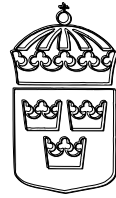


Regeringens skrivelse

2013/14:245



En nationell strategi för en effektiv regim för
bekämpning av penningtvätt och av finansiering
av terrorism

Skr.
2013/14:245

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 19 juni 2014

Fredrik Reinfeldt

Peter Norman
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen en nationell strategi för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Strategin anger målsättningarna och prioriteringarna samt de åtgärder, på kort och lite längre sikt, som regeringen bedömer behöver vidtas för att säkerställa en ändamålsenlig och effektiv utformning av en svensk regim för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Innehållsförteckning

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Sammanfattning | 3 |
| 2 | En nationell strategi för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism | 6 |
| 2.1 | Bakgrund – politiska åtaganden i Fatf | 6 |
| 2.1.1 | Effektivitet och riskbaserad ansats | 7 |
| 2.1.2 | Regeringsuppdrag för nationell riskbedömning | 8 |
| 3 | En svensk regim för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism | 9 |
| 3.1 | Ansvarsfördelningen i det svenska arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism | 9 |
| 3.2 | Brett spektrum av tillvägagångssätt | 10 |
| 3.3 | Ett konkret fall | 11 |
| 3.4 | Utmaningar för bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism | 12 |
| 3.5 | Introduktion av ett regimbegrepp | 14 |
| 4 | Målsättning – utgångspunkten för en svensk regim för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism | 16 |
| 5 | Prioriteringar – utgångspunkter för åtgärder i syfte att uppnå målsättningarna för den svenska regimen | 18 |
| 5.1 | Kunskapsbehov | 18 |
| 5.2 | Särskilda fokusområden | 22 |
| 5.3 | Samverkan | 24 |
| 5.4 | Informationshantering | 28 |
| 5.5 | Regleringsåtgärder | 30 |
| 6 | Åtgärder för att uppfylla målsättningen för den svenska regimen .. | 33 |
| 6.1 | Ändamålsenliga åtgärder på kort och lång sikt | 33 |
| 6.2 | Samverkan | 33 |
| 6.2.1 | En breddad och förstärkt samverkansmekanism med tydligare mandat | 34 |
| 6.3 | Kunskapsfrämjande insatser | 36 |
| 6.4 | Speciella fokusområden | 36 |
| 6.4.1 | Fokusområde 1: Alternativ penninghantering .. | 37 |
| 6.4.2 | Fokusområde 2: Kontanta medel som förs över Sveriges gräns | 38 |
| 6.4.3 | Fokusområde 3: Insamlingsverksamhet för vidarebefordran till utlandet | 38 |
| 6.5 | Anpassning av den nya polisorganisationen till internationella standarder | 39 |
| 6.6 | Regleringsåtgärder | 40 |
| 6.6.1 | Revidering av lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism | 40 |
| 6.6.2 | Straffbar penningtvätt | 40 |
| 7 | Uppföljning | 42 |
| | Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 juni 2014 | 43 |

1 Sammanfattning

Penningtvätt och finansiering av terrorism är internationella problem som utgör allvarliga hot mot det finansiella systemet och dess institutioner samt i förlängningen även den reala ekonomin och den allmänna säkerheten.

Förtroendet för det finansiella systemet kan snabbt skadas om dess institutioner förknippas med illegala tillgångar och penningtvätt, vilket i sin tur hotar den finansiella stabiliteten. Utnyttjandet av det finansiella systemet begränsas inte bara till penningtvätt utan gäller även finansiering av terrorism. Länder måste därför på nationell nivå, och i samarbete, vidta verkningfulla förebyggande åtgärder och genomföra lagstiftning för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Vid sidan av detta måste det även finnas ett effektivt brottsbekämpande system. De internationella standarder som det mellanstatliga organet Financial Action Task Force (Fatf) antagit ställer krav på länder att identifiera, analysera och förstå sina risker, vidta åtgärder samt fördela resurserna i enlighet med dessa.

En nationell riskbedömning avseende risker relaterade till penningtvätt och finansiering av terrorism har på uppdrag av regeringen genomförts genom ett brett myndighetssamarbete under 2013 och 2014. Riskbedömningsrapporterna lyfte fram ett antal risker och sårbarheter som nu bl.a. utgör en viktig utgångspunkt för utformningen av den nationella strategin. Mot bakgrund av dessa och andra iakttagelser som gjorts konstaterar regeringen att området för bekämpning av penningtvätt och finansiering terrorism samt dess roll och kopplingar till den grova organiserade brottsligheten i högre utsträckning behöver ses och hanteras utifrån en mer samlad ansats. Det finns därför ett behov av att tala om en ”regim”. Införandet av ett regimbegrepp i det här sammanhanget innebär ett gemensamt förhållningssätt och mål för de myndigheter och aktörer som ingår i regimen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Varje myndighet och enskild aktör utgör då en viktig beståndsdel av regimen samverkan och kunskapsbank och måste således förstå sin roll samt bidra med sin erfarenhet och kunskap till systemet som helhet.

Regeringen formulerar i den nationella strategin en övergripande och huvudsaklig målsättning samt två delmålsättningar som utgör utgångspunkt och anger riktningen för den svenska regimen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Eftersom penningtvätt och finansiering av terrorism är att betrakta som systemhotande aktiviteter, ska huvudmålsättningen vara att upprätthålla en regimen som på ett effektivt och ändamålsenligt sätt kan möta upp mot de hot och utmaningar av systemhotande och annan karaktär som Sverige ställs inför på området såväl i dag som i framtiden. Sverige måste kunna karaktäriseras som ett land som ligger i framkant inom området för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och som en konsekvens av detta inte vara ett land dit kriminella väljer att förlägga

penningtvätsaktiviteter och aktiviteter för att finansiera terrorism eller att använda Sverige som transitland i dessa sammanhang.

För att åstadkomma en sådan regim krävs, som en första delmål-sättning, en tydligare och mer medveten strategi gällande samverkan mellan de brottsbekämpande, administrativa och övriga myndigheterna inom regimen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Detsamma gäller för den samverkan som måste bedrivas mellan bekämpningen av grov organiserad brottslighet och bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige.

En regim för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism kan dock inte vara effektiv om den inte är dynamisk och har kapacitet att kunna anpassas efter omvärldens hot och utmaningar. För att kunna säkerställa en sådan kapacitet krävs, som en andra delmål-sättning, att ett omfattande och kontinuerligt nationellt och internationellt arbete bedrivs med syfte att förstå och identifiera de hot som föreligger och att förmedla denna kunskap inom hela regimen.

Mot bakgrund av de mål som regeringen har ställt upp i fråga om hur hoten som kommer från penningtvätt respektive finansiering av terrorism ska hanteras har fem huvudinriktningar identifierats:

1. *Kunskapsfrämjande insatser* för att dels öka och fördjupa kunskap, dels förmedla och sprida den mer effektivt,
2. *En ansats med särskilda fokusområden* för att säkerställa en proaktiv och effektiv regim,
3. *Nya och bättre former för samverkan* för att kunna åtnjuta synergier, och skapa en mer effektiv och enhetlig regim,
4. *Förbättrad informationshantering* för att utveckla analys, metoder och arbetssätt samt kunna utnyttja den fulla potentialen i regimen, och
5. *Ändamålsenlig och effektiv reglering* för att skapa förutsättningar att bibehålla en effektiv och ändamålsenlig regim.

Den huvudsakliga utgångspunkten för de åtgärder som föreslås är de målsättningar som regeringen har angett för den svenska regimen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Åtgärder av olika slag bör därmed övervägas. Vidare är det nödvändigt att den kunskap och erfarenhet som finns på området tillåts påverka utformningen av dessa. Åtgärderna måste därtill vara avsedda att verka såväl övergripande som på detaljnivå och både horisontellt och vertikalt inom regimen. De kan utgöras av vägledningar, organisationsändringar, nya rutiner och författningar.

De åtgärder som regeringen anser bör övervägas är:

- *En förstärkt och breddad mekanism för samverkan* i syfte att skapa en mer effektiv och enhetlig bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Den nya mekanismen ska dels syfta till att överbrygga det avstånd som i dag finns mellan de administrativa och de brottsbekämpande myndigheterna, dels möjliggöra en samlad ansats och uppfylla ett antal centrala behov såsom t.ex. kunskapsgenerering och kunskapsspridning men också metodutveckling och innovation.
- *Kunskapsfrämjande insatser* i form av studier som syftar till att kartlägga och tydliggöra hur penningtvätt och finansiering av terrorism sker samt på vilket sätt de sårbarheter som identifierats utnyttjas eller potentiellt kan utnyttjas. Insatserna ska också syfta till

att hos myndigheter och verksamhetsutövare skapa en gemensam och enhetlig bild av problematiken och de utmaningar som finns. Målsättningen är att dels öka och fördjupa kunskapen, dels förmedla och sprida den på ett bättre och mer effektivt sätt.

- *En ansats med speciella fokusområden* som innebär att det beträffande specifika områden eller företeelser sätts in riktade insatser i form av studier, kartläggning och framtagande av specifika handlingsplaner för myndighetsarbetet. I nuläget har tre fokusområden identifierats; alternativ penninghantering, kontanta medel som förs över Sveriges gräns och insamlingsverksamhet för vidarebefordran till utlandet.
- *Anpassning av den nya polisorganisationen* till de krav som internationella standarder ställer upp vad gäller polisens, inklusive Finanspolisens, och Säkerhetspolisens arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism.
- *Regleringsåtgärder* vidtas med sikte på att säkerställa en uppdaterad, effektiv och ändamålsenlig reglering. Ett antal förslag till revidering av lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism lämnas i syfte att bättre efterleva Fatf:s internationella standarder. Därtill bör en översyn av relevanta regelverk ske för att undanröja eventuella hinder för en mer effektiv bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Regeringen kommer att följa upp den nationella strategin för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Eftersom förutsättningarna i omvärlden ständigt förändras, bör även regimen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism löpande anpassas och finjusteras. Strategin bör mot bakgrund av det ses som ett dynamiskt och levande dokument som kan komma att bli föremål för uppdateringar.

2 En nationell strategi för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism

Penningtvätt är medlet för att göra kriminell vinning legitim och dölja dess illegala ursprung. Det är ett internationellt problem som utgör ett stort hot mot det finansiella systemet och dess institutioner. Förtroendet för det finansiella systemet kan snabbt skadas om dess institutioner förknippas med illegala tillgångar och penningtvätt, vilket i sin tur hotar den finansiella stabiliteten. Utnyttjandet av det finansiella systemet begränsar sig inte bara till penningtvätt utan även finansiering av terroristaktiviteter och terrorism runt om i världen. Länder måste därför på nationell nivå, och i samarbete, vidta gedigna förebyggande åtgärder och genomföra lagstiftning för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Vid sidan av detta måste det även finnas ett effektivt brottsbekämpande system. För att säkerställa en effektiv bekämpning behövs en nationell strategi och samordning mellan berörda myndigheter som utgår från en genuin förståelse för de risker som finns.

2.1 Bakgrund – politiska åtaganden i Fatf

Ovanstående är också utgångspunkten och motivet bakom det arbete som bedrivs av den mellanstatliga organisationen Financial Action Task Force (Fatf). Fatf är standardsättare på området för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Organisationen grundades vid G7-ländernas toppmöte 1989 mot bakgrund av att kretsen konstaterat att det fanns ”ett akut behov av beslutsamma åtgärder” för att motverka narkotikaproduktion, narkotikakonsumtion och människohandel liksom tvättandet av dess vinning. En arbetsgrupp, en s.k. ”task force”, etablerades tillsammans med ett särskilt utformat mandat. Utöver G7-länderna inbjöds även ytterligare åtta stater (däribland Sverige) att delta i initiativet. Vid G7-toppmötet 1990 antogs den första uppsättningen med 40 rekommendationer som utgjordes av tre centrala delar – förbättringar av de nationella rättssystemen, förbättringar av det finansiella systemets roll och stärkande av internationellt samarbete. Vid samma möte beslutades även att Fatf skulle fortsätta sitt arbete ytterligare ett år för att övervaka och säkerställa genomförandet av rekommendationerna.

Medlemskretsen utökades med tiden och Fatf utgörs i dag av 34 medlemsländer och två organisationer (EU-kommissionen och Gulfstaternas samarbetsråd). Utöver medlemmarna finns även åtta associerade medlemmar och 25 observatörer. Genom de associerade medlemmarna, som bl.a. genomför utvärderingar av länder som inte är medlemmar i Fatf, säkerställer organisationen att arbetet får en bred geografisk spridning – totalt till ca 180 jurisdiktioner.

Den första revideringen av rekommendationerna genomfördes 1996 och begränsades till ett antal identifierade aspekter (t.ex. breddning av räckvidd till aktörer utanför den finansiella sektorn och fler förbrott utöver narkotikahandel). Däremot omfattades ännu inte finansiering av

terrorism av rekommendationerna. Detta skulle inte bli fallet förrän 2001 i kölvattnet av händelserna den 11 september. I oktober samma år beslutade Fatf om nio specialrekommendationer om bekämpning av finansiering av terrorism som kompletterade de 40 rekommendationerna beträffande bekämpning av penningtvätt. Sedan dess har rekommendationerna reviderats ytterligare två gånger, 2003 och senast 2012. De reviderade 40 rekommendationerna (med tillhörande tolkningsnoter), som antogs i februari 2012, avser nu både penningtvätt och finansiering av terrorism samt även (till en mindre del) finansiering av spridning av massförstörelsevapen.

För att säkerställa att de internationella rekommendationerna efterlevs genomförs ömsesidiga utvärderingar inom Fatf, s.k. ”peer reviews”, av Fatf:s medlemsländer. Hittills har tre utvärderingsrundor genomförts och den fjärde har inletts under 2014. Utvärderingsprocessen följs av en uppföljningsprocess där organisationen genom ett noggrant granskningsförfarande säkerställer att arbetet med att vidta åtgärder löper på. De ömsesidiga utvärderingsrundorna utgör ett centralt element i arbetet. De associerade medlemmarna genomför motsvarande utvärderingar av jurisdiktioner som inte är medlemmar i Fatf. Även IMF och Världsbanken genomför utvärderingar för Fatf:s räkning. Som vägledning i utvärderingsarbetet finns en metodologi som dels beskriver hur utvärderarna ska gå till väga, dels utgör ett stöd för de utvärderade länderna.

2.1.1 Effektivitet och riskbaserad ansats

I tidigare utvärderingsrundor har granskningen i huvudsak fokuserat på den tekniska efterlevnaden av de internationella standarderna. Granskningen har inriktats på den nationella regleringens utformning, befintliga myndigheter och dess befogenheter samt andra formella krav. Genom den senaste revideringen av rekommendationerna har effektivitetsaspekten lyfts fram och jämförts med den tekniska. En separat metodologi för att utvärdera effektiviteten i ett system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism har således utvecklats och kommer att tillämpas under den fjärde utvärderingsrundan.

Med effektivitetsbegreppets introduktion har även det riskbaserade förhållningssättet fått en alltmer framskjuten roll. Även om riskbedömningar sedan länge varit närvarande som ett naturligt element i rekommendationerna ställer den nya reviderade uppsättningen uttryckliga krav på att länder och aktörer ska anta en riskbaserad ansats (rekommendation 1). Det riskbaserade förhållningssättet har vuxit fram i takt med att hoten blivit allt fler och avancerade, systemen med åtgärder för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism mer heltäckande och resursbegränsningar alltjämt är befintliga. För att kunna säkerställa systemets effektivitet och undvika ett felaktigt användande av resurser finns ett uttalat och erkänt behov av att anta en riktad ansats (en s.k. ”targeted approach”).

I enlighet med den riskbaserade ansatsen ska länder identifiera, analysera och förstå sina risker och på grundval av dessa utforma åtgärder för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Åtgärderna ska stå i proportion till de identifierade riskerna och resurser

ska fördelas och placeras där de bäst behövs. Konkret innebär detta att förstärkta åtgärder ska vidtas där riskerna bedöms högre och omvänt där risker bevisligen är lägre. På grundval av riskbedömningar ska länder också utarbeta, anta och löpande uppdatera strategier för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Systemen ska utformas på ett ändamålsenligt sätt och säkerställa effektiv koordinering och inhemskt samarbete mellan berörda myndigheter (rekommendation 2).

2.1.2 Regeringsuppdrag för nationell riskbedömning

I november 2012 gav regeringen en bred krets av myndigheter i uppdrag¹ att i samverkan ta fram en nationell riskbedömning avseende penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige. De myndigheter som pekades ut i uppdraget om den nationella riskbedömningen var Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Lotteriinspektionen, Länsstyrelsen i Stockholm, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Skåne, Revisorsnämnden, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Sveriges advokatsamfund, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Den första avrapporteringen avseende penningtvätt gjordes till regeringen i augusti 2013² (i fortsättningen förkortad rapport 2013) och den andra delrapporten avseende finansiering av terrorism presenterades till regeringen i mars 2014³ (i fortsättningen förkortad rapport 2014). Slutsatserna i dessa båda rapporter utgör en viktig utgångspunkt för denna nationella strategi.

¹ Regeringsbeslut II 4 2012-11-29, Fi2012/4457.

² Penningtvätt – En nationell riskbedömning, 2013-08-30, dnr: Fi2012/4457.

³ Finansiering av terrorism – En nationell riskbedömning, 2014-03-28, dnr: Fi2012/4457.

3 En svensk regim för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism

3.1 Ansvarsfördelningen i det svenska arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Det svenska systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism består av fyra huvudgrupper av aktörer;

- *brottsbekämpande och kontrollerande myndigheter* (främst polis, åklagare, Skatteverket och Tullverket),
- *tillsynsmyndigheter* (Finansinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen, Lotteriinspektionen, Revisorsnämnden och Länsstyrelserna),
- *självreglerande organ* (Sveriges advokatsamfund), och
- *verksamhetsutövare* (finansiella och icke-finansiella aktörer).

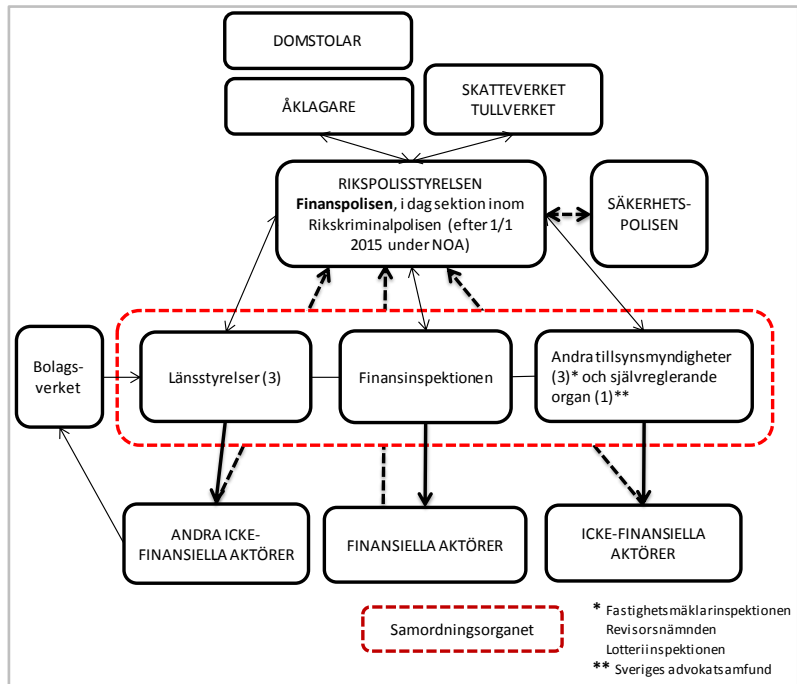
En viktig aktör är Finanspolisen som utgör Sveriges finansunder rättelsecentrum. Finanspolisen är för närvarande en sektion inom Rikskriminalpolisen och kommer i den framtida Polismyndigheten att organisatoriskt höra till den nationella operativa avdelningen, NOA. Säkerhetspolisen, som har ett nationellt ansvar för att bekämpa terrorism, ligger i dag organisatorisk sett på samma nivå som Rikskriminalpolisen, men kommer att lyftas ur den nya polisorganisationen och inrättas som en självständig myndighet. I dag förekommer samarbete mellan Finanspolisen och Säkerhetspolisen i frågor kopplade till penningtvätt och finansiering av terrorism.

Finanspolisen är en renodlad underrättelsesektion till vilken rapporter om misstänkta transaktioner kopplade till penningtvätt och finansiering av terrorism rapporteras in och från vilken sedan underrättelseuppslag lämnas till lämplig myndighet. Mottagare för Finanspolisens underrättelseuppslag är i första hand andra underrättelseenheter inom polisen och, såsom situationen ser ut i dag, i huvudsak Skatteverket och Tullverket.

Rapporterna till Finanspolisen kommer huvudsakligen från de aktörer som är rapporteringspliktiga enligt lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (förkortad penningtvättslagen), vilka grovt delas in i verksamhetsutövare och tillsynsmyndigheter. De rapporteringspliktiga aktörerna pekas ut i penningtvättslagen och i förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Verksamhetsutövarna, exempelvis bankerna, är de aktörer som står för den största delen av rapporterna till Finanspolisen. Tillsynsmyndigheterna har till uppgift att kontrollera att verksamhetsutövarna lever upp till de krav som enligt penningtvättsregelverket ställs på dessa. Även tillsynsmyndigheterna är dock rapporteringspliktiga enligt penningtvättslagen.

Genom den ovan nämnda förordningen inrättades ett samordningsorgan i vilket tillsynsmyndigheterna deltar. I organet deltar även Sveriges advokatsamfund, Rikspolisstyrelsen (Finanspolisen) och Bolagsverket på frivillig basis.

Figur 1: Översikt över aktörerna



3.2 Brett spektrum av tillvägagångssätt

Tillvägagångssätten vid penningtvätt och finansiering av terrorism utgörs av ett brett spektrum från förhållandevis enkla förfaranden till mycket komplexa och komplicerade upplägg. Ett särdrag jämfört med annan typ av brottslighet är att en bred krets av samhällsfunktioner kan involveras eller komma i kontakt med kriminaliteten. Ett annat särdrag är att gärningsmännens person många gånger inte ger anledning att misstänka att de är inblandade i sådana aktiviteter. Det är inte heller ovanligt att kriminella tar hjälp av andra personer för att nå sina syften. Det kan då handla om att anlita bulvaner och målvakter. Vidare kan noteras att det även kan förekomma att vissa särskilda yrkeskategorier, t.ex. advokater, bokförare, banktjänstemän och fastighetsmäklare, utnyttjas som en del i brottsuppläggen. Samtliga dessa aspekter gör att penningtvätt och finansiering av terrorism utgör väsentliga och allvarliga hot mot samhället i stort.

För att på något sätt konkretisera hur ett penningtvättsupplägg kan gå till och visa prov på hur komplext ett förfarande kan vara organiserat kan ett förfarande som iakttagits inom byggbranschen beskrivas. Fallet har

3.3 Ett konkret fall

I det här fallet har den kriminella personen (huvudmannen) ett byggföretag som spelar en central roll i brottsupplägget. Huvudmannen låter företaget köpa mark som därefter styckas upp till ett antal fastigheter med syfte att bebygga dem med bostäder. Efter det att marken styckats upp säljer emellertid företaget fastigheterna till flera olika bulvaner som anlåtats av huvudmannen. För att finansiera köpet av fastigheterna och den därpå följande byggnationen använder sig bulvanerna av banklån. Dessa banklån beviljas av en banktjänsteman som engagerats i upplägget av huvudmannen.

Formellt är det alltså bulvanerna som köper fastigheterna och står för byggnationerna, men i realiteten är det huvudmannen som organiserar, administrerar och är den verkliga ägaren och byggherren. Detta framgår inte minst av att huvudmannen finansierar bulvanernas banklån med brottsvinster från annan kriminell verksamhet (t.ex. vapen- och narkotikaaffärer).

Huvudmannen förser vidare byggprojekten med delvis svart arbetskraft för att få största möjliga avsättning för sina svarta medel. För att försvåra upptäckten av brottsupplägget och även göra det svårare att spåra transaktioner säljer bulvanerna fastigheterna med de pågående byggnationerna vidare till andra bulvaner som även dessa är knutna till huvudmannen. Upptagandet av lån och finansieringen av dessa organiseras av huvudmannen på samma sätt som de första lånen. När byggnationen av fastigheterna är klara säljer bulvanerna fastigheterna till huvudmannens byggföretag som i sin tur lägger ut fastigheterna till försäljning på den öppna marknaden via en fastighetsmäklare som huvudmannen också har knutit till sig. De nybyggda fastigheterna säljs därefter till privatpersoner som inte har något samröre med huvudmannen eller dennes bolag. Huvudmannens syfte med fastighetsaffärerna är således att tvätta brottsvinster och kanske, även om det inte i sig är huvudsyftet, att göra goda fastighetsaffärer.

För att belysa en möjlig koppling mellan penningtvätt och finansiering av terrorism kan det exempelvis tänkas att huvudmannen slussar såväl tvättade som otvättade brottsvinster via donationer och välgörenhet (som sker genom insamlingsverksamheter som huvudmannen egenhändigt och medvetet organiserat) till grupper som förespråkar och inte alls är främmande för att använda mycket våldsamma metoder för samhällsomstörtande verksamhet. Den begränsade kontroll som i dag finns av dessa insamlingsverksamheter kan utnyttjas av huvudmannen också för att föra ut svarta pengar till utlandet.

3.4 Utmaningar för bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism

Tillvägagångssätten som beskrivits i föregående avsnitt ger en bild av vilken omfattande och komplex problematik som bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism har att handskas med. Det finns flera intressanta förhållanden i tillvägagångssätten som särskilt bör lyftas fram och betecknas som utmaningar för bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Ett av dem är att huvudmannen har engagerat en banktjänsteman och en fastighetsmäklare från den privata sektorn i brottsupplägget. Även om de i detta fall, helt eller delvis, är införstådda med att det är fråga om en kriminell verksamhet, skulle det som en konsekvens av de utstuderade och komplicerade uppläggen inte vara omöjligt att banktjänstemän och fastighetsmäklare utnyttjades helt ovetande om upplägget. Vad gäller banklånen finns för bankens del en god säkerhet i form av en fastighet och det kan inte anses vara något anmärkningsvärt att vilja bygga en bostad på obebyggd mark. Det som skulle behövas för huvudmannens del i en sådan situation är att skaffa en person som kan beviljas lån och sköta kontakterna med banken. I fråga om försäljningen av fastigheterna finns inte heller något anmärkningsvärt i att ett byggföretag vill sälja de fastigheter som bebyggs och att för det ändamålet anlita en fastighetsmäklare som professionell aktör. Det krävs således både mycket god kunskap och stor uppmärksamhet från såväl banktjänstemän som fastighetsmäklare som anlitas i en situation som ovan för att misstankar om penningtvätt ska uppkomma. I detta ligger en av de stora utmaningarna för det bekämpande och förebyggande arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Tillvägagångssätten ovan illustrerar också att penningtvätt och finansiering av terrorism kan ha en nära koppling till grov organiserad brottslighet och utgöra reella hot mot Sveriges ekonomi och allmänna säkerhet. Regeringen har redan sedan tidigare konstaterat att penningtvätt förekommer inom den grova organiserade brottsligheten och uttalat att om penningtvätt försvåras, försvåras också denna typ av brottslighet eftersom de ekonomiska incitamenten minskas (prop. 2013/14:121). Hösten 2007 inleddes regeringens arbete mot den grova organiserade brottsligheten genom att ett antal experter gavs i uppdrag att lämna förslag på åtgärder som lägger grunden till en mer effektiv och uthållig bekämpning av denna typ av brottslighet. Sommaren 2008 beslutade regeringen att satsa på en bred mobilisering mot brottsligheten och ett år senare inleddes den s.k. myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet. I satsningen ingår Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

Inom polisen och Säkerhetspolisen finns det flera exempel på framgångsrik samverkan med andra myndigheter rörande bekämpning av grov organiserad brottslighet och terrorism. Säkerhetspolisen som har ett nationellt ansvar för att bekämpa terrorism ser dessutom samverkan med andra myndigheter som en förutsättning för att kunna genomföra sitt

uppdrag. Dessa samverkansformer bedöms därför kunna gynna arbetet inom en regim mot penningtvätt och finansiering av terrorism och således bör insatserna på de olika områdena samordnas.

Vad som menas med organiserad brottslighet kan uppfattas som oklart då det finns ett antal olika definitioner av begreppet, men en allmän uppfattning är att det ofta finns en koppling till ekonomisk vinning. Detta ter sig naturligt exempelvis i fråga om omfattande narkotikaförsäljning eller gränsöverskridande bedrägerier relaterade till mervärdesskatt, då drivkraften bakom sådan brottslighet ofta är att tjäna mycket pengar. För att fritt kunna disponera de brottsligt förvärvade medlen måste emellertid kopplingen till brottsligheten döljas och en legal grund för pengarnas innehav kunna uppvisas. Därför utgör möjligheten att tvätta pengar också en stark drivkraft bakom att skaffa sig snabb och stor ekonomisk vinning på brottslig väg. Kort sagt blir penningtvätten därmed en naturlig del av den grova organiserade brottsligheten, vilket ställer särskilda krav på det bekämpande och förebyggande arbetet.

Det ovan beskrivna förfarandet visar även hur kriminella aktörer kan underlåta att betala arbetsgivaravgifter genom anlitan av svart arbetskraft. Förutom att avgifterna undandras det allmänna, går det allmänna även miste om intäkter i form av inkomstskatt som borde ha betalats av dem som arbetar svart. Dessutom riskerar agerandet att snedvrida konkurrens på berörda marknader – i det aktuella fallet byggmarknaden – och orsaka skada för de seriösa aktörerna. Genom penningtvätten integreras vidare kriminellt förvärvade pengar i den legala ekonomin, vilket kan urholka förtroendet för dess institutioner och påverka den finansiella stabiliteten negativt.

Ett upplägg som det beskrivna öppnar även för andra typer av skatteundandraganden, exempelvis gällande mervärdesskatt. Sammantaget kan de summor som blir föremål för undandragande uppgå till stora belopp, vilket understryker attraktionskraften i sådana här upplägg, inte minst för den grova organiserade brottslighetens vidkommande. Detta visar även på brottslighetens, dvs. även penningtvättens, ytterligare kontaktytor med olika samhällsfunktioner. I detta fall handlar det om Skatteverket då det rör skatteundandraganden, men beroende på den enskilda situationen är det möjligt att exempelvis Försäkringskassan skulle kunna komma i kontakt med ett sådant upplägg. Detta ställer krav på att en tillräckligt bred krets av relevanta myndigheter är engagerade i det bekämpande och förebyggande arbetet.

Såsom beskrivits i föregående avsnitt kan det i penningtvättsupplägg finnas kopplingar till finansiering av terrorism. Kopplingen mellan finansiering av terrorism och grov organiserad brottslighet är än så länge inte lika uppmärksammas. I det förebyggande arbete som bedrivs är det dock viktigt att medvetandegöra att en sådan koppling kan finnas och vara uppmärksam på om några sådana tendenser kan iaktas framöver.

Svarta pengar kan i flera fall direkt användas för den finansiering som krävs, dvs. det finns inget behov av att kunna uppvisa någon legitim grund för dem. I andra fall kan det dock vara nödvändigt att genomföra en finansiering som kräver vita pengar. Ett exempel på detta skulle kunna vara att den som planerar en terrorattack under viss tid behöver kunna visa upp en legitim inkomst för att inte väcka uppmärksamhet kring sin

försörjning. I sådana fall kan en föregående penningtvätt vara en förutsättning för att kunna finansiera terrorismen.

När det gäller upplägg för finansiering av terrorism kan konstateras att exempelvis insamlingsverksamhet som bedrivs i Sverige är underkastad förhållandevis låg kontroll. Insamlingsverksamheter kan utnyttjas i kriminella syften utan att de ansvariga för insamlingsverksamheten är medvetna om eller införstådda med det. Det finns också en risk för att den som bedriver en sådan verksamhet med vad som framstår som ett vällovligt syfte i stället gör detta med dolda avsikter i fråga om vart pengarna ska gå. Det bör vidare noteras att en insamlingsverksamhet kan fungera som täckmantel eller utnyttjas för att föra svarta pengar ut ur Sverige. Det förtjänar att särskilt uppmärksammas att ett upplägg för finansiering av terrorism kan ha delvis samma kontaktytor som ett penningtvättsupplägg i fråga om olika samhällsfunktioner.

Finansiering av terrorism understödjer såväl enskilda extremister som hela terrornätverk som opererar i och från Sverige. Det kan handla om såväl finansiering av attentat i Sverige som att pengar slussas ut från Sverige för att finansiera attentat utomlands. Händelsen i december 2010 då en självmordsbombare sprängde sig till döds i centrala Stockholm visar att Sverige inte är fredat från denna typ av aktiviteter och att de därför måste ses som reella inhemska hot.

3.5 Introduktion av ett regimbegrepp

Den nationella riskbedömningen gällande penningtvätt och finansiering av terrorism som har genomförts av en bred krets av myndigheter har visat på ett riskläge för svensk del. Riskanalysen har gjorts med utgångspunkt i en analys av vilka sårbarheter som finns i det svenska systemet sett i ljuset av de hot som Sverige utsätts för på området. I riskbedömningen har ett antal riskområden lyfts fram särskilt. Dessa identifierar exempelvis brister gällande kunskapen om fenomenen, vissa verksamheter som kan utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism och var de största sårbarheterna sannolikt finns i det svenska systemet. Riskbedömningens slutsatser bekräftar ytterligare att den bild av de tillvägagångssätt och upplägg som beskrivits i föregående avsnitt är en realitet.

Regeringen anser mot bakgrund av de risker som belysts i riskbedömningen och det som beskrivits i tidigare avsnitt att det finns ett behov av att introducera ett begrepp som betonar att området för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism samt dess roll i och kopplingar till den grova organiserade brottsligheten bör ses som en helhet. Ett lämpligt sådant begrepp, som även används internationellt, är regim.

Införandet av ett regimbegrepp medför också antagandet av ett gemensamt förhållningssätt och en samlad ansats hos de myndigheter och övriga aktörer som ingår i regimen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Utgångspunkten för regimen ska vara de mål (se avsnitt 4) som regeringen satt upp för den nationella bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism. Inom regimen ska ett tankesätt om samverkan och kunskapsgenerering råda som genomsyrar

all verksamhet som bedrivs för att förhindra och beivra brottsligheten. Varje myndighet och enskild aktör utgör en viktig beståndsdel av regimen samverkan och kunskapsbank och måste således förstå sin roll samt bidra med sin erfarenhet och kunskap till systemet som helhet. Särskilt måste betonas att den brottsbekämpande sidan av arbetet har mycket att vinna på att utbyta erfarenheter med den administrativa sidan och tvärtom. En sådan samverkan måste ske såväl horisontellt, exempelvis mellan myndigheter, som vertikalt, exempelvis mellan myndigheter och verksamhetsutövare.

I ljuset av föränderligheten på området är en huvuduppgift för regimen att verka för att aspekter på och kunskap om penningtvätt och finansiering av terrorism ska tas hänsyn till och vara ledande vid överväganden av åtgärder som vidtas. Ett fokus på kunskap innebär också möjligheter att kunna anta ett proaktivt förhållningssätt och ha beredskap för att kunna bemöta de hot som penningtvätt och finansiering av terrorism kan utgöra i framtiden.

4 Målsättning – utgångspunkten för en svensk regim för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism

Som konstaterades i det föregående avsnittet är penningtvätt och finansiering av terrorism komplexa och föränderliga företeelser som sprider sig till och påverkar flera av samhällets olika delar och funktioner. Penningtvätt har därtill en tydlig koppling till den grova organiserade brottsligheten i Sverige. Sådan brottslighet genererar ofta stor vinning och för att gärningsmannen ska kunna få önskad avsättning för medlen, t.ex. i form av bostäder och lyxkonsumtion, måste pengarna tvättas för att inte kunna härledas till den brottsliga verksamheten. På motsvarande sätt kan penningtvätt också användas för att slutföra planerad finansiering av terrorism och genomförande av terrorism.

Huvudmålsättningen för den svenska regimen

Penningtvätt och finansiering av terrorism är att betrakta som systemhotande aktiviteter. Mot bakgrund av detta är regeringens huvudsakliga och övergripande mål för arbetet med bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism att upprätthålla en regim som på ett effektivt och ändamålsenligt sätt kan möta upp mot de hot och utmaningar av systemhotande och annan karaktär som Sverige ställs inför på området såväl i dag som i framtiden. Sverige ska karaktäriseras som ett land som ligger i framkant inom området för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och som en konsekvens av detta inte vara ett land dit kriminella väljer att förlägga penningtvättsaktiviteter och aktiviteter för att finansiera terrorism eller att använda som transitland.

Delmålsättningar för den svenska regimen

För att åstadkomma en sådan regim krävs en tydligare och mer medveten strategi gällande samverkan mellan de brottsbekämpande, administrativa och övriga myndigheterna inom regimen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Detsamma gäller samverkan mellan bekämpningen av grov organiserad brottslighet och bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige. Operativt innebär detta att myndigheter som är involverade i de respektive ansatserna mer formaliserat och i högre utsträckning bör samverka och utbyta kunskap och erfarenheter. En effektiv, strukturerad och ändamålsenlig samverkan inom regimen utgör därför en delmålsättning för den nationella strategin.

En regim för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism kan dock inte vara effektiv om den inte är dynamisk och har en inneboende kapacitet att kunna anpassa sig efter omvärldens hot och utmaningar. För att kunna säkerställa en sådan kapacitet krävs att ett omfattande och kontinuerligt nationellt och internationellt arbete bedrivs med syfte att förstå och identifiera de hot som föreligger och att förmedla denna kunskap inom hela regimen. Förutom samverkan är därför kunskap ett viktigt verktyg för att uppnå huvudmålsättningen. Det krävs att

det finns såväl kunskapsfrämjande som kunskapsspridande insatser på plats i regimen, men också att det sker en ständig kunskapsinhämtning för att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt kunna anpassa och förbättra regimen efter utvecklingen på området. Skr. 2013/14:245

5 Prioriteringar – utgångspunkter för åtgärder i syfte att uppnå målsättningarna för den svenska regimen

Mot bakgrund av de målsättningar som regeringen har ställt upp i fråga om hur hoten som kommer från penningtvätt och finansiering av terrorism ska hanteras har fem huvudinriktningar för arbetet framåt tagits fram. Dessa är:

1. Kunskapsbehov,
2. Särskilda fokusområden,
3. Samverkan,
4. Informationshantering,
5. Regleringsåtgärder.

Det har visat sig att dessa inriktningar inte helt kan separeras från varandra då de har flera betydelsefulla gemensamma beröringspunkter som dessutom växelverkar. Ett exempel på detta och som utvecklas nedan är att kunskap om penningtvätt och finansiering av terrorism är en förutsättning för att veta hur samverkan ska bedrivas på bästa sätt. För att så fullgod kunskap som möjligt ska erhållas och spridas krävs dock att det finns en ändamålsenlig samverkan.

5.1 Kunskapsbehov

Regeringens bedömning: Det finns anledning att prioritera kunskapsfrämjande insatser för att i så stor utsträckning som möjligt kunna tillgodose kunskapsbehoven. Det är tydligt att kunskap om penningtvätt och finansiering av terrorism är avgörande för att på bästa sätt kunna utforma en effektiv och ändamålsenlig regimen. Kunskapen måste dels öka och fördjupas, dels förmedlas och spridas på ett bättre och mer effektivt sätt. Förutom att sådana insatser ökar medvetenheten i stort och förstärker det förebyggande arbetet utgör de en nödvändig åtgärd mot bakgrund av hur det internationella och nationella regelverket är uppbyggt.

Skälen för regeringens bedömning: För att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt kunna bedriva ett förebyggande arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism krävs, som en första förutsättning, en god bild över hur problematiken ser ut. Det krävs därför kunskap om hur den aktuella situationen ser ut för att veta vilka risker man har att hantera. Det är emellertid inte tillräckligt. På grund av att både penningtvätt och finansiering av terrorism är ständigt föränderliga företeelser är det enligt regeringens mening av avgörande betydelse att kunskapen om området kontinuerligt uppdateras och att ett brett perspektiv antas i det arbetet. Målet bör vara att så långt som möjligt upptäcka, förutse och agera proaktivt avseende de utmaningar som väntar. De gränsöverskridande inslagen i penningtvätt och finansiering av terrorism gör dessutom att kunskapen måste avse såväl nationella som internationella förhållanden för att den ska vara adekvat.

Det faktum att de personer som tvättar pengar använder sig av mångskiftande tillvägagångssätt gör vidare att kunskapsinhämtningen måste vara utformad för att upptäcka och förstå de nya metoder som kontinuerligt utvecklas. På motsvarande sätt måste kunskapsinhämtningen utformas för att bli ändamålsenlig när det gäller finansiering av terrorism då tecknen på detta ofta är subtila och dolda i småskaliga transaktioner, vilket gör dem svårupptäckta. Gemensamt för både penningtvätt och finansiering av terrorism är benägenheten hos personer som ägnar sig åt dessa aktiviteter att använda alla tillgängliga medel för sina syften. Detta framgår inte minst av att de olika tillvägagångssätten spänner över vitt skilda modus från kontanthantering och insamlingar till avancerade globala finansiella upplägg.

Nationella riskbedömningen visar på en kunskapsbrist

Ett genomgående tema i de nationella riskbedömningsrapporterna (rapport 2013 och rapport 2014) är att det finns för lite kunskap om hur problematiken relaterat till både penningtvätt och finansiering av terrorism de facto ser ut i Sverige i dag.

Kunskapsbrister beträffande penningtvätt

När det gäller penningtvätt finns det inte någon närmare undersökning om hur stora belopp som är föremål för penningtvätt, utan de summor som figurerar bygger på uppskattningar, vilka i sin tur delvis bygger på andra länders beräkningar av beloppen. Gällande frågor om inom vilka områden penningtvätt förekommer och hur hög risken är inom varje område är bilden inte mycket klarare. I rapport 2013 konstateras att det finns ett stort behov av att förstå mer om var, hur och i vilka mängder pengar tvättas i Sverige, såväl vad avser brottsliga medel genererade i landet som brottsliga medel genererade i utlandet.

När det kommer till bedömningen av konkreta hot avspeglas en i princip lika stor osäkerhet, även om osäkerheten kan inskränka sig till vissa aspekter av hoten. I en del fall, exempelvis för kontantintensiva företag, anges att förekomsten av penningtvätt inom sådana företag får anses välkänd, medan omfattningen är svåruppskattad. I andra fall konstateras att det saknas kunskap om själva tillvägagångssättet vid penningtvätten, t.ex. beträffande alternativa penningöverförare. En slutsats som dras är att det behövs mer kunskap om vilka förbrott och hotaktörer som kan kopplas till olika former av penningtvätt. I sammanhanget har några specifika områden pekats ut där stora penningtvättsrisker kan dölja sig men där lite är känt. Ett av dem är den svenska fastighetsmarknaden som av flera anledningar skulle kunna vara utsatt för storskaliga penningtvättsaktiviteter samtidigt som antalet penningtvättsrapporter som härrör från branschen är ytterst begränsade. Ett annat område är handelsbaserad penningtvätt eftersom Sverige är ett land med betydande utlandshandel med en årlig import och export till höga värden, vilket i sin tur innebär stora värdeflyttningar.

I fråga om vilka konsekvenser penningtvätten får på samhället konstateras i rapport 2013 att internationella studier tjänat som utgångspunkt. De effekter som bedöms vara av störst relevans för Sverige är förhöjda brottsnivåer, olika former av marknads- och konkurrensförskjutningar,

minskade offentliga intäkter, påverkan på kapitalflöden och systemriskerna inom den finansiella sektorn. Enligt riskbedömningen skulle även denna aspekt starkt tjäna på att belysas genom utredning och forskning.

Kunskapsbrister beträffande finansiering av terrorism

På motsvarande sätt konstateras, beträffande finansiering av terrorism (rapport 2014), att en uppskattning av omfattningen av företeelsen i Sverige är mycket svårbedömd. Orsaken till detta är att det inte finns tillräckligt med material att förlita sig på.

Vad gäller hot framstår bilden som något mera strukturerad och metodiskt analyserad jämfört med vad som är fallet på penningtvättsområdet. Arbetet som bedrivs på området har hittills i större utsträckning utgått från hotbildsanalyser och vilka processer för finansiering av terrorism som äger rum. Däremot varierar kunskapen och den tillgängliga informationen om i vilken utsträckning de olika processerna äger rum. Det kan konstateras att mycket av den kunskap som finns inte härrör från rapporter från de rapporteringsskyldiga utan från underrättelseverksamhet.

Just den bristande medvetenheten och kännedomen om finansiering av terrorism lyfts fram som en särskild sårbarhet i rapporten. Både myndigheter och verksamhetsutövare har gett uttryck för behovet av en djupare förståelse för företeelsen och för vilka tecken eller indikatorer som är relevanta för de olika områdena. Det finns risk för att detta kunskapsunderskott verkar hämmande både vad gäller möjligheten att bedriva effektiv tillsyn och vad gäller förmågan och möjligheterna att vidta preventiva åtgärder, som t.ex. att rapportera misstänkta transaktioner.

En slutsats som dras är att det även på området för bekämpning av finansiering av terrorism behövs mer kunskap och medvetenhet. Ett sätt att åstadkomma detta skulle sannolikt vara att ytterligare tydliggöra de konsekvenser som finansiering av terrorism får på samhället – dvs. att det möjliggör allvarlig brottslighet. Ett konkret exempel är insamlingsverksamhet där informationen om insamlings- eller mottagarorganisationerna är begränsad. Att kontrollerna av verksamheten därtill också är begränsade gör att det är svårt för olika parter att skydda sig mot bedrägeri eller att pengar som samlas in i Sverige sedan överförs till utlandet för terrorismverksamhet. Även detta kan sannolikt belysas av studier inom ramen för en kunskapssatsning.

Kunskapsfrämjande insatser

Kunskapen på området för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism måste öka och spridas mera effektivt. Redan mot bakgrund av vad som lyfts fram ur riskbedömningsrapporterna angående bristen på kunskap om penningtvätt och finansiering av terrorism kan regeringen konstatera att kunskapsbristen medför en rad problem.

Problemen som beskrivs nedan är av varierande art och av olika angelägenhetsgrad om än samtliga med negativ påverkan på den svenska regimen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Särskilt bör noteras att det tydligt framgår att kunskap om företeelserna är nyckeln till att klargöra om, och i så fall vilka, problem som finns och i vilken omfattning de föreligger. Tillgången på kunskap utgör således enligt regeringens mening en avgörande förutsättning för att kunna

hantera och utforma bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism på ett adekvat sätt.

Rapport 2013 slår fast att det föreligger informationsasymmetri beträffande penningtvätt i Sverige. Det är dock i princip oundvikligt att det råder viss asymmetri mellan personer som ägnar sig åt penningtvätt och de som arbetar med att bekämpa penningtvätt. Beträffande finansiering av terrorism betonas i rapport 2014 förekomsten av de svaga och ofta subtila indikationerna som är svåra att uppfatta och fånga, vilket försvårar för verksamhetsutövare att rapportera misstänkta transaktioner. Detta förstärker den informationsasymmetri som råder beträffande finansiering av terrorism. Detta delvis nedslående läge till trots finns dock all anledning att tro att denna ojämnavikt i kunskap beträffande penningtvätt och finansiering av terrorism till en inte obetydlig del kan utjämnas genom kunskapsfrämjande insatser. Det är också med sådana insatser som arbetet sannolikt bör inledas för att inventera vilka åtgärder som är nödvändiga, var de bör sättas in och i vilken omfattning.

Kunskapsfrämjande insatser skulle även kunna råda bot på den kunskapsbrist som enligt rapport 2013 gör att det inte går att bedöma om identifierade risker är av sådan låg dignitet att de medger vidtagande av förenklade åtgärder för kundkännedom. Att kunna göra en sådan bedömning är av stor betydelse för såväl resursallokering i regimen i stort som för verksamhetsutövares beslut i enskilda fall.

Det är också utifrån ökad kunskap som en ändamålsenlig samverkan kan etableras för att åstadkomma ett effektivt erfarenhetsutbyte mellan de aktörer (myndigheter och verksamhetsutövare) som verkar på området. Härigenom, vilket utvecklas under avsnitt 5.3, kan enligt regeringens mening de synergier uppnås som efterfrågas i rapporterna och som är mycket betydelsefulla för en effektiv bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Avsaknaden av en fungerande samverkan riskerar att leda till att asymmetrin blir ännu större när de erfarenheter och den kunskap som faktiskt finns i regimen inte kan tas till vara på ett adekvat sätt. Detta är allvarligt med tanke på den stora och potentiellt systemhotande effekt som penningtvätt och finansiering av terrorism anses ha på samhället.

Det finns i dag inte någon övergripande funktion som ser till att kunskapen, som finns på olika ställen i regimen, på ett ordnat sätt sammanställs eller sprids till samtliga aktörer. För att få tillgång till och utöka den redan befintliga men outnyttjade kunskapen som synergieffekterna i ett erfarenhetsutbyte skulle ge, bör enligt regeringens mening ett fungerande system för kunskaps hantering genom samverkan införas.

Kunskapsspridande insatser

I de båda rapporterna anges att det finns brister vad gäller utbildning och information kring penningtvätt och finansiering av terrorism. Det förs fram att många verksamhetsutövare uttrycker ett behov av bättre och mer omfattande vägledning för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism kopplade till deras verksamheter. Vidare anges att vissa typer av produkter och tjänster dels kan vara förknippade med särskilda svårigheter när det gäller att förstå och hantera riskerna, dels att dessa till följd

av sin karaktär och utformning (t.ex. begränsad spårbarhet) kan vara attraktiva att utnyttja för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Det konstateras i rapporterna att det fordras en medvetenhet om, och en analys av, hur de nya produkterna och tjänsterna kan utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism samt vilka åtgärder som är lämpliga att vidta för att möta riskerna i just den typen av verksamhet. Det tycks således finnas ett behov av ökad kunskapsspridning och återkoppling mellan aktörerna inom regimen gällande specifika frågeområden.

Behovet av en samverkan och ett organiserat erfarenhets- och kunskapsutbyte framstår även som viktigt vad gäller internationella aspekter. Som framgår i riskbedömningen beträffande penningtvätt råder en internationaliseringstrend för såväl förbrott som penningtvätt och konsumtion av brottsvinster. I detta perspektiv belyses att det är av avgörande betydelse att Sverige i sina kunskapsfrämjande insatser tar del av andra länders kunskap och erfarenhet, liksom att Sverige delar med sig av sina. Det lyfts fram i rapport 2013 att det finns brister i det internationella utbytet. Det anges att det internationella utbytet i fråga om den operativa tillsynen är relativt begränsat och att det saknas en strukturerad samverkan med myndigheter i andra länder för att tidigt kartlägga och överföra kunskap om penningtvätt. Särskilt viktigt synes det vara att ta del av andra länders kunskap mot bakgrund av att situationen i Sverige i flera avseenden bedöms med hjälp av utländska undersökningar och bedömningar.

Behovet och vikten av en effektiv kunskapsspridning inom regimen bör även ses i ljuset av kraven på att såväl länder som tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare ska vidta lämpliga åtgärder för att bemöta de hot som finns. För att kunna leva upp till detta måste det finnas tillräcklig och relevant kunskap om vilka hoten är i stort. Ett ändamålsenligt underlag att utgå från i detta sammanhang måste omfatta en beskrivning av hot som ger en bredare bild av problematiken som sträcker sig längre än den egna verksamheten eller ansvarsområdet. I annat fall finns inte förutsättningar att se komplexiteten i många penningtvättsupplägg eller försök till finansiering av terrorism. Detta innebär att det krävs en kunskap som sträcker sig längre än vad som är realistiskt att tro att den enskilda tillsynsmyndigheten eller verksamhetsutövare kan skaffa på egen hand. Om det däremot finns samverkan även i fråga om att sammanställa och förmedla kunskap, finns möjligheten att åstadkomma ett omfattande och ändamålsenligt underlag som kan göras tillgängligt i hela det förebyggande arbetet. Mervärdet av detta är att medvetenheten om de båda företeelsernas komplexitet ökar i stort.

5.2 Särskilda fokusområden

Regeringens bedömning: Det finns ett behov av att inom regimen, på ad hoc basis eller mer långsiktigt, kunna vidta särskilda och riktade åtgärder (i form av t.ex. kunskapsinhämtande eller framtagande av handlingsplaner) beträffande specifika områden, sektorer eller företeelser i syfte att säkerställa att de hot eller risker som dessa områden innebär kan hanteras. Behovet av en sådan ansats är av sådan betydelse att det bör lyftas fram som ett eget prioriteringsområde.

Skälen för regeringens bedömning: Under föregående prioriteringsområde diskuterades vikten av att skaffa kunskap om penningtvätt och finansiering av terrorism. Det som där diskuterades kan sägas handla om kunskapsinhämtning på en övergripande nivå. Som har framgått kan dock de tillvägagångssätt som personer som ägnar sig åt penningtvätt och finansiering av terrorism använder sig av vara förhållandevis avancerade och dessutom utföras på områden för vilka penningtvätt och finansiering av terrorism är ett okänt fenomen.

Att på ett någorlunda effektivt sätt skaffa sig adekvat kunskap om sådana tillvägagångssätt kan kräva både noggranna undersökningar och analyser och dessutom ta viss tid i anspråk. Det är inte realistiskt att förvänta sig att en sådan verksamhet, som i det närmaste kan karaktäriseras som forskning, ska kunna bedrivas inom ramen för den övergripande kunskapsinhämtning som talades om under föregående prioriteringsområde. Det måste därför finnas en specifik ansats som är inriktad på att bedriva inriktad och fokuserad forskning på området när sådan är motiverad. Det är således inte fråga om att inrätta någon permanent forskningsverksamhet, utan om särskilda insatser när det finns behov av sådana.

I rapport 2013 har identifierats en rad områden som skulle behöva studeras närmare. Det gäller exempelvis penningtväftsproblematiken kring in och utförelse till Sverige av kontanter, penningtvätt inom den svenska fastighetsmarknaden, penningtväftsproblemen kring kontant-hantering, handelsbaserad penningtvätt, penningtvätt hos systemviktiga aktörer, penningtvätt som utförs av verksamhetsutövare och användandet av stiftelser i penningtvättssyfte.

På motsvarande sätt lyfts i rapport 2014 ett antal områden fram där kunskapsläget behöver förbättras beträffande finansiering av terrorism. Det gäller t.ex. självfinansiering med legala intäkter, insamlingsverksamhet för vidarebefordran till utlandet, penningöverföringar med låg grad av spårbarhet, remittenser och bistånd till områden som kontrolleras av terroristgrupper och kontantsmuggling.

Djupstudierna kan emellertid även vara inriktade på att förbättra det förebyggande arbetet i sig. De kan då exempelvis avse hur man identifierar risker och hanterar dem på lämpligt sätt hos verksamhetsutövare som bedriver verksamhet på områden som visat sig svåra att hantera och bedöma. Studierna kan vidare avse frågan om det finns anledning att utöka rapporteringsplikten till verksamheter som i dag inte omfattas.

I rapport 2013 noterades även att det finns anledning att tro att rapporteringsplikten inte fungerar tillfredsställande inom flera branscher, vilket i förlängningen innebär att kunskapen om dessa områden kan bli eftersatt. På motsvarande sätt lyfts i rapport 2014 den begränsade misstankerapporteringen om aktiviteter som särskilt kan kopplas till finansiering av terrorism fram som en utmaning för underrättelsearbetet på området. Även ett sådant frågeområde kan därför vara föremål för en djupare analys.

En ansats som syftar till att löpande identifiera och genomföra fokuserade analyser och studier medför att det kommer att finnas uppdaterad kunskap om de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som finns i Sverige. Detta skapar förutsättningar för att bättre kunna

identifiera, förstå och hantera de risker som föreligger i landet. Ansatsen kan även förväntas vara till nytta för övriga prioriteringsområden exempelvis genom att indikera vilka lagstiftningsåtgärder som det kan finnas anledning att vidta och vilka samverkansstrukturer som kan förväntas vara lämpliga att inrätta.

5.3 Samverkan

Regeringens bedömning: Systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism har byggts upp med en struktur av aktörer med vitt skilda uppgifter. I en sådan struktur samlas värdefull kunskap på ett antal olika ställen som kan vara till stor nytta för hela regimen att få ta del av. En ändamålsenlig samverkan är en förutsättning för att så ska kunna ske och för att synergierna av denna samlade kunskap ska kunna erhållas och utnyttjas. Det kan därför konstateras att det dels finns ett antal behov som en mer ändamålsenligt organiserad samverkan på området kan uppfylla, dels att det befintliga samordningsorganet inte fullt ut kan uppfylla dessa behov. Behovet av att en ny samverkansstruktur inrättas bör därför lyftas fram som en specifik prioritering.

Skälen för regeringens bedömning: Såsom konstaterades under avsnitt 5.1 är det av största vikt att på ett så delvis utforskat och föränderligt område samla den kunskap som finns tillgänglig för att få en så heltäckande bild som möjligt. För att hålla kunskapen uppdaterad krävs dessutom att nya trender kontinuerligt fångas upp oavsett inom vilket samhällsområde eller sektor de uppträder. Detta är till nytta för hela regimen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och kan förhoppningsvis medföra synergieffekter som ytterligare stärker beredskapen på samtliga områden. Då de båda företeelserna förekommer inom flera branscher och på olika nivåer i samhället blir även frågan om samverkan central.

Nationella riskbedömningen om samverkan

I riskbedömningsrapporterna har brister identifierats som kan hänföras till samverkansområdet. Ett av de förhållanden som i rapport 2013 karaktäriseras som en sårbarhet i det svenska systemet är att det finns såväl skiftande fokus som skiftande prioriteringar i penningtvättsbekämpningen.

I fråga om skiftande fokus tas utgångspunkt i skillnaden mellan regleringarna för den administrativa sidan och den straffrättsliga sidan. Dessa beror enligt rapporten på att de administrativa (förebyggande) reglerna inte harmonierar med de straffrättsliga. Sedan rapport 2013 presenterades har emellertid regeringen i prop. 2013/14:121 bl.a. lagt fram förslag om en lag om straff för penningtvättsbrott som träder i kraft den 1 juli 2014, i vilken bl.a. införs ett brott som uttryckligen benämns penningtvättsbrott (se vidare i avsnitt 6.6.2). Problematiken med att penningtvättsrapporterna tidigare använts i huvudsak för att beivra de underliggande brotten i stället för själva penningtvättsaktiviteterna, vilket föranlett det som

benämns skiftande fokus, har genom lagen sannolikt åtgärdats. Det finns dock enligt regeringens mening anledning att följa upp detta i kommande strategier för att se om så är fallet.

Rapport 2014 berör frågan om underutnyttjande av relevanta myndigheters underrättelsearbete. Varken Ekobrottsmyndigheten eller Skatteverket har specifikt i uppdrag att inrikta underrättelsearbetet mot finansiering av terrorism. Det innebär enligt rapporten att den expertis och förmåga som finns hos dessa myndigheter inte tas om hand fullt ut. Utöver att se över om det finns anledning att justera relevanta regelverk skulle även, enligt regeringens mening, en ändamålsenlig samverkan ytterligare kunna förstärka möjligheterna att sprida kunskap om, kartlägga och utreda finansiering av terrorism.

Ett förhållande som framkommit i rapport 2013 är att många verksamhetsutövare har svårigheter att identifiera och bedöma riskerna i den egna verksamheten. De har svårt att veta hur de ska bedriva sitt riskhanteringsarbete, vilket får till följd att deras åtgärder inte alltid är tillfredsställande. Rapport 2014 lyfter å sin sida fram att det är få misstankerapporter som görs av verksamhetsutövarna som kan kopplas till finansiering av terrorism. Detta förklaras bl.a. av att det är svårt att skilja ut dessa aktiviteter från övriga misstänkta aktiviteter men också att det råder en bristande förståelse för företeelsen bland verksamhetsutövare. En förstärkt samverkan och ett ökat utbyte beträffande t.ex. trender mönster och metoder mellan myndigheter och verksamhetsutövare skulle enligt regeringens mening sannolikt hantera de belysta problemen och förbättra det förebyggande arbetet.

I rapport 2013 berörs även frågan om samverkan ur ett organisatoriskt perspektiv. Det noteras att ansvaret för bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism är fördelat på många aktörer. Frågeområdet rör ett antal olika myndigheter som sorterar under olika departement. Slutsatsen som dras av detta är att uppdelningen av ansvaret innebär en sårbarhet för en effektiv bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. En sådan sårbarhet borde enligt regeringens mening kunna motverkas genom förstärkt samverkan beträffande bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Samverkan måste stärkas inom området för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism

I arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism finns flera aktörer inblandade. Dessa verkar inom olika områden och på olika nivåer i samhällsstrukturen. Det finns ett stort antal verksamhetsutövare som är ansvariga för genomförandet och upprätthållandet av de preventiva åtgärderna. Dessa aktörer står i sin tur under tillsyn av en rad tillsynsmyndigheter. Dessa utgör den s.k. administrativa sidan av penningtvättsbekämpningen där man i huvudsak arbetar brottsförebyggande. På den straffrättsliga sidan finns exempelvis polis- och åklagarmyndigheterna som i stället kan sägas arbeta brottsbekämpande. Även om den administrativa sidan och den straffrättsliga sidan är skilda åt är de beroende av varandra. Sveriges finansunderrättelsecentrum, Finanspolisen, är för närvarande en sektion inom Rikskriminalpolisen och kommer i den framtida Polismyndigheten att organisatoriskt tillhöra

den nationella operativa avdelningen, NOA. I egenskap av mottagare av rapporter om misstänkt penningtvätt från verksamhetsutövarna och förmedlare av underrättelseuppslag till den utredande och direkt brottsbekämpande polisverksamheten är Finanspolisen i någon mån att betrakta som en aktör som står mitt emellan de båda sidorna. I en sådan förhållandevis omfattande verksamhetsstruktur måste det även finnas en struktur för samverkan. Detta är en förutsättning för att verksamheten ska kunna bedrivas på ett så effektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt.

Dynamisk och kunskapsskapande samverkan

En försvårande problematik i sammanhanget är att penningtvätt och finansiering av terrorism tenderar att utvecklas och spridas till olika delar av samhället som inte tidigare varit utsatta för sådana förfaranden, varför nya områden efter behov bör inkluderas i samverkan. Det måste därför finnas en dynamisk och ändamålsenlig samverkansstruktur som innebär att fokus, processer och arbetsuppgifter anpassas efter den eller de hotbilder som för närvarande föreligger. Mot denna bakgrund kan samverkan och kunskap inte ses åtskilda från varandra eftersom bl.a. forskningsinsatser krävs för att kunna tillförsäkra att hotbilden är känd. Tvärtom är det av vikt att de går hand i hand. Detta diskuteras även under avsnitt 5.1.

I rapport 2013 har en rad risker identifierats som det bedöms bör åtgärdas eller beaktas särskilt. Här kan särskilt lyftas fram brister i det strategiska systemet såsom förutsättningarna för synergier mellan parterna i det svenska systemet för penningtvättsbekämpning och bristen på tillgång på detaljerad information om penningtvättens vägar och omfattning. På motsvarande sätt belyser även rapport 2014 bristande kännedom och medvetenhet om finansiering av terrorism hos myndigheter och verksamhetsutövare. Regeringen delar rapporternas slutsatser att det i dag finns begränsade förutsättningar för lärande på området. I kombination med andra åtgärder bör dock en effektiv och väl sammansatt samverkansstruktur avsevärt kunna förbättra förutsättningarna för att nå en bred kunskap exempelvis om hur den aktuella bilden för sådana risker som identifieras ser ut. Tänkbara områden att behandla i en sådan kunskapsinhämtande samverkan är ämnen som är svåra för enskilda aktörer att ta sig an, exempelvis problematiken med verksamhetsutövare som ägnar sig åt penningtvätt. Andra ämnen som skulle lämpa sig väl är identifiering av strategiska brister i systemet. En fråga som bör prioriteras är att undersöka lämpliga metoder för att ta fram sådana fakta.

En effektiv struktur för samverkan

Det är tydligt att samverkansarbetet är både viktigt och utmanande när det kommer till komplexa frågor som penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta ställer stora krav på en effektiv och ändamålsenlig samverkan såväl inom och mellan regimen aktörer som horisontellt och vertikalt inom regimen. Det finns flera utmaningar i att utarbeta en sådan struktur. Detta har inte minst visat sig vara fallet genom de problem som finns beträffande hur det befintliga samordningsorganet är organiserat och verkar i dag.

Samordningsorganet som inrättades vid genomförandet av det tredje penningtvättsdirektivet⁴ består av representanter för tillsynsmyndigheterna och på frivillig basis Sveriges advokatsamfund, Rikspolisstyrelsen (Finanspolisen) och Bolagsverket. Viktiga uppgifter som vilar på samordningsorganet är att ha samverkansfunktioner mellan olika tillsynsmyndigheter, verka för en effektiv samverkan mellan tillsynsmyndigheter och Rikspolisstyrelsen beträffande verksamhetsutövarnas uppgiftsskyldighet samt samverka och stödja Regeringskansliet. Vidare åligger det samordningsorganet att initiera förslag till förändringar i lagstiftning, arbetssätt och prioriteringar i syfte att skapa en effektivare bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Det kan dock konstateras att det befintliga samordningsorganets verksamhet inte fullt ut har nått upp till den fulla potential som kan förväntas.

Det finns ett antal indikationer på att det föreligger ett behov av en mer formaliserad och bredare organiserad samverkan inom regimen. En sådan är att det förekommer olika exempel på mer eller mindre organiserad samverkan inom regimen där olika konstellationer av aktörer deltar. Exempelvis finns inom Finanspolisen sedan år 2012 en särskild samverkansmodell etablerad med Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten. I grunden är det naturligtvis positivt med samverkan inom flera områden och på flera olika nivåer, men erfarenheten hittills är att de olika samverkansinitiativen inte tycks ha samverkat sinsemellan i någon större utsträckning.

Mot bakgrund av de utmaningar som finns på området finns det därför enligt regeringens mening all anledning att säkerställa att den kunskap och expertis som finns hos de olika myndigheterna och aktörerna samlas. Syftet och målet bör vara att skapa förutsättningar för att på effektivaste sätt få en så heltäckande bild som möjligt av tillvägagångssätten och fånga upp nya trender oavsett inom vilka samhällsområden de förekommer. Om penningtvätt och finansiering av terrorism förekommer inom en rad olika delar av samhällsstrukturen, ska också det förebyggande arbetet bedrivas på lika bred front och involvera relevanta aktörer. Genom erfarenhetsutbyten mellan olika delar i regimen skapas en förståelse för den problematik som finns inom varje enskilt område. Ett sådant utbyte kan även bidra till att nya perspektiv skapas avseende det egna området. Oavsett om det på så sätt upptäcks problem i den egna verksamheten eller om det upptäcks att den endast används som en bricka i ett större upplägg är kunskapen mycket värdefull för det förebyggande arbetet i stort. Det är svårt att se att sådan kunskap kan tillhandahållas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt utan att det bedrivs en omfattande och engagerad samverkan mellan ett brett spektrum av olika samhällsfunktioner. Detta gäller självfallet såväl nationellt som internationellt.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Regeringens bedömning: En välfungerande informationshantering är en förutsättning för att kunna utveckla och utvärdera verksamhetens analys, metoder och arbetssätt. Det ger också bättre förutsättningar för att utveckla olika former av samverkan, såväl nationellt som internationellt. Att på ett adekvat sätt ta om hand och utnyttja de uppgifter och den information som redan finns utgör en stor outnyttjad potential för regimen i stort. Det finns därför anledning att lyfta fram informationshantering som en särskild prioritering.

Skälen för regeringens bedömning: En grundläggande förutsättning för att kunna skapa en ändamålsenlig och effektiv regim för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är att ha god och aktuell kunskap om problematiken. Detsamma gäller för att kunna upprätthålla en sådan regim. I det arbetet är även kunskap om vilka utmaningar som väntar på området framöver av grundläggande betydelse.

För att tillgodose dessa kunskapsbehov behövs information av olika slag. En central roll har statistiska uppgifter, exempelvis om antalet anmälda misstänkta penningtvättstransaktioner och inom vilka sektorer transaktionerna har genomförts. Lika viktiga kan dock enstaka fallstudier vara för att exempelvis fånga upp nya metoder. Beträffande penningtvätt kan det vidare finnas anledning att använda sig av såväl uppgifter som är direkt kopplade till penningtvätsaktiviteter som uppgifter som kan tyckas mer perifera i sammanhanget. Exempel på det senare kan vara att undersöka hur många verksamhetsutövare som borde vara registrerade hos länsstyrelserna enligt penningtvättslagen, men som ännu inte är det. Beträffande finansiering av terrorism framstår fallstudier som än viktigare mot bakgrund av att det är ett relativt okänt fenomen. Tecken och indikationer är ofta subtila och svaga, vilket därmed försvårar förståelse och upptäckt.

Det räcker dock inte med att information samlas in, utan den måste också bearbetas på ett adekvat sätt för att vara till nytta. En minst lika central roll har därför en ändamålsenlig analys av informationen. I flera fall ställer detta höga krav på att ha tillräckliga verktyg för att kunna analysera det många gånger omfattande materialet. Det krävs således verktyg som klarar av de utmaningar som området innebär. Det är exempelvis stor skillnad på att ta fram rapporteringsfrekvensen inom en viss sektor och på att analysera nya modus. Andra krav som bör kunna ställas på sådana verktyg är att de kan användas som hjälpmedel för att ge indikationer på ytterligare områden där penningtvätt eller finansiering av terrorism kan förekomma eller för att påvisa mer komplexa problem inom ett, i och för sig redan känt, område.

Vad som nu sagts om informationsinsamling och analys innebär att det kan finnas anledning att göra undersökningar som vid en första anblick kan tyckas ligga långt från själva problematiken med penningtvätt eller finansiering av terrorism. Som tidigare konstaterats tenderar dock t.ex. penningtvätt att spridas till olika områden och det finns därför all anledning att vidga perspektivet för att få en så god och rättvisande bild

av området som möjligt. Här kan erinras om vad som tidigare fastslagits om vikten av att ha tillgång till aktuell information (avsnitt 5.1).

För att få fram den kunskap som efterfrågas måste alltså noggranna överväganden göras i fråga om vilka uppgifter som samlas in och med vilken utgångspunkt de ska analyseras. Även i detta arbete bör ledord vara effektivitet och ändamålsenlighet, men också integritetshänsyn. Sådana hänsyn intar en särskild plats i detta sammanhang, inte bara för att det generellt handlar om känsliga uppgifter som hanteras, utan också för att de transaktioner som rapporteras inte behöver ha med penningtvätt eller finansiering av terrorism att göra. Därför är det viktigt att det finns ett förhållningssätt som innebär att statistik och underrättelsesdata inte likställs. Det måste därför finnas en ändamålsenlig och effektiv statistikhållning som innebär att analyser och uppföljning kan genomföras utan att integritetsproblematik uppstår.

Identifierade brister i informationshanteringen

I riskbedömningsrapporterna har flera förhållanden hänförliga till informationshantering lyfts fram. Till en början kan konstateras att rapport 2013 indikerat att det finns ett behov av mer fakta om penningtvättsaktiviteter, bl.a. om omfattning, vägar och skadeverkningar. Denna kunskapsbrist sägs leda till svårigheter att bedöma vilka penningtvättshot Sverige står inför och man menar att det behövs en välfungerande omvärldsanalys och strategisk analys inom penningtvättsområdet. I rapport 2014 belyses på motsvarande sätt behovet av att medvetandegöra frågan om finansiering av terrorism bland myndigheter och verksamhetsutövare. Dessa aspekter berörs mer under avsnitt 5.1, men är relevant att lyfta fram även här.

När det kommer till informationshantering är Finanspolisen en central aktör. Finanspolisens huvudsakliga uppdrag är att ta emot, bearbeta och analysera information om misstänkta fall av penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta innebär konkret att penningströmmar som sker i syfte att tvätta brottsvinster eller finansiera terrorism identifieras och spåras. Arbetet som bedrivs syftar till att delge brottsbekämpande och andra behöriga myndigheter (t.ex. Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och berörd lokal polismyndighet) information för att de i sin tur ska kunna förebygga och beivra brott. Finanspolisen har således en underrättelsefunktion. Det är hos Finanspolisen som penningtvättsregistret, dvs. registret över de rapporter om misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism som görs i Sverige, är beläget och hanteras. Genom registret finns en mängd uppgifter tillgängliga, vilka är nödvändiga för att Finanspolisen ska kunna bedriva sitt analysarbete på ett adekvat sätt.

Av riskrapporterna 2013 och 2014 framgår att det föreligger vissa brister i Finanspolisens verksamhet, bl.a. vad gäller personalresurser och verksamhetsstöd. Regeringen är medveten om detta och överväger åtgärder för att komma till rätta med situationen (se vidare i avsnitt 6.5). Redan nu har problemen uppmärksamrats internt och delvis åtgärdats.

Nyttan av adekvat informationshantering

Redan vid en första anblick kan en rad fördelar med en god informationshantering identifieras. Inledningsvis kan konstateras att kunskap som den ovan beskrivna kan vara till direkt nytta för den verksamhet som bedrivs på området. Om det t.ex. visar sig att det vid en viss tidpunkt frekvent förekommer penningtvätt på ett visst område, medan det inte förekommer någon alls på ett annat, ger denna kunskap vägledning om var de förebyggande och brottsbekämpande resurserna bör sättas in. Ett adekvat analyserat informationsunderlag kan således ge svar på om ett visst arbete bedrivs på ett effektivt sätt och om så inte är fallet ge finger- visningar om hur det i stället skulle kunna bedrivas. Beroende på vilket fokus undersökningar har kan resultaten användas till att analysera den verksamhet som bedrivs, t.ex. om arbetet bedrivs på ett ändamålsenligt sätt såväl i fråga om prioriteringar som hur ändamålsenligt dimensionerad verksamheten är. På så sätt ökas förutsättningarna för att kunna använda de befintliga resurserna på bästa sätt.

Mot bakgrund av bristerna i Finanspolisens verksamhetsstöd finns anledning att anta att värdefull information om området går om intet. För att information och statistik ska kunna användas på ett effektivt sätt i bekämpningen krävs att den bearbetas. Detta kan t.ex. ske i form av schematiska beskrivningar av nya trender och typologier. Förutom att vara till hjälp i den egna verksamheten, skulle detta även vara till stor nytta för en rad aktörer – alltifrån brottsbekämpande myndigheter och verksamhetsutövare till forskare på området.

Ett närmast självklart användningsområde för sådant material skulle kunna vara att fungera som utbildningsmaterial för att förmedla så aktuell information som möjligt till de nämnda aktörerna. En sådan ordning skulle dessutom innebära att informationen får ett mervärde genom att den kan ge indikationer på om det finns ytterligare eller mer komplexa problem på ett visst område. I sådant fall kan resurser sättas in för eventuella behov av större satsningar i form av djupstudier eller andra särskilda insatser. Även sådana indikationer är svåra att få om inte den information som finns till hand analyseras på ett adekvat sätt och görs tillgänglig.

I detta sammanhang finns också anledning att notera att det finns uppgifter hos andra aktörer som skulle kunna vara av stort värde, men som inte heller tas tillvara. I ett adekvat utformat verksamhetsstöd skulle även andra värdefulla uppgifter från exempelvis tillsynsmyndigheter och verksamhetsutövare kunna föras in och på så vis öka förutsättningarna för synergieffekter.

5.5 Regleringsåtgärder

Regeringens bedömning: En effektiv och ändamålsenligt utformad reglering är nödvändig för att skapa förutsättningar för att över tid bibehålla en effektiv och ändamålsenlig regim. Det finns ett behov av en kontinuerlig översyn av ett antal olika regelverk för att stärka de förebyggande åtgärderna. En sådan översyn bör utgöra en naturlig och

Skälen för regeringens bedömning: Som har berörts i tidigare avsnitt spänner problematiken kring penningtvätt och finansiering av terrorism över en rad olika rättsområden. En naturlig följd av detta är att reglerna på respektive rättsområde påverkar arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. I rapport 2013 har identifierats ett antal olika förhållanden som upplevs som problematiska på grund av de återverkningar som regleringarna får på området. Exempel på sådana förhållanden är att länsstyrelserna saknar effektiva verktyg för att kunna ingripa mot verksamheter som bedrivs olovligen, att vissa verksamhetsutövare upplever att skyldigheterna enligt lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism innebär problem i kundkontakten samt att det finns begränsade incitament hos polis och åklagare att prioritera utredningar inriktade på penningtvätsaktiviteter.

Andra exempel som förs fram i rapport 2013 är att det finns verksamheter som kan komma i kontakt med eller utnyttjas vid penningtvätt, men som saknar ett särskilt utpekat ansvar att vidta åtgärder för att skydda sig mot detta. I rapporten uppmärksammas även en rad konkreta verksamheter som upplevs som problematiska och där någon form av regelgivning skulle kunna övervägas.

I rapport 2014 belyses det faktum att det för vissa, i sammanhanget centrala myndigheter, saknas en särskild instruktion avseende bekämpning av finansiering av terrorism. Detta får till följd att utredningsarbetet inte blir lika fokuserat på finansiering av terrorism och att den utredningsexpertis som finns hos dessa myndigheter inte kommer Säkerhetspolisen till del i tillräcklig utsträckning. Detta utgör en utmaning för och hämmar sannolikt effektiviteten i utredning av finansiering av terrorism i stort.

I en väl fungerande regim för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är regelgivning en lika självklar som nödvändig komponent. På samma sätt som diskuterats under övriga problemområden möter regelgivningsarbetet särskilda utmaningar på området. Trots att det finns all anledning att försöka åstadkomma ett regelverk som innebär en effektiv bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism finns andra, delvis motstående, intressen som måste beaktas.

Som ett exempel kan ses penningtvätsproblematiken som förekommer på, och tenderar att sprida sig till, områden av vitt skilda slag. Åtgärder som införs för att motverka penningtvätt kan därför komma att få påverkan på många olika slags områden. Viss försiktighet måste således iakttas så att åtgärderna inte blir kontraproduktiva i den meningen att en i övrigt väl fungerande marknad hämmas eller i onödan försvårar möjligheterna att bedriva en effektiv näringsverksamhet. Denna fara är särskilt påtaglig i de fall regleringar införs på områden som inte tidigare varit föremål för överväganden i dessa sammanhang. Som på många andra områden måste därför en avvägning göras mellan olika motstående intressen. Vid en sådan avvägning är det också nödvändigt att områdets särdrag tas i beaktande, bl.a. det faktum att förhållandevis komplicerad administrativ och straffrättslig reglering ska samverka på ett ändamåls-

enligt sätt. Med tanke på den komplexa bild som råder på området blir även här kunskap och samverkan nyckelord i arbetet för att åstadkomma ett så ändamålsenligt, effektivt och välavvägt regelkomplex som möjligt.

De krav som måste ställas på kunskap och samverkan är desamma som diskuterats ovan. Det krävs en god kunskap som inkluderar en förståelse för de båda företedelserna. Kunskapen måste kontinuerligt hållas uppdaterad genom såväl forskningsinsatser som en väl utvecklad samverkan på området. Genom att bygga upp en sådan kunskapsbas finns goda förutsättningar för välavvägda beslut i fråga om förändringar i regelverket oavsett om det gäller införande av nya bestämmelser, upphävande av regler som inte längre fyller sitt syfte eller komplettering av befintliga regelverk. Allt görs med avsikten att undvika oförutsedda och oönskade effekter. Detta innebär att regelverket måste vara föremål för en kontinuerlig översyn och justering för att bibehålla sin effektivitet och ändamålsenlighet.

6 Åtgärder för att uppfylla målsättningen för den svenska regimen

Skr. 2013/14:245

6.1 Ändamålsenliga åtgärder på kort och lång sikt

En utgångspunkt för åtgärderna är att möta upp mot de målsättningar som regeringen har angett för den svenska regimen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. För att detta ska vara möjligt måste åtgärder av olika slag vidtas och vid utarbetandet av dem är det nödvändigt att den kunskap och erfarenhet som finns på området tillåts påverka utformningen.

Åtgärderna måste vara avsedda att verka såväl övergripande som på detaljnivå och både horisontellt och vertikalt inom regimen. De kan utgöras av såväl vägledning, organisationsändringar och nya rutiner som författningar.

Utformningen och genomförandet måste dessutom ske med tidsaspekten som en viktig faktor. Det är naturligtvis av vikt att så snabbt som möjligt åstadkomma en ändamålsenlig och effektiv regim och en del åtgärder kan i konsekvens därmed vidtas på kort sikt. Det finns däremot andra åtgärder som kräver mer noggranna överväganden, kanske i form av en större utredning eller åtgärder som inte kan utformas på ett adekvat sätt innan resultatet av andra åtgärder har visat sig och analyserats. Även om behovet av sådana, mer långsiktiga, åtgärder kan skönjas redan nu finns alltså anledning att vänta med genomförandet av dessa tills ett bättre underlag finns tillgängligt. Detta synsätt torde ligga i linje med det riskbaserade förhållningssätt som ska tillämpas i regimen.

6.2 Samverkan

Som redogjordes för i avsnitt 5.3 om samverkan möter det befintliga samordningsorganet och dess arbete inte upp mot de krav som bör ställas på en mekanism eller organisation för samverkan i ett effektivt system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Flera av de brister som finns i den befintliga strukturen kan härledas till en otillräcklig grad av samverkan mellan de olika aktörerna. Det saknas också tillräcklig samstämmighet och tydlighet om mål och prioriteringar mellan aktörerna i sin helhet.

Det finns också ett antal grundläggande och konkreta behov som en mekanism för effektiv samverkan på området behöver tillgodose.

De behov som har identifierats har det gemensamt att det krävs samverkan mellan samtliga berörda myndigheter och att det bedrivs ett både kontinuerligt och omfattande kunskaps-, policy- och metodarbete för att dessa ska tillgodoses. Målbilden är därför att en samverkansmekanism skulle utgöra ett innovativt och drivande nav i den svenska regimen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

En ändamålsenligt utformad mekanism för samverkan är enligt regeringens mening en av de viktigaste och mest fundamentala komponenterna för att kunna skapa en effektiv och ändamålsenlig regim för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Den befintliga ordningen måste därför organiseras om och arbetet bedrivs på ett annat sätt för att samverkansmekanismen ska nå den fulla potential och det mervärde som finns i en sådan funktion.

6.2.1 En breddad och förstärkt samverkansmekanism med tydligare mandat

Samordningsorganet som i dag består av tillsynsmyndigheterna och är koordinerat av Finansinspektionen måste breddas till att även inkludera brottsbekämpande myndigheter och ett antal andra relevanta myndigheter. Kretsen av myndigheter föreslås i huvudsak sammanfalla med de myndigheter som deltagit i framtagandet av den nationella riskbedömningen (se avsnitt 2.1.2).

Utöver detta föreslås även att representanter för ideella organisationer och den övriga ideella sektorn ingår i den nya organisationen för samverkan för att säkerställa att även dessa aktörers kunskap och synpunkter tillvaratas och beaktas i ett effektivt arbete för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

Omorganisationen av samordningsorganet innebär också att mandatet och förväntansbilden förtydligas liksom de arbetsuppgifter som ska falla på organet.

Ansvar för framtagandet av nationella riskbedömningar

En av de mer konkreta och centrala uppgifterna som bör tillfalla det nya samordningsorganet är ansvaret för framtagandet av nationella riskbedömningar. Det finns flera fördelar och vinster med att lägga denna uppgift på det nya samordningsorganet. En av de mer uppenbara är att synergieffekter kan uppnås genom att den kunskap och översiktsbild av området som finns hos organet och de samverkande myndigheterna bättre utnyttjas. Riskbedömningen kommer att utgöra en konkret målbild för den kunskapsgenererande verksamhet som behöver bedrivs inom regimen (se nedan). Detta skapar ett tydligare fokus för de aktiviteter som bedrivs inom samordningsorganet. Det kommer också att skapa goda förutsättningar för att utveckla nya och effektiva metoder samt praktiskt tillämpa ny kunskap. Den verksamhet som det nya samordningsorganet förväntas bedriva innebär i realiteten att det i princip alltid finns åtminstone grundstenarna till en aktuell riskbedömning nära till hands.

Policy- och metodutvecklare

Flera av de brister och problem som framkommit i de två rapporterna belyser behovet av en centralt organiserad och sammanhållande policy- och metodutvecklare på området. En sådan funktion kan liknas vid ett kitt som håller ihop de olika aktörerna inom regimen. Regeringen anser att det vore lämpligt att tilldela det nya samordningsorganet en sådan roll

eftersom det skulle skapa goda förutsättningar för en koordinerad, löpande och konstruktiv dialog som kan föra arbetet framåt. Signaler om problem och behov kan därmed fångas upp från olika aktörer och åtgärder kan snabbare sättas in i form av t.ex. framtagande av typologier, trender och vägledning.

Genom dialogen kan även en bättre förståelse skapas för de olika aktörernas uppgifter inom systemet och områden som behöver ses över kan lättare identifieras. Samverkan med forsknings- och universitetsvärlden är också en viktig aspekt i det här sammanhanget för att tillföra ny kunskap.

Kunskapsgenerator

Åtgärder för att motverka bristen på kunskap har identifierats som ett prioriterat område, vilket skulle kunna åtgärdas genom studier. I dag finns dock ingen organiserad funktion som löpande tillgodoser de kunskapsbehov som finns på området eller som genom ett samlat grepp kan ta om hand de studier som görs. Enkelt uttryckt finns ett behov av en central kunskapsgenerator

Regeringen anser att det nya samordningsorganet bör tilldelas uppgiften som central kunskapsgenerator. Fördelen med detta är att organet har helt andra möjligheter att hålla sig uppdaterad på området i sin helhet än vad enskilda aktörer har möjlighet till. Det nya samordningsorganet kan dels i större utsträckning anta ett helikopterperspektiv och kontinuerligt bedriva omvärldsbevakning, dels ta vara på den kunskap som kommer genom det kontaktnät som samverkan medför. Det är inte realistiskt att tro att sådana synergieffekter fullt ut kan erhållas utan någon form av organiserad samverkan.

En minst lika viktig funktion är emellertid att se till att den kunskap som inhämtats förmedlas på ett sätt som innebär att hela systemet har möjlighet att ta del av den. Detta kan exempelvis ske genom en webbplats och genom att organisera samverkansmöten och utbildningar. Det bör även ingå i organets uppgifter att organisera och delta i workshops på området och att bevaka de aktiviteter som sker, såväl nationellt som internationellt.

Förstärkt fokus på finansiering av terrorism

Rapport 2014 belyser det faktum att finansiering av terrorism hittills inte fått en tillräckligt framträdande roll inom ramen för den befintliga regimen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta kan delvis förklaras av att företeelsen tar sig mera subtila och svårupptäckta uttryck men också av att det finns kunskapsbrister. Medvetenheten om finansiering av terrorism är därför otillräcklig såväl hos myndigheter som hos verksamhetsutövare, vilket gör att det blir en större utmaning att aktivt arbeta med frågorna.

Enligt regeringens mening utgör detta en betydande utmaning i utformandet av en effektiv regim för bekämpning av finansiering av terrorism. Med tanke på komplexiteten och de utmaningar som finns bör därför en bred och väl avvägd ansats anslås där en utgångspunkt bör vara att främja förståelsen och kunskapsläget. Med hänsyn till detta framstår det som lämpligt att åtgärder för att förstärka fokus på bekämpning av finans-

6.3 Kunskapsfrämjande insatser

Vikten av kunskap om penningtvätt och finansiering av terrorism och dess avgörande betydelse för att på bästa sätt kunna utforma en effektiv och ändamålsenlig regim har understrukits i ett flertal avsnitt i strategin. Det har slagits fast att kunskapen måste dels öka och fördjupas, dels förmedlas och spridas på ett bättre och mer effektivt sätt – kort sagt kunskap är ett prioriterat område för regeringen.

Vad gäller penningtvättsområdet anser regeringen att det finns behov av studier som på ett övergripande plan syftar till att kartlägga området penningtvätt. Det finns ett behov av att närmare analysera hur penningtvätt faktiskt går till i Sverige samt mer ingående undersöka vilka sektorer som berörs och i vilken omfattning detta sker. En viktig dimension, som måste beaktas i detta arbete, är penningtvättens nära koppling till organiserad brottslighet och kriminella marknader. Även kopplingen till finansiering av terrorism bör studeras närmare liksom den internationella dimensionen.

Vad gäller finansiering av terrorism finns ett mer grundläggande behov av att medvetandegöra problematiken för att kunna möjliggöra en mera effektiv bekämpning. Studier bör inriktas på att analysera vad företeelsen är och vilka tecken och indikatorer som finns på att finansiering av terrorism äger rum i syfte att utbilda verksamhetsutövare och myndigheter.

6.4 Speciella fokusområden

I de båda riskbedömningsrapporterna (rapport 2013 och rapport 2014) har ett antal områden specifikt identifierats som områden för vilka bedömningen är att någon form av åtgärder krävs. Det som är gemensamt för dessa områden är också att det rör sig om företeelser där kunskapsbildningen om de risker som finns inte är fullständig, t.ex. som en följd av att det rör sig om relativt nya eller tekniskt komplexa fenomen. En annan gemensam nämnare för dessa områden är kopplingen till grov organiserad brottslighet och systemhotande aktiviteter.

Regeringen ser allvarligt på det faktum att det finns indikationer på att vissa områden och sektorer strategiskt utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det finns därför skäl att fördjupa kunskapsbildningen inom dessa områden. Målet för ett sådant ökat fokus bör vara att dels kartlägga hur och i vilken omfattning dessa områden utnyttjas, dels på grundval av denna kunskap ta fram specifika handlingsplaner och strategier för hur de berörda myndigheterna och verksamhetsutövarna bäst kan omhänderta och motverka dessa risker. Nära samverkan och utbyte mellan berörda myndigheter bör dessutom etableras beträffande dessa områden för att säkerställa en så fokuserad, enhetlig och effektiv regim som möjligt.

För att på lång sikt säkerställa att ett sådant förhållningssätt finns integrerat som en naturlig del i regimen anser regeringen att det bör falla på det nya samordningsorganet att initiera fokuserade projekt eller driva projekt efter förslag från de involverade myndigheterna och aktörerna. Organet bör därför bl.a. ha till uppgift att bedriva omvärldsanalys och sondering av situationen i Sverige. Det bör kommunicera med berörda myndigheter och verksamhetsutövare för att löpande antingen identifiera behov av nya fokusområden eller behov av att fördjupa eller utvärdera befintliga.

Mot bakgrund av resultaten av riskbedömningsrapporterna finns det emellertid tre områden som regeringen anser bör lyftas fram särskilt som fokusområden redan i denna skrivelse. Dessa är alternativ penninghantering, kontanta medel som förs över Sveriges gräns och insamlingsverksamhet för vidarebefordran till utlandet.

6.4.1 Fokusområde 1: Alternativ penninghantering

I sammanhanget av penningtvätt och finansiering av terrorism är det naturligt att aktiviteter som har direkt koppling till hantering av ekonomiska medel blir intressanta och attraktiva att utnyttja. Särskilt tilltalande för personer som ägnar sig åt penningtvätt och finansiering av terrorism är de aktiviteter som innebär att sändare och mottagare av pengar har möjlighet att vara helt anonyma eller åtminstone kan distansera sig från transaktionerna som genomförs. I detta perspektiv är inte bankernas penninghantering av största intresse då det förekommer en förhållandevis god kontroll av de transaktioner som genomförs inom banksystemet. Fokus kan i stället riktas mot den penninghantering som sker utanför bankväsendet och som i flera fall kan ske helt anonymt. Detta är också något som lyfts fram i de båda riskbedömningsrapporterna som betydande risker.

Denna penninghantering tar sig en rad olika former som grovt kan delas in i å ena sidan betalningsförmedlare och betalningssystem och å andra sidan betalningsmetoder. Dessa innefattar i sig flera olika former av penninghantering. Som exempel på det förra kan anges användandet av betaltjänster och växlingskontor för kriminella syften och på det senare elektroniska pengar, virtuella valutor och mobila betalningar. Ett gemensamt drag hos dessa former är att de, åtminstone i något skede, sker på ett sådant sätt att transaktionerna är svåra att spåra och därför erbjuder ett viss mått av anonymitet. En sådan hantering är intressant i sammanhanget av penningtvätt och finansiering av terrorism och det finns ett behov av ett gemensamt begrepp för denna hantering. Regeringen anser att begreppet alternativ penninghantering utgör ett sådant adekvat begrepp. Detta innefattar de i dag kända tillvägagångssätten och har även förutsättningar att kunna omfatta de nya sätt att förflytta pengar på ett mer eller mindre anonymt sätt som kan förväntas utvecklas framöver.

Utvecklingen på detta område innebär såväl att nya sätt att överföra pengar inrättas som att de redan befintliga sätten blir mer avancerade. För att kunna bemöta de risker som denna alternativa penninghantering innebär gällande penningtvätt och finansiering av terrorism måste kun-

skapen ökas för att kunna identifiera, förstå och hantera de risker som området utgör. Vidare behöver tillsynen, analysen och brottsbekämpningen, i enlighet med kända och befarade risker, utformas på ett så effektivt sätt som möjligt.

Ett helhetsgrepp behöver tas för att öka kunskapen om hur risker kopplade till den här typen av produkter, tjänster och metoder ska minimeras. Erfarenheter från olika områden bör användas för att utforma en effektiv regimen.

6.4.2 Fokusområde 2: Kontanta medel som förs över Sveriges gräns

I rapport 2014 karaktäriseras kontanthantering över gränserna som en sårbarhet med hög risk. Det konstateras att det har framgått att Sverige gör lite för att kontrollera och begränsa transporter av kontanter in i och ut ur Sverige samt att Fatf har påpekat att kurirer och bulksmuggling fortsätter att vara allvarliga problem inom penningtvättsområdet. Slutsatsen är att detta möjliggör att brottsvinster genererade i Sverige tvättas utomlands och att brottsvinster på motsvarande sätt förs in i Sverige för att tvättas. I rapport 2014 slås på motsvarande sätt fast att gränsöverskridande transporter av kontanter är en central del av vissa upplägg gällande finansiering av terrorism samt att Tullverket har begränsade möjligheter att upptäcka och hindra dessa transporter.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det finns anledning att närmare analysera frågan om kontanter som förs över Sveriges gräns. Frågan har flera aspekter som behöver tas hänsyn till när åtgärder övervägs. Exempelvis bör en första infallsvinkel vara att bedöma om det mot bakgrund av de identifierade riskerna och problemen som råder i dag finns ett behov av restriktioner eller andra åtgärder på området. Berörda myndigheters befintliga möjligheter och rutiner för att kunna upptäcka och hindra upplägg bör analyseras och kartläggas. Syftet bör vara att bedöma vilka åtgärder som på ett effektivt sätt kan möta upp mot behoven samt åtgärda identifierade problem. Vidare bör de konsekvenser som eventuella åtgärder får på legala penningtransporter analyseras liksom krav EU-rätten ställer på Sverige i detta sammanhang. Redan på detta stadium kan konstateras att en sådan översyn sannolikt kommer att innebära förhållandevis komplicerade och svårbedömda avvägningar mellan olika åtgärder. Regeringen menar därför att frågan behöver övervägas noggrant för att eventuella åtgärder inte ska bli kontraproduktiva.

6.4.3 Fokusområde 3: Insamlingsverksamhet för vidarebefordran till utlandet

I rapport 2014 lyfts insamlingsverksamhet fram som ett högriskområde där någon form av åtgärder är tydligt motiverade. Det finns enligt rapporten tre olika varianter av problematiken med finansiering av terrorism kopplad till insamlingsverksamhet i Sverige. Den första varianten innebär att både givarna och insamlarna förstår och medvetet

donerar pengar till att stödja terrorism. Den andra varianten innebär att insamlaren avser att stödja terrorism men missleder givarna genom att uppge ett falskt syfte för insamlingen (här förstår givaren inte att medlen går till att stödja terrorism). Den tredje varianten innebär att mottagare i utlandet (av insamlade medel i Sverige) avser att stödja terrorism men missleder insamlarna i Sverige (här förstår då varken givare eller insamlare att medlen går till att stödja terrorism). De tre olika varianterna pekar på komplexiteten kring problematiken och understryker behovet av att ha kunskap om insamlingsverksamhet och medvetenhet om de risker och sårbarheter som är kopplade till och förknippade med den.

Detta är också utgångspunkten i Fatf-rekommendationen (nr 8) som avser s.k. non-profit organisations (NPO's). Fatf pekar ut NPO's som särskilt sårbara bl.a. eftersom de åtnjuter allmänhetens tillit, ofta är kontantintensiva och verkar gränsöverskridande. Precis som rapport 2014 påpekar är dessa verksamheter därtill ofta omgivna av en begränsad tillsyn eller kontroll i form av registrering, registerhållning eller rapportering. Dessa omständigheter kan utnyttjas av terroristorganisationer.

Länder ska därför enligt rekommendationen vidta ett spektrum av åtgärder som syftar till att motverka att insamlingsverksamheter utnyttjas såsom t.ex. att kartlägga den inhemska insamlingssektorn (avseende aktiviteter, omfattning och andra karaktärsdrag). En effektiv ansats involverar typiskt sett fyra olika element: uppsökande verksamhet, översyn, effektiv kartläggning och informationsinsamling och internationellt samarbete.

Mot bakgrund av att insamlingsverksamhet identifierats som ett hög-riskområde och att det förebyggande arbetet i dag utgörs av uppsökande verksamhet i form av nyhetsbrev och allmän information anser regeringen att ytterligare åtgärder bör vidtas för att hantera befintliga risker. Sådana åtgärder bör anta ett brett angreppssätt som tar fasta på ett riskbaserat förhållningssätt med riktade insatser enligt de internationella standarderna. Där bör kunskapshöjande insatser ingå för att höja medvetenheten om de risker som insamlingsverksamhet är exponerad för och hur dessa bäst motverkas. Det är angeläget att åtgärderna utformas i samråd med ideella organisationer.

6.5 Anpassning av den nya polisorganisationen till internationella standarder

En effektiv och ändamålsenlig hantering av information och statistik är centralt för upprätthållandet av en effektiv regim för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. En central aktör i en sådan regim är systemets finansunderrättelsecentrum, i Sverige Finanspolisen. Som framgått av tidigare avsnitt föreligger vissa brister i Finanspolisens verksamhet, bl.a. vad gäller personalresurser och verksamhetsstöd. För närvarande pågår en intern resursförstärkning av Finanspolisen, i såväl personellt avseende som beträffande dess verksamhetsstöd.

Inom ramen för det omfattande arbetet med ombildningen av polisen pågår också ett arbete med att anpassa hela polisorganisationens verk-

samhetsstöd. Åtgärder beträffande Finanspolisens resurser och verksamhetsstöd måste ses i ljuset av detta.

Regeringen kommer att följa utvecklingen av polisens verksamhet i den nya organisationen och hur den uppfyller de krav och mål som följer av internationella standarder beträffande bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

6.6 Regleringsåtgärder

6.6.1 Revidering av lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

I syfte att säkerställa en effektiv reglering har en kartläggning gjorts av vilka anpassningar som behöver göras i lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) med anledning av de reviderade Fatf-rekommendationerna. Denna kartläggning har också gjorts mot bakgrund av de förhandlingar som pågår på EU-nivå beträffande Europaparlamentets och rådets förslag till direktiv om förhindrande av att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (fjärde penningtvättsdirektivet).

Inom Regeringskansliet pågår ett arbete med att ta fram förslag till ändringar i penningtvättslagen. Ändringarna syftar dels till att uppfylla de svenska åtagandena gentemot de reviderade internationella Fatf-standarderna, dels till att stärka och göra regimen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism mera effektiv och ändamålsenlig. Åtgärder vidtas bl.a. mot bakgrund av vad den nationella riskbedömningen identifierat som brister och problem.

Ändringarna i penningtvättslagen avses träda i kraft den 1 maj 2015.

6.6.2 Straffbar penningtvätt

Den 1 juli 2014 träder en ny lag om straff för penningtvättsbrott i kraft. Genom den nya lagen förändras och utvidgas straffansvaret för penningtvätt i flera avseenden. Brotten penninghäleri och penninghäleriförseelse i brottsbalken upphävs och ersätts i den nya lagen av penningtvättsbrott och penningtvättsförseelse. Straffansvaret kommer bl.a. att omfatta även den som tvättar vinster från egen brottslighet (självtvätt), liksom den som i näringsverksamhet eller liknande medverkar till åtgärder som skäligen kan antas vara vidtagna i penningtvättssyfte (näringspenningtvätt). Straffansvar införs också för försök, förberedelse och stämpling till brott som inte är ringa.

Det anges uttryckligen att även brott som begåtts utomlands och som motsvarar ett svenskt brott kan utgöra förbrott till penningtvättsbrott. Vidare breddas kopplingen till förbrottet genom att det anges att egendomen ska härröra från brott eller brottslig verksamhet.

För att på ett effektivt sätt komma åt egendom som varit föremål för penningtvätt införs i den nya lagen särskilda bestämmelser om förverkande. Genom bestämmelserna blir det möjligt att förverka egendom som varit föremål för penningtvättsbrott hos den som är gärningsman eller har medverkat till brottet, även om egendomen inte tillhörde honom eller henne. Även utbyte av, kostnadsersättning för och hjälpmedel vid brott enligt lagen ska kunna förverkas.

Vid näringspenningtvätt införs i stället för förverkande en möjlighet att ta egendomen i förvar med stöd av lagen om visst stöldgods m.m.

Dispositionsförbud och penningbeslag

För att förhindra att egendom som misstänks vara föremål för penningtvätt eller avsedd för finansiering av terrorism försvinner utom räckhåll för de brottsbekämpande myndigheterna införs det en möjlighet att tillfälligt (under högst två arbetsdagar) belägga sådan egendom som finns hos en verksamhetsutövare med ett dispositionsförbud. Beslutet innebär att egendomen inte får flyttas eller disponeras på annat sätt under den tid det gäller. Beslut om *dispositionsförbud* kan fattas redan innan en förundersökning inletts. Åtgärden ska knytas till en viss typ av egendom som misstänks vara föremål för penningtvätt eller avsedd för finansiering av terrorism. Beslut om dispositionsförbud fattas av Finanspolisen. Om förutsättningarna är uppfyllda får ett sådant beslut fattas även på begäran av en utländsk finansunderrättelseenhet.

Det införs också en möjlighet att ta egendom i form av pengar, fordran eller annan rättighet som skäligen kan antas vara föremål för penningtvätt eller avsedd för finansiering av terrorism i penningbeslag. Beslut om penningbeslag fattas av åklagaren.

Regeringen kommer att följa upp den nationella strategin för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Regeringen kommer att avseende vissa åtgärder som föreslås i strategin komplettera strategin med regeringsuppdrag till berörda myndigheter. Eftersom förutsättningarna i omvärlden ständigt förändras bör även regimen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism löpande anpassas och finjusteras. Strategin bör mot bakgrund av det ses som ett dynamiskt och levande dokument som kan komma att bli föremål för uppdateringar.

Myndigheterna förutsätts rapportera till regeringen om relevanta åtgärder och följa upp dessa åtgärder löpande i den sedvanliga återrapporteringen genom årsredovisningar, redovisningar av uppdrag, rapporter och på annat sätt. Även andra metoder för uppföljning och utvärdering kan tillämpas när så är lämpligt. Resultat och framsteg bedöms mot de målsättningar som framgår av strategin.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 juni 2014

Närvarande: Statsministern Reinfeldt, ordförande, och statsråden Björklund, Ask, Erlandsson, Hägglund, Borg, Billström, Adelson Liljeroth, Norman, Attefall, Engström, Kristersson, Ullenhag, Hatt, Löf, Enström, Arnholm

Föredragande: statsrådet Norman

Regeringen beslutar skrivelse 2013/14:245 En nationell strategi för en effektiv regim för bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism