till största delen på uppgifter i anmälningar från kunderna. Verkets granskning av ärendena bygger på de formella krav som ställs på uppgifter och handlingar enligt respektive författning, t.ex. i aktiebolagslagen och aktiebolagsförordningen.

För att öka kontrollen har Bolagsverket i dagarna börjat att begära kopia av ytterligare handlingar för att säkerställa den anmäldas identitet. Det krävs att identiteten, så långt det är möjligt, är säkerställd för att en företrädare ska registreras. För att förhindra registrering av målvakter kontrolleras nu noggrannare även ärenden där personer misstänks ha anmälts som företrädare i företag utan sin vetskap, utan egen medverkan eller utan att ha avsikt att delta i företagets verksamhet. Vid misstanke om att anmälda uppgifter inte är riktiga skickas föreläggande med begäran om bestyrkande av uppgifterna. Ärenden avskrivs eller avslås om inte de anmälda uppgifterna kan säkerställas.

Avregistrering av oriktiga uppgifter

Bolagsverket har i en utredning sett över verkets möjligheter att i efterhand ompröva eller upphäva registrering i de fall uppgifterna visar sig vara oriktiga eller inte stämma. Bolagsverket har där kommit fram till att verket i större utsträckning än hittills kan ompröva registreringar i enlighet med förvaltningslagens bestämmelser.

Kommunikationsinsatser

Bolagsverket har tagit fram ett nytt kommunikationsmaterial för att informera företagarna om hur de skyddar sitt företag mot kapning. I kommunikationen lyfter verket fram att det finns en risk att ett företag kan kapas, även om den är liten och att vilket företag som helst kan drabbas. Genom att vara vaksam på tidiga varningssignaler och skaffa en digital brevlåda, kan ett eventuellt kapningsförsök upptäckas i tid och ett snabbt agerande kan minimera skadorna.

I kommunikationen ingår bland annat en film om vad en företagskapning är, vad som kan hända, hur man skyddar sig samt en film som uppmanar till att skaffa digital brevlåda. Bolagsverket lyfter även fram exempel på varningssignaler som företagare uppmanas att vara extra uppmärksamma på som kan tyda på att något inte står rätt till. Dessutom har verket tagit fram tre verklighetsbaserade berättelser där drabbade företagare berättar om hur det kan gå till. Kommunikationsmaterialet finns på Bolagsverkets webbplats¹, sprids i nyhetsbrev, på seminarier, i utbildningar och via sociala medier.

Ny enhet som arbetar med ekobrottsfrågor

Bolagsverket förstärker organisationen för att bli bättre på att förhindra att verkets information och rutiner används för ekonomisk brottslighet eller annan organiserad brottslighet som utövas genom företagande. Den 1 mars 2018 inrättade Bolagsverket en ny enhet som har i uppdrag att handlägga ärenden till registret mot penningtvätt och ärenden till registret över verkliga huvudmän samt att utveckla registren och tjänsten för inlämning och informationsförsörjning. En annan del i enhetens arbete är att utveckla och förvalta modeller och underlag för efterkontroller och rapporter. Enheten kommer även att arbeta med förändringen av Bolagsverkets interna ekobrottsgrupps uppdrag och sammansättning samt uppföljning av incidentteamets² arbete. Den nya enheten består inledningsvis av en enhetschef, en ekobrottsspecialist, en kompetensspecialist och tio handläggare.

¹ Webbadressen är <http://bolagsverket.se/skydda>

² Incidentteamets primära uppgift är att fånga upp incidenter och felaktigheter i registreringsverksamheten som inte är att betrakta som it-incidenter, följa upp dem och föreslå åtgärder.

Samverkan med andra myndigheter

Den kedja av aktiviteter som utgör ekonomisk brottslighet faller inom flera olika myndigheters ansvarsområden. Samverkan mellan dessa myndigheter är därför av stor vikt. Bolagsverket deltar i olika samrådsgrupper och arbetsgrupper med samverkande myndigheter på riks- och regional nivå, exempelvis SMID, som står för samverkan mot identitetsintrång (Polisen), Penningtvättsnätverket (Skatteverket), Operativa rådet samt Samordningsfunktionen (Polisen). Myndigheterna håller varandra informerade om aktuella tillvägagångssätt vid ekonomisk brottslighet och tillsammans verkar myndigheterna för åtgärder mot brottsligheten

En viktig del i det brottsbekämpande arbetet är att Bolagsverket tar fram material ur sina register till utredande myndigheter i samband med att ekobrott utreds. Informationen lämnas dels på förfrågan i enskilda ärenden men även löpande genom exempelvis verkets prenumerationstjänster.

Bolagsverket ser ett behov av att öka samverkan med andra myndigheter för att identifiera och agera utifrån gemensamma behov. Verket deltar sedan tidigare i styrgruppen för Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Under 2018 kommer Bolagsverket dessutom att ingå i en arbetsgrupp inom samordningsfunktionen som ska arbeta med riskanalyser, först för respektive deltagande myndighets egen verksamhet och därefter i samverkan utifrån ett myndighetsgemensamt perspektiv.

Begäran till Justitiedepartementet om ändring i aktiebolagslagen

Bolagsverket har i en begäran till Justitiedepartementet föreslagit att 8 kap. 13 § aktiebolagslagen (2005:551) ska ändras, bland annat för att förhindra ekonomisk brottslighet. Ekobrottsmyndigheten, Polisens Nationella bedrägericenter och andra myndigheter som Bolagsverket har haft dialog med anser att det är angeläget att lagändringen genomförs.

Den nuvarande lydelsen av bestämmelsen i aktiebolagslagen säger att ändring i ett aktiebolags styrelsesammansättning har verkan från den tidpunkt då anmälan om ändringen *kommer in* till Bolagsverket. Verket har nu föreslagit att behörighetstidpunkten ändras så att ändring av styrelsen i stället ska få verkan först från den tidpunkt då ändringen *registrerats* av Bolagsverket.

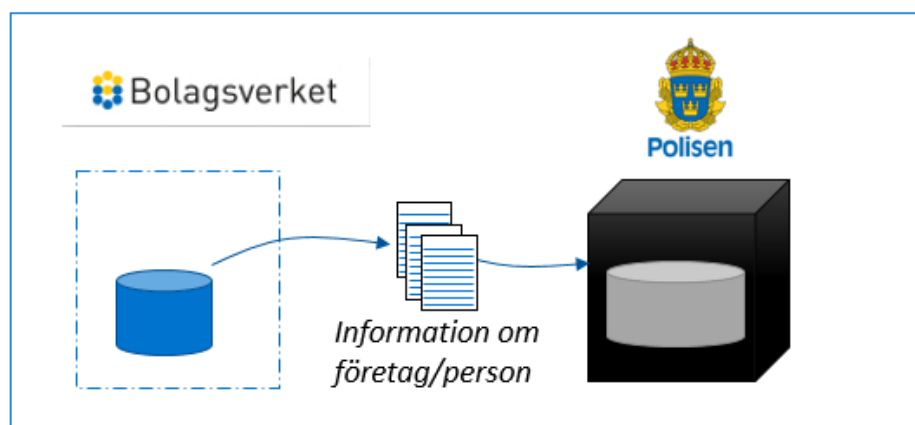
Den ändring som Bolagsverket föreslagit skulle, enligt Bolagsverkets bedömning, minska risken för att företagen ska behöva råka ut för ekonomisk brottslighet i form av företagskapningar. Såvitt Bolagsverket erfar underlättar dagens bestämmelse i 8 kap. 13 § aktiebolagslagen för den som önskar anmäla in sig som företrädare i ett aktiebolag på olaglig grund. Den nuvarande bestämmelsen gynnar dem som har för avsikt att kapa ett aktiebolag eftersom det räcker med att bara skicka in en anmälan till Bolagsverket för att bli behörig att företräda bolaget. För bolagskaparen är det, menar verket, en fördel att rättsverkan inträder direkt när anmälan kommer in eftersom denne då genast kan agera för bolagets räkning. Varken de verkliga företrädarna, banker eller andra hinner agera. En ändring till registreringstidpunkten skulle däremot få till följd att ett drabbat företag skulle få mer tid på sig att reagera på en anmälan om ändring i styrelsens sammansättning, vilket i sin tur skulle kunna leda till att uppgifterna aldrig registreras. Ändringen skulle dessutom innebära att uppgifterna i aktiebolagsregistret skulle bli mer korrekta och tillförlitliga.

Vad kan göras för att ytterligare förhindra och upptäcka ekonomisk brottslighet

Enklare tillgång till obearbetad information

Bolagsverket har registerinformation om de flesta företagsformer och företrädare. Informationen i dessa register används av andra myndigheter i deras arbete. Myndigheterna har därmed möjlighet att själva analysera informationen genom att kombinera den med egen information eller information från andra källor, t.ex. andra myndigheter.

Figur1. Bolagsverket delar rådata



Modellen ovan visar övergripande hur Bolagsverket i nuläget sprider information till Polismyndigheten. Polismyndigheten är enbart en av flera brottsbekämpande myndigheter som modellen används för och kan användas för. Modellen bygger på att Bolagsverket tillhandahåller ”rå”, icke analyserad information tillsammans med kompetens inom området. Den brottsbekämpande myndigheten kan därefter genomföra egna analyser och kan då ha möjlighet att kombinera information från ett flertal informationskällor och myndigheter.

Bolagsverket erbjuder olika kanaler för att tillhandahålla information ur Bolagsverkets register. Verket tillhandahåller bland annat:

- applikationsprogrammeringsgränssnitt (API) som kan anropas maskinellt för att söka och hämta information.
- aviseringstjänst där kunder först får ett s.k. baslyft med gällande uppgifter och sedan får aviseringar med information om förändringar i registren.
- e-tjänster där kunder manuellt kan söka och hämta information.
- manuella kanaler där kunder kan efterfråga information via exempelvis mejl eller telefon.

Bolagsverket ser ett behov av att utveckla dessa tjänster så att andra myndigheter på ett enklare och snabbare sätt kan få tillgång till den information verket har. Bland annat bör sökbarheten i den information som tillhandahålls förbättras. Snabb och enkel åtkomst till aktuell information ger brottsbekämpande myndigheter bättre förutsättningar att motverka ekonomisk brottslighet.

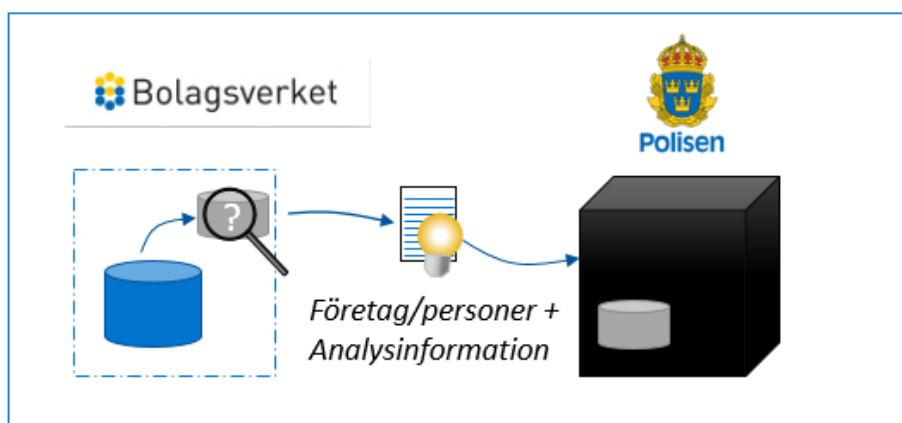
Kostnaderna för utökade API:er, aviseringar och e-tjänster är svåra att beräkna då detta bland annat är beroende av vilken funktionalitet, sökbarhet och information som efterfrågas. En grov uppskattning är att kostnaderna för etableringen av en grundläggande teknisk plattform skulle uppgå till 5-10 miljoner kronor.

Användande av analysmodeller

Bolagsverket ser den begynnande framväxten av prediktiva analyser och maskininlärning som en möjlighet till nya förutsättningar för att identifiera ekonomisk brottslighet. De analysmöjligheter som är på väg att etableras är mycket större än vad som varit möjligt med tidigare tekniker.

En möjlig modell för informationsspridning bygger på att Bolagsverket analyserar registerinnehåll, händelser och samband för att identifiera beteenden som kan innebära ekonomisk brottslighet för att sedan leverera analysresultatet till den brottsbekämpande myndigheten.

Figur 2. Bolagsverket analyserar data i registren



Fördelarna med att analysen i första steget görs av Bolagsverket är att verket har kunskap om informationen i registren och hur den kan sökas ut och kombineras. Det finns möjlighet för Bolagsverket att tidigt se avvikelser och trender för att kunna rapportera dessa vidare. För att analysresultatet ska bli träffsäkert krävs en tät samverkan med de myndigheter som är mottagare av informationen. I jämförelse med en modell där Bolagsverket delar rådata, ställer denna modell mindre krav på den brottsbekämpande myndighetens eget IT-stöd avseende analys.

Det kan också nämnas att det med digitaliseringen av årsredovisningar skapas nya möjligheter med utsökningar och mönsterigenkänning av finansiell data som kan användas i arbete mot ekonomisk brottslighet.

Genomförande av pilotprojekt

Bolagsverket kommer att inom ramen för regeringsuppdraget³, under år 2018, genomföra ett pilotprojekt för att undersöka hur verket kan använda de analysverktyg verket har tillgång till i dagsläget för att riskbedöma information. Analysverktyg kan användas i

³ Regeringsuppdraget ifråga är ”Utveckla metoder och arbetssätt för ökade kontroller vid registrering av olika företagsuppgifter” (N2018/01305/SUN)

Bolagsverkets egen registreringsverksamhet för att identifiera felaktiga registreringar och brister i ärendehantering samt för att förhindra att verkets rutiner utnyttjas för ekonomisk brottslighet. Genom att i ärendehanteringssystemet lägga in riskindikatorer skulle ärenden som avviker eller är bristfälliga kunna sorteras ut för djupare granskning.

Bolagsverket konstaterar att verket kan lämna ut sammanställningar av riskbedömd information till annan myndighet om det görs på uppdrag av den myndigheten. I pilotprojektet ingår att i samråd med ekobrottsmyndigheten ta fram riskbedömd information ur Bolagsverkets register som ekobrottsmyndigheten kan använda i deras arbete. Inom ramen för pilotprojektet måste även en analys göras över vilka möjligheter och hinder som finns för att använda personuppgifter utifrån regelverket för personuppgiftshandling. Personuppgifter får nämligen endast tillhandahållas för de ändamål som anges i respektive ändamålsbestämmelse. Det behöver därför i lag eller förordning framgå att Bolagsverket får behandla personuppgifter i syfte att förebygga brottslighet.

Komplettera nuvarande analysverktyg

Bolagsverket har en presentations- och analysplattform som endast innehåller en grundläggande uppsättning presentations- och analysmöjligheter. För att ha möjlighet till bättre flexibilitet och anpassning behöver denna analysplattform kompletteras med ytterligare moduler samt integreras eller kompletteras med en mer snabbriktig analysplattform. En förutsättning för att Bolagsverket ska kunna bedriva en bra analysverksamhet inom området är således att analysverktyget byggs ut, vilket medför kostnader. En kombination av analysplattformar finns för övrigt hos bland annat Skatteverket och Försäkringskassan.

Kostnaderna för en etablering av en sådan analysplattform är svåra att beräkna då detta bland annat är beroende av vilken funktionalitet, vilket informationsbehov och vilket behov av integration som finns. De totala kostnaderna ska alltid ställas i relation till den samhällsnytta som uppnås och verket avser att inom ramen för pilotprojektet närmare utreda kostnaden för olika lösningar.

Förändra de juridiska förutsättningarna för att sammanställa och tillhandahålla information

I det här avsnittet beskrivs vad som krävs för att Bolagsverket på eget initiativ ska kunna göra sammanställningar av registerinformation och riskanalyser till andra myndigheter som de behöver för att förebygga ekonomisk brottslighet.

Ändring av instruktionen

Den nuvarande instruktionen ger inte Bolagsverket rätt att sammanställa information på eget initiativ och skicka till andra myndigheter. För att få göra det krävs att Bolagsverkets instruktion ändras eller utökas.

Ändring av registerförfattningarna

Det är inte tillräckligt att Bolagsverkets instruktion ändras för att verket på eget initiativ ska kunna ta fram sammanställningar och skicka dem till andra myndigheter. Även ändamålsbestämmelserna i de olika registerförfattningarna behöver ändras. När Bolagsverket sammanställer uppgifter ur verkets register och gör riskanalyser kommer personuppgifter att behandlas. Personuppgifter får endast tillhandahållas för de ändamål

som anges i respektive ändamålsbestämmelse. Det behöver därför i lag eller förordning framgå att Bolagsverket får behandla personuppgifter i syfte att förebygga brottslighet.

Nya sekretessbestämmelser

Det finns också behov av nya sekretessregler. Informationen i Bolagsverkets register omfattas inte av någon sekretess. Det betyder att det inte heller finns någon sekretessbestämmelse som gäller för de sammanställningar av registeruppgifter som Bolagsverket tar fram till andra myndigheter på eget initiativ. Om sammanställningarna ska användas i ett brottsförebyggande arbete kan det finnas behov av att hålla dem hemliga, vilket endast kan ske om det finns en tillämplig sekretessbestämmelse. Om sammanställningarna däremot tas fram på uppdrag av en annan myndighet kan de omfattas av sekretess enligt 18 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Inkludera Bolagsverket i samverkan enligt LUS-lagstiftningen

Bolagsverket har utrett frågan om verket kan omfattas av lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, den så kallade LUS-lagen, och kommit fram till att så kan ske. Det krävs i så fall att regeringen beslutar om att Bolagsverket införs i 3 § förordningen (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. Bolagsverkets möjligheter att aktivt arbeta mot organiserad brottslighet skulle enligt utredningen då öka. I samband med ett eventuellt beslut om att Bolagsverket ska omfattas av LUS-lagen skulle verkets uppdrag lämpligen kunna ses över och utökas.

Utred spärrtjänst

Bolagsverket meddelar företag när företrädarändringar görs. Det görs i syfte att ge företagen möjlighet att reagera på en oriktig anmälan innan uppgiften förs in i verkets register. Detta ger dock inte företagen möjlighet att fullständigt skydda sig. Bolagsverket kommer att arbeta för att tillhandahålla en digital spärrtjänst som syftar till att öka tryggheten hos företagarna genom att ge dem ett bra skydd mot otillbörliga registreringar. Verket avser att utreda de juridiska och tekniska förutsättningarna för en sådan tjänst inom ramen för regeringsuppdraget⁴.

⁴ Regeringsuppdraget ifråga är ”Utveckla metoder och arbetssätt för ökade kontroller vid registrering av olika företagsuppgifter” (N2018/01305/SUN)