



# Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige **2019**

**EN RAPPORT AV:** Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Polismyndigheten, Revisorsinspektionen, Skatteverket, Spelinspektionen, Sveriges advokatsamfund, Säkerhetspolisen, Tullverket samt Åklagarmyndigheten



## Kort sammanfattning

I denna rapport presenterar Samordningsfunktionen sin första samlade riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige. Bakom riskbedömningen står sexton myndigheter samt Sveriges advokatsamfund. Den samlade bedömningen baseras på en kartläggning av de hot, sårbarheter och risker som samordningsfunktionens medlemmar står inför i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Rapporten lyfter fram risker inom flera områden, däribland: målvakter och utnyttjade identiteter; brister avseende spridning, tillgång och framställning av information och kunskap inom den svenska regimen; avsaknad av resurser, verktyg eller tillräckligt lagstöd; samt avancerade storskaliga penningtvättsupplägg. Fokus för 2019 års nationella riskbedömning har varit att identifiera de utmaningar som samordningsfunktionens medlemmar ställs inför i arbetet med att förhindra, upptäcka och lagföra penningtvätt och finansiering av terrorism; samt att belysa hur dessa utmaningar påverkar effektiviteten i den svenska regimen. I nästa riskbedömning kommer branscher och sektorer att behandlas.

## Abstract

In this report, the coordination function presents its first common risk assessment of money laundering and the financing of terrorism in Sweden. The risk assessment is the work of sixteen authorities as well as the Swedish Bar Association. The overall assessment is based on a survey of threats, vulnerabilities and risks that the participants in the coordinating function are facing in their work to counter money laundering and the financing of terrorism. The report highlights risks in several areas, including: money mules and misused identities; challenges regarding disseminating, accessing and obtaining information and knowledge within the Swedish system; lack of resources, tools, or adequate legal basis; and large scale money laundering schemes. The forthcoming risk assessment for 2019 focuses on identifying the challenges that the participants in the coordinating function are facing in their work to prevent, detect and prosecute money laundering and the financing of terrorism; and also on highlighting the effect of these challenges on the efficiency of Swedish procedures. In the next risk assessment, various industries and sectors will be examined.

# Sammanfattning

## Inledning

En effektiv svensk regim, alltså den samlade förmågan i Sverige att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism, är avgörande för att Sverige inte ska bli ett land där kriminella väljer att tvätta pengar och finansiera terrorism. Utifrån den utvärdering som FATF (Financial Action Task Force) genomförde av Sverige 2017, med uppföljning 2018, kan konstateras att den svenska regimen generellt sett håller en god nivå. Det finns dock sårbarheter och risker som påverkar förmågan att förebygga och bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. För att uppnå effektivitet inom regimen krävs en tydlig strategi och en god samverkan mellan olika delar av samhället. Det krävs också en förståelse för de risker och utmaningar som det svenska systemet står inför.

## Ändamål och mottagare

En av de uppgifter som åligger samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism är att årligen ta fram en nationell riskbedömning. Målsättningen med 2019 års riskbedömning är att identifiera de utmaningar som samordningsfunktionens medlemmar ställs inför i arbetet med att förebygga, förhindra och hantera penningtvätt och finansiering av terrorism, samt att belysa hur dessa utmaningar påverkar effektiviteten i den svenska regimen. Detta lägger även grund för kommande års riskbedömning där en analys av sektorer och branscher kommer att genomföras.

Syftet med rapporten är att identifiera riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige för att därigenom bidra till att stärka den svenska regimen på området. Målsättningen har varit att kunskapen och analyserna i riskbedömningen ska kunna användas strategiskt för att bistå samordningsfunktionens medlemmar att vidta lämpliga riskreducerande åtgärder.

Den bedömning som har gjorts i denna rapport utgår ifrån hotaktörer, brottsupplägg och sårbarheter för penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige utifrån den kunskap och information som finns tillgänglig inom samordningsfunktionen. För att kunna fånga aktuella företeelser baserar sig rapporten på underlag från i huvudsak 2017–2018. Mottagare av riskbedömningen är framförallt regeringskansliet samt samordningsfunktionens medlemmar.

## Samlad riskbedömning

Rapporten beskriver ett antal tillvägagångssätt och företeelser av penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar den svenska regimen negativt utifrån ett myndighetsperspektiv (hoten). Dessutom beskrivs de faktorer som har en negativ påverkan på den svenska regimens förmåga att förebygga, förhindra och hantera penningtvätt och finansiering av terrorism (sårbarheterna), samt den samlade bedömningen av de hot och sårbarheter som får konsekvenser för den svenska regimen (riskerna). Detta ligger sedan till grund för ett antal strategiska åtgärdsförslag. Rapporten lyfter upp flera olika områden som påverkar den svenska regimen mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Nedan berörs några centrala teman i rapporten.

Ett sådant tema är tillgången till och användandet av **målvakter och utnyttjade identiteter** i syfte att dölja brottsliga pengars ursprung eller identiteten på de som har begått brottet. Utnyttjandet av identiteter är problematiskt av flera anledningar. Det minskar spårbarheten mellan brottsvinsten och de kriminella aktörer som ligger bakom brottet, och ökar därmed komplexiteten i de utredningar som avser fastställa pengars ursprung. Det medför också allt högre krav på såväl myndigheters som andra aktörers identitetskontroller. Idag är det svenska systemet beroende av en hög tilltro till grundidentifieringen, det vill säga att myndigheter och andra aktörer förlitar sig på de kontroller som genomförs av den som till exempel utfärdar ett identitetskort eller registrerar ett företag.

Ett annat tema är behovet av en **ökad tillgång till information och kunskap samt ett väl fungerande informationsflöde**. Ett effektivt informationsflöde mellan och inom samordningsfunktionens medlemmar är en förutsättning för att uppnå full potential när det gäller att bekämpa

penningtvätt och finansiering av terrorism. I dagsläget är finanspolisen ensam aktör med ett uttalat uppdrag att göra strategiska analyser och lämna information och återkoppling till verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Det finns ett behov av att samordningsfunktionens medlemmar i högre utsträckning upprättar och får ta del av strategiska bedömningar eller lägesbilder på området. Det finns också ett behov av att i ökad utsträckning fånga upp statistik. Detta för att skapa tydligare underlag för myndigheternas interna riskbedömningar och prioriteringar. Med sammanställd kunskap ges samordningsfunktionens medlemmar, enskilt och tillsammans, en bättre bild över trender, utmaningar och behov inom den svenska regimen.

Därtill behövs en ökad spridning av motsvarande information till verksamhetsutövarna, för att öka deras förståelse för och förmåga att motverka riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Ökad kunskap hos verksamhetsutövarna skulle också bidra till att öka antalet och kvalitén på inrapporteringen till finanspolisen.

Ett tredje område som riskbedömningen visar på är att det i vissa fall **saknas resurser, verktyg eller tillräckligt lagstöd** för att samordningsfunktionens medlemmar fullt ut ska kunna agera mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Vissa tillsynsmyndigheter har behov av resursförstärkning för att öka förmågan att bedriva tillsyn över ett stort antal verksamhetsutövare. Dessutom är flera tillsynsorgan i behov av mer utvecklade verktyg för riskklassificering. Vissa av samordningsfunktionens myndigheter saknar idag också de regleringar som behövs för att effektivt kunna bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

Slutligen, ett fjärde tema som lyfts fram är problematiken med att upptäcka och förebygga **komplexa penningtvättsupplägg**. Genom att konstruera komplicerade och gränsöverskridande strukturer där pengar flyttas mellan länder och juridiska personer döljs de verkliga huvudmännen och pengarnas ursprung. Kriminella aktörer anlitar dessutom så kallade möjliggörare som på olika sätt, på grund av sin kompetens eller funktion, planerar och genomför uppläggen. Även om det inte nödvändigtvis handlar om stora summor sker transaktioner ofta i flera mellanled, eller genom reglering av lån och skulder som komplicerar möjligheten att spåra pengarnas väg. Verksamhetsutövare saknar ofta den helhetsbild som krävs för att identifiera och rapportera ärenden av den här komplexiteten. Rapporten pekar på att det inom den svenska regimen finns behov av att öka förmågan att upptäcka och hantera de komplexa och storskaliga penningtvättsuppläggen.

- **Målvakter och utnyttjade identiteter** används vid penningtvättsupplägg. Förtroende för grundidentifiering och bristande möjligheter för vissa myndigheter att motverka att bli utnyttjade skapar risker i det svenska systemet.
- En viktig förutsättning för att den svenska regimen mot penningtvätt och finansiering av terrorism skall fungera så effektivt som möjligt är en **ökad tillgång till och spridning av information och kunskap**. Detta både mellan myndigheter, och mellan myndigheter och verksamhetsutövare.
- Inom vissa områden föreligger en **avsaknad av resurser, verktyg eller tillräckligt lagstöd** för att Samordningsfunktionens medlemmar fullt ut ska kunna agera mot penningtvätt och finansiering av terrorism.
- Inom den svenska regimen finns det behov att öka förmågan att upptäcka och förebygga **komplexa och storskaliga penningtvättsupplägg**.

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>8</b>
1.1	Samordningsfunktionens arbete och ansvar.....	8
1.2	Regelverket och den svenska regimen.....	9
1.3	2019 års riskbedömning – fokus på samordningsfunktionens medlemmar.....	9
1.4	Syfte och mottagare.....	10
1.5	Metod för hot-, sårbarhets- och riskbedömning.....	10
1.6	Struktur.....	10
1.7	Källor.....	10
<b>2</b>	<b>Samhällsutveckling</b> .....	<b>11</b>
2.1	Samhällsutveckling – penningtvätt.....	11
2.2	Samhällsutveckling – finansiering av terrorism.....	12
<b>3</b>	<b>Hoten – penningtvätt</b> .....	<b>14</b>
3.1	Användandet av målvakter och utnyttjade identiteter.....	14
3.2	Kriminella aktörer utnyttjar nya finansiella betalningslösningar.....	14
3.3	Komplexa penningtvättsupplägg som skär genom flera sektorer och jurisdiktioner.....	15
3.4	Aktörer som bedriver verksamhet utan tillstånd och registrering.....	15
<b>4</b>	<b>Sårbarheter – penningtvätt</b> .....	<b>16</b>
4.1	Bristande kontroll av identiteter.....	16
4.2	Ojämn rapportering till finanspolisen och för få rapporteringsskyldiga.....	16
4.2.1	Ojämn rapportering från verksamhetsutövare till finanspolisen.....	16
4.2.2	Fler aktörer behöver vara rapporteringsskyldiga.....	17
4.3	Myndigheters verksamhet eller rutiner utnyttjas av kriminella.....	17
4.4	Det begränsade informationsutbytet på strategisk nivå.....	18
4.5	Svaga styrsignaler till myndigheter om arbetet mot penningtvätt.....	18
4.6	Begränsade resurser inom finanspolisen.....	19
4.7	Begränsningar hos tillsynsorgan.....	19
<b>5</b>	<b>Risker – penningtvätt</b> .....	<b>21</b>
5.1	Bristande kontroll av identiteter.....	21
5.2	Effektiviteten i det administrativa systemet.....	21
5.2.1	Verksamhetsutövare.....	21
5.2.2	Tillsyn och tillsynsorgan.....	21
5.2.3	Återkoppling.....	22
5.3	Komplexa penningtvättsupplägg – svårupptäckta.....	22
5.4	Ingen samlad helhetsbild.....	22
5.5	Ineffektiv tillsyn av valutaväxlare och oregistrerade penningöverförare.....	22

<b>6</b>	<b>Hot – finansiering av terrorism</b> .....	<b>23</b>
6.1	Hotet från terroraktörer.....	23
6.1.1	Svenska domar – erfarenheter .....	23
6.2	Insamlingsverksamhet med legitima medel eller med till synes legitimt syfte .....	24
6.3	Brottsvinster för att finansiera terrorism .....	24
6.4	Låga summor och icke-komplexa finansieringsupplägg .....	25
6.5	Penningöverföringsmetoden hawala .....	25
6.6	Gränsöverskridande flöden och flöden inom Sverige.....	25
6.7	Självfinansiering.....	26
<b>7</b>	<b>Sårbarheter – finansiering av terrorism</b> .....	<b>27</b>
7.1	Begränsad kunskap om finansiering av terrorism.....	27
7.2	Få underrättelseuppslag och misstankerapporter kopplas till finansiering av terrorism .....	27
7.3	Bristande möjlighet till kontroll av utbetalningar och ersättningar.....	27
7.4	Begränsade möjligheter att agera mot gränsöverskridande transporter av kontanter .....	28
<b>8</b>	<b>Risker – finansiering av terrorism</b> .....	<b>29</b>
8.1	Kunskap och inrapportering – misstänkt finansiering av terrorism upptäcks inte .....	29
8.2	Svårt att spåra och övervaka transaktioner.....	29
8.3	Offentliga bidrag kan användas till terrorfinansiering.....	29
8.4	Finansiering av våldsbejakande miljöer.....	30
<b>9</b>	<b>Strategiska åtgärder</b> .....	<b>31</b>
9.1	Ökad kunskapsinhämtning och kunskapsspridning mellan myndigheter .....	31
9.2	Information till och utbyte med verksamhetsutövare.....	32
9.3	Myndighetsstyrning .....	32
9.4	Särskilda fokusområden.....	32
9.5	Särskilda behov och åtgärder kopplade till enskilda myndigheter.....	33
	<b>Bilagor</b> .....	<b>37</b>
	Bilaga 1. Processöversikt och metod – den nationella riskbedömningen.....	37
	Bilaga 2. Centrala begrepp.....	38
	Bilaga 3. Beskrivning av samordningsfunktionens medlemmar.....	40

# 1 Inledning

Det finns inga säkra uppskattningar vad gäller penningtvätten i Sverige men sannolikt rör det sig om mångmiljardbelopp som tvättas varje år. Möjligheten att tjäna pengar är den huvudsakliga drivkraften bakom den organiserade brottsligheten. Genom penningtvätt ges kriminella aktörer en möjlighet att verka i samhället bakom legitima fasader.<sup>1</sup> Penningtvätt bidrar också till att hämma den ekonomiska tillväxten i Sverige, samtidigt som förtroendet för det finansiella systemet undergrävs.

Finansiering av terrorism utgör i sin tur ett allvarligt säkerhetshot. I dagsläget bedöms terrorhotet mot Sverige vara förhöjt, vilket motsvarar en trea på en femgradig skala. Finansiering av terroristorganisationer, nätverk och grupperingar, liksom individer, medverkar till att hota demokratin och undergräva säkerheten, såväl inom som utanför Sveriges gränser.

Penningtvätt och finansiering av terrorism utgör därmed svåra utmaningar för det demokratiska och rättsbaserade samhället. Dessa brottsaktiviteter utgör även allvarliga utmaningar mot både den svenska och den globala ekonomin.<sup>2</sup>

En effektiv svensk regim, alltså den samlade förmågan i Sverige att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism, är avgörande för att Sverige inte ska bli ett land där kriminella väljer att tvätta pengar och finansiera terrorism. För att uppnå en effektiv regim krävs en tydlig strategi och en god samverkan mellan olika delar av samhället. Det krävs också en förståelse för de risker och de utmaningar som det svenska systemet står inför. Utifrån FATF:s utvärdering av Sverige kan konstateras att Sveriges system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism generellt sett håller en god nivå.<sup>3</sup>

Denna rapport utgör en första riskbedömning från samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering mot terrorism.<sup>4</sup> Målet med rapporten är att skapa en förståelse för riskerna i den svenska regimen och för hur Sverige kan omhänderta dessa utmaningar.

## 1.1 Samordningsfunktionens arbete och ansvar

Sedan inledningen av 2018 har Polismyndigheten ett samlat ansvar för en samordningsfunktion för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. En av samordningsfunktionens uppgifter är att årligen ta fram en nationell riskbedömning på området. Följande 16 myndigheter bildar tillsammans med Sveriges advokatsamfund samordningsfunktionen:<sup>5</sup>

Bolagsverket	Länsstyrelsen i Skåne län	Skatteverket
Brottsförebyggande rådet	Länsstyrelsen i Stockholms län	Spelinspektionen
Ekobrottsmyndigheten	Länsstyrelsen i Västra	Säkerhetspolisen
Fastighetsmäklarinspektionen	Götalands län	Tullverket
Finansinspektionen	Polismyndigheten	Åklagarmyndigheten
Kronofogdemyndigheten	Revisorsinspektionen	

1 För mer läsning om penningtvätt i Sverige, se Brottsförebyggande Rådet (BRÅ) *Penningtvätt och annan penninghantering – Kriminella, svarta och grumliga pengar i legal ekonomi*. Rapport 2015:22 (Stockholm, 2016)

2 Regeringens skrivelse 2013/14:245 *En nationell strategi för en effektiv regim för bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism*. Se även FN:s globala mål för hållbar utveckling, däribland mål 16 om att bekämpa den organiserade brottsligheten och olagliga finansflöden, [www.globalamalen.se](http://www.globalamalen.se).

3 Se FATF:s hemsida och "Sweden's measures to combat money laundering and terrorist financing". Finns att hämta här: <http://www.fatf-gafi.org/countries/s-t/sweden/documents/MER-Sweden-2017.html> (20190510). se även "Sweden 1st Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating" <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/FUR-Sweden-2018.pdf>

4 Denna riskbedömning utgör den tredje i sitt slag på området. Under 2013 och 2014 genomfördes riskbedömningar avseende penningtvätt och finansiering av terrorism. De finns att hämta här: [https://www.fi.se/globalassets/media/dokument/rapporter/2014/finans\\_terrorism.pdf](https://www.fi.se/globalassets/media/dokument/rapporter/2014/finans_terrorism.pdf) (hämtad 2019-04-01); [https://www.fi.se/globalassets/media/dokument/rapporter/2013/nationell\\_penningtv.pdf](https://www.fi.se/globalassets/media/dokument/rapporter/2013/nationell_penningtv.pdf) (hämtad 2019-04-01). Båda rapporter identifierar en rad risker för Sverige, flera av vilka fortsatt är relevanta och alltjämt giltiga.

5 Se 13–15§§ förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättsförordningen).



## 1.2 Regelverket och den svenska regimen

Åtgärder mot och bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism vilar i Sverige på två typer av regelverk: det administrativa och det straffrättsliga.

Det *administrativa regelverket*, i vilket penningtvättslagen<sup>6</sup> är central, syftar till att förebygga och i förekommande fall upptäcka att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Ett antal verksamhetsutövare, exempelvis advokater, banker, fastighetsmäklare och redovisningskonsulter, omfattas av penningtvättslagen. De är ålagda att vidta åtgärder för att förhindra att deras verksamheter utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Verksamhetsutövarna står i sin tur under tillsyn av Finansinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen, Revisorsinspektionen, Spelinspektionen, länsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Västra Götalands län samt Sveriges advokatsamfund. Såväl verksamhetsutövarna som tillsynsmyndigheterna (dock ej Advokatsamfundet) har enligt penningtvättslagen en skyldighet att rapportera misstänkt penningtvätt och terrorfinansiering till Polismyndigheten.

Det *straffrättsliga regelverket* syftar till att lagföra de personer som har utfört penningtvätt eller finansiering av terrorism och till att förverka brottsutbyten. Det straffrättsliga regelverket består främst av lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. De myndigheter inom samordningsfunktionen som ansvarar för uppgifter kopplade till det straffrättsliga regelverket är Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Skatteverket och Tullverket.<sup>7</sup>

Tillsammans lägger penningtvättslagen, penningtvättsbrottslagen samt lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet, grunden för Sveriges samlade förmåga att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism i sin helhet.<sup>8</sup> Begreppet *den svenska regimen mot penningtvätt och finansiering av terrorism* avser alla de aktörer som berörs av denna lagstiftning. I huvuddrag utgörs dessa aktörer av tillsynsmyndigheter, brottsbekämpande myndigheter och verksamhetsutövare. Med en svensk regim avses även att det ska finnas kunskap om penningtvätt och finansiering av terrorism och att denna kunskap sprids inom regimen på ett ändamålsenligt och effektivt sätt.

## 1.3 2019 års riskbedömning – fokus på samordningsfunktionens medlemmar

Enligt det fjärde penningtvättsdirektivet<sup>9</sup> ska varje EU-land ta fram en nationell riskbedömning. Det står varje land fritt att utforma sin egen nationella riskbedömning men ett grundkrav är att den har ett riskbaserat förhållningssätt.<sup>10</sup>

Fokus för 2019 års nationella riskbedömning har varit att identifiera de utmaningar som samordningsfunktionens medlemmar ställs inför i arbetet med att förhindra, upptäcka och lagföra penningtvätt och finansiering av terrorism, samt att belysa hur dessa utmaningar påverkar effektiviteten i den svenska regimen. Denna rapport innehåller därför inte någon riskbedömning av olika branscher och sektorer. En bidragande anledning är att det funnits ett behov att belysa de systemriskerna som idag finns, för att därefter mera specifikt kunna belysa branscher och sektorer.

Riskbedömningen har därmed haft en kartläggande karaktär och ska ses som ett underlag till kommande nationella riskbedömningar, där risker inom olika branscher och sektorer kommer att identifieras. Processen med att ta fram den sektorsvisa analysen kommer att inledas under 2019.

6 Lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

7 Tullverket har dock inga befogenheter att utreda penningtvätt och finansiering av terrorism.

8 Regeringens skrivelse 2013/14: 245, s. 14.

9 Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015.

10 För att möta detta har samordningsfunktionen beaktat tre ramverk: Financial Action Task Force (FATF) rekommendationer inklusive deras förslag till utformning av riskbedömning, Europeiska Unionens supranationella riskbedömning, samt penningtvättsförordningen.

## 1.4 Syfte och mottagare

Syftet med denna nationella riskbedömning är att identifiera riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige för att därigenom bidra till att stärka den svenska regimen på området. Kunskapen i riskbedömningen kan användas strategiskt för att bistå samordningsfunktionens medlemmar att vidta lämpliga riskreducerande åtgärder.

De primära mottagarna för riskbedömningen är regeringskansliet samt de aktörer som utgör samordningsfunktionen. Riskbedömningen är även relevant för andra myndigheter och verksamhetsutövare som berörs av penningtvätt och finansiering av terrorism.

## 1.5 Metod för hot-, sårbarhets- och riskbedömning

Detta är första gången en riskbedömning genomförs av den nya samordningsfunktionen och metoden har under arbetets gång utvecklats och anpassats till svenska förhållanden.

Vid genomförandet av den nationella riskbedömning som presenteras i denna rapport har samordningsfunktionen valt att utforma en arbetsprocess för att bedöma hot, sårbarhet och risk (denna beskrivs i bilaga 1). I hotavsnitten beskrivs ett antal tillvägagångssätt och företeelser av penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar den svenska regimen negativt utifrån ett myndighetsperspektiv.<sup>11</sup> I sårbarhetsavsnitten beskrivs därefter de faktorer som har en negativ påverkan på den svenska regimen förmåga att förebygga, förhindra, hantera penningtvätt och finansiering av terrorism. Riskavsnitten tar sedan upp den samlade bedömningen av de hot och sårbarheter som får konsekvenser för den svenska regimen. Riskavsnitten ligger till grund för de strategiska åtgärdsförslag som läggs fram i avsnitt 9.

För att fånga aktuella företeelser har underlagen för analysen främst tidsbegränsats till perioden 2017 och 2018. Fokus har lagts på att inventera den kunskap och information som finns tillgänglig inom samordningsfunktionen.

De strategiska åtgärderna i avsnitt 9 kan betraktas som ett underlag för beslut och områden som behöver fortsatt uppmärksamhet i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. De hot, sårbarheter och risker som slutligen presenteras i denna riskbedömning utgör resultatet av samordningsfunktionens samlade bedömning.

## 1.6 Struktur

Riskbedömningen är indelad i 9 avsnitt. I avsnitt 2 beskrivs de mer generella samhällstrenderna som påverkar penningtvätt och terrorfinansiering i Sverige. Därefter beskrivs i avsnitt 3, 4 och 5 den samlade bedömningen av hot, sårbarheter och risker kopplade till penningtvätt. I avsnitt 6, 7 och 8 presenteras motsvarande samlade bedömning gällande finansiering av terrorism. Varje avsnitt kan läsas fristående då dessa utgör samordningsfunktionens samlade bedömning inom respektive område. Avslutningsvis presenteras i avsnitt 9 behov av strategiska åtgärder. Därefter följer ett antal bilagor som beskriver arbetsprocessens metod, centrala begrepp och samordningsfunktionens ansvar, uppdrag och medlemmar.

## 1.7 Källor

Denna nationella riskbedömning har utgått från samordningsfunktionens medlemmars befintliga kunskapsläge. När ytterligare information ansetts nödvändig så har källan angetts i fotnot.

---

<sup>11</sup> Myndighetsperspektivet inbegriper i detta sammanhang även Sveriges advokatsamfund.

## 2 Samhällsutveckling

I detta avsnitt beskrivs och analyseras kortfattat den samhällsutveckling som påverkar penningtvätt och finansiering av terrorism. Syftet är att ge en kontext till hot, sårbarheter och risker i kommande avsnitt.

### 2.1 Samhällsutveckling – penningtvätt

Penningtvätt är ofta en förutsättning för att kriminella ska kunna tillgodogöra sig brottsvinster. Förutsättningarna och tillvägagångssätten för penningtvätt förändras dock över tid. En samhällstrend som påverkar möjligheterna till penningtvätt är den allt snabbare tekniska utvecklingen, inte minst inom bank- och finansbranschen. Nya digitala betalningslösningar, kryptovalutor och digital identifiering har inneburit nya typer av finansiella möjligheter i termer av service och produkter men därmed även andra typer av risker. Varje teknisk lösning innehåller nya former av sårbarheter som kan utnyttjas för penningtvätt och andra brottsliga aktiviteter. Exempelvis har de många betalningslösningarna på marknaden många gånger inneburit att spårbarheten lättare går förlorad i serier av transaktioner vilket underlättar för den som vill tvätta pengar att dölja pengarnas ursprung.

Vidare har de nya betalningslösningarna bidragit till att det svenska samhället i snabb takt blir allt mer kontantlöst.<sup>12</sup> Hantering av kontanter med höga värden pekas dock ofta ut internationellt som ett högriskområde för penningtvätt. Detta gäller även Sverige.<sup>13</sup> Kriminella aktörer i Sverige fortsätter, trots det allt mer kontantlösa samhället, att använda kontanter för att begränsa spårbarheten och minska risken för upptäckt. Detta sker parallellt med att nya typer av betalningslösningar används vid penningtvättsupplägg.

Uppdraget att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism kan komma i konflikt med andra samhällsbehov. Exempelvis kan krav på snabbhet från användare av tekniska produkter stå i motsättning till behovet från de brottsbekämpande myndigheterna att kunna spåra överföringar. Likaså kan regleringar som syftar till att förenkla att starta och driva företag stå i konflikt med effektiva kontrollsystem mot penningtvätt. En allt snabbare teknisk utveckling ställer också krav på att lagstiftningen snabbt kan anpassas. Slutligen kan konstateras att behov att skydda den personliga integriteten också kan skapa målkonflikter inom detta område.

Luckor i lagstiftning eller myndigheters kontrollsystem kan utnyttjas för penningtvätt och annan ekonomisk brottslighet. I en rapport från 2018 framgår exempelvis att välfärdssystemet utsätts för försök till bedrägerier och bidragsbrott samt att aktörer inom organiserad brottslighet skapar sig en försörjning genom att systematiskt använda företag eller målvakter.<sup>14</sup> Kriminella är också snabba att upptäcka och utnyttja myndigheternas kontrollrutiner för olika välfärdsbrott eller penningtvättsupplägg.<sup>15</sup> Brott mot välfärden och det faktum att myndigheters system kan utnyttjas i penningtvättsupplägg riskerar att minska allmänhetens förtroende för det svenska välfärdssystemet.

En annan brottstrend som är nära sammankopplad med penningtvätt är det ökande antalet bedrägerier. De IT-relaterade bedrägerierna är i dag en av västvärldens snabbast växande brottsfenomen.<sup>16</sup> Även i Sverige sker majoriteten av alla bedrägerier via internet. I många fall är de aktörer som står bakom bedrägerierna också aktiva inom annan form av organiserad brottslighet där vapen och narkotika

12 Sveriges Riksbank. Framställning till riksdagen 2018/19: RB1, Årsredovisning för Sveriges riksbank (2018), s.5.

13 Savona E. and Riccardi, M. (eds.) MORE. *Modelling and mapping the risk of Serious and Organised Crime infiltration in legitimate businesses across European territories and sectors* (2018). Finns att hämta här: <http://www.transcrime.it/publicazioni/more-modelling-and-mapping-the-risk-of-serious-and-organised-crime-infiltration-in-legitimate-businesses-across-european-territories-and-sectors/> (hämtad 20190402).

14 Polismyndigheten, Rapport: Myndigheter i samverkan mot den organiserade brottsligheten, 2018. Finns att hämta här: [https://polisen.se/siteassets/dokument/organiserad\\_brottslighet/myndigheter-i-samverkan-mot-den-organiserade-brottsligheten-2018.pdf](https://polisen.se/siteassets/dokument/organiserad_brottslighet/myndigheter-i-samverkan-mot-den-organiserade-brottsligheten-2018.pdf), s.35.

15 Ibid.

16 Trygghetskommissionen. Den nya tidens livskvalitetsbrott – internationella stöldligor och IT-relaterad bedrägeribrottslighet (2018). Finns att hämta här: <https://trygghetskommissionen.files.wordpress.com/2019/01/tk-delrapport-2-slutlig-webb-1.pdf> (hämtad 20190425), s.7.

ingår.<sup>17</sup> Att bekämpa bedrägeri och penningtvätt blir därför också ett sätt att arbeta mot annan typ av samhällshotande kriminalitet.

## 2.2 Samhällsutveckling – finansiering av terrorism

En grundläggande skillnad mellan drivkrafterna för penningtvätt och finansiering av terrorism är att den förra motiveras av ekonomisk vinning medan den senare i huvudsak motiveras av politisk förändring. En annan skillnad är att terroraktörer i större utsträckning bedriver så kallad omvänd penningtvätt. Snarare än att primärt begå brott i syfte att få tillgång till pengar så använder de lagligt förvärvade pengar för olagliga aktiviteter.<sup>18</sup> Detta utesluter emellertid inte att det finns upplägg där möjliga finansiärer av terrorism är brottsaktiva inom vinstdrivande brottslighet. Inom terrorfinansiering är ett av huvudmålen alltså att dölja penningförmedlingen fram till slutmålet, snarare än att dölja varifrån pengarna kommer.<sup>19</sup>

Enligt forskning på området finns en rad förklaringar till varför terrorism och finansiering av terrorism sker, bl.a. politiska, sociala, religiösa, kulturella, geografiska och ekonomiska samt för att finansiera en specifik aktivitet (exempelvis ett attentat, propaganda eller rekrytering).<sup>20</sup> Detta innebär att det kan finnas olika typer av beteendemönster och distinkta finansieringskällor för olika terrorister och terroriströrelser.

Utvecklingen av terrorfinansiering är också nära kopplad till terrorismens utveckling och utvecklingen av internationella konflikter. Ett sådant exempel är terrororganisationen Islamiska statens, IS, uppgång och territoriella fall i Syrien och Irak. Genom territoriell kontroll kunde IS snabbt få tillgång till finansiella tillgångar och i takt med att IS pressats tillbaka kommer sannolikt nya terrorgrupper och finansieringssätt att uppstå.

Sedan 2010 har terrorhotet mot Sverige från islamistiskt motiverad terrorism bedömts utgöra ett förhöjt hot.<sup>21</sup> I en europeisk kontext har det under flera års tid inom den miljön förekommit uppmaningar om att anhängarna ska ”göra vad de kan där de är”, något som också visat sig i ett stort antal mindre attentat och attentatsförsök med så kallade enklare medel.<sup>22</sup> Studier har också visat att attentat i Europa i många fall varit självfinansierade och inte inneburit några större kostnader att genomföra.<sup>23</sup> Att enskilda attentat kan genomföras för låga kostnader innebär emellertid inte att terrorismen som sådan är billig. Det enskilda attentatet kan inte i samtliga fall frikopplas från nätverkens samlade kostnader för rekrytering, logistik och propaganda, något som är en förutsättning för att det självfinansierade attentatet över huvudet ska genomföras.

Även om det finns tydliga skillnader mellan penningtvätt och finansiering av terrorism finns det också likheter i hur de påverkas av samhällsutvecklingen. Ett sådant område är den tekniska utvecklingen kring penningtransaktioner. Under senare år har internationell forskning identifierat att några av de vanligaste sätten att förmedla ekonomiska värden i syfte att finansiera terrorism utgörs av penningkurirer och informella överföringssystem, så som hawala, betaltjänstleverantörer, banktransaktioner, falska fakturor och ädelmetaller.<sup>24</sup> Liksom för penningtvätt har den tekniska utvecklingen medfört nya metoder och möjligheter för sådana överföringar såsom internetbanktjänster, e-legitimation, digitala valutor och så kallad gräsrotsinsamling, exempelvis anonyma insamlingsupprop över sociala medier. Detta är innovationer som kan utnyttjas till finansiering av terrorism.

17 Polismyndigheten. *Rapport om allvarlig och organiserad brottslighet* (Nationella operativa avdelningen 2017, s. 18). Finns att hämta här: [https://polisen.se/siteassets/dokument/organiserad\\_brottslighet/polisens-rapport-om-allvarlig-och-organiserad-brottslighet-2017.pdf](https://polisen.se/siteassets/dokument/organiserad_brottslighet/polisens-rapport-om-allvarlig-och-organiserad-brottslighet-2017.pdf) (hämtad 20190402).

18 Jmf. Solna Tingsrätt, B3678-18, Förundersökningsprotokoll 0105-K31-18, s. 1202-1208.

19 Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). *Terrorfinansiering – översikt och analys av litteraturen 2010–2018*, (2019), s. 32.

20 FOI 2019: s. 17.

21 NCT helårsbedömning 2019. Finns att hämta här: <https://www.sakerhetspolisen.se/download/18.6af3d1c916687131f1f-ba2/1553223698807/NCT-Helarsbedomning-2019.pdf>

22 Stick- huggvapen, fordon eller skjutvapen. Se NCT helårsbedömning 2019.

23 FOI 2019: s. 25, 41.

24 FOI 2019: 31; se även Europol European Union Terrorism Situation and Trend Report (2018), s. 11.

Terroraktörer anpassar också kontinuerligt överföringsmetoderna utefter vilka metoder som för tillfället uppfattas som säkra och pålitliga. Exempelvis kan internationella sanktioner mot terroristorganisationer innebära att överföringar istället riktas mot enskilda individer för att undvika att tillgångarna blir frysta.<sup>25</sup> Regleringar av det internationella banksystemet och en aktiv bekämpning av penningtvätt och terrorfinansiering har också påverkat terroraktörernas val av överföringsmetoder.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Se Solna tingsrätts dom 2019-03-08, B3678-18 (Förundersökningsprotokoll 0105-K31-18, s. 1202–1208 , från 2018-12-27).

<sup>26</sup> FOI 2019: s. 34.

## 3 Hoten – penningtvätt

I detta avsnitt presenteras en samlad bedömning av de hot som påverkar den svenska regimen mot penningtvätt utifrån ett myndighetsperspektiv.<sup>27</sup>

Följande punkter bedöms utgöra de främsta systemhoten i Sverige:

- Användandet av målvakter och utnyttjade identiteter
- Kriminella aktörer utnyttjar nya finansiella betalningslösningar
- Komplexa penningtvättsupplägg som skär genom flera sektorer och jurisdiktioner
- Aktörer som bedriver verksamhet utan tillstånd och registrering

### 3.1 Användandet av målvakter och utnyttjade identiteter

Det har under senare år skett en ökning i kriminella miljöer avseende användandet av andra individers identiteter i brottsupplägg.<sup>28</sup> Exempel på detta är lånade, utnyttjade eller förfalskade identiteter.

En förutsättning i ett brottsupplägg är att kunna flytta pengar mellan olika konton, utan att aktiviteten kan spåras till vare sig förbrottet eller den eller de kriminella aktörer som ligger bakom. För att kunna kontrollera konton som används i syfte att flytta pengar behövs ett nätverk av flera individer eller identiteter.

Kriminella aktörer utnyttjar därför andra genom att ”låna” eller utnyttja en äkta identitet som tillhör en annan individ. Detta sker antingen mot deras vilja, utan deras vetskap eller i utbyte mot ersättning. Identiteten kan exempelvis utnyttjas genom tillgång till den e-legitimation som är kopplad till kontot. Det är vanligt att huvudmannen styr över ett stort antal digitala identiteter då det är möjligt att ha flera individers e-legitimationer kopplade till samma enhet. Utöver bankkonton ger e-legitimation exempelvis även tillgång till inloggning hos myndigheter.

Även förfalskade identiteter används vid penningtvättsupplägg. I dessa fall använder en kriminell aktör falska eller manipulerade identitetshandlingar i syfte att försvåra grundidentifieringen.

### 3.2 Kriminella aktörer utnyttjar nya finansiella betalningslösningar

I takt med att andra betalningsmetoder vuxit fram för legala ändamål har den kriminella världen varit snabb att följa med i utvecklingen. Under senare år har det tillkommit nya företag som erbjuder finansiella betalningslösningar, så kallade fintech-företag. Detta är en sektor i stark utveckling i Sverige. Med denna framväxt följer flera utmaningar. Framförallt bedöms det svenska systemet vara utsatt för hot utifrån att de nya finansiella betalningslösningarna ökar möjligheterna till anonymisering och skiktning.<sup>29</sup>

Vidare finns det ett flertal tjänster för att i realtid skicka pengar mellan privatpersoner, företag och föreningar utan att behöva uppge ett bankkonto eller kreditkortsnummer till motparten. Brottsbekämpande myndigheter har visat hur exempelvis mobila betaltjänster används i brottslig verksamhet. Mobila betaltjänster har egenskaper som bedöms utgöra en hög risk för penningtvätt, exempelvis genom möjligheten att genomföra transaktioner i realtid av relativt höga belopp. Sammantaget är dessa förmågor eftertraktade vid brottslig verksamhet.

Även handel med kryptovalutor kan i dag genomföras tämligen okomplicerat av individer som har relativt låg teknisk kunskap. En välkänd kryptovaluta är bitcoin som kan förvaras i virtuella plånböcker eller ”hårdvaruplånböcker” som tillhandahålls av företag. Då stora summor kan hanteras anonymt kan aktörer förvara och överföra brottsvinster med låg risk för upptäckt.

<sup>27</sup> Myndighetsperspektivet inbegriper i detta sammanhang även Sveriges advokatsamfund.

<sup>28</sup> Polismyndigheten *Rapport om allvarlig och organiserad brottslighet 2017*, s. 8.

<sup>29</sup> Med skiktning menas att man genomför en serie transaktioner som gör det svårare att spåra pengarnas ursprung.

### 3.3 Komplexa penningtvättsupplägg som skär genom flera sektorer och jurisdiktioner

Utmärkande för internationella och mer avancerade penningtvättsupplägg är att de skär genom flera sektorer, flera tillsynsområden och flera jurisdiktioner.

Internationella kriminella grupperingar är ofta specialister på att identifiera och utnyttja svagheter i länders regelverk. Karaktäristiskt för denna typ av brottslighet är att det kan finnas förmåga att exploatera svagheter i det svenska välfärdssystemet genom avancerade brottsupplägg som inbegriper användandet av företag och utnyttjade identiteter.<sup>30</sup>

Det finns vissa indikationer på att de gränsöverskridande penningtvättsuppläggen i flera fall innefattar företag som bedriver import och export. Pengar kan tvättas genom att felaktiga uppgifter om pris, kvantitet eller kvalitet på importerade eller exporterade varor uppges.<sup>31</sup> Upplägget underlättas av den komplexitet som är förknippad med valutatransaktioner och olika handelsfinansierade arrangemang, vilka möjliggör en blandning av legitima och olagliga medel. Stora volymer av handelsflöden försvårar dessutom upptäckten av enskilda misstänkta transaktioner.

Återkommande i mer avancerade penningtvättsupplägg är användandet av så kallade möjliggörare. Med möjliggörare avses de aktörer som på olika sätt, på grund av sin kompetens eller funktion, underlättar för kriminella aktörer att begå brott. Exempelvis konstaterar den myndighetsgemensamma lägesbilden om organiserad brottslighet 2018–2019 att det har blivit enklare för kriminella aktörer att skaffa sig en breddad förmåga genom experter och möjliggörare. En förklaring till detta är att marknaden för brottstjänster, så kallade crime as a service, under senare år har ökat. Det betyder att kriminella köper eller hyr tjänster som behövs för ett visst brottsupplägg.<sup>32</sup> Detta inkluderar även penningtvätt. Möjliggörarnas nyckelkompetenser och nyckelpositioner kan användas på flera sätt, bland annat för att få råd om vilka formella krav som ställs för att registrera och driva företag, vid köp och försäljning, vid ekonomiska transaktioner samt om hur brottsvinster kan föras in i den legala ekonomin antingen i Sverige eller utomlands. Möjliggörare kan även förse kriminella aktörer med svenska eller utländska företag, målvakter eller identiteter. Möjliggöraren kan också själv inneha en nyckelposition och fatta beslut eller godkänna en transaktion som är del i ett penningtvättsupplägg.

Möjliggörare finns inom all typ av brottslighet och är inte unika för penningtvätt.<sup>33</sup> De mest kvalificerade aktörerna kännetecknas av att de ofta agerar med stöd från någon form av näringsverksamhet. Den tjänst eller kompetens som tillhandahålls av möjliggörare görs antingen medvetet som en del i ett brottsupplägg eller genom att ett företag infiltreras med individer som har koppling till kriminella aktörer. Det förekommer även att möjliggörare tvingas hjälpa till som ett resultat av hot eller påtryckningar från de kriminella.

### 3.4 Aktörer som bedriver verksamhet utan tillstånd och registrering

I och med att banker har minskat sin kontanthantering i Sverige har kriminella aktörer flyttat kontanthanteringen till andra tjänster såsom valutaväxlare och penningöverförare för att ta ut, sätta in eller växla kontanter.<sup>34</sup> I denna sektor finns flera aktörer som bedriver sin verksamhet utan tillstånd, registrering eller agerar utanför tillståndens ramar.

30 Givet sitt geografiska läge är Sverige särskilt utsatt för brottslighet med koppling till länder i Östeuropa och Ryssland. Sveriges påverkas även av penningtvättsupplägg som härrör från andra regioner så som Asien, Afrika och Mellanöstern.

31 Då Tullverket inte har uppdrag att arbeta mot penningtvätt är det svårt att fastställa omfattningen.

32 Polismyndigheten. *Nationella underrättelsecentret, Nuc, inom den myndighetsgemensamma satsningen mot den organiserade brottsligheten, redovisar: Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018–2019*. Finns att hämta här: [https://polisen.se/siteassets/dokument/organiserad\\_brottslighet/myndighetsgemensam-lagesbild-2018-2019.pdf](https://polisen.se/siteassets/dokument/organiserad_brottslighet/myndighetsgemensam-lagesbild-2018-2019.pdf) (hämtad 20190404) 2017 s. 4.

33 Se även Polismyndigheten. *Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet 2017*, (Nationella operativa avdelningen oktober 2017) 2017: s. 7.

34 Kontanter, det vill säga fysiska sedlar och mynt, förknippas ofta med hög risk för penningtvätt. Kontanter är attraktivt då det försvårar spårbarheten och kopplingen till förbrottet. Kontanthantering förekommer i otaliga brottsupplägg och utgör vanligtvis ett viktigt led i den brottsliga verksamheten, då de exempelvis möjliggör återinvestering i ny brottslighet, investering i tillgångar och ett spårlost brukande och fritt leverne för kriminella aktörer.

## 4 Sårbarheter – penningtvätt

I detta avsnitt presenteras en samlad bedömning av de sårbarheter som påverkar den svenska regimen mot penningtvätt utifrån ett myndighetsperspektiv.<sup>35</sup>

Den svenska regimen mot penningtvätt fungerar som ett skydd och minskar möjligheterna för kriminella aktörer att genomföra penningtvättsupplägg utan upptäckt. I FATF:s senaste utvärdering av Sverige framgick att det svenska systemet på många plan fungerar väl.<sup>36</sup> I arbetet med denna riskbedömning har ändå ett antal sårbarheter kunnat identifieras.

De primära sårbarheterna bedöms finnas inom följande områden:

- Bristande kontroll av identiteter
- Ojämn rapportering till finanspolisen och för få rapporteringsskyldiga
- Myndigheters verksamhet eller rutiner utnyttjas av kriminella
- Det begränsade informationsutbytet på strategisk nivå
- Svaga styr signaler till myndigheter om arbetet mot penningtvätt
- Begränsade resurser inom finanspolisen
- Begränsningar hos tillsynsorgan

### 4.1 Bristande kontroll av identiteter

Myndigheter och andra aktörer förlitar sig vanligen på de kontroller som genomförs av den aktör som utfärdar till exempel ett identitetskort, samordningsnummer eller e-legitimation och utgår därmed ifrån att de är riktiga. Detta antagande gäller såväl fysiska som digitala legitimationer. Skatteverket beskriver i en egen utredning från 2017 om samordningsnummer att: ”företag och individer, men även myndigheter, har den felaktiga bilden att Skatteverket genom att tilldela ett samordningsnummer samtidigt har säkrat att all information kopplad till personen är riktig och att inga ytterligare kontroller behövs från deras sida”.<sup>37</sup> Tillsynsmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter hämtar information från exempelvis Bolagsverkets register för att använda som underlag vid tillsyn och brottsbekämpning. Bolagsverket saknar däremot möjlighet att kvalitetssäkra informationen i sina register och har heller ingen möjlighet att tipsa om misstänkta personer till andra myndigheter. Bolagsverket har bara uppdraget att registrera ingivet material.

Denna tillit till grundidentifieringen utgör en sårbarhet eftersom handlingar som utfärdas eller utnyttjas på falska premisser kan användas vid kontakter med myndigheter och företag och därmed underlätta för penningtvätt och andra brottsupplägg.

### 4.2 Ojämn rapportering till finanspolisen och för få rapporteringsskyldiga

#### 4.2.1 Ojämn rapportering från verksamhetsutövare till finanspolisen

Regelverket mot penningtvätt bygger på att verksamhetsutövare ska rapportera misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism till finanspolissektionen vid Polismyndighetens nationella operativa avdelning (finanspolisen). Finanspolisens uppdrag är sedan att bearbeta informationen för att föra den vidare till andra delar inom rättsväsendet. Finanspolisen har också i uppdrag att återkoppla trender till verksamhetsutövare, tillsynsmyndigheter och advokatsamfundet, information som sedan kan ligga till grund för deras riskanalyser.

Under 2017 skickade 228 verksamhetsutövare, varav 96 banker, tillsammans in 16 551 rapporter till finanspolisen. Antalet rapporter om misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism ökade till drygt 19 300 rapporter år 2018 och totalt sett ökade antalet unika rapportörer till 356.

Det är endast en liten del av alla rapporteringsskyldiga aktörer i Sverige som rapporterar till finans-

<sup>35</sup> Myndighetsperspektivet inbegriper i detta sammanhang även Sveriges advokatsamfund.

<sup>36</sup> FATF, Mutual evaluation report Sweden, 2017, samt FATF, 1st Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating Sweden, 2018. Finns att hämta här: <http://www.fatf-gafi.org/countries/#Sweden>

<sup>37</sup> Skatteverket: Skatteverket: En analys av samordningsnummer för beskattningsändamål. Dnr: 208 266044-17/1211 | 2017-06-20.



polisen. Det är särskilt få verksamhetsutövare inom den icke-finansiella sektorn som rapporterar misstankar om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Graden av rapportering är låg exempelvis bland fastighetsmäklare, och verksamhetsutövare som tillhandahåller skatterådgivning, bolagsbildning, bokförings- och revisortjänster samt verksamheter som bedriver yrkesmässig handel mot kontant betalning. Parallellt med den relativt låga inrapporteringsnivån finns det ett behov att förbättra kvalitén på rapporteringen.

En för låg grad av rapportering innebär att det kan förekomma penningtvätt som inte kommer till brottsbekämpande myndigheters kännedom. Konsekvenserna blir också att det blir svårt att få en bild av hur penningtvätt ser ut i olika branscher vilket försämrar återkopplingen till verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter.

#### 4.2.2 Fler aktörer behöver vara rapporteringskyldiga

Enligt penningtvättslagen ska alla tillsynsmyndigheter (dock ej Advokatsamfundet) samt myndigheter som hanterar kontanter rapportera misstänkt penningtvätt till finanspolisen.<sup>38</sup> En myndighet som varken är tillsynsmyndighet eller hanterar kontanter är dock hänvisad till att lämna uppgifter till polisen i form av tips eller brottsanmälan.<sup>39</sup>

Verksamheter som inte omfattas av penningtvättslagstiftningen är inte skyldiga att rapportera misstänkt penningtvätt. Det finns vissa sådana verksamheter som har tillgång till information som gör att de kan se ett övergripande mönster på produktnivå och därmed borde kunna upptäcka misstänkta transaktioner. Att de inte är rapporteringspliktiga kan ses som en sårbarhet i det svenska systemet. Det handlar bland annat om utfärdare av e-legitimation, kreditupplysningsföretag och tredjepartsleverantörer som möjliggör betalningsförmedling eller överföring av medel.<sup>40</sup>

### 4.3 Myndigheters verksamhet eller rutiner utnyttjas av kriminella

Svenska myndigheter kan utnyttjas i penningtvättsupplägg. Detta innebär en sårbarhet för den svenska regimen, särskilt om myndigheterna saknar tillräckliga möjligheter att motverka att de blir utnyttjade. Ett sådant exempel är Bolagsverkets begränsade möjligheter att motverka att deras register utnyttjas för att registrera företag med målvakter i styrelsen, registrera felaktiga verkliga huvudmän eller byta ut en årsredovisning.<sup>41</sup>

Även Skatteverkets tjänster kan utnyttjas för att bland annat skapa falska identiteter eller skapa en fiktiv inkomst. Ett särskilt problematiskt område är utfärdandet av samordningsnummer som tilldelas av Skatteverket på begäran från olika myndigheter och utbildningsinstitut. Till skillnad från tilldelning av ett personnummer behövs ingen personlig närvaro. Ett samordningsnummer kan sedan användas i penningtvättsupplägg för att skaffa bankkonton och bankdosor (ej bank-id), vara styrelseledamot eller huvudman i en bolagsstyrelse och för att upprätta osanna fakturor, anställningsavtal, kontrolluppgifter eller lånehandlingar.

Vidare, har Kronofogden begränsade möjligheter att motverka penningtvätt. Kronofogden kan utnyttjas, exempelvis genom att ett skuldförhållande konstrueras eller att kontanter med brottsligt ursprung anvisas för utmätning för att på så vis komma in i det finansiella systemet.<sup>42</sup>

38 Lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism 2017:630, § 4.

39 Den uppgiftslämnande myndigheten behöver i dessa fall avgöra vilken sekretessbrytande regel som är tillämplig i varje enskilt fall.

40 Sedan EU:s andra betaltjänstdirektiv trädde i kraft 2018 öppnades marknaden upp för företag som erbjuder elektroniska betaltjänster baserade på tillgång till information från betalningskontot. I dagsläget är alltså inte alla dessa företag rapporteringskyldiga. Se Betaltjänster (PSD 2/PAD). Se: <https://www.fi.se/sv/bank/andra-betaltjanstdirektivet-psd-2/>

41 Bolagsverket, AD 212/2018, Slutrapport ekobrottsuppdrag, 2018-12-14.

42 Sveriges radio "Kronofogden kan ha blivit sändebud för kriminella", Finns att hämta här: <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=1637&artikel=6632110> (hämtad 20190404) och "Kreditkriget", återfinns på: <https://sverigesradio.se/sida/avsnitt/1245961?programid=1316> (hämtad 20190404).

#### 4.4 Det begränsade informationsutbytet på strategisk nivå

Ett effektivt informationsflöde mellan och inom samordningsfunktionens medlemmar är en förutsättning för att uppnå full potential när det gäller att bekämpa penningtvätt. Det finns ett behov av att samordningsfunktionens medlemmar får ta del av strategiska bedömningar eller lägesbilder för penningtvätt. Detta för att de ska kunna ligga till grund för myndigheternas interna riskbedömningar och prioriteringar.

I dagsläget är finanspolisen ensam aktör med ett uttalat uppdrag att göra strategiska analyser och lämna information och återkoppling till verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Ett ökat flöde av sammanställd information på aggregerad nivå från fler myndigheter inom samordningsfunktionen skulle skapa bättre förutsättningar för ett effektivt informationsflöde. Likaså skulle de brottsbekämpande myndigheterna i högre grad kunna sammanställa brottsstatistik som skulle kunna fungera som underlag för en sådan strategisk analys.

Om specifik information, exempelvis på operativ nivå, ska kunna delges mellan myndigheter i ett brottsförebyggande arbete kan det finnas ett behov att använda sekretessbestämmelser för att hålla information hemlig. En del tillsynsmyndigheter, exempelvis länsstyrelserna, har i dag inte tillräckliga möjligheter att sekretessbelägga information.<sup>43</sup> Även andra myndigheter inom regimen, exempelvis Bolagsverket, är i behov av ytterligare sekretessregleringar för att kunna genomföra ett effektivt arbete mot penningtvätt.<sup>44</sup>

En ökad mängd strategiska bedömningar och sammanställd information på aggregerad nivå samt ett ökat informationsutbyte skulle bidra till förmågan att förebygga och bekämpa penningtvätt. Exempelvis skulle det ge bättre förutsättningar för prioriteringar och ge tillsynsmyndigheter ökade underlag för en riskbaserad tillsyn.

#### 4.5 Svaga styrsignaler till myndigheter om arbetet mot penningtvätt

I dagsläget styrs samordningsfunktionens myndigheter av Näringsdepartementet, Justitiedepartementet och Finansdepartementet. Detta skapar krav på samordning mellan såväl departement som myndigheter. Det kan ibland uppstå målkonflikter när behov av att motverka penningtvätt och terrorfinansiering ställs emot andra prioriteringar som till exempel regelförenklingar, lättnader för att starta bolag och krav på en ökad digitalisering. Det behövs tydligare gemensamma styrsignaler från uppdragsgivaren om att arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska prioriteras. Därtill kan det faktum att inte alla myndigheter inom samordningsfunktionen har ett brottsförebyggande uppdrag försvåra insatserna.<sup>45</sup>

Skatteverket, Bolagsverket, Tullverket och Kronofogden saknar idag uppdrag att arbeta mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Penningtvätt och finansiering av terrorism ingår inte i Tullverkets ansvarsområde om det inte kan kopplas till tullbrottslighet. Tullverket kan därför inte prioritera annan misstänkt penningtvätt eller arbeta för att upptäcka och anmäla misstankar till annan myndighet (om dessa inte anmäls till finanspolisen eller tas upp inom ramen för den särskilda satsningen mot organiserad brottslighet). Kronofogden och Bolagsverket har inte några särskilt uttalade skyldigheter att anmäla misstänkt penningtvätt förutom vid kontanthantering.<sup>46</sup> Bolagsverket har också begränsade möj-

43 Det är inte bara sekretessregler som den mottagande myndigheten tillämpar som kan ge ett tillräckligt skydd. I vissa fall kan s.k. överförd sekretess gälla när uppgifter lämnas vidare till annan myndighet.

44 Bolagsverket, AD 212/2018, Slutrapport ekobrottsuppdrag, 2018-12-14

45 Exempelvis är Bolagsverket och Revisorsinspektionen avgiftsfinansierade, något som svårligen låter sig kombineras med ett brottsförebyggande uppdrag.

46 För Kronofogden gäller dock enligt Lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism att (enligt 4 §) ”Om en tillsynsmyndighet vid inspektion eller på annat sätt har upptäckt en omständighet som kan antas ha samband med eller utgöra penningtvätt eller finansiering av terrorism, ska myndigheten utan dröjsmål underrätta Polismyndigheten om detta. En sådan underrättelse ska även göras av andra myndigheter som i sin verksamhet upptäcker sådana omständigheter som avses i första stycket i samband med att de hanterar kontanter, om det inte hindras av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)”. Detta innebär att Kronofogden och andra myndigheter har rapporteringsskyldighet när man hanterar kontanter. Det bör övervägas om Kronofogdens skyldighet att underrätta om misstänkta transaktioner bör omfatta även annat än hantering av kontanter. Det kan t.ex. aktualiseras om myndigheten vid verkställighet hittar stora tillgångar utan att gäldenären har någon legal inkomst dessutom fick möjlighet att ställa utredande frågor samt begära att en kontantutbetalare legitimerar sig.

ligheter att analysera registerinnehåll, händelser och samband för att identifiera beteenden som kan innebära ekonomisk brottslighet som till exempel penningtvätt. När det gäller Skatteverket har myndigheten idag tillgång till en mängd information om fysiska personer, företag, föreningar och stiftelser. Därigenom har Skatteverket en god möjlighet att kunna upptäcka och anmäla misstänkt penningtvätt. I och med att Skatteverket inte har någon lagstadgad skyldighet att anmäla misstänkt penningtvätt så används inte Skatteverkets förmåga fullt ut för att bekämpa penningtvätt.<sup>47</sup> I dagsläget har skattebrottsenheterna på uppdrag av åklagare möjlighet att utreda penningtvättsbrott. Från och med 1 juli 2019 kommer dock penningtvätt att ingå i skattebrottsenheternas brottskatalog.<sup>48</sup>

#### 4.6 Begränsade resurser inom finanspolisen

Av fjärde penningtvättsdirektivet framgår att medlemsstater ska tillhandahålla sin Financial Intelligence Unit (FIU), tillräckliga finansiella, personella och tekniska resurser för att kunna fullgöra sitt uppdrag. Finanspolissektionen vid Polismyndighetens nationella operativa avdelning är Sveriges FIU och den aktör inom den svenska regimen som har ansvar att ta emot misstänkta rapporter om penningtvätt och finansiering av terrorism. Samtidigt ska de också kunna hantera uppdraget som ansvarig för polisens underrättelseverksamhet på området. I nuläget är finanspolisens resurser begränsade och hårt ansatta med påföljande svårigheter att nå upp till de krav som ställs på en FIU.

#### 4.7 Begränsningar hos tillsynsorgan

I dagsläget finns ett stort fokus inom den svenska regimen kring hur de brottsbekämpande myndigheterna ingriper mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Samtidigt är det utifrån ett sårbarhetsperspektiv tydligt att tillsynsorganen har begränsade resurser att effektivt genomföra sitt arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Ofta måste tillsynsorganen prioritera bland sina arbetsuppgifter. Detta kan i flera fall leda till att tillsynsutövningen nedprioriteras i förhållande till andra uppdrag och arbetsuppgifter inom verksamheten. Det kan därför finnas behov av resursförstärkningar.

Personalresurs för att genomföra tillsyn varierar mellan tillsynsorganen. Finansinspektionen och länsstyrelserna har särskilda handläggare som utför tillsyn enligt penningtvättslagen medan Fastighetsmäklarinspektionen, Revisorsinspektionen och Sveriges advokatsamfund kan bedriva tillsyn av penningtvätt och terrorfinansiering inom ramen för sin allmänna tillsyn. Vidare har flera tillsynsmyndigheter ett mycket stort antal tillsynsobjekt. Länsstyrelserna har i dagsläget 7,5 årsarbetskrafter som ansvarar för tillsynen av de drygt 11 500 registrerade tillsynsobjekten. Under 2018 utförde länsstyrelserna 123 skrivbordsgranskningar och 7 platsinspektioner.<sup>49</sup> Fastighetsmäklarinspektionen har över 7 000 tillsynsobjekt, med totalt 10 tjänster som arbetar med all form av tillsyn. Detta utgör tydliga sårbarheter i den svenska regimen.

Utöver denna systemsårbarhet finns även specifika utmaningar som respektive tillsynsorgan står inför. Exempelvis har Finansinspektionen tillsynsansvar över hela den finansiella sektorn med stora ekonomiska värden och höga volymer av finansiella transaktioner.

Vidare kan konstateras att det utöver resursutmaningar även finns andra särpräglade sårbarheter hos tillsynsmyndigheterna. Av fjärde penningtvättsdirektivet framgår att EU:s medlemsstater ska tillämpa en riskbaserad tillsynsmetod som baseras på riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i sin medlemsstat. Utveckling av riskbaserade tillsynsmetoder pågår, men färdiga verktyg för riskklassificering saknas hos vissa myndigheter. För att kunna bedriva en effektiv tillsyn är det viktigt att ha god kunskap om de verksamhetsområden som tillsynsobjekten verkar inom. Länsstyrelsernas tillsynsobjekt verkar inom olika typer av branscher och sektorer. Detta medför att tillsynsinsatserna måste anpassas till tillsynsobjektets specifika verksamhetsområde, vilket är tids- och kunskapskrävande. Med anled-

47 "Skatteverket får utökade möjligheter att bekämpa penningtvätt och id-relaterade brott", se regeringskansliets hemsida. Finns att hämta här: <https://www.regeringen.se/494309/contentassets/07799a83affd48c991317e06f5684dbf/utokade-mojligheter-for-skatteverket-att-bekampa-brott-prop.-20181912.pdf> (hämtad 20190404).

48 "Skatteverket får utökade möjligheter att bekämpa penningtvätt och id-relaterade brott", se regeringskansliets hemsida. Finns att hämta här: <https://www.regeringen.se/494309/contentassets/07799a83affd48c991317e06f5684dbf/utokade-mojligheter-for-skatteverket-att-bekampa-brott-prop.-20181912.pdf> (hämtad 20190404).

49 Länsstyrelserna har under 2019 fått ökat budgettillskott för att öka tillsynsinsatserna.

ning av tillsynsobjektens skilda verksamhetsområden är det svårt att riskbedöma tillsynsobjekten. Länsstyrelserna är i behov av att utveckla metoder för riskbedömning av tillsynsobjekten.

En delförklaring till svagheterna i tillsynsmyndigheternas riskbedömning av verksamhetsutövare är i viss utsträckning ett otillräckligt kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan tillsynsorgan och brottsbekämpande myndigheter (se vidare under avsnitt 4.4).

En annan sårbarhet rör begränsningar i tillsynsorganens sanktionsmöjligheter. Det är viktigt att tillsynsmyndigheterna har mandat att sanktionera oönskat beteende. Det finns exempel på att sanktionsmöjligheterna kan vara allt för begränsade.

Slutligen, har en sårbarhet identifierats avseende anmälningsskyldighet. Utmaningen består av att verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättslagen och länsstyrelsernas tillsyn ska anmäla registrering av sin verksamhet till Bolagsverkets register mot penningtvätt. Anmälan till detta register är, enligt penningtvättslagen, en förutsättning för att få bedriva den anmälningsskyldiga verksamheten. Ett problem för länsstyrelserna är att det finns verksamhetsutövare som bedriver anmälningsskyldig verksamhet men som inte fullgör sin anmälningsskyldighet. Detta kan exempelvis bero på att verksamhetsutövare inte känner till anmälningsskyldigheten eller att de trots kännedom om detta, av olika skäl, ändå inte anmäler sin verksamhet. Konsekvensen av detta är att det troligen finns ett stort mörkertal av anmälningsskyldiga verksamhetsutövare som länsstyrelserna saknar kännedom om. Länsstyrelserna saknar möjlighet att besluta om sanktionsavgift för verksamhetsutövare som, trots krav i penningtvättslagen, inte registrerar sig i Bolagsverkets register mot penningtvätt.

## 5 Risker – penningtvätt

I detta avsnitt presenteras en samlad bedömning av de risker som påverkar den svenska regimen mot penningtvätt utifrån ett myndighetsperspektiv.<sup>50</sup>

- Bristande kontroll av identiteter
- Effektiviteten i det administrativa systemet
- Komplexa penningtvättsupplägg – svårupptäckta
- Ingen samlad helhetsbild
- Ineffektiv tillsyn av valutaväxlare och oregistrerade penningöverförare

### 5.1 Bristande kontroll av identiteter

Det svenska systemet är beroende av en hög tilltro till grundidentifiering. Grundidentifiering är också en central förutsättning för att förhindra att falska eller utnyttjade identiteter används för penningtvätt. Som nämnts i hot- och sårbarhetskapitlet har lånade, utnyttjade och förfalskade identiteter blivit allt viktigare i penningtvättsupplägg i Sverige. En risk är att myndigheter och privata aktörer förlitar sig på att kontroll skett någon annanstans. Det kan röra sig om att företag registreras av Bolagsverket på felaktig grundinformation eller att en bank godtar e-legitimation utfärdad av en annan bank som fullgod identifiering.

Som tidigare nämnts i sårbarhetskapitlet är Bolagsverket och Skatteverket särskilt sårbara vilket utsätter systemet för en risk i detta avseende. Sannolikt finns också fler myndigheter vars verksamhet kan utnyttjas för att skapa legitimitet på falska grunder.

### 5.2 Effektiviteten i det administrativa systemet

Ett syfte med det administrativa penningtvättsregelverket är att olika delar av samhället, såväl verksamhetsutövare som myndigheter, ska verka för att minska riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. I hot- och sårbarhetsanalysen har olika problem som kan begränsa effektiviteten i det administrativa systemet identifierats.

#### 5.2.1 Verksamhetsutövare

Relativt få verksamhetsutövare rapporterar till finanspolisen. Särskilt låg är rapporteringsgraden från de icke-finansiella verksamhetsutövarna. Detta beror sannolikt till stor del på okunskap om deras skyldigheter och om vad som är misstänkt penningtvätt. Konsekvenserna av detta kan bli att vissa penningtvättstransaktioner varken upptäcks, stoppas eller utreds av brottsbekämpande myndigheter.

Såsom framkommit i sårbarhetskapitlet finns i dag även verksamhetsutövare som skulle kunna upptäcka penningtvätt men som i dagsläget saknar rapporteringsplikt enligt penningtvättslagen (exempelvis utfärdare av e-legitimation). En utökad rapporteringsplikt för dessa aktörer skulle sannolikt öka effektiviteten i den svenska regimen.

#### 5.2.2 Tillsyn och tillsynsorgan

Av fjärde penningtvättsdirektivet framgår att medlemsstaterna ska tillämpa en riskbaserad tillsynsmetod som ska baseras på riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i sin medlemsstat.

Utveckling av riskbaserade tillsynsmetoder pågår, men färdiga verktyg för riskklassificering saknas inom flera tillsynsorgan. Detta innebär en risk med konsekvensen att tillsynen inte blir tillräckligt effektiv. Avsaknad av bra system för riskbaserade urval kan leda till att tillsynsmyndigheterna inte utövar tillsyn mot de verksamhetsutövare som löper störst risk att utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. En effektiv tillsynsverksamhet förutsätter också att myndigheterna har tillräckliga resurser för att genomföra tillsyn.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Myndighetsperspektivet inbegriper i detta sammanhang även Sveriges advokatsamfund.

<sup>51</sup> I sammanhanget kan noteras att det i FATF:s senaste utvärdering av Sverige framhöll FATF att Sverige bör öka tillsynsverksamheten avseende såväl finansiell som icke-finansiell sektor FATF, Mutual evaluation report Sweden, 2017, samt FATE, 1st Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating Sweden, 2018. Finns att hämta här: <http://www.fatf-gafi.org/countries/#Sweden> (hämtad 20190510).

Vidare, som framgår av avsnitt tre, finns det verksamhetsutövare som inte registrerar sin verksamhet. Dessa befinner sig i praktiken utanför den statliga tillsynen. Detta innebär en särskild risk, framför allt då det finns anledning att anta att de verksamhetsutövare som inte registrerar sig också är de som inte följer penningtvättsregelverket i övrigt.

### 5.2.3 Återkoppling

För att kunna applicera ett riskbaserat förhållningssätt är såväl tillsynsorgan som verksamhetsutövare i behov av information och återkoppling. Tillsynsmyndigheterna efterfrågar särskilt information om olika tänkbara penningtvättsupplägg för att stärka myndigheternas riskvärdering av olika verksamhetsutövare. Även verksamhetsutövare efterfrågar ofta återkoppling på inlämnad rapportering samt en ökad kunskap om varningssignaler.

Endast finanspolisen har ett uttalat uppdrag att producera strategiska analyser och lämna information och återkoppling till verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. Den återkoppling som idag sker täcker inte det upplevda behovet hos varken tillsynsmyndigheter eller verksamhetsutövare. Konsekvenserna av brister i återkopplingen blir att förutsättningarna för effektiv tillsyn och rapportering från verksamhetsutövare blir lägre.

## 5.3 Komplexa penningtvättsupplägg – svårupptäckta

I hotavsnittet identifieras och beskrivs hur avancerade penningtvättsupplägg sträcker sig över Sveriges gränser. Den samlade bedömningen är att avancerade, storskaliga penningtvättsupplägg i dagsläget är relativt svåra att upptäcka, hindra och utreda inom den svenska regimen. Anledningarna är flera:

De mer komplexa internationella penningtvättsuppläggen är svåra att identifiera och påträffas därför inte av verksamhetsutövare. Det som rapporteras in består istället företrädesvis av enskilda transaktioner. En annan anledning är att det ligger i ärendenas natur att sträcka sig över flera myndigheters ansvarsområden samt över flera nationers gränser. Detta ställer krav på en väl resurssatt utredningskapacitet, samt ett välfungerande och smidigt informationsutbyte mellan svenska myndigheter och motsvarande myndigheter i andra länder. Slutligen kan konstateras att den här sortens utredningar är omfattande och resurskrävande vilket ofta ställs emot krav på att upplära fler brott.

Sammantaget skapar dessa en risk att kriminella aktörer kan utnyttja det svenska systemet och att de komplexa uppläggen kan fortgå.

## 5.4 Ingen samlad helhetsbild

Ett effektivt informationsflöde mellan och inom samordningsfunktionens medlemmar är en förutsättning för att uppnå full potential när det gäller att bekämpa penningtvätt. Som framgår av sårbarhetskapitlet saknas i många fall samlade, och operativt välgrundade, strategiska bedömningar eller lägesbilder. Även sammanställd statistik saknas på flera områden, vilket minskar möjligheterna till en helhetsbild av penningtvättens omfattning och form i Sverige.

Det finns ett tydligt behov att samordningsfunktionens medlemmar i högre grad får ta del av strategiska bedömningar eller lägesbilder avseende penningtvätt. Detta skulle öka möjligheterna till ett riskbaserat förhållningssätt inom regimen och skulle kunna ligga till grund för prioriteringar av insatser mot penningtvätt. Även möjligheterna till återkoppling till verksamhetsutövare skulle sannolikt öka. Detta förutsätter även att samordningsfunktionens medlemmar kan omsätta dessa bedömningar och lägesbilder i sin verksamhet.

## 5.5 Ineffektiv tillsyn av valutaväxlare och oregistrerade penningöverförare

Valutaväxlare och betaltjänstföretag identifieras av EU som en bransch med hög risk för penningtvätt och terrorfinansiering. FATF beskriver också både traditionella och alternativa penningöverförare som nyckelkomponenter i vissa penningtvättsupplägg. Samma bild framgår av hot- och sårbarhetsanalyserna. Valutaväxling, penningöverföring och penningförmedling bedöms utgöra den del av den finansiella marknaden där flest aktörer bedriver verksamhet utan registrering och de tillstånd som krävs eller som agerar utanför tillståndets ramar. Därmed försämras förmågan att bedriva effektiv tillsyn.

## 6 Hot – finansiering av terrorism

I detta avsnitt presenteras en samlad bedömning av de hot, kopplat till finansiering av terrorism, som påverkar den svenska regimen utifrån ett myndighetsperspektiv.<sup>52</sup>

- Hotet från terroraktörer
- Insamlingsverksamhet med legitima medel eller med till synes legitima syften
- Brottsvinster för att finansiera terrorism
- Låga summor och icke-komplexa finansieringsupplägg
- Penningöverföringsmetoden Hawala
- Gränsöverskridande flöden och flöden inom Sverige
- Självfinansiering

### 6.1 Hotet från terroraktörer

I dagsläget utgör den islamistiskt motiverade terrorismen det allvarligaste terrorhotet mot Sverige.<sup>53 54</sup>

I Sverige finns fler våldsbejakande islamister än någon gång tidigare även om de senaste årens stora ökning av antalet personer som sympatiserar med våldsbejakande islamism troligen mattats av. Vidare har även vit makt-miljön och den autonoma miljön förmåga att begå våldsbrott med ideologiska förtecken, även om just terrorhotet från dessa aktörer bedöms som lägre.<sup>55</sup>

En trend som blivit allt tydligare i Europa under senare år är de ensamagerande och självradikaliserade aktörerna som utan samverkan med andra nätverk eller terroristorganisationer planerar och genomför attentat på eget initiativ. Enligt Nationellt centrum för terrorhotsbedömning, NCT, har under 2018 samtliga islamistiskt motiverade terrorattentat i västvärlden med dödlig utgång genomförts av ensamagerande gärningspersoner. Medlen har varit relativt enkla så som stick- och huggvapen, fordon eller skjutvapen.<sup>56</sup>

Sammantaget konstaterar Säkerhetspolisen att det i dagsläget finns omkring 3 000 så kallade hotaktörer i våldsbejakande extremistmiljöer i Sverige.

#### 6.1.1 Svenska domar – erfarenheter

Det är svårt att dra några definitiva slutsatser om terrorfinansiering då kunskapen är begränsad. Hitills i Sverige har få fall lett till åtal och endast fem personer har dömts för terrorfinansiering. En utmaning i de finansiella utredningarna om misstankar mot finansiering av terrorism är att det ofta inte går att bevisa vem som varit den slutliga mottagaren av pengarna. Ofta handlar det om en person i ett land där det är svårt att få insyn i det finansiella systemet och där det är svårt för svenska myndigheter att få rättslig hjälp.<sup>57</sup> Förändringar i lagstiftningen har dock skapat förutsättningar för ett ökat antal domar.<sup>58</sup>

52 Myndighetsperspektivet inbegriper i detta sammanhang även Sveriges advokatsamfund.

53 Säkerhetspolisen: Nationellt Centrum för Terrorhotbedömning (NCT), *Helårsbedömning 2019 – Sammanfattning*. Finns att hämta här: <https://www.sakerhetspolisen.se/download/18.6af3d1c916687131f1fba2/1553223698807/NCT-Helarsbedomning-2019.pdf> (hämtad 20190403).

54 Sett i en europeisk kontext, och utifrån vilka aktörer som bedrivit någon form av terrorrelaterad verksamhet, registrerades under 2017 totalt 205 fall där en aktör eller organisation antingen ”exponerats, blivit ointetgjord, misslyckats eller faktiskt genomfört” terrorattentat inom EU. Av dessa 205 planerade eller genomförda attacker i Europa var 67 procent kopplade till separatism, 16 procent till jihadism, 12 procent till vänsterextremism, 3 procent till högerextremism och 2 procent till övriga. Totalt sett berördes nio länder av dessa varav Sverige var ett. Varje land har sina specifika utmaningar. Europol European Union Terrorism Situation and Trend Report (2018) (TESAT 2018), återfinns: <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018> (hämtad 20190404), s. 9.

55 NCT helårsbedömning (2019).

56 Säkerhetspolisen (2018).

57 Sveriges Radio. ”Fler finansiella utredningar vid misstänkta terrorbrott”. Finns att hämta här: <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7158439> (hämtad 20190403).

58 Bakgrunden är att den 1 april 2016 infördes ett särskilt straffansvar för den som tar emot utbildning avseende terroristbrott, reser eller påbörjar en så kallad terrorismresa, finansierar en sådan resa eller finansierar en person eller sammanslutning som till exempel begår terroristbrott oavsett syftet med finansieringen. Där ingick även förändringen att finansiering inte behöver kopplas till ett specifikt attentat. Se även Åklagarmyndigheten *Prioriterade Prejudikatfrågor* (Åklagarmyndigheten 2018).

Under 2018 och 2019 har två fall av finansiering av terrorism uppmärksammats.

En man dömdes 2018 till sex månaders fängelse för att ha uppmanat andra att finansiera terroristbrott. Hovrätten fastställde den 27 november 2018 tingsrättens dom.<sup>59</sup> Mannen dömdes för att i två meddelanden på ett öppet Facebook-konto ha uppmanat andra att skänka pengar till terroristorganisationer för inköp av vapen. Domen visar att handlingen, även om den var i ett tidigt skede av en terrorhandling, ändå ska betraktas som brottslig.<sup>60</sup> Domen är överklagad och Högsta domstolen beslutade den 18 februari 2019 om prövningstillstånd.

I början av mars 2019 kom tingsrättsdomen mot sex personer som misstänkts för brott mot Lag (2002:444) om finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. Medan två personer friades, dömdes fyra av dem till mellan fyra och sex månaders fängelse för att ha finansierat terrorgruppen IS verksamhet. Det handlade bland annat om överföringar av pengar till familjer som förlorat en anhörig som varit IS-terrorist. Den som dömdes till sex månader är den som hade fört över mest pengar, 18 000 kronor. Domarna är överklagade.

Domarna pekar dels på låg komplexitet och låga valörer samt den viktiga roll som underrättelseinhämtning spelar för att på ett tidigt stadie identifiera hot.

Samtidigt som de svenska fallen visade på en låg komplexitet finns det fall från utredningar inom EU som visar på motsatsen. En större undersökning under 2017 involverade en libanesisk medborgare som erbjöd penningtvättstjänster till den organiserade brottsligheten. En del av vinsten från denna verksamhet användes för att finansiera Hizbollahs militära gren. I en annan stor utredning i Europa konstaterades att en rad utländska stridande i flera konfliktzoner, som Irak, Syrien och Libyen, fått finansiering för sina aktiviteter från familjemedlemmar i Europa via ett nätverk av möjliggörare och penningöverförare. I det specifika fallet förekom nära 5 000 överföringar från 2 000 avsändare till cirka 1 000 mottagare.<sup>61</sup>

I det första fallet ser vi exempel på den nära kopplingen med den kriminella miljön medan i det andra fallet ser vi hur viktig möjliggörare kan vara i dessa sammanhang. Fallen visar att det finns exempel på både lågskalighet och högre komplexitet när det gäller finansiering av terrorism från Europa.

## 6.2 Insamlingsverksamhet med legitima medel eller med till synes legitimt syfte

Det är vanligt förekommande att terrorism finansieras både med legala medel och med brottsvinster. Legal medel kan samlas in genom traditionell insamlingsverksamhet eller exempelvis gräsrotsfinansiering via sociala medier. Det rör sig då ofta om en insamling med ett, till synes, legitimt syfte och sannolikt känner inte alla individer som skänker pengar till det verkliga målet med insamlingen. Det förekommer också att vinster från olika typer av näringsverksamhet kanaliseras till finansiering av terrorism.

Det har även förekommit att personer tar olika typer av lån för att finansiera stöd till terrorrelaterade verksamheter. Exempelvis medförde den resandeverksamhet som tog vid efter IS framväxt i Syrien och Irak att personer i Sverige försökte tillskansa sig kapital i syfte att finansiera resa och uppehälle i konfliktområdet. Säkerhetspolisen identifierade vid tiden flera personer som sökt och erhållit lån, bland annat så kallade blanco-lån och sms-lån, studielån genom CSN, företagslån, billån och billeasing. Flera personer har också finansierat sin resa och vistelse genom välfärdsbidrag. Personer i konfliktområdet har också fått finansiering från familj och vänner i Sverige.

## 6.3 Brottsvinster för att finansiera terrorism

Brottsvinster som används för att finansiera terrorism kommer från olika typer av brott, till exempel narkotikahandel, bedrägerier riktade mot såväl företag som privatpersoner eller välfärdsbrott som till exempel bedrägerier gällande assistansstöd.

Flera av de våldsbejakande extremister som befinner sig i Sverige begår eller kan misstänkas begå brott som inte bedöms vara ideologiskt motiverade, för att skaffa pengar. Det rör sig bland annat om

<sup>59</sup> Se Hovrättsdom B949-17 (2017-11-27).

<sup>60</sup> Se Säkerhetspolisen "Dom om finansiering av terroristbrott står fast" (20171127). Finns att hämta här: <https://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2017-11-27-dom-om-finansiering-av-terroristbrott-star-fast.html> (hämtad 20190402).

<sup>61</sup> Europol 2018: 11.



tillgreppsbrott, narkotikabrott, ekonomisk brottslighet och bedrägeribrott. I Sverige har polisen under senare år sett en allt tydligare koppling mellan den organiserade brottsligheten och brottslighet med politiska eller religiösa motiv.<sup>62</sup>

## 6.4 Låga summor och icke-komplexa finansieringsupplägg

Förmedling av pengar till terrorism genomförs med enklare penningtvättsupplägg, främst kontant-hantering och överföring av pengar, oftast över landgräns. I detta fall handlar det inte om att i första hand dölja pengarnas ursprung utan att dölja mottagaren (person eller organisation) och land.

Ofta sker penningtransaktionerna i en småskalig form, alltså låga summor och relativt enkla upplägg. Det sker främst genom betaltjänstföretag, andra typer av penningförmedlare eller med penningkurirer. Det finns också exempel på misstänkta transaktioner i samband med export och import av varor, där man i samband med detta för ut ekonomiska medel ur landet. Det är dock mycket svårt att skilja ut finansiering av terrorism från andra typer av kapitalflöden till utlandet.

Det pågår diskussioner om i hur hög utsträckning terroraktörer använder virtuella valutor för överföringar. Regelbundet uppkommer uppmaningar på sociala medier om att donera till terroristörelser genom virtuella valutor.<sup>63</sup> Det saknas dock indikationer på att några större flöden av virtuella valutor går till finansiering av terrorism.

## 6.5 Penningöverföringsmetoden hawala

Hawala anses vara en vanligt förekommande form av penningöverföringsmetod vid finansiering av terrorism. Hawala används för att föra över pengar mellan två parter utan att pengar skickas fysiskt eller elektroniskt. Istället används ombud, så kallade hawalister, som krediterar varandra för överföringarna och reglerar dessa periodiskt. Rapporter från finansiella aktörer, underrättelseinformation samt internationellt informationsutbyte talar för att detta är ett vanligt förekommande tillvägagångssätt.

Metoden, som även har andra benämningar, används över stora delar av världen och är många gånger relativt oreglerad. Merparten av hawala-överföringar sker med legala pengar och saknar brottsligt uppsåt. Metoden används då dels av traditionella skäl, dels för att överföringar ofta sker till områden där den reglerade banksektorn är svag eller obefintlig.

Verksamheten i Sverige bedrivs ofta utan att ha registrerats på korrekt sätt, utan den kundkännedomen och övrig dokumentation som finansiella aktörer ska ha. Vissa aktörer har kunder som uteslutande överför pengar från kriminell aktivitet.

Hawala gör att kontanta medel snabbt görs tillgängliga utomlands och att internationella överföringar inte är spårbara. Hawala-systemet återfinns dels genom traditionell hawala, dels används metoden inom nya finansiella betalningslösningar som är baserade på hawala-metoder. I terrorfinansiering är det ett sätt att undvika kontroll av överförda medel och ger även möjligheter att kringgå sanktioner.

## 6.6 Gränsöverskridande flöden och flöden inom Sverige

Finansiering av terrorism som aktivitet har inga gränser. Aktörer i Sverige kan antas både skicka och ta emot pengar genom sin stödverksamhet till terroristorganisationer. Individer som på ett eller annat sätt finansierar terrorism har ofta sociala relationer till varandra och kapital byter ägare genom lån och skulder, betalning av varor och tjänster, personliga ekonomiska bidrag samt brottslig verksamhet. Flera av personerna i framförallt den våldsbejakande islamistmiljön har sitt ursprung i andra länder och skickar kapital till familj och vänner utomlands. Detta medför att finansieringsströmmarna sannolikt går både ut och in från Sverige. Bedömningen är att färre flöden går till Sverige. Därtill kan det även vara mycket svårt att skilja ekonomiska transaktioner i syfte att finansiera terrorism ifrån transaktioner med annat syfte.

<sup>62</sup> Polismyndigheten. *Polisens rapport om allvarlig och organiserad brottslighet 2017*, 2017 s. 6.

<sup>63</sup> European Parliament. *Virtual currencies and terrorist financing: assessing the risk and evaluating and responses*, EU parliament, Policy department for citizens constitutional rights. Finns att hämta här: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604970/IPOL\\_STU\(2018\)604970\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604970/IPOL_STU(2018)604970_EN.pdf) (hämtad 20190403).

I den tidigare riskbedömningen om finansiering av terrorism beskrevs en geografisk uppdelning av hotaktiviteter och flöden, det vill säga hur värden tenderar att förmedlas över gränserna.<sup>64</sup> I studien konstaterades följande strömmar:

- Strikt inhemsk finansiering: alla moment sker i Sverige.
- Inhemsk finansiering via utlandet: värdet genereras och används i Sverige, mellanled utomlands.
- Inkommande finansiering: värdet genereras utomlands och används i Sverige, mellanled inom och utom Sverige.
- Strikt utländsk finansiering: alla moment sker utanför Sverige.
- Utländsk finansiering via Sverige: värdet genereras och används i utlandet, mellanled i Sverige.
- Utgående finansiering: värdet genereras i Sverige och används i utlandet, mellanled inom och utom Sverige.

Samtliga former av flöden kan tänkas förekomma även under riskbedömningsperioden 2017–2018. Primärt har dock flödet varit från Europa till tredjeland, sällan har flödet gått åt andra hållet. Samtidigt är det inte omöjligt att till exempel vinningar i konfliktzoner, så som från Irak och Syrien, kan placeras i Europa. Dessa flöden kan utgöra både penningtvätt och finansiering av terrorism.

## 6.7 Självfinansiering

Flera terrorattentat i Europa har under senare år inte krävt någon extern finansiering. Flera attacker har exempelvis varit egenfinansierade, inte minst då attentaten genomförts av ensamagerande personer med enkla metoder. I flera fall har även så kallad mikrofinansiering inom grupper skett och då ofta med privata medel. Det finns alltså möjlighet för en enskild person att finansiera ett attentat utan vare sig insamling eller överföring av pengar.

En parallell kan dras till de resultat som konstateras av Försvarshögskolan i en rapport från 2017. De individer som rest ut från Skandinavien för att gå med i IS självfinansierade sina resor ”genom bruk och missbruk av socialbidrag och andra statliga bidrag, i kombination med relativt lågprofilerade brott såsom lån- och kreditkortsbedrägerier, skattebedrägerier, konkursansökningar och falsk bokföring”.<sup>65</sup> En annan studie av 40 jihadistceller som planerat attacker i Europa visade att nära 90 procent av dem varit inblandade i inkomstgenererade aktiviteter. Hälften av attentaten var självfinansierade och flera finansierade genom insamlingar på lokal och laglig väg.<sup>66</sup>

64 Se den tidigare nationella riskbedömningen avseende finansiering av terrorism: Finns att hämta här: [https://www.fi.se/globalassets/media/dokument/rapporter/2014/finans\\_terrorism.pdf](https://www.fi.se/globalassets/media/dokument/rapporter/2014/finans_terrorism.pdf) (hämtad 20190401)

65 FOI 2019: 25.

66 Ibid. s. 25.

## 7 Sårbarheter – finansiering av terrorism

I detta avsnitt presenteras en samlad bedömning av de sårbarheter, kopplat till finansiering av terrorism, som påverkar den svenska regimen utifrån ett myndighetsperspektiv.<sup>67</sup>

- Begränsad kunskap om finansiering av terrorism
- Få underrättelseuppslag och misstankerapporter kopplas till finansiering av terrorism
- Bristande möjlighet till kontroll av utbetalningar och ersättningar
- Begränsade möjligheter att agera mot gränsöverskridande transporter av kontanter

### 7.1 Begränsad kunskap om finansiering av terrorism

Karaktären på den finansiering av terrorism som förekommer i Sverige i dag gör den generellt sett svår att upptäcka av de verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättslagen. Det finns också en begränsad kunskap hos flera verksamhetsutövare om finansiering av terrorism. Detta får till följd att åtgärder mot finansiering av terrorism inte vidtas eller att de åtgärder som vidtas riskerar att bli ineffektiva. Det medför också att antalet rapporter till finanspolisen blir förhållandevis få.

Även bland tillsynsmyndigheterna är kännedomen om terrorhotet och finansiering av terrorism begränsad. Det leder till att det även finns bristande kunskaper om de riskområden för finansiering av terrorism som finns inom myndigheters ansvarsområden. Den bristande kunskapen om fenomenet påverkar förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn.

### 7.2 Få underrättelseuppslag och misstankerapporter kopplas till finansiering av terrorism

Under 2018 kom cirka 200 underrättelseuppslag från finanspolisen om misstänkt finansiering av terrorism till Säkerhetspolisens kännedom. Att antalet underrättelseuppslag inte är fler kan bero på ett antal faktorer: för det första kan finansieringsaktiviteter vara ovanliga, för det andra kan det finnas svårigheter för verksamhetsutövare och finanspolisen att sortera ut finansiering av terrorism från penningtvätt och för det tredje kan verksamhetsutövare ha svårt att känna igen aktiviteter kopplade till finansiering av terrorism. Slutligen kan det vara så att terrorfinansieringsaktiviteter genomförs utan att involvera rapporteringsskyldiga verksamheter.

Vidare, trots ett gott samarbete mellan flera myndigheter i syfte att bekämpa finansiering av terrorism, så som mellan Säkerhetspolisen, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten och Polismyndigheten, så finns en potential att öka informationsflödet mellan myndigheterna.

Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket bedriver underrättelsearbete mot ekonomisk brottslighet men myndigheterna letar inte primärt efter aktiviteter kopplade till finansiering av terrorism. Detta innebär att finansiering av terrorism som involverar ekobrottsupplägg eventuellt inte känns igen som delar av finansiering av terrorism och därmed riskerar att inte komma till Säkerhetspolisens kännedom.

På samma sätt ingår inte bekämpning av terrorfinansiering som ett uppdrag för Tullverket, vilket kan innebära att finansiering av terrorism inte upptäcks eller hanteras på ett effektivt sätt. Under senare år har denna sårbarhet minskat genom ökad samverkan mellan berörda myndigheter. Trots detta är det sannolikt att finansieringsupplägg inte kartläggs i den utsträckning som kan vara möjligt och det är sannolikt att potentiella finansieringsupplägg istället utreds som andra brott.

### 7.3 Bristande möjlighet till kontroll av utbetalningar och ersättningar

Sårbarheter kring finansiering av terrorism kan också kopplas till bristande kontrollsystem i samhällets bidragssystem. Exempelvis har resande till konfliktområden i vissa fall använt bidrag för att finansiera resan.<sup>68</sup> Det saknas i många fall möjligheter för utbetalande myndigheter att hålla inne utbetalningar till fysiska och juridiska personer vid misstanke om finansiering av terrorism. Även andra typer

<sup>67</sup> Myndighetsperspektivet inbegriper i detta sammanhang även Sveriges advokatsamfund.

<sup>68</sup> Se Försvårshögskolans rapport på uppdrag av Finansinspektionen "Finansiella aktiviteter kopplade till personer från Sverige och Danmark som anslutit till terrorgrupper i Syrien och Irak mellan 2013--2016".

av bidrag, exempelvis till organisationer, kan användas till finansiering av terrorism och även där kan det saknas lagliga möjligheter att begränsa utbetalningarna.<sup>69</sup>

#### **7.4 Begränsade möjligheter att agera mot gränsöverskridande transporter av kontanter**

Såsom påpekats i hotanalysen används gränsöverskridande transporter av kontanta medel vid finansiering av terrorism. Tullverket har i dag begränsade befogenheter att agera mot sådana transporter in i eller ut ur EU. Det saknas också helt möjligheter för Tullverket att kontrollera och kvarhålla kontanta medel när det är fråga om förflyttningar mellan Sverige och annan EU-medlemsstat.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Se även *Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige* (SOU 2018:18).

<sup>70</sup> Redovisning av regeringsuppdrag om åtgärder mot finansiering av terrorism (Ju2018/01649/PO).

## 8 Risker – finansiering av terrorism

I detta avsnitt presenteras en samlad bedömning av de risker, kopplat till finansiering av terrorism, som påverkar den svenska regimen utifrån ett myndighetsperspektiv.<sup>71</sup>

- Kunskap och inrapportering – misstänkt finansiering av terrorism upptäcks inte
- Svårt att spåra och övervaka transaktioner
- Offentliga bidrag används till finansiering av terrorism
- Finansiering av våldsbejakande miljöer

### 8.1 Kunskap och inrapportering – misstänkt finansiering av terrorism upptäcks inte

Finansiering av terrorism underlättar och möjliggör för terroristorganisationer och nätverk att växa i Sverige och utomlands. De brottsbekämpande myndigheterna liksom de svenska underrättelsetjänsterna spelar en viktig roll för att på ett tidigt stadie inhämta information för att upptäcka misstänkta beteenden. Inrapporteringen till finanspolisen från alla de aktörer som omfattas av regelverket är av central betydelse. Rapporteringen ger många gånger viktig information till de brottsbekämpande myndigheterna.

Verksamhetsutövare spelar en väsentlig roll i arbetet med att upptäcka finansiering av terrorism. Mycket talar för att finansiering av terrorism förekommer utan att rapporteras till finanspolisen. Detta beror sannolikt på att kunskaperna om finansiering av terrorism är relativt låga hos flera av verksamhetsutövarna. Det kan också bero på att finansiering av terrorism oftast sker genom mindre belopp och inte sällan med legalt intjänade eller insamlade pengar, vilket gör det svårt att upptäcka. Den relativt låga nivån av inrapportering innebär en brist i systemets förmåga att tidigt ge signaler om misstänkt terrorism.

### 8.2 Svårt att spåra och övervaka transaktioner

Hot- och sårbarhetskapitlet beskriver hur hotaktörer med syfte att finansiera terrorism kan använda sig av överföringar som är svåra att upptäcka och utreda. Både nya och traditionella finansiella betalningslösningar används för ändamålet. Den traditionella formen hawala är att betrakta som en risk då överföringar inte går att spåra. Även om de flesta fall av transfereringar med hawala sannolikt är legitima, så har det förekommit flera fall där hawala misstänks som instrument för att finansiera terrorism.<sup>72</sup> En annan risk är att flera av hawalisterna i Sverige inte är registrerade för tillsyn. Det är därmed viktigt att den svenska regimen i högre utsträckning arbetar för att stänga ned oseriösa aktörer i denna form av verksamhet. En trend i sammanhanget är att den traditionella formen av hawala-överföringar även flyttat sig ut i den moderna tekniken, exempelvis via nya betalplattformar och mobilappar.

### 8.3 Offentliga bidrag kan användas till terrorfinansiering

I hotanalysen framgår att finansiering av terrorism kan utgå från såväl legalt som illegalt intjänade pengar. Det har också i Sverige varit relativt vanligt förekommande att exempelvis resande till konfliktområden finansierat sina resor med olika former av offentliga bidrag eller med studielån från CSN. De låga summor som används vid finansiering av terrorism ökar möjligheterna att utnyttja bidrag och lån vilket försvårar upptäckten. Det saknas också i många fall möjligheter att neka utbetalning.

Det finns också en risk att offentligt stöd betalas ut till organisationer som driver på en våldsbejakande radikaliserings.<sup>73</sup>

<sup>71</sup> Myndighetsperspektivet inbegriper i detta sammanhang även Sveriges advokatsamfund.

<sup>72</sup> En viktig dimension som togs upp i den tidigare riskbedömningen var den om finansiell inkludering, något som även förs fram i FATF-sammanhang. Med finansiell inkludering avses att man erbjuder finansiella tjänster till grupper som av olika anledningar har svårt att hävda sina intressen till en för dem hanterbar kostnad, exempelvis personer utan tillgång till nyare teknik, med små tillgångar eller, som i fallet med remitteringar, behovet att sända medel till platser med dåligt utbyggda finansiella strukturer.

<sup>73</sup> Se även *Statens stöd till trossamfund i ett mångreligiöst Sverige* (SOU 2018:18).

## 8.4 Finansiering av våldsbejakande miljöer

De senaste årens trend i västvärlden, att ensamagerande individer genomför attentat med låg komplexitet och kostnad, skulle kunna tolkas som att finansiering av terrorism är ett allt mindre problem i Europa eftersom gärningsmännen inte är beroende av någon extern finansiering för att genomföra ett terrorattentat. Det enskilda attentatet kan emellertid inte i samtliga fall frikopplas från de våldsbejakande miljöernas samlade kostnader för rekrytering, logistik och propaganda, något som är en förutsättning för att det självfinansierade attentatet överhuvudtaget ska genomföras. När det gäller ekonomiska transaktioner för att stödja rekrytering, radikaliserings och propaganda finns det anledning att misstänka att penningflöden går såväl till som från Sverige.<sup>74</sup>

Ekonomiska tillgångar som används för att understödja rekrytering och radikaliserings i extremistmiljöer, eller används för att bekosta propagandaspridning på en global arena, skapar alltså själva förutsättningen för den ensamagerande individens avsikt att begå ett attentat. Därmed finns det ett behov av att se finansiering av terrorism i en betydligt större kontext än stöd till enskilda attentatsplaneringar eller etablerade terrornätverk. Även finansiellt stöd till våldsbejakande miljöer, inom och utom Sverige, behöver motverkas för att på ett effektivt sätt förebygga terrorism.

---

<sup>74</sup> Se bl.a. Ranstorp, M., Ahlin F., Hyllengren, P., och Normark, M. Mellan salafism och salafistisk jihad-ism: Påverkan mot och utmaningar för det svenska samhället. Försvarshögskolan (FHS), Stockholm (2018). Se även Normark, M., Ranstorp, M., Ahlin F. Finansiella aktiviteter kopplade till personer från Sverige och Danmark som anslutit sig till terrorgrupper i Syrien och Irak mellan 2013 - 2016: Rapport på uppdrag av Finansinspektionen. Försvarshögskolan (FHS), Stockholm (2017).

## 9 Strategiska åtgärder

En utgångspunkt för arbetet med en nationell riskbedömning är att ett land ska identifiera, analysera och förstå sina risker kopplat till penningtvätt och finansiering av terrorism. Nedan presenteras de behov av riktade strategiska åtgärder som identifierats på grundval av de hot, sårbarheter och risker som identifierats i denna rapport.

De strategiska åtgärderna nedan har beaktat regeringens strategi över hur en effektiv regim på området kan se ut.<sup>75</sup> Enligt denna skrivelse grundar sig en effektiv regim bland annat på kunskapsfrämjande insatser, samverkan, informationshantering och en effektiv reglering. Förslagen till strategiska åtgärder presenteras utan inbördes rangordning.

### 9.1 Ökad kunskapsinhämtning och kunskapsspridning mellan myndigheter

Det finns i dag ingen samlad bild över penningtvätten i Sverige. Det finns ett behov av att kontinuerligt bygga kunskap om inom vilka områden penningtvätt förekommer, exempelvis:

- hur stora är summorna som kan kopplas till olika förbrott
- inom vilka branscher penningtvätt förekommer
- vilka penningtvättsupplägg som används
- hur den svenska ekonomin påverkas av penningtvätt
- hur stora summor av brottsvinster som förs ut från Sverige
- hur brottsvinster flödar in i Sverige och integreras i svensk ekonomi

För att över tid kunna följa utvecklingen av penningtvätt och finansiering av terrorism behövs ett tydligare omhändertagande av statistik. Tydligare kunskap om när, var och hur ärenden hanteras skulle stärka den svenska regimen och möjliggöra förbättringsåtgärder.<sup>76</sup> Genom att i ökad utsträckning fånga upp statistik kring exempelvis tillsynsärenden, beslag, återtaganden, resursanvändning, anmälningar, domar och misstankerapporteringar kan kunskapen inom den svenska regimen stärkas. Genom en sådan analys blir det också lättare att följa utvecklingen på området och tydliggöra resurs- och prioriteringsbehov.

Vid sidan av statistik så skulle sannolikt arbetet i den svenska regimen förbättras om de enskilda myndigheterna fick resurser till och i uppdrag att årligen genomföra lägesanalyser. För tillsynsmyndigheterna finns behov av regelbunden utvärdering av den riskbaserade tillsynsverksamheten inom den egna myndigheten, det vill säga hur väl rutiner och lagstiftning tillämpas och vilka som är de största riskområdena bland tillsynsobjekten. Vidare skulle det också behövas en intern sårbarhetsanalys kring hur väl tillsynsmyndighetens arbete fungerar i förhållande till den övergripande målsättningen om en effektiv svensk regim. För de brottsbekämpande myndigheterna finns behov av dels en samlad årlig lägesbild av penningtvätt och finansiering av terrorism, dels en analys av interna sårbarheter om hur effektiv myndigheten är på att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.<sup>77</sup>

Det finns ett generellt behov att öka och sprida kunskapen om modus för penningtvätt och finansiering av terrorism. Då hotaktörer ständigt prövar nya möjligheter och skiftar fokus är det viktigt att systemet är vaksamt och i framkant för att kunna möta dessa. Kunskap om detta lägger grunden för myndigheternas riskhanteringsförmåga och bidrar till att hjälpa verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter att förstå och motverka riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i sina olika verksamheter.

För att öka möjligheten till kunskapsspridning finns ett behov av att se över om det är lämpligt med en utökning av antalet myndigheter som ska omfattas av lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, LUS. Det kan också finnas ett behov av att se över sekretessbestämmelserna med fokus på icke brottsbekämpande myndigheters möjlighet att skydda sekretessbelagda uppgifter som myndigheterna tar emot från de brottsutredande myndigheterna.

<sup>75</sup> För den effektiva regimen, se regeringens skrivelse 2013/14:245.

<sup>76</sup> I fjärde penningtvättsdirektivet, paragraf 44, framgår att medlemsstaterna har krav på sig att föra statistik på området.

<sup>77</sup> Säkerhetspolisen har redan ett formellt system för uppföljning av denna verksamhet.

Flera tillsynsmyndigheter har gemensamma utmaningar i sitt arbete, exempelvis kopplade till riskklassificering av tillsynsobjekt, vitesförelägganden och sanktioner. För att öka effektiviteten i den svenska regimen behövs ett fortsatt ökat kunskapsutbyte mellan tillsynsmyndigheterna, inklusive Sveriges advokatsamfund.

## 9.2 Information till och utbyte med verksamhetsutövare

Finanspolisen är en central aktör när det gäller att ta emot och bearbeta kunskap om misstänkta fall av penningtvätt. Finanspolisen ger emellanåt ut strategiska rapporter. Analyserna är viktiga för verksamhetsutövare och brottsbekämpande myndigheter men även för tillsynsmyndigheterna. Det finns intresse av att analyserna ska ske mer frekvent, att de sprids tydligare och att de är så pass strategiska och ämnesöverskridande att de kan delas till både myndigheter och verksamhetsutövare.

Vissa kategorier av verksamhetsutövare är underrepresenterade vid inrapporteringsstatistiken till finanspolisen. Det behövs informationskampanjer för att förmå dessa verksamhetsutövare att öka sin inrapportering.

Parallellt så behöver även kvalitén på de rapporter som kommer in öka. Kvalitetshöjande åtgärder skulle kunna vara utbildningsinsatser eller annan kunskapsöverförande verksamhet.

Idag sker mycket av utbytet mellan myndigheter och branschorganisationer på ad hoc basis. Myndigheterna skulle vinna på att etablera ett närmare samarbete med branschorganisationerna när det gäller kunskap om penningtvätt och finansiering av terrorism.

Säkerhetspolisen behöver återkommande informera myndigheter, verksamhetsutövare och branschföreträdare om finansiering av terrorism i syfte att öka medvetenheten och kompetensen.

## 9.3 Myndighetsstyrning

Det finns ett generellt behov av en tydligare och mera enhetlig inriktning om vilka prioriteringar som ska styra och vägleda svenska myndigheters arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism. I dagsläget lyder samordningsfunktionens medlemmar (utom Sveriges advokatsamfund) under olika departement inom Regeringskansliet. Därmed styrs myndigheterna utifrån olika utgångspunkter. Detta kan ibland leda till målkonflikter exempelvis om arbetsprioritering och resurstillsättning i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Det finns därtill behov av att säkerställa att samordningsfunktionens medlemmar framför allt Bolagsverket, Skatteverket, Tullverket och Kronofogden, ges ett tydligare uppdrag och ändamålsenliga verktyg att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism (se behov för respektive myndighet under avsnitt 9.5).

## 9.4 Särskilda fokusområden

Samordningsfunktionen bedömer att följande områden bidrar till penningtvätts- och terrorfinansieringsrisker i Sverige varför åtgärder kan behöva vidtas inom följande områden:

- Sverige är ett av världens mest kontantlösa länder. Samtidigt används kontanter i betydande utsträckning i flera penningtvättsammanhang. Ytterligare åtgärder för att begränsa möjligheterna till storskalig kontanthantering skulle sannolikt försvåra för kriminella att tvätta pengar.
- Utnyttjade eller falska identiteter är i många fall en förutsättning för penningtvättsupplägg. Det finns därför behov att kartlägga det systematiska användandet av utnyttjade och falska identiteter och ta fram konkreta åtgärder för att motverka detta.
- Den tekniska utvecklingen har medfört ett antal nya finansiella betallösningar som exempelvis ökar möjligheterna till anonymisering och snabba transaktioner. Detta är en sektor i stark utveckling. De brottsbekämpande myndigheterna behöver därför säkerställa förmågan att hantera dessa tekniska utmaningar.



- Den tekniska utvecklingen har också medfört att det finns verksamhetsutövare som skulle kunna upptäcka penningtvätt men som i dagsläget saknar rapporteringsplikt enligt penningtvättslagen. En utökad rapporteringsplikt skulle sannolikt öka effektiviteten i den svenska regimen. Exempelvis kan det finnas behov av att utfärdare av e-legitimation, kreditupplysningsföretag och tredjepartsleverantörer som möjliggör betalningsförmedling eller överföring av medel rapporterar misstänkta transaktioner till finanspolisen.
- Enligt nuvarande reglering är samtliga tillsynsmyndigheter samt myndigheter som hanterar kontanter rapporteringsskyldiga enligt penningtvättslagstiftningen. Då penningtvätt och finansiering av terrorism kan förekomma i flera andra situationer finns behov att säkerställa att även andra myndigheter är rapporteringspliktiga.
- Det finns en risk att bidrag, ersättningar eller andra utbetalningar från offentliga sektorn används för finansiering av terrorism. Det kan därför finnas behov att utreda felaktiga utbetalningar samt hur bättre kontrollfunktioner kan skapas för att minska dessa.
- Det finns även en risk att medel för terrorfinansiering samlas in genom traditionell insamlingsverksamhet eller gräsrotsfinansiering över Internet. Det kan därför också finnas behov att se över huruvida insamlingsverksamhet behöver omfattas av ytterligare kontroll för att minska risken för att utnyttjas för terrorfinansiering.

## 9.5 Särskilda behov och åtgärder kopplade till enskilda myndigheter

Det finns en rad behov som berör enskilda myndigheter, men som sammantaget skulle stärka den svenska regimen och få riskreducerande effekter:

### Bolagsverket

Bolagsverket behöver få ett utökad regelverk med tydligare brottsbekämpande fokus i syfte att:

- Identifiera och kontrollera att bolagsföreträdare verkligen existerar och att dessa inte är välkända inom den organiserade brottsligheten.
- Identifiera och kontrollera att angivna adresser och andra bärande uppgifter är korrekta, kontrollera (inklusive hindra eller neka) att angivna bolagsombud och revisorer är seriösa och inte har kopplingar till den organiserade brottsligheten.
- Justera sekretesslagstiftningen för att öka Bolagsverkets förmåga att ta emot sekretessbelagda uppgifter från andra myndigheter.
- Få tydligare direktiv och resurser för att öka den nationella förmågan att bekämpa penningtvätt.
- Kunna arbeta mer förebyggande och förhindra att företag används som brottsverktyg.

Därför skulle Bolagsverket behöva en utökad brottsförebyggande roll i myndighetens uppdragsbeskrivning.<sup>78</sup> Det behövs stöd i lag för att kunna vägra registrering eller utföra avregistrering av uppgifter utifrån en samlad bedömning.

Bolagsverket behöver stöd i associationsrättslig lagstiftning för att avregistrera företrädare med falska eller obefintliga identiteter eller med falska id-handlingar.

Möjligheten till att behandla personuppgifter i kontrollsyfte för att motverka att myndighetens system utnyttjas för ekonomisk och annan brottslighet inklusive penningtvätt och finansiering av terrorism behöver ses över.

Bolagsverket har till regeringen lämnat förslag om att de ska omfattas av LUS-lagen<sup>79</sup>, för att underlätta informationsutbyte och därmed kunna effektivisera sitt arbete och de kontroller som är nödvändiga.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Jämför Regeringsbeslutet N2018/01305/SUN.

<sup>79</sup> Lag (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet

<sup>80</sup> Bolagsverket: AD 212/2018.

### **Brottsförebyggande rådet**

Brottsförebyggande rådet, Brå, har under senare år tagit fram djupgående analyser kopplade till penningtvätt. Brås samlade kunskap skulle i högre utsträckning kunna användas operativt, exempelvis för att ta fram metodhandböcker, utbildningar, konferens och utbildningsunderlag. Brå arbetar för närvarande, i samverkan med samordningsfunktionen, med ett forskningsprojekt om penningtvättsbrott. I syfte att ytterligare fördjupa kunskapsläget om penningtvätt bör möjligheterna för fler forskningsprojekt i framtiden övervägas.

### **Ekobrottsmyndigheten**

EBM behöver öka sin förmåga att samla kunskaper och erfarenheter ur sitt arbete med ärenden rörande penningtvätt samt öka förmågan att på ett ändamålsenligt sätt sprida kunskaperna internt men även förmedla dessa till verksamhet sutövare och tillsynsmyndigheter. EBM bör även verka för och bidra till att statistiken rörande penningtvätt utvecklas.

### **Fastighetsmäklarinspektionen**

I dag tillsynas enbart enskilda fysiska fastighetsmäklare. För att Fastighetsmäklarinspektionen ska kunna bedriva en effektiv tillsyn bör även de fastighetsmäklarfirmor, i vilka de enskilda fastighetsmäklarna driver sin verksamhet, omfattas av tillsynen.

En annan viktig del i detta är möjligheten för tillsynsmyndigheten att genomföra platsundersökning hos ett fastighetsmäklarfirmor. Det skulle ge Fastighetsmäklarinspektionen tillträde till företagets lokaler och rätt att ta del av och granska material på plats.<sup>81</sup>

Fastighetsmäklarinspektionen har för övrigt behov av kunskapshöjande insatser om metoder och verktyg för att utföra riskbedömning, riskklassificering, samt riskbaserad tillsyn. För detta behöver Fastighetsmäklarinspektionen tilldelas ytterligare resurser.

### **Finansinspektionen**

Finansinspektionen tilldelades 2018 ökade resurser med syfte att stärka arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Finansinspektionen har emellertid identifierat behov av ytterligare resurser kommande år för att höja myndighetens kunskap, utveckla gränsöverskridande samverkan och åstadkomma tillräcklig och ändamålsenlig tillsyn.

### **Kronofogden**

Kronofogden har behov av att kunna begära att en kontantbetalare legitimerar sig. Idag är det möjligt enbart vid vissa exekutiva försäljningar. Penningtvättsriskerna skulle också minska om Kronofogden inte längre behövde ta emot kontanter.<sup>82, 83</sup>

### **Länsstyrelserna**

Verksamhet sutövare som omfattas av penningtvättslagen och Länsstyrelsernas tillsyn bedriver inte tillsåndspliktig verksamhet (undantagsvis pantbanker). Verksamhet sutövare som omfattas av penningtvättslagen och länsstyrelsernas tillsyn ska anmäla registrering av sin verksamhet till Bolagsverkets register mot penningtvätt. Anmälan till detta register är, enligt penningtvättslagen, en förutsättning för

81 Det är ett uttryckligt krav i utredningen SOU 2918:64 att tillsynsmyndigheterna ska kunna genomföra en undersökning på plats hos mäklarfirmor.

82 Jmf. 62 kap. 2 § skatteförordningen (2011:1244) som anger att skatter och avgifter ska betalas in till Skatteverkets särskilda konto för skattebetalningar.

83 Det finns behov av att se över och ändra de regelverk som begränsar Kronofogdens möjligheter att motverka penningtvätt. Bland annat skulle det underlätta för Kronofogden om det direkt av penningtvättslagen framgick att myndigheten har rätt att vidta åtgärder för att motverka att verksamheten utnyttjas för penningtvätt, t.ex. att neka kontantbetalningar vid misstanke om penningtvätt. I nuläget har myndigheten begränsade möjligheter att neka att ta emot kontantbetalningar och att ställa utredande frågor rörande bl.a. betalarens identitet. Det är enbart vid vissa exekutiva försäljningar som Kronofogden kan begära att kontantbetalare legitimerar sig. Vidare skulle ett regelverk avseende betalningslösningar liknande det som gäller för Skatteverket bidra till att minska kontantbetalningar till Kronofogden. Därutöver finns det också behov av att se över Kronofogdens normgivningskompetens att utfärda föreskrifter om hur betalningar i utmätningsförordningen ska ske.

att få bedriva den anmälningsskyldiga verksamheten. Ett problem för länsstyrelserna är att det finns verksamhetsutövare som bedriver anmälningsskyldig verksamhet men som inte fullgör sin anmälningsskyldighet. Något som t.ex. kan bero på att verksamhetsutövare inte känner till anmälningsskyldigheten eller att de trots kännedom om detta, av olika skäl, ändå inte anmäler sin verksamhet. Detta innebär att det troligen finns ett stort mörkertal av anmälningsskyldiga verksamhetsutövare som länsstyrelserna saknar kännedom om.

Det finns ett behov av åtgärder kopplade till följande områden:

- Förbättra förutsättningarna att vandelspröva utländska företrädare.
- Möjligheten att ändra i sekretesslagstiftningen för att öka länsstyrelsernas förutsättningar att inleda tillsyn efter mottagande av sekretessbelagda uppgifter från andra myndigheter.
- Möjlighet att besluta om sanktionsavgift mot anmälningsskyldiga verksamhetsutövare som inte anmält registrering i Bolagsverkets register mot penningtvätt.

Då länsstyrelserna ska arbeta riskbaserat mot penningtvätt och finansiering av terrorism krävs att länsstyrelserna utför en riskbedömning av de tillsynsobjekt som omfattas av länsstyrelsernas tillsyn. I dagsläget är länsstyrelserna i behov av att utveckla metoder och verktyg för att utföra riskbedömning, riskklassificering och riskbaserad tillsyn samt kunskaphöjande insatser. För detta är länsstyrelserna i behov av resursförstärkning.<sup>84</sup>

### **Polismyndigheten**

Polisen har behov av att inrätta ett tydligare ansvar för att omhänderta frågor kopplade till penningtvätt och finansiering av terrorism. Idag finns högkvalitativa kunskaper och funktioner utspridda i myndigheten. Detta skulle också innefatta arbete med lägesbilder, utvecklingsbehov och utbildningsinsatser för myndighetens arbete mot penningtvätt.

Genom beslut av Polismyndighetens plan mot allvarlig och organiserad brottslighet är bekämpning av brottslighet med nationell spridning med särskilt fokus på penningtvätt prioriterat i polisverksamheten. Den regionala nivån har huvudansvar för den aktuella inriktningen. Kunskaperna och förmågan för att kunna omhänderta ansvaret, framför allt när det gäller att utreda mer komplexa, ofta gränsöverskridande, penningtvättsuppdrag är dock inte tillräckliga.

Finanspolisen behöver utöka personalresursen och ges ytterligare verksamhetsstöd för att kunna möta de krav som åligger Sveriges Financial Intelligence Unit, FIU, enligt FATF:s regelverk och EU-rättsakter. Uppdragen förväntas öka ytterligare.

### **Revisorsinspektionen**

Revisorsinspektionen har med nuvarande regelbegränsningar inte möjlighet att genomföra vandelsprövning enligt 7 kap. 6 § penningtvättslagen i samband med registrering av revisionsbolag eller i sin tillsyn av kvalificerade revisorer och registrerade revisionsbolag enligt.<sup>85</sup>

Revisorsinspektionen har bara möjlighet att ta del av uppgifter ur belastningsregistret i samband med lämplighetsprövning i fråga om person som myndigheten överväger att auktorisera eller godkänna.<sup>86</sup> Motsvarande begränsningar gäller för uppgifter i misstankeregistret.<sup>87</sup> Detta innebär att Revisorsinspektionen alltså inte kan ta del av uppgifter ur belastnings- eller misstankeregistret för revisorer under myndighetens tillsyn för något annat ändamål, som exempelvis för att kontrolleraandel i sin tillsyn eller i samband med att en person tillträder i ledningen för ett revisionsföretag. Aktieägare och medlemmar i en styrelse för ett registrerat revisionsbolag kan dessutom vara personer som inte står under Revisorsinspektionens normala tillsyn, det vill säga personer som inte är auktoriserade eller godkända revisorer och som Revisorsinspektionen därför aldrig haft möjlighet att ta del av registeruppgifter för.

<sup>84</sup> Se Hemställan om resursförstärkning för arbetet med åtgärder för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism, ärendenummer 209-8037-2018.

<sup>85</sup> Se 7 kap. 6 § penningtvättslagen samt förordningen (1999:1134) om belastningsregister, BRF och förordning (1999:1135) om misstankeregister, MRF.

<sup>86</sup> Se 13 § BRF.

<sup>87</sup> Se 4 § 14 MRF.

## Skatteverket

Det finns behov av att se över hur Skatteverket tydligare kan motverka penningtvätt, däribland:

- Det behövs sekretesslättnader mellan verksamhetsgrenarna inom myndigheten så att information om sådana penningtvättstransaktioner som inte når upp till nivån för brottsanmälan kan lämnas från beskattningsverksamheten till underrättelseverksamheten inom skattebrottsenheten (SBE) och ingå i det utbyte av underrättelseinformation som regelmässigt sker mellan brottsbekämpande myndigheters underrättelsetjänster. En sekretesslättnad skulle också underlätta för SBE att lämna information om misstänkt penningtvätt kopplad till skattebrott till Skatteverkets kontrollverksamhet inom beskattningsverksamheten.
- Penningtvättbrottet bör ingå i Skattebrottsenhetens brottskatalog (som dagsläget enbart kan utredas på begäran från åklagare).<sup>88</sup>
- Att arbeta för att förebygga och motverka att identiteter, samordningsnummer och folkbokföring missbrukas och utnyttjas av brottsliga aktörer.
- Myndigheten bör ges en skyldighet att till åklagare anmäla misstanke om brott enligt lagen om straff för penningtvättsbrott och lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

## Spelinspektionen

För att förhindra att spelmarknaden utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism anser Spelinspektionen att ett fördjupat kunskapsläge behövs om framförallt komplexa internationella penningtvätt snätverk. Detta kan uppnås genom utökad operativ samverkan såväl nationellt som internationellt med myndigheter och verksamhetsutövare för erfarenhetsutbyte och information om nya penningtvätt smodus.

## Tullverket

Tullverket saknar idag uppdrag och befogenhet att kvarhålla kontanta medel i samband med gränspassage. Om myndigheten gavs möjligheten (utan krav på skyldighet) skulle det kunna bidra till en ökad effektivitet när det gäller att bekämpa misstänkt penningtvätt samt finansiering av terrorism. Exempelvis skulle ett mandat under penningtvättsbrottslagen och finansieringslagen innebära att Tullverket skulle kunna ta pengar i beslag och vidta andra tvångsåtgärder i en brottutredning.<sup>89</sup>

Tullverket har inget direkt uppdrag att arbeta mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Ett sådant uppdrag skulle i sammanhanget underlätta samverkan mellan Tullverket och andra myndigheter som ingår i samverkansgruppen mot penningtvätt och terrorfinansiering. Det skulle även förtydliga att det kan finnas ett samband mellan tullbrottslighet och penningtvätt och finansiering av terrorism.

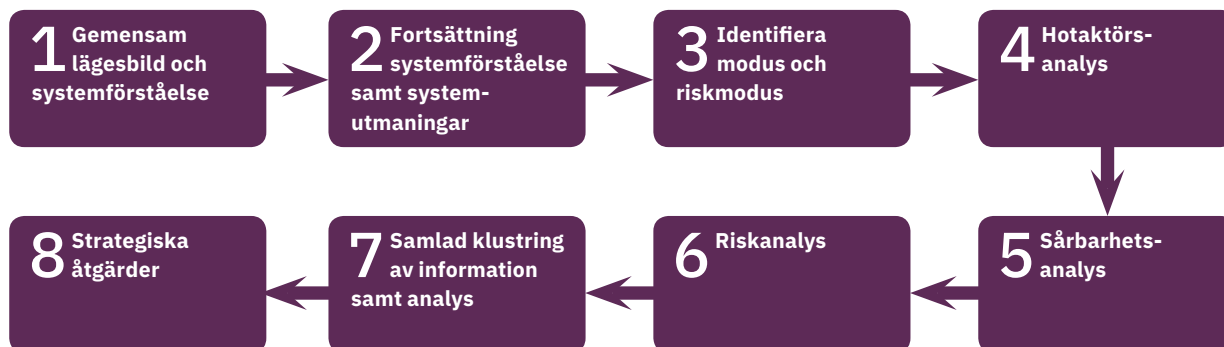
<sup>88</sup> Skatteverket får sannolikt ett lagstadgat uppdrag fr.o.m. 1 juli 2019 (Prop.2018/19:12) i och med att penningtvätt kommer att ingå i skattebrottsenheternas brottskatalog. Detta innebär att skattebrottsenheterna även underrättelsemässigt kan hantera misstänkt penningtvätt.

<sup>89</sup> I sammanhanget kan nämnas att den nya kontantkontrollförordningen kommer att ge möjlighet att kvarhålla kontanta medel från 2021. Detta gäller dock bara över EU:s yttre gräns.

# Bilaga 1. Processöversikt och metod – den nationella riskbedömningen

Rapporten är strukturerad utifrån en process med tre huvudteman: hot-, sårbarhets- och riskanalys. Arbetet har genomförts enligt stegen i figur 1.

FIGUR 1. Processöversikt för framtagandet av den nationella riskbedömningen



Metoden och arbetsprocessen för arbetet med den nationella riskbedömningen har varit av inventerande och analyserande karaktär snarare än kvantitativt värderande av enskilda risker.

Steg ett och två har syftat till att kartlägga hur samordningsfunktionens medlemmar arbetar med penningtvätt och finansiering av terrorism, samt vilka legala ramar som styr dess arbete på området. I steg tre har arbetet syftat till att identifiera och analysera de modus och riskmodus (se begrepp i bilaga 3) som samverkansfunktionens medlemmar identifierat och som ansetts varit förekommande under 2017 och 2018. En analys har skett utifrån hur dessa påverkar den svenska regimen. I steg fyra har arbetet syftat till att identifiera och analysera hur samordningsfunktionens medlemmar ser på förekomst av hotaktörer när det gäller de modus och riskmodus som identifierats. I steg fem har en bedömning gjorts av systemets förmåga att omhänderta hot. I steg sex har analysen bestått i att identifiera vilka konsekvenserna för Sverige blir utifrån hot och sårbarheter. Detta steg lägger grunden för den samlade riskbedömningen. Arbetet har sedan gått vidare till steg sju där en klustring och analys av de övergripande riskerna för Sverige har presenterats. Arbetsprocessen har i steg åtta slutanalyserats med tonvikt att sammanställa förslag på strategiska åtgärder.

Vid arbetsgruppsmöten har det funnits tillfälle att diskutera, bearbeta, analysera och värdera underlaget gemensamt. Målet för varje moment har varit ta fram en gemensam bild över samordningsfunktionens samlade kunskap, erfarenhet och arbetsmetoder på området. Vidare, har det varit särskilt viktigt att försöka identifiera brister och luckor i arbetet för att därmed kunna identifiera åtgärder för att överbrygga dessa.

## Bilaga 2. Centrala begrepp

Nedan förklarar vi hur olika begrepp använts inom ramen för arbetet med riskbedömningen, och hur de ska tolkas i denna rapport.

### **Brottsutbyte**

Brottsutbyte, eller brottsvinster, är pengar eller egendom som någon fått genom brott.

### **Finansiering av terrorism**

Det är straffbart att samla in, tillhandahålla eller ta emot pengar eller annan egendom i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas för att begå särskilt allvarlig brottslighet.<sup>90</sup>

### **Hot**

Hot avser i denna kontext en person eller grupp av människor, objekt eller verksamhet med potential att skada till exempel staten, samhället, ekonomin. För denna riskbedömning innefattar begreppet även förmågan, intentionen, och omfattningen av hotet.

### **Modus**

Med modus avses de aktuella tillvägagångssätt som kriminella använder för att bedriva penningtvätt eller finansiering av terrorism.

### **Penningtvätt**

Penningtvätt är enligt lagen:

Åtgärder som kan syfta till att dölja att pengar eller annan egendom härrör från brott eller brottslig verksamhet eller som kan tänkas främja möjligheterna för någon att tillgodogöra sig egendomen eller dess värde.<sup>91</sup>

### **Penningtvättsbrott**

Penningtvättsbrott avser i huvudsak överlåtelse, förvärv, omsättning eller förvar av egendom. Men även att tillhandahålla eller upprätta handling som ger en skenbar förklaring till innehavet av egendomen, att man deltar i transaktioner som utförs för sakens skull eller uppträder som bulvan.

### **Den svenska regimen mot penningtvätt och finansiering av terrorism**

Med regim avses här alla de aktörer så som tillsynsobjekt, tillsynsmyndigheter, brottsutredande och brottsbekämpande myndigheter som i Sverige berörs av penningtvättlagstiftningen. Detta omfattar det administrativa regelverket liksom lagstiftningen samt de myndigheter och verksamhetsutövare som ska följa dessa bestämmelser. Regimen innefattar även informations- och kunskapsspridningen inom Sverige på detta område. Samordningsfunktionens medlemmar ingår i den svenska regimen.

### **Risk**

Med risk avses här den samlade bedömningen av de hot och sårbarheter som får konsekvenser för den svenska regimen.

### **Riskmodus**

Med riskmodus avses potentiellt förekommande tillvägagångssätt för penningtvätt eller finansiering av terrorism i Sverige.

<sup>90</sup> Jmf. Regeringens skrivelse 2014/15: 146, s. 7. Samt lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (2002:444).

<sup>91</sup> Se även 6 § penningtvättslagen.

## **Tillsyn**

Begreppet tillsyn bör enligt regeringen främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och som vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige.<sup>92</sup>

## **Terrororganisation**

Med terrororganisation avses en grupp organiserade aktörer som:

1. begår eller försöker begå terrorhandlingar på något sätt, direkt eller indirekt, olagligen och med vilje.
2. deltar som medbrottsling i terroristhandlingar,
3. organiserar eller leder andra att begå terroristhandlingar eller
4. bidrar till att terroristhandlingar utförs av en grupp personer med en gemensam avsikt där bidraget görs avsiktligt och i syfte att främja terrorhandlingar eller med kunskap om gruppens avsikt att begå ett terrorattentat

## **Sårbarhet**

I denna riskbedömning avser sårbarheter de faktorer som har en negativ påverkan på den svenska regimens förmåga att förebygga, förhindra, hantera penningtvätt och finansiering av terrorism.

---

92 För vidare definition, se Regeringens skrivelse 2009/10:79 "En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn".

## Bilaga 3. Beskrivning av samordningsfunktionens medlemmar

### Tillsynsorgan

#### Fastighetsmäklarinspektionen

Fastighetsmäklarinspektionen lyder under Finansdepartementet och är den myndighet som

1. prövar ansökningar om registrering av,
2. utövar tillsyn över, samt
3. avgör frågor om disciplinära åtgärder mot fastighetsmäklare.

Fastighetsmäklarinspektionen har cirka 7 000 tillsynsobjekt som omfattas av penningtvättslagen. Tillsynsverksamheten grundas i många fall på anmälningar från konsumenter, men de tar även egna initiativ till granskningar. Myndigheten har möjlighet att göra tematiska granskningar och annan egeninitierad tillsyn där de bland annat tittar på om fastighetsmäklaren har gjort åtgärder för att uppnå kännedom om kunden så som penningtvättslagen säger.

Fastighetsmäklarinspektionen styrs av penningtvättslagen, penningtvätförordningen, och fastighetsmäklarinspektionens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.<sup>93</sup>

#### Finansinspektionen

Finansinspektionen lyder under Finansdepartementet och ansvarar för regler, tillståndsprövning och tillsyn för finansiella marknader och finansiella företag. Finansinspektionen har tillsyn över fysiska och juridiska personer som driver:

- bank- eller finansieringsrörelse,
- verksamhet med bostadskrediter,
- livförsäkringsrörelse,
- värdepappersrörelse,
- anmälningspliktig finansiell verksamhet,
- ansökningspliktig valutaväxling,
- inlåningsverksamhet,
- försäkringsförmedling av livförsäkring,
- utgivning av elektroniska pengar,
- fondverksamhet,
- betalningsinstitut,
- verksamhet att tillhandahålla betaltjänster utan att vara betalningsinstitut,
- förvaltning av alternativa investeringsfonder eller
- viss verksamhet med konsumentkrediter.

Myndigheten har totalt cirka 2 100 tillsynsobjekt som omfattas av penningtvättslagen. Tillsynen har, liksom övrig tillsyn vid Finansinspektionen, en riskbaserad utgångspunkt. Tillsynen kan vara långsiktig planlagd eller mer händelsestyrd utifrån hastigt uppkomna uppgifter om brister i regelefterlevnad. Förutom tillsynsinsatser, som undersökningar av enskilda företag, ger Finansinspektionen information och för dialog med branschen.

Finansinspektionens arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism tar stöd i penningtvättslagen och penningtvätsföreskriften.<sup>94</sup> Hur tillsyn bedrivs och ingripandemöjligheter för respektive

<sup>93</sup> Kammarkollegiets föreskrifter (KAMFS 2016:1).

<sup>94</sup> Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2017:11) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.



finansiellt institut regleras i respektive rörelselag, till exempel betaltjänstlagen för betaltjänstföretag och lagen om bank- och finansieringsrörelse för banker och kreditmarknadsbolag.<sup>95</sup>

### Länsstyrelserna

Länsstyrelserna är 21 myndigheter som lyder under Finansdepartementet. Länsstyrelsernas tillsynsansvar för penningtvättslagen är fördelat på länsstyrelserna i Skåne, Stockholm och Västra Götaland. Länsstyrelserna har gemensamt 7 årsarbetskrafter som arbetar med tillsynsfrågor för penningtvätt och finansiering av terrorism. Arbetet består av vandelsprövning av tillsynsobjekts företrädare, tillsyn i form av skrivbordsgranskningar och platsinspektioner. De ska också sprida information om penningtvättslagen till tillsynsobjekten och till potentiella tillsynsobjekt. Verksamhetsutövare som omfattas av länsstyrelsernas tillsyn ska registrera sig i Bolagsverkets register mot penningtvätt.<sup>96</sup> År 2018 fanns 11 583 tillsynsobjekt registrerade.

Länsstyrelserna utövar tillsyn över juridiska- och fysiska personer som driver följande verksamheter:

1. yrkesmässig handel med varor, om det kan antas att det i verksamheten eller en del av verksamheten genomförs eller kommer att genomföras transaktioner, enstaka eller sådana som kan antas ha samband, som innebär att utbetalt eller mottaget belopp i kontanter uppgår till motsvarande 5 000 euro eller mer
2. verksamhet enligt pantbankslagen (1995:1000)
3. yrkesmässig verksamhet som avser bokföring eller revisionstjänster (som inte omfattas av revisorinspektionen)
4. yrkesmässig rådgivning om skatter och avgifter (skatterådgivare)
5. yrkesmässig verksamhet som annan oberoende jurist (endast vissa angivna tjänster) och
6. yrkesmässiga tjänster så som: bildande av juridisk person, försäljning av nybildade aktiebolag, förmedling av svenska eller utländska juridiska personer, fullgörande av funktion som styrelseledamot eller bolagsrättsligt ansvarig, tillhandahållande av ett registrerat kontor (kontorshotell) eller en postadress (postboxföretag) och därmed sammanhängande tjänster till en fysisk person, en juridisk person eller en trust eller en liknande juridisk konstruktion, förvaltning av en trust eller liknande juridisk konstruktion, funktion som nominell aktieägare för någon annans räkning eller åtgärder som syftar till att någon annan ska ha en sådan funktion, med undantag för uppdrag åt juridisk person som är noterad på en reglerad marknad.

Länsstyrelserna styrs och berörs av följande lagar och förordningar:

- Penningtvättslagen
- Penningtvättsförordningen
- Länsstyrelsen i Stockholms läns föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (01FS 2017:43)
- Länsstyrelsen i Skåne läns föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (12FS 2017:22)
- Länsstyrelsen i Västra Götalands läns föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (14FS 2017:178)
- Pantbankslagen (1995:1000)

### Revisorsinspektionen

Revisorsinspektionen lyder under Justitiedepartementet. Myndighetens uppdrag är bland annat att säkerställa tillgången till nationellt kvalificerade revisorer så att näringslivet och samhället i övrigt har tillgång till revisorer som kan revidera aktiebolag, banker, försäkringsbolag, ekonomiska föreningar, stiftelser, myndigheter och andra sammanslutningar som bedriver ekonomisk verksamhet. Myndigheten ska också ansvara för att god revisorssed utvecklas på ett ändamålsenligt sätt.

<sup>95</sup> Lagen (2010:751) om betaltjänster, lagen om bank- och finansieringsrörelse för banker och kreditmarknadsbolag (2004:297).

<sup>96</sup> Exklusive pantbanker.

Revisorsinspektionen bedriver tillsyn, handlägger frågor om auktorisation och godkännande av revisorer samt registrering av revisionsbolag, anordnar revisorsexamen samt prövar frågor om disciplinära åtgärder. Revisorsinspektionens tillsyn enligt penningtvättslagen avser verksamheter som godkänd eller auktoriserad revisor eller registrerat revisionsbolag.

Revisorsinspektionen har cirka 3 300 tillsynsobjekt. Samtliga dessa omfattas av penningtvättslagen. Vid myndigheten arbetar cirka 15 tillsynshandläggare som antingen är jurister eller 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 penningtvätsfrågor.

Revisorsinspektionens arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism styrs framför allt av Lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, samt Revisorsinspektionens föreskrifter om villkor för revisorers och registrerade revisionsbolags verksamhet.<sup>97</sup> Utöver detta är följande relevant: *International Standard on Auditing, ISA 240, Revisorns ansvar avseende oegentligheter i en revision av finansiella rapporter, ISA 315, Identifiera och bedöma riskerna för väsentliga felaktigheter genom att förstå företaget och dess miljö* och branschorganisationen FAR:s uttalanden i etikfrågor, EtikU 11, *Medlemmarnas tillämpning av lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.*

## Spelinspektionen

*Ny spelmarknad – ny spelmyndighet*

Den svenska spelmarknaden har omreglerats och från och med den 1 januari i år har vi ett licenssystem i Sverige. Alla spelbolag som agerar på den svenska marknaden ska ha en licens och aktörer utan licens ska stängas ute. I samband med att den nya spellagen trädde i kraft bytte myndigheten namn till Spelinspektionen.

Intresset för att få en svensk spellicens har varit stort. Hittills har ett 80-tal bolag beviljats licens för kommersiellt onlinespel och vadhållning. För att hantera alla nya arbetsuppgifter har myndigheten haft behov av att rekrytera många nya medarbetare med olika kompetenser.

*Uppdrag*

Spelinspektionen prövar och beviljar licenser. Myndigheten ansvarar även för tillsynen och ska kontrollera och säkerställa att den svenska spelmarknaden är laglig, tillförlitlig och säker.

I arbetet ingår även att motverka illegalt spel. Där ingår bland annat att motverka match-fixning och förhindra att spelsektorn utnyttjas för penningtvätt. De aktörer som har licens eller registrering enligt spellagen (2018:1138) måste följa reglerna i penningtvättslagen.

*Samarbeten*

Spelinspektionen samverkar och samarbetar med andra myndigheter, både nationellt och internationellt. Myndigheten har tecknat överenskommelser med andra spelmyndigheter i syfte att underlätta kommunikationen och främja informationsutbyte.

Spelinspektionen styrs av följande lagar och förordningar:

- Penningtvättslagen
- Penningtvättsförordningen
- Spellagen (2018:1138)
- Spelförordning (2018:1475)
- Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (LIFS 2018:11)

## Sveriges advokatsamfund

Sveriges advokatsamfund är en oberoende privaträttslig organisation som utövar myndighetsuppgifter inom ramen för sin i lag fastslagna offentligrättsliga verksamhet. Advokatsamfundet reglerar och utövar tillsyn över advokatväsendet självständigt genom sin styrelse och disciplinnämnd. Justitiekanslern utövar viss tillsyn över Advokatsamfundets disciplinära verksamhet.

<sup>97</sup> RIFS 2018:2.

Advokatsamfundet utövar tillsyn över cirka 5 500 verksamma advokater, cirka 2500 biträdande jurister och 1 900 advokatbyråer. Advokater omfattas dock endast av penningtvättslagen om de utför vissa i lagen utpekade tjänster (finansiella transaktioner av olika slag). Advokatsamfundet bedriver en proaktiv tillsyn i frågan hur penningtvättslagstiftningen följs. Det är i första hand fråga om ett skriftligt informationsinhämtande medan förannmälda byråbesök kan ske i vissa fall. Advokatsamfundet vidtar omfattande utbildningsinsatser och tillhandahåller särskilt utformad dokumentation för advokater.

Sveriges advokatsamfund styrs primärt av: Rättegångsbalken, Advokatsamfundets stadgar (förordning) och Vägledande regler om god advokatsed (bindande etiska handlingsregler för advokater som är knutna till ett välfungerande disciplinärt system). Även penningtvättslagen i sig styr självfallet både Advokatsamfundets, advokaters och advokatbyråers åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Ett lagstiftningsarbete pågår för att komplettera penningtvättslagen med bestämmelser som tar sikte på tillsyn och sanktioner avseende advokater och advokatbyråer, för att fullt ut genomföra det fjärde penningtvättsdirektivet.<sup>98</sup>

## **Brottsutredande myndigheter**

### **Ekobrottsmyndigheten**

Ekobrottsmyndigheten, EBM, lyder under Justitiedepartementet och är en åklagarmyndighet. EBM är specialistmyndighet inom rättsväsendet med särskild kompetens för utredning och lagföring av ekonomisk brottslighet inom näringsverksamhet. EBM prioriterar arbetet mot organiserad och grov ekonomisk brottslighet, skattebrott utifrån regeringens satsning, såsom punktskattebrott och skattebrott som grundar sig på mervärdeskatt inom EU, penningtvättsbrott samt ärenden som kan ha anknytning till terroristfinansiering. EBM bekämpar även finansmarknadsbrott.

### **Polismyndigheten**

Polismyndigheten består av 30 000 medarbetare och lyder under Justitiedepartementet. Polisen har i uppdrag att minska brottsligheten och öka tryggheten. Polisen är organiserad i sju polisregioner. De sju polisregionerna har helhetsansvar för polisverksamheten inom sitt geografiska område. Ansvaret omfattar bland annat utredningar, brottsförebyggande arbete och service. Inom polisen finns en nationell operativ avdelning, Noa. Noa ska inrikta och leda polisen nationellt och internationellt och ge stöd till polisregionerna i olika typer av verksamheter. Finanspolisen och samverkanskansliet för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism är också placerade på Noa.

#### *Finanspolisen*

Finanspolissektionen är en sektion inom Polismyndighetens nationella operativa avdelning, Noa. Vid sektionen arbetar cirka 35 personer. Finanspolisen är den sektion som tar emot rapportering från verksamhetsutövare om misstänkta transaktioner. Inkomna uppgifter bedöms och prioriteras i förhållande till övriga underrättelseuppgifter. Viss del av informationen går till fördjupad handläggning. Den fördjupade handläggningen kan resultera i att ett underrättelseuppslag upprättas och skickas till relevant brottsbekämpande myndighet, exempelvis Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket eller andra delar inom polisen. Finanspolisen har också möjligheten att återkoppla till rapporterande verksamhetsutövare vad gäller trender och modus som identifieras i det inrapporterade materialet.

Finanspolisen har även uppdraget att vara Sveriges Financial Intelligence Unit, FIU. Det innebär att finanspolisen ska ta emot och analysera information från andra länder om misstänkta transaktioner och annan relevant information om penningtvätt, dess förbrott samt om terrorfinansiering och vid behov delge det till andra FIU:er runtom i världen.

Inom finanspolisen finns det sedan 2012 en särskild samverkansmodell etablerad med Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten. Det finns också reglerade samarbeten på den brottsutredande sidan, exempelvis nationella och regionala underrättelsecentrum samt en myndighetsgemensam mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten. Dessa syftar dock inte enbart till att motverka och bekämpa penningtvätt.

<sup>98</sup> Se proposition: 2018/19:125 *Tillsyn över och ingripanden mot advokater och advokatbolag vid tillämpning av penningtvättslagen.*

Fipo styrs och berörs bland annat av följande lagar och förordningar:

- Penningtvättslagen
- Penningtvättsförordning
- Lag (2014:307) om straff för penningtvättsbrott
- Lag (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall
- Lag (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän

#### *Samordningsfunktionen och samordningskansliet*

Sedan den 1 januari 2018 finns en samordningsfunktion mot penningtvätt och finansiering av terrorism vid Polismyndigheten. Den leds av en styrgrupp. Till samordningsfunktionen finns ett samordningskansli med fyra medarbetare. Under 2018–2019 har arbetet mot penningtvätt och terrorfinansiering varit organiserat i tre arbetsgrupper: nationell riskbedömning, information till verksamhetsutövare samt information mellan tillsynsmyndigheter.

### **Skatteverket**

Skatteverket är huvudsakligen en förvaltningsmyndighet för att ta in skatter och avgifter, sköta folkbokföring, äktenskapsregister och fastighetstaxering, registrera bouppteckningar och vara borgenär åt staten. Skatteverket utfärdar även ID-kort och bekämpar brott inom skatteområdet. Skatteverket lyder under Finansdepartementet.

Skatteverket har i uppdrag att utreda, förhindra och förebygga ekonomisk brottslighet inom skatteområdet. För att genomföra uppdraget finns det inom Skatteverket en skattebrottsenhet (SBE) som kan biträda åklagare vid Ekobrottsmyndigheten eller Åklagarmyndigheten vid förundersökning. Skattebrottsenheten har också rätt att självständigt bedriva underrättelseverksamhet. Skattebrottsenhetens verksamhet regleras i lag (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet.

### **Säkerhetspolisen**

Säkerhetspolisen bedriver i egenskap av säkerhetstjänst underrättelse- och säkerhetsarbete för att motverka hot mot rikets säkerhet och terrorism. Säkerhetspolisen har ungefär 1 200 medarbetare. Säkerhetspolisens verksamhetsidé uttrycker uppgiften på en övergripande nivå, och den är att bedöma och reducera hot och sårbarheter.

Säkerhetspolisen har det huvudsakliga polisiära ansvaret i Sverige för att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt utreda och beivra brott mot bland annat lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, brott mot lagen om straff för terroristbrott och lagen om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Kärnverksamheten är uppdelad i tre avdelningar; inhämtningsavdelningen, säkerhetsunderrättelseavdelningen och säkerhetsavdelningen. Finanssenheten vid Säkerhetspolisen är den enhet som arbetar med finansiell inhämtning, bearbetning och analys. Detta arbete utgör en integrerad del av myndighetens operativa arbete.

### **Tullverket**

Tullverket lyder under Finansdepartementet. 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 en 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 i EU.

Tullverket är även den myndighet som tar emot anmälningar 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.<sup>99</sup> Tullverket har idag på grund av rådande bestämmelser begränsade förutsättningar att upptäcka och hindra gränsöverskridande passage av kontanta medel.

<sup>99</sup> I Sverige regleras tullkontroll av kontanta medel i tullagen (2000:1281) 7 a kap.

Tullverket styrs i huvudsak av myndighetsinstruktionen, dess regleringsbrev, unionslagstiftning, tullagen, smugglingslagen och inregränslagen.

### **Åklagarmyndigheten**

Åklagarmyndigheten har cirka 1 400 anställda varav ungefär 950 är åklagare, medan övriga arbetar med olika former av stödfunktioner. Den operativa åklagarverksamheten utövas i sju geografiska åklagarområden och en nationell åklagaravdelning. Åklagarområdena består av landets 32 allmänna kammare.

Den nationella åklagaravdelningen omfattar de fyra riksenheterna som har ett nationellt ansvar för särskilda brottstyper: Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet, Riksenheten mot korruption, Riksenheten för säkerhetsmål samt Riksenheten för miljö- och arbetsmiljömål. Det finns också Särskilda åklagarkammaren som är direkt underställd riksåklagaren och handlägger misstankar om brott av bland annat poliser, åklagare och domare. Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum – Stockholm har ett övergripande ansvar för rättsliga frågor på penningtvättsområdet.

### **Övriga myndigheter i samordningsfunktionen**

#### **Bolagsverket**

Bolagsverket är en myndighet under Näringsdepartementet och uppdraget är att registrera företag och ändringar i företag och föreningar samt ta emot årsredovisningar. Bolagsverkets registeruppgifter är offentliga och en central källa för information i alla typer av affärsförbindelser men är även nödvändig för de brottsutredande myndigheterna. Bolagsverket för även registret över verkliga huvudmän och registret mot penningtvätt där de verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättslagen ska registreras. Bland Bolagsverkets övriga register finns även ett register över de personer som har näringsförbud.

Bolagsverket är huvudsakligen avgiftsfinansierat och endast en liten del av verksamheten finansieras genom anslag. Kravet är att registreringen ska ske effektivt och skyndsamt där kundens perspektiv är centralt.

#### **Brottsförebyggande rådet**

Brottsförebyggande rådet, Brå, lyder under Justitiedepartementet och är en statlig myndighet och ett centrum för forskning och utveckling inom rättsväsendet. Brå har genomfört flera undersökningar om penningtvätt och områden relaterade till penningtvätt.

#### **Kronofogdemyndigheten**

Kronofogdemyndigheten ska bidra till att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett väl fungerande samhälle för allmänhet och företag samt motverka brottslighet. 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 och finansiering av terrorism.





**SAMORDNINGSFUNKTIONEN  
MOT PENNINGTVÄTT OCH  
FINANSIERING AV TERRORISM**

