



Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021

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

Utgivare: Polismyndigheten

Diarienummer: A052.211/2021

Version: April 2021

Tryck: Polisens tryckeri Stockholm, april 2021

Grafisk form: Blomquist Communication, blomquist.se

Kort sammanfattning

Detta är Samordningsfunktionens andra rapport om den samlade riskbedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige. Bakom bedömningen står 16 myndigheter samt Sveriges advokatsamfund. Bedömningen utgår från den svenska penningtvättslagstiftningen och dess 22 tillämpningsområden.¹ Rapporten har tagits fram utifrån en kartläggning av hot och sårbarheter. Sektorerna har riskbedömts och riskerna har därefter jämförts i en nationell kontext avseende vilka konsekvenser de kan ha på samhället. För penningtvätt används en fyragradig skala, medan bedömningen av risker för finansiering av terrorism presenteras i kvalitativa termer. Avslutningsvis presenteras förslag på åtgärder för att reducera riskerna som har identifierats.

Riskbedömning avseende penningtvätt

Bland verksamheterna under Finansinspektionens tillsyn bedöms risken för penningtvätt vara högst för sektorerna *bank* och *finansiella institut*. Bankerna står för den grundläggande finansiella infrastrukturen och i princip alla pengar som tvättas behöver passera banksystemet i något skede. Även finansiella institut löper stor risk att utnyttjas, framför allt växlingskontor och den omfattande oregistrerade handeln med virtuella valutor. Bland länsstyrelsernas tillsynsobjekt är *varuhandeln* den sektor där både hot och sårbarheter bedöms vara störst. Ytterligare sektorer där risken bedöms vara hög är *bolagsbildare* och *företagsmäklare* samt *trustförvaltare*. Andra sektorer är *spelbolag* och *fastighetsmäklare* som kan utnyttjas för penningtvätt utan att varken verksamhetsutövarna själva eller involverade banker upptäcker det. På spelmarknaden bedöms hotnivån vara allra högst på grund av hög tillgänglighet och möjlighet att omsätta relativt stora belopp på kort tid.

Riskbedömning avseende finansiering av terrorism

Till skillnad från penningtvätt som har syfte att dölja tillgångars ursprung, handlar finansiering av terrorism om att dölja vad tillgångarna ska användas till. Det räcker med små medel för att finansiera terrorism och dessa kan vara både legalt och illegalt insamlade. Insamling kan ske på många sätt, till exempel genom insättning på konton som tillhör privatpersoner, föreningar, stiftelser eller företag. Förmedling av pengar kan hanteras via registrerade betaltjänstleverantörer, genom betaltjänster som tillhandahålls av tillståndsgivna eller registrerade institut som banker, kreditinstitut och betaltjänstförmedlare, samt via betaltjänstförmedlare som är okända för myndigheter som exempelvis oregistrerade Hawala-förmedlare. De sektorer som bedöms utgöra högst risk för finansiering av terrorism är banker, betalningsinstitut och betaltjänstförmedlare. Andra sektorer som bedöms utgöra risk, dock i mindre omfattning, är utgivare av elektroniska pengar, konsumentkrediter och annan finansiell verksamhet inklusive växlingskontor. Den svenska spelmarknaden bör också nämnas i sammanhanget med tanke på möjligheten till både utlandstransaktioner och viss anonymitet.

¹ Se lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (2017:630), 1 kap 2 § 1 st 1–22 (de tillämpningsområden som fanns under perioden för granskning). Dessutom beskriver bedömningen ytterligare ett par sektorer i sektorskatalogen då dessa fyller ett viktigt sammanhang i riskanalysen.

Abstract

This is the second report from the coordination function about the common risk assessment for money laundering and terrorist financing in Sweden. The risk assessment was produced by 16 government authorities and the Swedish Bar Association. The starting point of the assessment is the Swedish legislation on money laundering and its 22 areas of application. The report is based on a survey of threats and vulnerabilities in particular sectors. Risk assessments have been made for the sectors and the risks have been compared in a national context as regards their effects on society. For money laundering, a scale of four steps is used, while the assessment of risks for terrorist financing is presented in qualitative terms.

Assessment of money laundering

Among the businesses that are under the supervision of Finansinspektionen (the Swedish Financial Supervisory Authority), the assessment is that the highest risk level is found in the sectors banks and financial institutions. Banks represent the basic financial infrastructure and more or less all the money that is laundered needs to pass through the banking system at some stage. Financial institutions are also exposed to large risks for exploitation, in particular bureaux de change and the large-scale, large-scale unregistered trade in virtual currencies. Among the entities under the supervision of County Administrative Boards, threats and vulnerabilities are assessed to be highest in the sector goods retail. County Administrative Boards also supervise other sectors in which the risk for money laundering is assessed to be high, namely company formation agents, business brokers and trust administrators. Gambling companies and real estate agents are at risk of being exploited for money laundering that goes unnoticed by the businesses themselves and the involved banks. The gambling market is considered to have the highest threat level due to its high availability and the possibilities to turn over relatively large amounts in a short period of time.

Assessment of terrorism financing

Unlike money laundering, the purpose of which is to hide the origin of assets, terrorist financing seeks to hide the destination of the money. It is possible to finance terrorism with small amounts of money, and these may be legally or illegally obtained. Money may be collected in various ways, for example by deposits in accounts that belong to private individuals, associations, foundations and companies, and may take place through money transfer agents. Transfers of money may take place through registered money transfer agents such as banks, credit institutions and payment service providers, but also through unregistered money transfer agents such as hawaladars. The sectors assessed as being at the highest risk of terrorism financing are banks, payment institutions and payment service providers. Other sectors assessed as being at risk (although to a lesser extent) of terrorism financing are operators issuing electronic money, consumer credit and other financial activities, including currency exchange offices. The Swedish gaming market should also be mentioned in this context, considering the opportunity for both cross-border transactions and a certain level of anonymity.

Förkortningar

| | |
|------------------|--|
| Brå | Brottsförebyggande rådet |
| FATF | Financial Action Task Force |
| Fintech | Financial technology, företag som kombinerar finansiella tjänster med mjukvaruteknik |
| FOI | Totalförsvarets forskningsinstitut |
| Fipo | Finanspolissektionen vid Polismyndigheten |
| IS | Islamiska staten |
| NPO | Non-profit organization/Välgörenhetsorganisation |
| PKK | Kurdistan arbetarparti (Partia Karkaren Kurdistan) |
| PTL | Lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism |
| PTBL | Lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott |
| SIMPT | Svenska institutet mot penningtvätt |
| SNI-koder | Standarden för svensk näringsgrensindelning |

Längre sammanfattning

Inledning

Sveriges bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism håller generellt sett en god nivå. Detta bekräftas av Financial Action Task Force (FATF) som nyligen har utvärderat Sverige.² Samtidigt är penningtvätten utbredd i samhället och de kriminella är ständigt kreativa i sin iver att placera brottsvinster i legala verksamheter. Finansiering av terrorism är mindre till sin omfattning men är fortfarande ett allvarligt samhällsproblem, inte minst då små medel kan skapa omfattande skada. Att ha ett riskbaserat förhållningssätt är således viktigt för att ändamålsenligt och resurseffektivt uppnå en verkningsfull regim på området där olika delar av samhället samverkar.

Ändamål och mottagare

Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism har som uppgift att ta fram en nationell riskbedömning. Syftet med 2020/2021 års nationella riskbedömning är att värdera risker inom de sektorer som definierats i penningtvättslagen samt att identifiera åtgärder som reducerar risk på strategisk nivå. Syftet är att bistå tillsynsmyndigheter samt stödja verksamhetsutövare. Mottagare av riskbedömningen är främst de verksamhetsutövare som omfattas av regelverket för penningtvätt och finansiering av terrorism, Regeringskansliet samt Samordningsfunktionens medlemmar.

Riskbedömning – penningtvätt

Sektorer med betydande eller hög risk

De finansiella sektorer som har en hög inneboende risk för penningtvätt är bank och annan finansiell verksamhet.³ Till följd av den höga hotnivån har bankerna byggt upp omfattande rutiner och monitoreringssystem, medan de mindre finansiella aktörerna i allmänhet är sämre rustade i det avseendet. Risker i banksektorn bedöms därför vara *betydande*, det vill säga lägre än i sektorn för övrig finansiell verksamhet, där risken klassas som *hög*. För sektorerna betalningsinstitut, betaltjänstleverantör och utgivare av e-pengar klassas risken för penningtvätt som *betydande*.

Inom de icke-finansiella sektorerna är varuhandeln den sektor där både hot och sårbarheter bedöms vara störst. Kontantköp av lyxvaror erbjuder anonymitet till en viss beloppsgräns och det krävs ingen specialistkunskap hos de kriminella aktörerna för att tvätta pengar i sektorn. Ytterligare sektorer där risken för penningtvätt bedöms vara *hög* är bolagsbildare och företagsmäklare samt trustförvaltare. På risknivån *betydande* hamnar sektorerna kontorshotell, postboxföretag, oberoende jurist, skatterådgivare och verksamheter som erbjuder bokförings- och revisionstjänster.

Risken för penningtvätt är *hög* för spelbolag och *betydande* för fastighetsmäklare. På spelmarknaden bedöms hotnivån vara allra högst på grund av hög tillgänglighet och möjlighet att omsätta relativt stora belopp, på kort tid. Fastighetsmäklarsektorn är också attraktiv för kriminella som vill tvätta och investera pengar men utnyttjas sannolikt i mindre omfattning än övriga traditionellt attraktiva sektorer.

Sektorer där penningtvätt riskerar att få störst konsekvenser

Det är viktigt att påpeka att en hög risk i en viss sektor inte nödvändigtvis behöver innebära hög risk ur ett nationellt perspektiv. För att kunna jämföra sektorerna med varandra behöver man också ta hänsyn till de *samhällskonsekvenser* som penningtvätten kan leda till. Bank är den sektor där penningtvätt riskerar att ge störst konsekvenser. De stora volymer som omsätts och det faktum att i princip alla former av upplägg passerar bankerna, i något skede, innebär att risken betraktas som hög ur ett nationellt perspektiv.

² Se regeringens hemsida www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/04/god-niva-pa-sveriges-system-for-bekampning-av-penningtvatt-och-finansiering-av-terrorism-enligt-fatf/ (tillgänglig 2021-03-08).

³ Risk utgörs av hot sårbarhet. Se metodavsnitt.

Finansiella institut är också en sektor som bedöms vara förknippad med stor risk på ett nationellt plan. De negativa samhällseffekterna av penningtvätt bedöms visserligen vara något mindre jämfört med bankernas, men å andra sidan har risken för att det faktiskt sker klassats med den högsta nivån på skalan.

En särskild risk utgör verksamhetsutövare som verkar på den svenska marknaden utan nödvändigt tillstånd eller licens.

Riskbedömning – finansiering av terrorism

Till skillnad från penningtvätt som handlar om att dölja tillgångars ursprung handlar finansiering av terrorism om att dölja vad tillgångarna ska användas till. Det räcker med små medel för att finansiera terrorism och pengarna kan vara både legalt och illegalt insamlade. Användning av digitala bank- och penningöverföringstjänster underlättar insamling och överföring av pengar, både genom aktörer som har tillstånd och genom de som saknar. De sektorer som bedöms utgöra störst risk för finansiering av terrorism är banker, betalningsinstitut och betaltjänstförmedlare. Andra sektorer som bedöms utgöra risk (dock i mindre omfattning) för finansiering av terrorism är utgivare av elektroniska pengar, konsumentkrediter och annan finansiell verksamhet inklusive växlingskontor. Den svenska spelmarknaden bör också nämnas i sammanhanget med tanke på möjligheten till både utlandstransaktioner och viss anonymitet.

- Inom vissa sektorer under penningtvättslagens tillämpningsområden är hot och sårbarheter höga vilket innebär hög risk för penningtvätt. Samhället, inbegripet både offentliga och privata aktörer, behöver öka uppmärksamheten ytterligare kring de problem och utmaningar som föreligger och vidta nödvändiga riskreducerande åtgärder. De sektorer med högst hot är finansiella institut, varuhandlare, bolagsbildare och företagsmäklare, trustförvaltare samt spelbolag. Likaså behövs ytterligare riskreducerande åtgärder inom de områden där konsekvenserna för penningtvätt är stora, däribland inom banksektorn och den sektor som omfattar finansiella institut.
- Risker uppkommer inte bara i sektorer där transaktioner används i penningtvättsupplägg. Det finns även risker i sektorer där förutsättningar för penningtvätt kan skapas, exempelvis genom att kriminella utnyttjar sektorn för att bygga upp legala fasader för företag eller på annat sätt skapa synbar legitimitet för transaktioner. Exempel på sådana sektorer är bokförings- och revisionstjänster, bolagsbildare och företagsmäklare. Båda typerna av risk kan begränsas genom att verksamhetsutövares rutiner och monitoreringssystem stärks, vilket minskar sårbarheterna.
- Av riskbedömningen framgår att det behövs förbättrade ingripandemöjligheter mot verksamhetsutövare som verkar utan erforderligt tillstånd, licens eller registrering. Likaså behövs förbättrade möjligheter att identifiera de näringsidkare som faller inom penningtvättslagen, exempelvis genom att Bolagsverkets register mot penningtvätt är korrekt och uppdaterat. Det finns därtill sektorer som idag inte omfattas av penningtvättslagen trots att verksamheten i många avseenden liknar verksamheter som omfattas av lagen.
- Det finns fortsatt flera sektorsöverskridande utmaningar som samhället behöver hantera, däribland att identifiera och motverka komplexa och storskaliga penningtvättsupplägg och kapade, falska eller utnyttjade identiteter.

Innehåll

| | |
|---|-----------|
| 1 Inledning | 10 |
| 1.1 Den svenska risknivån | 10 |
| 1.2 Bedömningens syfte | 11 |
| 1.3 Samordningsfunktionen | 11 |
| 1.4 Regelverket | 11 |
| 1.5 Riskbedömningens fokus och avgränsning | 11 |
| 1.6 Målgrupp | 11 |
| 1.7 Övergripande metod och genomförande | 12 |
| 1.8 Källor och särskilda utmaningar | 12 |
| 1.9 Länshänvisningar | 13 |
| 2 Den svenska kontexten | 14 |
| 2.1 Det ekonomiska sammanhanget | 14 |
| 2.2 Organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet | 15 |
| 2.3 Ökat antal penningtvättsbrott | 16 |
| 2.4 Rapportering till Finanspolissektionen vid Polismyndigheten (Fipo) | 18 |
| 2.5 Sammantaget | 19 |
| 3 Finansiering av terrorism | 20 |
| 3.1 Finansiering av terrorism – i svensk kontext | 20 |
| 3.2 Aktörers avsikt och förmåga att finansiera terrorism | 21 |
| 3.3 Tillvägagångssätt vid insamling | 21 |
| 3.4 Tillvägagångssätt vid förmedling av pengar | 22 |
| 3.5 Finansiering av terrorism – organiserad brottslighet och domar | 22 |
| 3.6 Finansiering av terrorism i ett europeiskt perspektiv | 23 |
| 3.7 Sammantaget | 23 |
| 4 Risk- och konsekvensanalys | 24 |
| 4.1 Sektorsvis risk baserat på hot- och sårbarhetsbedömning | 24 |
| 4.2 Konsekvenser av penningtvätt i ett nationellt perspektiv | 28 |
| 4.3 Konsekvenser av finansiering av terrorism i ett nationellt perspektiv | 30 |
| 5 Övriga risker | 31 |
| 5.1 Komplexa upplägg | 31 |
| 5.2 Verksamheter som inte omfattas av penningtvättslagen | 32 |
| 5.3 Stiftelser | 32 |
| 5.4 Insamlingssektorn och den icke-vinstdrivande sektorn | 33 |
| 5.5 Privat – offentlig samverkan | 33 |
| 5.6 Sammantaget | 34 |
| 6 Riskreducerande åtgärder | 35 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 7 | Sektorskatalog– bedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism | 39 |
| 7.1 | Bank- eller finansieringsrörelse | 40 |
| 7.2 | Livförsäkringsrörelse | 44 |
| 7.3 | Värdepappersrörelse | 47 |
| 7.4 | Verksamhet om valutaväxling och annan finansiell verksamhet eller inlåningsverksamhet | 50 |
| 7.5 | Försäkringsförmedlare | 55 |
| 7.6 | Utgivare av elektroniska pengar | 58 |
| 7.7 | Fondförvaltning | 62 |
| 7.8 | Betalningsinstitut | 65 |
| 7.9 | Registrerade betaltjänstleverantörer | 71 |
| 7.10 | Verksamhet med konsumentkrediter | 74 |
| 7.11 | Verksamhet med bostadskrediter | 78 |
| 7.12 | Fastighetsmäklare | 81 |
| 7.13 | Varuhandlare | 84 |
| 7.14 | Pantbank | 87 |
| 7.15 | Bokförings- och revisionstjänster | 90 |
| 7.16 | Skatterådgivare | 93 |
| 7.17 | Oberoende jurist | 95 |
| 7.18 | Bolagsbildare och företagsmäklare | 98 |
| 7.19 | Kontorshotell och postboxföretag | 101 |
| 7.20 | Trustförvaltare | 104 |
| 7.21 | Styrelserepresentation och nominell aktieägare | 106 |
| 7.22 | Verksamhet som auktoriserad och godkänd revisor eller registrerat revisionsbolag | 108 |
| 7.23 | Advokater och advokatbyråer | 112 |
| 7.24 | Svenska spelmarknaden | 117 |
| | Appendix: Definitioner av hot, sårbarhet och konsekvens | 122 |
| | Appendix: Process och metod | 123 |
| | Riskskala | 124 |
| | Konsekvensskala | 125 |
| | Appendix: Särskilda utmaningar för länsstyrelserna | 126 |
| | Länsstyrelsernas informationsinsamling | 126 |
| | Mörkertal | 126 |
| | Felregistrering | 127 |

1 Inledning

Denna rapport är Samordningsfunktionens andra nationella riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Bedömningen bygger på en kartläggning av hot och sårbarheter enligt den uppdelning som används i penningtvättslagens tillämpningsområden. Målet med rapporten är att öka förståelsen för de risker som Sverige exponeras för inom området samt att föreslå hur riskerna kan reduceras i den svenska regimen.

Ett riskbaserat förhållningssätt i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism är viktigt för att uppnå en fungerande och effektiv regim där olika delar av samhället samverkar.⁴ I Sverige berörs flera olika typer av aktörer där tillsynsmyndigheter, brottsbekämpande myndigheter och verksamhetsutövare (privata aktörer) är de främsta.⁵ Dessutom riskerar delar av civilsamhället också att bli utnyttjade för penningtvättsupplägg och finansiering av terrorism.

Bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism sker inte enbart nationellt utan på flera nivåer internationellt. Globalt sker bekämpningen bland annat genom samarbetet inom organisationen Financial Action Task Force (FATF) samt på EU-nivå, genom lagstiftning och regelverk. Utöver detta förekommer dialoger med de nordiska grannländerna.

1.1 Den svenska risknivån

Sveriges bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism håller generellt sett en god nivå. Detta bekräftas av FATF som nyligen utvärderat Sverige.⁶ Samtidigt finns flera utmaningar för den svenska regimen.

Finansiering av terrorism är mindre till sin omfattning men är fortfarande ett allvarligt samhällsproblem, inte minst då små medel kan skapa omfattande skada i samhället. I dagsläget ligger terrorhotsnivån på nivå tre på en femgradig skala, där det främsta terrorhotet kommer från islamistiskt och högerextremistiskt motiverad terrorism.⁷ Terrorister medverkar till att hota demokratin och undergräva säkerheten både inom och utanför Sveriges gränser. Utöver faran för mänskligt lidande, ökande orättvisor och destabilisering av demokratin kan även förtroendet för det finansiella systemet skadas snabbt om det systematiskt utnyttjas för att finansiera terrorism.

Även om den svenska regimen fungerar väl på området, identifierades flera utmaningar i den nationella riskbedömningen från 2019. Flera av dessa kvarstår fortfarande inom den svenska regimen. Bland annat identifierades systemriskerna kopplade till målvakter, folkbokföring och utnyttjade identiteter, inte minst då det svenska systemet är beroende av en hög tilltro till grundidentifieringen.⁸ Även brister avseende spridning, tillgång och framställning av information och kunskap inom den svenska regimen lyftes. Dessutom uppmärksammades bristen på resurser och verktyg samt tillräckligt lagstöd för vissa områden.⁹ Riskerna hanteras på olika sätt inom den svenska regimen även om flera av dessa inte kan förebyggas helt utan enbart ersättas.

4 Läs mer i Brottsförebyggande rådets (Brå) rapport: *Penningtvätt och annan penninghantering – Kriminella, svarta och grumliga pengar i legal ekonomi*. Rapport 2015:22 (Stockholm, 2016).

5 Regeringskansliet: *Bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism*, publicerad 13 oktober 2015 (uppdaterad 2020-10-29).

6 Se FATF:s hemsida och *Sweden's measures to combat money laundering and terrorist financing*. Rapporten hittas här: www.fatf-gafi.org/countries/s-t/sweden/documents/MER-Sweden-2017.html (2020-11-03).

7 Nationellt Centrum för Terrorhotbedömning, sammanfattning: *Bedömning av terrorhotet för 2021*. www.sakerhetspolisen.se/kontraterrorism/nationellt-centrum-for-terrorhotbedomning.html

8 Systembrister som bland annat påverkar verksamhetsutövares möjlighet att efterleva regelverket kring kundkännedomsprocessen, men även för myndigheter att säkerställa faktiska identiteter och fysisk folkbokföring.

9 Den nationella riskbedömningen 2019 återfinns här: www.polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/penningtvatt/nationell-samordning-mot-penningtvatt-och-finansiering-av-terrorism/ (uppdaterad 2020-11-24).

1.2 Bedömningens syfte

Syftet med 2020/2021 års nationella riskbedömning är att identifiera och bedöma risker inom de sektorer som definierats i penningtvättslagen.

1.3 Samordningsfunktionen

Polismyndigheten har sedan 2018 ansvar för den samordningsfunktion som ska hantera åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Följande 16 myndigheter bildar tillsammans med Sveriges advokatsamfund denna funktion: Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet (Brå), Ekobrottsmyndigheten, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen (FI), Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen Skåne, Länsstyrelsen Stockholm, Länsstyrelsen Västra Götaland, Polismyndigheten, Revisorsinspektionen, Skatteverket, Spelinspektionen, Säkerhetspolisen, Tullverket samt Åklagarmyndigheten. Riskbedömningen är ett resultat av medlemmarnas gemensamma arbete.

1.4 Regelverket

Bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism vilar på två regelverk och dessa ligger till grund för Sveriges samlade förmåga: det administrativa och det straffrättsliga. Begreppet ”*Den svenska regimen mot penningtvätt och finansiering av terrorism*” avser alla de aktörer som bär ett ansvar enligt denna lagstiftning.

Det administrativa regelverket, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (PTL), är central och ska förebygga och motverka att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.¹⁰ Det straffrättsliga regelverket som främst omfattas av lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott och lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, syftar till att lagföra personer som utfört penningtvätt eller finansiering av terrorism.

1.5 Riskbedömningens fokus och avgränsning

Bedömningen omfattar primärt Penningtvättslagen och dess tillämpningsområden (se kap 7, sektorskatalogen).¹¹ Detta omfattar även riskerna för finansiering av terrorism. Med denna avgränsning följer därmed att det finns områden som kan vara utsatta för penningtvätt eller finansiering av terrorism men som inte analyseras då dessa faller utanför lagen. Perioden som analyserats är åren 2018 och 2019.

1.6 Målgrupp

Rapporten vänder sig i huvudsak till de verksamhetsutövare som omfattas av regelverket för penningtvätt och finansiering av terrorism, men även till berörda tillsynsmyndigheter, Regeringskansliet och Samordningsfunktionens medlemmar.

¹⁰ Lagen kompletteras av en förordning och flera föreskrifter.

¹¹ Per den 2019-10-01, enligt fjärde penningtvättsdirektivet.

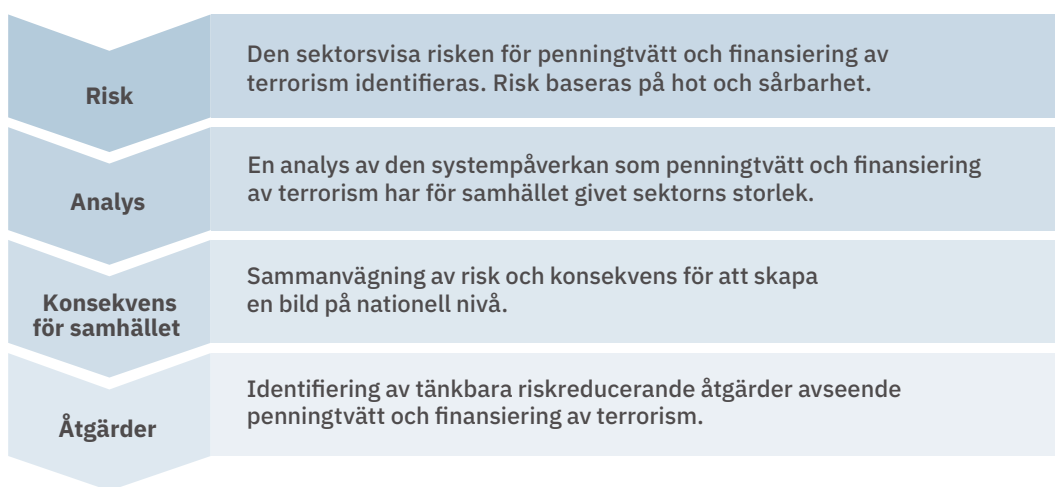
1.7 Övergripande metod och genomförande

Rapporten analyserar *hot* och *sårbarheter* för respektive sektor. Hot avser kapaciteten hos aktörer som vill utnyttja en sektor för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Sårbarhet innebär de begränsningar och eventuella brister som finns inom respektive sektor beträffande förmågan att stå emot hot och förhindra penningtvätt eller finansiering av terrorism. Den samlade bedömningen av hot och sårbarhet ger *utan en jämförelse* med andra sektorer ett riskvärde för den enskilda sektorn.

Till följd av de hot och sårbarheter som identifierats, analyseras därefter samhällskonsekvenser som dessa risker kan bidra till. Konsekvensanalysen gör det möjligt att *jämföra* sektorerna med varandra och skapa en övergripande bild på nationell nivå. Denna bedömning och helhetsbild syftar till att vara vägledande när det gäller vilka sektorer som bör prioriteras eller vilka områden som regelverket bör fokusera på. Se även metodbeskrivningen i appendix Process och metod.

Figur 1.1 visar i huvuddrag hur processen för riskbedömningen har tagits fram och hur de olika faserna är sammankopplade.

FIGUR 1.1
Process för riskbedömning



1.8 Källor och särskilda utmaningar

Källor från alla Samordningsfunktionens medlemmar har använts för denna riskbedömning. Ett särskilt viktigt underlag har varit inrapportering till Finanspolissektionen vid Polismyndigheten (Fipo) under den aktuella perioden. Även insamlad brottsstatistik från Brottsförebyggande rådet och Skatteverket, liksom enkätsvar från verksamhetsutövare samt inhämtat material från verksamhetsutövare har legat till grund för analysen. Samtliga medlemmar av Samordningsfunktionen har bistått med omfattande expertkunskap vid bedömning av hot och risker. Dessutom har dialoger och informationsutbyte skett med bransch- och sektorsföreträdare samt delar av den ideella sektorn. Underlagen har diskuterats och analyserats i gemensamma arbetsgruppsmöten.

Vid inventering av underlag till delar av analysen har det visat sig att tillgången till information har varit begränsad för vissa sektorer. Särskilt utmanande har det varit att identifiera tillförlitligt underlag för de sektorer som faller under länsstyrelsernas tillsyn. Anledningen är bland annat att länsstyrelserna inte har någon annan tillsyn över sina sektorer än vad penningtvättslagen föreskriver. Länsstyrelsernas tillsyn omfattar också flera vitt skilda sektorer. Den information som länsstyrelserna bidrar med bygger till stor del på information från den enkätundersökning som länsstyrelserna genomförde i början av år 2020 samt tendenser och lärdomar som uppmärksammats vid tillsyn.

Av denna anledning får länsstyrelsernas information och slutsatser inom respektive sektor ses som en uppskattning.

1.9 Läs hänvisningar

I *kapitel 2* inleds den nationella riskbedömningen med en kontextuell ansats. Här beskrivs den övergripande lägesbilden i Sverige utifrån situation, utsatthet och generell brottsutveckling. Syftet är att uppmärksamma övergripande faktorer som påverkar den svenska riskbilden. I *kapitel 3* presenteras en analys av förekomsten av finansiering av terrorism i Sverige. Bedömningen visar aktörers förmåga att finansiera terrorism, tillvägagångssätt vid insamling respektive förmedling av pengar samt vilka följder detta kan få ur ett samhälleligt perspektiv. Kapitlet avslutas med ett europeiskt perspektiv på finansiering av terrorism. I *kapitel 4* analyseras den svenska risknivån. Här beskrivs dels sektorernas huvudsakliga hot och sårbarheter, dels de konsekvenser som riskerna har på ett nationellt plan. I *kapitel 5* diskuteras utmaningen med att anta en sektorsvis riskbedömning och vilka följder detta kan ge för riskförståelsen. I *kapitel 6* presenteras förslag på riskreducerande åtgärder på nationell nivå. Slutligen i *kapitel 7* finns en presentation över riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i de olika sektorerna. En utförligare beskrivning av definitioner, metod och process samt särskilda utmaningar finns i efterföljande appendix.

2 Den svenska kontexten

I detta kapitel beskrivs kortfattat den svenska kontext där penningtvätt och finansiering av terrorism förekommer. Dels presenteras en överblicksbild av särskilda trender i svensk ekonomi, dels en bild av penningtvättsbrott och vinstdrivande förbrott. I kapitlet redogörs även för antalet rapporteringar till Finanspolissektionen vid Polismyndigheten (Fipo), antal brottsanmälningar till Polismyndigheten samt inkomna ärenden till Ekobrottsmyndigheten. Syftet är att ge en bakgrund till riskbedömningen under aktuell bedömningsperiod. Kapitlets huvudsakliga observationer är:

- **Mindre kontanter hos bankerna.** Svenska banker hanterar kontanter i mindre utsträckning än tidigare. Därför använder sig den organiserade brottsligheten alltmer av kontantintensiva företag och valutaväxlare.
- **Legala strukturer.** Arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism försvåras av att legala strukturer används för att dölja illegal verksamhet och bakomliggande huvudmän.
- **Målvakter och identifiering.** Systemet är beroende av hög tilltro till grundidentifiering av en persons identitet. Därför är det särskilt problematiskt för den svenska regimen då målvakter förekommer och att andras identiteter utnyttjas.
- **Vanliga förbrott.** Den främsta, vinstdrivande brottsligheten som är nära kopplad till penningtvätt är bedrägerier, narkotikaförsäljning och annan ekonomisk brottslighet.
- **Fler lagförda penningtvättsbrott.** Samordningsfunktionen noterar en ökning av antalet misstänkta bedrägerier som resulterar i fällande dom för penningtvättsbrott när bevisningen inte varit tillräcklig för att bevisa vem som utfört bedrägeriet.
- **Ökad rapportering.** Verksamhetsutövarnas rapportering av misstänkta transaktioner och aktiviteter till Finanspolissektionen har totalt sett ökat de senaste åren. I flera sektorer förekommer dock rapportering i mycket begränsad utsträckning.
- **Teknikutveckling skapar nya utmaningar.** Myndigheter inom Samordningsfunktionen behöver ges en stärkt förmåga att följa med i teknikutvecklingen inom svensk ekonomi som på ett snabbt sätt skapar nya möjligheter för kriminella att tvätta pengar.

2.1 Det ekonomiska sammanhanget

Sverige är en öppen och modern ekonomi med en stor finansiell sektor i förhållande till BNP. Teknologit utvecklingen inom it och finans går snabbt med nya tjänster och produkter som följd.

Det ekonomiska systemet kännetecknas av en stor andel korttransaktioner och följaktligen en liten del kontanthantering. Bruket av kontanter minskar i samhället.¹² Flera bankfilialer i Sverige har numera helt upphört att hantera kontanter över disk på grund av låg efterfrågan och höga kostnader.¹³

Svenska myndigheter anser att kontanter generellt sett är starkt förknippade med höga risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Stora kontanta transaktioner anses ofta som misstänkta. Flera svenska myndigheter har observerat att aktörer inom organiserad brottslighet visar ett ökat intresse för kontantintensiva företag, valutaväxlare eller penningöverförare, till följd av minskad kontantanvändning i samhället.

Sveriges stora finansiella sektor samt de avancerade finansiella tjänster som involverar transaktioner via det internationella betalningssystemet, påverkar riskexponeringen för penningtvätt och finansiering av terrorism. Potentialen med nya former av betalningslösningar exempelvis förbetalda kort, mobilplånböcker och virtuella valutor kan göra kriminella organisationer mindre beroende av kontanter och skapa nya modus.

12 I sammanhanget bör nämnas att det finns fickor i samhället där kontanthanteringens sannolikt är betydligt högre än i samhället i stort. Det finns även indikationer på att kontanthanteringens ökar i vissa kretsar.

13 Det finns ett samhällsintresse att bevara kontantanvändningen (exempelvis vid händelse av kris). Se betänkandet: *Tryggad tillgång till kontanter* (SOU 2018:42). Återfinns här: www.regeringen.se/49cf6d/contentassets/79026c9e608946bdbfa60067ddaecod/tryggad-tillgang-till-kontanter-sou-201842.pdf (hämtad 2020-12-14).

Mot bakgrund av den utveckling som finns i svensk ekonomis mognad, och i ljuset av hur den organiserade brottsligheten snabbt anpassar sig, skapas fort flera möjligheter och risker avseende penningtvätt och finansiering av terrorism. För vissa finansiella tjänster innebär teknikutveckling exempelvis att anonymiteten ökar samt minskad spårbarhet avseende information, vilket kan innebära nya vägar för hotaktörer att flytta brottsvinster. Det är således viktigt att lagstiftningen anpassas till denna utveckling så att även nya tjänster omfattas av penningtvättslagen. Det är även viktigt att myndigheterna inom Samordningsfunktionen har kapacitet att följa teknikutvecklingen i samhället. För detta behövs dels att myndigheterna har förmåga att kontinuerligt bygga upp *kunskap* om nya tekniska lösningar dels att *lagstiftningen* kontinuerligt anpassas så att nya tjänster omfattas av penningtvättslagen.

2.2 Organiserad brottslighet och ekonomisk brottslighet

I ett internationellt perspektiv uppfattas Sverige generellt sett som ett land med låg brottslighet.¹⁴ Sverige rankas nära toppen på listan när det kommer till de internationella indexen för rättsstatsprincipen och låg grad av korruption.^{15 16}

Likafullt står Sverige inför omfattande utmaningar. Den organiserade brottsligheten har inflytande på vissa lokalsamhällen, den ekonomiska brottsligheten är betydande och förbrotten till penningtvätt i hög grad varierande. En ökande trend är att brottsligheten i Sverige har internationella kontaktytor och blir alltmer gränsöverskridande. Denna brottslighet använder också i allt större utsträckning legala strukturer för att dölja illegal verksamhet. Specialiserade brottstjänster utvecklas och saluförs på sätt som närmast kan liknas vid kommersiella affärsmodeller.

Den organiserade brottsligheten skapar vinster från olika brott, och dessa pengar behöver tvättas för att kunna nyttjas för legala transaktioner. Stora belopp kommer traditionellt sett bland annat från skattebrott. Dessa är till stor del relaterade till oredovisade skatter och avgifter gällande arbetskraft inom främst bygg-, städ- och transportsektorn. För att kunna kringgå skatteregler för att till exempel betala kontantlön ("svarta löner") i storskaliga verksamheter eller finansiera andra utgifter, behöver medel på konton vara konvertibla till kontanter. Vissa upplägg omfattar även användningen av tjänster som hos ett finansierings- eller factoringföretag. I mer avancerade fall finns det komplexa arrangemang där kriminella driver egen fakturering, finansiering och eget växlingskontor. Välfärdsbrott, narkotikahandel, punktskattebrott och bedrägeri utgör andra förbrott som tenderar att generera stora vinster.¹⁷

Vidare har konstaterats att en stor del av vinsten från organiserad brottslighet kommer från olika typer av ekonomisk brottslighet. Under 2018 anmälde exempelvis Skatteverket totalt 14 874 brott varav 10 221 var skattebrott och 1 865 var bokföringsbrott. Motsvarande siffra för 2019 var totalt 12 019 anmälda brott, varav 7 884 var skattebrott och 1 368 var bokföringsbrott. Stora belopp kommer från skatteundandragande relaterade till oregistrerad arbetskraft.¹⁸

Den organiserade brottsligheten bedöms ha ett fortsatt behov av kontanta medel för att kunna omsätta brottsvinster från olika förbrott samt för illegala inköp och betalning av varor och restriktionsvaror. Användningen av målvakter och bulvaner minskar dock behovet av kontanta medel då fler konton och identiteter kan användas för att genomföra och dölja transaktioner. Detta gör att antalet personer som kan misstänkas vara inblandade i brottsupplägg ökar. Förhållandet mellan förbrott och penningtvätt blir mer komplext vilket skapar utmaningar för brottsbekämpande myndigheter, tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare när det gäller att förstå den organiserade brottslighetens utbredning och modus.

14 Se FATF:s utvärdering av Sverige, MER Sverige 2017: www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/fur-sweden-2018.html (hämtad 2020-12-12).

15 Rankad 3:e plats i *Corruption perceptions index 2018*, Transparency International. Återfinns här: www.transparency.org/cpi2018 (hämtad 2020-12-11).

16 Rankad 4:e plats i *Rule of law index 2020*, World Justice Project. Återfinns här: worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-ROLI-2020-Online_o.pdf (2020-12-11).

17 I detta sammanhang kan noteras att det har tillförts tillfälliga medel för att stärka bekämpningen av välfärdsbrott och annan ekonomisk brottslighet, däribland penningtvätt.

18 Notera i detta sammanhang att det i statistiken för anmälda brott kan finnas flera brottsmisstankar (vilket i förlängningen även kan påverka åtalsstatistik).

Den organiserade brottsligheten har sedan länge utnyttjat konkurrensfördelen med att kringgå skatt, moms, avgifter och tull inom varuhandel. Detta påverkar näringslivet genom att hota den konkurrensneutrala handeln. Men också det faktum att det bidrar till att skapa en informell ekonomi där varor och tjänster byts både med och utan kontanta medel. Även handelsbaserade upplägg, där brottspengar tvättas genom införsel och import av varor, ger fördelar för den organiserade brottsligheten samtidigt som det kan missgynna den legala handeln. De handelsbaserade uppläggen sker ofta genom att flertalet regler följs. Detta gör uppläggen svårupptäckta för enskilda myndigheter och kräver samverkan och informationsutbyte mellan olika aktörer.

2.3 Ökat antal penningtvättsbrott

Ekonomisk brottslighet med förekomst av penningtvätt är ett stort samhällsproblem. Ett verktyg för att stävja denna brottslighet var därför tillkomsten av penningtvättsbrottslagen.¹⁹ Penningtvätt är, som tidigare nämnts, en typ av brottslighet som motiveras av att dölja och tillgodogöra sig själv – eller någon annan – vinst från brott. Alla typer av brott som kan ge upphov till brottsvinster kan därmed föregå penningtvätt.

Sedan penningtvättsbrottslagen trädde i kraft har antalet anmälda brott av penningtvätt ökat kraftigt. Vid slutet av 2019 uppgick antalet anmälda brott under året till nära 7 000. Det kan jämföras med i genomsnitt 500 anmälda brott under åren 2010–2013 enligt den gamla penninghälerilagstiftningen. Sannolikt finns det ett flertal olika faktorer som påverkar hur många brott som blir anmälda. Det kan till exempel handla om att förändringarna i lagstiftningen under 2014 medförde att lagen går att applicera på flera situationer samt att myndigheternas kunskap om lagen har ökat och att fler brott därför rubriceras som penningtvätt. En annan orsak kan vara ökningen av antalet anmälningar vad gäller vissa vinstdrivande brottstyper som kan tänkas föregå penningtvätt. Under den senaste tioårsperioden har exempelvis både antalet anmälda bedrägeribrott och antalet anmälda bidragsbrott ökat kraftigt, vilket båda utgör exempel på vinstdrivande brottstyper.

I brottsstatistiken kan noteras att anmälda bedrägeribrott totalt ökat med 113 procent under den senaste tioårsperioden.²⁰ En av de viktigaste förklaringarna till denna ökning är den tekniska utvecklingen som möjliggör nya sätt att begå bedrägerier.²¹ Bedrägerier som begås via internet kan dessutom drabba ett stort antal personer. Vilka brott som synliggörs påverkas även av hur kontrollfunktioner arbetar liksom vilka resurser som sätts in för att upptäcka och utreda brotten.²² Antalet anmälda bidragsbrott har ökat med 120 procent under en tioårsperiod.²³ Under 2019 anmäldes 20 700 bidragsbrott varav omkring 75 procent avsåg brott mot Försäkringskassan.²⁴

Ett annat exempel på vinstdrivande brottstyper är narkotikabrott. Vinsterna från narkotikahandeln utgör en viktig inkomstkälla för den organiserade brottsligheten och för många kriminella nätverk är narkotikahandling en basinkomst. En betydande del av vinsterna från narkotikahandeln spenderas främst i det legala samhället på till exempel krogbesök, spel, exklusiva bilar, resor, märkeskläder, guldsmycken och dyrbara klockor.

Det gemensamma syftet med olika penningtvättsupplägg är att dölja egendomens brottsliga ursprung. Olika brottstyper kan kräva olika åtgärder. Därför kan också olika sektorer komma att utnyttjas vid olika tillfällen och situationer, beroende på hur det aktuella upplägget ser ut. Vanligtvis ökar antalet penningtvättsåtgärder ju högre beloppet är, eftersom större summor ofta kräver detta. Därtill kan mer avancerade brottsupplägg innebära att nya bolag startas upp eller att befintliga bolag tas över och används som brottsverktyg, något som kan kräva tillgång till andra typer av åtgärder och sektorer. Både svensk och internationell forskning framhåller att ekonomisk brottslighet ger större vinster än traditionell brottslighet som narkotikabrott, häleri eller människohandel. Förklaringar som har lyfts fram är att kriminella som är involverade i ekonomisk brottslighet, i grunden driver till synes legala

19 From den 1 juli 2014.

20 Underlag inhämtat från Brå:s anmälningsstatistik.

21 Se Brå *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2015* (redaktör Wallin, Lisa) (2017:5).

22 Se Brå *Bedrägeribrottsligheten i Sverige* Shannon David, Hradilova Selin Klara, Skinnari Johanna och Hörnqvist Linda (2016:9).

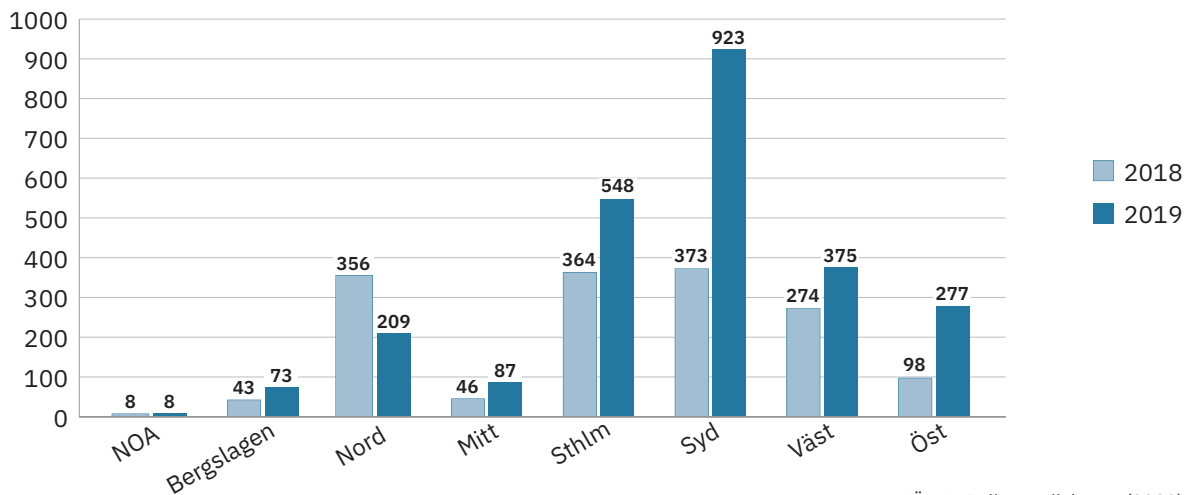
23 För ytterligare information om lagföringar och handlagda brott se Brå *Handlagda brott – kriminalstatistik*: www.bra.se/statistik/kriminalstatistik/handlagda-brott.html (tillgänglig 2021-03-09).

24 Se följande statistik från Brå www.bra.se/statistik/statistik-utifran-brottstyper/bedragerier-och-ekobrott.html (hämtad 2021-03-07).

verksamheter. Detta gör att de i större utsträckning kan utnyttja samhällets strukturer för att skydda och möjliggöra brottsligheten. Kriminella involverade i ekonomisk brottslighet har också ofta större kapacitet, både i termer av egen kunskap och i förmåga att rekrytera lämpliga medarbetare. De flesta ekonomiska brott som kommer till myndigheters kännedom upptäcks igenom myndighetskontroll eller av konkursförvaltare. Sammantaget innebär detta att olika sektorer under penningtvättslagen kan komma att utnyttjas beroende på vilka åtgärder som krävs för att dölja vinstens brottsliga ursprung eller försvåra spårningen av brottsvinster, i det specifika fallet.

Ett annat sätt att illustrera hur penningtvätt förekommer, är statistik med inkomna ärenden till polisen under 2018/2019.²⁵ Detta presenteras i diagram 2.1.

DIAGRAM 2.1
Antal inkomna ärenden 2018 och 2019



KÄLLA: Polismyndigheten (2020)

Statistiken täcker alla former av inkomna ärenden avseende penningtvättsbrott 2018–2019 (penningtvätt, grov penningtvätt, penningtvättsförseelse samt näringspenningtvätt).²⁶ Statistiken är också intressant ur ett geografiskt perspektiv då majoriteten av ärendena hanteras i regionerna Syd och Stockholm. Detta pekar delvis på att brottsligheten är ett storstadsfenomen, men även att hela landet drabbas.

I komplement till tabellen ovan kan noteras att Ekobrottsmyndigheten har fått in en stor mängd misstankar avseende penningtvätt och näringspenningtvätt under perioden 2018–2019. För 2018 registrerades 716 brottsmisstankar gällande penningtvätt och näringspenningtvätt. För 2019 var motsvarande siffra 910 brottsmisstankar.²⁷

Slutligen uppvisas hur penningtvätt förekommer i en nyligen genomförd analys av närmare 700 penningtvättsdomar. Genomgången, som bygger på en analys av alla domar som vunnit laga kraft 2018–2019²⁸, åskådliggör att penningtvätten i Sverige är omfattande och varierande. Huvudsakliga observationer från analysen visar bland annat:

²⁵ Ett *inkommit ärende* kan innehålla ett eller flera brott så antalet anmälda brott är alltid fler än antalet inkomna ärenden.

²⁶ Avser polisens brottskoder: 5121–5126.

²⁷ Statistiken avser brottsmisstankar och inte anmälningar. Brottsmisstankar kan upptäckas under utredningens gång.

²⁸ Samordningsfunktionen: *Genomgång av penningtvättsdomar 2018–2019* <http://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/penningtvatt/nationell-samordning-mot-penningtvatt-och-finansiering-av-terrorism/> (hämtad 2021-02-05) (2020).

- **Gärningspersoner.** Totalt identifierades 1 589 tilltalade under perioden. Av dessa var 1 125 åtalade för penningtvätsrelaterade brott (varav nio förekommer i minst två domar i urvalet). De tilltalade är i majoriteten män och står för ca 76 procent av observationerna, och 24 procent är kvinnor. De tilltalade har en medelålder på strax över 30 år och en medianålder på 27 år. Ålderskillnaderna mellan könen är marginella.
- **Huvudsakliga förbrott.** Bedrägeri är det vanligaste förbrottet vid penningtvätsåtal. Dessa står för 75 procent av förbrotten och förekommer i 79 procent av åtalen. Bedrägerierna kan både omfatta de som upplåter kontot samt de kriminella som genomför brottet. De sker på olika sätt där vishing-bedrägeri (telefon) är den vanligaste formen. Därutöver förekommer smishingbedrägerier (SMS) och phishingbedrägerier (webb). Detta resultat kan jämföras med de resultat som Brå har identifierat i sin studie där man konstaterade att det "... i en majoritet av domarna (74 procent) för perioden 2015–2017 har någon form av bedrägerier föregått penningtvätsbrottet".²⁹
- **Huvudsakliga brottsverktyg.** Bortsett från direkta banköverföringar är betalförmedling över mobilapplikation och bankomatuttag de vanligast förekommande verktygen i domarna. Betalförmedling över mobilapplikation användes av cirka 53 procent av de tilltalade i någon del av penningtvätskedjan. Uttag via ombud innefattar både kontantuttag via banktjänster och valutaköp/kontantuttag från växlingskontor.

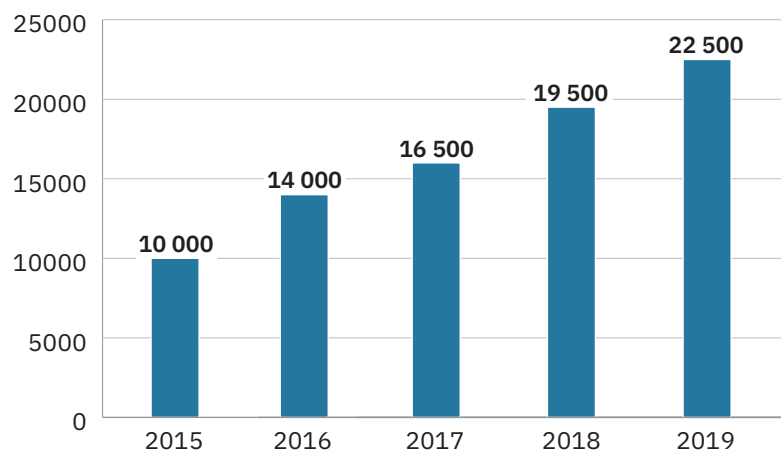
Sammantaget innebär detta att olika sektorer under penningtvättslagen kan komma att utnyttjas beroende på vilka åtgärder som krävs för att dölja vinstens brottsliga ursprung eller försvåra spårningen av brottsvinster.

2.4 Rapportering till Finanspolissectionen vid Polismyndigheten (Fipo)

Ett annat perspektiv för att förstå kontexten för penningtvätt i Sverige under aktuell bedömningsperiod är antalet inrapporteringar som sker till Finanspolissectionen vid Polismyndigheten (Fipo).³⁰

Under 2019 fick Fipo totalt 21 695 penningtvätsrapporter från 285 unika rapporteringspliktiga verksamhetsutövare. Detta är en ökning med 12 procent jämfört med inrapporteringen 2018, samt en ökning med över 110 procent över de senaste fem åren (se diagram 2.2).

DIAGRAM 2.2
Antal inkomna rapporter 2015–2019



KÄLLA: Finanspolisens årsrapport 2020

Ökningen kan bero på att fler verksamhetsutövare har blivit rapporteringspliktiga under perioden (se tabell 2.1³¹). Ökningen kan även bero på ökade krav när lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, trädde i kraft.

²⁹ Brå (2019): *Penningtvätsbrott – En uppföljning av lagens tillämpning*. Rapport 2019:17.

³⁰ För senare års siffror besök Polismyndighetens på polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/finanspolisen/ (2021-01-26).

³¹ Två fel har uppdagats i den ursprungligt presenterade statistiken avseende rapportering till Fipo för 2019, dels summering av totalt antal rapporter, dels antal rapporter i spelsektorn. Totalt antal rapporter för 2019 har justerats från 21 709 till 21 695. För spelsektorn har antalet rapporter justerats från 481 till 614. Övriga sektorer påverkas inte.

TABELL 2.1

| Inkomna rapporter till Fipo 2018–2019 (per bransch)* | 2018 | 2019 |
|--|---------------|---------------|
| Bank- och finansieringsrörelse inkl. kreditmarknadsbolag | 14 421 | 16 831 |
| Livförsäkringsrörelse | 32 | 42 |
| Värdepappersverksamhet | 10 | 19 |
| Anmälningsskyldig finansiell verksamhet | 166 | 493 |
| Försäkringsförmedling | .. | .. |
| Institut för elektroniska pengar (inkl. ombuds rapportering) | 50 | 39 |
| Fondverksamhet | .. | .. |
| Beltjänstverksamhet | 3 764 | 3 045 |
| Alternativa investeringsfonder | .. | .. |
| Konsumentkreditverksamhet | 149 | 185 |
| Bostadskreditverksamhet | .. | .. |
| Fastighetsmäklare | .. | 23 |
| Speltjänstverksamhet | 474 | 614 |
| Yrkemässig handel med varor | 37 | 83 |
| Pantbanker | 6 | 6 |
| Revision (godkänd eller auktoriserad revisor eller registrerat revisionsbolag) | 7 | 20 |
| Bokföring eller revisionstjänst (inte godkänd eller auktoriserad revisor eller registrerat revisionsbolag) | 16 | 19 |
| Skatterådgivare | .. | .. |
| Advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå | .. | 6 |
| Jurist, annan oberoende | .. | .. |
| Bolagsbildare, förvaltare etc. | .. | .. |
| Tillsynsmyndigheter | 23 | 19 |
| Annan myndighet (som hanterar kontanter) enligt PTL 4 kap 4 § 2 stycket | 133 | 239 |
| TOTAL | 19 306 | 21 695 |

* I sektorn Beltjänstverksamhet ingår både betalningsinstitut och registrerade beltjänstleverantörer, inklusive valutaväxling med kortbetalning. Konsumentkreditverksamhet infördes i lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism 2014-07-01. Speltjänstverksamhet infördes i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism 2017-08-01. I sektorn yrkemässig handel med varor ingår auktionsföretag samt företag som handlar med transportmedel, skrot, ädelstenar, antikviteter och konst till ett värde som överstiger 5 000 EUR. De tomma raderna i tabellen betyder att branschen rapporterade fem eller färre rapporter under året.

Källa: Finanspolisens årsrapport 2020

Som framgår av tabellen ovan är den största numerära ökningen inom sektorn bank- och finansieringsrörelse, och detta är en trend som pågått under flera år. Ökningen är även tydlig inom sektorerna anmälningsskyldig finansiell verksamhet och rapportering från andra myndigheter.³² Rapporteringen från sektorn yrkemässig handel med varor är alltså på en låg nivå.³³

2.5 Sammantaget

Syftet med detta kapitel har varit att sätta penningtvätt i en nationell kontext genom en beskrivning av den svenska ekonomin och den ekonomiska brottsligheten, samt en genomgång av antalet anmälda penningtvättsbrott och rapporteringar till Finanspolisstyrelsen vid Polismyndigheten (Fipo). Detta ger den nationella riskbedömningen ett sammanhang och bidrar till att sätta de riskreducerande åtgärderna i perspektiv.

³² Kronofogden bedriver ett utvecklingsarbete inom området och myndigheten har tillfört tillfälliga medel för att stärka bekämpningen av välfärdsbrott och annan ekonomisk brottslighet, bland annat penningtvätt.

³³ Polismyndigheten: *Finanspolisens årsrapport*, (2019) s 22. Återfinns här: [polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/finanspolisen/](https://www.polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/finanspolisen/) (hämtad 2020-12-11).

3 Finansiering av terrorism

I detta kapitel presenteras hur finansiering av terrorism kan ta sig i uttryck, ur ett svenskt och delvis europeiskt perspektiv. Redogörelsen omfattar aktörers förmåga och tillvägagångssätt vid insamling respektive förmedling av pengar, samt de följder som detta kan få. Analysen berör indirekt alla sektorer men enskilda sektorsbedömningar återfinns i kapitel 7 (se sektorskatalogen). Avslutningsvis presenteras en övergripande bild av finansiering av terrorism i Europa som bedöms vara relevant för Sverige. Kapitlets huvudsakliga observationer är:

- **Svårigheter i bevisföring.** Det finns till dags dato få domar i Sverige avseende finansiering av terrorism. Misstänkta individer har dock lagförts för andra brott då finansiering av terrorism överlappar i flera fall med annan ekonomisk och organiserad brottslighet.
- **Anhängare av terroristorganisationer.** Under de senaste tio åren har det skett en ökning i Sverige av personer som är anhängare av terroristorganisationer och som har deltagit i organisationers verksamhet.
- **Låga ekonomiska kostnader.** Flera av de terrorattentat som har drabbat Europa har genomförts av enskilda aktörer utan specialistkunskaper och med små medel. Det innebär att attentatshoten är svåra att identifiera innan de sker. Terroristorganisationer har dock ett större behov av ekonomiska medel för infrastruktur, rekrytering, propaganda och operativ verksamhet.
- **Digitala banktjänster.** Användning av digitala bank- och penningöverföringstjänster underlättar insamling och överföring av pengar.
- **Hawala-förmedling.** Hawala har använts för att finansiera terrorism. Samtidigt är det svårt att reglera då systemet ofta är enda sättet för att föra över legitima pengar till vissa geografiska områden.
- **Kurirverksamhet.** Förmedling av pengar till terroristorganisationer sker även genom kurirverksamhet.

3.1 Finansiering av terrorism – i svensk kontext

Verksamhetsutövare ska rapportera misstänkt finansiering av terrorism till Finanspolissectionen vid Polismyndigheten (Fipo). Det kan röra sig om transaktioner eller avvikande beteenden som kan misstänkas vara kopplade till finansiering av terrorism. Till skillnad från penningtvätt – där tillgångarnas ursprung är avgörande – är det ändamålet som driver terrorismfinansiering. Det behövs alltså inget förbrott, och många terroristbrott har finansierats med relativt små medel vilka haft legala ursprung.³⁴

Lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet reglerar att det i vissa fall är förbjudet att samla in, tillhandahålla, eller ta emot pengar eller annan egendom. Detta då syftet är att egendomen ska användas för terrorism (eller vetskapen att den ska användas). Det innebär att man gör sig skyldig till finansiering av terrorism om man överför pengar eller annan egendom till personer som planerar eller begår terroristbrott. Tillgångarna behöver inte användas specifikt vid terroristattentat. Bestämmelserna tar även sikte på finansiering av till exempel rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskild allvarlig brottslighet.³⁵

Säkerhetspolisen får regelbundet underrättelser om att aktörer i Sverige finansierar terrorism. Det rör sig om personer och organisationer som framförallt genom små belopp misstänks finansiera terrorism utomlands. Delar av den misstänkta verksamheten är välorganiserad och inbegriper flera personer och organisationer, både i Sverige och utomlands. I flera fall finns överlappning med annan brottslighet.

Den större delen av finansieringen från Sverige under den analyserade perioden bedöms gå till brottslighet och terroristorganisationer utanför Europa, bland annat till Islamiska staten (IS), al-Qaida, PKK

³⁴ Polismyndigheten: *Finanspolisens årsrapport (2019)*, s 14.
Återfinns här: [polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/finanspolisen/](https://www.polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/finanspolisen/) (hämtad 2021-01-26).

³⁵ Polismyndigheten: *Finanspolissectionens årsrapport 2019*, s 14.

och al-Shabaab. IS framväxt och fortsatta internationalisering av den våldsbejakande islamistiska miljön i Sverige – tillsammans med digitaliseringen i samhället – bedöms ha bidragit till att finansieringen av terrorism ökade under 2010-talet.

Antalet personer i Sverige som tidigare varit medlemmar i utländska terroristorganisationer har aldrig varit så många som idag, och flera personer från Sverige har för närvarande samröre med organisationer utomlands. I händelse av att nya organisationer uppstår med förmåga att samla tusentals människor världen över, är det sannolikt att detta också genererar finansiering av terrorism från Sverige.

Internationella erfarenheter visar att det inte krävs något stort kapital för att finansiera planering, förberedelse och utförande av ett terroristattentat. Detta innebär att det är viktigt att förhindra att även små summor når sin avsedda destination, då det bidrar till att minska risken för terroristbrott samt hämmar terroristorganisationers ekonomiska förmåga och verksamhet.

3.2 Aktörers avsikt och förmåga att finansiera terrorism

För en motiverad finansiär kan insamling och penningöverföring ske snabbt, enkelt och utan större kostnader. Det krävs inga extraordinära resurser i form av särskild kunskap, avancerade verktyg eller upplägg. Ingen särskild förmåga är alltså nödvändig men internationella kontakter bedöms vara en betydelsefull faktor för att pengarna slutligen ska nå den avsedda mottagaren. Genom användning av flera insamlingsmetoder och mellanhänder, såväl i Sverige som i andra länder, ökar möjligheten att verka dolt.

Kommunikation i sociala medier och användning av digitala bank- och penningöverföringstjänster underlättar insamling och överföring av pengar. Aktörer som misstänks för terrorism av Säkerhetspolisen, utnyttjar och försöker utnyttja offentliga medel för att finansiera sin verksamhet.

3.3 Tillvägagångssätt vid insamling

De pengar som misstänks användas för att finansiera terrorism kommer många gånger från olika källor. Det kan vara intäkter genom förvärvsarbete, offentliga bidrag för privatpersoner/organisationer samt näringsverksamhet och försäljning av varor, tjänster, egendom eller företag. Kapital från dessa källor kan vara såväl legalt som illegalt förvärvade och i flera fall, både och. Det finns aktörer som samlar in pengar där endast delar har syfte att finansiera terrorism. Under de senaste åren har också personer använt pengar från lån och krediter som sedan inte återbetalats.

Insamling av kapital sker genom frivilliga donationer. De frivilliga donationerna sker exempelvis genom att personer eller organisationer genomför insamlingskampanjer där de offentligt eller i dold regi uppmanar människor att donera pengar. I vissa fall görs det tydligt för donatorerna att pengarna avser finansiera en terroristorganisation, medan det i andra fall framställs som donationerna är stöd i kris- och konfliktområden.

Insamling sker bland annat genom insättning av pengar på konton som tillhör privatpersoner, föreningar, stiftelser och företag. Insättningar sker i vissa fall genom mobila betallösningar. Säkerhetspolisen har också noterat att aktörer uppger att de samlar in pengar till terroristorganisationer, men i själva verket stoppar pengarna i egen ficka och att någon finansiering av terrorism aldrig sker.

Utöver detta finns andra misstankar om svenska aktörer i Sverige som arbetar för terroristorganisationer aktiva utomlands. Aktörerna bedriver insamling men också indrivning av pengar från enskilda personer och näringsidkare som av rädsla för repressalier kan känna sig tvungna att lämna pengar. Verksamheten kan liknas vid en olovlig skatteindrivning, utpressning och beskyddarverksamhet.

3.4 Tillvägagångssätt vid förmedling av pengar

För överföring av pengar från Sverige till terroristorganisationer utomlands utnyttjas tillståndspliktiga verksamheter för illegala ändamål. Framförallt används bank- och kreditinstitut samt betaltjänstförmedlare men även utgivare av elektroniska pengar. Det förekommer också att pengar förmedlas av personer och grupperingar som saknar tillstånd enligt lagen (2010:751) om betaltjänster, så kallade oregistrerade betaltjänstförmedlare.

Bland dessa aktörer förekommer så kallad Hawala-förmedling, ett informellt sätt att förmedla pengar helt byggt på tillit samt fristående från det internationella finansiella systemet. En Hawala-förmedlare kan ansöka om penningförmedling och valutaväxling och beviljas tillstånd från Finansinspektionen om verksamheten uppfyller kraven för detta. I denna kontext kan konstateras att användningen av traditionell Hawala utgör en utmaning i sig för svenska myndigheter. Det är svårt att veta hur stor del av Hawala-hanteringen som är illegal och kriminell.

Som Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) konstaterar i en analys från 2020 är det även känt att en strikt reglering av Hawala är förknippad med stora kostnader och risker då remitteringar många gånger svarar mot ett faktiskt humanitärt behov i många utsatta länder.³⁶ Ökad lagstiftning mot terrorism, inte minst regleringar inom den amerikanska bank- och finanssektorn, har föranlett att flera banker med stor utbredning och gränsöverskridande produkter och tjänster gått mot att begränsa möjligheten att föra över pengar genom Hawala, oavsett om det har varit legala eller illegala överföringar. Detta har slagit hårt världen över och även drabbat svenska kunder och aktörer.³⁷

Delar av den svenska icke-vinstdrivande/icke-statliga sektorn vittnar också om denna problematik. Genom ett hårdare regelverk, avseende både arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism, har flera humanitära organisationer drabbats av verksamhetsutövare inom bank och finansiell sektor som tagit en mer restriktiv hållning gällande överföringar till högriskländer.³⁸ Detta kan och har redan inneburit att svenska aktörer som vill föra över medel drivs till oseriösa aktörer och alternativa betalningsförmedlare. Konsekvenserna är oavsiktliga och ibland negativa. Flera exempel påtalas från den ideella sektorn som stängda konton, omfattande krav på dokumentation om pengars ursprung och ändamål problem med överföringar (korrespondentbanker utomlands).

Kurirverksamhet är ett annat sätt att förmedla pengar till terroristorganisationer och innebär att man fysiskt transporterar kontanter över gräns. Detta sker genom mellanhänder i andra länder som misstänks verka för terroristorganisationer i Mellanöstern.

3.5 Finansiering av terrorism – organiserad brottslighet och domar

Personer som misstänks ägna sig åt finansiering av terrorism begår ofta också andra brott. De brottsvinster som genereras misstänks sedan, enskilt eller tillsammans med annat kapital, användas för att finansiera terrorism.

I flera analyser konstateras att finansiering av terrorism många gånger överlappar med annan ekonomisk och organiserad brottslighet. Skattebrott, bokföringsbrott, stöldbrott, bidragsbrott, narkotikabrott, smuggling och illegal handel med tobak och andra varor är exempel på brott som kan finansiera terrorism. Således kan till exempel svarta köp av varor och tjänster få långt större konsekvenser än vad köparen anar. Likaså kan exempelvis de senaste årens ökade arbetskraftsexploatering och utnyttjande av arbetskraftsinvandring bidra till att finansiera terrorism och annan särskilt allvarlig brottslighet. Överlappningarna med annan brottslighet påverkar även domar på området.

I nuläget har Sverige få domar avseende finansiering av terrorism. Att domarna är få kan förklaras på olika sätt, bland annat utmaningar kring bevisvärdering, lagstiftarens krav samt ett möjligt större fokus på prevention än lagföring. I en analys av FOI konstateras att de få domarna följer av att svenska myndigheter – i likhet med flera motsvarande i Europa – lagfört individer för andra brott.³⁹

³⁶ Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Anders Strindberg: *Hawala: En översikt av utmaningen ur terrorfinansieringssynpunkt* (2020-11-09).

³⁷ Ibid.

³⁸ Workshop med Sveriges insamlingsorganisationer: *Kunskapsutbyte om penningtvätt och finansiering av terrorism* (2020-10-21).

³⁹ Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Michael Johnsson: *Effektiviteten i EU:s åtgärder mot terrorfinansiering 2010–2019. Höga kostnader, svårsmätta resultat* (2020-11-09).

Det finns dock två viktiga domar under den bedömda perioden. Dels den dom som avkunnades mot en man, av Högsta domstolen 2019. Han dömdes för att på sitt Facebook-konto ha uppmanat människor att överföra pengar till Jabhat al-Nusra, Islamiska staten och Ahrar al-Sham, för inköp av vapen.⁴⁰ I det andra målet dömde Svea hovrätt tre personer för att ha skickat pengar till IS.⁴¹

3.6 Finansiering av terrorism i ett europeiskt perspektiv

I en nyligen gjord bedömning uppskattas att närmare 1 191 individer ha dömts för terroristbrott i EU under perioden 2015–2018.⁴² Av dessa dömda har 56 individer, cirka 5 procent, åtalats för finansiering av terrorism som primär eller sekundär brottsrubricering. Dessutom har ca 100 personer åtalats i olika rättsprocesser där finansiering av terrorism förekommit, men där andra brottsrubriceringar använts.

Enligt Europol kan pengar som genererats i Europa föras ut från Europa på olika sätt.⁴³ Vanliga modus är Hawala banking, företagsstrukturer och handelstransaktioner samt olika former av penningöverföringar (remittenser). Europol menar att kontantöverföring, penningtjänster och Hawala ofta används i kombination, inte minst för att fördela pengar bland inblandade Hawala-förmedlare.⁴⁴

Vidare konstaterar Europol att enskilda terrorister och små celler, men även personer som reser utomlands för att delta i terroristorganisationer, oftast kan finansiera sig själva och sina aktiviteter genom legitima inkomster eller via bedrägerier och småbrott. Finansiering av större grupper och hierarkiskt strukturerade terroristorganisationer skiljer sig väsentligt från finansiering av terroristattentat och aktiviteter som begås av ensamma aktörer eller små grupper.⁴⁵

Erfarenheter från Europa är att terroristorganisationer behöver ekonomiska medel för att förbereda och begå terroristattentat, men också för att upprätthålla infrastruktur, rekrytering, propaganda och operativ kapacitet. Denna operativa kapacitet kan handla om utbildning, indoktrinering, löner, ekonomisk kompensation till anhöriga och logistik.⁴⁶ Finansieringssyftet är sällan straffbara samtidigt som de största beloppen sannolikt går till denna understödjande verksamhet. Säkerhetspolisens erfarenheter och bedömning är att slutsatser som dras i andra europeiska länder är desamma för Sverige.

3.7 Sammantaget

Penningtvätt handlar om att dölja pengarnas ursprung medan finansiering av terrorism handlar om att dölja vad pengarna ska användas till. Det räcker med små medel för att finansiera terrorism och dessa kan vara insamlade både legalt och illegalt. Insamlingen och överföringen av tillgångarna kan ske snabbt, enkelt och utan större kostnader. Ingen särskild förmåga behövs, men internationella kontakter är en betydelsefull faktor för att nå avsedd destination.

Insamling kan ske på många sätt, bland annat genom frivilliga donationer. Insamling sker via insättning på konton som tillhör privatpersoner, föreningar, stiftelser och företag och kan gå via betalförmedlingsföretag. Förmedling av pengar kan hanteras via registrerade betaltjänstleverantörer, genom betaltjänster tillhandahållna av tillståndsgivna eller registrerade institut som banker, kreditinstitut, och betaltjänstförmedlare, samt också via betaltjänstförmedlare, okända för myndigheter, som exempelvis oregistrerade Hawala-förmedlare.

40 Se Högsta domstolen, dom B5948-17 (2019-11-13).

41 Se Svea hovrätt, dom B3392-19 (2019-06-12).

42 Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Michael Johnsson: *Effektiviteten i EU:s åtgärder mot terroristfinansiering 2010–2019. Höga kostnader, svårsmåttat resultat.* (2020-11-09).

43 European Union terrorism situation and trend report (TE-SAT) 2020 s 24.

www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2020

44 Ibid.

45 Ibid s 22.

46 Ibid.

4 Risk- och konsekvensanalys

I detta kapitel presenteras en riskbedömning avseende penningtvätt och finansiering av terrorism inom ramen för penningtvättslagens tillämpningsområden (PTL). Först redovisas en riskanalys baserat på bedömningar av förekommande hot och sårbarheter för respektive sektor (kap 7). Därefter analyseras och rangordnas de konsekvenser som penningtvätt eller terrorismfinansiering kan ge upphov till i samhället. Kapitlets huvudsakliga observationer är:

- **Högrisksektorer.** Spel, varuhandel och växlingskontor är exempel på sektorer med hög risk för penningtvätt. Hit räknas också bolagsbildare, företagsmäklare och trustförvaltare.
- **Hög hotnivå inom bank.** Bank är den sektor där penningtvätt kan få störst konsekvenser på ett nationellt plan. Bankerna har vidtagit långtgående åtgärder för att minska riskerna, men samtidigt är hotnivån hög då nästan all penningtvätt berör sektorn i något skede.
- **Tilltron till det ekonomiska och juridiska systemet.** Komplexa och storskaliga penningtvättsupplägg kan involvera tjänster hos bland annat redovisningsbolag, revisorer och advokater. Penningtvätt med hjälp av dessa verksamheter kan få betydande konsekvenser för tilltron till det ekonomiska och juridiska systemet.
- **Möjliggörare.** Fastighetsmäklare och oberoende jurister med flera kan vara aktörer som löper risk att utnyttjas som möjliggörare för penningtvätt, vilket kan ge negativa samhällseffekter.
- **Relevanta för finansiering av terrorism.** De sektorer som har bedömts vara relevanta för finansiering av terrorism är banker, betalningsinstitut, betaltjänstförmedlare, konsumentkrediter, övriga finansiella tjänster (virtuella valutor), utgivare av elektroniska pengar, växlingskontor samt spelbolag.

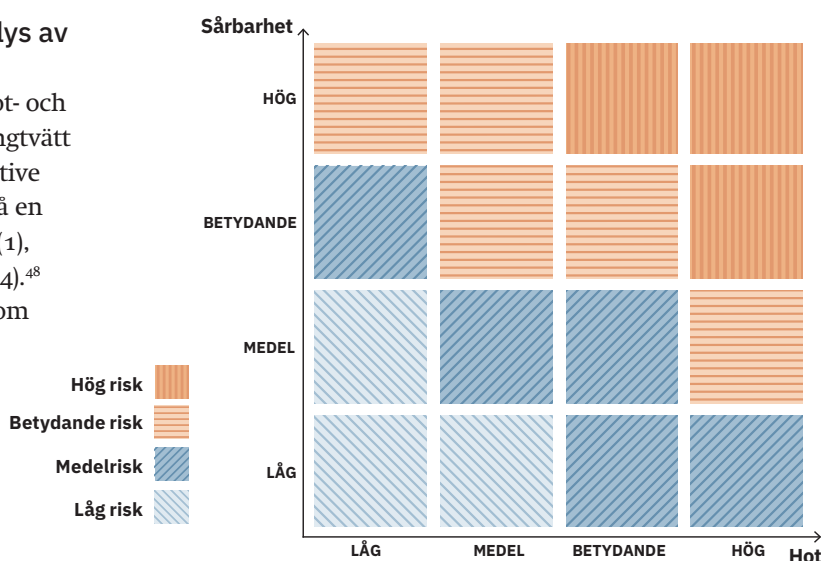
4.1 Sektorsvis risk baserat på hot- och sårbarhetsbedömning

Här intill presenteras en analys av hot och sårbarheter inom enskilda tillsynsområden under penningtvättslagen. Utfallet är särskilt relevant för verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter men även för övriga aktörer inom den svenska penningtvättregimen i stort, då olika aktörer behöver samverka för att sänka risknivån.

Till grund för analysen ligger insamlat underlag avseende perioden 2018–2019 för de sektorer som då omfattades av PTL⁴⁷ Risken för penningtvätt har graderats kvantitativt medan risken för finansiering av terrorism beskrivs kvalitativt för de sektorer där det har bedömts vara relevant.

4.1.1 Kvantitativ sektorsanalys av risken för penningtvätt

Tabell 4.1 visar resultatet av en hot- och sårbarhetsanalys avseende penningtvätt och vilken risk som finns i respektive sektor. Bedömningen har gjorts på en fyrgradig skala med nivåerna låg (1), medel (2), betydande (3) och hög (4).⁴⁸ Resultaten utgår ifrån matrisen som framgår här intill.



⁴⁷ Hot- och sårbarhetsbedömningarna vägs samman till en nivå på risk på det sätt som illustreras i matrisen ovan. Se appendix Process och metod för en utförligare beskrivning.

⁴⁸ Skalan för bedömningen definieras utförligare i appendix Process och metod. Här beskrivs även hur hot- och sårbarhetsbedömningarna vägs samman till en nivå på risk (däribland viktas sårbarheter tyngre än hot).

Varje sektor har bedömts både ifråga om hot och sårbarhet avseende penningtvätt. Hot riktas mot sektorn av aktörer som vill utnyttja den för penningtvätt. Sårbarhet är begränsningar i sektorns förmåga att förhindra penningtvätt. Dessa två faktorer tillsammans avgör sektorns övergripande risknivå. Det innebär till exempel att en hög hotbild kan mildras genom låg sårbarhet, eller att lägre hotbild fortfarande kan vara problematisk om sårbarheten är hög.

Som framgår av tabell 4.1 finns stora skillnader i risknivå. Dock är det ingen av sektorerna i tabellen som hamnar på den lägsta risknivån. *Nivå 1* innebär att kriminella inte använder sektorn för penningtvätt (hot) eller att det råder försumbar risk för penningtvätt på grund av effektiva barriärer och kontrollsystem (sårbarhet).

De olika sektorerna definieras av den punkt i lagstiftningen som verksamheterna lyder under. Indelningen ska alltså inte tolkas som "branscher" utan av den typ av tillstånd eller registrering en viss verksamhetsutövare har. Banker kan till exempel erbjuda tjänster som också ingår i andra finansiella sektorer som betalningsförmedling, bostadskrediter och fondförvaltning. I det fallet räknas dock tjänsterna fortfarande till banksektorn. Indelningen beskrivs närmare i sektorskatalogen (se kapitel 7).⁴⁹

TABELL 4.1

| Resultat av den sektorsvisa analysen avseende risken för penningtvätt för åren 2018–2019 | | | |
|---|------------|------------------|-------------|
| Sektorer under Finansinspektionen | Hot | Sårbarhet | Risk |
| Finansiella institut* | 4 | 3 | 4 |
| Bank- eller finansieringsrörelse | 4 | 2 | 3 |
| Betalningsinstitut | 3 | 3 | 3 |
| Registrerade betaltjänstleverantörer | 3 | 3 | 3 |
| Utgivare av e-pengar | 3 | 3 | 3 |
| Fondförvaltning | 3 | 2 | 2 |
| Värdepappersrörelse | 3 | 2 | 2 |
| Verksamhet med bostadskrediter | 2 | 2 | 2 |
| Verksamhet med konsumentkrediter | 2 | 2 | 2 |
| Försäkringsförmedlare | 2 | 2 | 2 |
| Livförsäkringsrörelse | 2 | 2 | 2 |
| Sektorer under länsstyrelserna | Hot | Sårbarhet | Risk |
| Varuhandlare | 4 | 4 | 4 |
| Bolagsbildare och företagsmäklare | 4 | 3 | 4 |
| Trustförvaltare | 4 | 3 | 4 |
| Oberoende jurister | 3 | 3 | 3 |
| Kontorshotell och postboxföretag | 3 | 3 | 3 |
| Redovisningsbolag | 3 | 3 | 3 |
| Skatterådgivare | 2 | 3 | 3 |
| Pantbanker | 2 | 2 | 2 |
| Sektorer med egna tillsynsorgan | Hot | Sårbarhet | Risk |
| Spelbolag | 4 | 3 | 4 |
| Fastighetsmäklare | 3 | 3 | 3 |
| Revisorer | 3 | 2 | 2 |
| Advokater | 2 | 2 | 2 |

* Jämför lag om valutaväxling och annan finansiell verksamhet där valutaväxling och annan finansiell verksamhet definieras som två olika verksamhetstyper i 1 §. Gemensamma definitionen är *finansiella institut*.

49 I sektorskatalogen ges en mer utförlig bild av hot och sårbarheter samt tänkbara tillvägagångssätt. Där beskrivs också riskerna för finansiering av terrorism för de sektorer där det bedöms vara relevant.

4.1.2 Hög hotnivå för banker och finansiella institut

Bland verksamheter som står under Finansinspektionens tillsyn bedöms hotnivån vara högst för bank och finansiella institut. Bankerna står för den grundläggande finansiella infrastrukturen och i princip alla pengar som tvättas behöver passera banksystemet i något skede. Även sektorn finansiella institut löper stor risk att utnyttjas, framför allt växlingskontoren och den omfattande oreglerade handeln med virtuella valutor. Exempelvis förutsätter narkotikahandeln i Sverige, betraktat som införselland, att vinstpengar kan växlas till andra valutor för att föras över till utlandet och återinvesteras i nya partier.⁵⁰ Virtuella valutor är en förutsättning för narkotikahandel på Darknet och används för att tvätta brottvinster.⁵¹

Till följd av den höga hotnivån har bankerna byggt upp omfattande rutiner och monitorerings-system för att motverka penningtvätt, medan de mindre finansiella aktörerna är sämre rustade rent allmänt. Risker i banksektorn bedöms därför vara *betydande*, och lägre än för finansiella institut där risken klassas som *hög*.

För sektorerna betalningsinstitut, betaltjänstleverantör och utgivare av e-pengar klassas risken för penningtvätt som *betydande*. Hotnivån bedöms vara lägre jämfört med finansiella institut, men tjänsterna är attraktiva för den som vill tvätta pengar. När det gäller e-pengar uppstår riskerna främst till följd av att utländska leverantörer erbjuder tjänster på den svenska marknaden. Detta kan handla om utländska konton eller förbetalda anonyma kort som är lättillgängliga verktyg för penningtvätt.

Bland betaltjänstleverantörerna sker en utveckling mot mer integrerade affärsmodeller. Förutom betalningsförmedling erbjuds även andra tjänster, till exempel att kunna växla till och från virtuella valutor. Detta innebär att befintliga företag inom sektorn ökar sin riskexponering mot andra sektorer, till exempel finansiella institut som anses ha *hög* risk.

Fondförvaltning och värdepappersrörelse kan vara attraktiva för penningtvätt då det är möjligt att motivera transaktioner för stora belopp. Då transaktionerna tar förhållandevis lång tid att genomföra graderas risken dock som *medel*, näst lägsta nivån. Som risknivå *medel* bedöms även sektorerna bostads- och konsumentkrediter, försäkringsförmedlare samt livförsäkringsrörelse.

4.1.3 Stor risk att varuhandeln utnyttjas för penningtvätt

Länsstyrelsernas tillsynsuppdrag omfattar ett antal sektorer inom vitt skilda verksamhetsområden. Bland dessa är varuhandeln den sektor där både hot och sårbarheter bedöms vara störst. Kontantköp av lyxvaror ger kriminella aktörer anonymitet till en viss beloppsgräns och kräver ingen specialistkunskap. Samtidigt bedöms riskmedvetenhet och kunskap om penningtvättslagen generellt sett vara låg bland verksamhetsutövarna. Risker inom varuhandeln klassas därför som *hög*.

Även för sektorerna bolagsbildare och företagsmäklare samt trustförvaltare bedöms risken för penningtvätt vara *hög*. För trustförvaltare handlar risken främst om den stora möjligheten att vara anonym, detta i kombination med tillsynsmyndigheternas begränsade information om verksamhetens utövare i Sverige.⁵² När det gäller bolagsbildare och företagsmäklare bedöms deras tjänster vara intressanta för aktörer i mer avancerade penningtvättsupplägg. De företag som aktörerna får tillgång till kan i förlängningen möjliggöra transaktioner på stora belopp.

Kontorshotell och postboxföretag kan utgöra viktiga pusselbitar i ett penningtvättsupplägg genom att erbjuda till synes legitima företagsadresser. En svårighet för verksamhetsutövare, tillsynsmyndigheter och brottsbekämpande myndigheter är att avgöra vem som faktiskt utnyttjar adresserna. Det innebär en sårbarhet som bidrar till att risken för penningtvätt bedöms vara *betydande*. I mer avancerade och storskaliga upplägg är denna sektor vanligtvis en viktig del.

På risknivån *betydande* hamnar även sektorerna oberoende jurist, skatterådgivare och verksamheter som erbjuder bokförings- och revisionstjänster. Gemensamt för dessa typer av verksamheter är att de på olika sätt kan utnyttjas för att legitimera ett upplägg, även om de inte berörs av transaktionerna. Aktörer som representeras av företrädare uppfattas många gånger som mer seriösa, och kan antas

50 Sedan den 1 januari 2020 är handeln med virtuella valutor registreringspliktig enligt LVA. Denna rapport har, som framgår metod, valt att avgränsa sig till 2018–2019. Vid tiden var därmed denna verksamhet oreglerad enligt lag.

51 Darknet är en del av internet där det ofta krävs särskild programvara för att få åtkomst till webbsidorna.

52 Truster är en konstruktion som inte omfattas av svensk rätt, men det kan finnas utländska trustar med förvaltare eller förmånstagare i Sverige. Utländska trustar kan även äga tillgångar i Sverige, oavsett var förmånstagaren eller förvaltaren finns.

redan ha genomgått kundkännedomskontroller. Detta kan i sin tur leda till att vaksamheten sänks i andra sektorer, och därmed minskad chans till upptäckt i andra delar av penningtvättskedjan.

Pantbanker är en sektor som kan utnyttjas av kriminella för att tvätta brottsvinster på grund av kontanthantering. Men också den pantsatta tillgången kan vara en brottsvinst. Jämfört med varuhandeln bedöms riskmedvetenhet och kunskap om penningtvättslagen vara relativt god. Risken i sektorn graderas därför till nivå *medel*.

4.1.4 Spel – en högrisksektor

Spelbolag och fastighetsmäklare riskerar att utnyttjas för penningtvätt utan att varken de själva eller bankerna upptäcker det. Ur bankernas synvinkel kan en utbetalning från sektorerna ha en skenbart legitim förklaring, exempelvis en spelvinst eller handpenning för en fastighetsaffär. Verksamhetsutövarnas tillgång till information om själva transaktionerna är ofta begränsad, vilket försvårar bedömning av pengarnas ursprung. På spelmarknaden bedöms hotnivån vara allra högst på grund av hög tillgänglighet samt möjligheten att omsätta relativt stora belopp och på kort tid. Fastighetsmäklar-sektorn är också attraktiv, men utnyttjas sannolikt i mindre omfattning. Därför graderas risken som *betydande*.

4.1.5 Möjliggörare

Revisorer och advokater kan utnyttjas som möjliggörare då deras tjänster kan ge en kvalitetsstämpel på finansiella rapporter eller transaktioner som ingår i ett affärsupplägg. Detta innebär att sektorerna kan utnyttjas som dörröppnare och ge annars suspekta upplägg en synbar legitimitet. Verksamhetsutövarna vidtar dock generellt sett grundliga kundkännedomsåtgärder, vilket minskar sårbarheten. Risken att sektorerna utnyttjas för penningtvätt har bedömts till nivån *medel*.

4.1.6 Sektorsbedömning avseende finansiering av terrorism

Banker, betalningsinstitut samt betaltjänstförmedlare är de sektorer där finansiering av terrorism anses förekomma i störst utsträckning. Detta beror till stor del på sektorernas storlek och lättillgänglighet men även att deras tjänster lämpar sig för syftet.

Den avgörande risken för sektorer att användas i syfte för finansiering av terrorism bedöms grunda sig på samma faktorer som för penningtvätt. Samma förutsättningar gäller beträffande kontrollmekanismer inom respektive sektor, dock är kunskapen generellt sett lägre om terrorismfinansieringsupplägg vilket påverkar risken att upptäckas samt träffsäkerheten i rapporteringen. Det faktum att de allra flesta transaktioner hanteras i banksektorn – i något skede – spelar roll även vad gäller risken för finansiering av terrorism. Upptäcktsrisken påverkas ytterligare av svårigheten att hitta unika riskindikatorer för terrorismfinansiering.

Finansiering av terrorism bedöms även förekomma i sektorerna utgivare av elektroniska pengar och konsumentkrediter, men i mindre omfattning jämfört med sektorerna ovan. Tjänsterna är attraktiva för den som vill genomföra terrorismfinansiering, men användningen sker i lägre omfattning på grund av sektorernas storlek jämfört med banker, betalningsinstitut och betaltjänstförmedlare. Det krävs också viss kunskap för att kunna använda tjänsterna hos utländska utgivare av e-pengar. Dessutom krävs kunskap och förmåga för att kunna utnyttja kreditgivningssystemet på felaktiga grunder. Men även om konsumentkreditsektorn, bank (blancolån) och finansieringssektorn utnyttjas i låg omfattning kan enstaka fall få märkbara konsekvenser, då relativt små belopp räcker för att göra stor skada.

Finansiering av terrorism bedöms även förekomma på den svenska spelmarknaden samt i finansiella institut genom användning av växlingskontor och den omfattande oreglerade handeln med virtuella valutor. I vilken omfattning är dock svårt att uppskatta.

Att virtuella valutor används i syfte att finansiera terrorism indikeras främst i underrättelseinformation och i inrapportering till Fipo. Användandet bedöms inte vara utbrett men hur stor omfattningen är svårt att bedöma. Att virtuella valutor lämpar sig väl för att föra ut pengar anonymt talar för att kanalen sannolikt används.

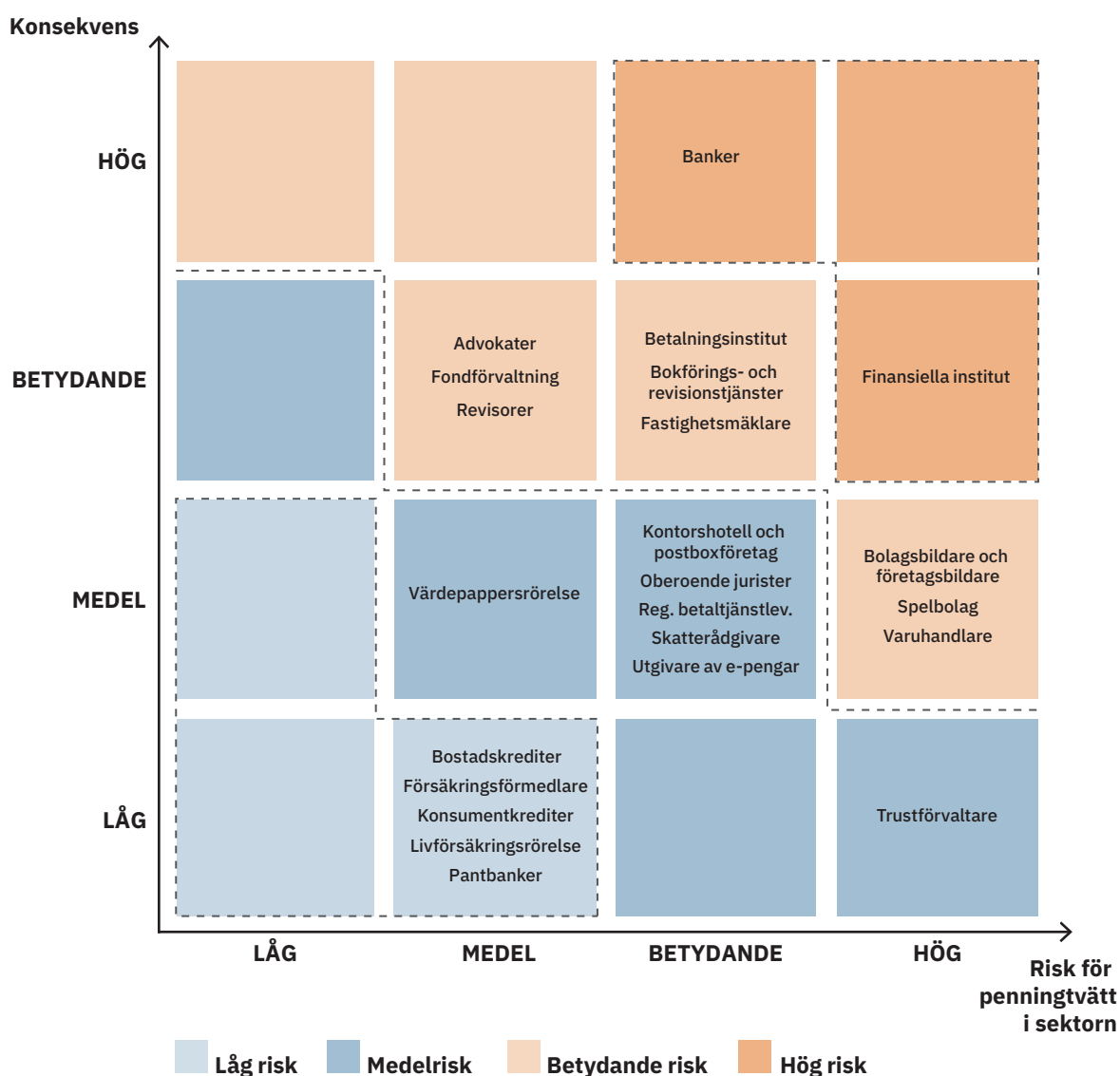
Den svenska spelmarknaden nämns även i sammanhanget med tanke på möjligheten till både utlandstransaktioner och anonymitet, till exempel med hjälp av målvakter. Det finns underrättelseinformation om att spelkonton används av aktörer för terrorismfinansiering, men inte heller här går omfattningen att bedöma.

4.2 Konsekvenser av penningtvätt i ett nationellt perspektiv

För att kunna skapa en bild på nationell nivå har hot- och sårbarhetsanalysen kompletterats med en bedömning av vilka samhällskonsekvenser som penningtvätt kan ge i respektive sektor. I detta avsnitt beskrivs hur risken i de enskilda sektorerna bidrar till den nationella riskbilden. Hög risk behöver inte nödvändigtvis innebära stor påverkan i ett nationellt perspektiv.

Konsekvensbedömningen baseras på sektorns storlek och vilken funktion som sektorn kan fylla i en storskalig penningtvätt. Bedömningen har också beaktat vilka effekter penningtvätten kan få för samhället i övrigt. Det kan till exempel gälla effekter på finansiell stabilitet, tilltron till det ekonomiska och juridiska systemet eller påverkan på marknadspriser. Matris 4.1 illustrerar hur de olika sektorerna bidrar till den nationella riskbilden. Risken för penningtvätt i de enskilda sektorerna ställs här i relation till konsekvensen av att penningtvätt förekommer i sektorn (utan inbördes rangordning inom respektive ruta).

MATRIS 4.1
Konsekvenser av penningtvätt på nationell nivå (bedömning av åren 2018–2019)



4.2.1 Penningtvätt genom banksektorn riskerar att få störst konsekvenser

Bank är den sektor där penningtvätt riskerar att få störst samhällskonsekvenser. Den svenska banksektorn är förhållandevis stor, inte bara jämfört med övriga sektorer utan också med internationella mått mätt. Stora transaktionsvolymerna och det faktum att i princip alla former av penningtvättsupplägg – i något skede – passerar bankerna, innebär att risken betraktas som hög ur ett nationellt perspektiv. Penningtvätt i sektorn riskerar att påverka förtroendet för det finansiella systemet och skada Sveriges anseende internationellt.

Finansiella institut är också en sektor som bedöms vara förknippad med omfattande risk på ett nationellt plan. De negativa samhällseffekterna anses visserligen vara väsentligt mindre jämfört med bankernas, men å andra sidan har risken för penningtvätt klassats *hög*.

Resterande finansiella verksamheter har relativt sett mindre betydelse för den nationella riskbilden. Betalningsinstitut och fondbolag är de sektorer som bedöms bidra till en betydande risk på nationell nivå. För värdepappersbolag, betaltjänstförmedlare och utgivare av e-pengar bedöms konsekvenserna vara mer begränsade och sektorerna klassas därför som *medel* i den nationella riskbilden.

De finansiella sektorer där penningtvätt bedöms få minst påverkan ur ett nationellt perspektiv är försäkringsförmedling och livförsäkringsbolag samt bostads- och konsumentkreditföretag. Värt att notera är att merparten av bostads- och konsumentkrediter ges av bankerna. Sektorerna här omfattar enbart de bolag som faller under den specifika kategorin i lagstiftningen, men som alltså har en relativt liten marknadsandel i utgivningen av sådana lån (se även sektorskatalogen).

Risk i icke-finansiella sektorer. I hot- och sårbarhetsanalysen (föregående avsnitt) identifieras varuhandel som en högrisksektor när det gäller penningtvätt. Sektorn är den enda som graderas till den högsta nivån avseende både hot och sårbarheter. Ur ett nationellt perspektiv klassas risknivån i sektorn emellertid endast som *betydande*. En viktig förklaring till det är att kontantanvändningen i Sverige är bland den lägsta i världen, vilket begränsar riskerna på sammanräknad nivå. Sannolikheten bedöms också vara liten för att det ska uppstå negativa effekter på samhället i övrigt om det uppdragas att en eller flera verksamhetsutövare utnyttjats eller bidragit till penningtvätt.

Det finns även andra verksamheter utanför den finansiella sektorn som påverkar risken på nationell nivå. Hit hör spelbolag och fastighetsmäklare. Dessa sektorer omsätter relativt höga belopp och storskalig penningtvätt bedöms ha märkbar effekt på samhället. Om fastighetsmäklare utnyttjas som möjliggörare kan kriminella tillgodogöra sig sina brottvinster i form av bostäder. Omfattande fastighetsköp för svarta pengar skulle också kunna påverka marknadsprissättningen i ett område. Penningtvätt i spelsektorn får sannolikt mindre konsekvenser för samhället i stort, men där bedöms istället risken vara högre att den kan ske.

Bokförings- och revisionstjänster, revisorer och advokater är också sektorer som hamnar på nivån *betydande* i den sammanvägda, nationella riskbedömningen. Trots omfattande åtgärder för kundkännedom kan penningtvätt förekomma som är svåra för verksamhetsutövarna att upptäcka.⁵³ Det kan till exempel krävas kännedom om kundernas kunder, eller vetskap om vilken aktör som ytterst ligger bakom komplicerade och gränsöverskridande upplägg.

Om stora penningtvättsbelopp skulle förekomma, bedöms konsekvenserna bli betydande. Sektorerna har en central roll i det ekonomiska systemet, inte minst när det gäller att förhindra ekonomisk brottslighet. Penningtvätt i dessa sektorer riskerar därför att skada förtroendet för hela systemet, inte bara för en enskild verksamhetsutövare eller branscher.

Bolagsbildare och företagsmäklare är verksamheter där risken att utnyttjas för penningtvätt har graderats som hög. Dock har sektorn inte samma systemtunga betydelse som exempelvis revisorer och advokater. Därför anses också konsekvenserna av eventuell penningtvätt bli mindre. Den sammantagna bedömningen är att penningtvätt inom dessa sektorer har *betydande* påverkan på nationell nivå.

53 I denna kontext bör noteras att verksamheter som erbjuder bokförings- och revisionstjänster generellt sett inte vidtar omfattande åtgärder för kundkännedom.

4.2.2 Penningtvätt via mindre sektorer får begränsad samhällspåverkan

Oberoende jurister och skatterådgivare kan utnyttjas på samma sätt som revisorer och advokater för att ge legitimitet åt transaktioner och affärsupplägg. Sektorn kan också utnyttjas av möjliggörare, men konsekvensen bedöms dock vara mindre. Detta beror dels på att omsättningen hos kunderna ofta är lägre, dels på att oberoende jurister och skatterådgivare inte har en lika central roll i det ekonomiska och juridiska systemet. På nationell nivå klassas dessa sektorer därför som *medel*, trots att risken bedöms vara betydande för att sektorerna utnyttjas för penningtvätt.

På samma nivå hamnar kontorshotell och postboxföretag. Sådana tjänster kan utgöra länkar i en penningtvättskedja genom att erbjuda till synes legitima företagsadresser. Även här bedöms risken för penningtvätt vara betydande, men då sektorn är förhållandevis liten bedöms samhällskonsekvenserna vara begränsade.

Risken för att trustar utnyttjas för penningtvätt klassas visserligen som *hög* men då en trust inte är en konstruktion som omfattas av svensk rätt bedöms samhällskonsekvensen av eventuell penningtvätt vara begränsad. Därför klassas sektorn endast som *medel* i den nationella riskbilden.

Få pantbanker och låga transaktionsbelopp gör att sektorn inte lämpar sig för penningtvätt i någon större omfattning. Konsekvenserna av eventuell penningtvätt bedöms därför som relativt små nationellt sett och pantbankernas verksamhet hamnar på nivån *låg* i den övergripande riskbilden. Detsamma gäller sektorer som försäkringsförmedling, livförsäkringsbolag samt bostads- och konsumentkreditföretag.

4.3 Konsekvenser av finansiering av terrorism i ett nationellt perspektiv

Beträffande terrorismfinansiering gäller samma principer för konsekvensbedömningen som för penningtvätt, även om riskerna inte har graderats *kvantitativt*. Det finns några avgörande skillnader som påverkar bedömningen i sin helhet. När det gäller volymer är finansiering av terrorism i förhållande till penningtvätt obetydlig. Därför utgör det inget hot mot det ekonomiska systemet på det sätt som penningtvätt kan göra. Däremot riskerar det att skada förtroendet för det finansiella systemet och att påverka Sveriges anseende internationellt. Den yttersta konsekvensen av genomförd terrorismfinansiering är ett genomfört terrorattentat.

Bank är också den sektor där konsekvensen av terrorismfinansiering bedöms vara störst. Finansiering av terrorism är mindre omfattande än penningtvätt men kan ändå leda till skadat förtroende för den svenska finanssektorn, både inom och utanför landets gränser. Vidare, Finansiella institut är en sektor som bedöms vara förknippad med omfattande risk på ett nationellt plan. De negativa samhällseffekterna anses visserligen vara väsentligt mindre jämfört med bankernas, men å andra sidan har risken för penningtvätt klassats *hög*. Sett till att den faktiska omfattningen av terrorismfinansiering är svår att uppskatta, blir även konsekvensbedömningen osäker. Men då stora summor pengar kan hanteras snabbt och anonymt över nationsgränser genom handel med virtuella valutor, gör det att finansiering av terrorism kan få betydande konsekvenser ur ett samhällsperspektiv.

Vidare bedöms konsekvenserna ur ett samhällsperspektiv vara allvarligare jämfört med penningtvätt i de fall då betalningsinstitut, betaltjänstförmedlare och utgivare av elektroniska pengar används i terrorismfinansieringssyfte. En orsak är att även en liten summa pengar som transfereras till ett annat land kan ha en stor effekt för finansiering av terrorism.

5 Övriga risker

I detta kapitel beskrivs de risker som identifierats under processen med riskbedömningen och som behöver ges en egen uppmärksamhet. Riskerna som presenteras här omfattar de upplägg som ofta tenderar att sträcka sig över flera enskilda sektorer under PTL och som kan vara svåra att identifiera för verksamhetsutövare inom enskilda sektorer. Särskild uppmärksamhet riktas mot verksamheter som inte omfattas av penningtvättslagen, risker kopplade till juridiska personer, samt utmaningar som är kopplade till stiftelseverksamhet i Sverige. Därutöver uppmärksammas i detta kapitel även de negativa konsekvenser som kan uppstå för delar av den ideella sektorn till följd av verksamhetsutövarers ibland hårda tolkning av penningtvättsregelverket. Kapitlets huvudsakliga observationer är:

- **Komplexa upplägg:** I 2019 års riskbedömning uppmärksammades problematiken med komplexa penningtvättsupplägg. Detta är alltjämt ett problem. Verksamhetsutövare har svårt att upptäcka systematiska eller organiserade upplägg där en juridisk person används som brottsverktyg i flera olika sektorer eller utnyttjar flera olika verksamhetsutövare.⁵⁴
- **Sektorer som förbises.** Det finns sektorer som inte omfattas av penningtvättslagen trots att verksamheten i många avseenden liknar verksamheter och sektorer som omfattas av lagen. Exempelvis omfattas kontanta köp av varor över 5 000 EUR av penningtvättslagen men inte kontanta köp av tjänster.
- **Falska identiteter.** Aktiebolag och andra juridiska personer används som brottsverktyg för olika typer av brottsupplägg som innefattar till exempel penningtvätt, där företrädarna för företagen ofta använder sig av kapade, falska eller utnyttjade identiteter.
- **Stiftelser.** Stiftelser används som brottsverktyg och som ett led i penningtvätt och finansiering av terrorism. Relevanta och aktuella uppgifter är inte lättillgängliga vilket försvårar brottsbekämpande myndigheters arbete.
- **Insamlingssektorn.** Det finns områden som omfattas av penningtvättslagen – till exempel insamlingssektorn – där hårt tolkade regelverk om misstänkta transaktioner inneburit negativa konsekvenser för enskilda aktörer trots legitima syften.

5.1 Komplexa upplägg

Rapportens utgångspunkt är riskbedömning av enskilda sektorer. Samtidigt är det vanligt förekommande med brottsupplägg som spänner över flera sektorer. Detta innebär att verksamhetsutövare som bara ser en del av ett upplägg riskerar att inte upptäcka penningtvätt. Samma sak kan gälla inom en och samma sektor men där fler verksamhetsutövare är involverade.

Verksamhetsutövare kan till exempel ha svårt att upptäcka systematiska eller organiserade upplägg där en juridisk person används som brottsverktyg i flera olika sektorer eller utnyttjar flera olika verksamhetsutövare.⁵⁵ Motsvarande gäller upplägg där kapade, falska eller utnyttjade identiteter används systematiskt och som kan vara svårupptäckta för enskilda verksamhetsutövare.⁵⁶

På samma sätt som juridiska personer utnyttjas i penningtvätts syfte används de också medvetet i upplägg för terrorismfinansiering, men utan att vara direktlänk i en transaktionskedja. Det kan handla om legitima företag, stiftelser och ekonomiska föreningar som på olika sätt stödjer en radikaliserande verksamhet eller verksamhet som inte direkt – men i förlängningen – kan ligga till grund för finansiering av terrorism.

54 Frågan om komplexa upplägg togs även upp i föregående nationella riskbedömning av penningtvätt.

55 Företag och andra juridiska personer är verktyg vid olika former av brottsupplägg, exempelvis penningtvättsbrott. Se bland annat Brå: *Administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet Del 1: Tillstånd att bedriva verksamhet* (2015:15) samt Brå: *Kriminell infiltration av företag* (2016:10).

56 Jämför diskussionen inom EU för en övergripande europeisk tillsynsmyndighet: www.eba.europa.eu/eba-calls-eu-commission-establish-single-rulebook-fighting-money-laundering-and-terrorist-financing (hämtad 2021-01-19).

Kunskapen hos verksamhetsutövare behöver därför stärkas i syfte att ge dessa möjligheter att upptäcka mer komplexa sektorsöverskridande brottsupplägg. En viktig del kan här vara att involvera fler myndigheter för att upptäcka misstänkta penningtvättsupplägg.

Juridiska personer som systematiskt används som brottsverktyg kan upptäckas genom olika myndigheters kontrollverksamhet (exempelvis Bolagsverket och Skatteverket). Genom exempelvis tydligare inriktning i myndigheters regleringsbrev om hur förmågan att bekämpa komplexa penningtvättsupplägg kan omhändertas på ett tydligare sätt, kan den svenska regimen sannolikt bli mer effektiv.

5.2 Verksamheter som inte omfattas av penningtvättslagen

Penningtvättslagens sektoriella indelning anger utförligt vilka verksamhetsutövare som omfattas.^{57 58} Med detta följer att det finns flera verksamheter som hamnar utanför PTL och därmed även denna riskbedömning. Verksamhetsutövare i sektorer som faller utanför PTL har heller ingen skyldighet att vidta kundkännedomåtgärder eller rapportera misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism. Vissa av dem har dock sannolikt tillgång till information som skulle göra det möjligt för dem att upptäcka misstänkta transaktioner eller aktiviteter. Det rör exempelvis elektroniska id-tjänster, elektroniska överföringstjänster och gireringstjänster, varuhandel med kryptovalutor och vissa verksamheter inom fintech-sektorn. Det kan konstateras att kontanthandel med tjänster inte heller omfattas av PTL trots att förutsättningar inte skiljer sig nämnvärt jämfört med kontanthandel med varor vilket omfattas av lagen. Se vidare i kap 6, riskreducerande åtgärder.

5.3 Stiftelser

Ett annat riskområde som utgör en särskild utmaning i Sverige är stiftelseverksamhet. Stiftelser omfattas inte av penningtvättslagen i egenskap av juridisk person, men kan däremot omfattas om den har verksamhet inom någon av penningtvättslagens sektorer. Få stiftelser bedriver dock den typ av verksamheter som lagen tar sikte på. Däremot omfattas stiftelser som bedriver penninginsamling för vissa ändamål av den så kallade frågerätten (4 kap 6 § penningtvättslagen).⁵⁹ Med detta avses att lämna alla uppgifter som behövs på begäran av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen. Skälet är att insamlingsverksamhet är sårbar för att utnyttjas för finansiering av terrorism.

Brottsbekämpande myndigheter har uppmärksammat att stiftelser används som brottsverktyg och som ett led i penningtvätt och finansiering av terrorism. En av de brottsbekämpande myndigheternas utmaningar är därför att snabbt och enkelt kunna erhålla relevant och aktuell information om stiftelsen och dess företrädare.

Länsstyrelserna ansvarar för en regional registrering av stiftelser inom sina tillsynsområden. Registrering i länsstyrelsernas register innebär dock inte att stiftelsen erhåller rättskapacitet, det har den redan gjort vid tidpunkten för bildandet. Detta avspeglar sig också i stiftelseregistret som inte i någon del är konstituerande. Registrets omfattning är begränsad och tillhandahåller inte stiftelsernas urkunder, datum för bildande, datum för styrelseledamöternas in- och utträde samt årsredovisningar som bolagsregistret gör.⁶⁰ Att registret inte är konstituerande – och med säkerhet slår fast vem som är ansvarig – kan också innebära en sämre efterlevnad i att rapportera ändringar till registret. Tillgängligheten till relevanta och aktuella uppgifter om stiftelserna försvårar i sin tur brottsbekämpande myndigheters arbete.

Det finns också en risk för att stiftelser i större utsträckning kan utnyttjas som brottsverktyg i de fall då andra associationsformer erbjuder mindre möjligheter till anonymitet och är strängare reglerade. Som exempel kan nämnas att det i 9 kap 42 § aktiebolagslagen (2005:551) finns skyldighet för en bolagsrevisor att vid misstanke om brottslighet anmäla detta till åklagare och underrätta styrelsen. Motsvarande bestämmelser saknas i stiftelselagen.

57 Advokater och oberoende jurister omfattas endast av PTL beträffande vissa specifika juridiska tjänster.

58 Verksamhetsutövare i en sektor som anges i PTL ska anmäla detta till ansvarig tillsynsmyndighet, och om så krävs få tillstånd. Länsstyrelsernas sektorer ska själva anmäla sig till Bolagsverkets register mot penningtvätt (detta gäller alla sektorer under länsstyrelsernas tillsyn utom sektorn *Pantbank* som först efter tillstånd från länsstyrelserna får bedrivas).

59 Insamlingsstiftelser är skyldiga att svara men kan i dagsläget underlåta att göra det utan konsekvenser.

60 Uppgifterna finns dock tillgängliga hos länsstyrelserna även om de inte innefattas i vad som ska registreras.

Riskerna med stiftelser kan minskas genom ökad kunskap och effektivare informationsutbyte mellan berörda myndigheter.

5.4 Insamlingssektorn och den icke-vinstdrivande sektorn

Utöver penningtvättslagens tillämpningsområden finns flera andra områden som potentiellt kan utsättas för penningtvätt och finansiering av terrorism och som inte tagits med i sektorsbedömningen. Internationella observationer som FATF pekar på är att insamlingssektorn många gånger drar till sig kriminella aktörer både i syfte för penningtvätt- och terrorismfinansiering. Organisationer kan utnyttjas medvetet eller omedvetet. Även i svensk kontext finns erfarenheter som pekar på att svenska insamlingsorganisationer kan vara riskutsatta, framför allt när det gäller finansiering av terrorism, se bland annat avsnitt 3.3.

Inom detta område finns det även utmaningar vilket uppmärksammats alltmer på senare år. Flera insamlingsorganisationer i Sverige och Europa upplever en form av stigmatisering när de behöver överföra pengar till högriskländer. Trots många gånger omfattande dokumentering har organisationer blivit misstänkliggjorda för att hantera illegala medel. Det finns återkommande exempel på organisationer som fått bankkonton stängda då bankerna inte har ansett att de kan redovisa för användnings syftet i mottagarlandet, detta trots att organisationerna själva gjort omfattande kravställningar på sina verksamheter. Denna utmaning riskerar att driva verksamhet från etablerade överföringskanaler till andra högriskkanaler.

Förutom att flera insamlingsorganisationer har utmaningar på det nationella planet menar företrädare för insamlingssektorn att det även förekommer utmaningar kring korrespondentbanker. Medan en del banker ger grönt ljus åt överföringar så stoppas överföringen ibland av andra korrespondentbanker, där kraven på information om till exempel pengars ursprung och ändamål är ännu högre.

Avslutningsvis har det under processen med riskbedömningen framkommit att en del insamlingsorganisationer efterfrågat en kvalitetskod för etablerade och betrodda organisationer så att det blir enklare att föra över pengar till verksamheter i exempelvis högriskländer. Förutom en tydligare förståelse kring pengars ursprung, vill allt fler insamlingsorganisationer ha en tydligare vägledning kring ansvaret för att redovisa vart pengarna tar vägen. Delar av den ideella sektorn efterfrågar också en dialog med relevanta myndigheter för hur de på ett bättre sätt kan arbeta riskbaserat. Det bör noteras att det inte bara är insamlingsverksamhet som drabbas av problematiken ovan. Spelbolag och betaltjänstförmedlare är exempel på andra verksamheter med vilka bankerna kan välja att avsluta enskilda kundrelationer där det vägs in att de generellt är förknippade med hög risk.

5.5 Privat – offentlig samverkan

För att kunna möta nya risker och exempelvis öka inrapporteringen till Fipo behövs ett proaktivt arbete mellan det offentliga och det privata. Då verksamhetsutövarna har kunskap om nya risker och modus skapar detta grunden till ett bättre riskbaserat förhållningssätt och därmed en förmåga att upptäcka misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism.

För att stärka det privat-offentliga samarbetet krävs att information delas inom den svenska regimen. Från statliga aktörer behöver både operativ och strategisk information delas, och på samma sätt behöver privata aktörer vara vaksamma och rapportera in information till relevanta myndigheter. På senare år har flera samarbeten vuxit fram som visat sig vara effektiva, exempelvis SAMLIT.⁶¹ Ett annat sätt är att skapa plattformar där tillsynsmyndigheter och rättsvårdande myndigheter kan delta i branschforum i syfte att öka kunskapen om hur verksamhetsutövarnas affärer och transaktioner bedrivs. För att stärka verksamhetsutövarnas förmåga att identifiera och rapportera penningtvätt samt finansiering av terrorism, efterfrågar verksamhetsutövarna att tillsynsmyndigheterna är transparenta i sina bedömningar.

61 Genom initiativet SAMLIT (Swedish Anti-Money Laundering Intelligence Task Force) samverkar Polismyndigheten och de fem största bankerna i Sverige: Danske Bank, Handelsbanken, Nordea, SEB och Swedbank. Även Svenska Bankföreningen deltar i initiativet. Tidigare skedde informationsutbytet mellan varje enskild bank och Polismyndigheten, och genom penningtvättslagen har polisen rätt att begära ut information. För att stärka bekämpandet av penningtvätt träffar nu de deltagande bankerna gemensamt polisens underrättelseenhet på nationella operativa avdelningen (Noa) för att dela information om exempelvis nya tillvägagångssätt, brottstyper eller andra mönster som gemensamt kunnat identifieras.

Detta skulle skapa en ökad förutsägbarhet för verksamhetsutövarna att kunna leva upp till de förväntningar som finns.

5.6 Sammantaget

Verksamhetsutövarna har begränsade möjligheter att upptäcka, förhindra och bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism då penningtvättsupplägg ofta omfattar flera sektorer och verksamhetsutövare. Det finns verksamhetsutövare som är förpliktigade att rapportera i enlighet med penningtvättslagen, medan andra aktörer med likartade verksamheter inte omfattas av rapporteringsskyldigheten. Detta utgör en risk och i denna kontext finns en särskild utmaning kring juridiska personer. Då utövarna enbart ser sin egen verksamhet är det svårt att upptäcka systematiska eller organiserade upplägg där en juridisk person används som brottsverktyg, i flera olika sektorer.

Vidare konstateras att stiftelseregistrets omfattning och innehåll är begränsad. Även kunskapen om stiftelser i Sverige är låg. Tillgängligheten till relevanta och aktuella uppgifter begränsar och försvårar brottsbekämpande myndigheters arbete.

Avslutningsvis omnämns också behovet av att se över hur delar av civilsamhället påverkas av verksamhetsutövarns ”riskaptit” då flera organisationer (exempelvis insamlingsverksamheter) arbetar med högriskjurisdiktioner. Detta är särskilt viktigt att uppmärksamma då den ideella sektorn utgör en viktig del i ett demokratiskt samhälle.

Insamlingssektorn pekar på flera oavsiktliga konsekvenser och hur regleringen kan slå.

6 Riskreducerande åtgärder

Sverige har goda möjligheter att förebygga och bekämpa risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. Kunskap, regelverk, förmåga och organisation är på plats eller utvecklas, något som bland annat har bekräftats internationellt. Samtidigt utvecklar kriminella aktörer ständigt nya upplägg och skapar därmed nya förutsättningar att begå brott.

För att möta hot och reducera sårbarheter behövs handling. I denna riskbedömning är flera risker för penningtvätt och finansiering av terrorism identifierade, där just handling krävs. Nedan följer elva förslag på riskreducerande åtgärder:⁶²

1. Stärka verkligt huvudmannaskap

EU:s fjärde penningtvättsdirektiv ställer krav på att medlemsstaterna ska upprätthålla register över uppgifter om juridiska personers huvudmän. Den 1 augusti 2017 trädde *lagen om registrering av verkliga huvudmän* i kraft och den 1 september samma år började Bolagsverket föra register. Detta syftar till att offentliggöra vilka fysiska personer som har kontroll över företag och andra juridiska personer. Registret ska också underlätta verksamhetsutövarnas skyldighet att skaffa sig kännedom om sina kunder. Informationen i registret ska göra det svårare att utöva penningtvätt och finansiering av terrorism.

Förslag:

Bolagsverket har i olika rapporter redovisat förslag till förändringar av gällande lagstiftning för att ytterligare skärpa samhällets förmåga att förebygga brottslighet.

- Verklig huvudman ska anmälas samtidigt som anmälan om nyregistrering av ett företag eller annan juridisk person.
- Utländska fysiska personer ska styrka sin identitet genom att bifoga bestyrkt kopia av pass.
- Förtydliga lagstiftningen på vissa punkter för att underlätta både för anmälare och för verksamhetsutövare.
- Det saknas en sekretessbrytande regel när verksamhetsutövare, exempelvis banker, ska anmäla felaktiga uppgifter i registret över verkliga huvudmän till Bolagsverket. En sådan regel bör införas så att anmälan kan innehålla detaljerade uppgifter om vad som är felaktigt i syfte att höja kvaliteten i registret. Möjligheten att utdöma vite bör kompletteras med möjligheten att besluta om tvångslikvidation eller avregistrering.
- Uppgifterna i *registret över verkliga huvudmän* ska bekräftas av den juridiska personen en gång om året.

2. Inför periodisk rapporteringsplikt för länsstyrelsernas och Spelinspektionens tillsynsobjekt

Analyserna av hot och sårbarheter under länsstyrelsernas tillsynsansvar pekar på att verksamhetsutövarnas kunskapsnivå generellt sett är låg om regelverket för penningtvätt. Med en periodisk rapportering skulle kunskapen och medvetenheten om penningtvättslagen öka hos verksamhetsutövarna. Åtgärden, även om den skulle vara resurskrävande, skulle också ge en registervårdande effekt eftersom länsstyrelserna då kan fänga upp verksamhetsutövare kontinuerligt som inte längre omfattas av lagstiftningen.

Länsstyrelserna har även begränsat med information om verksamhetsutövare (vilket bland annat identifieras i sektorskatalogen). För att kunna bedriva en effektiv riskbaserad tillsyn behöver länsstyrelserna ha tillgång till aktuell och relevant information från verksamhetsutövare som faller under deras tillsyn.

Spelinspektionen har idag möjlighet att begära in de uppgifter och handlingar som behövs för penningtvättstillsyn i enlighet med spellagen (18 kap 4§) (2018:1138). Uppgifter som är nödvändiga

⁶² Under arbetet med riskbedömningen har ytterligare riskreducerande åtgärder identifierats, åtgärder som Samordningsfunktionen kommer att följa upp internt.

för en riskklassificering begärs också in baserat på nämnda bestämmelse i och med att riskklassificeringen i sin tur ligger till grund för tillsynen. Det saknas dock tydligt lagstöd för att regelbundet begära in sådana uppgifter från verksamhetsutövarna. En periodisk rapportering till myndigheten skulle innebära att avståndet mellan myndigheten och tillsynsobjekten minskar i dessa frågor och ökad löpande självkontroll bland verksamhetsutövarna. Till exempel genom att bolagen regelbundet får svara på frågor om förekomsten av styrande dokument och när dessa senast uppdaterats. Sammantaget skulle detta bidra till en mer effektiv tillsyn där myndigheten snabbt kan ingripa om ett tillsynsobjekt uppenbart inte följer lagstiftningen.

Förslag:

- Inför periodisk rapportering för verksamhetsutövare som står under länsstyrelsernas tillsyn. Tillägg i penningtvättslagen skulle ge länsstyrelserna samma bemyndigande som Finansinspektionen har i penningtvättslagen (8 kap 1 § p 21). Detta skulle ge dem tillgång till aktuell och relevant information från verksamhetsutövare som faller under deras tillsyn.
- Inför periodisk rapportering för verksamhetsutövare som står under spelinspektionens tillsyn genom bemyndigande i penningtvättslagen (8 kap 1 §).

3. Bolagsverkets register mot penningtvätt

Analysen pekar på att det finns brister i Bolagsverkets register över de verksamhetsutövare som omfattas, vilket försvårar tillsyn för länsstyrelserna. Därför finns behov av ett utökat uppdrag för Bolagsverket att verifiera och uppdatera registerdata.⁶³ Idag ”smittar” inte alla ändringar i Bolagsverkets näringslivsregister, till registret mot penningtvätt. Om en verksamhetsutövare i Bolagsverkets register avregistreras sker det även i registret mot penningtvätt.

Verksamhetsutövaren ansvarar dock för att uppdatera uppgifterna i registret. Det innebär att det finns verksamheter som upphört och har gjort en avregistrering av verksamheten hos Bolagsverket, men finns kvar i registret mot penningtvätt. Bolagsverket bör också kunna pröva en avregistrering av en verksamhet som enligt SNI-kod omfattas av registrering. En förväntad effekt med förslaget är ett bättre penningtvättsregister där alla uppgifter är aktuella.

Förslag:

- Utöka uppdraget för Bolagsverket att verifiera och uppdatera data i penningtvättsregistret. Förslaget skulle minska den administrativa bördan och det merarbete som länsstyrelserna får på grund av att ärenden startas för verksamhetsutövare som inte längre omfattas av lagstiftningen.

4. Krav på registrering i goAML för verksamheter som finns i Bolagsverkets register mot penningtvätt

Krav på att verksamhetsutövare som är registrerade i registret mot penningtvätt även registrerar sig i Finanspolissektionen vid Polismyndighetens (Fipo) system goAML. En förväntad effekt med förslaget är att det skapar bättre förutsättningar för Fipo att ställa frågor och skicka riktad information.

Förslag:

- Ställ krav på att alla verksamhetsutövare som finns i Bolagsverkets register mot penningtvätt även registrerar sig i Finanspolissektionen vid Polismyndighetens (Fipo) system goAML.

⁶³ Viss uppdatering görs i registret. Exempelvis ändras företagsnamn och säte som ändras i företagsregistret och i Registret mot penningtvätt. Om ett objekt avregistreras i exempelvis aktiebolagsregistret eller handelsregistret, avregistreras företaget av Bolagsverket i Registret mot penningtvätt. Information om att objekt avregistrerats skickas i avisering till Länsstyrelsen.

5. Oregistrerade verksamhetsutövare

Riskbedömningar av flera sektorer pekar på förekomst av verksamhetsutövare som inte är registrerade hos Bolagsverket. Problemet är särskilt tydligt hos verksamhetsutövare under länsstyrelsens ansvarsområden. Möjligheten att besluta om sanktionsavgift för verksamhetsutövare som inte är registrerade i Bolagsverkets register mot penningtvätt, men som trots det bedriver anmälningspliktig verksamhet, skulle reducera riskerna. Åtgärden skulle få färre verksamhetsutövare att undvika att anmäla sig då det riskerar att få ekonomiska konsekvenser.

Förslag:

- Gör ett tillägg i penningtvättslagen (7 kap) som ger länsstyrelserna rätt att besluta om sanktionsavgift för verksamhet om de inte har registrerat sig.

6. Förbättrade utrednings- och ingripandemöjligheter mot finansiella aktörer som verkar utan tillstånd eller registrering

Av riskbedömningen framgår att det finns verksamhetsutövare som inte registrerar sig registrerar sig felaktigt hos Finansinspektionen och därför faller utanför tillsyn. Risker uppmärksammas i flera sektorer: valutaväxling (finansiella institut), penningöverföring (betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer) och förvaltning av och handel med virtuell valuta (finansiella institut). För att motverka dessa risker är det viktigt att Finansinspektionen har de verktyg som krävs för att på ett effektivt sätt kunna upptäcka och agera mot sådana aktörer. För att nå framgång i det arbetet krävs också ett väl fungerande samarbete och informationsutbyte med såväl myndigheter som privata företag.

Förslag:

- Se över relevanta rörelselagar. Syftet är att förbättra Finansinspektionens förutsättningar för att på ett effektivt sätt kunna upptäcka och agera mot aktörer som verkar utan tillstånd eller registrering.

7. Institut under tillsyn som driver dold, kriminell verksamhet

En risk som tydligt pekas ut i rapporten är att det finns exempel på valutaväxlare och penningöverförare (och ombud till sådana) som driver kriminell verksamhet vid sidan av sin legitima och öppna verksamhet. Finansinspektionen är inte en brottsutredande myndighet och har begränsade möjligheter att fånga upp problem av detta slag inom ramen för sin tillståndsprövning och sin tillsyn i övrigt. Risker uppmärksammas framförallt i sektorerna valutaväxling (finansiella institut) och penningöverföring (betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer). På samma sätt som hanteringen av aktörer utan tillstånd eller registrering är det viktigt även här att Finansinspektionen har de verktyg som krävs för att på ett effektivt sätt kunna upptäcka och förhindra att företag under myndighetens tillsyn används i kriminella syften. Ett fortsatt och fördjupat samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna är också av stor vikt för att nå framgång i arbetet.

Förslag:

- Se över och eventuellt modernisera relevant rörelselagstiftning och övriga regelverk. Syftet är att förbättra Finansinspektionens förutsättningar för att på ett effektivt sätt kunna upptäcka och förhindra att företag under myndighetens tillsyn används i kriminella syften.

8. Standard för svensk näringsgrensindelning (SNI)

Det finns behov av att ge länsstyrelserna ett enkelt sätt att identifiera verksamheter som ska vara registrerade i Bolagsverkets register mot penningtvätt. En åtgärd kan vara att se över SNI-koder för verksamheter som påverkas eller kan påverkas av penningtvättslagen. Åtgärden skulle leda till en avsevärd minskad administrativ börda vid länsstyrelsernas uppsökande verksamhet. Det finns dock en risk för att verksamhetsutövare väljer en annan SNI-kod för att undvika tillsyn. Därför behövs ett samråd mellan Bolagsverket, länsstyrelserna och Skatteverket.

Förslag:

- Skapa egna SNI-koder för länsstyrelsernas sektorer eller ändra så att de avser yrkeskategorier istället för tjänster.

9. Utöka rapporteringsplikten

En slutsats av sektorsanalysen är att det finns viktiga delar i den finansiella infrastrukturen som inte omfattas av rapporteringsplikten. Därför finns behov av att utöka denna. Med en sådan åtgärd skulle rapportering från fler länkar i transaktionskedjan ge betydligt bättre möjligheter att upptäcka penningtvätt.

Förslag:

- Utöka rapporteringsplikten till att omfatta aktörer som tillhandahåller elektroniska identifieringstjänster som används vid etablering av kundrelation och signering av transaktioner. Även clearing- och avvecklingstjänster som utför transaktioner – både enstaka och batchbetalningar – bör omfattas av penningtvättslagen, då de genom sin position i flödet kan upptäcka transaktionsmönster som den enskilda verksamhetsutövaren inte kan upptäcka.
- Utöka penningtvättslagen till att omfatta kontantköp av tjänster till ett värde överstigande motsvarande 5 000 EUR, för att harmonisera med gällande lagstiftning om kontantköp av varor.

10. Mekanismen

Det är viktigt att myndigheter snabbt kan fastställa identiteten hos innehavare av konton och värdefack hos finansiella företag. Idag sker denna förfrågan manuellt genom riktade förfrågningar till de finansiella företagen. Med hjälp av den tekniska plattformen Mekanismen blir sökningarna enklare vilket bidrar till att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Spelkonton ingår inte i lagen om konto- och värdefackssystem (och därför inte i Mekanismen). Det finns möjlighet att förvara och dölja tillgångar på ett spelkonto. För att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism behövs därför ett redovisningskrav.

Förslag:

- Spelbolag bör omfattas av lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem.

11. Förhindra och försvåra utnyttjande av identiteter genom starkt kundidentifiering

En av slutsatserna i den nationella riskbedömningen för 2019 var att utnyttjade eller förfalskade identiteter ofta används i penningtvättsupplägg. Även om det pågår ett stort antal initiativ för att motverka denna risk, så kvarstår problemet alltjämt.

Förslag:

- Fortsätt genomför åtgärder som minskar möjligheterna att använda förfalskade eller utnyttjade identiteter. Detta kan exempelvis göras genom ökade krav på biometrisk autentisering⁶⁴, inrättande av bostadsrättsregister och tillgång till kvalitetssäkrade uppgifter gällande folkbokföringsadresser.

⁶⁴ Se även förslag presenterade i samband med *Redovisning av regeringsuppdrag om åtgärder mot finansiering av terrorism* (Ju 2018/01649/PO, Dnr 2018-8405).

7 Sektorskatalog

– bedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism

I följande kapitel presenteras för första gången en sammanställning av de sektorer som faller under penningtvättslagen (lagens tillämpningsområden).⁶⁵ Sammanställningen visar den bredd av verksamheter som direkt påverkas av den svenska lagstiftningen mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Katalogen beskriver varje sektors unika karaktär, storlek, huvudsakliga verksamheter samt nyckeltal. För första gången presenteras också en bedömning av hot- och sårbarheter för respektive sektor. Bedömningen inkluderar dels en kvantitativ bedömning av risken för penningtvätt, dels en kvalitativ bedömning av de hot och sårbarheter som är kopplade till finansiering av terrorism.

⁶⁵ Sektorskatalogen har tagit intryck av EU:s supranationella riskbedömning.

7.1 Bank- eller finansieringsrörelse

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

Bank- och finansieringsrörelers kärnverksamhet är inlåning och utlåning. Utöver detta kan sektorn också erbjuda andra finansiella tjänster som till exempel betalningar och överföringar, värdepapperstransaktioner och kortutgivning.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Bank- och finansieringsrörelser förmedlar betalningar via betalsystem och tar emot pengar på konto. Verksamheten omfattar också att lämna kredit och att ställa kreditgarantier. Eller att i finansieringssyfte förvärva fordringar eller möjliggöra leasing.

Inom sektorn ryms flera olika sorters banker och den vanligaste formen är affärsbanken. Affärsbanker är aktiebolag som har fått tillstånd av Finansinspektionen att bedriva inlåningsverksamhet. Det finns även andra bankformer som till exempel sparbanker, nischbanker och medlemsbanker. Dessa bankformer kan ha mer eller mindre gemensamt med affärsbanker, och risken som är förknippad med dessa kan därför variera.

Bank- eller finansieringsrörelse får – med vissa undantag – endast drivas med tillstånd av Finansinspektionen. Förutsättningar och villkor framgår av lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse. För sparbanker finns även regler i sparbankslagen (1987:619).

| Nyckeltal* | Totalt hela sektorn |
|---------------------------------------|---------------------|
| Antal företag | 152 |
| Företagens omsättning | 8 596 mdkr |
| Företagens balansomslutning | 596 618 mdkr |
| Antal medarbetare | 50 603 |
| Antalet etablerade affärsförbindelser | 44 896 707 |
| Totalt antal fysiska kunder | 39 285 063 |
| Totalt antal juridiska kunder | 1 871 420 |

* Samtliga data i tabellen är inhämtade från FI:s periodiska rapportering för penningtvätt, rapport F880, med referensdatum 2019-12-31. Tabellen kan därför innehålla data som till viss del avviker från den faktiska situationen.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario och kända tillvägagångssätt (modus)⁶⁶

- Penningtransaktioner kopplade till tidigare brott inkommer till bankkonton. Pengarna skickas snabbt vidare, antingen till andra banker i Sverige eller utomlands. En relativt vanlig bedrägeriform är så kallade BEC-bedrägerier (Business E-mail Compromise Fraud). BEC-bedrägerier innebär att företag övertygas att göra felaktiga utbetalningar till ett konto som kontrolleras av bedragarna. Det innebär att den penningtvätt som sker i Sverige oftast är en följd av bedrägerier som har ägt rum i utlandet. Förhållandet kan också vara det omvända.

⁶⁶ Flera produkter som erbjuds i banksektorn återfinns i andra sektorer där riskmodus är beskrivet. Riskbedömningen av banksektorn inkluderar alla bankens produkter.

- Kontantuttag som kommer från bedrägerier eller annan kriminell verksamhet sker av så kallade gängare ("money mules"). Dessa lämnar över kontanterna till huvudmannen mot en viss kommission.
- Det är ofta unga personer – ibland omedvetna eller hotade till medhjälp – som används som penningmålverkter när brottsvinster ska överföras genom betalförmedlingsföretag.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Inom banksektorn finns olika typer av produkter och tjänster. Detta medför att transaktioner för penningtvätt kan passera banksektorn tillfälligt även om hotaktören inte använder sektorn huvudsakligen för penningtvätt. Även betalförmedlingsföretag anses öka attraktionen för att använda sektorn.

Hotaktörer kan snabbt genomföra transaktioner genom flera produkter i sektorn. Detta innebär ett ökat hot för penningtvätt då snabbheten försvårar upptäckten av pengarnas ursprung. Tillgängligheten samt de många användarna i sektorn medverkar också till en hög omfattning av penningtvätt. Dessutom öppnar den stora omsättningen upp för att tvätta stora volymer kontanter.

Förmåga hos hotaktören

Det är enkelt att öppna bankkonton och att använda sig av bankernas produkter och tjänster. Därför är viss typ av penningtvätt inte svår att genomföra. Till exempel kan kontanter sättas in på konto och mindre insättningar kan göras i omgångar. Möjligheterna blir dock alltmera begränsade på grund av hårdare kontroller. Komplicerade penningtvättsupplägg kan däremot kräva en högre förmåga hos aktören, till exempel viss typ av kunskap eller kontaktnät.

Anonymitet

Det är vanligt att juridiska personer använder sig av sektorn, inte minst vid omfattande penningtvätt. Även om en fysisk eller juridisk person inte är anonym är det möjligt att vara det genom att använda sig av målverkter, bulvaner eller förfalskad dokumentation. Att använda juridiska personer kan öka anonymiteten och därmed hotet för penningtvätt.

Sammanfattande bedömning

Penningtvätt kan ske snabbt och i stora volymer. I en del enklare penningtvättsupplägg behövs sannolikt inte några särskilda förmågor hos hotaktören för att genomföra penningtvätten. En kund är i regel inte anonym i sektorn men det finns möjlighet att använda sig av målverkter eller bulvaner.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara högt (4).

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Sektorn har goda resurser för riskhantering och även goda kontrollsystem. Riskhanteringen är vanligen uppbyggd i tre så kallade försvarslinjer. Inom den första linjen finns personer som arbetar med driften av verksamheten. Dessa ansvarar för att identifiera, övervaka och hantera verksamhetens operativa risker, inklusive risker kopplad till penningtvätt och finansiering av terrorism. Försvaret inom den andra linjen består av funktioner för riskkontroll och regelefterlevnad. Dessa övervakar, utvärderar och stödjer i vissa fall den första linjens riskhantering och regelefterlevnad. Den tredje försvarslinjen består av funktioner för revision (intern eller extern) som utvärderar både den första och andra försvarslinjens riskhantering och regelefterlevnad. Statusen hos den andra och tredje försvarslinjen är generellt sett hög inom sektorn. Dessutom har de större instituten ramverk för hur de identifierar, mäter, övervakar och rapporterar nivån av särskilt viktiga risker. För att försvåra finns monitoreringssystem för kundtransaktioner samt etablerade rutiner och processer.

Större kreditinstitut har ofta komplexa produkter och tjänster samt många olika typer av kunder. It-system och databaser är inte alltid homogena. Detta försvårar för att skapa ett effektivt och fungerande kontrollsystem för att hantera risker inom penningtvätt och finansiering av terrorism. Sektorn har också en stor kundbas där exempelvis företagskunder med komplexa ägarstrukturer förekommer. Det gör det möjligt för hotaktörer att hålla sig anonyma och dessutom kan transaktionsbeloppen för dessa

kunder vara mycket höga. Att identifiera den verkliga huvudmannen kan därför vara svårt. Det finns också sårbarheter kopplade till förfalskad dokumentation.

Regelefterlevnad

Medvetenhet och kunskap om penningtvätsregelverket är generellt god inom sektorn. Även de organisatoriska förutsättningarna bedöms vara goda och de större instituten har tillsatt betydande resurser till sina kontrollfunktioner. Det genomförs också omfattande åtgärder inom kundkännedom. Dock kan det finnas en sårbarhet när aktörer som ansöker om produkter eller tjänster online endast identifierar sig med bank-id. Risk finns också att hotaktörer använder sig av målvakter och kapade identiteter.

Sammanfattande bedömning

Resurser, organisatoriska förutsättningar, riskkultur och mognadsgrad kan skilja sig inom sektorn. Men sammantaget går det att konstatera att riskmedvetenhet och organisatoriska förutsättningar bedöms vara goda. Större kreditinstitut kan dock ha svårt att skapa effektiva och fungerande kontrollsystem bland annat på grund av komplexa produkter och tjänster. Kundkännedomsåtgärder genomförs, men när målvakter eller komplexa ägarstrukturer förekommer kan hotaktörer vara anonyma.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara medel (2).

Beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus) som gäller finansiering av terrorism

- Med mål att finansiera terrorism sker insamling på bankkonton i olika omfattning. Bland annat kan detta ske genom betalförmedlingsföretag, kontantinsättning eller banköverföring. När det insamlade beloppet är uppnått förs pengarna vidare på olika sätt och transaktionerna innebär ofta att pengarna lämnar banksektorn och också Sverige. Detta sker bland annat genom korttransaktioner mot betalningsinstitut. Men det kan också förekomma genom registrerade betaltjänstleverantörer – till exempel kan pengarna föras över till institut för elektroniska pengar, genom kontantuttag eller banköverföringar. I syfte att finansiera terrorism är det mindre vanligt med utlandstransaktioner inom banksektorn, men det kan förekomma som ett första steg av flera.
- Krediter kan tas på felaktiga grunder och utan avsikt att återbetalas. Detta gör det möjligt att stora belopp kan skickas utomlands. Ett sätt att få ut pengarna i mottagarlandet är att kontoinnehavaren (eller annan som disponerar bankkortet) reser utomlands, exempelvis till ett land som angränsar till det land som är pengarnas slutmål. Där utförs så många kontantuttag som möjligt, innan banken hinner spärra kontot. Är det omfattande summor delas pengarna sannolikt upp på flera användare.
- Verksamhetsutövare inom sektorn *Valutaväxling och annan finansiell verksamhet* kan användas för att systematiskt genomföra transaktioner för att finansiera terrorism. I dessa fall anses transaktionerna på bankkontot utgöra en del i ett upplägg.

Hot – finansiering av terrorism

Omfattning

Samma förutsättningar som för penningtvätt spelar en avgörande roll också för omfattningen av terrorismfinansiering. Banksektorn är lättillgänglig i syfte att finansiera terrorism men omfattningen bedöms ändå vara betydligt lägre än för penningtvätt beträffande frekvens och belopp.

Även om modus vad gäller bankkrediter är ovanligt – sett ur ett perspektivet finansiering av terrorism – är det förhållandevis stora belopp som kan frigöras av en enskild kredittagare.

Förmåga hos hotaktören

Det krävs inga särskilda förmågor eller kunskaper för att bedriva en enklare form av insamlingsverksamhet eller att skicka enstaka transaktioner i syfte att finansiera terrorism. Men de som bedriver insamling systematiskt och i större omfattning behöver hitta sätt att dölja pengarnas slutliga mål. Detta kräver sannolikt en bättre kännedom om tillvägagångssätt och val av banktjänster, vilket är svårare för banken och myndigheter att överblicka.

När det kommer till att utnyttja krediter krävs förutsättningar för att få krediter på riktiga grunder alternativt förmåga att få krediter på felaktiga grunder. Kunskap om kreditupplysningsystemet krävs för att kunna ta flera mindre krediter utan avsikt att betala tillbaka.

Möjligheten att öppna bankkonto är samma som för penningtvätt. Kunskap om bankens kundkännedomarbete ökar möjligheten att inte bli rapporterad eller att stängas av från bankens tjänster vid avvikande transaktioner.

Anonymitet

Liknande förutsättningar som för penningtvätt anses även gälla i sammanhang för finansiering av terrorism. Stiftelser används för mer systematisk och omfattande finansiering av terrorism. Sannolikt beror det till stor del på bristande möjlighet att ha insyn i en stiftelses sammansättning och verksamhet.

Sårbarhet – finansiering av terrorism

Möjlighet att upptäcka finansiering av terrorism

Bankernas kontrollsystem är kartlagda i avsnittet för penningtvätt och de sårbarheter som är beskrivna här gäller även finansiering av terrorism. Men beträffande finansiering av terrorism är det också en försvårande omständighet att banksektorn används som en av flera sektorer i en lång kedja. Möjligheten att upptäcka finansiering av terrorism är därför mer komplicerat än för penningtvätt. Detta i kombination med att det är pengarnas ändamål – och inte främst ursprung eller modus – gör det svårt för banksektorn att fånga upp rätt transaktioner. Att upplägg inom en terrorismfinansieringskontext kan vara låga belopp är ett sakförhållande som också gör det komplicerat.

Svårigheten att upptäcka missbrukade krediter hänger samman med potentialen för att göra kreditupplysningar samt hur väl denna kontroll speglar den verkliga bilden. Felaktiga inkomststoppningar kan användas och utöver detta sker också en viss eftersläpning av krediter som nyligen är tagna. Detta är ett känt faktum och har missbrukats i syfte för att finansiera terrorism.

Regelefterlevnad

Samma bedömning som avseende penningtvätt.

7.2 Livförsäkringsrörelse

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

Livförsäkringsrörelser erbjuder olika typer av sparförsäkringar samt riskförsäkringar som är kopplade till dessa.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Livförsäkringar kan förenklat delas upp i sparförsäkringar och riskförsäkringar. Sparförsäkringar täcker pensions- och kapitalförsäkringar och riskförsäkringar omfattar livförsäkring samt sjuk- och olycksfallsförsäkring. En utbetalning från en livförsäkring är beroende av en persons eller flera personers liv och kan vara ett engångsbelopp eller en periodisk utbetalning.

I sparförsäkringar kan kunden välja en traditionell livförvaltning där försäkringsbolaget förvaltar pengarna med garanti på ett framtida utfallande belopp. Men kunden kan också välja livförsäkring av typen *unit-linked* och själv fatta placeringsbesluten. Unit-linked kan i sin tur delas upp i fondförsäkring med placering i olika fonder samt i depåförsäkring där placeringen (förutom fonder) görs i andra finansiella instrument. Vilka möjliga finansiella instrument framgår av försäkringsbolagets placeringsriktlinjer och av försäkringsavtalet.

Försäkringarna distribueras antingen av försäkringsföretagen själva eller via förmedlare (försäkringsmäklare). Försäljning och hantering av unit-linkedförsäkringar sker ofta direkt via försäkringsföretagens webbsajter. I Sverige är de största fond- och depåföretagen bankägda.

Livförsäkringsrörelser regleras i huvudsak av försäkringsrörelselagen (2010:2043).⁶⁷ Försäkringar är i huvudsak en nationell produkt som är starkt sammanlänkad med skattelagstiftningen. Av den anledningen skiljer sig också riskerna som kan kopplas till livförsäkring mellan länder. Detta avspeglar sig på kundbasen, där en betydande majoritet av kunderna i försäkringsbranschen (såväl fysiska som juridiska personer) har sin hemvist i Sverige.

| Nyckeltal* ¹ | Totalt hela sektorn |
|---------------------------------------|---------------------|
| Antal företag | 40* ² |
| Företagens omsättning | 200 mdkr |
| Företagens balansomslutning | 4 165 mdkr |
| Antal medarbetare | 6 752 |
| Antalet etablerade affärsförbindelser | 11 513 412 |
| Totalt antal fysiska kunder | 7 874 188 |
| Totalt antal juridiska kunder | 1 088 483 |

*¹ Samtliga data i tabellen är inhämtade från FI:s periodiska rapportering för penningtvätt, rapport F880, med referensdatum 2019-12-31. Tabellen kan därför innehålla data som till viss del avviker från den faktiska situationen.

*² Av dessa står de bankägda företagen för en majoritet av nyckeltalen i tabellen.

⁶⁷ Ytterligare regler som styr verksamheten (inkl Finansinspektionens föreskrifter) finns på www.fi.se/sv/forsakring/regler/forsakringsforetag/ (hämtad 2021-02-14).

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus)

- Hotaktören – eller via bulvaner – utför insättningar i sparförsäkringar. Oftast används en kapitalförsäkring, med efterföljande återköp eller utbetalning enligt försäkringsavtal. Utbetalning görs antingen till innehavaren av depån eller förmånstagaren (skiktning och integrering). Huvudmannen kan vara innehavare av försäkringen alternativt vara försäkringens förmånstagare vid depåns öppnande, eller i ett senare skede.
- Ett företag i syfte att tvätta pengar, helt eller delvis, belånar företaget genom att använda företagsobligationer som del av upplägget. Ett värdepappersbolag ger ut företagsobligationen. Obligationen – som investerare kan ta del av genom sin depåförsäkring – förmedlas av en försäkringsmäklare. Företaget återbetalar sedan obligationen med medel som kommer från illegal verksamhet (skiktning och integrering). De pengar som obligationen ger kan också användas för att finansiera annan illegal verksamhet. Scenariot inkluderar även andra typer av konstruktioner där investeraren har inflytande eller kontroll över det värdepapper som medlen investeras i (placering).
- Företagsförvärv av försäkringsföretag som distribuerar fond- och depåförsäkringar. Det finns en stor lönsamhet i produkterna i form av höga distributionsersättningar från fondbolagen (s k kickbacks). Därför är affärsmodellen intressant för investerare över hela världen och förenas i olika samman slutningar enbart skapade för förvärvet (s k Special Purpose Vehicle/SPV). På grund av att ägarstrukturer och produkter kan vara komplexa i sitt upplägg minskar även transparensen. Detta kan utnyttjas för avancerade penningtvättsupplägg (placering, skiktning och integrering).

Hot – penningtvätt

Omfattning

Sektorns produkter har normalt en lång omsättningshastighet och produkterna har ofta förbehåll som förhindrar tidiga återköp. Dessa faktorer bedöms göra sektorn mindre attraktiv ur ett penningtvättsperspektiv och minskar omfattningen i sektorn.

Förmåga hos hotaktören

Hotaktören behöver ha kunskap om produkterna och också möjlighet att planera sitt tillvägagångssätt. De kriminella som har kunskaper och förmåga för mer avancerade upplägg inom sektorn bedöms driva den huvudsakliga hotbilden. Det kan inte uteslutas att den volym som tvättas riskerar att bli hög i enskilda fall samt att upplägg som försvårar upptäckt används i större utsträckning.

Anonymitet

Att spåra transaktioner försvåras av att man använder målvakter i de fall där företag är en del av brottsupplägget. Det har identifierats upplägg internationellt där kollaboratörer eller insiders varit delaktiga genom att exempelvis förpacka komplexa produkter. Då försäkringsbolaget ägs av utländska holdingbolag noteras även en hotbild för penningtvätt förknippade med dessa.

Sammanfattande bedömning

Sektorns produkter har normalt sett en lång omsättningshastighet och produkterna har ofta begränsningar som förhindrar eller omöjliggör tidiga återköp. Hotaktören behöver också ha vissa kunskaper och förmågor för mer avancerade penningtvättsupplägg i sektorn. Det kan inte uteslutas att den volym som tvättas riskerar att bli hög i enskilda fall samt att upplägg som försvårar upptäckt då har använts.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara medel (2).

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Transaktionshastigheten i sektorn är relativt låg och sektorn är inte heller exponerad för kontanter. Transaktioner bedöms i huvudsak vara nationella. Spårbarheten för nationella transaktioner – som till stor del administreras via svenska kreditinstitut – bedöms i allmänhet vara god.

De livförsäkringsprodukter som anses utgöra störst risk för penningtvätt är kapitalförsäkringar, och främst depåförsäkringar. Depåförsäkringar har en kort placeringshorisont (minst 1 år) och placeringsmöjligheterna är fria. Sårbarhet för penningtvätt kan även finnas i de fall där livförsäkringsbolag ägs genom utländska holdingbolag då möjligheten till tillsyn av utländska ägare är starkt begränsad.

Regelefterlevnad

Flera av livförsäkringsbolagens funktioner för regelefterlevnad bedömer risken för penningtvätt som en av de större riskerna som företagen måste hantera. Trots det är funktionerna för regelefterlevnad ofta relativt små, särskilt i relation till storleken hos större kreditinstitut. För mindre livförsäkringsbolag kan funktionen utgöras av endast en person. Även funktionen för internrevision är liten i relation till kreditinstitutens motsvarighet. Ibland kan funktionen dessutom vara utlagd på kontrakt.

Vissa av bolagens funktioner för internrevision har ökat andelen revisioner som hanterar regelefterlevnad. Men resurserna är begränsade och förutsättningar att täcka in penningtvättsrisker är ofta inte tillräckliga. Om funktioner i andra och tredje försvarslinjen har begränsade resurser, inflytande och mandat riskerar det att leda till att inte det finns tillräcklig riskmedvetenhet inom organisationen.

Det kan också förekomma risk för intressekonflikter som är relaterade till affärs- och ersättningsmodeller. Särskilt i de fall där affärsrelationer är etablerade med hjälp av förmedlare. I dessa fall kan det medföra att incitamentet försvagas för att förstärka de organisatoriska förutsättningarna.

De medel som sätts in i försäkringarna går sällan via livförsäkringsföretagen. I stället sköts de flesta inbetalningar genom det traditionella banksystemet. Sårbarheten blir påtaglig om försäkringsföretaget samtidigt ägs av bank. Denna typ av transaktioner granskas alltså delvis av kreditinstituten som har relativt hög kapacitet att övervaka transaktioner. Livförsäkringsbolagen behöver dock själva identifiera, övervaka och hantera risker som är relaterade till penningtvätt. De kan alltså inte förlita sig enbart på andra verksamhetsutövares eventuella åtgärder. Omfattning och kvalitet på interna kontroller varierar mellan olika företag. Normalt sett har de större företagen mer resurser till kontroller. Många av företagens funktioner för regelefterlevnad och internrevision har identifierat stora brister i kontrollmiljön.

Sektorn står även för en mycket liten andel av antalet rapporter till Finanspolissektionen vid Polismyndigheten (Fipo). Detta beror troligen på en kombination av de sårbarheter som har redogjorts för ovan.

Sammanfattande bedömning

Transaktionshastigheten i sektorn är generellt sett relativt låg och sektorn är inte exponerad för kontanter. Transaktioner bedöms i huvudsak vara nationella och spårbarheten för nationella transaktioner bedöms i allmänhet vara god.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara medel (2).

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism inom ramen för avgränsningen i den nationella riskbedömningen. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

7.3 Värdepappersrörelse

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

Verksamhetsutövare inom värdepappersrörelser investerar eller erbjuder tjänster inom investering på yrkesmässig basis. Värdepappersrörelse är ofta gränsöverskridande och företagen inom denna sektor kan erbjuda tjänster inom flera olika jurisdiktioner.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Värdepappersmarknaden domineras av de banker som har tillstånd att erbjuda investeringstjänster. Värdepappersbolagen är relativt små och en majoritet av de som är anställda – liksom omsättning och omslutning – tillhör ett begränsat antal bolag. Av de företag som finns i sektorn är flera fämansföretag.

Värdepappersbolag regleras i huvudsak av lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.⁶⁸ Av lagen (2 kap 1 §) framgår vilka huvudsakliga produkter och tjänster som får erbjudas. De mest vanligt förekommande tjänsterna är: 1) mottagande och vidarebefordran av order i fråga om ett eller flera finansiella instrument, 2) utförande av order på kunders uppdrag, 4) portföljförvaltning och 5) investeringsrådgivning. Handel med värdepapper kan antingen ske direkt av värdepappersbolaget (punkt 2), eller indirekt genom rådgivning eller förmedling av order (punkterna 1 och 4).

För att få driva värdepappersrörelse krävs tillstånd av FI. Det finns också värdepappersbolag som har flera olika typer av tillstånd, exempelvis för försäkringsförmedling.

| Nyckeltal * ¹ | Totalt hela sektorn |
|---------------------------------------|---------------------|
| Antal företag | 122 * ² |
| Företagens omsättning | 10 785 010 136 kr |
| Företagens balansomslutning | 14 625 663 207 kr |
| Antal medarbetare | 2 219 |
| Antalet etablerade affärsförbindelser | 497 060 |
| Totalt antal fysiska kunder | 602 050 |
| Totalt antal juridiska kunder | 42 306 |

*¹ Samtliga data i tabellen är inhämtade från FI:s periodiska rapportering för penningtvätt, rapport F880, med referensdatum 2019-12-31. Tabellen kan därför innehålla data som till viss del avviker från den faktiska situationen.

*² Det finns endast 93 värdepappersbolag baserade i Sverige. Resterande utgör ett antal banker som också har tillstånd att tillhandahålla investeringstjänster samt filialer från utlandsbaserade värdepappersbolag. Flera värdepappersbolag har också ett stort antal anknutna ombud. Antalet anknutna ombud har ökat från ca 260 stycken 2012 till närmare 400 stycken 2020. I Sverige finns sex anknutna ombud till utländska EES-värdepappersbolag. Därutöver får ca 2900 EES-värdepappersbolag med gränsöverskridande verksamhet mot Sverige.

Underlaget till tabellen utgörs till huvudsak av ett fåtal stora företag.

68 Se www.fi.se/sv/marknad/regler/vardepappersinstitut/ (hämtad 2021-02-14) för en fullständig förteckning över tillämpliga regler, inklusive FI:s föreskrifter.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus)

- Hotaktörer kan i egen person – eller via bulvan – använda sektorns lagliga produkter. Till exempel genom köp och försäljning av värdepapper med pengar som kommer från illegal verksamhet. Syftet är att skikta eller integrera pengar.
- Med dolda identiteter – till exempel via bulvaner eller komplexa företagsstrukturer – kan personer som har insyn begå insiderbrott. Det betyder att hotaktören använder okänd information med syfte att skapa egna vinster på sina värdepappersdepåer. Brottsvinsterna kan sedan omsättas genom handel i andra värdepapper samt skiktas genom de finansiella systemen till konton inom och utanför Sverige.
- Genom att kontrollera flera depåer i olika värdepappersbolag kan hotaktörer handla värdepapper mellan dessa depåer. Syftet är att manipulera och påverka kurserna, så kallad marknadsmanipulation. Eventuella vinster som realiserar vid ett sådant brott kan omsättas genom andra värdepappersaffärer samt skiktas genom de finansiella systemen till konton inom och utanför Sverige.
- Värdepappersbolag kan även fungera som en kanal för rena investeringsbedrägerier. Det kan handla om finansiella produkter som helt eller delvis visar sig sakna värde, konstrueras och erbjuds därefter till konsumenter på marknaden. Brottsvinsterna från dessa bedrägerier kan sedan omsättas i andra finansiella tillgångar samt skiktas genom de finansiella systemen till konton inom och utanför Sverige.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Omfattning och frekvens av penningtvätt i sektorn bedöms vara relativt låg samtidigt som volymen av pengar som potentiellt kan tvättas anses vara hög. En del hotaktörer använder sektorns produkter för att skikta och integrera medel som kommer från brottslig verksamhet. Det finns även aktörer som använder sektorn för att begå förbrott till penningtvätt. Till exempel kan det handla om bedrägerier eller att man använder sig av företagsobligationer som del av ett brottsupplägg.

Förmåga hos hotaktören

För mer komplicerade penningtvättsupplägg krävs också en viss kunskapsnivå hos hotaktörerna samt möjliggörare för att bedriva penningtvätt i sektorn. För de aktörer som har hög kapacitet – det vill säga kunskap, kapital och möjliggörare – är bedömningen att det finns stora möjligheter till penningtvätt.

Anonymitet

Det bedöms vara svårt att vara anonym vid genomförande av transaktioner inom sektorn. Därför finns det alltid en risk att bulvaner används vilket försvårar möjligheten att identifiera affärens huvudman.

Sammanfattande bedömning

Det finns vissa indikationer på att en viss typ av hotaktörer använder sektorns produkter för att skikta och integrera medel. Volymen av pengar som potentiellt kan tvättas i sektorn bedöms vara hög.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara betydande (3).

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Inom sektorn förekommer gränsöverskridande bolag som verkar med tillstånd från så kallade skatteparadis. Dessa verksamhetsutövare bidrar till att öka sektorns sårbarhet för penningtvätt.

Det gör också de aktörer som transfererar medel till och från jurisdiktioner med mindre effektiva AML/CTF-system.

Aktörer som genomför transaktioner i sektorn ska alltid vara identifierbara för att minska sårbarheten för penningtvätt. En ökad sårbarhet finns därför när det sker handel med värdepapper genom företagsstrukturer som är komplexa eller inte helt transparenta.

Reglerna för att vissa typer av internationella transaktioner ska rapporteras till Skatteverket anses i viss mån minska sårbarheten för penningtvätt. En annan faktor är att sektorn i huvudsak är kontantlös.

Regelefterlevnad

En stor andel av sektorns bolag har få antal anställda. Med detta följer ofta att kontrollfunktionerna är små. Detta kan påverka hanteringen av penningtvättsrisker samt begränsa bolagens riskmedvetenhet. Rapporter från bolagens funktioner för regelefterlevnad är relativt begränsade i omfattning och det är sällan som brister identifieras.

När en rådgivare blir SwedSec-licensierad ställs det krav på kännedom om delar av regelverket för penningtvätt.⁶⁹ Kraven omfattar bland annat kunskap om kundkännedomsåtgärder, transaktionsövervakning och rapportering av misstänkta transaktioner till Finanspolissectionen vid Polismyndigheten (Fipo). Vid tillsyn av sektorn är det vanligt att man upptäcker brister i riskhantering. Bland annat efterlever företagen inte alltid interna instruktioner i praktiken. Det kan också vara kontroller (beskrivna i interna regelverk) som inte alltid har implementerats eller enbart i mindre utsträckning.

Under 2018–2019 rapporterades endast ett litet antal misstänkta transaktioner till Finanspolissectionen vid Polismyndigheten (Fipo) vilket kan tyda på en underrapportering.

Sammanfattande bedömning

Sektorn är kontantfri och aktörerna som genomför transaktioner ska alltid vara identifierbara. Det förekommer dock generellt sett organisatoriska utmaningar hos bolagen, identifierade brister i intern riskhantering och en eventuell underrapportering till Finanspolissectionen vid Polismyndigheten (Fipo).

Sammantaget bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara medel (2).

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism inom ramen för avgränsningen i den nationella riskbedömningen. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

⁶⁹ SwedSec-licensiering baseras på kunskapskrav och tester samt genom ett disciplinärt förfarande vid regelöverträdelser.

7.4 Verksamhet om valutaväxling och annan finansiell verksamhet eller inlåningsverksamhet

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

Valutaväxling omfattar samtliga verksamheter som kan bedriva valutaväxling oavsett vilket tillstånd eller vilken registrering som verksamheten har.

Annan finansiell verksamhet är en mångskiftande kategori med företag som har flera olika verksamhetstyper inom olika sektorer. Exempel på företag är de som har verksamhet inriktad mot leasing, factoring, gräsrotsfinansiering och virtuella valutor.

Fysiska eller juridiska personer som ägnar sig åt valutaväxling eller annan finansiell verksamhet benämns gemensamt som finansiellt institut.

Allmän beskrivning av kategorin och relaterade produkter eller aktiviteter

Valutaväxling

Valutaväxling innebär yrkesmässig handel med utländska sedlar och mynt samt resecheckar som är utställda i utländsk valuta.⁷⁰ För att bedriva valutaväxlingsverksamhet i väsentlig omfattning krävs registrering hos FI. Företagen ska registreras enligt lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet (LVA) om verksamheten ska bedrivas i enlighet med penningtvättslagen.

Företag som är registrerade som valutaväxlare enligt LVA är begränsade till att bedriva handel med rena kontanttransaktioner – det vill säga, växling av sedlar och mynt samt resecheckar. För att en verksamhet ska få erbjuda valutaväxling med kortbetalning måste man få tillstånd av FI att verka som betaltjänstleverantör.

Valutaväxlare kan ha olika tillstånds- eller registreringstyper. Vilket tillstånd eller vilken registrering som gäller beror på vilka faktiska tjänster som bolaget vill erbjuda. Den ”typiska” verksamheten med valutaväxling kan till exempel ha tillstånd för penningöverföring, enligt lagen (2010:751) om betaltjänster (LBF). Valutaväxlingsverksamhet kan också bedrivas av banker.

Det finns också utländska företag som erbjuder penningöverföring. Detta innebär att verksamheten är etablerad i Sverige genom ombud. Ombuden kan erbjuda valutaväxlingsverksamhet parallellt med penningöverföring med stöd av registrering hos FI. Då majoriteten av valutaväxlare har olika tillstånds- eller registreringstyper kan vissa nyckeltal och bedömningar överlappa med andra sektorer i denna riskbedömning.

Annan finansiell verksamhet

Samtliga företag i kategorin *Annan finansiell verksamhet* är registreringspliktiga hos FI och lyder under regelverket för penningtvätt. Registreringen ger verksamhetsutövaren rätt att erbjuda samtliga tjänster som är registreringspliktiga enligt LVA.

Denna kategori regleras genom LVA och definieras som yrkesmässig verksamhet. Kategorin omfattar förvaltning av eller handel med virtuell valuta, eller som huvudsakligen omfattar att utföra en eller flera av de verksamheter (som anges i 7 kap 1 § 2 st 2, 3 och 5–12) i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Exempelvis kan det handla om att lämna och förmedla kredit (företagslån) eller medverka vid finansiering (factoring, leasing).

Sedan den 1 januari 2020 är denna verksamhet registreringspliktig enligt LVA. Verksamheten inkluderar växling mellan virtuella valutor och traditionella valutor, växling mellan virtuella valutor, eller

⁷⁰ Om verksamheten är yrkesmässig och omfattar förvaltning av eller handel med virtuell valuta eller andra virtuella valutor betraktas det som annan finansiell verksamhet.

överföring av virtuella valutor (exempelvis mellan olika plånböcker). Redan före den nya lagen ansåg FI att den som sålt virtuella valutor som använts som betalningsmedel, har drivit annan finansiell verksamhet och kan vara föremål för penningtvättstillsyn. Verksamheten omfattas nämligen av begreppet tillhandahållande av betalningsmedel (7 kap 1 § 2 st 5 p LBF).

Av de företag som är registreringspliktiga enligt LVA är en betydande del registrerade i kategorin *Annan finansiell verksamhet*. Bortsett från virtuella valutor rymms en stor mängd olika verksamheter inom kategorin, med olika risktyper. Som exempel kan nämnas verksamhet inom leasing, factoring och gräsrotsfinansiering. De företag som är registrerade för att bedriva annan finansiell verksamhet måste ange vilken typ av verksamhet som företaget avser bedriva. Detta registreras dock inte i FI:s företagsregister.

Inlåningsverksamhet

Med inlåningsverksamhet menas att ett bolag tar emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten. Efter uppsägning är dessa medel tillgängliga för fordringsägaren inom högst ett år. Ett företag som bedriver inlåningsverksamhet får högst ta emot 50 000 kr per konsument i inlåning, enligt lagen (9 §) om inlåningsverksamhet.

Inlåningsverksamhet får bara drivas av aktiebolag eller ekonomiska föreningar som är registrerade enligt lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet. De företag som har erhållit registrering enligt lagen om inlåningsverksamhet är i huvudsak ekonomiska föreningar, främst HSB. Vissa aktiebolag finns också registrerade.

Vid tiden för denna analys har regeringen lagt fram ett förslag som innebär att majoriteten av företagen som har tillstånd att bedriva inlåningsverksamhet kommer att försvinna från sektorn.⁷¹ Förslaget är att lagen om inlåningsverksamhet kommer att upphävas och att de verksamhetsutövare som omfattas av den måste söka tillstånd att driva bank- eller finansieringsrörelse. Detta gäller dock inte för vissa ekonomiska föreningar som driver inlåningsverksamhet, och som fortsatt omfattas av lagen. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.⁷²

| Nyckeltal* | Totalt hela sektorn |
|---------------------------------------|---------------------|
| Antal företag | 263 |
| Företagens omsättning | 29 935 420 366 kr |
| Företagens balansomslutning | 230 030 804 114 kr |
| Antal medarbetare | 4 918 |
| Antalet etablerade affärsförbindelser | 786 097 |
| Totalt antal fysiska kunder | 658 420 |
| Totalt antal juridiska kunder | 140 756 |

* Samtliga data i tabellen är inhämtade från FI:s periodiska rapportering för penningtvätt, rapport F880, med referensdatum 2019-12-31. Tabellen kan därför innehålla data som till viss del avviker från den faktiska situationen.

⁷¹ Lagrådsremiss: Stärkt konsumentskydd på inlåningsmarknaden.

⁷² Lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet upphävdes 2021-01-01. Lagen gäller dock fortfarande för bland annat ekonomiska föreningar som före det att lagen trädde i kraft var registrerade enligt den lagen och som inom ramen för en icke-finansiell verksamhet driver inlåningsverksamhet som riktar sig till medlemmar och som bidrar till finansieringen av föreningens verksamhet. Vidare gäller den upphävda lagen till utgången av 2021 för övriga ekonomiska föreningar och aktiebolag som före ikraftträdandet var registrerade enligt den lagen. Se lagen (2020:1026) om upphävande av lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus)

- Växling av kontanter med brottsligt ursprung kan ske mot annan valuta. Växlaren kan också ta emot banköverföringar, inklusive mobila betalningar, och växla detta mot kontanter. Växlingen försvårar möjligheterna att följa pengarna vidare och möjliggör därmed en tvätt av brottsutbytet. Växling kan också ske mot kryptovaluta via ett eller flera konton som växlaren har genom företag eller privatpersoner som handlar med kryptovaluta.
- En betydande del av handeln med kryptovalutor sker idag av privatpersoner som inte har registrerat verksamheten hos FI. De omsätter betydande summor utan att stå under tillsyn eller utföra kontroller enligt regelverket för penningtvätt. Ofta sker betalningen för kryptovalutorna på vanliga privatkonton hos banker. Det är inte ovanligt att det omsätts belopp som är avsevärt högre än växlarens deklarerade årsinkomst.⁷³
- Genom exempelvis leasing kan svarta pengar integreras och skiktas. Detta tillvägagångssätt ger samtidigt personen som vill integrera pengarna tillgång till produkten som leasas.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Sektorn är mångfacetterad med ett stort antal verksamhetsutövare inom bland annat valutaväxling, virtuella valutor, factoring och leasing. Detta gör i sin tur att hotaktörer kan variera beroende på typ av verksamhetsutövare.

Valutaväxlingskontor finns ofta lättillgängliga och transaktionerna genomförs omedelbart. I övrigt präglas sektorn av en låg andel fysiska kontor och ett förhållandevis enkelt och lättillgängligt produktutbud.

Det förekommer att valutaväxlingskontor har infiltrerats av kriminella organisationer för att driva sin verksamhet. Höga volymer kan på så sätt enkelt konverteras och göras om till legitim valuta.

Förmåga hos hotaktören

Medan valutaväxling normalt inte kräver specifik kapacitet eller kompetens, krävs viss kapacitet för att utnyttja övriga modus som har identifierats inom sektorn.

Anonymitet

Valutaväxling över disk förutsätter ett fysiskt besök till valutaväxlingskontoret, vilket minskar möjligheten till anonymitet förutsatt att id-kontroll görs. Men det är möjligt för hotaktörer att använda mål-vakter vid växlingen.

En verksamhetsutövare behöver vidta åtgärder för kundkännedom, enligt penningtvättslagen, vid transaktioner som enskilt eller tillsammans uppgår till minst motsvarande 15 000 EUR (om det inte rör sig om en affärsförbindelse). Hotaktörer kan göra strukturerade valutaväxlingar inom vissa beloppsgränser under denna tröskel för att minska risken för upptäckt och rapportering ("smurfning"). Denna möjlighet bedöms öka hotet för penningtvätt i sektorn.

Handel med virtuella valutor anses öka hotet för penningtvätt då virtuella valutor till sin utformning är pseudoanonyma och lättillgängliga. Det anses också vanligt att använda sig av juridiska personer i penningtvättsupplägg vilket ökar möjligheten att vara anonym.

Sammanfattande bedömning

Mot bakgrund av bland annat sektorns storlek och bredd bedöms att det finns ett stort antal hotaktörer som bedriver penningtvätt inom sektorn. Sektorn präglas av en lättillgänglighet och den rymmer en stor grupp verksamhetsutövare. I denna grupp anses det också finnas verksamhetsutövare som innebär en högre risk.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara högt (4).

⁷³ Finanspolisens årsrapport 2019, s 12–13.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Valutaväxlingsföretagens kunder är i huvudsak privatpersoner som växlar reskassa men segmentet anses även omfatta högriskkunder.

Växling i syfte att tvätta pengar kan göras genom att växla svenska kronor till eller från en annan valuta, eller genom att växla svenska valörer. Då kontanter används allt mindre i det svenska samhället, kan växling av svenska valörer innebära risk och utsatthet för penningtvätt. Det faktum att branschen är kontantintensiv medför i sig en begränsad spårbarhet och en sårbarhet för penningtvätt. Då kontanter inte är spårbara finns alltid möjligheten att växlaren växlar åt annan part eller använder sig av falska identitetshandlingar. Dessa omständigheter bedöms göra sektorn särskilt sårbar för penningtvätt.

Avseende kategorin *Annan finansiell verksamhet* bedöms sektorn ha låg, på gränsen till obefintlig, kontanthantering. Det kan också konstateras att det finns internationella transaktioner inom sektorn. Framför allt virtuella valutor präglas av att transaktionerna regelbundet är internationella. Dessutom finns en inneboende pseudoanonymitet hos dessa former av transaktioner. Virtuella valutor är spårbara då transaktionen i sig går att spåra men där avsändare och mottagare är anonyma. Även gräsrotsfinansiering präglas av en sårbarhet för penningtvätt på grund av internationella transaktioner. Gräsrotsfinansiering kan se ut på flera olika sätt med olika finansieringsalternativ.⁷⁴ Medel kan antingen skickas direkt utomlands som en del i finansieringslösningen eller skickas utomlands i ett senare led.

Transaktioner genom valutaväxling och med virtuella valutor kan genomföras snabbt, vilket höjer den sammanvägda sårbarheten för penningtvätt i sektorn.

Det finns heller inget hinder mot att – efter att ett företag har erhållit registrering – bedriva en eller flera av de verksamheter (som anges i 7 kap 1 § 2 st 2, 3 och 5–12 LBF) utan att ansöka om en ny registrering. Det går heller inte att utläsa vilken typ av verksamhet som företagen bedriver genom den registrering som företagen har fått.

Regelefterlevnad

Riskmedvetenhet i sektorn varierar mellan olika verksamhetstyper. Detta beror dels på att vissa verksamheter inte har funnits under någon längre tid, dels på att en viss del av sektorn består av mindre aktörer. Medvetenhet och kunskap om regelverket för penningtvätt bedöms vara svag och vid tillsyn av valutaväxlingsföretag har man kunnat påvisa ett större antal brister.

Då sektorn till stor del består av mindre företag är förutsättningarna för att hantera risker som är kopplade till penningtvätt utmanande, exempelvis vid tillsättning av AML-funktioner.

När det kommer till valutaväxling är övervakningen uteslutande manuell för många av sektorns företag. Samtidigt sker växlingen oftast omgående. Därför finns en risk i affärsmodellen att utövarna saknar möjlighet att vidta kundkännedomsgärder vid växlingstillfället. Detta innebär att det finns en stor sårbarhet att bli utnyttjad för penningtvätt.

I sektorn förekommer kunder som har ett stort våldskapital. Då många företag i sektorn är små och lokalförankrade driver detta sammantaget upp risken för att företagen antingen genomför och/eller underlåter att rapportera misstänkta transaktioner på grund av rädsla för hot eller repressalier. Det finns dessutom flera mindre aktörer i sektorn vilka med stor sannolikhet är beroende av återkommande affärer. Dessutom finns verksamhetsutövare – särskilt inom virtuella valutor – som avstår från att rapportera för egen finansiell vinning.

Det förekommer också att verksamhetsutövare bedriver registreringspliktig verksamhet utan att ha ansökt om – eller blivit beviljad – registrering hos FI. Detta gäller främst handel med virtuella valutor.⁷⁵ Detta i sin tur ökar risken för bristande regelefterlevnad och större sårbarhet för penningtvätt.

Internationellt har det varnats för att valutaväxlingsföretag ofta drivs med syfte att vara instrument för penningtvätt. Det finns indikationer på att så även är fallet i Sverige.

⁷⁴ Finansinspektionen, *Gräsrotsfinansiering i Sverige – en kartläggning*, 2015.

⁷⁵ Se exempelvis Finanspolisens årsrapport för 2019.

Sammanfattande bedömning

Sektorn är diversifierad och riskerna kan variera beroende på verksamhetstyp.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt som betydande (3).

Beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus) gällande finansiering av terrorism

- Valutaväxling bedöms vara en väg för pengar att användas för finansiering av terrorism. Syftet är många gånger att växla till sig valuta när pengar ska föras ut ur landet och genom kurirer föra kontanter ut ur Sverige. Det är generellt sett svårt att växla svenska kronor utomlands i större belopp. Därför sker växling vanligtvis till en annan mer gångbar valuta i Sverige innan pengarna förs ut av kurirer. Men det förekommer också att svenska kronor förs ut i större belopp. Möjligheten att få användning för svenska kontanter finns alltså, även om det bedöms vara för vissa specifika sammanhang.
- Användning av verksamhetsutövare som erbjuder handel med virtuella valutor sker i syfte att finansiera terrorism på samma sätt som beskrivs för penningtvätt. Syftet är dock i större utsträckning att dölja mottagaren snarare än avsändaren. Men tillvägagångssättet medför en hög grad av anonymitet för båda parter. Registrerade svenska växlare används i sammanhanget men även utländska och oregistrerade aktörer är verksamma.

Hot finansiering av terrorism

Omfattning och förmåga hos aktören samt anonymitet

Valutaväxling är lättillgängligt sett till antal kontor, men i den mån då större belopp till mer udda valutor ska växlas sker detta inte hos de aktörer som främst hanterar turistvaluta, utan sannolikt hos ett fåtal kontor som är nischade och betrodda. I dessa fall krävs särskild förmåga i form av kunskap om vilka växlare som går att vända sig till för den typen av transaktioner.

Beträffande handel med virtuella valutor blir tjänsterna alltmer tillgängliga och lättanvända vilket bedöms öka omfattningen, om än från låga nivåer. Inte minst avseende växling till kryptovalutor i lägre belopp. Den risk det innebär att placera ett värde mot en fluktuerande kurs bedöms hålla nere omfattningen, då syftet endast är att genomföra en transaktion.

Avseende anonymitet i denna sektor är samma faktorer avgörande för finansiering av terrorism som för penningtvätt.

Sårbarhet finansiering av terrorism

Möjlighet att upptäcka finansiering av terrorism

Samma faktiska omständigheter som beskrivs under avsnittet för penningtvätt gäller även för terrorismfinansiering. Vad gäller kontanta mindre växlingar skiljer sig de i viss mån från turistväxlingar vad gäller resemonster och valuta, men inte alltid. Enbart det faktum att det är ett udda resmål och en viss valuta är inte en självständig indikator på att växlingen kan utgöra finansiering av terrorism. Detta är en svårighet att hantera när det kommer till att göra ett urval av vad som ska rapporteras.

Avseende handel med virtuella valutor vad gäller de registrerade växlarna finns viss möjlighet till spårbarhet om det kan göras en analys i flera led. Detta är annorlunda jämfört med banker som har banksekretessen att förhålla sig till. Verksamhetsutövaren får en unik överblick över hela transaktionskedjan.

Beträffande regelefterlevnad när det kommer till finansiering av terrorism görs ingen annan bedömning än den som gäller för penningtvätt.

7.5 Försäkringsförmedlare

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

Försäkringsförmedlare är fysiska eller juridiska personer som förmedlar försäkringar på uppdrag av ett försäkringsföretag.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Distribution av försäkringar drivs av försäkringsförmedlare och är i huvudsak reglerad genom lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution.⁷⁶ Att förmedla livförsäkringsprodukter kräver tillstånd. Lagen uppdaterades 2018 i samband med ett nytt direktiv om försäkringsdistribution (IDD).

Många verksamhetsutövare inom sektorn är små och bolagen har vanligen en till fem anställda. Men det finns även större banker och värdepappersbolag som har tillstånd att förmedla försäkringar. På samma sätt som beskrivs i avsnittet *Livförsäkring*, är sektorn *Försäkringsdistribution* uppdelad i sak- respektive livförsäkringar. Nedanstående redogörelse omfattar endast förmedlare av livförsäkringar.

Inom kategorin distribution av livförsäkringar måste man särskilja livförsäkringar som är försäkringsbaserade investeringsprodukter (ofta kapitalförsäkringar). Samma uppdelning måste gälla även försäkringsföretagens egen distribution. Risker för penningtvätt är störst vid distribution av försäkringsbaserade investeringsprodukter.

Om en försäkringsförmedlare distribuerar försäkringar samt försäkringsbaserade investeringsprodukter är det alltid ett försäkringsföretag som är avtalspart för kunden. Därför är det försäkringsföretaget som är faktisk ägare till de finansiella instrumenten i en försäkringsbaserad investeringsprodukt. Alla insättningar och återköp av försäkringar sker genom försäkringsföretaget. Men det initiala ansvaret för kundkännedom ligger på försäkringsförmedlaren.

Förmedlare av livförsäkringar får inte konstruera eller inneha de produkter inom sparförsäkringar som de förmedlar. Köplikviden för förmedlade affärer går inte via förmedlaren utan genom annan verksamhetsutövare som erbjuder betaltjänster. Till skillnad från vissa andra länder (exempelvis USA) kan man inte sälja vidare livförsäkringar i Sverige.

| Nyckeltal * ¹ | Totalt hela sektorn |
|---------------------------------------|---------------------|
| Antal företag | 716* ² |
| Företagens omsättning | 36 058 468 638 kr |
| Företagens balansomslutning | 41 387 010 481 kr |
| Antal medarbetare | 2 490 |
| Antalet etablerade affärsförbindelser | 890 738 |
| Totalt antal fysiska kunder | 738 179 |
| Totalt antal juridiska kunder | 370 456 |

*¹ Samtliga data i tabellen är inhämtade från FI:s periodiska rapportering för penningtvätt, rapport F880, med referensdatum 2019-12-31. Tabellen kan därför innehålla data som till viss del avviker från den faktiska situationen.

*² Antalet juridiska personer med tillstånd kommer inom kort öka på grund av omstruktureringar hos ett av de största förmedlarbolagen. Antalet tillstånd för fysiska personer kommer av samma anledning att minska.

⁷⁶ Läs mer på www.fi.se/sv/forsakring/regler/forsakringsformedlare/ för en fullständig förteckning av de regelverk som styr försäkringsdistribution, inklusive FI:s föreskrifter.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus)

- Förmedlade affärsförbindelser är det huvudsakliga riskscenariot. Dessa kan innebära en förhöjd risk på grund av bristande kundkännedom. Sparprodukterna kan också gå till kunder vars syfte är att nyttja dessa någonstans i penningtvättskedjan. Inledande åtgärder av kundkännedom ska utföras av förmedlaren till affärsförbindelsen. Men flertalet förmedlare inom sektorn är mindre aktörer samt fåmansföretag och dessa har som regel sämre förutsättningar att kunna genomföra en effektiv kundkännedom än de större aktörerna. Till exempel är tillgången på systemstöd för screening av PEP/sanktionslistor mindre för de mindre förmedlarna.
- Riskscenariot förstärks också av en intressekonflikt som speglar sektorn. Konflikten handlar om den kommission som förmedlaren får av livförsäkringsbolaget när en affär är förmedlad. En effektiv process för kundkännedom innebär troligen fler nekade affärer. Därför kan ekonomiska incitament hos en mindre förmedlare – där varje enskild affär är viktig för lönsamheten – leda till att kundkännedomsprocessen blir lidande. Detta bedöms också öka risken för avvikande eller misstänkta transaktioner (främjande av skiktning och integrering). Som exempel, en större insättning till sparprodukt inom livförsäkring strax innan pension.
- Riskscenariot inkluderar även vådan att livförsäkringsbolaget förlitar sig på förmedlarens initiala kundkännedom. Detta kan påverka effektiviteten negativt i bolagets egen kundkännedom och den efterföljande övervakningen av affärsförbindelsen.

Hot

Omfattning

Hotbilden i sektorn bedöms vara likartad med den beskrivna hotbilden i avsnittet *Livförsäkringsrörelser*. Sektorns produkter har normalt en låg omsättningshastighet och produkterna har ofta förbehåll som förhindrar eller omöjliggör tidiga återköp. Återköp kan utgöra modus för penningtvätt. Penningtvätt bedöms inte bedrivas i hög utsträckning i sektorn, men volymen av pengar som potentiellt kan tvättas bedöms vara hög.

Förmåga hos hotaktören

Hotaktören behöver ha viss kunskap om produkterna inom sektorn samt möjlighet att planera tillvägagångssätt för penningtvätt. Dessa faktorer anses minska tillgängligheten till livförsäkringsprodukter. De minskar också dragningen till att nyttja livförsäkringsprodukter – inklusive distributörer – för penningtvätt. Hotbilden anses vara något förhöjd när sparprodukter säljs genom försäkringsdistributörer. Skälet till detta är att dessa inte har samma möjlighet till initial kundkännedomshantering som de större livförsäkringsföretagen.

Anonymitet

Det bedöms vara svårt att verka anonymt i sektorn.

Sammanfattande bedömning

Sektorns produkter har normalt en låg omsättningshastighet och produkterna har ofta begränsningar som förhindrar eller gör det omöjligt för tidiga återköp. Hotaktören behöver ha kunskap om produkterna och att kunna vara anonym i sektorn är begränsad. Penningtvätt bedöms inte bedrivas i hög utsträckning, men volymen av pengar som potentiellt kan tvättas anses vara stor.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara medel (2).

Sårbarhet

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Transaktionshastigheten bedöms vara relativt låg i sektorn och är heller inte exponerad mot kontanter. Huvudsakligen anses transaktionerna vara nationella, och utländska kapitalförsäkringar distribueras endast i begränsad omfattning till svenska konsumenter. Spårbarheten bedöms i allmänhet vara god. Exponeringen för penningtvättsrisker i livförsäkringssektorn som helhet är företrädesvis riktad mot insättningar, sparande samt återköp av sektorns sparprodukter via depåförsäkringar – risker som inte primärt hanteras av försäkringsdistributörerna. Distributörernas huvudsakliga riskexponering är kopplad till den initiala kundkännedomshanteringen.

Risker för penningtvätt i livförsäkringssektorn är främst exponerad mot insättningar, sparande samt återköp av sektorns sparprodukter via depåförsäkringar. Dessa risker hanteras inte primärt av försäkringsdistributörerna. Distributörernas huvudsakliga riskexponering är kopplad till den initiala hanteringen av kundkännedom.

Regelefterlevnad

Det är stor skillnad mellan olika försäkringsdistributörer när det kommer till riskmedvetenhet och organisatoriska förutsättningar. För de mindre förmedlarna anses förutsättningarna vara sämre när det kommer till god riskmedvetenhet och adekvata systemstöd. För de fristående förmedlarna bedöms förutsättningarna vara markant sämre. En del av de fristående förmedlarna har ett visst stöd från partners, vilket minskar riskerna i viss mån. Större aktörer i sektorn har som regel bättre kontrollfunktioner och förståelse för regelverken än mindre aktörer. Detta avspeglas också i kvaliteten av penningtvättshanteringen. Vid InsureSec-licensiering eller certifiering av bland annat försäkringsförmedlare ställs kunskapskrav på delar av penningtvättsregelverket.⁷⁷

Det förekommer intressekonflikter som är kopplade till ersättningsmodeller. Detta riskerar att medföra svagare incitament för att stärka förutsättningarna för distributörens riskhantering.

Antalet lämnade penningtvättsrapporter till Finanspolisstyrelsen vid Polismyndigheten (Fipo) för åren 2018/2019 kan tyda på en underrapportering.

Sammanfattande bedömning

Transaktionshastigheten i sektorn bedöms vara relativt låg. Sektorn är inte exponerad mot kontanter. Transaktioner i sektorn bedöms i huvudsak vara nationella och spårbarheten bedöms i allmänhet vara god. Riskmedvetenheten skiljer sig åt mellan verksamhetsutövarna.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara medel (2).

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism inom ramen för avgränsningen i den nationella riskbedömningen. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

⁷⁷ Med hjälp av regelverk, disciplinnämnd och kriterier för kunskap och kompetens syftar InsureSecs verksamhet till att öka kvaliteten och kundnyttan för rådgivning och distribution av försäkringar i Sverige.

7.6 Utgivare av elektroniska pengar

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

Elektroniska pengar är ett elektroniskt förvarat penningvärde som representerar en fordran på utgivaren. Dessa ges i utbyte mot medel i syfte att genomföra betalningstransaktioner enligt lagen (2010:751) om betaltjänster, och godtas som betalningsmedel av andra än utgivaren.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

För att få ge ut elektroniska pengar krävs som regel tillstånd av FI enligt lagen (2011:755) om elektroniska pengar. Banker och kreditmarknadsbolag får ge ut elektroniska pengar med stöd av deras befintliga tillstånd.

För vissa medel som förvaras elektroniskt gäller inte lagen om elektroniska pengar. Detta gäller medel som endast kan användas i ett begränsat nätverk av leverantörer, i en leverantörs affärsställe eller när det kommer till ett begränsat varu- eller tjänsteutbud, det vill säga presentkort och liknande produkter.

Lagen gäller heller inte för medel som används för vissa betalningstransaktioner. Detta gäller transaktioner som genomförs med hjälp av utrustning för telekommunikation, digital teknik eller informationsteknik, när de köpta varorna eller tjänsterna levereras och är avsedda att användas med hjälp av sådan utrustning. Detta förutsatt att operatören för utrustningen inte enbart agerar som mellanhand till betaltjänstanvändaren och leverantören av varorna eller tjänsterna.

Om genomsnittet av utgivna elektroniska pengar överstiger 5 MEUR eller motsvarande krävs tillstånd för att bli ett institut för elektroniska pengar. Om värdet understiger 5 MEUR kan utgivaren ansöka om att undantas från tillståndsplikt och kallas för registrerad utgivare. Ett institut för elektroniska pengar eller en registrerad utgivare får också tillhandahålla betaltjänster enligt lagen (2010:751) om betaltjänster (LBT). Förutsättningarna för att FI ska ge tillstånd eller undantag från tillståndsplikt framgår av lagen samt förordningen (2011:776) om elektroniska pengar.

Elektroniska pengar förekommer i huvudsak i två former: Hårdvarubaserade produkter och mjukvarubaserade produkter.⁷⁸ Elektroniska pengar som är hårdvarubaserade är lagrade på en fysisk produkt (exempelvis ett kort) och överförs från avsändare till mottagare genom avläsningsutrustning som till exempel en kortläsare. För att överföra dessa pengar krävs i regel inte någon internetuppkoppling. Mjukvarubaserade pengar däremot finns lagrade i en dator eller i en smarttelefon och för att överföra dessa krävs därför internet.

Till skillnad från exempelvis betaltjänster får en utgivare av elektroniska pengar lagra medel som tagits emot. Detta kan exempelvis vara så kallade förbetalda kort (prepaid cards), där medel lagras för att användas för framtida köp.

En majoritet av de institut för elektroniska pengar som finns inom EU är baserade i ett fåtal länder (Storbritannien, Belgien, Tjeckien, Danmark, Lettland och Nederländerna).⁷⁹ Sverige är hemland för tre institut. Institut för elektroniska pengar kan dock även bedriva gränsöverskridande verksamhet i Sverige. Detta kan jämföras med betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer.

Utländska företag inom EES som har tillstånd att ge ut elektroniska pengar i hemlandet, behöver inte ha tillstånd ifrån FI för att ge ut e-pengar eller erbjuda betaltjänster i Sverige. Däremot måste de aktörer som bedriver gränsöverskridande verksamhet i Sverige, och utan filial eller ombud, vara registrerade i FI:s register. Detta kan ske när FI har mottagit en underrättelse från aktörens hemland. I nuläget finns ca 200 utländska institut för elektroniska pengar – med gränsöverskridande verksamhet – registrerade i FI:s register.

⁷⁸ www.ecb.europa.eu/stats/money_credit_banking/electronic_money/html/index.en.html (hämtad 2021-02-14).

⁷⁹ SWD 2019(650), s 72.

Sektorn i Sverige utgörs nästan uteslutande av ett företag. Detta står för majoriteten av de nyckeltal som presenteras nedan.

| Nyckeltal* | Totalt hela sektorn |
|---------------------------------------|---------------------|
| Antal företag | 6 |
| Företagens omsättning | 13 724 655 409 kr |
| Företagens balansomslutning | 24 247 492 843 kr |
| Antal medarbetare | 2 187 |
| Antalet etablerade affärsförbindelser | 994 978 |
| Totalt antal fysiska kunder | 638 995 |
| Totalt antal juridiska kunder | 355 974 |

* Samtliga data i tabellen är inhämtade från FI:s periodiska rapportering för penningtvätt, rapport F880, med referensdatum 2019-12-31. Tabellen kan därför innehålla data som till viss del avviker från den faktiska situationen.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus)

- Flera utländska institut för elektroniska pengar – som riktar sig till svenska kunder – erbjuder möjligheter att överföra medel via webb- eller mobilapplikationer. Detta kan bland annat ske från bankkonton till innehavare med laddningsbara betalkort och ges ut av institutet eller tredje part. På detta sätt kan pengar med brottsligt ursprung föras mellan olika individer och företag, och användas vid bland annat kortbetalningar och automatuttag. Även internationella transaktioner och valutaväxlingar är möjliga med dessa tjänster. I flera fall erbjuds överföringar, handel och köp med kryptovalutor.
- Sammantaget medför detta en försämrad spårbarhet och därmed en ökad risk för penningtvätt. Det förekommer även anonyma, förbetalda kort som tillhandahålls av utländska institut för elektroniska pengar. De förbetalda korten kan köpas i butik i Sverige och kan betalas kontant. De går också att använda för spel, och är på så sätt ett medel för penningtvätt.

Hot – penningtvätt

Omfattning

I Sverige finns bara ett fåtal företag som har tillstånd för utgivning av elektroniska pengar. För större företag med tillstånd krävs ofta någon form av näringsverksamhet för att kunna nyttja tjänsten. Tillgängligheten för hotaktörer minskar därför att utnyttja sektorn för penningtvätt. För övriga utgivare av elektroniska pengar (exempelvis utländska institut som erbjuder förbetalda kort eller institut som tillhandahåller virtuella online-valutor) är tillgängligheten något större. Detta driver också upp hotet av penningtvätt.

Förmåga hos hotaktören

För den som är hotaktör och handlare och ska betala andra anslutna handlare med e-pengar krävs en näringsverksamhet. Det krävs också en viss förmåga för att starta ett företag i syfte att tvätta pengar. För att använda utländska instituts förbetalda kort krävs ingen särskild förmåga.

Anonymitet

Kontanter förekommer i mycket begränsad utsträckning, vilket minskar hotet mot sektorn. Möjlighet att vara anonym bedöms därför vara liten vilket gör att hotbilden minskar. När det kommer till utländska institutens förbetalda kort finns möjlighet för hotaktörer att vara anonyma och dölja tillgångar. Förbetalda kort kan laddas med ett värde som sedan kan användas med mer begränsad spårbarhet än vid traditionella bankkonton. Transaktioner med sådana kort sker omedelbart och anonymiteten bedöms vara mycket hög. Detta faktum ökar hotet för penningtvätt mot sektorn.

Sammanfattande bedömning

Företag som bedriver gränsöverskridande verksamhet i Sverige och erbjuder förbetalda kort kan driva upp hotet mot sektorn. De förbetalda korten erbjuder snabba transaktioner och hög anonymitet.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn som betydande (3).

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Korttransaktionerna till och från sektorn genomförs som regel under en eller ett par dagar och kontanter förekommer i väldigt liten utsträckning. Detta, i kombination med korttransaktionens spårbarhet, gör att spårbarheten generellt sett är god. Möjligheten till återköp till ett okänt konto eller kort har dock lägre spårbarhet än övriga typer av transaktioner. Den låga möjligheten till spårbarhet med förbetalda kort från utländska institut för elektroniska pengar, kan också innebära en särskild sårbarhet i sektorn.

Eftersom sektorn är fintech-intensiv medför det risker då nya produkter och tillvägagångssätt snabbt kan uppstå och riskerar att lämna sig för penningtvätt.

Regelefterlevnad

Sektorn i Sverige består både av företag med förhållandevis hög mognadsgrad samt av mindre företag. Sektorn bedöms generellt ha en god kontroll, variabelsättning i monitoreringssystem och datakvalitet.

Sammanfattande bedömning

Sektorn utgör en liten del av det svenska finansiella systemet och antalet aktörer som fått tillstånd eller registrering hos FI är lågt. Sårbarheten i sektorn drivs upp genom de utländska företag som bedriver gränsöverskridande verksamhet i Sverige.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande (3).

Beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus) gällande finansiering av terrorism

- Utländska institut för elektroniska pengar kan användas i syfte att föra vidare pengar i en kedja för att finansiera terrorism, till exempel från bankkonton till anonyma alternativ utanför Sverige. Tjänsterna används även för transaktioner och konsumtion i Sverige som ett mer anonymt alternativ än transaktioner från ett traditionellt bankkonto. Tjänsterna gör det möjligt att hantera överföringar och konsumtion i en miljö med avsevärt lägre transparens än om det hade skett på ett svenskt bankkonto.
- Användningen sker på samma sätt som är beskrivet för penningtvätt med den skillnaden att beloppen oftast är små som hanteras i denna kontext. De sker inte heller primärt hos de verksamhetsutövare som i första hand riktar sig mot näringsidkare. Först och främst används verksamhetsutövare som inte har sitt säte i Sverige men som riktar sig mot den svenska marknaden.

Hot – finansiering av terrorism

Omfattning, förmåga och anonymitet

Det ökade utbudet på den svenska marknaden och tillgängligheten via mobiltjänster bedöms ha bidragit till att omfattningen har ökat i sektorn. Som beskrivs beträffande penningtvätt är tjänsterna inte anonyma men upplevs sannolikt ge en ökad anonymitet än att använda ett svenskt bankkonto. Det krävs att användaren är bekväm med att använda mobila tjänster men utöver det krävs ingen särskild kompetens för att använda finansiella lösningar i sektorn.

Sårbarhet – finansiering av terrorism

Möjlighet att upptäcka finansiering av terrorism

Bristen på kundkännedom om svenska kunder hos de utländska verksamhetsutövarna innebär att möjligheten minskar att upptäcka avvikande beteende. Även möjligheter till samverkan med svenska brottsbekämpande myndigheter försvåras på grund av detta.

Samma faktorer som gör finansiering av terrorism svårupptäckt i andra sektorer spelar en avgörande roll även här. Det vill säga – ofta handlar det om enstaka transaktioner med lägre belopp.

7.7 Fondförvaltning

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

Fondförvaltning kan delas in i två verksamhetstyper: förvaltning av värdepappersfonder samt förvaltning av alternativa investeringsfonder (AIF:er). De två typerna styrs av olika regelverk som är sammanlänkade, då dessa till viss del är likartade och en stor del av förvaltarna har tillstånd för båda typerna. Då riskerna också bedöms vara likartade behandlas de båda verksamhetstyperna gemensamt i detta avsnitt.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Fondförvaltning kan delas in i förvaltning av värdepappersfonder och förvaltning AIF:er. Specialfonder är särskilt reglerade AIF:er, vilka som huvudregel marknadsförs till icke-professionella investerare. Marknadsföring av övriga AIF:er – till skillnad från specialfonder – sker huvudsakligen till professionella investerare. Men under vissa förutsättningar kan de också marknadsföras till icke-professionella investerare (exempelvis om andelarna eller aktierna i fonden är upptagna till handel på en reglerad marknad). Exempel på övriga alternativa investeringsfonder är riskkapitalfonder, fastighetsfonder och kreditfonder.

Till skillnad från förvaltning av värdepappersfonder – vilket alltid kräver tillstånd – kan förvaltning av en AIF antingen vara registreringspliktig eller tillståndspliktig. Om det är registrering eller tillstånd som krävs beror på hur stort kapital som förvaltaren har under förvaltning. Reglerna i lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder (LAIF) gäller enbart i begränsad omfattning för registrerade förvaltare av AIF:er.

Fondförvaltaren ansvarar bland annat för portföljförvaltning och riskhantering. För både värdepappersfonder och AIF:er ställs krav på att det finns ett förvaringsinstitut. Förvaringsinstitutet ska bland annat förvara fondens tillgångar samt kontrollera penningflöden.

Fondförvaltning styrs av lagen (2004:46) om värdepappersfonder respektive LAIF. Medan förvaltare av värdepappersfonder och specialfonder har stått under tillsyn under en längre tid, är regelverket för förvaltning av AIF:er relativt nytt.

Fondverksamhet är till stor del gränsöverskridande, framför allt inom EU/EES. Det finns ett stort antal fonder som är baserade i andra medlemsländer, men som marknadsförs och säljs i Sverige. Bland de större förvaltarna av värdepappers- och specialfonder – sett till kapital under förvaltning – finns de bankägda fondförvaltarna. De bankägda fondförvaltarna förvaltar ofta både värdepappers- och specialfonder. Dessa fonder distribueras ofta genom bankverksamheten. Fonder kan också distribueras av fondplattformar. Fonder säljs också via försäkringsbolag, till exempel inom ramen för fond-/depåförsäkringar samt genom premiepensionssystemet. Fondandelar kan vara förvaltarregistrerade, varvid förvaltaren anges i andelsägarregistret, i stället för andelsägaren.

| Nyckeltal* | Totalt hela sektorn |
|---------------------------------------|----------------------|
| Antal företag | 230 |
| Företagens omsättning | 37 368 747 773 kr |
| Företagens kapital under förvaltning | 4 202 357 415 758 kr |
| Antal medarbetare | 2 316 |
| Antalet etablerade affärsförbindelser | 1 624 410 |
| Totalt antal fysiska kunder | 1 605 167 |
| Totalt antal juridiska kunder | 36 204 |

* Siffrorna är en sammanslagning av värdepappersfonder och AIF:er. Samtliga data i tabellen är inhämtade från FI:s periodiska rapportering för penningtvätt, rapport F880, med referensdatum 2019-12-31. Tabellen kan därför innehålla data som till viss del avviker från den faktiska situationen.

Tabellen omfattar såväl AIF-förvaltare som förvaltare av värdepappersfonder.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus)

- Förvaltare av värdepappersfonder och förvaltare av AIF:er delar bilden av de flesta riskscenarier. Fonder av olika typer kan till exempel användas för penningtvätt i situationer då illegala pengar ska skiktas och integreras i de finansiella systemen. Då investeringsfonder ofta hanterar stora kapitalflöden kan dessa vara en attraktiv kanal för potentiellt storskalig penningtvätt.
- Hotaktörer kan använda sektorns legitima produkter. Exempel på detta är köp och försäljning av fondandelar med syfte att skikta eller integrera medel som har ursprung från brottslig verksamhet. Om utbetalning sker till ett annat konto än till det där pengarna ursprungligen sattes in, kan fonder användas i skiktningssfasen. På så sätt kan mottagaren ge sken av att de mottagna pengarna kommer från upparbetade kapitalvinster.
- Fondaffärer kan i stor utsträckning också vara gränsöverskridande. Detta gör att pengar kan placeras utomlands på ett enkelt sätt och kan försvåra både spårbarheten och möjligheten att identifiera eventuella ägarstrukturer. I de fall då en fondförvaltare och/eller en fond är baserade utanför EES – men har tillstånd att marknadsföras i Sverige – kan det finnas en ökad risk för att åtgärder för kundkännedom inte är tillräckliga, vilket i sin tur gör det möjligt för penningtvätt.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Penningtvätt bedöms inte förekomma i hög utsträckning, men volymen av pengar som potentiellt kan tvättas bedöms vara hög. Mindre fonder kan utgöra en risk för penningtvätt. Detta bekräftas även i vissa internationella riskanalyser på området (jämför exempelvis family office-konstruktioner som en riskfaktor).⁸⁰

Förmåga hos hotaktören

För att använda sektorn för penningtvätt krävs viss specialistkompetens samt kapital. Dessa faktorer minskar risken för penningtvätt och gör sektorn mindre attraktiv att använda. Men samma faktorer är också drivande för högre risk då större volymer potentiellt sett kan tvättas genom sektorn.

Anonymitet

Om en ny fond skapas för att tvätta pengar kan en inbyggd anonymitet finnas som en del av upplägget. Men sådana upplägg bedöms vara mindre vanligt förekommande och därför anses den totala effekten vara begränsad inom sektorn.

Sammanfattande bedömning

Sektorn bedöms vara som mest attraktiv för hotaktörer med stort kapital och hög kompetens, och som använder sig av komplicerade upplägg. Men även enklare modus kan förekomma. Detta gör att även om volymerna i enskilda fall kan vara höga är den totala hotbilden mot sektorn relativt begränsad.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara betydande (3).

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Flera fonder marknadsförs gränsöverskridande vilket innebär att pengar enkelt kan placeras utomlands genom köp av fondandelar. I dessa fall finns sårbarhet kopplad till utländska ägarstrukturer med dolda huvudmän. Inom sektorn förekommer dessutom komplexa och icke-transparenta ägarstrukturer. Till exempel förekommer utländska trustar, vilket ökar sårbarheten för penningtvätt.

Kontanter förekommer ytterst sällan i sektorn och bidrar till en god spårbarhet. Den övergripande bedömningen är att transaktioner till stor utsträckning är spårbara, och att användarna av produkter

⁸⁰ JC 2017/37 Riktlinjer om riskfaktorer, s 71.

och tjänster till hög utsträckning är identifierade. Ett visst mått av risk finns dock kopplat till den internationella delen av sektorn.

Fondrelaterade transaktioner som genomförs i sektorn tar någon till några dagar att genomföra och bedöms vara relativt enkla att spåra. Men de mer komplexa uppläggen antas ta längre tid. Dessa har också minskad spårbarhet som inbyggd funktion och minskar därför spårbarheten på de transaktioner som genomförs.

Regelefterlevnad

Riskmedvetenheten bedöms variera inom sektorn. Förvaltare av andra AIF:er än specialfonder har endast stått under tillsyn sedan 2013 och detta har sannolikt medfört att många företag i sektorn inte hunnit mogna jämfört med till exempel förvaltare av värdepappersfonder. I sektornsrapporter om regelefterlevnad finns tecken på att institut ser brister som är kopplade till företagets efterlevnad. De mindre företagen anses inte ha tillräckliga resurser för att garantera ett effektivt kontrollsystem och står inför samma utmaningar som i andra sektorer med sämre organisatoriska förutsättningar (jämför internationella riskanalyser för sektorn⁸¹). De bankägda fondbolagen bedöms dock ha riskkontrollfunktioner på plats samt kan applicera de system och verktyg som redan används i bankverksamheten.

De mindre företagen i sektorn förlitar sig ofta på att bankerna vidtar åtgärder för kundkännedom på de bankkontokunder som handlar i fonden. En följd av detta är att fondbolaget lägger mindre resurser på att lära känna sina kunder.⁸² Det finns även risk för betydande intressekonflikter, främst bland de mindre företagen. Sektorn är beroende av placerat kapital och därför kan finansiella intressen komma att ha företräde framför regelefterlevnad.

Sammanfattande bedömning

En betydande del av sektorn utgörs av bankägda fondbolag och här bedöms att kontrollsystemen finns på plats. I de mindre företagen finns risker för intressekonflikter, och de organisatoriska förutsättningarna för kontrollfunktion och regelefterlevnad bedöms vara sämre.

Sammantaget bedöms sårbarheten i sektorn vara medel (2).

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism inom ramen för avgränsningen i den nationella riskbedömningen. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

⁸¹ EU SNRA, Annex, SWD (650), s 45.

⁸² Detta resonemang förs också i EU:s supranationella riskbedömning, se a.a. s 45.

7.8 Betalningsinstitut

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

Betalningsinstitut är verksamhetsutövare som erbjuder tillståndspliktig betaltjänstverksamhet.

Allmän beskrivning av kategorin och relaterade produkter eller aktiviteter

Flera företagstyper definieras som betaltjänstleverantörer inom olika sektorer.⁸³ Detta avsnitt handlar enbart om betalningsinstitut. Ett betalningsinstitut är ett aktiebolag eller en ekonomisk förening som har fått tillstånd att erbjuda betaltjänster enligt lagen (2010:751) om betaltjänster (LBT). I sin renaste form är kärnverksamheten inriktad på att genomföra betalningar på olika sätt.⁸⁴

Företag som omsätter betaltjänster för motsvarande mer än 3 MEUR per månad måste ha tillstånd för att driva verksamhet och kallas i LBT för betalningsinstitut.⁸⁵ Företag med tillstånd att tillhandahålla betalningsinitieringstjänster är alltid betalningsinstitut, oavsett omsättning.

Betalningsinstitutets huvudsakliga verksamhet är att genomföra betalningar från avsändare till mottagare och metoden kan variera. I princip kan det innebära allt från överföringar med kontant betalning till överföringar via olika former av internetbaserade tjänster (exempelvis appar). I tillägg finns vissa närliggande tjänster som till exempel kontoinformation.⁸⁶ Leverantörer av betaltjänster – oavsett om det är en bank eller andra betaltjänstleverantörer – är därmed ett måste för att transaktioner ska kunna genomföras. Ofta erbjuds en kombination av flera tjänster som finns uppräknade i 1 kap 2 § LBT av betaltjänstleverantörer. Till exempel finns det en stor marknad för kontoinformationstjänster och betalningsinitieringstjänster (ofta kallade Third Party Provider (TPP:er)). Dessutom finns betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer med olika specialinriktningar (exempelvis spelbranschen).

Ett betalningsinstitut får aldrig lagra sina kunders medel under en längre tid. Det går alltså inte att deponera medel hos ett betalningsinstitut för eventuella framtida betalningar eller andra dispositioner över medlen.

De svenska betalningsinstituten utgörs bland annat av olika fintech-bolag. Dessutom finns ett stort antal utländska aktörer som har rätt att tillhandahålla betaltjänster i Sverige. Dessa regleras och är under tillsyn av FI.

Betalningsinstitutet måste ha individuella tillstånd för de olika betaltjänsterna. Det innebär att leverantören måste ansöka om nytt tillstånd om en ny tjänst ska erbjudas.

Den största skillnaden mellan registrerade betaltjänstleverantörer och betalningsinstitut är storleken. Betaltjänstleverantörer är oftast mindre bolag med en specialiserad inriktning. Betalningsinstitut som har tillstånd av FI är i sin tur ofta större företag med en bredare inriktning och ett större antal betaltjänster.

Särskilt om penningöverföring

Penningöverföring innebär att pengar förs över från en betalare utan att ett betalkonto öppnas, varken i betalarens eller mottagarens namn. Överföringen sker uteslutande i syfte att överföra ett fastställt belopp, antingen till en mottagare, eller till en betaltjänstleverantör som agerar på mottagarens vägnar. Eller dit medlen tas emot på mottagarens vägnar och ställs till mottagarens förfogande. Det är vanligt att penningöverföring handlar om att skicka pengar utomlands.

Penningöverföring är en betaltjänst och kan därmed bedrivas av ett flertal olika typer av institut. Men detta avsnitt avser penningöverföring genom betalningsinstitut. De betalningsinstitut som tillhan-

⁸³ 1 kap 3 § LBT.

⁸⁴ Undantaget är kontoinformationstjänster. Tillhandahållare av enbart kontoinformationstjänster undantas dock från PTL:s tillämpningsområde.

⁸⁵ I detta kapitel behandlas inte verksamhet som innefattar penningöverföring.

⁸⁶ Verksamhet som enbart innefattar kontoinformationstjänster omfattas inte av PTL.

dahåller penningöverföringstjänster i Sverige är till stor del utländska betalningsinstitut etablerade i landet genom ombud. I huvudsak finns fyra stora aktörer som är etablerade i Sverige genom ombud. I sektorn finns även alternativ penningöverföring som till exempel Hawala.⁸⁷

| Nyckeltal* | Totalt hela sektorn |
|---------------------------------------|---------------------|
| Antal företag | 39 |
| Företagens omsättning | 7 592 185 639 kr |
| Företagens balansomslutning | 15 827 000 812 kr |
| Antal medarbetare | 2 620 |
| Antalet etablerade affärsförbindelser | 2 532 187 |
| Totalt antal fysiska kunder | 2 562 613 |
| Totalt antal juridiska kunder | 128 112 |

* Samtliga data i tabellen är inhämtade från FI:s periodiska rapportering för penningtvätt, rapport F880, med referensdatum 2019-12-31. Tabellen kan därför innehålla data som till viss del avviker från den faktiska situationen.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus)

- Placering sker genom att illegala varor eller tjänster betalas via betaltjänster. Ibland går betalningarna till bulvaner som därefter överför pengarna – eller tar ut dem för att lämna över dem kontant – till huvudman eller annan part i transaktionskedjan (skiktning).
- Utöver att försvåra spårning kan produkterna också vara del av skiktningssupplägg genom andra applikationer eller tjänster. Ett exempel är att hotaktören med hjälp av betaltjänsten flyttar pengar till och från nätkasino där pengar vinnas eller förloras mellan kolliderande parter.

Särskilt om penningöverföring

- Intäkter från brott tvättas genom betalningssystem i tredje land. Överföraren av pengar kanaliseras medel till Sverige via komplexa betalningskedjor med ett stort antal mellanhänder och jurisdiktioner involverade. Detta minskar spårbarheten av medlens ursprung. Överföraren som medverkar i betalningskedjan upprättar också ofta formella och/eller informella betalningssystem som försvårar spårbarheten ytterligare.
- Kontanter från försäljning i olaglig verksamhet sätts in på eget bankkonto genom penningöverförare.
- Uttag av kontanter hos penningöverförare, genomförd kortbetalning eller överföring från bankkonto kan ske för att betala svarta löner. Intäkter från brott placeras i det finansiella systemet genom de reglerade penningöverförarna. Insättning av brottsvinter i kontanter kan exempelvis skickas till bankkonton med mottagare, antingen i Sverige eller utomlands. Hotaktörer kan också använda reglerade penningöverförare för att kanalisera sina medel och placera och/eller överföra genom penningöverföringstjänster. Risker för penningtvätt kan vara särskilt höga när medel som ska överföras tas emot kontant.
- Att försvåra spårning kan ske genom insättning av pengar. Antingen genom bulvaner eller genom att göra strukturerade insättningar. I dessa fall är insättningarna inom vissa beloppsgränser för att undvika striktare identifiering.

⁸⁷ Se exempelvis FATF (2016), *Guidance for a Risk-Based Approach for Money or Value Transfer Services*, FATF, Paris. www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/rba-money-or-value-transfer.html, s 11. FATF beskriver penningöverföring som en tjänst som ofta har kopplingar till geografiska områden, och som kan bedrivas genom olika former beroende på geografisk plats, exempelvis genom Hawala (s 7).

Hot – penningtvätt

Omfattning

Betaltjänster används i relativt stor utsträckning, dels vid betalning av illegala varor eller tjänster och dels vid skiktningssupplägg.

Sektorn används frekvent i syfte att tvätta pengar och organiserade brottsnätverk använder sig av penningöverföring som en del av upplägg. Risken för penningtvätt drivs upp då en del av modus är att genomföra flera transaktioner av mindre belopp och även till flera mottagare. Då frekvensen är hög bedöms även volymen av pengar som tvättas vara hög.

Förmåga hos hotaktören

Betaltjänsterna är ofta utvecklade av fintech-bolag och är särskilt utvecklade för att vara lätta att använda. Därför krävs heller inga särskilda förkunskaper hos användaren. Dessutom går betalningarna och överföringarna ofta mycket snabbt, vilket ökar attraktiviteten för penningtvätt i sektorn.

Avseende penningöverföring är det enkelt att använda sektorn som del av ett penningtvättsupplägg (skiktning). Det krävs ingen särskild kunskapsnivå. Överföringar kan utföras nästintill omedelbart.

Anonymitet

Möjligheten för användare att vara anonyma är relativt låg. På grund av svårigheten använder hotaktörer därför ofta målvakter för att genomföra transaktioner i ett eller flera led. Detta försvårar spårbarheten av medlens ursprung.

Beträffande penningöverföring finns indikationer på att hotaktörer använder falska id-handlingar samtidigt som en del penningöverförare saknar viss förmåga eller vilja till noggrann id-kontroll. Detta ökar möjligheten till anonymitet i sektorn. Utöver detta behöver verksamhetsutövare bara vidta kundkännedomsgärder för transaktioner som enskilt eller tillsammans överstiger 15 000 EUR (om det inte är fråga om en affärsförbindelse). Hotaktörer kan därför göra strukturerade penningöverföringar inom vissa beloppsgränser för att minska risken för upptäckt och rapportering. Denna möjlighet bedöms öka hotet för penningtvätt i sektorn.

Sammanfattande bedömning

Exponeringen mot kriminella aktörer i sektorn bedöms vara förhållandevis hög. Bland annat då företag erbjuder betaltjänstlösningar inom ett brett område. I flera fall är verksamheten inriktade mot vissa högriskbranscher som till exempel nätkasinon. Sektorn omfattar även penningöverföring som används frekvent som del av modus i penningtvättsupplägg.

Sammanfattningsvis bedöms hotet avseende penningtvätt i sektorn vara betydande (3).

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Volymen och andelen av internationella flöden inom sektorn bedöms skilja sig mycket åt mellan olika betaltjänstleverantörer. För de företag som har samarbeten med exempelvis nätkasinon anses andelen internationella flöden vara hög. Men för andra företag förekommer internationella flöden endast i mindre skala.

På grund av digitala affärsmodeller bland majoriteten av företagen är sektorn relativt kontantlös. Mot bakgrund av digitala lösningar och identifieringskrav bedöms spårbarheten av transaktioner vara god.

För vissa tjänster är det svårare för det betalningsmottagande institutet (exempelvis en bank) att få information om vem som har initierat betalningen. Sådan risk kan finnas då betalningen har initierats av ett ombud till TPP:n som levererar betalningen. I detta exempel kan banken se att betalningen kommer från TPP:n. Men den kan däremot inte se om betalningen har initierats av ett ombud, vilket skulle medföra att betalningen borde hanteras med hög risk. På detta sätt riskerar den mottagande partens riskexponering vara svag och åtgärder för kundkännedom eller transaktionsövervakning försvåras. Dessutom har enstaka företag inom sektorn en kontantintensiv verksamhet. Framförallt gäller detta värdetransportleverantörer, vilket ökar sårbarheten för penningtvätt.

För flera av betaltjänsterna kan transaktioner genomföras omedelbart och för andra lösningar – till exempel internationella betalningar – kan det ta någon eller flera dagar innan transaktionen är genomförd.

En annan faktor som ökar sårbarheten för penningtvätt är att ett antal betalningsinstitut erbjuder sina produkter och tjänster via ombud eller via samarbetande företagsapplikationer. Det är betalningsinstitutet som (genom sin hantering av tredjepartsrisker) behöver säkerställa att ombuden lever upp till de AML-krav som ställs av betalningsinstitutet och regelverket för penningtvätt. Att detta inte sker i tillräcklig utsträckning bedöms vara en risk.

Avseende penningöverföring omfattar detta en hög volym internationella transaktioner som många gånger går utanför EES. Det är vanligt att kunder använder kontanter och spårbarheten bedöms vara begränsad. Tröskelbestämmelsen i penningtvättslagen anses också medföra att risken för upptäckt av verklig huvudman är låg.

Överföringar genom Hawala genomförs på mycket kort tid då inga faktiska transaktioner görs vid själva beställningen. Istället sker detta mellan aktörerna inom Hawala-nätverket. Spårbarheten i dessa nätverk är därför bristande.

Regelefterlevnad

Riskmedvetenheten bedöms skilja sig markant åt mellan företagen inom sektorn. Några företag har verksamhetsbaserade riskanalyser och bra dokumentation vilket tyder på god medvetenhet och kunskap om regelverket. Flertalet andra aktörer använder sig av mer generisk dokumentation. Här är den praktiska implementeringen högst osäker vilket tyder på sämre medvetenhet eller kunskap. Företagens allmänna riskbedömningar gör ofta inte någon skillnad på risker kopplade till penningtvätt och terrorismfinansiering.

Det finns flera företag inom sektorn som kan anses vara fintech-bolag. Dessa har vanligen stort fokus på tillväxt, digitala lösningar och låga kostnader. Därför finns en inneboende risk att dessa inte tillsatt resurser för att praktiskt implementera kontrollfunktioner och processer i tillräcklig utsträckning.

I den periodiska rapporteringen till FI har verksamhetsutövarna rapporterat att endast en mindre andel av kunderna är juridiska kunder.⁸⁸ Men vid tillsyn har det framkommit att betaltjänstleverantörer haft en högre andel juridiska kunder. Skillnaden tros bero på hur samarbetsavtal med juridiska kunder räknas avseende lösningar för betalningsinstitiering. I dessa fall är det den fysiska kunden som vanligen är slutanvändare. Betalningstjänsterna används i huvudsak av fysiska kunder. En del företag i sektorn har dock inte gjort någon noggrann analys över vilka kunder de har. Om förståelse för användarna saknas finns risk för att kundkännedom och transaktionsövervakning blir lidande.

Brister i hanteringen av AML-risker finns i sektorn. Exempelvis förekommer det att företag har använt sig av generiska riskanalyser och processdokument, inte sällan baserade på mallar genom Svenska institutet mot penningtvätt (SIMPT). Det finns också indikationer på att en del verksamhetsutövarers AML-processer inte heller implementeras fullt i verksamheten. Eller är de också svåra att implementera i praktiken.

Skillnaden är stor på riskerna och kontrollsystemen mellan företag. De företag som utgörs av fintech-bolag har som regel automatiserade affärsmodeller med litet eller inget inslag av manuella processer och beslutsfattande för enskilda transaktioner.

Bland penningöverförarna förekommer ombud till utländska betalningsinstitut. Många gånger finns bland annat policys och It-system på gruppnivå, men ombuden kan sakna tillräcklig kunskap om riskerna och vilka kundkännedomsåtgärder som är nödvändiga. När affärsverksamheten drivs genom ombud försvåras dessutom kontrollen i stort, även avseende möjliggörare.

Många ombud är små och lokalförankrade och ombudens rapportering av misstänkta transaktioner till betalningsinstitutet eller Finanspolissektionen vid Polismyndigheten (Fipo) sker av personal med direkt kundkontakt. Mot bakgrund av att det inom sektorn finns kunder med stort våldskapital finns det risk för att verksamhetsutövare underlåter att rapportera misstänkta transaktioner på grund av rädsla för repressalier. Detta driver sammantaget upp sårbarheten för penningtvätt. Det finns dessutom många mindre aktörer i sektorn vilka med stor sannolikhet är beroende av återkommande affärer.

⁸⁸ Självrapporterad data, periodisk rapportering F88o, 2018.

Sammanfattande bedömning

Sårbarheten för penningtvätt i sektorn skiljer sig åt mellan verksamhetstyperna. Delar av sektorn är kontantfri och spårbarheten av transaktioner bedöms som god mot bakgrund av digitala lösningar och identifieringskrav. Sektorn kännetecknas dock även av internationella transaktioner och exponering mot högrisksektorer som till exempel nätkasinon. Sektorn innehåller även penningöverföring vilket bedöms öka sektorns sårbarhet för penningtvätt.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt vara betydande (3).

Beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus) gällande finansiering av terrorism

Penningöverföring via ett stort betalningsinstitut är ett vanligt tillvägagångssätt för vad som senare kan misstänkas vara finansiering av terrorism. Hela kedjan för terrorismfinansiering sker sällan inom sektorn men den avgörande länken – att få pengar ut ur Sverige, och till eller i närheten av en konfliktzon – kan göras via betalningsinstitut. Det är vanligen fullt möjligt att utföra transaktioner med kontanter vilket förekommer och skapar svårigheter för myndigheter att spåra transaktionskedjorna. Det är även vanligt att pengar som skickas tas ut från konto via kortköp.

Inom sektorn drivs även Hawala-verksamhet och denna är väl lämpad för att finansiera terrorism. Det finns goda möjligheter att genomföra transaktioner anonymt samt att skicka pengar till konfliktzoner. Genom Hawala finns också möjlighet att föra pengar till jurisdiktioner som är belagda med sanktioner och saknar ombud för de stora betalningsinstituten samt till krigszoner med bristande ström- och teknisk infrastruktur.

Hot – finansiering av terrorism

Omfattning, förmåga

Betalningsinstitutens tjänster är lättillgängliga och finns representerade hos ett stort antal ombud med bred geografisk spridning. Tjänsterna kan användas via internet men det kräver användning av någon form av betalningslösning, vilket blir spårbart i olika utsträckning. Tjänsterna upplevs som tillförlitliga och lättanvända med stor geografisk täckning i världen. Därför går det att skicka pengar till ett stort antal länder varav många i krigszoner. Då de stora betalningsinstitutens tjänster fungerar likvärdigt över hela världen upplevs de som lättillgängliga även vid resor mellan länder. Detta är också ett modus i möjliga terrorismfinansieringsscenarier. På samma sätt som för penningtvätt krävs inga särskilda förmågor för att använda sektorns tjänster.

Anonymitet

Mottagarens anonymitet är hög då verifieringen av identiteten på den som hämtar ut pengarna inte går att säkerställa och i sammanhang för terrorismfinansiering är just mottagaren avgörande. Det förekommer att falska id-uppgifter uppges då pengarna skickas, för att transaktionen inte ska gå att härleda till rätt person. Det är det lokala ombudet som ska genomföra korrekta id-kontroller, vilket inte alltid sker av olika skäl. Möjligheten att skicka kontanta medel och betala räkningar utan fullgod id-kontroll skapar sammantaget möjligheter till anonymitet.

Sårbarhet – finansiering av terrorism

Möjlighet att upptäcka terrorismfinansiering och regelefterlevnad

Den problematik för sektorn som beskrivs i penningtvättsavsnittet är även relevant för finansiering av terrorism.

Då betalningsinstitutet bedriver global verksamhet har de sammantaget god överblick över internationella transaktionsflöden och möjligheter att upptäcka flöden som avviker eller följer ett modus för terrorismfinansiering. Institutet kan bland annat identifiera mottagare av internationell betydelse som nationella myndigheter inte kan se i den information de får till sig. Detta då informationen endast berör transaktioner till och från den aktuella jurisdiktionen. Dock tolkar betalningsinstitutet sin rapporteringsplikt idag som att de endast kan rapportera transaktionerna till och från den aktuella jurisdiktionen och att inte ta ansvar för hela underrättelsebilden.

När det gäller penningöverföring ligger svårigheten till stor del i att skilja ut legala transaktioner till släktingar och familj i konfliktzoner, då dessa kan påminna om terrorismfinansiering vad gäller mottagarland och belopp. De stora betalningsinstitutens möjlighet att se globala mönster borde till viss del kunna underlätta att göra den urskiljningen.

7.9 Registrerade betaltjänstleverantörer

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

Registrerade betaltjänstleverantörer är institut som erbjuder betaltjänster enligt definitionen i 1 kap 3 § 3 p lagen (2010:751) om betaltjänster (LBT), men som beviljats undantag från tillståndsplikt enligt 2 kap 3 § i samma lag.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Den som omsätter betaltjänster för motsvarande mer än 3 MEUR per månad måste ha tillstånd för att få driva verksamheten och kallas i lagen (2010:751) om betaltjänster för betalningsinstitut. Den som omsätter ett lägre belopp än detta kan ansöka om att undantas från tillståndsplikt och kallas för registrerad betaltjänstleverantör.⁸⁹ Samma sak gäller den som endast erbjuder kontoinformationstjänster. Den som tillhandahåller betalningsinstitieringstjänster ska alltid ha tillstånd som betalningsinstitut, oavsett omsättning. Reglerna i LBT är tillämpliga på registrerade betaltjänstleverantörer, men enbart i begränsad omfattning.

Registrerade betaltjänstleverantörer delar i stort sett alla egenskaper med ett betalningsinstitut. Skillnaden mellan de två är dels omsättningen och reglerna (som nämns ovan), dels att en registrerad betaltjänstleverantör inte får tillhandahålla betalningsinstitieringstjänster.⁹⁰

Även penningöverföring är en betaltjänst som omfattas av LBT. Beskrivningen i avsnittet *Betalningsinstitut* gäller i stora delar även för penningöverförare som är registrerade betaltjänstleverantörer. Även i denna kategori finns alternativ penningöverföring som till exempel Hawala. Valutaväxlingsföretag med kortbetalning återfinns också här.

| Nyckeltal* | Totalt hela sektorn |
|---------------------------------------|---------------------|
| Antal företag | 40 |
| Företagens omsättning | 797 954 111 kr |
| Företagens balansomslutning | 203 133 396 kr |
| Antal medarbetare | 206 |
| Antalet etablerade affärsförbindelser | 219 250 |
| Totalt antal fysiska kunder | 209 805 |
| Totalt antal juridiska kunder | 2 693 |

* Samtliga data i tabellen är inhämtade från FI:s periodiska rapportering för penningtvätt, rapport F880, med referensdatum 2019-12-31. Tabellen kan därför innehålla data som till viss del avviker från den faktiska situationen.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus)

- Riskscenarier för denna sektor motsvaras i stort av de riskscenarier som beskrivs i analysen för *Betalningsinstitut*.

⁸⁹ 2 kap 3 § lagen (2010:751) om betaltjänster (LBT).

⁹⁰ Ibid.

Hot – penningtvätt

Hotanalysen motsvarar i huvudsak hotanalysen för sektorn *Betalningsinstitut*. För en utförlig motivering till bedömning hänvisas till detta avsnitt.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara betydande (3).

Sårbarhet – penningtvätt

I detta avsnitt anges endast sektorsspecifika sårbarheter som skiljer sig ifrån sektorn *Betalningsinstitut*. För en mer utförlig motivering till bedömning hänvisas till sårbarhetsanalysen i detta avsnitt.

Särskilt om penningöverföring

Penningöverföringsföretagen är relativt små och penningöverföringen är många gånger endast en sidotjänst. Detta medför att kunskapen om regelverket för penningtvätt blir lidande. En stor andel aktörer inom sektorn bedriver verksamhet utan att vara registrerade. Detta innebär en betydande sårbarhet för att sektorn utnyttjas för penningtvätt.

Sammanfattande bedömning

Inom sektorn förekommer bristande spårbarhet och oregistrerade aktörer som bedriver verksamhet inom penningöverföring.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt vara betydande (3).

Beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus) gällande finansiering av terrorism

Samma riskscenarier som beskrivs för betalningsinstitut är med några tillägg även aktuella för betaltjänstleverantörer. Även faktorer som beskrivs under hotanalysen påverkar sannolikt omfattningen.

Ett tillkommande riskscenario är betaltjänstleverantörer, både registrerade och oregistrerade. Vissa av dessa brister medvetet i rapportering och kundkännedom vilket bidrar till att misstänkt terrorismfinansiering inte granskas och upptäcks systematiskt. Detta kan förekomma för enskilda registrerade betaltjänstleverantörer, men bedöms inte förekomma på systematisk nivå.

Ytterligare ett riskscenario är användning av Hawala-transaktioner i syfte att finansiera terrorism. Hawala erbjuder till exempel möjlighet att överföra pengar till jurisdiktioner som är belagda med sanktioner och därför saknar ombud för de stora betalningsinstituten. Hawala kan även användas för att föra över pengar till krigszoner med bristande ström- och teknisk infrastruktur. Dessa faktorer gör Hawala-systemet till det enda alternativet vid överföring till vissa områden. Hawala-systemet beskrivs närmare i avsnitt tre.

Både registrerad och oregistrerad Hawala förekommer i sektorn och används i syfte att finansiera terrorism av samma anledning som beskrivs för betalningsinstituten.

Hot – finansiering av terrorism

Omfattning, förmåga och anonymitet

Till viss del gäller samma faktorer som för betalningsinstitut även för betaltjänstleverantörer. Men en avgörande skillnad är att de mindre verksamhetsutövarna inte har samma globala tillgänglighet och täckning, vilket påverkar omfattningen sett till antalet transaktioner i sektorn. Däremot bedöms omfattningen av betaltjänstleverantörer som inte är registrerade – eller inte rapporterar i enlighet med lagen – vara större än för betalningsinstitut.

För att kunna använda de mindre betaltjänstleverantörerna som medvetet inte rapporterar, krävs kännedom och förtroendekapital. I övrigt är förmågan att genomföra transaktionerna detsamma för betalningsinstitut.

Det är ett faktum att det finns ett medvetet användande av vissa betaltjänstförmedlare. Dessa uppfattas som pålitliga i fråga om att inte rapportera transaktioner, vilket också påverkar möjligheten att vara anonym.

Sårbarhet – finansiering av terrorism

Möjlighet att upptäcka terrorismfinansiering och regelefterlevnad

Sårbarheten bedöms på samma sätt som för penningtvätt.

7.10 Verksamhet med konsumentkrediter

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

Verksamheter med konsumentkrediter som erbjuder eller förmedlar lån och kontokrediter till konsumenter.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Sektorn kan i huvudsak delas upp i två kategorier: företag som tillhandahåller egna lån eller kontokrediter avsedda för konsumenter samt förmedlare av de nämnda produkterna.

Den första kategorin erbjuder lån där det normalt sett inte krävs någon säkerhet för lånet (blancolån). Låneansökan sker ofta genom företagets försäljningskanal via internet. Vanligtvis går det snabbt både att ansöka om lånet och att få pengarna utbetalda. Ibland erbjuds fria betalningsmånader och möjligheter att utöka befintliga lån. Under senare år har ett antal regleringar trätt i kraft med syfte att förstärka konsumentskyddet. Exempelvis har vissa krav höjts på företagets kreditgivningsprocess.

Den andra kategorin förmedlar ovan nämnda produkter åt konsumenter. En del av företagen erbjuder en tjänst där kundens låneansökan vidareförmedlas till ett flertal olika kreditgivare. Därefter får kunden själv välja bland de kreditgivare som beviljat och erbjudit lån. Förmedlaren tar ofta inte ut någon avgift för förmedlingen men får däremot provision från kreditgivaren. En del av företagen förmedlar endast krediter till en enskild kreditgivare. Det finns också företag med annan huvudsaklig verksamhet (exempelvis försäljning av konsumtionsprodukter) som erbjuder förmedling av blancolån.

För att erbjuda egna krediter till konsumenter – eller förmedla andras – krävs tillstånd från FI enligt lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter.⁹¹ För att lämna och förmedla krediter behöver företaget ha tillstånd för konsumentkreditgivning respektive konsumentkreditförmedling.

| Nyckeltal* | Totalt hela sektorn |
|---------------------------------------|---------------------|
| Antal företag | 74 |
| Företagens omsättning | 6 129 206 691 kr |
| Företagens balansomslutning | 12 827 629 774 kr |
| Antal medarbetare | 1 812 |
| Antalet etablerade affärsförbindelser | 1 274 507 |
| Totalt antal fysiska kunder | 1 910 447 |
| Totalt antal juridiska kunder | 98 822 |

* Samtliga data i tabellen är inhämtade från FI:s periodiska rapportering för penningtvätt, rapport F880, med referensdatum 2019-12-31. Tabellen kan därför innehålla data som till viss del avviker från den faktiska situationen.

⁹¹ Tillstånd behövs inte för företag som redan har tillstånd enligt a) lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF), b) lagen (2010:751) om betaltjänster, c) lagen (2011:755) om elektroniska pengar eller d) lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus)

- En privatperson kan med hög sannolikhet och på kort tid få blacolån utbetalda till sitt konto. De utbetalda pengarna kan därefter användas till inköp av större kapitalvaror eller till andra typer av investeringar. Genom att amortera på lånen med pengar från brottslig verksamhet (integrering) kan pengarna tvättas. Lån kan tas parallellt hos flera olika låneaktörer och amorteringar kan i vissa fall göras av andra personer än låntagaren. Syftet kan vara att dels öka volymen av pengar som integreras, men även att minska upptäcktsrisken då inga stora flöden av betalningar sker hos samma långivare eller via den bank där låntagaren har sina huvudsakliga konton. Låneutbetalningsunderlag kan också användas med syfte att lämna en förklaring till att ursprunget till större överförda belopp är legalt (legitimering av penninginnehav).
- En privatperson blir beviljad blacolån och får lånebeloppet utbetalt till sitt bankkonto, eller så blir personen beviljad en kredit och för över kreditbeloppet till sitt bankkonto. Här sker penningtvätt på samma sätt som tidigare modus. Dels genom månatliga amorteringar med pengar som kommer från brottslig verksamhet, dels genom att lånebeloppet används till köp av produkter med bestående värden (exempelvis bilar, klockor, motorcyklar). Vid senare tillfälle säljs varan och köpesumman ser därmed legitim ut på aktörens bankkonto då denne kan uppvisa att pengarna kommer från en försäljning.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Sektorns produkter bedöms vara lättillgängliga. Det går ofta fort att få en kredit eller ett lån, ansökningar sker via internet och signering kan ske med bank-id. En del överföringar och uttag kan genomföras direkt vilket är attraktivt för en hotaktör som vill skicka pengar snabbt. Volymen som går att tvätta via sektorn är inte av någon betydande omfattning då kreditinstitut erbjuder en viss belåningsgrad. Detta medför att en del hotaktörer sannolikt väljer en annan sektor för att genomföra själva penningtvätten.

Förmåga hos hotaktören

Det krävs ingen särskild förmåga för att bedriva penningtvätt via sektorn. Men ett hinder kan vara den kreditbedömning som kreditinstituten måste göra innan lån eller krediter kan beviljas. Även om hotaktörens egen ekonomi inte är tillräcklig för att klara en kreditprövning finns risk för att falska handlingar används för att stärka utsikten för kreditprövningen. Uppgifter i offentliga register (exempelvis kontrolluppgifter hos Skatteverket) kan också vara falska och underlätta för lån på bedrägliga underlag. Ett annat alternativ är att en målvakt med god kreditvärdighet tar lånet, därefter betalar hotaktören amorteringarna till denne.

Anonymitet

En hotaktör kan vara anonym genom att använda målvakter och kapade identiteter. Då identifiering och signering av låne- och kreditavtal kan göras med bank-id är möjligheterna goda att dölja sig bakom en annan persons identitet.

Sammanfattande bedömning

De produkter som erbjuds är lättillgängliga och inga särskilda förmågor krävs av hotaktören för att bedriva penningtvätt i sektorn. En hotaktör har även vissa möjligheter att vara anonym. Volymen av pengar som kan tvättas är dock inte av betydande omfattning och det finns inga indikationer på att sektorn utnyttjas i betydande utsträckning för att tvätta pengar.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara medel (2).

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Sektorn erbjuder digitala tjänster, vilket innebär att sektorn i praktiken saknar kontanthantering. Ansökan sker normalt via bank-id och utbetalning av blacolån sker till kundens bankkonto. Med detta följer att produkterna anses ha en hög grad av spårbarhet. Undantaget är de så kallade snabblånen, som kan medföra en viss ökad risk för försämrade spårbarhet.

För både snabblån och blacolån är en del av affärsmodellen att kunna erbjuda snabba och enkla lån. Detta förstärks hos kreditförmedlare som ofta förmedlar låneansökan till ett stort antal olika långgivare. Kreditförmedlarna ställer krav på långgivarna om att ansökan ska administreras inom en relativt snäv tidsram. Därmed finns det incitament för långgivarna att kreditgivningsmodellen är så automatiserad som möjligt. Detta innebär i sin tur att möjligheten minskar att göra en mer utförlig och riskbaserad kontroll.

Regelefterlevnad

Riskmedvetenheten skiljer sig åt mellan de större och mindre verksamhets-utövarna. Hos de större långgivarna av blacolån och krediter återfinns en högre grad av medvetenhet och kunskap om risk för penningtvätt. Bland de mindre företagen som erbjuder snabblån är denna medvetenhet lägre. Flera mindre aktörer tenderar också att sakna de organisatoriska och resursmässiga förutsättningar som krävs för att säkerställa tillräcklig medvetenhet och kunskap på området.

I övrigt har det uppmärksammats att det finns bolag inom sektorn som erbjuder konsumentkrediter och förmedling av konsumentkrediter utan tillstånd från FI.

Sammanfattande bedömning

Spårbarheten av transaktioner bedöms generellt sett vara hög i sektorn, med vissa undantag. Då sektorns affärsmodell är snabba lån och krediter kan förutsättningarna för utförliga kundkontroller minska. Större långgivare bedöms ha en högre grad av medvetenhet och kunskap för penningtvättsrisker än mindre långgivare som erbjuder snabblån.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara medel (2).

Beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus) gällande finansiering av terrorism

Ett scenario är kreditköp av fordon som körts till konfliktområden, med uteblivna betalningar som följd. Som exempel var detta ett förekommande modus då IS fortfarande var en stridande part i Syrien.

På samma sätt som banksektorns krediter kan missbrukas för terrorismfinansiering kan konsumentkrediter missbrukas. Vid kreditköp av en vara ges ofta ett högre kreditutrymme i form av ett kreditkort. Detta gör det i sin tur möjligt att göra kontantuttag i Sverige eller utomlands, utan avsikt att betala tillbaka krediten.

Det har även förekommit att konsumentkrediter tas i eget namn eller annans (närstående) för att finansiera resor till länder i eller i närheten av konfliktzoner. Då det är möjligt att låna från olika kreditgivare kan beloppen bli stora i jämförelse med de låga transaktionsbelopp som annars vanligen förekommer i terrorismfinansiering. Krediterna har sedan använts för att aktören ska kunna lämna landet utan avsikt att komma tillbaka.

Hot – finansiering av terrorism

Omfattning, förmåga och anonymitet

Att köpa kapitalvaror och föra ut dem ur landet i syfte att finansiera terrorism bedöms vara relativt ovanligt. Däremot förekommer det i viss utsträckning att sektorn används för krediter, där lånade pengar tas ut utomlands i kontanter via ett kreditkort.

Även om detta modus är ovanligt är det förhållandevis stora belopp som kan frigöras av en enskild kredittagare, sett ur perspektivet att finansiera terrorism. Om krediterna tas i eget namn blir personen skuldsatt, restförd hos Kronofogden och sannolikt brottsanmäld. Detta minskar attraktiviteten för att utföra denna typ av terrorismfinansiering. Men det förekommer att juridiska personer används och olika varianter av falska identiteter.

Sårbarhet – finansiering av terrorism

Möjlighet att upptäcka terrorismfinansiering och regelefterlevnad

På samma sätt som med krediter i banksektorn är avsaknaden att vilja återbetala svår att förutse med dagens system. I övrigt gäller samma omständigheter för sårbarhet som beskrivs avseende penningtvätt.

7.11 Verksamhet med bostadskrediter

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

Verksamheter med bostadskrediter erbjuder kreditgivning, kreditförmedling och rådgivning till konsumenter.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Sektorn kan i huvudsak delas upp i två företagskategorier: företag som tillhandahåller lån för hus eller bostadsrätter till konsumenter samt bolåneförmedlare. Sektorn omfattar främst mindre aktörer på den svenska bolånemarknaden och inte kreditinstitut och banker.

Den första kategorin av företag lämnar lån till konsumenter. Kunden ansöker normalt om ett nytt lån eller överflyttning av ett befintligt lån genom företagets egna eller samarbetspartners försäljningskanaler via internet. Affärsmodellen för flera företag i denna sektor är att utmana de större aktörerna på marknaden genom att erbjuda bostadslån till konkurrenskraftiga räntor och låga avgifter. Modellen bygger delvis på att företagen genom effektiva organisationer med färre anställda och digitaliserade processer kan hålla nere kostnader i jämförelse med de traditionella aktörerna. Företagen finansierar sin utlåning på olika sätt. Bland annat kan företagen upprätta bolånefonder eller liknande strukturer där finansieringen utförs av investerare utanför banksektorn, till exempel försäkringsbolag eller pensionsfonder.

Den andra kategorin är förmedlare av bolån. En del av företagen erbjuder en tjänst där kundens ansökan om ett lån vidareförmedlas till ett flertal olika bolåneaktörer. Därefter får kunden själv välja bland de kreditgivare som beviljat kunden lån, och förmedlaren får provision av kreditgivaren. Det finns även kreditinstitut som erbjuder bolån via samarbete med bostadskreditföretag.

För att lämna, förmedla eller ge råd till konsumenter om bostadskrediter krävs tillstånd från FI enligt lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter. Separata tillstånd krävs för bostadskreditgivning och -kreditförmedling. Med något av tillstånden får företaget även erbjuda rådgivning.

| Nyckeltal* | Totalt hela sektorn |
|---------------------------------------|---------------------|
| Antal företag | 18 |
| Företagens omsättning | 760 820 667 kr |
| Företagens balansomslutning | 2 529 868 921 kr |
| Antal medarbetare | 630 |
| Antalet etablerade affärsförbindelser | 404 699 |
| Totalt antal fysiska kunder | 534 818 |
| Totalt antal juridiska kunder | 5 |

* Samtliga data i tabellen är inhämtade från FI:s periodiska rapportering för penningtvätt, rapport F880, med referensdatum 2019-12-31. Tabellen kan därför innehålla data som till viss del avviker från den faktiska situationen.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus)

- Hotaktörer kan dölja och investera inkomster från brott genom fastighetsinvesteringar. Intäkter från brott används för deposition, återbetalning eller tidig återbetalning av tillgången. Ett normalt modus är att bostadskrediten amorteras av i hög takt och att försäljningsnettot blir tvättat (integrering).
- Penningtvätt genom bolån och osanna intyg. I dessa upplägg har personerna lågt taxerade inkomster som inte gjort dem kreditvärdiga för ett bolån. I låneansökningarna uppger personerna att de under innevarande år påbörjat en fast anställning och inkommit med arbetsgivarintyg för att styrka detta. De inblandade företagen kan i så fall användas för att erbjuda kreditvärdighet till personer som till exempel arbetar svart eller lever av kriminell verksamhet. Låntagarna har i många fall en relativt svag anknytning till Sverige. Företagen som uppges vara arbetsgivare är färre i antalet, och många låntagare uppges arbeta på samma företag. I flertalet fall har en bostad förvärvats. Räntebetalningar och amorteringar har sedan skötts utan anmärkning. Mötet med den legala sektorn sker exempelvis i detta fall när amorteringar betalas av med brottsvinster. En annan möjlig förklaring är att låntagarna registrerats i syfte att deras identiteter ska användas i kriminella upplägg.
- Anställda på bolåneinstitut och banker beviljar bolån till kriminella aktörer på felaktiga grunder, vilket även kan involvera mottagande av muta. Ofta är tillvägagångssättet kopplat till ett penningtvättsupplägg där lånet avbetalas med brottsvinster.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Bedömningen är att sektorn inte utnyttjas för penningtvätt i någon vidare utsträckning. Då en fastighetsförsäljning innefattar flera steg gör detta att sektorn inte inbjuder till snabb penningtvätt och är mindre attraktiv. Men rent potentiellt kan belopp som inte är obetydliga tvättas i sektorn.

Förmåga hos hotaktören

För att utnyttja sektorn för penningtvätt krävs förmågor som ordnad ekonomi eller kunskap att förstå produkten. För vissa modus behöver hotaktören även kunna ta fram komplex och förfalskad dokumentation, vilket ofta involverar organiserad brottslighet. Det kan även förekomma att tredje part (bulvaner) involveras i uppläggen.

Anonymitet

Möjligheten att vara anonym vid användande av sektorns produkter är starkt begränsad.

Sammanfattande bedömning

Sektorn bedöms inte utnyttjas för penningtvätt i någon vidare utsträckning och modus har en låg hastighet.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara medel (2).

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Sektorn ger huvudsakligen endast lån till svenska bostäder. Detta utesluter inte att även gränsöverskridande överföringar av medel förekommer.

Verksamhetsutövarna på marknaden är internetbaserade och det finns ingen möjlighet till kontant-användning. Sektorn riktar sig dessutom endast till privatkunder. Detta medför att möjligheten till anonymitet inom sektorn bedöms vara låg. Både amorteringar och försäljning av fastigheter medför att modus har en låg hastighet.

Regelefterlevnad

Verksamhetsutövare i sektorn bedöms generellt sett vara medvetna om penningtvättsriskerna och företagen har i närtid blivit godkända av FI.

Få rapporter om penningtvätt har inkommit till Finanspolissektionen vid Polismyndigheten (Fipo) under 2018/2019. Förklaringen till detta kan vara att få hotaktörer använder sektorn för penningtvätt. Det saknas tecken på att det skulle förekomma hot eller repressalier mot personal inom sektorn eller att man avstår från att rapportera för egen vinnings skull.

Regelverket för sektorn är nytt sedan 2017. Sektorn innefattar många nya aktörer och endast ett fåtal företag är aktiva för närvarande. Dessa har nyligen fått sina tillstånd vilket innebär att dokumentationen i närtid har granskats och godkänts av FI. Det ställs höga krav på kreditgivningen som del av affärsmodellen, detta anses sänka sårbarheten inom sektorn. Men organisationerna är små vilket kan innebära en ökad sårbarhet för penningtvätt då enskilda handläggare kan ha höga mandat. Samtidigt som riskfunktionerna för manuella granskningar i efterhand riskerar att vara små.

Sammanfattande bedömning

Spårbarheten bedöms vara hög, hastigheten är låg och verksamhetsutövarna inom sektorn har nyligen fått dokumentation granskad och godkänd.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara medel (2).

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism inom ramen för avgränsningen i den nationella riskbedömningen. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

7.12 Fastighetsmäklare med fullständig registrering

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

Fastighetsmäklare tillhandahåller tjänster som förmedlingsuppdrag, skrivuppdrag samt värderingsuppdrag.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade tjänster eller aktiviteter

Med fastighetsmäklare menas fysisk person som bedriver yrkesmässig förmedling av fastigheter, delar av fastigheter, bostadsrätter, byggnader på annans mark, tomträtter, andelsrätter avseende lägenhet, arrenderätter eller hyresrätter. Med förmedling avses en verksamhet som genom uppdragsavtal anvisar en motpart och som uppdragsgivaren kan träffa avtal med om överlåtelse eller upplåtelse.⁹² För den som kallar sig fastighetsmäklare inträder en registreringsplikt, men skyldigheten att vara registrerad gäller inte advokater. Den gäller inte heller fastighetsmäklare som enbart ägnar sig åt förmedling av hyresobjekt som finns specificerade i fastighetsmäklarlagen (2011:666).⁹³

Själva titeln *fastighetsmäklare* är inte skyddad i lag. Det innebär att vem som helst kan titulera sig fastighetsmäklare, utan att krävas på registreringsplikt.⁹⁴ Det finns aktörer som förmedlar objekt utan att vara registrerade trots att de omfattas av registreringsplikten. Otillåten fastighetsförmedling regleras i fastighetsmäklarlagen och kan leda till böter eller fängelse i högst sex månader.⁹⁵

Bestämmelser som rör fastighetsmäklares verksamhet regleras i fastighetsmäklarlagen. En fastighetsmäklare ska utföra sitt uppdrag omsorgsfullt och i allt iaktta god mäklarsed. Mäklaren ska ta till vara både på säljarens och köparens intressen. Inom ramen för de krav som god fastighetsmäklarsed ställer ska mäklaren särskilt beakta uppdragsgivarens (oftast säljaren) ekonomiska intressen.⁹⁶ God mäklarsed innebär bland annat att mäklaren är skyldig att följa även annan tillämplig lagstiftning.

En fastighetsmäklare kan utöver förmedlingsuppdrag också hjälpa till med att upprätta överlåtelsehandlingar, ett så kallat skrivuppdrag. En fastighetsmäklare kan också anlitas för värdering av olika objekt.

Varje fastighetsmäklare ska ha ett klientmedelskonto. Mäklarnas klientmedelskonton används främst för deposition av handpenningen som köparna betalar i samband med köp av fastigheter eller bostadsrätter som mäklarna förmedlar. Det är mycket vanligt att mäklarna får i uppdrag att ta hand om handpenningen genom att den deponeras på mäklarens klientmedelskonto.⁹⁷

| Nyckeltal* | Totalt hela sektorn |
|--|------------------------------|
| Omsättning i branschen | 10 763 000 tkr ^{*1} |
| Antal registrerade fastighetsmäklare | 7 027 ^{*2} |
| Försäljningar (bostadsmarknaden) | 440 mdkr ^{*3} |
| Försäljningar (kommersiella fastigheter) | 200 mdkr ^{*4} |

*1 Branschens omsättning, 2018. UC Branschrapport Fastighetsmäklare 2019:2 Summa rörelseintäkter.

*2 Fastighetsmäklarinspektionens fastighetsmäklarregister per den 31 januari 2020.

*3 Under 2018 genomfördes ca 164 000 ägarbyten på bostadsmarknaden. Mäklare anlitas vid 91 % av alla försäljningar 2018 (källa: *Mäklarsamfundets Fakta och Nyckeltal 2019*). Enligt företaget Svensk mäklarstatistik uppgick det totala försäljningsvärdet av bostadsmarknaden i riket till 440 mdkr år 2018. www.maklarstatistik.se/pressmeddelanden/bostadspriserna-uppat-under-2019/.

*4 Försäljningssiffran är en uppskattning (här finns begränsad information om när fastighetsmäklare anlitas).

92 1 § fastighetsmäklarlagen (2011:666).

93 5 § fastighetsmäklarlagen.

94 Magnus Melin, fastighetsmäklarlagen. En kommentar, s 19–20, u 4:1 2017 (författaren och Wolters Kluwer Sverige AB).

95 31 § fastighetsmäklarlagen med hänvisning till 5 § samma lag.

96 8 § fastighetsmäklarlagen.

97 10 § fastighetsmäklarlagen (2011:666).

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus)

- Fastighetsmäklares tjänster kan vara ett led i upplägg för penningtvätt och finansiering av terrorism. Hotaktörer kan använda fastighetsmäklare med eller utan deras vetskap.
- Pengar förflyttas via fastighetsmäklarens klientmedelskonto. Till exempel genom återbetalning av för stor betalad handpenning till samma eller annat konto än det som inbetalningen gjordes ifrån. Eventuellt utnyttjas en återgångsklausul. Köparen backar från köpet och handpenningen betalas tillbaka till annat konto.
- Fastighetsköp via bulvan för att dölja pengars ursprung eller det verkliga ägarskapet.
- Under- eller övervärdering av fastighetsvärdet. Vid undervärdering kan en del av köpeskillingen ske separat med svarta pengar. Övervärdering kan ge köparen möjlighet att ta ett större lån som sedan betalas med brottspengar.
- Skrivuppsdrag där köpare och säljare redan har kontakt. Fastighetsmäklaren ger då skenbar legitimitet åt affären.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Sektorn har kapacitet att tvätta avsevärda summor via klientmedelskontot som används vid överföring av handpenning. Genom att pengar förflyttas via fastighetsmäklarnas klientmedelskonton kan dessa användas för att dölja pengarnas ursprung. Handpenningen kan uppgå till flera miljoner kronor för dyrare objekt. Fastighetstransaktioner erbjuder främst möjlighet att skicka eller investera brottsvinster som redan är introducerade i det ekonomiska systemet. Det är mycket ovanligt med kontanta betalningar men kontanta delbetalningar kan förekomma.

Förmåga hos aktören

För att genomföra ett penningtvättsupplägg med hjälp av fastighetsmäklare krävs en viss kunskap. Skälet är att affärerna generellt sett avser stora belopp och det behövs underlag för att bankerna ska genomföra transaktionerna.

Anonymitet

Spårbarheten i sektorn är hög då samtliga transaktioner sker via banköverföringar. Men fastighetsmäklaren kan inte se vem pengarna kommer ifrån och en del mäklare kontrollerar inte alltid detta.

Det är mycket ovanligt att transaktioner skickas från sektorn utomlands men internationella flöden till sektorn förekommer. Internationella flöden kan underlätta hotaktörens möjlighet att vara anonym, då fastighetsmäklaren inte ser varifrån pengarna kommer.⁹⁸

Sektorn kan utnyttjas för penningtvättsupplägg både av fysiska och juridiska personer men den stora merparten av kunderna utgörs av fysiska personer. Det går att använda sig av målvakter eller bulvaner för att vara anonym, men normalt sett vill man ha tillgången – som ofta är långsiktig – i eget namn.

Sammanfattande bedömning

Sektorn har kapacitet att tvätta avsevärda summor via klientmedelskontot. Omständigheter tyder på att hotaktörer utnyttjar fastighetsmäklare för att skicka eller investera pengar som redan är introducerade i det ekonomiska systemet.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara betydande (3).

⁹⁸ Här avses att mäklaren inte ser varifrån pengarna kommer. Detta med anledning att bankerna kräver ett svenskt bankkonto och mäklarna ser då inte att de kommer från ett annat land.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka

Riskmedvetenhet och kunskap varierar inom branschen men bedöms generellt sett vara låg. Inrapporteringen till Finanspolissektionen vid Polismyndigheten (Fipo) från fastighetsmäklare är mycket begränsad. Den rapportering som rör fastighetstransaktioner kommer nästan uteslutande från banksektorn. En faktor som försvårar upptäckt är att mäklare inte alltid har vetskap om varifrån eller från vem som transaktionen kommer.

Regelefterlevnad

Fastighetsmäklarinspektionen har i ett flertal tillsynsärenden funnit brister relaterade till åtgärder mot penningtvätt. Generellt kan sägas att riskmedvetenheten hos mäklarna behöver ökas.

Låg inrapporteringsgrad och relativt hög vinst per affär gör att det finns anledning att misstänka att mäklare medvetet underlåter att rapportera. Att rapporterna är så få kan även bero på att mäklarna inte alltid har kännedom om den låga misstankegrad som krävs för rapportering. Det krävs inte att mäklaren har faktiska bevis för att penningtvätt har skett, utan det är tillräckligt att mäklaren har skälig grund att misstänka att det rör sig om det.

Sammanfattande bedömning

Riskmedvetenhet och kunskap bedöms generellt sett vara låg inom branschen och fastighetsmäklarna har inte alltid kännedom om varifrån eller från vem transaktionen kommer.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande (3).

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism inom ramen för avgränsningen i den nationella riskbedömningen. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

7.13 Varuhandlare

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

Med varuhandlare avses juridiska och fysiska personer som driver yrkesmässig handel med varor. I verksamheten – eller i en del av verksamheten – genomförs eller kommer det att genomföras transaktioner (enstaka eller sådana som kan ha samband) som innebär att ett utbetalt eller mottaget belopp i kontanter uppgår till motsvarande 5 000 EUR eller mer.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Verksamhetsutövare inom sektorn är verksamma inom varierande branscher men gemensamt är att de ofta säljer dyrare varor, så kallade sällanköpsvaror. Det kan till exempel handla om försäljning av motorfordon, delar till motorfordon, skrot och metall, smycken, ur, mynt och antikviteter.

Verksamheterna är allt från enskilda firmor utan anställda till aktiebolag med flertalet anställda. Omsättningen hos företag inom sektorn varierar mycket beroende på de olika verksamheternas förutsättningar, till exempel en stor bilhandlare kontra en liten smyckesaffär.

I Bolagsverkets register mot penningtvätt fanns 616 anmälda företag per den 31 december 2019, som vid registrering angett att de bedriver varuhandel. Troligen finns det ett stort mörkertal av verksamhetsutövare som kan klassificeras som varuhandlare – och som borde omfattas av penningtvättslagen – men som inte är anmälda till Bolagsverkets register.

En uppskattning av hur många verksamhetsutövare som bedriver anmälningspliktig verksamhet utan att vara registrerade är svår att göra då det inte finns ett samlat register över varuhandlare.

| Nyckeltal | Totalt hela sektorn |
|---------------------------------------|------------------------------|
| Antal företag | 616 |
| Företagens omsättning | 29 010 987 tkr ^{*1} |
| Företagens balansomslutning | Ingen information |
| Antal medarbetare | 4 516 ^{*2} |
| Antalet etablerade affärsförbindelser | Ingen information |
| Totalt andel fysiska kunder | 60% |
| Totalt andel juridiska kunder | 35%^{*3} |

^{*1} Omsättningen är högre eftersom de som har bolagsformen enskild firma (18%) inte är medräknat.

^{*2} Antalet medarbetare är högre eftersom de som har bolagsformen enskild firma (18%) inte är medräknat.

^{*3} 5% av kunderna är myndigheter eller liknande.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus)

- Ett modus kan vara att en hotaktör köper varor med illegala kontanta medel och sedan säljer varorna vidare. Med detta förfarande kan hotaktörer uppvisa att de fått pengar genom att sälja en vara och förklara pengarnas ursprung. Det förekommer också självtvätt där brottsmedel används för konsumtion av varor för eget bruk.
- Ett annat modus kan vara att hotaktörer köper varor med kontanter, lämnar tillbaka produkterna och därefter ber om att få pengarna insatta på ett bankkonto istället. Ett annat exempel kan vara att en hotaktör vid olika tillfällen köper presentkort med kontanter. Köpet görs på ett belopp som är strax under gränsvärdet för när verksamhetsutövarna behöver vidta kundkännedomsgärder. Därefter kan hotaktören köpa en vara för presentkortet utan att identifiera sig.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Varuhandeln är en lättillgänglig sektor, som alla hotaktörer har tillgång till. Köp av varor med bestående värde som motorfordon, båtar och klockor kan göras med kontanter. På så sätt kan en hotaktör omsätta sina illegalt förvärvade pengar och vid ett senare tillfälle uppvisa att pengarna kommer från en försäljning. Penningtvätten i sektorn kan även ske fort, då transaktionerna kan utföras med kontanter. Med anledning av ovan bedöms omfattningen av penningtvätt via sektorn vara hög.

Förmåga hos hotaktören

Det krävs ingen särskild kunskap hos hotaktörer för att kunna tvätta pengar i sektorn. I vissa större penningtvättsupplägg kan hotaktören behöva tillgång till målvakter som köper och säljer varorna.

Anonymitet

En hotaktör kan genomföra en kontant transaktion anonymt och transaktionen saknar därför all spårbarhet. En hotaktör kan med andra ord använda sektorn för att tvätta pengar utan större risk för upptäckt. En hotaktör kan även använda sig av målvakter och på så sätt vara anonym.

Sammanfattande bedömning

Varuhandeln är en lättillgänglig sektor med möjlighet att handla med kontanter. Detta innebär att transaktioner kan ske väldigt snabbt samtidigt som anonymiteten kan vara hög.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara hög (4).

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Om en verksamhetsutövare eller säljare rapporterar misstänkt penningtvätt kan köpet i sin tur nekas. Detta kan leda till minskad intäkt för ägaren av verksamheten eller till säljaren som har en provisionsbaserad lön. Detta kan också minska incitamenten att vilja rapportera misstänkt penningtvätt i sektorn. Köp och transaktioner sker även i de flesta fall genom ett fysiskt möte med kunden vilket innebär att hotsituationer kan uppstå som kan göra det svårt att neka köpet eller rapportera kunden till Finanspolisen. Möjlighet att upptäcka penningtvätt i sektorn begränsas ytterligare av att transaktioner sker med kontanter, vilket försvårar att pengarna kan härledas till eventuella förbrott.

Regelefterlevnad

Medvetenhet om risker och kunskap om penningtvättslagen bedöms vara låg i sektorn. Allvarliga brister i regelefterlevnad har blivit uppmärksammade vid länsstyrelsernas tillsyn av sektorn. Flera verksamhetsutövare gör inte någon allmän riskbedömning alls och har inte beaktat alla risker som ska bedömas. Därmed kan konstateras att verksamhetsutövarna generellt sett inte är införstådda med lagstiftningens krav på skyldighet att bedöma den egna verksamheten. De har heller inte förståelse för hur den egna verksamheten kan utnyttjas för penningtvätt.

Sammanfattande bedömning

Möjligheten att upptäcka penningtvätt i sektorn begränsas av att den uteslutande består av kontant-handel. Det finns även risk för att hotfulla situationer kan uppstå i samband med köp då varuhandeln ofta sker fysiskt i butik. Detta kan innebära att verksamhetsutövare av rädsla inte vidtar de kundkännedomsgärder som är nödvändiga för att minimera risken för penningtvätt. Bedömningen är även att verksamhetsutövare generellt sett inte är införstådda med penningtvättslagen och riskerna för penningtvätt inom den egna verksamheten.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara hög (4).

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism inom ramen för avgränsningen i den nationella riskbedömningen. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

7.14 Pantbank

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

Pantbanken är en näringsverksamhet som lämnar krediter åt konsumenter mot en panträtt som huvudsakligen är i lösöre.⁹⁹

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Bestämmelser om pantbanker finns i pantbankslagen (1995:100). Lagen innehåller krav på aktiebolagsform för pantbanksverksamhet. Om ett utländskt företag inte vill bilda ett svenskt dotterbolag, utan vara verksamt som utländsk juridisk person, krävs att verksamheten drivs som filial enligt lagen (1992:160) om utländska filialer.¹⁰⁰ Tillstånd får endast ges till utländskt företag om det bedriver pantbanksverksamhet och står under tillsyn av behörig myndighet i det land där det har sitt säte.¹⁰¹

För att få driva pantbanksverksamhet krävs tillstånd av länsstyrelserna (enligt pantbankslagen).¹⁰² Det krävs också tillstånd för direkt eller indirekt förvärv av aktier i en pantbank som medför att innehavet utgör ett kvalificerat innehav.¹⁰³ Innan en pantbank öppnar ett nytt kontor ska detta anmälas till länsstyrelserna. Länsstyrelserna ansvarar också för prövning av tillstånd samt tillsyn.¹⁰⁴ Till följd av att pantbanksverksamheten kräver tillstånd behöver företagen inte vara registrerade i Bolagsverkets register mot penningtvätt.

Det är tydligt reglerat hur en pantbanksverksamhet ska bedrivas och det är förbjudet att förena den med annan verksamhet. Men undantag görs för försäljning av förfallna panter som har återköpts av pantbanken. Sådana panter får pantbanken sälja vidare över disk. Det finns heller inte hinder för en pantbank att helt eller delvis äga andra företag som bedriver annan verksamhet än pantlånerörelse.¹⁰⁵

| Nyckeltal | Totalt hela sektorn |
|---------------------------------------|---------------------------|
| Antal företag | 18 |
| Företagens omsättning | 535 505 tkr ^{*1} |
| Företagens balansomslutning | Ingen information |
| Antal medarbetare | Tot: 216 ^{*2} |
| Antalet etablerade affärsförbindelser | Ingen information |
| Totalt andel fysiska kunder | 98,8 % |
| Totalt andel juridiska kunder | 1,2 % |

^{*1} Omsättningen är högre eftersom bolagsformen enskild firma (6 %) inte är medräknat.

^{*2} Antalet medarbetare är högre eftersom bolagsformen enskild firma (6 %) inte är medräknat.

⁹⁹ Legaldefinitionen av pantbanksverksamhet utesluter inte den traditionella möjligheten att även belåna värdepapper i pantbanken. Omkring 5 % av pantbankernas länestock avser sådan belåning. Det ger dock inte någon möjlighet för pantbankerna att vidga sitt affärsområde i de vanliga kreditmarknadsbolagens område, se prop 1994/95:178 s 27.

¹⁰⁰ 3 § 2 st pantbankslagen.

¹⁰¹ 4 § 2 st pantbankslagen.

¹⁰² 3 § 1 st pantbankslagen.

¹⁰³ 23 § 1 st pantbankslagen.

¹⁰⁴ 24 § pantbankslagen.

¹⁰⁵ Prop 1994/95:178 s 27.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus)

- Kriminella aktörer som lagt beslag på föremål (t ex ädelmetaller, ädelstenar och klockor) genom brottsliga aktiviteter kan omvandla föremålen till ekonomiska medel genom att pantsätta dem. Den som pantsätter ett föremål får en pantsedel och denna används för att ge sken av att medlen är legala.¹⁰⁶
- Kriminella aktörer kan använda kontanta medel – med ursprung i brottslig verksamhet – för att köpa pantsatta varor med bestående värden som klockor, smycken och ädelstenar.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Sektorn bedöms vara förhållandevis lättillgänglig för hotaktörer men antalet pantbanker är begränsade och de enskilda lånebeloppen är generellt låga. Därför bedöms penningtvätt inte vara så vanligt förekommande och antalet rapporter till Finanspolissektionen vid Polismyndigheten (Fipo) är få.

Hur snabbt en transaktion kan ske i sektorn beror på varans värdering och storleken på lånet. Att köpa en pantsatt vara går sannolikt snabbare. Generellt anses det ta viss tid att genomföra penningtvätt i sektorn. Eftersom det krävs tillstånd för att bedriva pantbank finns det troligen få aktörer som bedriver pantbanksverksamhet utan tillstånd.

Förmåga hos hotaktören

Det krävs inte någon särskild kunskap för att pantsätta en vara eller att köpa en pantsatt vara.

Anonymitet

Det är svårt för hotaktören att vara anonym vid penningtvätt. Att använda en bulvan är möjligt, men transaktionen går alltid att spåra till någon. Verksamhetsutövarna i sektorn har kontakt med sina kunder vid varje transaktion och är förhållandevis noggranna med kundkännedomsgärder och med identifikation av sina kunder som nästan uteslutande är privatpersoner.

Sammanfattande bedömning

Trots att sektorn är förhållandevis lättillgänglig bedöms penningtvätt inte vara vanligt förekommande i sektorn med anledning av reglering och att de enskilda lånebeloppen generellt är låga.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara medel (2).

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Riskmedvetenhet och kunskap varierar inom sektorn men bedöms generellt sett vara god. Rapportering till Finanspolissektionen vid Polismyndigheten (Fipo) är låg, vilket kan tyda på att verksamhetsutövarna inte känner till att de har skyldighet att rapportera misstänkt penningtvätt. Verksamhetsutövarna har i stor utsträckning en allmän riskbedömning på plats. De är medvetna att de står under länsstyrelsernas tillsyn och är generellt lyhörda inför myndigheternas direktiv och föreläggande.

Regelefterlevnad

Vid länsstyrelsernas tillsyn har brister uppmärksammats i regelefterlevnad, men inga allvarliga sådana. Ett skäl till den begränsade rapporteringen kan vara att verksamhetsutövarna är vana vid att rapportera till polisens godsspan. Även de generellt låga snittlånen i sektorn kan vara en anledning till att rapporteringen till Finanspolissektionen vid Polismyndigheten (Fipo) är låg, då man inte ser någon risk för storskalig penningtvätt.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara medel (2).

¹⁰⁶ Brå 2015:22, s 232.

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism inom ramen för avgränsningen i den nationella riskbedömningen. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

7.15 Bokförings- och revisionstjänster

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

Fysiska och juridiska personer som yrkesmässigt tillhandahåller bokförings- och revisionstjänster.¹⁰⁷

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Bokförings- och revisionstjänster omfattar bland annat att löpande bokföra affärshändelser, upprätta årsbokslut eller årsredovisning, upprätta skattedeklarationer samt att vara deklaraationsombud.

Titeln redovisnings- eller bokföringskonsult är inte skyddad. Detta innebär att det inte regleras i lag vem som får kalla sig för redovisnings- och bokföringskonsult. Arbetet omfattas inte av någon offentlig tillsyn utöver länsstyrelsernas tillsyn enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

För företag inom bokförings- och revisionsbranschen finns två ledande branschorganisationer: FAR och Srf konsulterna (tidigare Sveriges Redovisningskonsulters Förbund, SRF). En redovisnings- eller bokföringskonsult kan välja att bli auktoriserad av en eller båda branschorganisationerna och följa deras rekommendationer. För att bli auktoriserad krävs viss teoretisk kompetens, yrkeserfarenhet, löpande fortbildning, ansvarsförsäkring, godkännande vid kvalitetskontroller. Vidare krävs att verksamhetsutövaren följer svensk standard för redovisnings- och lönetjänster och svensk standard för redovisningsuppdrag.

Bokförings- och redovisningskonsulter har en unik inblick i kunders transaktioner och har möjlighet att upptäcka misstänkta transaktioner. Det kan både vara transaktioner som kunderna gör men även misstänkt beteende hos kundernas kunder.

I Bolagsverkets register mot penningtvätt fanns 11 232 registrerade företag per den 31 december 2019 som angett att de erbjuder bokförings- och revisionstjänster. Bland dessa företag återfinns många med blandad verksamhet, vilket innebär att bokförings- och revisionstjänster endast är en del av verksamheten.

| Nyckeltal | Totalt hela sektorn |
|---------------------------------------|------------------------------|
| Antal företag | 8 263 ^{*1} |
| Företagens omsättning | 13 437 547 tkr ^{*2} |
| Företagens balansomslutning | Ingen information |
| Antal medarbetare | 13 685 ^{*3} |
| Antalet etablerade affärsförbindelser | Ingen information |
| Totalt andel fysiska kunder | 6 % |
| Totalt andel juridiska kunder | 93 % |

^{*1} Siffran anger verksamheter som angett att de endast sysslar med bokföring och redovisning. Ytterligare 2 969 sysslar med bokföring och redovisning och andra verksamheter, till exempel skatterådgivning.

^{*2} Omsättningen är högre eftersom bolagsformen enskild firma (33 %) inte är medräknat.

^{*3} Antalet medarbetare är högre eftersom bolagsformen enskild firma (33 %) inte är medräknat.

¹⁰⁷ Som inte omfattas av 1 kap 2 § 1 st, 17 lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus)

- Hotaktörer kan utnyttja revisions- och bokföringstjänster när de vill omvandla illegala pengar till legala. Hotaktörer kan uppnå legitimitet för illegala transaktioner samt få falska underlag och fakturor att framstå som korrekta genom att anlita en verksamhetsutövare i sektorn.
- Otillräcklig kundkännedom eller bristande förståelse för kundens verksamhet kan leda till att verksamhetsutövarna inte upptäcker transaktioner som borde väcka misstanke för rapportering till Finanspolissektionen vid Polismyndigheten (Fipo). Det kan handla om:
 - Pengar från brottslig verksamhet bokförs som försäljning och plockas sedan ut som legala i form av lön och utdelning.
 - Legala pengar betalas ut som lön till svart arbetskraft eller för privat konsumtion.
 - Pengar kommer in på företagskonto utan anledning, företagaren blir ombedd att betala tillbaka pengarna (inbetalaren skyller på felbetalning) men betalar till ett annat konto än till det som pengarna kom ifrån.
 - Verksamhetsutövarna ser en större transaktion komma in på en kunds konto utan något underlag som visar vart pengarna kommer ifrån.
- Fakturor kan vara osanna.
- Utlandsbetalningar.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Sektorn är den största som står under länsstyrelsernas tillsyn. Då redovisningskonsult inte är en skyddad titel är spannet stort på vilka som bedriver bokförings- och revisionsföretag och det finns risk att oseriösa aktörer bedriver sådan verksamhet. Det är vanligt att man har kunder inom branscher som är kända för att vara mer utsatta för ekonomisk brottslighet än andra, till exempel inom bygg- och restaurangbranschen.¹⁰⁸

Sammantaget bedöms möjligheten att bedriva penningtvätt i sektorn som hög då bokförings- och redovisningstjänster kan utgöra ett viktigt led i ett penningtvättsupplägg. Det finns också ett stort mörkertal med verksamhetsutövare som inte är anmälda till Bolagsverkets register mot penningtvätt.

Förmåga hos hotaktören

Det krävs viss kunskap och kapacitet för att kunna nyttja sektorn för penningtvätt. Hotaktören måste ingå ett avtal samt samarbeta med redovisningskonsulten.

Anonymitet

Verksamhetsutövare i sektorn inhämtar vissa uppgifter om sina kunder när avtal ingås mellan verksamhetsutövarna och kunden. Enskilda transaktioner som genomförs går att spåra, vilket försvårar möjligheten att vara anonym. Även om de flesta verksamhetsutövare hävdar att de genomför kundkännedomsåtgärder är det ett stort antal som inte gör det. Detta medför att risken ökar för att hotaktörer ska kunna agera anonymt.

Sammantagen bedömning

Verksamhetsutövare behöver inte ha någon auktorisation och sektorn står inte under någon annan tillsyn än länsstyrelsernas utifrån regelverket för penningtvätt. Dessutom finns det många som bedriver bokförings- och revisionsföretag.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara betydande (3).

¹⁰⁸ EBM 2019:690 Återrapportering Tillsammans mot brott, s 4.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka

Många stora företag förekommer i sektorn, men det är också vanligt med mindre byråer och enskilda firmor. Flera verksamhetsutövare har långvariga kundrelationer och kontakt med sina kunder på månadsbasis.

Samtidigt är riskmedvetenheten och kunskapen om penningtvättsregelverket låg i sektorn. Under 2019 rapporterades endast 34 rapporter in till Finanspolissektionen vid Polismyndigheten (Fipo). Detta får anses vara en låg siffra och rapporteringen borde vara högre än vad den är i dagsläget. Bedömningen görs utifrån att sektorn är den största som står under länsstyrelsernas tillsyn samt att ett stort antal företagare anlitar verksamhetsutövare i sektorn.

Flera verksamhetsutövare är omedvetna om att de omfattas av penningtvättslagen. Detta visar att verksamhetsutövare i flera fall inte är medvetna om vilka risker som finns i sektorn samt hur företaget kan utnyttjas i penningtvättsupplägg.

Regelefterlevnad

Länsstyrelserna identifierar brister i regelefterlevnad i samtliga tillsynsärenden. Men omfattningen av länsstyrelsernas tillsyn har varit låg relativt sektorns storlek.

Strax under hälften av alla verksamhetsutövare i sektorn hävdar att de har gjort en riskbedömning av sin verksamhet. Länsstyrelserna kan konstatera utifrån sin tillsyn att få verksamhetsutövare har beaktat samtliga faktorer i sin riskbedömning och att de därmed inte uppfyller lagkraven.

Sammantagen bedömning

Sektorn präglas av låg medvetenhet om vilka risker för penningtvätt som finns samt låg kunskap kring penningtvättsregelverket. Det låga antalet rapporter till Finanspolissektionen vid Polismyndigheten (Fipo) stärker den bilden. Det har också framkommit att många verksamhetsutövare inte vidtar tillräckliga eller fullständiga kundkännedomsgärder varför risken att utnyttjas för penningtvätt ökar. Vidare finns ett stort antal verksamhetsutövare som inte är anmälda till Bolagsverkets register och som därför har liten insikt om vilka skyldigheter de har enligt regelverket samt på vilka sätt de kan utnyttjas i penningtvättsupplägg.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande (3).

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism inom ramen för avgränsningen i den nationella riskbedömningen. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts. Men det bör nämnas att det finns en potentiell risk för att osanna fakturor kan användas för finansiering av terrorism.

7.16 Skatterådgivare

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

Fysiska och juridiska personer som yrkesmässigt erbjuder rådgivning avseende skatter och avgifter.¹⁰⁹

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Att erbjuda rådgivning om skatter och avgifter innebär till exempel att beräkna och redovisa skatter som berör företag, ägare, privatpersoner samt analysera, tolka och ge råd om gällande skatteregler.

FAR är en branschorganisation för skatterådgivare. En skatterådgivare kan välja att bli auktoriserad av FAR och därmed följa deras rekommendationer. Titeln auktoriserad skatterådgivare är skyddad. Arbetet som skatterådgivare omfattas inte av någon offentlig tillsyn utöver länsstyrelsernas tillsyn enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Skatterådgivare kan ha en unik inblick i kunders transaktioner samt deras företagsupplägg och bör ha förmågan och tillfälle att upptäcka misstänkta transaktioner eller misstänkta ägarförhållanden.

| Nyckeltal | Totalt hela sektorn |
|---------------------------------------|-----------------------------|
| Antal företag | 64 ^{*1} |
| Företagens omsättning | 108 148 tkr ^{*2} |
| Företagens balansomslutning | Ingen information |
| Antal medarbetare | 82 ^{*3} |
| Antalet etablerade affärsförbindelser | Ingen information |
| Totalt andel fysiska kunder | 21,4 % |
| Totalt andel juridiska kunder | 75,1 % ^{*4} |

^{*1} Siffran anger verksamheter som angett att de endast sysslar med skatterådgivning. Ytterligare 2 817 sysslar med skatterådgivning och andra verksamheter, till exempel bokföring och redovisning.

^{*2} Omsättningen är högre eftersom bolagsformen enskild firma (34 %) inte är medräknat.

^{*3} Antalet medarbetare är högre eftersom bolagsformen enskild firma (34 %) inte är medräknat.

^{*4} Ca 4 % av kunderna är myndigheter eller likande.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus)

- Skattebrott för att beskattas i lågskatteländer eller för att helt undgå beskattning.
- Verksamhetsutövare kan bli utnyttjade för att genomföra skatteupplägg där pengar från brottslig verksamhet förs in i det legala systemet.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Belopp som tvättas vid enstaka tillfällen är sannolikt höga. Att tvätta mindre belopp via skatterådgivare är inte lönsamt då dessa är förhållandevis dyra att anlita. En skatterådgivare måste ha specialistkunskap om skattelagar, veta hur Skatteverkets kontroller fungerar samt vilka länder det är strategiskt rätt att placera pengar i. Stora belopp kan tvättas genom komplexa gränsöverskridande upplägg som är svåra för myndigheter att utreda. Hastigheten för penningtvätt i sektorn bedöms dock som låg.

¹⁰⁹ 1 kap 2 § 1 st p 19 lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Omfattningen av penningtvätt kan därför minskas av att hotaktörer väljer andra sektorer där transaktionerna går snabbare.

Förmåga hos hotaktören

Hotaktören som genomför penningtvätt är förmodligen en fysisk eller juridisk person med en förmögenhet som ska beskattas förmånligt eller inte beskattas alls. Hotaktören kan behöva viss kunskap i bokföring samt kunna upprätta falska underlag av olika slag för att ge sken av att pengarna är lagligt intjänade.

Anonymitet

Kundkännedomsgärder ska vidtas innan en affärsrelation etableras, men detta görs inte alltid. I dessa fall kan hotaktören verka anonymt genom juridiska personer med komplexa ägarstrukturer som försvårar för verksamhetsutövarna att identifiera verklig huvudman.

Sammanfattande bedömning

Hotaktören är sannolikt en person med mycket pengar. Personen har medel som behöver föras in i det legala systemet till låg beskattning eller till ingen beskattning alls. Vidare har hotaktören förmodligen en viss kompetens om bokföring, skatterätt och komplexa ägarstrukturer där den verkliga huvudmannen kan verka och förbli anonym. Sektorn bedöms också kunna ge plats åt möjliggörare, det vill säga att verksamhetsutövare kan utnyttjas av hotaktörer för att genomföra penningtvätt.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara medel (2).

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Drygt hälften av verksamhetsutövarna hävdar att de vidtar kundkännedomsgärder avseende sina kunder. Att kundkännedom och kontroll av kundernas ekonomiska situation inte genomförs på alla kunder ökar risken för penningtvätt i sektorn.

Regelefterlevnad

Vid analys av sektorn har länsstyrelserna konstaterat att en stor del av verksamhetsutövarna inte genomför några kundkännedomsgärder. Detta kan tyda på att verksamhetsutövarna inte är införstådda med de krav som lagstiftningen ställer. Att verksamhetsutövarna inte är införstådda med lagstiftningen innebär ökad risk för att bli utnyttjade för penningtvätt. Det kan också innebära att verksamhetsutövarna inte rapporterar misstänkt penningtvätt.

Sammanfattande bedömning

Det finns en viss okunskap om vilka krav som lagen ställer. Detta kan öka risken för att verksamhetsutövarna blir utnyttjade för penningtvätt samt att de inte rapporterar misstänkt penningtvätt.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande (3).

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism inom ramen för avgränsningen i den nationella riskbedömningen. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts. Men det bör nämnas att en potentiell risk är att osanna fakturor kan användas för terrorismfinansiering.

7.17 Oberoende jurist

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

Yrkesmässig verksamhet med oberoende jurist som inte är advokat eller har advokatbolag.¹¹⁰ En oberoende jurist handlar för klients räkning samt hjälper och planerar vid genomförande av finansiella transaktioner.¹¹¹

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Titeln oberoende jurist är inte skyddad. Detta innebär att det inte är reglerat i lag vem som får kalla sig för oberoende jurist. Verksamheten omfattar framförallt tjänster som innebär handlande i klients namn vid finansiella transaktioner eller transaktioner med fastigheter. Den kan också omfatta hjälp vid planering eller genomförande av transaktioner (för klients räkning) vid köp och försäljning av fastigheter eller företag. Andra tjänster kan vara förvaltning av klientens pengar, värdepapper eller andra tillgångar, öppnande eller förvaltning av bank-, spar- eller värdepapperskonton, anskaffande av nödvändigt kapital för bildande, drift eller ledning av företag/bolag, föreningar, stiftelser eller trustar och liknande juridiska konstruktioner.

| Nyckeltal | Totalt hela sektorn |
|---------------------------------------|---------------------------|
| Antal företag | 187 ^{*1} |
| Företagens omsättning | 441 606 tkr ^{*2} |
| Företagens balansslutning | Ingen information |
| Antal medarbetare | 375 ^{*3} |
| Antalet etablerade affärsförbindelser | Ingen information |
| Totalt andel fysiska kunder | 43,4 % |
| Totalt andel juridiska kunder | 47,6 % |

^{*1} Siffran visar verksamheter som angett att de endast sysslar med verksamhet som oberoende jurist.

Ytterligare 616 verksamheter som oberoende jurist och andra verksamheter, till exempel bokföring och redovisning.

^{*2} Omsättningen är högre eftersom bolagsformen enskild firma (28 %) inte är medräknat.

^{*3} Antalet medarbetare är högre eftersom bolagsformen enskild firma (28 %) inte är medräknat.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus)

- Genom att hjälpa till med finansiella transaktioner kan man som oberoende jurist bidra till penningtvätt genom att förflytta illegala medel och få dem att verka legitima. Detta kan innebära en rad olika mer eller mindre komplicerade penningtvättsupplägg.

¹¹⁰ 1 kap 2 § 1 st p 21 lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

¹¹¹ 1 kap 4 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Sektorns omfattning är liten då den har få verksamhetsutövare. Företag är ofta mindre med få anställda. Många av verksamhetsutövarna erbjuder även andra uppdrag. Det kan exempelvis röra sig om redovisnings- och bokföringstjänster samt skatterådgivning eller bolagsbildning. Inrapportering från sektorn till Finanspolissektionen vid Polismyndigheten (Fipo) är låg, både till antal rapporter och i belopp räknat jämfört med andra sektorer. Myndigheters information om sektorn är generellt sett låg och det är därför svårt att uppskatta i vilken omfattning den utnyttjas för penningtvättsupplägg.

Förmåga hos hotaktören

Det krävs viss kunskap och kapacitet för att kunna nyttja sektorn för penningtvätt då man som hotaktör måste våga anlita en oberoende jurist. En oberoende jurist är i förhållande till en advokat ofta billigare att anlita. Det innebär att verksamhetsutövare antingen utnyttjas eller väljer att hjälpa hotaktören att genomföra penningtvätt (möjliggörare).

Anonymitet

Verksamhetsutövare i sektorn inhämtar vissa uppgifter om sina kunder när avtal ingås mellan verksamhetsutövaren och kunden. Även om de flesta verksamhetsutövare hävdar att de genomför kundkännedomsgärder är det ett stort antal som inte gör det. Detta medför att risken ökar för att hotaktörer ska kunna agera anonymt.

Sammanfattande bedömning

Att vara oberoende jurist är inte någon skyddad titel och sektorn står bara under länsstyrelsernas tillsyn. Det finns dessutom lite information om sektorn som helhet. Därför bedöms hotnivån vara betydande.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara betydande (3).

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka

Medvetenheten om riskerna och kunskapen om penningtvättsregelverket bedöms vara låg i sektorn. Få verksamhetsutövare uppger till exempel att de hämtar information om kundernas ekonomiska situation.¹¹² Detta medför att en betydande andel verksamhetsutövare inte undersöker var deras kunders pengar kommer ifrån.

Verksamhetsutövarna har generellt sett inte beaktat samtliga faktorer (produkt/tjänst, kunder, distributionskanaler, geografiskt läge och andra verksamhetsspecifika omständigheter) i sin allmänna riskbedömning. Därför kan det konstateras att många verksamhetsutövare inte är fullt ut införstådda med lagstiftningens krav och skyldigheter.

Regelefterlevnad

Länsstyrelserna har i samtliga tillsynsärenden upptäckt brister avseende regelefterlevnad. Omfattningen av tillsynen har dock varit låg och mörkertalet av verksamhetsutövare som inte är anmälda till Bolagsverkets register mot penningtvätt, bedöms vara hög.

Verksamhetsutövare tror att orsaken bakom få rapporter till Finanspolissektionen vid Polismyndigheten (Fipo) är att det finns osäkerhet kring om misstänkta transaktioner verkligen rör sig om penningtvätt. Detta visar att kunskapen om vad som krävs för rapportering generellt sett är låg.

Det kan också finnas många verksamhetsutövare som bedriver juridisk verksamhet men som inte anser att de omfattas av penningtvättslagen eller som inte känner till att de omfattas av aktuell lag.

¹¹² 54 % av företagen inhämtar information om kunders ekonomiska situation och var kundernas ekonomiska medel kommer ifrån.

Sammanfattande bedömning

Sektorn präglas av låg medvetenhet om risker för penningtvätt, det finns också generellt låg kunskap kring penningtvättsregelverket. Flera verksamhetsutövare gör inte någon heltäckande allmän riskbedömning av sin verksamhet och de vidtar inte heller tillräckliga eller fullständiga kundkännedomsåtgärder. Därför är risken för att utnyttjas för penningtvätt betydande.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande (3).

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism inom ramen för avgränsningen i den nationella riskbedömningen. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

7.18 Bolagsbildare och företagsmäklare

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

Sektorn omfattar fysiska och juridiska personer som erbjuder tjänster som exempelvis att bilda juridiska personer, sälja nybildade aktiebolag och att förmedla svenska eller utländska juridiska personer.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Bolagsbildare och företagsmäklare erbjuder tjänster som att bilda juridiska personer, sälja lagerbolag (bolag som startats med syfte att säljas vidare) samt köpa eller sälja svenska eller utländska juridiska personer på uppdrag.

En företagsmäklare kan finnas med under hela inköps- eller försäljningsprocessen från företagsanalys och värdering till upprättande av överlåtelseavtal.¹¹³

För företagsmäklare i Sverige finns branschorganisationen Sveriges Företagsmäklares Riksförbund (SFR). En företagsmäklare kan välja att bli auktoriserad av SFR. Auktorisationen innebär att företagsmäklaren har en ekonomisk grundutbildning på högskolenivå eller likvärdig utbildning med bland annat företagsekonomi och civilrätt. Det krävs också att företagsmäklare genomgått SFR:s specialistutbildningar, haft företagsförmedling som huvudsysselsättning i minst tre år samt har genomfört ett flertal företagsöverlåtelser på ett välrenommerat sätt och är kreditvärdig.

I Bolagsverkets register mot penningtvätt fanns närmare 906 anmälda företag per den 31 december 2019, som vid registrering angett att de bedriver bolagsförmedling.¹¹⁴ Men bland dessa företag är det flera som har blandad verksamhet. Det betyder att bolagsförmedling endast är en del av övrig verksamhet.

| Nyckeltal | Totalt hela sektorn |
|---------------------------------------|---------------------------|
| Antal företag | 1 (905) ^{*1} |
| Företagens omsättning | 326 486 tkr ^{*2} |
| Företagens balansomslutning | Ingen information |
| Antal medarbetare | 53 ^{*3} |
| Antalet etablerade affärsförbindelser | Ingen information |
| Totalt andel fysiska kunder | 52 % |
| Totalt andel juridiska kunder | 48 % |

^{*1} Siffran visar verksamheter som angett att de endast sysslar med bolagsförmedling och bolagsbildning. Ytterligare 905 sysslar med bolagsförmedling och bolagsbildning och andra verksamheter.

^{*2} Siffran visar den totala omsättningen för de 14 verksamhetsutövare som har angett bolagsförmedling och bolagsbildning som huvudsaklig verksamhet.

^{*3} Siffran visar det totala antalet medarbetare för de 14 verksamhetsutövare som har angett bolagsförmedling och bolagsbildning som huvudsaklig verksamhet.

¹¹³ Företagsmäklaren behöver även förhålla sig till bland annat lagen (1985:354) om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall.

¹¹⁴ De allra flesta av de 906 företagen bedriver också annan verksamhet. Endast 1 företag har angett att de bara bedriver verksamhet som bolagsförmedlare och bolagsbildare. I länsstyrelsernas enkät har 14 företag uppgett att deras huvudsakliga verksamhet är bolagsförmedling och bolagsbildning.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus)

- Vid förmedling. Företag med brottslig verksamhet integreras i legala verksamheter genom köp av etablerade företag. På så sätt får de tillgång till attraktiva kunder och marknader, kan verka anonymt samt agera genom företag som har gott rykte. Vid förvärvet kan pengar från brottslig verksamhet tvättas och användas som betalning.
- Vid bolagsbildning. Inbetalt aktiekapital kommer från brottslig verksamhet. Vid förvärvet från bolagsbildaren tvättas pengar genom att finansiera köpet med pengar från brottslig verksamhet.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Trots att det är få anmälda verksamhetsutövare i registret mot penningtvätt finns det möjlighet att omsätta stora belopp i sektorn. Köpet i sig kan ske genom en enda transaktion vilket innebär att penningtvätt kan ske relativt snabbt.

Förmåga hos hotaktören

Hotaktören behöver ha goda kunskaper i hur man kan föra över pengar utan att verksamhetsutövare upptäcker avvikande eller misstänkta transaktioner. Aktören behöver även kunskap om företagsförvärv samt företagsvärdering.

Anonymitet

Affärsrelationerna uppges i huvudsak vara kortvariga och inträffar bara enstaka gånger. Sektorn hanterar inga kontanter men det finns risk för penningtvätt vid överföring av köpeskilling. Överförs flera mindre belopp från flera olika bankkonton kan det vara svårt att upptäcka pengarnas ursprung.

För att minska risken för penningtvätt krävs att verksamhetsutövarna vidtar åtgärder för kundkännedom. Men merparten av utövarna inhämtar inte information om kundens ekonomiska situation eller uppgifter om varifrån pengarna kommer. Detta innebär att penningtvättslagen inte efterlevs inom sektorn.

Sammanfattande bedömning

Penningtvätt kan ske med hög hastighet och omfatta stora belopp. För avancerade penningtvättsupplägg krävs att hotaktören har kompetens inom flera områden. Sektorn bedöms som attraktiv för hotaktörer som kan verka anonymt genom den förvärvade verksamheten.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara högt (4).

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka

Ett stort antal verksamhetsutövare vidtar endast kundkännedomsåtgärder ibland och flera verksamhetsutövare anser att det inte alltid vet varifrån pengarna kommer.

Flertalet verksamhetsutövare hävdar att de har gjort en riskbedömning om verksamheten kan utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. I en analys av sektorn konstaterar länsstyrelserna att den riskbedömning som verksamhetsutövarna utför inte fullt ut uppfyller lagkraven.

Inga rapporter har kommit in till Finanspolisstyrelsen vid Polismyndigheten (Fipo) från sektorn. Detta kan delvis bero på att bolagsbildare har angett en annan huvudsaklig verksamhet då de flesta bedriver verksamhet inom flera olika områden. Många anser att det inte finns något att rapportera. En förklaring till detta kan vara okunskap om tillvägagångssätt och att man därför inte inser riskerna.

Regelefterlevnad

Länsstyrelserna bedömer att många verksamhetsutövare i sektorn inte har tillräcklig kunskap om penningtvättslagen och vilka skyldigheter man har som verksamhetsutövare. Denna bedömning görs utifrån information om att många verksamhetsutövare inte vidtar tillräckliga kundkännedomsåtgärder, inte efterfrågar information om pengarnas ursprung eller tar hänsyn till alla de faktorer som behövs för att göra en riskbedömning av sin verksamhet.

Sammanfattande bedömning

Länsstyrelserna bedömer att många verksamhetsutövare inte är fullt införstådda med sina skyldigheter enligt penningtvättslagen. Detta innebär en ökad risk för att verksamhetsutövarna kan bli utnyttjade och medverka till penningtvätt.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande (3).

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism inom ramen för avgränsningen i den nationella riskbedömningen. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

7.19 Kontorshotell och postboxföretag

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

Fysiska och juridiska personer som bedriver verksamhet och erbjuder ett registrerat kontor eller en postadress samt sammanhängande tjänster till fysiska eller juridiska personer.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Inom sektorn finns verksamhetsutövare som erbjuder företagsadress med eller utan fysiskt kontor mot betalning. Den vanligaste kunden är småföretag samt anställda vid till exempel filialer utan eget kontor.

Postboxföretag kan erbjuda så kallade digitala postboxar. Detta innebär att post som kommer in skannas och skickas till en e-postadress som kunden har angivit. En postbox kan innebära en viss form av anonymitet, vilket också många postboxföretag använder i sin marknadsföring. Postboxföretag står inte under någon tillsyn utöver länsstyrelsernas tillsyn enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. I Bolagsverkets register mot penningtvätt per den 31 december 2019, fanns 61 anmälda företag som vid registrering angett att de bedriver kontorshotell och postboxföretag. Bland dessa företag är det många som har blandad verksamhet, vilket innebär att kontorshotell och/eller postboxverksamheten endast är en del av verksamheten.

| Nyckeltal | Totalt hela sektorn |
|---------------------------------------|--|
| Antal företag | Kontorshotell 40 Postbox 40 ^{*1} |
| Företagens omsättning | 188 861 tkr ^{*2} |
| Företagens balansomslutning | Ingen information |
| Antal medarbetare | 114 ^{*3} |
| Antalet etablerade affärsförbindelser | Ingen information |
| Totalt andel fysiska kunder | Kontorshotell: 1,5 % Postbox: 45 % |
| Totalt andel juridiska kunder | Kontorshotell: 96 % Postbox: 53,5 % ^{*4} |

^{*1} Siffrorna överlappar varandra lite eftersom verksamhet kan bedrivas med både postbox och kontorshotell, eller bara en av dem.

^{*2} Omsättningen är högre eftersom bolagsformen enskild firma (21 %) inte är medräknat.

^{*3} Antalet medarbetare är högre eftersom bolagsformen enskild firma (21 %) inte är medräknat.

^{*4} Övriga kunder är myndigheter eller liknande.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus)

- När hotaktörer vill verka anonymt, finns ett behov av att använda sig av kontors- och postadresser som inte kan knytas till dem själva.¹¹⁵ Hotaktörer använder sig av dessa i syfte att ge sken av en legal verksamhet.¹¹⁶ Därför finns risk för att verksamhetsutövare som tillhandahåller postboxar och kontorshotell kan nyttjas som ett led i penningtvättsupplägg av hotaktörer som vill verka anonymt.

115 Brå 2011:7, s 66.

116 Brå 2015:22 s 276, 2011:7, s 133.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Postboxföretag och kontorshotell förekommer ofta i anmälningar och kan vara en del i komplexa penningtvättsupplägg. Verksamhetsutövarna i denna sektor är användbara och intressanta för hotaktörer. Anledningar till detta kan vara att de behöver ha en adress i Sverige för att registrera företag, erhålla vissa bidrag från staten samt för att skaffa bankkonto.

Förmåga hos hotaktören

Ingen särskild kunskap krävs hos hotaktören. Hotaktören kan även anlita en målvakt som står för adressen.

Anonymitet

Hur anonym hotaktören kan vara beror på hur noggrant verksamhetsutövaren har vidtagit åtgärder om kundkännedom av personen som hyr postboxen eller kontoret. Länsstyrelserna konstaterar att många verksamhetsutövare inte inhämtar någon information om kundens ekonomiska situation. De hämtar inte heller in uppgifter om varifrån kundernas pengar kommer ifrån. Falska identiteter kopplade till samordnade adresser gör uppläggen svåra att genomskåda.

Affärsrelationerna uppges mestadels vara långvariga och återkommande. Kontakten med kunderna uppges oftast ske genom fysiska möten, vilket försvårar möjligheten att vara anonym. Långvariga relationer kan samtidigt innebära att penningtvätt möjliggörs under lång tid.

Sammanfattande bedömning

Verksamhetsutövare i sektorn är attraktiva för hotaktörer och kan utnyttjas som möjliggörare. Detta innebär att verksamhetsutövarna kan vara ett led i ett penningtvättsupplägg.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara betydande (3).

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka

En majoritet av verksamhetsutövarna hävdar att de har gjort en riskbedömning av sin verksamhet. Länsstyrelserna konstaterar dock att det är få som har gjort en riskbedömning på så sätt som lagen föreskriver. Många verksamhetsutövare uppger att de tar del av information och utbildar anställda i penningtvättsregelverket. Men då det finns en allmän okunskap om detta bedömer länsstyrelserna att de utbildningsinsatser som görs inte är tillräckliga.

Inga rapporter har kommit in från sektorn till Finanspolissektionen vid Polismyndigheten (Fipo). Övervägande andel av verksamhetsutövarna bedömer att det inte finns något att rapportera. Detta kan vara okunskap om tillvägagångssätt som gör att verksamhetsutövarna inte inser riskerna.

Regelefterlevnad

Hälften av verksamhetsutövarna uppger att de känner till sina skyldigheter enligt penningtvättslagen. Samtidigt finns ett flertal som inte vidtar kundkännedomsåtgärder, frågar efter pengarnas ursprung, utbildar sin personal eller tar hänsyn till alla riskfaktorer i riskbedömningen. Detta tyder på att verksamhetsutövarna inte är införstådda med vilka krav som lagen ställer.

Sammanfattande bedömning

Verksamhetsutövarna är en attraktiv målgrupp för hotaktörerna och en möjliggörare för komplexa upplägg där stora belopp kan tvättas. Detta i kombination med att verksamhetsutövarna inte har tillräcklig insikt om de krav som lagen ställer, inte riskbedömer sin verksamhet enligt lag eller vidtar skärpta åtgärder för kundkännedom innebär att risken för penningtvätt ökar.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande (3).

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism inom ramen för avgränsningen i den nationella riskbedömningen. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

7.20 Trustförvaltare

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

Verksamhetsutövare som bedriver verksamhet avseende tjänster som förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion. Detta under förutsättning att verksamhetsutövaren inte omfattas av 1 kap 2 § 1 st p 17–21 lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

En trust innebär att någon förvaltar en egendom för någon annans räkning. Det handlar om en juridisk konstruktion där stiftarens äganderätt överförs till en förvaltare på ett visst bestämt sätt. Förvaltaren är skyldig att hantera och kontrollera egendomen i enlighet med bestämmelserna i trusturkunden.

Förvaltningen sker uteslutande till förmån för förmånstagare som har rätt att åtnjuta egendomen. Ersättning för förvaltningskostnader kommer från egendomen eller från dess avkastning.

Trust är en företeelse framförallt inom anglosaxiska länder där rättskapacitet saknas. Företeelsen förekommer av legala skäl inte i Sverige, men kan utövas i landet.¹¹⁷ Det svenska regelverket gäller för gränsöverskridande verksamhet som bedrivs av svenska företag eller utländska företagsetableringar i Sverige. Av det skälet omfattar lagen även den här typen av tjänster.

De tjänster som avses i lagstiftningen är förvaltning, tillhandahållande av ett registrerat kontor, postadress eller därmed sammanhängande tjänster. Tjänsterna kan erbjudas yrkesmässigt både av fysiska och juridiska personer. Förvaltaren är ofta ett kommanditbolag där förvaltaren är komplementär med obegränsat ansvar. Komplementären hanterar sedan trustens tillgångar som ofta är placerade via offshore-konton. Tillgångarna kan vara allt från kontanta medel och värdepapper till fastigheter och kryptovalutor.

Bolagsverket saknar möjlighet att anmäla verksamhet som *förvaltning* av trust i registret mot penningtvätt och finansiering av terrorism, därför är dessa verksamheter registrerade under ett flertal andra punkter. Exakt statistik avseende antalet verksamhetsutövare som bedrivs under definitionen *förvaltning av trust* saknas. Sannolikt kan sektorns företag ingå i gruppen *juridisk verksamhet* i Bolagsverkets register mot penningtvätt. I denna grupp per den 31 december 2019, fanns 803 anmälda företag.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus)

- Ingen information om kända tillvägagångssätt.

Hot – penningtvätt

Möjlighet att bedriva penningtvätt i sektorn

Trust saknar rättskapacitet och förekommer inte i Sverige av legala skäl. Trustens förvaltare kan finnas i Sverige – framförallt kan trustens adress gå till Sverige – och därför stå under länsstyrelsernas tillsyn. Själva trusten finns alltid utomlands. Detta är ett av flera skäl till att myndigheternas kunskap om sektorn är mycket låg. Ett annat skäl är att området inte haft tillräcklig tillsyn och att det saknas rapporter till Finanspolisstyrelsen vid Polismyndigheten (Fipo) om sektorns verksamhetsutövare. Det är dock tydligt att det krävs en mycket hög kompetens (specialist) för att bedriva penningtvätt inom sektorn.

Att starta ett penningtvättsupplägg tar tid då detta är avancerat. Men när det väl finns på plats kan tillgångar transfereras i snabb takt. Det krävs uteslutande juridiska personer för att genomföra

¹¹⁷ Prop 2016/17:173, s 459.

penningtvätt i sektorn och förekomst av kontanta medel är låg. Tillgångarna transfereras vanligtvis via banköverföring och verksamhetsutövare uppger att betalning även kan ske genom elektronisk valuta.

Anonymitet och spårbarhet

Hotaktören kan vara mycket anonym i sektorn. Anonymiteten lyfts ofta fram som en fördel av dem som marknadsför trusten som juridisk konstruktion. Länsstyrelserna har i samband med vandelsprövning av företrädare för verksamhetsutövarna svårigheter att komma i kontakt med företrädare då dessa ofta är bosatta utomlands.

Sammanfattande bedömning

Myndigheternas begränsade kunskap om sektorn tillsammans med möjlighet till anonymitet medför att risken för penningtvätt bedöms som hög.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara högt (4).

Sårbarhet – penningtvätt

Riskmedvetenhet

Verksamhetsutövarna i sektorn uppger att de har en allmän riskbedömning på plats och att de vidtar åtgärder för kundkännedom. Verksamhetsutövarna uppger att de inhämtar information om kunders ekonomiska situation och att de i stor utsträckning tillhandahåller utbildning till sina anställda. Verksamhetsutövarna anser också att den generella kunskapsnivån är god och att den sällan utsätts för penningtvätt eller för finansiering av terrorism. Länsstyrelserna har inte bedrivit någon tillsyn i sektorn och kan inte verifiera uppgifterna. Myndigheternas avsaknad av information om sektorn gör det svårt att bedöma riskmedvetenhet. Detta utgör en sårbarhet.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande (3).

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism inom ramen för avgränsningen i den nationella riskbedömningen. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

7.21 Styrelserrepresentation och nominell aktieägare¹¹⁸

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

Styrelserrepresentation

Fysiska och juridiska personer som har funktion som styrelseledamot, bolagsrättsligt ansvarig, bolagsman i handels- eller kommanditbolag eller i någon liknande ställning i förhållande till andra juridiska personer.¹¹⁹

Nominell aktieägare

Fysiska eller juridiska personer som har 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 en juridisk person som är noterad på en reglerad marknad.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Styrelserrepresentation

Tjänster som tillhandahåller styrelseledamot eller bolagsrättsligt ansvarig person erbjuds inte yrkesmässigt på den svenska marknaden.¹²⁰

De verksamhetsutövare som avses är endast personer som har dessa funktioner å tredje parts vägnar och på affärsmässiga grunder. Det innebär alltså att de som är utsedda som "vanliga" styrelseledamöter i ett bolag eller en förening inte avses här.¹²¹ Tjänsten är med andra ord inte förenlig med svensk associationsrätt. Angående bolagsrättsligt ansvarig avses en ställföreträdarfunktion med ansvar att företräda bolaget mot tredje part. Denna typ av tjänst har inte förekommit i Sverige, men är förekommande i andra EU-länder.¹²²

Även om tjänsterna inte finns på den svenska marknaden kan de utövas i Sverige genom gränsöverskridande verksamhet. En verksamhetsutövare i Sverige kan erbjuda tjänsterna på marknader där dessa är tillåtna.¹²³

I Bolagsverkets register mot penningtvätt per den 31 december 2019 fanns ca 900 företag som uppgett att de är verksamma inom styrelserrepresentation. Med tanke på den legala definitionen av tjänsterna är det mycket som talar för att de som har anmält att de erbjuder dessa tjänster har missförstått vad som avses, och helt enkelt är felregistrerade i registret.

Nominell aktieägare

En nominell aktieägare har som funktion att dölja den verkliga ägaren av ett aktieinnehav.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus)

- Ingen information om kända tillvägagångssätt.

¹¹⁸ Styrelserrepresentation med nominell aktieägare omfattas av penningtvättslagen men har inte riskbedömts kvantitativt.

¹¹⁹ Under förutsättning att verksamhetsutövaren inte omfattas av 1 kap 2 § 1 st p 17–21 lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

¹²⁰ Prop 2008/09:70 s 62.

¹²¹ Motsvarande tillämpning borde göras för funktionen som bolagsman i handels- eller kommanditbolag.

¹²² Prop 2008/09:70 s 62.

¹²³ Ibid s 63.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Styrelserepresentation och nominell aktieägare är verksamheter som inte är förenliga med svensk associationsrätt. Dessa tjänster förekommer inte i Sverige men däremot i andra EU-länder. Svenska verksamhetsutövare kan därför erbjuda dessa tjänster i länder där detta är tillåtet. Omfattningen av sektorn bedöms därför vara liten med få verksamhetsutövare.

Förmåga hos hotaktören

Verksamheter som styrelserepresentation och nominell aktieägare är relativt komplicerade. Bedömningen är att det krävs stor kunskap hos hotaktören om både svensk och utländsk associationsrätt.

Anonymitet

Styrelserepresentation innebär att man tillhandahåller en styrelseledamot eller bolagsrättslig ansvarig person. Styrelseledamoten ska fullgöra sitt uppdrag å tredje parts vägnar. Den bolagsrättsligt ansvarige har en ställföreträdande funktion med ansvar att företräda ett bolag gentemot tredje man. En nominell aktieägare har som funktion att dölja den verkliga ägaren av ett aktieinnehav.

Grundidén med dessa verksamheter är att öka anonymiteten och minska spårbarheten vid ägande och ledning av bolag. Att dessa verksamheter inte är tillåta i Sverige gör att de per definition måste bedrivas med utländska bolag som kunder.

Sammanfattande bedömning

Tjänsterna som erbjuds i sektorn är inte förenliga med svensk associationsrätt, därför kan verksamhetsutövare endast erbjuda tjänsterna i länder där det är tillåtet. Tjänsterna är relativt komplicerade och kräver en hög kapacitet hos hotaktören. Möjlighet att vara anonym är stora då själva grundidén med verksamheten är just att öka anonymiteten och minska spårbarheten vid ägande och ledning av bolag.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Tjänsterna som erbjuds i sektorn handlar om ägande och ledning av bolag. Därför förekommer inte några transaktioner i vanlig bemärkelse annat än betalning för tjänster som utförs.

Upptäckten av penningtvätt i sektorn kan vara väldigt begränsad. Detta beror på att företagsformerna inte är förenliga med svensk associationsrätt och att det är få verksamhetsutövare som erbjuder dessa tjänster i Sverige. Möjligheten att identifiera verklig huvudman är också mycket begränsad, eftersom själva idén med verksamheterna är att öka anonymiteten.

Regelefterlevnad

Länsstyrelsernas information om sektorn är begränsad. Detta innebär en risk då verksamhetsutövarna kan bedriva verksamheten utan förenlighet med penningtvättslagens bestämmelser.

Sammanfattande bedömning

Sektorn har ingen förekomst av transaktioner i vanlig bemärkelse annat än betalning för de tjänster som utförs. Möjligheten att identifiera verklig huvudman är också låg, då själva grundidén med verksamheterna är att öka anonymiteten.

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism inom ramen för avgränsningen i den nationella riskbedömningen. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

7.22 Verksamhet som auktoriserad och godkänd revisor eller registrerat revisionsbolag

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

Sektorn innefattar verksamhet som auktoriserad och godkänd revisor eller registrerat revisionsbolag. Omfattar tjänster som till exempel revision, intyganden och bestyrkandeuppdrag samt revisionsnära rådgivning.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

I aktiebolag får endast den som är auktoriserad eller godkänd revisor vara revisor. För börsnoterade företag, verksamheter som är stora med hänsyn till omsättning, balansomslutning eller antal anställda samt för många finansiella företag gäller att minst en av revisorerna ska vara auktoriserad.

Bestämmelserna om auktoriserade och godkända revisorer och registrerade revisionsbolag finns i revisorslagen (2001:883). Sedan 2013 kan man endast få titeln auktoriserad revisor, men revisorer som blev godkända innan dess kan fortsätta verka som godkända revisorer.

Handelsbolag och aktiebolag som utövar revisionsverksamhet får under vissa förutsättningar registreras som revisionsbolag. Detta medför bland annat att själva bolaget – till skillnad från ett icke registrerat revisionsföretag – kan väljas som revisor. Men en verksam godkänd eller auktoriserad revisor i bolaget ska alltid utses som huvudansvarig revisor för varje revisionsuppdrag. Den huvudansvariga revisorn ska underteckna revisionsberättelser och andra utlåtanden.

Revision

Revision är en oberoende granskning och ett uttalande om information eller vissa förhållanden. Syftet med revisionen är att öka graden av tilltro för informationen hos externa intressenter som till exempel investerare, borgenärer, kunder, leverantörer och myndigheter. Revision syftar till att skapa trygghet beträffande räkenskaper och förvaltning av verksamheten.

Bestämmelser om revision finns huvudsakligen i revisionslagen (1999:1079), aktiebolagslagen (2005:551), lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar samt stiftelselagen (1994:1220).

Revisorns granskningsuppgift består av räkenskapsrevision och förvaltningsrevision och ska vara så ingående som god revisorssed kräver.¹²⁴ Genom granskningen ska revisorn uppnå en så rimlig säkerhet att de finansiella rapporterna i sin helhet inte innehåller väsentliga felaktigheter för att kunna uttala sig om de finansiella rapporterna – i alla väsentliga hänseenden – har upprättats enligt gällande regler.¹²⁵ Vid en revision granskas alltså inte varje enskild transaktion, utan ett urval görs och arbetet inriktas på områden där det föreligger stor risk för felaktigheter och där eventuella fel skulle vara väsentliga för de finansiella rapporterna.

Intyganden och bestyrkandeuppdrag

Auktoriserade och godkända revisorer är – utöver revision – också behöriga att utföra andra lagstadgade granskningsuppdrag som att utfärda intyg och yttranden.¹²⁶ Exempel på sådana uppdrag är revisorsintyg när apportegendom tillförs bolaget vid bildande av aktiebolag, revisorsyttrande vid kontrollbalansräkning eller vid utdelning på extra bolagsstämma.

¹²⁴ 3 § revisorslagen. Motsvarande gäller även enligt 9 kap 3 § aktiebolagslagen, 8 kap 3 § lagen om ekonomiska föreningar och 4 kap 9 § stiftelselagen.

¹²⁵ ISA 200 Den oberoende revisorns övergripande mål samt utförandet av en revision enligt ISA. Internationella revisionsstandarder (ISA) är framtagna av The International Auditing and Assurance Standards board (IAASB).

¹²⁶ Exempelvis enligt 2 kap 19 §, 13 kap 42 §, 15 kap 44 §, 18 kap 6 §, 23 kap 25 § och 25 kap 15 § aktiebolagslagen.

Revisorerna kan även utföra andra granskningsåtgärder för en uppdragsgivare. Exempelvis när en bank efterfrågar en oberoende granskning eller vid värdering av specifika balansposter. Syftet med sådana uppdrag är att revisorn lämnar uttalanden som ökar graden av tilltro för informationen hos externa intressenter.

Revisionsnära rådgivning

Auktoriserade och godkända revisorer erbjuder ofta även rådgivning inom områden som har ett naturligt samband med revisionsverksamheten som till exempel ekonomistyrning, bokföring och beskattning. Denna typ av konsultation brukar kallas revisionsnära rådgivning.

| Nyckeltal* | Totalt hela sektorn |
|---|---------------------|
| Antal auktoriserade revisorer | 2 726 |
| Antal godkända revisorer | 349 |
| Totalt antal auktoriserade och godkända revisorer | 3 075 |
| Antal registrerade revisionsbolag | 176 |
| Antal företag som har auktoriserade eller godkända revisorer anställda | 724 |

* Antal auktoriserade och godkända revisorer samt registrerade revisionsbolag enligt Revisorsinspektionens revisorsregister per den 7 januari 2020 och antal företag med anställda auktoriserade eller godkända revisorer per den 13 januari 2020.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus)

- Ingen penningtvätt eller finansiering av terrorism bör kunna ske inom sektorn. Risken i detta avseende är i stället kopplad till revisorernas tjänster. Dessa kan utnyttjas som kvalitetsstämpel för finansiella rapporter för verksamheter som använts som led i upplägg för att tvätta pengar eller finansiera terrorism.
- Hotaktörer kan på detta sätt använda godkända och auktoriserade revisorer eller registrerade revisionsbolag som möjliggörare – med eller utan deras vetskap – för att legitimera illegala transaktioner samt för att få falska underlag och fakturor att framstå som korrekta.
- Utåt sett kan företaget ge intryck av att drivas lagligt medan det i själva verket utnyttjas för momsbedrägerier, uttag av kontanter för betalning av svarta löner, överföring av vinster till kriminella konton eller genom att brottsliga pengar förs in i företagets ekonomi som påstådd omsättning.
- Det förekommer även företag där affärsupplägget helt eller delvis går ut på att utföra bedrägerier genom att ställa ut eller betala falska fakturor. För att dölja pengarnas ursprung och skapa en legitim bild av företagen kan brottsvinster även delas upp och föras över mellan flera olika konton, gärna över flera jurisdiktioner. Det är inte heller ovanligt att kriminella använder sig av målvakter eller personer som uppträder som företagsledare men som inte är de verkliga huvudmännen.
- Dessa brott är ofta svåra att upptäcka för utomstående eller myndigheter eftersom de sker inom etablerade företagsstrukturer. När väl årsredovisningen har blivit offentlig förekommer det också att företaget sätts i konkurs och huvudaktören startar ett nytt företag.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Behov av revisionstjänster finns inom alla branscher. Detta medför en risk att penningtvättstransaktioner kan passera sektorn, trots att penningtvätten egentligen inte har genomförts där. Revisionen sker dessutom i efterhand, långt efter att en transaktion har ägt rum. Revisionen involverar ingen hantering av faktiska medel vilket gör att tjänsterna endast kan användas i upplägg som är långsiktiga och avancerade.

Förmåga hos hotaktören

Det krävs relativt god kompetens inom ekonomi, redovisning och revisionsmetodik för att kunna utnyttja sektorn som ett led i ett upplägg för att tvätta pengar och finansiera terrorism.

Anonymitet

Komplexa storskaliga penningtvättsupplägg, där till exempel id-handlingar eller målvakter används, kan medföra att revisorer har svårt att identifiera verkliga huvudmän. Därför finns möjlighet för aktörer att vara anonyma, även om det förutsätter en viss kapacitet hos aktören.

Sammanfattande bedömning

Det finns risk för att penningtvätt kan passera sektorn i något skede, trots att penningtvätten inte har genomförts i sektorn. Komplexa, storskaliga penningtvättsupplägg kan göra det möjligt för hotaktörer att försvåra identifieringen av verkliga huvudmän och därför vara anonyma.

Bedömningen är att många hotaktörer använder företag som verktyg för sina penningtvättsupplägg.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara betydande (3).

Sårbarhet

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Revisorer omfattas av regelverkets regler om kundkännedom och övervakning. Dessutom kräver revisionen att revisorn har god kännedom om den enskilda kundens verksamhet, ledning och organisation. Sektorn präglas också ofta av långa kundrelationer vilket ger stora möjligheter att upptäcka avvikande beteenden eller aktiviteter. Sårbarheten i sektorn påverkas av att revisorerna kommer i kontakt med verksamheter inom alla typer av branscher, där vissa har hög risk. Men en central del av revisionen är just att bedöma risker för oegentligheter kopplade till den finansiella rapporteringen.

Möjligen kan det vara svårt att upptäcka penningtvätt om man inte har god kunskap om hur olika branschspecifika upplägg ser ut. En revision sker dessutom i efterhand, långt efter att en transaktion har ägt rum. Möjligheten att upptäcka penningtvätt i ett sent led kan därför vara liten.

Revisionsplikten är avskaffad för mindre företag. Detta medför också att det går att genomföra relativt omfattande penningtvättsupplägg i verksamhetsformer som inte har krav på lagstadgad revision.

Slutligen, 85 % av alla aktiebolag som startas idag väljer bort revision. Huvuddelen av de juridiska personer som förekommer i EBM:s utredningar är aktiebolag. I detta avseende är revision ett område som till stor del är underutnyttjat i arbetet mot ekonomisk brottslighet och penningtvätt, då det hos aktiebolag som väljer bort revisor saknas en aktör som har skyldighet att rapportera penningtvätt.

Regelefterlevnad

Revisorer lyder under penningtvättsregelverket. Men de lyder också under ett strikt, etiskt regelverk där professionell skepticism och oberoende är kärnvärden. Detta bör i sig ha en avskräckande effekt.

Om ett upplägg på grund av revisionspliktens begränsningar kan genomföras utan revision kan hotaktörerna välja att inte utsätta verksamheten för revision.

Revisorer har generellt sett bra kunskap om penningtvättsregelverket. Men det kan finnas svårigheter att veta när rapportering ska ske till Finanspolissektionen vid Polismyndigheten (Fipo). Med anledning av att sektorn till stor del präglas av långvariga kundrelationer och att revisorernas uttalanden ska vara väl underbyggda, finns därför risk för underrapportering vid låg misstankegrad.

Sammanfattande bedömning

Det kan finnas en svårighet med att upptäcka penningtvätt eftersom revision sker i efterhand, långt efter att en transaktion har ägt rum. Dessutom kan komplexa storskaliga penningtvättsupplägg försvåra en korrekt identifiering av verkliga huvudmän. Långvariga kundrelationer och revisionens generella krav på välgrundade uttalanden kan även skapa obenägenhet att rapportera misstänkt penningtvätt om misstankegraden är låg.

Sammantaget är bedömningen att revisorer generellt sett är väl rustade för att motverka att deras tjänster används som led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Sårbarheten är därför normal.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara medel (2).

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism inom ramen för avgränsningen i den nationella riskbedömningen. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts. Det bör dock nämnas att en potentiell risk är att osanna fakturor kan användas för finansiering av terrorism.

7.23 Advokater och advokatbyråer

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

När det kommer till penningtvätt och finansiering av terrorism avses huvudsakligen advokaters eller advokatbolags verksamhet, då advokaten handlar i en klients namn vid finansiella transaktioner eller fastighetstransaktioner. Det kan också handla om planering eller genomförande av transaktioner, för en klients räkning. (Tjänsterna anges i 1 kap 4 § 1 st lagen (2017:630)).

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Advokatverksamhet och penningtvättslagen

Advokater och advokatbyråer omfattas av lagens tillämpningsområde endast vid utförandet av vissa tjänster. Den övervägande andelen av advokatuppdrag är dock sådana som faller *utanför* detta område. Det är alltså explicit för de uppräknade tjänsterna i penningtvättslagen som lagen är tillämplig (1 kap 2 § 20 och 1 kap 4 § 1 st).

Den 1 november 2019 kompletterades penningtvättslagen med nya bestämmelser beträffande tillsyn och ingripanden mot advokater och advokatbolag (bland annat 7 kap PTL och 8 kap 7 § RB).¹²⁷

Advokatsamfundets tillsyn och utbildning

Advokater har omfattats av penningtvättslagen sedan det andra penningtvättsdirektivet trädde i kraft den 1 januari 2005. Sveriges advokatsamfund utfärdade omedelbart en vägledning för advokater där frågor behandlades som hade särskild betydelse för verksamheten.

Med anledning av nu gällande penningtvättslag (som trädde i kraft den 1 augusti 2017) utformade Advokatsamfundet ett nytt och omfattande vägledningsdokument.¹²⁸ I dokumentet utformades bindande riktlinjer för att vägleda advokater och advokatbyråer när det kommer till arbetet att förhindra att advokatverksamhet utnyttjas för penningtvätt eller terrorismfinansiering.

Enligt penningtvättslagen och de fjärde och femte penningtvättsdirektiven har Advokatsamfundet en skyldighet att effektivt övervaka och vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de som omfattas av lagstiftningen också följer den. Tillsynen säkerställer att lagstiftningen efterlevs samt att advokater och advokatbyråer har den utbildning, administration och de rutiner som krävs. På advokatbyråer som omfattas av lagstiftningen ska till exempel rutiner finnas för kundkännedom, rapportering, bevarande av uppgifter och handlingar, internkontroll, riskbedömning, riskhantering och kommunikation.

Sveriges advokatsamfund införde 2009 en mer aktiv tillsyn över advokater och advokatbyråer beträffande efterlevnaden av penningtvättslagen.¹²⁹ I första hand handlar det om skriftlig informationsinhämtning, men byråbesök förekommer också i vissa fall.

Advokatsamfundet har sedan 2016 även påbörjat ett systematiserat tillsynsarbete över advokater och advokatbyråer.¹³⁰ Granskningen har genomförts i olika omgångar där 25 slumpmässigt utvalda advokatbyråer har besvarat frågor i en granskningsrapport. Svaren har därefter sammanställts och analyserats. I de fall där man bedömt att det finns behov av kompletterande uppgifter, eller där brister upptäckts, har dialog inletts med dessa byråer. Syftet är att på bästa sätt åtgärda bristerna.

Tillsynsarbetet fortsätter under 2021 och kommer då i stor utsträckning omfatta advokatbyråer med färre än tio jurister.

¹²⁷ Se SFS 2019:608, rskr 2019/20:1, bet 2019/20:ju U2 samt prop 2018/19:125.

¹²⁸ Se *Vägledning för advokater och advokatbyråer beträffande lagstiftningen om bekämpning av penningtvätt och terroristfinansiering – den svenska penningtvättslagstiftningen i ett advokatperspektiv*, antagen av styrelsen för Sveriges advokatsamfund den 3 oktober 2019. Se även Cirkulär nr 18/2019.

¹²⁹ Bakgrunden till och de närmare övervägandena kring Advokatsamfundets aktiva tillsyn framgår av promemorian *En proaktiv tillsyn över advokater och advokatbyråer – en fråga om kvalitet och förtroende*, liksom oberoende och självreglering.

¹³⁰ Se Sveriges advokatsamfunds information *Till ledamöterna av Sveriges advokatsamfund. Information angående en effektivare tillsyn av advokatbyråer*, Cirkulär nr 28/2015.

Advokatsamfundet har vidtagit omfattande – ofta kostnadsfria – utbildningsinsatser i form av heldagskurser för att öka advokaternas kunskap om penningtvättslagen. Sedan 2010 innehåller även delar av de obligatoriska kurserna i en advokatexamen, utbildning om lagstiftningen.

| Nyckeltal 2020 | Totalt hela sektorn |
|--|---------------------|
| Verksamma svenska advokater (exkl 33 s k EU-advokater, som utövar advokatverksamhet i Sverige under sitt hemlands yrkestitel) | 6 158 |
| Svenska biträdande jurister vid advokatbyrå | 2 711 |
| Antalet advokatbyråer | 2 017 |
| Fram till början av år 2020 har totalt 225 av landets advokatbyråer underställtts proaktiv tillsyn. Totalt har 5 338 jurister (varav 3 166 advokater) omfattats av Advokatsamfundets tillsynsåtgärder. | |

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus)

- Hotaktörer kan använda advokater för att exempelvis skapa bolagsstrukturer som sedan används för penningtvätt eller för att göra transaktioner legala, i syfte att tvätta pengar.
- **Utnyttjande av klientmedelskonto.** Detta avser de fall där klienten vill att advokatbyråns klientmedelskonto ska användas för att genomföra de transaktioner som uppdraget rymmer. Advokater och advokatbyråer är, enligt Advokatsamfundets riktlinjer, instruerade att undvika användning av advokatbyråns klientmedelskonto om det inte är nödvändigt och det förefaller rimligt att transaktionen sker via klientmedelskontot.
- **Fiktiva transaktioner.** En viss transaktion inom ett uppdrag är påhittad. Till exempel är en bolagsstruktur fiktiv inom ramen för ett annars legalt och ”normalt” uppdrag. Det är i dessa fall viktigt att advokaten förstår varje enskild transaktion, åtgärd eller omständighet inom ramen för uppdraget, för att kunna förhindra att verksamheten utnyttjas i penningtvättssyfte.
- **Fiktiva rättstvister.** En påhittad rättstvist används som grund för att utverka en dom eller beslut som innebär att pengar kan tas i anspråk och flyttas från en aktör till en annan genom myndigheternas försorg. På så sätt framstår överföringen till synes som legitim och den som tvättar pengarna kan visa pengarnas ursprung.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Advokatsamfundet har ingen egen rapporterings- eller uppgiftsskyldighet. I stället är det advokaterna och advokatbyråerna som har sådan skyldighet.

De rapporter som gjorts i sektorn har innefattat stora summor. Detta beror sannolikt på att advokater – vid misstanke om penningtvätt – rapporterar totala värdet på affärsuppgörelsen. Detta är fallet även om advokatens uppdrag bara omfattat en viss del och kanske inte heller handlat om penningöverföring. Även om ett affärsupplägg kan omfatta mycket stora summor, är det mycket sällan som advokater hanterar sådana medel i sin verksamhet. Snarare står advokaten oftast för juridisk rådgivning som inte involverar hantering av ekonomiska medel.

Rapporteringen från sektorn är låg, vilket kan indikera en hög hotexponering. Men den låga rapporteringsfrekvensen hänger troligen samman med att penningtvättslagen ställer en rad skyldigheter som många gånger strider direkt mot advokatbranschens lagstadgade yrkesplikter och kärnvärden. I penningtvättslagen anges dessutom en rad situationer då advokater inte är skyldiga att rapportera misstänkta transaktioner.

Det kanske viktigaste skälet för den låga rapporteringsfrekvensen är dock att advokater – i enlighet med lagen och Advokatsamfundets riktlinjer – lägger ner mycket resurser på att vidta åtgärder för nödvändig klientkännedom. Dessutom antar advokater inte erbjudna uppdrag om de inte känner sig trygga i sin kontroll av klient.

Slutligen kan de få rapporterna förklaras av att advokater ofta har en mycket nära och förtrolig relation till klienten samt känner uppdraget i detalj. Detta innebär att oklarheter lättare kan redas ut, och osäkra eller felaktiga rapporter kan undvikas. Den nära relationen mellan advokat och klient – samt advokatens stora juridiska kunskaper – innebär också att risken för penningtvätt inom sektorn får anses betydligt lägre än för många andra verksamhetsutövare. I de fall detta sker är det sannolikt fråga om sofistikerade aktörer med avancerade tillvägagångssätt. Dessa är också svårupptäckta och kan därför inte rapporteras.

Det finns alltså naturliga skäl till att rapporteringsfrekvensen för advokater är låg. Dessutom är det uppenbart att antal rapporteringar inte kan användas som måttstock för hur väl lagstiftningen fungerar i praktiken. Särskilt inte då advokater också lyder under annan lagstiftning, vars syften inte är förenliga med penningtvättslagens rapporteringsplikt. Och vidare är advokater undantagna från rapporteringsplikt i vissa fall enligt penningtvättslagen. Mot denna bakgrund kan hotexponeringen sammantaget uppskattas ligga på en medelnivå.

Anonymitet

Advokater är skyldiga att göra en utförlig utredning för tillräcklig kundkännedom innan ett uppdrag i väsentliga delar får påbörjas. Den nära relationen mellan klient och advokat, liksom advokaternas särskilda juridiska kunskaper, innebär också att det anses svårt för aktörer att vara anonyma. Men vid komplexa och storskaliga penningtvättsupplägg kan det inte uteslutas att hotaktör med hög kapacitet kan ha förutsättningar att vara anonym.

Förmåga hos hotaktören

För att genomföra penningtvätt via sektorn krävs en hög förmåga hos hotaktören. Orsaken är att de tillvägagångssätt som involverar advokattjänster innefattar som regel större affärstransaktioner eller mer omfattande upplägg av komplex karaktär. Detta innebär att det är få aktörer som kan genomföra penningtvätt i sektorn. Samtidigt utgör varje enskilt fall med upplägg av mer komplex karaktär ett relativt stort hot ur penningtvättsperspektiv.

Sammanfattande bedömning

Rapporteringen från sektorn är låg. Detta kan förklaras av den särreglering som finns i lagstiftningen avseende advokater samt de särskilda förutsättningar som advokater verkar under och utför sina uppdrag. De rapporter som förekommer avser höga summor, men advokatens uppdrag omfattar sannolikt endast en mindre del av misstänkta fall i penningtvättsupplägget och därmed också en mindre del av den totalt rapporterade summan. Det krävs hög förmåga hos aktörer för att genomföra penningtvätt i sektorn och det är svårt att vara anonym.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara medel (2).

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Penningtvätt i sektorn bedöms främst vara större affärstransaktioner av komplex karaktär vilka till sin natur är omfattande och svåröverskådliga. Många gånger involverar uppläggen ett flertal bolag eller juridiska personer. Skälen för transaktionerna och frågor om huvudman kan vara komplicerade att bedöma. Samtidigt har advokater särskilt goda förutsättningar att upptäcka oegentligheter av olika slag, i egenskap av juridiska experter.

Advokater har också ofta en mycket nära och förtrolig relation till klienten samt god kännedom om vad uppdraget innebär. Det innebär i sin tur att oklarheter lättare kan redas ut. Det finns därför mycket goda möjligheter att försök till penningtvätt upptäcks, om inte aktören har mycket stor kapacitet, kunskap och en noggrant uttänkt plan för att undvika upptäckt.

Om inte tillräckliga åtgärder om kundkännedom vidtas minskar möjligheten att upptäcka penningtvätt. Advokaten måste därför undersöka vem den verkliga huvudmannen är och analysera det egentliga ändamålet med uppdraget. Om advokater inte utför dessa kontroller och analyser tillräckligt kan detta i sig utgöra en möjlig sårbarhet.

Den största sårbarheten bedöms vara att advokater riskerar att utnyttjas som möjliggörare i en begränsad men viktig del i omfattande penningtvättsupplägg. Hotaktörer med hög kapacitet kan också vända sig till advokater och få hjälp med juridisk rådgivning eller rättsligt biträde för att genomföra brottsliga upplägg som är särskilt anpassade till advokatsektorn. Det kan till exempel röra sig om att skapa en otillåten bolagsstruktur som sedan utnyttjas för mer omfattande penningtvätt.

Regelefterlevnad

Advokater omfattas endast av penningtvättslagen i den mån de utför tjänster som anges i 1 kap 4 § penningtvättslagen. Advokater är inte heller skyldiga att rapportera misstänkt penningtvätt om misstanken uppstår till följd av uppgifter som erhållits i förtroende, när de företrätt en klient i fråga om ett rättsligt förfarande. Detta gäller även rådgivning för att inleda eller undvika ett rättsligt förfarande, liksom då informationen erhållits i samband med att klientens rättsliga situation bedöms (se 4 kap 8 § penningtvättslagen).

Det finns inte något krav på att en advokat ska rapportera misstänkt penningtvätt när ett presumtivt uppdrag har avböjts till följd av att tillräcklig kundkännedom eller förståelse för uppdraget inte kunde erhållas (se prop 2016/17:173 s 292). Detta medför att det kan finnas fall av penningtvätt som inte rapporteras till Finanspolisstyrelsen vid Polismyndigheten (Fipo) trots att dessa är kända för advokaten. Advokaten har inte någon skyldighet enligt penningtvättslagen samtidigt som tystnadsplikt, klientlojalitet och oberoende ska upprätthållas enligt rättegångsbalken och annan författning.

Lagen om penningtvätt ställer dessutom krav som innebär avsteg från advokatkårens kärnvärden. Detta har bland annat lett till ovan nämnda undantag från advokaters rapporteringsskyldighet. Det innebär också att tillämpningsproblem uppstår i en rad hänseenden. Rapporterings- och uppgiftsskyldigheten (i PTL) är inte förenlig med den tystnadsplikt som gäller för advokater. Lagkonkurrensen innebär också att rättsläget är oklart i fråga om när och hur advokatens tystnadsplikt bryts av rapporterings- och uppgiftsplikt.

Frågeförbudet beträffande information som har anförtrotts en advokat, och inom ramen för ett uppdrag, får anses brytas endast på de villkor som anges i 36 kap 5 § rättegångsbalken. Det betyder att samma förutsättningar gäller som då en advokat är skyldig att vittna i domstol. En advokat är dock aldrig skyldig att lämna uppgifter som han eller hon fått del av i samband med ett rättsligt förfarande, eller vid bedömning av klientens rättsliga situation. I vissa fall kan även uppgiftsskyldighet vara utesluten till följd av Europakonventionens bestämmelse om skydd mot självangivelse.

Rapporteringsplikten strider också mot ett annat kärnvärde för advokater, nämligen lojalitetsplikten. Lojaliteten mot klienten är advokatens främsta uppgift. Den kan bara brytas med stöd av lag och god advokatsed.

Om en advokat har rapporterat en klient till polisen har denne skyldighet att omedelbart frånträda uppdraget.¹³¹ När advokaten lämnar uppdraget måste denne göra det på ett sätt som inte står i konflikt med meddelandeförbudet i penningtvättslagen. Men det är inte ett brott att försöka avråda sin klient från olaglig verksamhet, eller att som skäl ange att advokaten inte får främja orätt.

Sammanfattande bedömning

Sektorn skiljer sig från de flesta andra sektorer då penningtvättslagen endast är tillämplig när advokater utför vissa uppräknade uppdrag för klients räkning. I lagen finns dessutom ytterligare undantag som avser advokater och advokatbolag. Till detta kommer att lagstiftningen medför en rad tillämpningsproblem, då den står i konflikt med de skyldigheter som advokater har gentemot klienten.

¹³¹ Detta följer av det advokatetiska regelverket (3.4.2. fjärde punkten *Vägledande regler om god advokatsed*).

De hotaktörer som kan använda sig av sektorn har sannolikt hög kapacitet. Samtidigt har advokater särskilt goda förutsättningar att upptäcka avvikande aktiviteter och transaktioner. Bedömningen är också att advokater och advokatbolag generellt är mycket väl rustade för att motverka att deras tjänster används som ett led i penningtvätt.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara medel (2).

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism inom ramen för avgränsningen i den nationella riskbedömningen. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

7.24 Svenska spelmarknaden

Sammantagen sektorsrisk:



Sektor

Sektorn omfattar spelverksamhet om pengar som bedrivs med licens eller registrering enligt spellagen (2018:1138).

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Spellagen innehåller sex olika typer av licenser:

- Licens för statligt spel (5 kap spellagen (2018:1138)) får i huvudsak ges för att tillhandahålla kasinospel på ett kasino, spel på värdeautomater och vissa former av lotterier. En sådan licens får endast ges till ett direkt eller indirekt helägt statligt aktiebolag.
- Licens att tillhandahålla spel till förmån för allmännyttiga ändamål (6 kap spellagen (2018:1138)) får omfatta vissa former av lotterier. En sådan licens får endast ges till en ideell förening eller ett registrerat trossamfund som har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål.
- Licens för kommersiellt onlinespel och vadhållning (7 kap resp 8 kap spellagen (2018:1138)) får ges för att tillhandahålla kasinospel, online-bingo och datorsimulerat automatspel och vadhållning. Licensen är öppen att söka för marknadens aktörer.
- Licens att tillhandahålla för landbaserat kommersiellt spel (9 kap spellagen (2018:1138)) får omfatta kasinospel som inte sker på kasino, spel på varuspelsautomater och kortspel i turneringsform under vissa angivna förutsättningar. Licensen kan sökas av marknadens aktörer.
- Licens att tillhandahålla för spel på fartyg i internationell trafik (10 kap spellagen (2018:1138)) får omfatta spel på penning- och värdeautomater samt kasinospel som inte sker online eller på ett kasino.

Rätten att anordna spel om pengar har tidigare i Sverige, med vissa undantag, varit förbehållen staten och organisationer med allmännyttiga ändamål. Endast inom vissa begränsade områden har det även funnits möjlighet för privata företag och andra vinstdrivande organisationer att anordna spel.

I och med den nya spelregleringen som trädde i kraft 1 januari 2019 omfattar den svenska spelmarknaden bolag och organisationer av skiftande storlek och karaktär. På spelmarknaden finns bland annat statligt ägda och kontrollerade koncerner, internationella spelbolag (omsätter stora belopp årligen) och små, ideella föreningar som anordnar lotterier i liten skala.

Omsättningen på de olika spelen varierar mycket. Detsamma gäller också de risker som kan förknippas med olika spel och sättet som de anordnas på.

Tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av Covid-19

Den 2 juli 2020 (gällande fram till utgången av juni 2021¹³²) infördes bestämmelser om att:

- Insättningsgränsen vid spel på onlinekasino får uppgå till högst 5 000 kr och motsvarande förslustgränser gäller vid spel på värdeautomater.
- Det är obligatoriskt för spelarna att ange gränser för speltiden vid spel på onlinekasino och värdeautomater.
- Bonusar som erbjuds av licenshavare som tillhandahåller onlinekasino och värdeautomater får uppgå till högst 100 kr.

¹³² Förordning (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 gällde initialt under perioden 2 juli till och med 31 december 2020, men regeringen har förlängt giltighetstiden till utgången av juni 2021.

| Nyckeltal | Totalt hela sektorn |
|---------------------------------------|---------------------------------|
| Antal företag | 95 * ¹ |
| Företagens omsättning | 24 782 mnkr * ² |
| Företagens balansomslutning | Ingen information |
| Antal medarbetare | 4 200 * ³ |
| Antalet etablerade affärsförbindelser | Ingen information |
| Totalt antal fysiska kunder | 5 600 000 * ⁴ |
| Totalt antal juridiska kunder | 0 |

*¹ Företag med licenser för allmännyttiga ändamål är inte medräknade (2019-12-20).

*² Nettoomsättning (spelarnas insatser – vinster) (2019).

*³ Varaktigt anställda i Sverige. (Statskontoret)

*⁴ Allmänheten (2020).

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt (modus)

- Risken för att spel om pengar utnyttjas för penningtvätt skiljer sig åt mellan olika spelformer. De rättsliga förutsättningarna för anordnande, omfattning, distribution, anonymitet, former för insättning/betalning och vinstutbetalning är faktorer som har betydelse för penningtvättsrisken.
- Risken bedöms vara störst för kommersiellt onlinespel, kasinospel på de statliga kasinona och vad-hållning (både online och landbaserat). Bedömningen grundas i huvudsak på höga insatser, vinster och hög omsättning. Vid onlinespel påverkas risken av att spelarna använder spelkonton och vid landbaserat spel av förekomsten av kontanter.
- Även om det saknas konkret information är bedömningen att konsumtion av brottsligt förvärvade medel är den form av penningtvätt som är vanligast på den svenska spelmarknaden. Kontoföring, överföring, penningmaskering och växling av brottsligt förvärvade medel är andra relevanta hot.
- Spelkonton är en förhöjd risk för att licenshavaren ska utnyttjas för penningtvätt. Spelkonton kan användas för andra syften än spel, till exempel för att dölja kriminella pengars ursprung. Det kan inte heller uteslutas att spelkonton används för att förvara brottsvinster. Upplägget är att medel förs över från bankkonto till spelkonton enbart för förvaring i väntan på senare hantering. När uttag senare görs från spelkontot uppfattas dessa som legitima utbetalningar och kan därför användas som förklaring till pengarnas ursprung. För att undvika upptäckt kan medel som överförs från ett bankkonto till spelkonto, användas för spel med minimala förluster, för att senare föra medlen från spelkontot vidare till ett annat bankkonto.
- Det finns även risk för uppgjorda matcher och andra former av spelfusk. Möjligheten till spelfusk och manipulation av resultat är sannolikt attraktivt för aktörer med behov av att tvätta pengar. Detta eftersom medel som kommer från brott inte bara kan tvättas utan också öka.
- Spellagen tillåter inte överföringar mellan spelkonton. Men medel kan överföras mellan spelare, till exempel via medvetna förluster i poker genom så kallad chip dumping. Detta kan ske mellan spelare som agerar i maskopi med varandra eller med hjälp av otillbörligt utnyttjande av e-legitimationer. Överföring av brottsvinster kan också ske genom att marker, kvitton eller vinstlotter byter ägare.
- Även om det saknas sådan information finns det alltid en risk för infiltrering eller direkt ägande av organiserad brottslighet i spelbolag. Näringsverksamhet kan vara en del av ett brottsupplägg rörande penningtvätt, eftersom transaktioner av kriminella pengar kan döljas bland ett företags legitima transaktioner. Internationellt finns det exempel på att grupperingar inom grov organiserad brottslighet i viss utsträckning använt sig av spelbolag för att möjliggöra penningtvätt. Det kan vara fråga om legal spelverksamhet, där svarta pengar tvättas vita, eller illegal spelverksamhet vars intäkter är att betrakta som brottsvinster.
- Konsumtion av spel med brottsvinster är sannolikt det vanligaste brottsliga tillvägagångssättet som omfattas av penningtvättslagen.

- Växling. Spel där insatsen betalas kontant. Till exempel betalning med små valörer och utbetalning av vinst i större valörer.
- Insättning på konto. Spel som erbjuder kontoföring av vinster efter kontant insats. Metoden bedöms vara större för spel med hög återbetalningsprocent. Spel- och vinstkvitton kan användas som verifikation i samband med kontoföring genom bank.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Det är endast fysiska personer som har möjlighet att spela om pengar. Detta innebär att juridiska personer exkluderas från de som kan tvätta pengar inom sektorn. Möjligheten att bedriva penningtvätt bedöms vara relativt god. Kommersiella onlinespel är tillgängliga dygnet runt både för personer som vill spela och som vill tvätta pengar. Vid spel på fysiska kasinon eller vid vadhållning finns även möjlighet att spela med kontanter. Beroende på om spelombudet tar emot kontanter, kan dessa användas i relativt stor utsträckning. Det kan inte uteslutas att spelkvitton kan användas som underlag för kontoföring av andra personer än den som lagt spelet.

Höga insatser och vinster samt en hög vinståterbetalning – dessutom en hög omsättning – skapar förhållandevis attraktiva förutsättningar för penningtvätt. Pengar kan också tvättas fort, då spelbolag erbjuder snabba transaktioner och snabb registrering av nya spelkonton.

Förmåga hos hotaktören

För spel på kommersiella onlinespel krävs en giltig e-legitimation och att insättningen till spelkontot genomförs i SEK via en godkänd betaltjänstleverantör. Hos fysiska spelombud är det möjligt för en fysisk person med spelkonto att spela med kontanter. Men allt sådant spel måste ske genom ett spelkonto. Det är dock möjligt att utnyttja en annans identitet och med denna skapa och använda spelkonton. Därför bedöms inte att hotaktören behöver ha hög kapacitet för att kunna tvätta pengar i sektorn.

Anonymitet

Kunden identifieras genom att spelbolaget gör kontroll mot e-legitimationer när ett spelkonto registreras online. Krav på identifiering och registrering av besökare och spelare finns även vid kasino och landbaserad vadhållning. Men hotaktören kan också vara anonym genom att utnyttja andras identiteter.

Sammanfattande bedömning

Fysiska personer kan spela med kontanter vid spel på kasino och landbaserad vadhållning. Onlinespel är öppna dygnet runt. Det krävs ingen hög förmåga hos hotaktörer för att genomföra penningtvätt i sektorn. Men en hotaktör kan behöva tillgång till lånade eller kapade identiteter för att kunna skapa och använda spelkonton anonymt.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara högt (4).

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Mot bakgrund av information från Spelinspektionen, anses spelbolag ha utvecklade verktyg generellt för att kontrollera kunderna genom interna monitoreringssystem. Dessa kan upptäcka spelmonster som indikerar penningtvätt och bedrägerier. Men vissa spelbolag tillämpar fortfarande ett omvänt kontrollsystem där det är relativt enkelt att sätta in pengar. Å andra sidan kan det vara svårare att få ut pengar från spelkonton på grund av kontroller.

Att utnyttja oriktiga identitetshandlingar är möjligt för att skapa ett eller flera spelkonton. Dessa kan sedan användas för att genomföra bedrägerier, penningtvätt eller terrorismfinansiering. Identitetsbedrägeri utgör därför en hög risk när ett nytt kundförhållande inleds hos en speloperatör.

Spelinspektionen har upptäckt att vissa spelbolag brustit i sin riskklassificering av kunder samt i uppföljningen av kunders riskprofil. Bedömningen är därför att det bör ske en generell kompetenshöjning hos spelbolag beträffande detta. Bland annat vid mindre insättningar ökar risken för att det

tar tid innan spelbolaget upptäcker misstanke om penningtvätt. Trots befintliga kontrollsystem ligger det i sakens natur att risken ökar i verksamheter med många transaktioner och hög omsättning.

Det finns också risk för att personer bildar spelbolag i syfte att tvätta pengar från kriminella verksamheter. Uppläggen riskerar att bli allt mer avancerade och svårupptäckta. Ägarstrukturen i ett spelbolag kan vara mycket komplex där moderbolaget kan befinna sig i länder utanför EU, med huvudmän som är svåra att säkerställa och identifiera.

Spårbarhet

Spårbarhet av spelpengar är generellt sett god. Pengar kommer in på ett spelkonto och måste sedan föras tillbaka till ett bankkonto. Men det är möjligt för flera personer att göra insättningar på samma spelkonto, och därefter kan det bli svårt att följa pengarna efter att de har lämnat spelkontot. Till exempel kan pengarna föras över till ett utländskt bankkonto. Svenska banker har visat tendenser på att bli allt mer återhållsamma när det kommer till att välkomna spelbolag som kunder. Därför finns risk för att spelbolag väljer banker utanför EU. I de fall som spelbolag är verksamma i Sverige och använder sig av en bank utanför EU, försvåras spårbarheten av pengaöverföringar. Ett spelbolag som har etablerat sig i Sverige har dock ingen skyldighet att använda sig av en svensk bank. Spelbolagen behöver endast uppge sin huvudsakliga bank vid licensansökan.

Onlinespelbolag är särskilt tvärsektoriella och kan marknadsföra sig på betalningsinstitutens förmåga att återbetala vinster. För att fullborda penningtvättskedjan krävs – förutom spelbolag – också banker och betalinstitut. Det är en utmaning för verksamhetsutövare och brottsutredande myndigheter att förstå och upptäcka transaktionskedjan, från det att pengarna sätts in på ett bankkonto, vidare till ett spelkonto för att sedan vara tillbaka på ett bankkonto. Allt spel ska ske i svenska kronor, men pengar riskerar att snabbt byta skepnad vid insättning och uttag från ett spelkonto. Många spelbolag har dock omsättningskrav på pengarna vilket minskar risken för att spelkonton endast används för att slussa pengar vidare.

Det finns även en viss sårbarhet i att onlinespelbolag förlitar sig på personers e-legitimationer som enda legitimering. Därför är det möjligt för en spelare att låna eller missbruka någon annan persons e-legitimation och i viss mån vara anonym.

Regelefterlevnad

Spelbolag som vill verka och marknadsföra sig i Sverige måste sedan 1 januari 2019 ha svensk spellicens. Ett spelbolag får inte marknadsföra sig mot svenska spelare utan denna.

Statskontoret har bedömt att kanaliseringsgraden (hur hög andel av spelarna som spelar hos bolag med svensk spellicens) var 85 procent under 2020.¹³³ Även om kanaliseringsgraden ökat sedan tiden före omregleringen, sker fortfarande ett omfattande spel i Sverige hos bolag som saknar svensk spellicens.

Spelinspektionen kan inte utföra tillsyn mot spelbolag som inte har licens i Sverige. Detta ökar sårbarheten för att penningtvätt genomförs i sektorn. Den svenska spelbolagsmarknaden är i hög grad internationell. De flesta spelbolagen som verkar i Sverige med licens har sitt säte på Malta. Utvecklingstakten inom spelbranschen är också hög och under de senaste åren har det skett stora och många förändringar på spelmarknaden.

Det finns en risk att spelbolag har bristande kundkännedomsgärder, då en del spelbolag endast gör kontroll vid uttag av en spelvinst – och inte vid registrering och insättningar till ett spelkonto. Det kan även finnas en motvilja att rapportera misstanke mot de mest lönsamma kunderna om misstankegraden är låg.

Risk finns även hos internationella spelombud som erbjuder gränsöverskridande spel på svensk travsport utomlands, en eventuell vinst kan då komma att utbetalas till utländska bankkonton. Spelinspektionen har inte möjlighet att utföra tillsyn av spelombud i andra länder, då ombudsregistreringen sker hos respektive lands spelmyndighet.

¹³³ Statskontoret (2021:5), Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden (Delrapport 4. Andra året med den nya spelregleringen). www.statskontoret.se/globalassets/publikationer/2021/2021-5-webb.pdf

Sammanfattande bedömning

Vissa spelbolag har fortfarande ett omvänt kontrollsystem, där det kan vara enkelt att sätta in pengar på ett spelkonto, men svårare att föra över pengarna till ett bankkonto. Spårbarhet av transaktioner är bristfällig, och det finns därför en risk för att flera personer kan göra insättningar på samma spelkonto. Det föreligger också risk för att juridiska personer skapar spelbolag som har till syfte att tvätta kriminellt förvärvade pengar.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande (3).

Risk – finansiering av terrorism

En risk finns att spelkonton används för att föra ut pengar till utländska bankkonton, då sådana inte omfattas av svensk lagstiftning. En ytterligare risk är att spelkonton används i större utsträckning, då spelkonton inte kommer att omfattas av den nya lagen om kontoregistret.

Appendix:

Definitioner av hot, sårbarhet och konsekvens

Enligt Financial Action Task Force (FATF) är *risk* en funktion av tre faktorer: hot, sårbarhet och konsekvens. Enligt FATF är det upp till landet själv att författa en produkt eller process baserad på en metod som beslutas av landets berörda parter. Definitionerna för hot, sårbarhet och konsekvens är lämpliga att utgå ifrån.

I denna riskbedömning har penningtvättslagens tillämpningsområden utvärderats. Detta har skett genom en bedömning av ett antal frågeställningar till Samordningsfunktionens medlemmar. Frågorna har ställts i syfte att identifiera och gradera hot och sårbarheter. Underlag till riskbedömningen har i vissa fall kompletterats av frågor som tillsynsmyndigheterna skickat ut till verksamhetsutövare inom respektive sektor. De samlade svaren har därefter bedömts gemensamt.

I komplement till den sektorsbaserade analysen har det även genomförts en analys av de samhällskonsekvenser som dessa hot och sårbarheter kan anses få nationellt. Nedan följer en närmare definition av FATF:s hot, sårbarheter och konsekvenser. Definitionerna har använts generiskt för att skapa ett konceptuellt ramverk för alla de aktörer som medverkat till denna nationella riskbedömning.

Ett **hot** är en person, grupp, eller verksamhet som kan skada till exempel staten, samhället eller ekonomin. Hotet kan avse kriminella aktörer och deras medhjälpare samt tillgångar och verksamheter. Hot fungerar ofta som en viktig utgångspunkt för att utveckla en förståelse för risken för penningtvätt och finansiering av terrorism. För att kunna göra riskbedömningen är det därför viktigt att ha kännedom om hela kedjan. För penningtvätt är det nödvändigt att förstå både förbrotten och brottsvinsterna samt sedan själva processen med att tvätta brottsvinsterna. För terrorismfinansiering behövs en förståelse både för medlens ursprung och hur de används för att finansiera terrorism.

Begreppet **sårbarhet** syftar på de faktorer som kan utnyttjas av den organisation eller de individer som utgör ett hot eller som kan stödja eller underlätta dess verksamhet. Sårbarhet är i detta sammanhang de förhållanden som utgör svaga punkter i olika system, eller ett visst lands särdrag. Det kan också röra sig om egenskaper hos en viss bransch, finansiell produkt eller typ av tjänst som gör den intressant för personer som vill tvätta pengar eller finansiera terrorism.

Begreppet **konsekvens** syftar generellt sett på den effekt eller skada som penningtvätt och finansiering av terrorism kan orsaka. Detta omfattar brottslighetens eller terrorismens påverkan på finansiella system och institut, liksom på ekonomin och samhället i stort. Konsekvenser är alltså den påverkan som penningtvätt och finansiering av terrorism kan orsaka på både kort och lång sikt, samt hur den kan påverka befolkningen, särskilda grupper, företagsklimat, nationella och internationella intressen samt finanssektorns rykte och attraktionskraft i ett land.

Enligt FATF behöver en riskbedömning inkludera en uppskattning av hot, sårbarheter och konsekvenser. Då det rent generellt är svårt att avgöra eller uppskatta konsekvenserna är det allmänt accepterat att en sådan analys inte måste gå på djupet, utan kan utgöra en helhetsbild av hotens och sårbarheternas konsekvenser för samhället. I denna nationella riskbedömning har Samordningsfunktionen valt att inkludera en konsekvensbedömning. Metoden för detta presenteras på efterföljande sidor.

Appendix:

Process och metod

Samordningsfunktionen initierade under hösten 2019 en kunskapsinventering för att framställa en nationell riskbedömning för 2020/2021. Baserat på resultaten från den tidigare nationella riskbedömningen från 2019 (*Systemfokus*), bestämde arbetsgruppen för nationell riskbedömning att ansatsen för årets tema skulle vara att mera djupgående analysera penningtvättslagens tillämpningsområden (*Sektorsansats*).

Som modell för riskbedömningen användes EU:s supranationella riskbedömning (EUSNRA). Fördelen med EUSNRA ansågs bland annat vara att den innehöll både kvalitativa och kvantitativa bedömningar av penningtvätt och finansiering av terrorism samt produkt- och sektorsbeskrivningar. Ett annat skäl var att harmonisera den nationella bedömningen med EU:s.

För att producera den nationella rapporten genomfördes fyra huvudsakliga steg:

STEG 1. Under hösten 2019 antog arbetsgruppen en gemensam projektplan samt 40 frågeställningar avseende hot- och sårbarheter. Syftet med frågeställningarna var dels att lättare kunna identifiera och sortera information, dels att lättare kunna bedöma information inför en framtagna riskmatris. Matrisen utformades med ett antal specifika variabler och indikationer samt övergripande parametrar.

FIGUR Riskmatris

| Riskkriterie | Parameter | Indikator |
|---|------------------------------|---|
| Hot avseende penningtvätt och finansiering av terrorism | Omfattning | 1. Kapacitet – antal aktörer |
| | | 2. Penningtvättens omfattning |
| | Tillgänglighet | 1. Förmåga hos aktören |
| | Attraktivitet | 1. Anonymitet |
| Sårbarhet avseende penningtvätt och finansiering av terrorism | Möjlighet att upptäcka | 1. Internationella gränsöverskridande flöden |
| | | 2. Hastighet och spårbarhet för transaktioner i sektorn |
| | | 3. Utvecklingstakt |
| | | 4. Kvaliteten på VU:s monitoreringssystem |
| | Sannolikhet för åtal och dom | 1. Möjlighet för åtal och dom |
| | | 2. Sektorsanpassad lagstiftning |
| | Regelefterlevnad | 1. Riskmedvetenhet i sektorn |
| | | 2. Regelefterlevnad i sektorn |
| | | 3. Motvilja att rapportera |

Till riskbedömningen och matrisen ombads samtliga myndigheter att inhämta både kvantitativa och kvalitativa underlag.

För *tillsynsmyndigheterna* (inklusive Sveriges advokatsamfund) inom Samordningsfunktionen innebar detta bland annat att föra dialog med branscher och medlemmar, hämta in underlag genom framtagna enkäter till verksamhetsutövare eller genom att analysera periodisk rapportering.

De *brottsbekämpande myndigheterna* hämtade in underlag från olika källor, bland annat underrättelse-material, för att ta fram en sektorsanpassad kunskapsbank om hot kopplade till penningtvätt och finansiering av terrorism.

Dessutom beställdes det in särskilt material från forskare (Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI), samt genomfördes egenproducerade produkter med relevans för riskbedömningen (exempelvis en genomgång av alla penningtvättsdomar under åren 2018/2019).

STEG 2. Under 2020 genomfördes ett flertal arbetsgruppsmöten med brottsbekämpande myndigheter, tillsynsmyndigheter, branschorganisationer samt frivilligorganisationer. En särskild metodgrupp säkerställde att riskbedömningen följde samma bedömningsmall mellan arbetsgruppsmötena. Metodgruppen säkerställde kvalitet, tydlighet, reliabilitet och validitet. Alla medlemmar av Samordningsfunktionen bjöds in att delta i processen.

Parallellt med informationsinsamling och bearbetning påbörjades under hösten 2020 en analys- och skrivfas. Underlagen delades regelbundet i den arbetsgrupp som hade ansvar för att ta fram riskbedömningen, så att alla medlemmar av Samordningsfunktionen var informerade och delaktiga i de beslut som fattades.¹³⁴

STEG 3. Under hösten 2020 värderades det insamlade materialet för respektive fråga sektorsvis (jmf matrisens indikatorer/parametrar). Detta genererade ett riskvärde för respektive sektor. Sektorerna bedömdes utifrån hot och sårbarhet, vilket specificeras i matrisen nedan samt i den riskskala som används:

Riskskala

Under processen beslöt arbetsgruppen att enbart penningtvättsrisker skulle bedömas kvantitativt medan risker kopplade till finansiering av terrorism skulle bedömas kvalitativt.

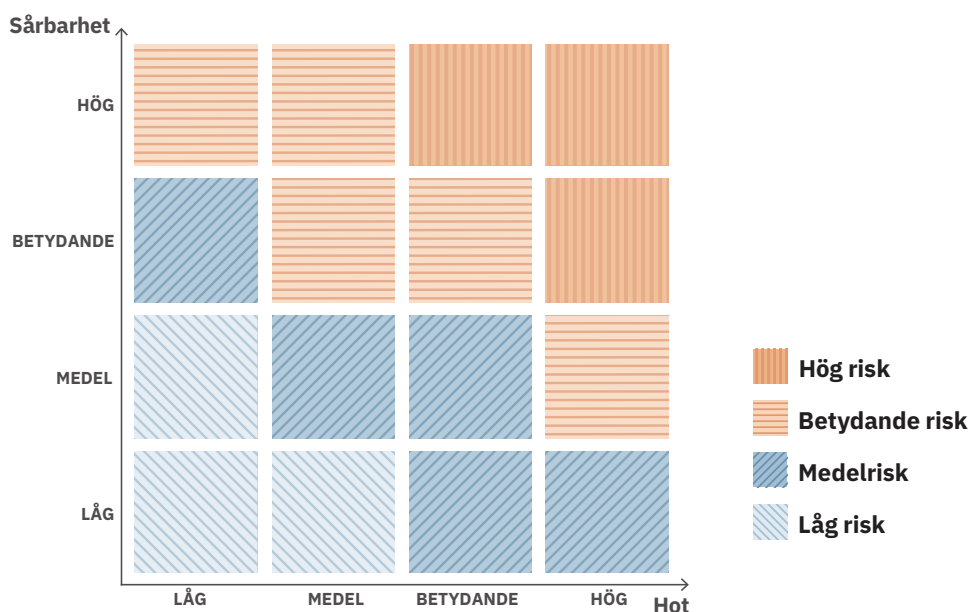
Utfallet av bedömningen av respektive indikator i matrisen definierades utifrån en riskskala. Skalan anger nivå av hot respektive sårbarhet. Bedömningen av hot och sårbarheter för respektive sektor utgick initialt från skalan 1–100 för att sedan omvandlas till ett värde mellan 1–4. Bedömningarna av hot och sårbarheter vägdes därefter ihop till en nivå på risk enligt principen som illustreras i matrisen nedan. Om hot bedöms vara på den högsta nivån (4), samtidigt som sårbarhetsnivån bedöms vara minst betydande (3 eller 4), klassas den sammanvägda risken som hög (4). Samma sak gäller för den högsta sårbarhetsnivån i kombination med hög eller betydande hotnivå.

Som framgår av matrisen är indelningen däremot inte helt symmetrisk när det gäller sammanvägningen av risknivåerna medel (2) och betydande (3):

- Riskvärde 2 uppstår om hotvärdet bedömts vara 3 och sårbarhetsvärdet bedömts vara 2.
- Riskvärde 3 uppstår om hotvärdet bedömts vara 2 och sårbarhetsvärdet bedömts vara 3.

Den något större tonvikten på sårbarheter i riskmättet är i linje med EU:s supranationella riskbedömning och bygger på antagandet att sårbarheter kan leda till framtida hot.

Matris för hot, sårbarhet och risk



¹³⁴ I arbetsgruppen ingick Samordningsfunktionens samtliga medlemmar, dock ej Åklagarmyndigheten.

Kriterierna för riskerna anges i tabellen nedan.

TABELL Riskkriterier för Hot och Sårbarhet

| Riskkriterier | Låg (1) | Medel (2) | Betydande (3) | Hög (4) |
|---------------|---|--|---|---|
| HOT | Inga indikatorer på att kriminella har för avsikt att använda detta tillvägagångssätt för penningtvätt. | Kriminella har förmåga att utnyttja sektorn för penningtvätt. | Kriminella utnyttjar sektorn för penningtvätt. | Kriminella utnyttjar sektorn återkommande för penningtvätt. |
| SÅRBARHET | Försumbar risk för penningtvätt givet effektiva barriärer och kontrollsystem. | Viss risk för penningtvätt i sektorn som har effektiva men inte helt ogenomträngliga kontrollsystem. | Betydande risk för att sektorn utnyttjas för penningtvätt då kontrollsystemen har begränsad effekt. | Hög risk att sektorn utnyttjas. Kontrollsystem saknas eller är inte ändamålsenliga. |

Konsekvensskala

Efter att hot och sårbarhet bedömts analyserades resultatet utifrån en konsekvensmodell för samhället. Konsekvensen av penningtvätten bedömdes utifrån sektorns *omsättning/dignitet* (1–4) samt sektorns uppskattade *samhällspåverkan* (1–4).

TABELL Bedömningsmall av konsekvens baserat på sektorns omfattning (storlek)

| Omfattning/dignitet | | Samhällspåverkan | Sammanvägt |
|---------------------------------------|--|---|------------|
| Hur mycket pengar hanteras i sektorn? | Hur lämpar sig sektorn för storskalig penningtvätt? | Hur påverkas samhället i övrigt? | |
| < 5 mdkr | Det finns inga förutsättningar för storskalig penningtvätt i sektorn. | Endast enskild verksamhetsutövare påverkas. | 1 |
| 5–250 mdkr | Det finns vissa förutsättningar för storskalig penningtvätt i sektorn. | Penningtvätt kan ge negativa effekter för hela sektorn, exempelvis skadat förtroende. | 2 |
| 250–1000 mdkr | Sektorn kan spela en viktig roll i storskaliga upplägg. | Det kan uppstå negativa samhällseffekter utanför sektorn, exempelvis uppdrivna fastighetspriser. | 3 |
| > 1000 mdkr | Sektorn fyller en nödvändig funktion i storskalig penningtvätt. | Penningtvätt kan ge negativa konsekvenser på nationell nivå, exempelvis hota finansiell stabilitet eller Sveriges anseende internationellt. | 4 |

STEG 4. Efter sektorbedömningen, både avseende enskilda sektorer och de nationella konsekvenserna, analyserade arbetsgruppen utfallet och justerade de bedömningar som hamnat på gränsen mellan olika risknivåer.

I samband med analysen föreslog även arbetsgruppen ett antal preliminära förslag till riskreducerande åtgärder för att minska risken för penningtvätt och finansiering av terrorism, på nationell nivå.

Appendix:

Särskilda utmaningar för länsstyrelserna

Under processen med att ta fram material och information till den nationella riskbedömningen, konstaterades att länsstyrelserna står inför särskilda utmaningar. Länsstyrelserna har begränsade resurser i förhållande till antalet verksamhetsutövare som står under länsstyrelsernas tillsyn. De verksamhetsutövare som faller under länsstyrelsernas tillsynsuppdrag tillhör en mängd olika sektorer. Andra myndigheter – som likt länsstyrelserna har ett tillsynsuppdrag utifrån penningtvätsregelverket – utövar även annan form av tillsyn över sina verksamhetsutövare. Vissa myndigheter har också ett tillståndsförfarande, där utövaren måste ansöka om tillstånd och beviljas ett sådant innan man får driva sin verksamhet. Så är inte fallet för de som står under länsstyrelsernas tillsyn (förutom pantbanker).

Nedan belyses några av de huvudsakliga utmaningarna för länsstyrelsernas del som identifierades i samband med arbetet att ta fram underlag till den nationella riskbedömningen.

Länsstyrelsernas informationsinsamling

Inför arbetet med denna nationella riskbedömning skickade länsstyrelserna under våren 2020 ut enkäter till alla de verksamhetsutövare som i december 2019 fanns registrerade i Bolagsverkets register mot penningtvätt. Ungefär 75 procent av dessa besvarade enkäten. Vid analys av svaren identifierades att vissa verksamhetsutövare har missuppfattat hur de skulle svara. Detta gäller till exempel frågor om verksamhetens omsättning och antalet anställda.¹³⁵ Detta har påverkat sektorsbedömningarna samt sektorsbeskrivningarna under länsstyrelsernas ansvar negativt.

Länsstyrelserna har också sett att det finns verksamhetsutövare som svarat på enkäten utifrån uppfattningen att de bedriver anmälningspliktig verksamhet trots att de inte gör det. Vidare, då det finns anledning att ifrågasätta svaren i de enkäter som skickats ut avseende verksamhetsutövarnas omsättning och antal anställda har länsstyrelserna istället inhämtat dessa uppgifter från söktjänsten *Retriever*.¹³⁶ Från *Retriever* kan man hämta offentlig information, som till exempel årsredovisningar, som lämnas in till olika myndigheter.

De nyckeltal som presenteras i sektorsbeskrivningarna kommer från nämnda söktjänst och bygger därför på statistik från inskickade årsredovisningar. Därmed får de anses vara tillförlitliga. Detta gäller dock inte för de verksamhetsutövare som bedriver enskilda firmor. För enskilda firmor finns sällan någon årsredovisning att hämta uppgifter ifrån. Uppgifterna avseende enskilda firmors omsättning och antal anställda har därför inte kunnat hämtas från söktjänsten.

De problem som har redogjorts för ovan gör att de siffror och slutsatser som länsstyrelserna presenterar i sina sektorsbeskrivningar bör ses som en sannolik uppskattning, snarare än som absolut fakta.

Mörkertal

Verksamhetsutövare som omfattas av länsstyrelsernas tillsyn behöver inte något särskilt tillstånd¹³⁷ för att bedriva sin verksamhet. De är dock skyldiga att anmäla sin verksamhet till Bolagsverkets register mot penningtvätt. Troligtvis finns det ett stort mörkertal av verksamhetsutövare som trots anmälningsplikt inte har anmält sin verksamhet till registret. Detta bidrar till den informationsbrist som länsstyrelserna har om verksamhetsutövarna i de sektorer som myndigheten bedriver tillsyn över.

¹³⁵ Vad gäller frågan om omsättning missuppfattade flera att det skulle anges i tusentals kronor (tkr) och angav istället hela summan, alltså i kronor (kr). För antal anställda angav flera värdet noll trots att svaret skulle inkludera ägare och ledning.

¹³⁶ www.retrievergroup.com/sv/

¹³⁷ För att bedriva pantbanksverksamhet krävs tillstånd av länsstyrelserna.

Felregistrering

Vid tillsyn eller vid större utskick till registrerade verksamhetsutövare konstaterar länsstyrelserna att flera av dessa inte bedriver anmälningspliktig verksamhet. Anledningarna till felaktiga registreringar bedöms vara flera. Verksamhetsutövarna kan ha ändrat sin verksamhet sedan den initiala registreringen. Det kan även bero på missförstånd eller feltolkning av lagen, vilket kan innebära att verksamhetsutövare som inte omfattas av penningtvättslagen har besvarat länsstyrelsernas enkät.

SAMORDNINGSFUNKTIONEN MOT PENNINGTVÄTT OCH FINANSIERING AV TERRORISM

