



Penningtvätt

*Rapportering och hantering av
misstänkta transaktioner*

Penningtvätt

Rapportering och hantering av
misstänkta transaktioner

Rapport 2011:4

Brå – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott

Brottsförebyggande rådet (Brå) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos
Fritzes Kundservice, 106 47 Stockholm
Telefon 08-598 191 90, fax 08-598 191 91, e-post order.fritzes@nj.se

Produktion:

Brottsförebyggande rådet, Information och förlag,

Box 1386, 111 93 Stockholm

Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75, e-post info@bra.se

Brå på Internet: www.bra.se

Författare: Daniel Vesterhav, Lars Korsell, Anders Stenström och Johanna Skinnari

Omslagsbilder: Synnöve Özer Engström

Layout och omslag: Anna Björnström

Tryck: Edita Norstedts Västerås 2011

© Brottsförebyggande rådet 2011

ISSN 1100-6676

ISBN 978-91-86027-67-4

URN: NBN: SE: BRA-429

Innehåll

Förord.....	9
Sammanfattning.....	11
Inledning	15
Syfte och frågeställningar	16
Rapportens disposition.....	17
Metod	18
Intervjustudie	18
Registerkörningar.....	18
Misstankeregistret	19
Skatterregistret	19
Jämförelsegrupp	19
”Ekobrottsprofiler”	19
Aktstudie.....	20
Fokusgruppsseminarium	20
Vad är penningtvätt?	21
Finns inget brott som heter penningtvätt i Sverige	22
Vilka brottstyper kan generera penningtvätt?	26
Penningtvättsmetoder.....	27
Vem klarar av att tvätta pengar?	30
Åtgärder mot penningtvätt från ett selektionsperspektiv	31
RESULTAT	35
Rapporteringsskyldiga verksamhetsutövare.....	36
Lagstiftningen påverkar inflödet	36
Vilka faktorer hos de rapporteringsskyldiga förklarar vad som anmäls?	37
Yttre tryck	45
Transaktionernas karaktär bestämmer vad som rapporteras ...	47

Finanspolisen	56
Finanspolisens organisation.....	56
På vilket sätt påverkar regleringar vilken brottslighet	
Finanspolisen fångar upp?.....	59
Transaktioner och personer viktiga ingångsdata för	
Finanspolisen	60
Omgivningens prioriteringar och resursbrist styr	
Finanspolisen	62
Vilka faktorer hos Finanspolisen förklarar vilka ärenden	
de väljer att arbeta med?	68
Spåren från brottsuppläggen förklarar vad som upptäcks	70
Mottagande myndigheter	75
Finanspolisens underrättelseuppslag.....	75
Skatteverkets skattebrottsenheter	77
Ekobrottsmyndigheten	80
Polisens kriminalunderrättelsetjänst	83
Säkerhetspolisen.....	84
Tullverket.....	84
RUC, NUC och aktionsgrupper	85
Överväganden och förslag.....	86
Se penningtvätt som penningförflyttning	86
Rapporteringsskyldiga verksamhetsutövare.....	88
Finanspolisen	90
Referenser	97

Förord

En historia med tveksam sanningshalt är att begreppet penningtvätt har sitt ursprung i mellankrigstidens USA. Maffian skulle ha förvärvat en rad tvättinrättningar – tvättomater – för att blanda upp dagskassorna med mynt och sedlar från narkotikaförsäljning, illegala spel och annan brottslighet som generar mycket kontanter. Om denna historia är sann eller inte må vara höljt i dunkel, men på detta och liknande sätt kan brottsvinster förvandlas till legitima rörelseinkomster. Utan höjda ögonbryn sätts dagskassor in på konto, beskattas och investeras i den legala ekonomin.

Penningtvätt är ett bevis på att de som bryter mot samhällets regler och begår brott helst vill att samma samhälle ska förvalta deras kriminella kapital. Paradoxalt nog är gärningspersonerna anhängare till fungerande finansiella system med tillhörande lagstiftning samt myndigheter som garanterar att investeringarna är tryggade.

Samhällets motdrag är att försvåra penningtvätt och hålla rent i de finansiella systemen. Eftersom kriminella aktörer är beroende av att exponera sina inkomster i den legala ekonomin kan också de finansiella systemen användas för att förebygga penningtvätt.

Den kanske viktigaste metoden mot penningtvätt är att banker, växlingskontor och en rad andra verksamhetsutövare är skyldiga att rapportera misstänka transaktioner. I Sverige är det Finanspolisen som tar emot rapporterna. Med hjälp av denna underrättelseinformation och andra källor kan Finanspolisen sedan identifiera tecken på penningtvätt och underliggande brott. När Finanspolisen anser sig ha tillräckligt på fötterna kontaktas polismyndigheter, Tullverket, Skatteverket eller Ekobrottsmyndigheten. På det sättet kan en banktjänstemans iakttagelser i förlängningen bli inledningen till en förundersökning och i slutändan en fällande dom.

Den här rapporten har verksamhetsutövarnas rapportering till Finanspolisen i centrum. Vilken kriminalitet via finansiella transaktioner upptäcker verksamhetsutövarna och vad beror det på? Hur hanterar Finanspolisen deras rapporter? Vilka rapporter undersöker Finanspolisen närmare och vad beror det på? Vad hän-

der sedan med de underrättelser Finanspolisen delger andra myndigheter?

Rapporten ingår i forskningsprogrammet *Tillgångsriktad brottsbekämpning* och är skriven av enhetsrådet Daniel Vesterhav, projektledare, jur. dr Lars Korsell, utredaren Anders Stenström och enhetsrådet Johanna Skinnari. Utredaren Johanna Hagstedt har bistått med ett förarbete inför registerkörningarna och vissa intervjuer och transkriberingar. Projektplanen är framtagen av utredaren Filip Nilsson.

Brå vill tacka alla personer som tog sig tid till att bli intervjuade i projektet. Vi vill även rikta ett varmt tack till följande seminariedeltagare som diskuterat centrala resultat och kommit med värdefulla synpunkter: chefsåklagare Kent Madstedt, Ekobrottsmyndigheten, enhetschef/åklagare Hans Ihrman, Brottsutbytesenheten, Ekobrottsmyndigheten, kammaråklagare Roger Waldenström, Åklagarmyndigheten, sakkunnig Lotta Rytter Dufwa, Tullverket, jurist Anna Carlberg, Finansinspektionen, jurist Cecilia Ekenbäck, Finansinspektionen, områdesansvarig Anette Bergvall, Skatteverket, AML officer Björn Spångberg, Skandinaviska Enskilda Banken, AML officer Carina Byström, Skandinaviska Enskilda Banken och AML Legal Adviser Lennart Kvist, Swedbank samt personal från Finanspolisen.

Vetenskapliga granskare har varit Michael Levi, professor i kriminologi vid Cardiff University och Helen Örnemark Hansen, docent i straffrätt vid Lunds universitet. Tack också till docent Magnus Hörnqvist vid Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet för synpunkter.

Omslagsbilden föreställer Valutatvätten i Hägersten. Tvättinrättningen ligger på Valutavägen, därav namnet, som följaktligen inte har någonting att göra med penningtvätt.

Brå tackar ägarna för att vi fick använda deras skyltning som omslagsbild.

Stockholm i april 2011

Jan Andersson
Generaldirektör

Lars Korsell
Enhetschef

Sammanfattning

Misstänkta transaktioner rapporteras

I Sverige är knappt 14 500 banker, växlingskontor, auktionshus, bilhandlare och en rad andra verksamhetsutövare enligt lag skyldiga att på olika sätt *vidta åtgärder för att förhindra att den egna verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism*. En viktig del av denna skyldighet är att till Finanspolisen rapportera transaktioner som misstänks utgöra ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Varje år kommer omkring 10 000 penningtvättsrapporter in till Finanspolisen från verksamhetsutövare runt om i landet, främst från storstadsområdena. Alla dessa rapporter registreras i Finanspolisens penningtvättsregister. Vissa rapporter undersöks mer noggrant än andra och kan leda till att Finanspolisen upprättar underrättelseuppslag som skickas till relevanta myndigheter, till exempel Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten och olika delar inom Polisen. Dessa underrättelseuppslag i kombination med annan information kan i förlängningen resultera i att de mottagande myndigheterna inleder skatterevisorer, utredningar eller förundersökningar.

Dessutom kan myndigheterna på eget initiativ höra av sig till Finanspolisen och fråga om en viss person eller ett företag förekommer i penningtvättsregistret. I dessa fall används penningtvättsregistret mer som en sökbar databas i pågående ärenden än för att upptäcka nya fall.

Rapporteringsystemet och penningtvättsregistret är inriktat på transaktioner i den legala ekonomin. Det är också sådana transaktioner som gärningspersoner har svårt att undvika om de ska ha någon glädje av sina kriminella och svarta pengar. Särskilt gäller det lite större summor. Verksamhetsutövarnas rapportering kan därför liknas vid ett fönster mot kriminell och svart ekonomi. Följaktligen är verksamhetsutövarnas rapportering och Finanspolisens penningtvättsregister en viktig underrättelsekälla för att komma brottslighet på spåren. Traditionella underrättelsekällor har nämligen fokus på brotten och gärningspersonerna medan penning-

tvättsbekämpningen tar sikte på de ekonomiska aspekterna kring brottsligheten, inte minst hanteringen av vinningen av brott. Informationen i penningtvättsregistret är därför ett värdefullt komplement i ett inledande underrättelseskede eftersom det tillför en ytterligare dimension i form av finansiell information. Det är därför angeläget att dra fördel av penningtvättsregistrets fulla potential.

Penningtvätt, vad är det?

Redan ordet penningtvätt för tanken till att tvätta svarta eller kriminella pengar vita. Genom tvätten skulle brottspengar kunna användas till konsumtion och investeringar utan att myndigheterna anar kriminalitet bakom medlen. I själva verket handlar de misstänkta transaktioner som verksamhetsutövarna upptäcker och rapporterar till Finanspolisen många gånger om det rakt motsatta, att smutsa ner vita pengar. Hur kommer det sig?

Som nyss nämnts är kontrollsystemet mot penningtvätt inriktat på transaktioner och följaktligen är banker och växlingskontor utan konkurrens de flitigast rapporterande branscherna till Finanspolisen. Vid ekonomiska brott som svartarbete i större skala måste gärningspersonerna förvandla kontobetalningar från beställare av exempelvis byggtjänster eller städuppdrag till kontanter för svarta löneutbetalningar. Dessa transaktioner är lätta att identifiera och följaktligen också att rapportera. Många andra ekonomiska brott klarar sig knappast heller utan transaktioner och kan därför också hamna i rapporterna.

Under sådana förhållanden är penningtvätt inget riktigt bra ord. Det krånglar till något som egentligen är ganska enkelt. Ett bättre begrepp är penningförflyttning, alltså förflyttning av pengar aningen i ett brottsligt syfte eller där pengarna har ett brottsligt ursprung. Penningförflyttning täcker både att tvätta och smutsa ner. Faktum är att penningtvättslagstiftningen egentligen handlar om förflyttning och inte enbart tvätt.

Spelar det någon roll vad det kallas?

Att beskriva penningtvätt som vad det är – penningförflyttning – har den fördelen att rapporteringsskyldigheten blir mer begriplig. Det gäller särskilt för de verksamhetsutövare som inte rapporterar alls, och de är många. I dagsläget finns nämligen hela branscher som inte har lämnat in en enda anmälan till Finanspolisen. Andra branscher med tydliga kopplingar till svarta eller kriminella pengar ger in orimligt få anmälningar. Avsaknaden av rapporter från vissa branscher leder sannolikt till att vissa brottstyper och kriminella entreprenörer inte fångas upp av kontrollsystemet i någon större grad. Inte minst gäller det konsumtion av kriminella och svarta pengar, vilket är viktigt eftersom åtskilliga gärningsperso-

ner varken har råd, kunskap eller behov av avancerade penningtvättsoperationer.

För att minska rapporteringssystemets blinda fläckar bör kunskapen om vad Finanspolisen behöver för information förbättras hos de lågrapporterande branscherna. Finanspolisen har dessutom goda erfarenheter av att samarbeta med branschorganisationer och att på det sättet få en bättre kontaktyta mot verksamhetsutövarna.

En angelägenhet för flera myndigheter

Att rapporterna i hög grad handlar om att smutsa ner visar också ett annat problem med nuvarande ordning. Penningtvätt förknippas med traditionella former av organiserad brottslighet som narkotika. Finanspolisen utgör också en del av Rikskriminalpolisen, en myndighet med inriktning på sådan kriminalitet och som prioriterar brottsbekämpning mot olika gäng. Finanspolisens prioriteringar är något vidare än Rikskriminalpolisens, men fokus är fortfarande i huvudsak organiserad brottslighet.

Som nämnts är rapporteringssystemet framgångsrikt med att fånga upp underrättelseinformation om väsentligt fler områden än de som prioriteras av Finanspolisen. Särskilt gäller det ekonomisk brottslighet. Samtidigt har de myndigheter som tar emot Finanspolisens underrättelseuppslag, till exempel Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, polismyndigheterna och Tullverket, egna myndighetsspecifika prioriteringar. Därför bör de mottagande myndigheterna få ett större inflytande på Finanspolisens prioriteringar och därmed i förlängningen på vilken information som skickas vidare. Det behövs en organisation som är byggd efter myndigheternas behov av underrättelseinformation och inte som i dag forma prioriteringar och informationsflöde efter den befintliga organisationen och dess resurser.

Penningtvättsregistrets potential bör följaktligen utnyttjas bättre än i dag och myndigheternas underrättelsearbete behöver effektiviseras genom att underrättelseprodukten tas fram gemensamt av myndigheterna på en och samma plats. En lösning skulle kunna vara en myndighetsgemensam finansiell underrättelsetjänst som är uppbyggd på ett liknande sätt som de regionala underrättelsecentren.

Hur har Brå kommit fram till resultat och slutsatser?

Förutom en genomgång av tidigare forskning om penningtvättsbekämpning har Brå använt sammanlagt fyra olika metoder för att samla in data till undersökningen. Den första metoden är in-

tervjuer. Totalt har 29 intervjuer genomförts. Intervjupersonerna arbetar med penningtvättsrapporter på Finanspolisen eller är verksamma på myndigheter som har någon form av kontaktyta mot Finanspolisen. Dessa intervjuer har bland annat gett en bild av hur penningtvättsanmälningarna hanteras inom Finanspolisen och hur användbara Finanspolisens underrättelseuppslag är för de mottagande myndigheterna. För att täcka de rapporteringsskyldiga verksamhetsutövarna har resultat använts från den intervjustudie som tidigare genomfördes i projektet *Tillgångsinriktad brottsbekämpning. Myndigheternas arbete med att spåra och återföra utbyte av brott* (Brå 2008:10).

Den andra metoden är registerkörningar. Samtliga personer som rapporterades in till Finanspolisen år 2006 och 2007 av rapporteringsskyldiga verksamhetsutövare har samkörts med Brå:s register över misstänkta personer och Skatteverkets skatteregister. På så sätt går det att dra slutsatser om vilken brottslighet som ligger bakom rapporterna. En jämförelsegrupp har även skapats genom att ett urval dragits från Brå:s register över misstänkta personer. Registerkörningarna visar bland annat att kontrollsystemet fångar upp en överrepresentation av personer som är misstänkta för olika typer av ekobrott. När det gäller övriga brottstyper är de penningtvättrapporterade personerna misstänkta för ungefär samma brottslighet som jämförelsegruppen från misstankeregistret. Dessa resultat tyder med andra ord på att rapporteringssystemet mot penningtvätt är mest effektivt för att fånga upp ekonomisk brottslighet.

Den tredje metoden är en genomgång av akter i penningtvättsregistret som bland annat visar att de i särklass vanligaste mottagarna av Finanspolisens underrättelseuppslag är Skattebrottsenheterna med Ekobrottsmyndigheten på andra plats. Det är myndigheter med tydlig inriktning på ekobrott.

Den fjärde metoden är två fokusgruppsseminarier med myndighetspersoner. Vid det första seminariet diskuterades undersökningens upplägg och tidigare forskning presenterades. Vid det andra seminariet presenterades och diskuterades undersökningens resultat och slutsatser.

Inledning

Enligt lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism är verksamhetsutövare i vissa branscher skyldiga att vidta åtgärder för att förhindra att den egna verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Vid sidan av ett internt kontrollsystem innebär lagstiftningen främst att banker, växlingskontor och en rad andra verksamhetsutövare ska rapportera misstänkta transaktioner till Finanspolisen.

Verksamhetsutövarnas rapporteringsskyldighet infördes i sin ursprungliga form 1994, ett år före Sveriges inträde i EU (Vesterhav 2010). Frågan om penningtvätt var emellertid inte på något sätt ny. Sedan slutet av 1980-talet har penningtvätt blivit en mer och mer prioriterad fråga på den internationella dagordningen. Fokus på penningtvätt har dessutom vidgats från en tämligen ensidig inriktning på narkotikabrott till gränsöverskridande organiserad brottslighet och terrorism (Levi 2002).

Flera olika internationella samverkansorganisationer och arbetsgrupper har bildats, till exempel Egmont Group of Financial Intelligence Units, som är en samverkansorganisation för olika länders finansiella underättelseenheter (FIU) och kanske den mest kända, Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF), en aktionsgrupp som granskar och föreslår åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Finanspolisen är Sveriges FIU.

Det internationella trycket på regleringar mot penningtvätt har ökat markant, inte minst efter terrordåden i USA den 11 september 2001. Strävan är att uppnå en internationell standard för penningtvättsbekämpning. Redan tio år innan de nyss nämnda terrordåden inträffade antog EU sitt första penningtvättsdirektiv, vilket för Sveriges del resulterade i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt. År 2001 kom ett ändringsdirektiv och år 2005 antog EU ett tredje penningtvättsdirektiv. Det medförde bland annat att lagstiftningen utvidgades till fler rapporteringsskyldiga aktörer. Vidare införlivades FATF:s rekommendationer i EG-rätten och i sin tur i viss mån i svensk lagstiftning (SOU 2007:23). Den svenska lagstiftningen bygger följaktligen helt och hållet på internationella åtaganden.

Trots omfattande internationella åtgärder bedöms penningtvätt fortfarande vara ett globalt problem, och de brottsbekämpande insatserna verkar inte ha lett till några avgörande genombrott (van Duyne m.fl. 2003). Vad kan då förklaringen vara till att insatserna inte tycks ha tillräckligt stor påverkan på brottsligheten?

Problemet verkar inte vara en bristande kunskap om vilka tekniker som de kriminella aktörerna använder för penningtvätt, tvärtom tycks kunskapsnivån vara tämligen hög (van Duyne m.fl. 2003, Reuter och Truman 2004, Schneider 2004, Syrén 2005, Örnemark Hansen 1998, Grahn m.fl. 2010). Dessutom arbetar både internationella (FATF) och nationella (FIU) organ och myndigheter kontinuerligt med att identifiera nya mönster och trender för penningtvätt (FATF 2010, RKP 2010, The State Prosecutor For Serious Economic Crime 2009, Bundeskriminalamt 2010, Økokrim 2010).

Problemet verkar snarare vara de befintliga systemens bristande förmåga att identifiera, värdera och utreda misstänkta fall av penningtvätt. Efter sin utvärdering år 2006 uttryckte också FATF oro över det svenska systemets bristande effektivitet, och kritiserade såväl de administrativa och kontrollerande insatserna som rådande lagstiftning (FATF 2006). I den offentliga debatten har Sverige emellanåt pekats ut som närmast ett ”paradis” för penningtvätt och att vi spelar i penningtvättsbekämpningens ”gårdsgårdsserie” (Wierup 2008).

Syfte och frågeställningar

Syftet med studien är att analysera den kontroll- och rättskedja som finns mot penningtvätt i Sverige för att kunna belysa vad det är för transaktioner, personer och underliggande kriminalitet dessa system fångar upp, och varför. Lika centralt är att försöka undersöka vad denna kontroll- och rättskedja *inte* fångar upp, och varför. Undersökningen är därför en selektionsstudie i betydelsen att den försöker identifiera vilka faktorer som påverkar kontrollsystemets förmåga och tillkortakommanden. Med utgångspunkt i en sådan analys ökar också förutsättningarna att förbättra effektiviteten i de befintliga systemen.

Frågeställningarna tar sikte på penningtvättsbekämpningens olika faser från de rapporteringsskyldiga verksamhetsutövarna via Finanspolisen till de utredande myndigheterna:

1. Vilken typ av transaktioner, personer och underliggande brottslighet fångas upp i penningtvättsbekämpningens olika faser och vad hittar man inte?
2. Vilka faktorer i penningtvättsbekämpningen avgör vilken brottslighet som upptäcks, rapporteras och utreds?

Rapportens disposition

Efter sammanfattning och inledning fortsätter rapporten med ett metodavsnitt. Därefter följer ett kapitel som diskuterar vad som egentligen menas med penningtvätt, vilka behov som finns för att tvätta pengar och vilka metoder som används. I det kapitlet presenteras och förklaras även centrala begrepp.

Efter detta presenteras det selektionsperspektiv som används i undersökningen. Selektionsperspektivet anläggs sedan i den följande resultatredovisningen för att visa varför vissa transaktioner fångas upp av kontrollsystemet och andra inte och varför vissa ärenden går vidare i rättskedjan medan andra skrivs av. Genomgången sker i kronologisk ordning. Första kapitlet omfattar de rapporteringsskyldiga verksamhetsutövarna. De befinner sig i första linjen och kan därmed upptäcka och rapportera misstänkt penningtvätt till Finanspolisen. Det andra kapitlet handlar om hur Finanspolisen hanterar de inkomna uppgifterna och vilka faktorer som avgör vilka rapporter de tittar närmare på. Det tredje kapitlet beskriver vad som händer hos de myndigheter som tar emot Finanspolisens underrättelseuppslag. Avslutningsvis kommer ett kapitel med överväganden och förslag baserade på undersökningens resultat.

Metod

Följande metoder har använts i undersökningen:

- intervjustudie
- registerkörningar
- aktstudier
- fokusgruppsseminarier.

Intervjustudie

För att få en bild av hur penningtvätsrapporterna hanteras inom Finanspolisen och hur användbara Finanspolisens underrättelseuppdrag är för de mottagande myndigheterna har sammanlagt 29 intervjuer genomförts. 13 av intervjuerna är med personer som arbetar med penningtvätsrapporter inom Finanspolisen. De resterande 16 intervjuerna är med myndighetspersoner som har någon form av kontaktyta mot Finanspolisen. Det rör sig om anställda vid Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, polismyndigheterna inklusive Säkerhetspolisen, Tullverket och Försäkringskassan.

Det kapitel som handlar om rapporteringsskyldiga verksamhetsutövare baseras till stor del på resultaten från den intervjustudie som genomfördes inom ramen för projektet *Tillgångsinriktad brottsbekämpning. Myndigheternas arbete med att spåra och återföra utbyte av brott* (Brå 2008:10).

Registerkörningar

I syfte att undersöka vad det är för transaktioner, personer och underliggande kriminalitet som rapporteringssystemet fångar upp har registerkörningar genomförts. Samtliga personer som rapporteringsskyldiga verksamhetsutövare rapporterade in till Finanspolisen åren 2006 och 2007 har samkörts med Brå:s register över misstänkta personer och Skatteverkets skatteregister. En jämförelsegrupp har även skapats genom att ett urval dragits från Brå:s register över misstänkta personer.

Misstankeregistret

De rapporterade personernas personnummer har samkörts med Brå:s misstankeregister. Misstankarna avser registrerade brottsmisstankar under perioden 1 januari 2003 till 31 december 2007. Syftet med avgränsningen är att fånga upp brottsmisstankar med någorlunda anknytning i tid till det tillfälle då personen rapporterades till Finanspolisen. Av de totalt 6 891 inrapporterade personerna återfanns 2 818 personer i misstankeregistret.

Misstankeregistret innehåller personer som bedömts vara skäliga misstänkta för ett eller flera brott.

Skatteregistret

Penningtvätsregistret har även samkörts mot Skatteverkets skatteregister. Registren baseras bland annat på uppgifter från åren 2006 och 2007 om taxerad inkomst, F-skatt, SNI-kod samt restförda personer. Uppgifter om maskinell nolltaxering och skönstaxering avser åren 2006–2009.

Skatteregistret är i hög grad baserat på uppgifter som någon rapporterat till Skatteverket och innehåller följaktligen endast information om kända och beskattade inkomster.

Jämförelsegrupp

För att utreda om den misstänkta brottsligheten bland personerna i penningtvätsregistret skiljer sig från misstänkta personers brottslighet i allmänhet, skapades en jämförelsegrupp genom att ett slumpmässigt urval personer som liknade de penningtvätsanmälda med avseende på ålder och kön drogs från misstankeregistret. Tidsperioden avgränsades från 1 januari 2003 till 31 december 2007.

”Ekobrottsprofiler”

Eftersom penningtvättslagstiftningen tar sikte på misstänkta transaktioner, är ett rimligt antagande att de inrapporterade personerna ägnar sig åt ekonomisk brottslighet av något slag. För att studera detta har två ekoprofiler skapats. I denna undersökning inkluderas följande brott i begreppet ekonomisk brottslighet (Brå 2008:23):

1. Brott mot alkohollagen
2. Brott mot arbetsmiljölagen
3. Brott mot borgenärer och bokföringsbrott
4. Brott mot miljöbalken
5. Förfalskningsbrott
6. Förskingring och annan trolöshet
7. Brott mot skattebrottslagen
8. Bedrägeri och annan oredlighet¹.

¹ Brottsstyperna är indelade på samma sätt som i *Kodning av brott 2010*.
www.bra.se

I den första profilen inkluderas alla de åtta brottstyper som täcks av definitionen ovan. I den andra profilen har bedrägeribrotten exkluderats, vilket motiveras av att bedrägeribrottet har en stor spännvidd och enbart delvis täcks in av begreppet ekonomisk brottslighet.

Aktstudie

För att få en fördjupad bild av vad penningtvättsrapporterna och underrättelseuppslagen innehåller har akter i penningtvättsregistret studerats. Urvalet till dokumenstudien var slumpmässigt och omfattade 150 penningtvättsrapporterade personer. Alla ärenden som i penningtvättsregistret varit kopplade till dessa personer har gått igenom. Sammanlagt handlar det om 273 ärenden, 1 953 penningtvättsrapporter och 166 underrättelseuppslag².

Fokusgruppsseminarium

Två fokusgruppsseminarier med myndighetspersoner har hållits. Vid det första seminariet diskuterades undersökningens upplägg och tidigare forskning presenterades. Vid det andra seminariet presenterades och diskuterades undersökningens resultat och slutsatser.

² Dessa begrepp kommer att förklaras i resultatredovisningen.

Vad är penningtvätt?

Trots internationella konventioner och regleringar är penningtvätt ett oklart begrepp som används flitigt i den offentliga debatten, i medierapportering och vetenskapliga texter utan någon närmare precisering. Det finns ingen vedertagen definition, och innebörden varierar beroende på i vilket sammanhang och syfte begreppet används.

Diskussionen om hur penningtvätt bör definieras har pågått i flera decennier inom forskarvärlden, och även om det naturligtvis är viktigt att ha klart för sig vad det är som studeras, mäts, förebyggs eller bekämpas finns en risk att själva utvecklingen på området fastnar i denna akademiska tvist (jfr van Duyne m.fl. 2003, Ingvaldsen och Larsson 2007).

För att kunna undersöka vad det är som det svenska kontrollsystemet fångar upp respektive inte fångar upp när det bekämpar penningtvätt finns det emellertid anledning att operationalisera begreppet.

Om vi börjar med att undersöka vad lagstiftaren och myndigheterna menar med penningtvätt är det vanligt att de använder sig av mer övergripande och generella beskrivningar, till exempel:

Penningtvätt är en process varigenom pengar och tillgångar från brottslig verksamhet tvättas rena i det finansiella systemet för att dölja den brottsliga källan.

Finansinspektionen

En sådan definition ger visserligen en fingervisning om vad penningtvätt är men samtidigt ger den gott om utrymme för tolkningar. Vad menas till exempel med ”tvättas rena” och ”dölja den brottsliga källan”? Räcker det att sätta in pengar med ett illegalt ursprung på ett bankkonto för att det ska betraktas som penningtvätt? Är konsumtion med pengar som härrör från en kriminell verksamhet penningtvätt? Är det penningtvätt om pengarnas ursprung är legalt, men de ska användas i ett illegalt syfte, till exempel att betala ut svarta löner?

Om vi vänder oss till lagen (2009:62) om åtgärder mot penning-

tvätt och finansiering av terrorism (1 kap. 5 §) definieras penningtvätt på följande sätt:

Sådana åtgärder (a) med brottsligt förvärvad egendom, som kan medföra att egendomens samband med brott döljs, att den brottslige får möjlighet att undandra sig rättsliga påföljder eller att återanskaffandet av egendomen försvåras, samt sådana åtgärder som innefattar förfogande över och förvärv, innehav eller brukande av egendomen, (b) med annan egendom än som avses i (a), om åtgärderna är ägnade att dölja att någon har berikat sig genom brottslig gärning.

Penningtvätt beskrivs här som åtgärder med pengar eller annan egendom som förvärvats genom brott om åtgärderna är ägnade att dölja att någon har berikat sig genom brottslig gärning. Penningtvätt omfattar också egendom som inte härrör från ett brottsligt ”förvärv”, som skattebrott. Under (b) talas nämligen om annan egendom än vad som förvärvats genom brott om åtgärderna är ägnade att dölja att någon har berikat sig genom brottslig gärning (Grahn m.fl. 2010). Vid skattebrott sker inget brottsligt förvärv eftersom det är underlåtenheten att redovisa som är straffbar. Det är tydligt att lagstiftaren samlar många olika förfaranden under begreppet penningtvätt, där den minsta gemensamma nämnaren är att pengar eller egendom har en koppling till brott.

Finns inget brott som heter penningtvätt i Sverige

Även om det finns en lagstiftning om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism förekommer inte något brott som heter penningtvätt. Det närmaste man kommer penningtvätt är de traditionella brotten häleri (9:6 BrB) och häleriförseelse (9:7 BrB) samt de för penningtvätt relativt nya brotten penninghäleri (9:6a BrB) och penninghäleriförseelse (9:7a BrB).

Penninghäleri handlar om personer som främjar möjligheterna för annan att tillgodogöra sig egendom från brott. Det gäller även när någon med uppsåt att dölja egendomens ursprung medverkar till att bortföra, överlåta, omsätta eller vidta annan sådan åtgärd med egendom som härrör från brottsligt förvärv. Penninghäleri tar sikte på situationer där någon annan än gärningspersonen till det underliggande brottet från vilket egendomen förvärvats eller har koppling till, medverkar till att egendomen tvättas. Att gärningspersonen själv tvättar egendom från det egna brottet – självtvätt – är inte penninghäleri. I stället ingår självtvätt som ett efterföljande moment i det underliggande brottet. Exempelvis bestraffas en

narkotikaentreprenör för narkotikabrott och inte också för penninghäleri.

Eftersom det inte finns ett penningtvättsbrott, samtidigt som häleri är inriktat på någon annan än gärningspersonen till det underliggande brottet, uppkommer frågan vad lagstiftningen om åtgärder mot penningtvätt egentligen fångar upp för gärningar? Lagstiftningens betydelse blir då att ta fram finansiell underrättelseinformation om eller bevisning för det brott som pengarna är kopplade till. Många andra länder straffbelägger dock penningtvätt specifikt och en utredning ser nu över den svenska lagstiftningen (dir. 2010:80).

För att kunna undersöka vad regleringen om penningtvätt fångar upp för typer av personer, transaktioner och brott räcker det inte att utgå från lagstiftningens breda beskrivning. För att i detalj studera de olika fenomen lagstiftaren med en samlingsbeteckning valt att kalla penningtvätt krävs andra källor än den nyss citerade paragrafen. Vi ska därför titta närmare på hur penningtvätt presenteras inom forskningen i betydelsen av att göra svarta och kriminella pengar vita.

Forskningen lyfter fram tre syften med penningtvätt.³

1. Brottsutbytet ska omvandlas till en mindre misstänkt form av tillgång.
2. Pengarnas illegala ursprung och deras ägarskap ska döljas.
3. En legitim förklaring eller källa för pengarna ska skapas.

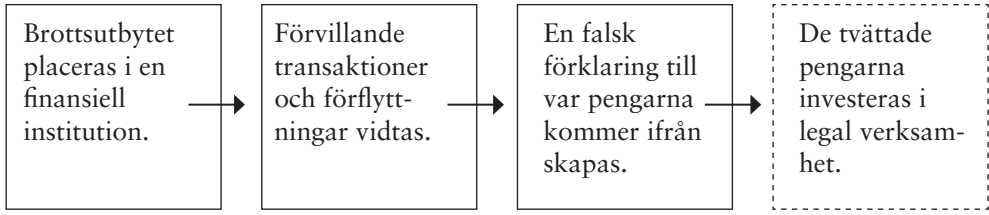
Det handlar följaktligen om att dölja pengars och annan egendoms brottsliga ursprung och skapa en fiktiv legitim källa. Även om det är syftet med en heltäckande penningtvättsprocess är det inte alltid som samtliga tre punkter behöver vara uppfyllda för att en åtgärd ska betraktas som penningtvätt. För den nyss nämnda lagtexten räcker det med det första syftet för att uppfylla kriteriet för penningtvätt. Det är dessutom sällsynt att alla tre syftena uppfylls vid ett och samma penningtvättsförfarande (Gold och Levi 1994, Schneider 2004).

Utifrån de tre syftena är det möjligt att dela in penningtvättsprocessen i olika faser. De flesta forskare använder sig vanligtvis av tre överlappande faser, men ibland tillförs även en fjärde:

1. Placering
2. Skiktning
3. Integrering
4. Återinvestering.

³ Se till exempel Gold och Levi 1994, Reuter och Truman 2004, Schneider 2004.

Figur 1. Penningtvättsfaserna.



Placering

I det första steget placeras brottsutbytet i en finansiell institution. Placeringen är det synligaste och därmed också det mest riskabla steget i penningtvättsprocessen, eftersom det i denna fas är lättast att upptäcka pengarna och koppla dem till en illegal källa, till exempel genom kundidentifiering (jfr Örnemark Hansen 1998). Placeringsfasen är den fas då brottsutbytet tränger igenom den yttre barriären och rent fysiskt träder in i den legala ekonomin. Det innebär ofta en förflyttning av sedelbuntar, inte sällan små valörer, som placeras någonstans, till exempel genom att sättas in på ett bankkonto (Gold och Levi 1994, Schneider 2004, van Duyne m.fl. 2003). Placeringen av pengarna betyder emellertid inte att de är tvättade.

Gold och Levi (1994) beskriver detta metaforiskt med att de smutsiga klädesplaggen kan sägas ha placerats i tvättmaskinen utan att tvättmedel har tillförts och utan att den har satts på. Pengarna har dock konverterats till en annan mindre misstänkt form vilket ökar möjligheterna för penningtvätt i nästa steg, det vill säga skiktningen (Gold och Levi 1994, Reuter och Truman 2004, Schneider 2004).

Skiktning

När pengarna har placerats i den legala ekonomin är det första av de tre tidigare nämnda syftena med penningtvätt uppfyllt. För att dölja deras illegala ursprung och ägarskap förutsätts att pengarna cirkuleras genom olika ekonomiska sektorer, företag, institutioner och kommersiella transaktioner (Schneider 2004). Genom dessa förflyttningar och transaktioner, som även kan ske över nationsgränserna, skapas vanligtvis spår som är svåra att följa (Gold och Levi 1994, Reuter och Truman 2004, Schneider 2004, van Duyne m.fl. 2003). I denna fas (bortsett från de tidigaste förflyttningarna och transaktionerna) är den omedelbara upptäcktsrisken betydligt lägre än vid placeringen eftersom pengarna flyttas inom den legala ekonomin som vilka legitima tillgångar som helst (Gold och Levi 1994).

Integrering

När skiktningssfasen är slutförd och pengarnas ursprung är dolt återstår att skapa en legitim förklaring eller källa till pengarna. I klartext handlar det om att få pengarna att framstå som ”vita” (van Duyne m.fl. 2003). Det sker exempelvis genom fiktiva affärsaktiviteter, något som kommer att utvecklas i avsnittet om penningtvättsmetoder. När detta steg har slutförts är pengarna integrerade i det finansiella systemet och kan användas på ett legitimt sätt. Penningtvätten är således avslutad (Gold och Levi 1994, Reuter och Truman 2004, van Duyne m.fl. 2003).

Återinvestering

En del forskare använder sig även av ett fjärde steg, återinvestering. Det innebär att de tvättade pengarna investeras i legal verksamhet. Detta steg förutsätter vanligtvis att en fullständig penningtvättsprocess har genomförts eftersom det vid stora investeringar ofta krävs att man kan påvisa varifrån pengarna kommer för att inte dra till sig myndigheternas uppmärksamhet (van Duyne m.fl. 2003).

Penningförflyttning – ett vidare begrepp

Som tydligt framgår av genomgången av penningtvättsprocessens olika faser ställs höga krav för att det ska vara tal om regelrätt penningtvätt. Det är sällan som alla faser uppfylls, och därför finns både brottsbekämpande och analytiska skäl till att inte låsa fast sig vid om en åtgärd uppfyller alla faser eller inte när man diskuterar penningtvätt (Schneider 2004).

Flera forskare lyfter också fram att begreppet penningtvätt ställer till problem genom att komplicera och dramatisera en så pass trivial handling som att dölja ett brottsutbyte (se till exempel Gold och Levi 1994, van Duyne 2003). Därför föreslår forskarna Gold och Levi (1994) i stället benämningen *penningförflyttning* som ligger närmare de aktiviteter det oftast handlar om och inte förutsätter någon avancerad process eller överensstämmelse med någon specifik penningtvättsdefinition. Fokus för brottsbekämpningen bör följaktligen vara hur brottsutbytet träder in och cirkulerar i den legala ekonomin oavsett om transaktionerna uppfyller kriterierna för penningtvätt eller inte (Schneider 2004). En sådan bred beskrivning stämmer väl överens med vad den svenska lagstiftningen menar med penningtvätt. Egentligen handlar lagstiftningen om alla typer av befattning med svarta och kriminella pengar, inte om att skapa en hållbar falsk förklaring till varifrån pengar och egendom kommer.

En fördel med att använda begreppet *penningförflyttning* är att det även omfattar andra relaterade områden som inte förutsät-

ter ett brottsligt förvärv, till exempel skattebrottslighet och terroristfinansiering. Ett exempel är så kallad *penningmaskering* (Brå 2007:18) där syftet inte alls är att förvandla pengar från illegala aktiviteter att framstå som legala utan tvärtom att maskera pengarnas mottagare. Exempel på sådana situationer är när legala pengar förs ut från ett konto för att användas till svarta löneutbetalningar (Brå 2007:18, jfr Gold och Levi 1994, jfr van Duyne och Houtzager 2005) eller när pengar från legala källor finansierar terrorism och annan politisk brottslighet (Kochan 2005, Reuter och Truman 2004).

Eftersom lagstiftning och myndigheter använder termen penningtvätt för sådana förfaranden som i grund och botten är penningförflyttning kommer också rapporten att fortsättningsvis använda begreppet penningtvätt på detta sätt. ”Riktig” penningtvätt där det skapas en falsk förklaring till pengarnas ursprung benämns *regelrätt penningtvätt*.

Vilka brottstyper kan generera penningtvätt?

Behovet av regelrätt penningtvätt hänger ihop med hur mycket pengar de kriminella aktiviteterna inbringar och vad pengarna ska användas till. För att det ska anses vara både lönsamt och nödvändigt att tvätta pengar är en rimlig utgångspunkt att den kriminella verksamheten genererar så mycket pengar eller ska användas på ett sådant sätt, att den riskerar att dra till sig myndigheternas uppmärksamhet (Brå 2007:4, jfr Reuter och Truman 2004). Uppfattningen om hur mycket det kostar att tvätta pengar varierar och anses vanligtvis ligga på mellan 4 och 30 procent av det belopp som ska tvättas (Brå 2007:4, Masciandaro 1999, Posener 2004, Reuter och Truman 2004, van Duyne m.fl. 2003).

Behovet av regelrätt penningtvätt uppkommer i princip endast när medel ska investeras i den legala ekonomin. Det finns därför knappast något behov av att tvätta pengar som används för småskalig legal konsumtion eller för att täcka olika utgifter i den kriminella verksamheten, till exempel ersättningar till medgärningspersoner. Dessa pengar stannar i stället kvar och cirkulerar i den illegala ekonomin (Brå 2007:4, Langenskiöld 2007, Reuter och Truman 2004, van Duyne m.fl. 2003).

Slutsatsen är att behovet av regelrätt penningtvätt är störst för brottstyper som kan generera stora inkomster, till exempel ekobrott (Brå 2007:4, Ingvaldsen och Larsson 2007, Naylor 2004, Reuter och Truman 2004, Örnemark Hansen 1998) samt bank- och värdetransportrån (jfr Brå 2007:4, Skinnari och Korsell 2006).

Vilket behov narkotikabrottslingar har av att tvätta pengar är en omdiskuterad fråga. En del forskare har uppfattningen att nar-

kotikabrottslighet är den brottstyp som genererar störst behov av penningtvätt (se till exempel Arlacchi 1993, Kochan 2005, Powis 1992) medan andra menar att behovet är överskattat (se till exempel Brå, 2007:4, Ingvaldsen och Larsson 2007, van Duyne 2003). En förklaring till dessa olika uppfattningar är sannolikt att forskarna utgår från olika definitioner av penningtvätt. Om även vardaglig konsumtion räknas in är närmast all pengahantering penningtvätt (se kritik i Ingvaldsen och Larsson 2007). En annan utgångspunkt är vilken del av den globala distributionskedjan för narkotika som avses. Behovet av penningtvätt är givetvis väsentligt större för internationella narkotikabaroner än för aktörer på nationella narkotikamarknader. Studier i Norge och Sverige visar att en stor del av vinsten från narkotikabrottslighet går till konsumtion och till att upprätthålla en kriminell livsstil (Brå 2007:4, Ingvaldsen och Larsson 2007). Behovet av regelrätt penningtvätt skulle därför vara begränsat.

Penningtvättsmetoder

Efter genomgången av vad som brukar räknas in i begreppet penningtvätt, vilka faser en penningtvättsprocess kan bestå av och vilka brottstyper som har behov av penningtvätt är det dags att öka förstöringsgraden något och undersöka vilka konkreta penningtvättsmetoder som används i de olika faserna. Eftersom den fjärde fasen, återinvestering, ligger utanför penningtvättsprocessen kommer den inte att behandlas här.

Metoder som används i placeringsfasen

En förutsättning för att ett brottsutbyte ska placeras i den legala ekonomin är att medlen förflyttas till det land eller den plats där de ska sättas in, till exempel på ett bankkonto. Smuggling eller transport av pengar kan därför beskrivas som ett förstadium till placering. Penningkurirer, reguljära godstransportörer, alternativa betalningsförmedlare och posten utnyttjas (Brå 2007:4, Reuter och Truman 2004). Transport av reda kontanter är ett särskilt känsligt kapitel. För att minska risken för förskingring eller stöld anlitas ofta personer som uppdragsgivaren har stort förtroende för (Brå 2007:4). Transport av pengar används inte enbart som ett förstadium till penningtvätt utan förekommer även vid kriminella affärstransaktioner, till exempel vid betalning av narkotikapartier och vid terroristfinansiering (Brå 2005:11, Brå 2007:4, Brå 2007:7, Napoleoni 2006, Reuter och Truman 2004). För att återknyta till diskussionen ovan är denna åtgärd inte att betrakta som regelrätt penningtvätt, men väl penningförflyttning.

Om brottsutbytet består av sedlar i mindre valörer, vilket inte är ovanligt om pengarna härrör från narkotikaförsäljning, brukar de

först växlas till större valörer för att minska risken att dra till sig bankens uppmärksamhet (Desroches 2005, Schneider 2004). Även växlingskontor har dock, precis som bankerna, en skyldighet att rapportera misstänkta transaktioner till Finanspolisen, och därför används ofta särskilda metoder vid växlingen. En vanlig metod är att anlita flera personer – ”smurfar” – för att sprida växlingen av pengar till flera växlingskontor (Rose 2003). Syftet är att undvika rapportering genom att endast mindre summor sätts in eller växlas åt gången (Levi 2002, Rose 2003, Schneider 2004, Örnemark Hansen 1998).

En variant är att en bulvan växlar hela summan på en gång. Vid denna metod bryr man sig inte om att växlingen drar till sig uppmärksamhet och att bulvanen kommer att få legitimera sig. Det handlar om en rekryterad person utanför det kriminella nätverket som inte har någon vetskap om var pengarna kommer ifrån (Brå 2005:11).

När pengarna har växlat till större valörer och på så sätt omvandlats till en mindre misstänkt form följer nästa steg, själva placeringen. Det sker ofta genom att pengarna sätts in på ett bankkonto. På samma sätt som vid växlingen kan smurfar eller bulvaner anlitas för att göra insättningarna (Levi 2002, Rose 2003, Schneider 2004, Örnemark Hansen 1998). Ett annat sätt är att utnyttja automatiska insättningsmaskiner eller nattinsättningsluckor (Schneider 2004).

För att dölja kopplingen mellan pengarna som sätts in på ett bankkonto och den illegala källan registreras kontot på en bulvan, inte sällan en släkting (Schneider 2004, Örnemark Hansen 1998) eller någon annan person som gärningspersonen har stort förtroende för (jfr Brå 2007:4, Brå 2007:7).

Kriminella aktörer som kontrollerar ett legalt företag kan utnyttja det för att placera brottsutbytet (Sheetz 2004, Schneider 2004, van de Bunt och van der Schoot 2003). Pengarna används exempelvis till värdehöjande renoveringar av fastigheter eller lokaler som en restaurang. Det kan också ske genom att pengarna placeras i en affärsrörelse – ofta i en kontantbransch – för att i en kommande penningtvättsfas blandas upp med företagets kassamedel och redovisas som vinst (Naylor 1999, van de Bunt och van der Schoot 2003).

Placeringen kan också bestå av anskaffning av fordon eller investeringar i fastigheter och värdeföremål. Fordon och fastigheter registreras på gärningspersonen själv eller en bulvan (Schneider 2004, Brå 2007:4, Brå 2007:7). Om egendomen inte sedan säljs vidare eller löses in på något sätt är det emellertid inte fråga om regelrätt penningtvätt.

Investeringar i värdeföremål som ett led i penningtvätt kan till exempel handla om ädla metaller och stenar. Guld och ädelstenar är lätta att dölja och transportera och är gångbar valuta över hela

världen. Det innebär att de i princip kan omvandlas till pengar var som helst (Junninen 2006, Kochan 2005, Sheetz 2004, Schneider, 2004).

Metoder som används i skiktningssfasen

När pengarna har placerats i den legala ekonomin tar skiktningssfasen vid. Tillvägagångssätten vid skiktningen varierar, men grundförfarandet är att pengarna flyttas mellan olika bankkonton, både inom och utom ursprungslandet. Det sker genom elektroniska överföringar (Kochan 2005, Schneider 2004, Örnemark Hansen 1998) eller genom att pengarna tas ut och sedan sätts in igen på ett annat bankkonto (Schneider 2004). Skälet till att kontanter tas ut från ett bankkonto och sätts in på ett annat är att bryta kedjan av elektroniska spår, vilket är en del av skiktningen (Brå 2005:11).

Även andra typer av förvillande transaktioner kan ingå i skiktningssprocessen, till exempel handel med värdepapper eller att en försäkring med en engångsavgift tecknas för att en tid senare lösas in (Reuter och Truman 2004, Schneider 2004).

De placerade pengarna kan även tas ut i form av postväxlar eller checkar, vilket ofta är brukligt vid köp av fastigheter eller fordon. Det är inte ovanligt att kriminella aktörer delfinansierar investeringar med banklån och i stället använder brottsutbytesspengarna till löpande renoveringar (Schneider 2004). Syftet med att ta lån är att uppträda som andra investerare och undvika misstänkta transaktioner. För kriminella aktörer minskar också förlusten vid myndigheters eventuella förverkande av egendomen om den utgör säkerhet för in-teckningslån (Schneider 2004, jfr Brå 2007:7).

Metoder som används i integreringsfasen

Kriminella aktörer använder en rad olika metoder för att skapa en legitim förklaring eller källa till pengarna. Graden av komplexitet varierar kraftigt. En av de enklare metoderna är att växla pengar mot spelmarker på ett kasino. Efter en tid växlas markerna tillbaka mot pengar för att ge sken av att det handlar om spelvinster (Dutton 1996, Levi 2002, Schneider 2004, Reuter och Truman 2004). En närbesläktad metod är att köpa vinstkuponger från någon som vunnit på trav eller lotto och inkassera vinsten (Reuter och Truman 2004, Schneider 2004, Brå 2007:4). En metod som kriminella affärsidkare och fastighetsägare använder är att redovisa fiktiva dagskassor eller hyresintäkter genom insättningar på konto (Schneider 2004).

En annan integreringsmetod är handel med fastigheter (jfr van Duynen m.fl. 2003). I dess enklaste form används brottsutbytet till renovering av en lägenhet eller fastighet som sedan säljs till en högre köpeskilling än den ursprungliga (Schneider 2004). Fastighe-

ten kan dessutom på papperet vara köpt till underpris genom att mellanskillnaden betalades under bordet, vilket leder till en högre redovisad vinst vid en kommande försäljning (Schneider 2004). Om renoveringen sker genom svartarbete betalas den dessutom kontant. Det förekommer också att försäljningen av objektet iscensätts och att ”köparen” är en bulvan, medan penningtvättaren är den egentlige ägaren (Schneider 2004). De beskrivna uppläggen med fastighetshandel används på liknande sätt vid bilaffärer (Schneider 2004).

Vem klarar av att tvätta pengar?

För att genomföra avancerade ekonomiska transaktioner förutsätts god kunskap om de finansiella systemen. Alla kriminella aktörer besitter inte denna kompetens, och det kan vara en tänkbar förklaring till den stora variationen av penningtvättsmetoder. En grundregel är att kriminella aktörer tvättar pengar i ett sammanhang som de känner igen och är väl förtrodda med (Ingvaldsen och Larsson 2007). Det avspeglar sig i att de mest avancerade penningtvättsmetoderna som inbegriper en rad olika komplicerade transaktioner i de finansiella systemen ofta har koppling till ekonomisk brottslighet. Aktörerna har den kunskap som krävs för att tvätta pengar med ett komplext tillvägagångssätt. (Ingvaldsen och Larsson 2007, Reuter och Truman 2004, Levi 2002, Brå 2007:4). Penningtvätt inom narkotikabrottsligheten karaktäriseras i stället av relativt enkla upplägg som att exempelvis ta ett lån för att kunna förklara de kontanter som man bär på sig för tillfället (Brå 2007:4, Levi 2002).

Bristen på kunskap gör att kriminella aktörer ibland söker kontakt med personer som erbjuder penningtvätt. Det innebär dock kostnader och risker eftersom ytterligare en person involveras (Reuter och Truman 2004). Det är vanligare att den kriminelle aktören själv ombesörjer penningtvätten, så kallad självtvätt. (Reuter och Truman 2004, Schneider 2004). Enligt svensk rätt bestraffas inte det vanligaste penningtvättsförfarandet självtvätt utan endast det underliggande brottet, som tidigare nämnts.

I de få fall där den kriminelle aktören får professionell hjälp, antingen genom rådgivning eller genom praktisk penningtvätt, är det vanligast att stödet kommer från någon i den kriminelle aktörens sociala nätverk (Reuter och Truman 2004).

Även om många kriminella aktörer ombesörjer penningtvätten själva, låt vara med hjälp av rekryterade bulvaner, är det i princip oundvikligt att inte komma i kontakt med professionella aktörer under penningtvättsprocessen. Dessa kan till exempel vara jurister, revisorer, banktjänstemän, växlingskontorspersonal, bilförsäljare eller fastighetsmäklare. Många gånger är dessa personer ovetande om att penningtvätt pågår, även om misstanke kan uppstå. Men

det kan också förekomma att de medvetet blundar för de suspekta omständigheterna (Schneider 2004, van der Bunt och van der Schoot 2003). I de fall någon misstanke inte uppstår kan orsaken vara att det helt enkelt inte finns några uppenbara misstänkta omständigheter. Det kan även bero på bristande kunskap om penningtvätt (Schneider 2004).

Åtgärder mot penningtvätt från ett selektionsperspektiv

Tidigare avsnitt har gett en bakgrund om penningtvätt. I det här avsnittet gör vi en genomgång av det selektionsperspektiv som använts i undersökningen. Den därpå följande resultatredovisningen kommer även att disponeras utifrån detta perspektiv.

Rättssystemet är ”otätt som ett såll”, hävdar Zats och Hagan (1985:105) och menar att det sker en selektion genom hela kontroll- och rättskedjan – från upptäckt till domstolens prövning – där information sorterar bort eller förs vidare (jfr Hawkins 2002, Korsell 2003).

Även samhällets åtgärder mot penningtvätt kan liknas vid ett såll, och frågan uppkommer om hur sållningen går till och vad den får för konsekvenser. Vad fångas upp och vad passerar? Vilka transaktioner och underliggande brott upptäcks och varför? Vilka penningtvättsrapporter är intressanta för Finanspolisen och vad prioriteras bort? Vilka faktorer påverkar selektionen?

Baserat på tidigare forskning om selektion bedöms fyra grupper av faktorer vara mest relevanta för att förklara selektionen inom penningtvättsbekämpningen (jfr Hawkins 2002, Korsell 2003). Dessa är:

Lagstiftning

- På vilket sätt lagstiftningens innehåll påverkar vilken penningtvätt som fångas upp.

Inre faktorer

- Faktorer hos de rapporteringsskyldiga verksamhetsutövarna samt myndigheterna som förklarar vad som upptäcks, rapporteras, utreds och förmedlas vidare i kedjan.

Yttre tryck

- Yttre tryck från omvärlden eller brist på påverkan som förklarar hur penningtvätt upptäcks, rapporteras och hanteras.

Ärendets karaktär

- Karaktären hos transaktionerna som förklarar vad som upptäcks, rapporteras och hanteras.

Dessa fyra grupper av faktorer kommer nu att förklaras utifrån ett

Selektion används i denna rapport som begrepp för att beskriva utfallet av att olika faktorer skapar förutsättningar för samt påverkar och formar handlingar och beslut, exempelvis att upptäcka misstänkta transaktioner.

generellt perspektiv, där vi inte enbart förhåller oss till penningtvätt utan även talar om selektion av brott i allmänhet.

Lagstiftningen

Lagstiftningens innehåll och hur den är formulerad har naturligtvis stor betydelse för vad som upptäcks, rapporteras och hanteras. I ett tidigare avsnitt diskuterades lagstiftningen och definitionen av penningtvätt. I den kommande resultatredovisningen kommer lagstiftningens betydelse för penningtvättsbekämpningen att diskuteras vidare.

Inre faktorer

Inre faktorer omfattar omständigheter hos den aktör som upptäcker brottet. Ett brottsoffer kan till exempel ha olika skäl att inte anmäla ett brott (Black 1971). Det kan uppfattas som pinsamt eller känsligt, som vid bedrägeri. Brottsoffret kanske inte heller tror att myndigheterna kommer att agera och tycker inte att det är mödan värt att anmäla. Vid penningtvätt saknas både tydliga offer och tydliga brott. Det handlar mer om finansiella system som utnyttjas, och det kan sannolikt påverka intresset av att rapportera misstänkta transaktioner. En ytterligare försvårande omständighet är att de rapporteringsskyldiga företagen är vinstdrivande verksamheter och att de även tjänar pengar på misstänkta transaktioner.

Det finns också brottsoffer som är rädda för att utsättas för hot eller trakasserier om de anmäler (Brå 2008:8). Även personer som är skyldiga att rapportera misstankar om penningtvätt till myndigheterna kan känna obehag eller rädsla för att på relativt svaga grunder rapportera kunder.

För att brott som saknar tydliga brottsoffer ska upptäckas förutsätts någon form av kontroll. Ofta är det myndigheter som upptäcker sådana brott. Det gäller inte enbart tull och polis som vid narkotikabrott, utan en lång rad myndigheter med kontroll- och tillsynsfunktioner, från Kemikalieinspektionen till Skatteverket. Penningtvätt är ännu svårare att upptäcka. I stället för myndigheter och brottsoffer är det en rad privata verksamhetsutövare som ska upptäcka misstänkta transaktioner och rapportera dessa. Det handlar inte om brottsanmälningar utan om rapporter av underåttelsekaraktär. Steget från en misstänkt transaktion till konstaterad penningtvätt med ett underliggande brott är dessutom långt. Detta kommer att utvecklas mer längre fram i rapporten.

Kontrollresurserna i myndighetsvärlden har kommit till vid olika tidpunkter och är ojämnt fördelade (Levi 1993, Sigler och Murphy 1988). Det leder till att vissa brott knappast alls förekommer i statistiken. Vilka myndigheter som finns och deras kontrollresurser

och inriktning bestämmer därför i hög grad vad som upptäcks eller inte upptäcks (Coleman 2001). På penningtvättsområdet är situationen ännu mer komplicerad eftersom det inte enbart handlar om myndigheter utan om en rad privata verksamhetsutövare som omfattas av lagstiftningen. Det är verksamhetsutövare från en rad olika branscher och inriktningar, vilket påverkar utsattheten för penningtvätt och förmågan att upptäcka misstänkta transaktioner.

Tjänstemännen har också olika drivkrafter, och det som uppmuntras och belönas inom organisationen får gärna företräde framför mer diffusa eller långsiktiga mål (March och Simon 1958, du Gay 2000). Det gäller både myndigheter och verksamhetsutövare. Inom brottsbekämpande myndigheter intresserar sig tjänstemännen betydligt mer för personer som tidigare begått brott och som uppfattas som ”kriminella” jämfört med dem som inte finns i några register (Brown 1988, Baumgartner 1992).

Yttre tryck

Myndigheter arbetar inte i ett vakuum utan påverkas av sin omgivning. Det som efterfrågas av omgivningen tenderar att prioriteras oberoende av om det är brottsoffer, medier eller andra intressenter som ligger på (Benson och Cullen 1998, Hawkins 1984, Hutter 1986). Myndigheter kan också ha ett behov av att visa framfötterna, visa att de behövs och att de löser sina uppgifter. Exempelvis tenderar brottsbekämpande myndigheter att lägga ned mycket stora resurser på att vinna uppmärksammade prestigemål, vilket givetvis ger mindre utrymme för andra mindre framträdande fall. Inte heller verksamhetsutövare som ska rapportera misstänkta transaktioner är befriade från yttre tryck som påverkar hur starka deras incitament är att upptäcka och rapportera misstänkta transaktioner.

Ärendets karaktär

Vissa brott har egenskaper som gör dem tydliga och hanterbara, vilket ökar förutsättningarna för att de utreds. Exempelvis är många bokföringsbrott av enkel beskaffenhet och det är ett av flera skäl till att de är vanligt förekommande bland strafförelägganden och domar (Korsell 2003). Polis och åklagare tenderar att rikta in sig på ”självbärande brott” som narkotikabrott, där själva innehavet är brottsligt, och där en rad andra bevis knappast behövs. Ett annat exempel är myndigheternas satsning mot organiserad brottslighet som tenderar att riktas mot de mer synliga inslagen av organiserad brottslighet, som gäng med västar och symboler (Brå 2009:19). Vid penningtvätt är det också rimligt att det tydliga och uppenbara rapporteras.

En person som utsatts för brott kanske inte upptäcker att den utsatts, exempelvis för en förskingring av en trotjänare med högt förtroende och obegränsad tillgång till redovisningssystemen (Friedrichs 1996). Vissa brott är komplexa, och det kan vara svårt för ett brottsoffer att reda ut vad som egentligen har hänt (Levi 1987). Det är fallet vid en del ekobrott, avancerade bedrägerier, industri-spionage eller korruption. Åtskilliga ekobrott är dessutom integrerade i legalt företagande och kan vara svåra att skilja från vad som uppfattas som normalt (Mann 1985).

Vad som hittills sagts om brott gäller i hög grad för penningtvätt där svårigheten för verksamhetsutövarna ligger i att identifiera de transaktioner som kan utgöra penningtvätt. Även om Finanspolisen har tillgång till en rad register är det givetvis svårt att utifrån en rapport om misstänkta transaktioner knyta dessa till brottslighet.

Ärendets karaktär kan också ha betydelse genom att det handlar om vissa överträdelser som till sin natur är återkommande, som på miljöområdet, och då kan myndigheterna arbeta mer strategiskt och sträva efter framtida regelefterlevnad i stället för att en gång för alla reagera på vad som faktiskt skett (Hawkins 1984). Myndigheterna kan därför inta en försonande och långsiktig hållning och underlåta att brottsanmäla. För att återknyta till penningtvättsområdet kan verksamhetsutövare med långsiktiga kundrelationer på ett liknande sätt vara återhållsamma med att klassificera transaktioner som misstänkta.

RESULTAT

Rapporteringskyldiga verksamhetsutövare

Kontroll och bekämpning av penningtvätt i Sverige bygger inte enbart på myndigheter i kontroll- och rättskedjan. Ett stort antal privata verksamhetsutövare i rapporteringskyldiga branscher som ska upptäcka penningtvätt och lämna information till Finanspolisen har en viktig uppgift. I detta kapitel syns verksamhetsutövarna. Fokus ligger på att beskriva deras selektion av penningtvättsrapporter och förklara vad den beror på.⁴

Lagstiftningen påverkar inflödet

Snårig regel om penningtvätt

I ett tidigare avsnitt diskuterades olika definitioner av penningtvätt, och det framgick att penningtvätt är ett tämligen svårfångat fenomen. Inte minst den tidigare citerade definitionen av penningtvätt i lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism illustrerar svårigheten för mäklare, bilhandlare, växlingskontor och andra att få ett tydligt grepp om vad penningtvätt är och hur det yttrar sig. Många verksamhetsutövare upplever penningtvättslagen som oklar och anser att det läggs ett för stort ansvar på enskilda befattningshavare i banker och företag att göra kvalificerade juridiska bedömningar (Brå 2008:10, Verhage, 2009).

Kontrollsystemet bygger på verksamhetsutövarna

Med lagstiftningens definition som grund åläggs verksamhetsutövare ett långtgående ansvar för att motverka penningtvätt. Enligt lagen är vissa företag och finansiella institutioner skyldiga att

⁴ Avsnittet om rapporteringskyldiga verksamhetsutövare baseras i stor utsträckning på resultat från undersökningen i Brå 2008:10.

vidta åtgärder för att förhindra att den egna verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Åtgärderna ska tillämpas utifrån ett riskbaserat förhållningssätt, vilket innebär att de ska anpassas efter verksamhetsutövarens risk att utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Exempelvis ökar kravet på en god kännedom om kunderna och deras transaktioner i relation till risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Vidare är verksamhetsutövarna skyldiga att granska transaktioner för att kunna upptäcka sådana som de misstänker eller har skälig grund att misstänka utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Om misstanken kvarstår efter en närmare analys, ska uppgifterna om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt eller finansiering av terrorism utan dröjsmål lämnas till Rikspolisstyrelsen. Inom Rikspolisstyrelsen är det Finanspolisen – som tillhör kriminalunderrättelsetjänsten vid Rikskriminalpolisen – som tar emot rapporter om penningtvätt.

Verksamhetsutövarna ska även ha ett system för att snabbt och självständigt kunna lämna upplysningar om huruvida de under de senaste fem åren har haft en affärsförbindelse med en viss person och om förbindelsens art. Verksamhetsutövarna får inte röja för kunden eller någon utomstående att en granskning har gjorts eller att uppgifter lämnats till Finanspolisen.

De rapporteringsskyldiga aktörernas penningtvättsrapporter utgör grunden för vilka brott Finanspolisen fångar upp. Även om Finanspolisen får in tips och uppgifter från annat håll, till exempel från andra brottsbekämpande myndigheter, står den privata sektorn för den största delen av informationsinflödet. De rapporteringsskyldiga verksamhetsutövarna kan med andra ord beskrivas som penningtvättsbekämpningens ögon och öron ute på fältet och selektionen hos dem är därför av avgörande betydelse för vilka misstankar som når Finanspolisen och i slutändan kan leda till åtal och dom. Som senare kommer att framgå finns det uppenbara blinda fläckar i rapporteringen.

Vilka faktorer hos de rapporteringsskyldiga förklarar vad som rapporteras?

Kontaktytor med svarta och kriminella pengar

År 2009 var 14 462 verksamhetsutövare i Sverige skyldiga att rapportera misstänkt penningtvätt till Finanspolisen (Finanspolisen 2010). Endast 140 (1 procent) anmälde någon misstänkt transaktion. Från vissa branscher, till exempel handel med antikviteter och konst, handel med skrot och handel med ädelstenar och ädel-

metaller lämnades ingen eller endast någon enstaka rapport till Finanspolisen.

Tabell 1. Antalet branscher, rapporteringskyldiga aktörer samt antalet penningtvättsrapporter som dessa skickat in till Finanspolisen under år 2009. Källa: Finanspolisens årsrapport 2009.

Rapporteringspliktiga branscher	Antal penningtvättsrapporter per bransch	Antal juridiska och fysiska personer som rapporterat	Antal rapporteringspliktiga juridiska och fysiska personer
Advokater	3	3	148
Bank och Finans	3 275	56	118
Penningförmedling	1 749	17	42
Bilhandlare (handel med transportmedel)	10	6	1 000
Casino	322	1	1
Fastighetsmäklare	8	8	6 100
Fondbolag	5	5	117
Försäkringsrörelse	7	6	1 046
Handel – antikviteter och konst	1	1	150
Handel – ädelstenar och metaller	1	1	1 000
Handel – skrot	0	0	86
Kreditmarknadsbolag	51	7	97
Pensionsstiftelser	0	0	79
Revisorer	8	5	4 117
Skatterådgivare	0	0	159
Valutaväxlingsföretag	3 680	14	43
Verksamhet för utgivning av elektroniska pengar	1	1	3
Värdepappersrörelse	1	1	156
Övriga, icke rapporteringspliktiga	15	11	15
Summa	9 137	140	14 462

En förklaring till den låga rapporteringsnivån skulle kunna vara att de branscher som endast rapporterar ett fåtal misstänkta transaktioner eller inga alls helt enkelt inte kommer i kontakt med svarta eller kriminella pengar. Denna hypotes får emellertid svagt stöd i forskningen. Flera av de lågrapporterande sektorerna är branscher som kommer i kontakt med sådana pengar. Exempelvis lägger personer med koppling till organiserad brottslighet pengar på smycken och klockor (Junninen 2006, Skinnari 2010, jfr Hall, Winlow and Ancrum 2008). Även bilhandlare, auktionsföretag samt antik- och konsthandlare säljer objekt som är av intresse för personer

med kriminella pengar (Brå 2007:4, Van Duyne and Levi, 2005).

Även denna studie ger en bild av att de lågrapporterande branscherna kommer i kontakt med pengar från kriminell verksamhet. En intervjuperson på Finanspolisen berättar till exempel att det händer att de upptäcker transaktioner som borde ha blivit rapporterade genom att en bank eller ett växlingskontor rapporterar transaktioner som följt efter en oanmäld transaktion hos en annan verksamhetsutövare. Oanmälda transaktioner kan också upptäckas när Finanspolisen i efterhand kartlägger en transaktionskedja och ser att pengarna tidigare passerat genom exempelvis en mäklares eller skrothandlars konto.

Förekomsten av kontaktytor mellan lågrapporterande branscher och pengar från kriminell verksamhet behöver inte betyda att transaktionerna identifieras som misstänkta. Tvärtom är det sannolikt att en stor del av dessa transaktioner smälter in i det vardagliga handelsmönstret. Det är något som kommer att utvecklas nedan.

Ändå är det anmärkningsvärt att vissa sektorer inte uppfattade en enda eller endast ett fåtal transaktioner som misstänkt penningtvätt (se tabell 1). Förklaringen till den låga rapporteringsnivån för vissa branscher måste således ligga någon annanstans än vid att man saknar kontaktytor med pengar från kriminalitet.

Rapporteringskyldiga branscher har olika förutsättningar att upptäcka penningtvätt

Som ovan nämnts är det svårt för verksamhetsutövarna att bedöma om en enskild situation bör betraktas som misstänkt penningtvätt eller inte (Brå 2008:10, Finansinspektionen 2006, Harvey 2004, Levi 1991). En relevant fråga är därför vad verksamhetsutövarna ska leta efter och vad de har förutsättningar att hitta? För att försöka svara på den frågan börjar vi med att vända oss till föreskrifterna om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism⁵. Föreskrifterna skiljer sig lite åt beroende på vem som har meddelat dem, men sammantaget anger föreskrifterna att verksamhetsutövarna ska ägna särskild uppmärksamhet åt följande transaktioner och situationer:⁶

⁵ Detta avsnitt baseras på följande föreskrifter: FFFS 2009:1 (Finansinspektionen), FMN 2009:1 (Fastighetsmäklarnämnden), LIFS 2010:1 (Lotteriinspektionen), 12FS 2009:174 (Länsstyrelsen Skåne), 01FS 2010:1 (Länsstyrelsen i Stockholm), 14FS 2009:534 (Länsstyrelsen i Västra Götaland).

⁶ Tillsynen av efterlevnad av lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism är uppdelad på Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Fastighetsmäklarnämnden samt länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län.

1. Svårigheter att identifiera kunden och kundens bakomliggande intressen.
2. Transaktioner som är komplicerade och ovanligt omfattande och därmed kan innebära särskild risk för penningtvätt.
3. Stora kontantbetalningar samt sådana betalningar som avviker från kundens eller kundkategorins normala beteende.
4. Ett flertal köp eller försäljningar under en viss tid som inte överensstämmer med ett normalt affärsbeteende för kunden eller kundkategorin.
5. Transaktioner som kan ifrågasättas utifrån vad som är känt om kundens ekonomiska ställning.
6. Köp eller försäljningar där köpeskillingen inte står i rimlig proportion till varans marknadsvärde.
7. Övriga köp som inte överensstämmer med kundens normala mönster.
8. Bulvanförhållanden.
9. Om kunden är en person i politiskt utsatt ställning och bor utomlands.

Indikatorerna tar alltså både sikte på individen som utför transaktionen och på karaktäristiska drag eller mönster i själva transaktionen. Till stor del handlar det om avvikelser från det normala.

Många affärsförbindelser är dock kortvariga och gäller enstaka objekt som ett fordon (bilhandlare), en fastighet (mäklare), en målning (konsthandlare), en antikvit (antikhandlare) för att ta några exempel ur listan på rapporteringsskyldiga branscher. Det innebär att förutsättningarna för att identifiera penningtvätt skiljer sig åt mellan branscherna, särskilt för sådana som har längre och mer omfattande kundrelationer.

Ett tydligt tecken på att premisserna att upptäcka och rapportera penningtvätt skiljer sig åt är de olika procentsatserna i tabell 2 över vilken typ av transaktioner som leder till penningtvättsanmälningar.

Tabell 2. Fördelning av rapporterade transaktionsformer under år 2009.
Källa: Finanspolisens årsrapport 2009.

Reporterade transaktionsformer	Procent
Valutaväxling	24,8
Överföring	21,1
Uttag	20,3
Betalningsförmedling	16,8
Insättning	10,4
Övrigt	6,6

Som framgår av tabell 2 är valutaväxling den mest rapporterade transaktionsformen. Av intervjuerna och aktstudien framgår att anmälningarna från växlingskontoren många gånger baseras på omständigheter vid en enskild transaktion eller enklare transaktionsmönster som upprepade växlingar. Tidigare beskrevs att möjligheterna att upptäcka penningtvätt borde vara störst i själva placeringsfasen, det vill säga när kontanter sätts in på konto. Av tabellen framgår dock att majoriteten av de rapporterade transaktionerna rör växling, överföring och uttag, transaktioner som sker senare i penningtvätten (skiktning). Vad tabellen antyder är att rapportörerna snarare än regelrätt penningtvätt fångar upp enklare penningförflyttning där pengar förs ut och inte in i de finansiella systemen. En förklaring skulle kunna vara att den svarta och kriminella ekonomin i Sverige framför allt handlar om att ta ut kontanter från de finansiella systemen i stället för att sätta in brottsvinster, vilket kommer att utvecklas senare i rapporten.

Bankernas rapporter baseras i större utsträckning än växlingskontorens på lite mer komplicerade transaktionsmönster. Förklaringen är, enligt flera intervjupersoner på Finanspolisen, att växlingskontoren inte har samma kundkännedom och långvariga kundkontakter som bankerna.

Vissa rapportörer står för en bättre kvalitet. De kan leverera mer. Det är ju inget konstigt, en bank har ju sin kund, men ett växlingskontor träffar sin kund i 28 sekunder. Så det är olika kvalitet på anmälningarna, och så måste det vara.

Intervjuperson från Finanspolisen

Till följd av att bankerna ofta har långa affärsrelationer med sina kunder har de bättre förutsättningar att se avvikande mönster över tid. Det ger bankerna en möjlighet att vid sidan av den ”manuella granskningen” även använda automatiska detekteringssystem. Dessa reagerar på vissa typologier. Detekteringssystemen påminner i någon mån om de automatiska granskningssystem som Skatteverket länge använt för att hitta räkenskapsenliga samband som tyder på felaktigheter i självdeklarationen. Bankerna ansvarar själva för hur bevakningssystemets parametrar ska ställas in även om de för en dialog med Finanspolisen. Flera intervjupersoner anser att det är en fördel, eftersom det kan leda till att bankerna upptäcker penningtvättsupplägg och marknader som tidigare missats. Till följd av att bankernas detekteringssystem inte är identiska med varandra är det också rimligt att anta att olika banker delvis hittar olika typer av transaktioner.

Bankerna kontrollerar även sina kunder mot olika bevaknings- och spärrlistor. Tanken med autodetekteringssystemet är emellertid att bankerna ska bli mer proaktiva och hitta de misstänkta

personerna och företagen redan innan de hamnar på någon av varningslistorna.

Faktor som påverkar selektionen

- Banker och i viss mån växlingskontor har möjlighet att se mönster över tid. Därför rapporterar de mest.

Konsekvenser

- En majoritet av rapporterna rör kontanthantering (kontantuttag och växlingar).
- Vissa typer av transaktioner rapporteras inte alls eller mycket sällan.

Resurser och utbildning avgör vad som rapporteras

Verksamhetsutövarnas skyldigheter i bekämpningen av penningtvätt innebär kostnader för dem i form av utbildning, administration och hantering. En del forskare menar till och med att det har blivit en ojämn fördelning av allmänna och privata resurser i och med att en stor del av kontrollkostnaderna övervältrats på verksamhetsutövarna (Cribb 2003, Harvey 2004, Levi 2006, Reuter och Truman 2004, jfr Larsson och Magnusson, 2009). Många företag anser att uppgifts- och granskningskyldigheten är resurskrävande, inte minst när det gäller att utbilda personalen i penningtvätsfrågor. En del verksamhetsutövare löser detta genom att helt enkelt inte utbilda personalen (Brå 2008:10, jfr Finansinspektionen 2006).

Särskilt banker och växlingskontor anordnar grundutbildning för nyanställd personal där penningtvättslagen är ett stående inslag. Vissa verksamheter har dessutom uppföljande internutbildningar.

Faktor som påverkar selektionen

- Små företag anser sig inte ha tillräckliga resurser att lägga på utbildning, administration och hantering av penningtvätsfrågor.

Konsekvenser

- Vissa branscher rapporterar inte alls eller har en låg kvalitet i rapporteringen.
- Man tillåter transaktioner som enligt lag ska nekas.

Jämfört med många företag inom andra rapporteringsskyldiga branscher har banker dessutom större resurser att bygga upp säkerhetsavdelningar med särskild kompetens i penningtvätsfrågor. Rapporteringen till Finanspolisen sker då inte direkt av den som haft kundkontakten utan av säkerhetsavdelningen. Genom att säkerhetsavdelningar kopplas in är träffsäkerheten sannolikt högre i fråga om vilka transaktioner som bör vara misstänkta eller inte.

För den enskilde banktjänstemannen kan det också innebära en lägre tröskel att ”slå larm” när särskilda befattningshavare tar slutgiltig ställning till om en penningtvättsrapport ska skrivas eller inte. Säkerhetsavdelningarna kan dessutom integrera åtgärder mot penningtvätt med säkerhetsarbetet mot sådana brott som riktas direkt mot banken, exempelvis bedrägerier.

Att resurser och kunskap är avgörande för om misstänkta transaktioner rapporteras eller inte framgår tydligt även i föreliggande undersökning. En intervjuperson på Finanspolisen berättar att de får flest och bäst ärenden från de rapportörer som länge omfattats av lagstiftningen, det vill säga banker och växlingskontor.

Faktor som påverkar selektionen

- Företag inom den finansiella sektorn kan integrera penningtvätsfrågorna i sitt ordinarie säkerhetsarbete.

Konsekvenser

- Banker och växlingskontor har mer utarbetade rutiner och högre kvalitet på penningtvättsrapporterna än många andra rapportörer.

Ökad kunskap ger fler penningtvättsrapporter

Enligt flera intervjupersoner på Finanspolisen är det möjligt att öka rapporteringsfrekvensen med hjälp av dialog, riktad information och uppsökande verksamhet. Ett exempel är fastighetsmäklare. Fram till och med 2008 lämnade de inte in en enda rapport till Finanspolisen. År 2009 arrangerade emellertid Fastighetsmäklarnämnden utbildningar om penningtvättslagstiftningen på ett flertal platser i Sverige med föreläsningar av bland annat Finanspolisen. Utbildningarna fick omedelbar verkan och år 2009 inkom åtta penningtvättsrapporter från åtta olika fastighetsmäklare. Även om antalet rapporter fortfarande är lågt är det ett tecken på att fastighetsmäklarbranschen har blivit mer medveten om frågan. Fastighetsmäklare har också börjat höra av sig till Finanspolisen och ställa frågor samt diskutera affärer som de upplever som märkliga.

Några av lösningarna på den låga rapporteringsfrekvensen stavs alltså dialog, information och uppsökande verksamhet. Enligt flera intervjupersoner på Finanspolisen är emellertid problemet att det saknas resurser för denna typ av verksamhet. En intervjuperson uttrycker sig på följande sätt om informationsinsatser riktade mot lågrapporterande verksamhetsutövare:

Det är säkert bra, men det är ändå en droppe i havet. Man måste bygga upp förtroende mot alla rapportörer. De kan inte veta det här. Deras största grej är kanske att sälja bilar, de skiter ju i det här. Det är inget konstigt med det. Men om de får

träffa oss och se vad vi håller på med, och sätta in sin verksamhet i ett sammanhang så kanske de kommer ihåg, en gång per år när något är lite annorlunda, att de kan skicka ett fax till oss och att det stannar i den här korridoren och att det är helt okej. Men det är en jättelång resa dit.

Intervjuperson från Finanspolisen

Viljan att upptäcka penningtvätt

Flera intervjupersoner på Finanspolisen upplever att en del av de branscher som endast rapporterar ett fåtal fall eller inga alls är obenägna att rapportera. En alltför offensiv kontroll och granskning av kunderna anses riskera att påverka företagets konkurrenssituation negativt eftersom kunden kan välja att gå till ett företag med en lägre kontrollnivå (Brå 2008:10, Harvey 2004).

En transaktion kan både vara ett led i penningtvätt och generera inkomster för den rapporteringsskyldige verksamhetsutövaren (Brå 2008:10, Naylor 1999). En rimlig utgångspunkt är därför att åtskilliga verksamhetsutövare försöker hitta en balans mellan att förebygga penningtvätt och att värna om kundrelationerna. Konsekvensen kan dock bli att lagstiftningen i vissa fall tillämpas på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt. Det kan yttra sig i att misstänkta transaktioner släpps igenom om kunden identifierar sig. På så sätt gör verksamhetsutövarna en vinst på transaktionen samtidigt som de bedömer att de gör sin plikt enligt lagstiftningen (Brå 2008:10). Dessutom kan det tidigare nämnda meddelandeförbudet kännas besvärligt eftersom det leder till att kassapersonal emellanåt får hålla inne med sanningen för kunderna (Brå 2008:10). Personalen kan även känna ett obehag av att kunden ska få reda på att hon eller han rapporterats till Finanspolisen.

För många är det ett stort steg att rapportera. Man är väldigt orolig för att det ska komma fram att man rapporterat.

Intervjuperson från Finanspolisen

Antaganden om Finanspolisens resurser

En del verksamhetsutövare ifrågasätter nyttan med att lägga ner resurser på att skriva rapporter eftersom de upplever att Finanspolisen redan svämmar över av rapporter som de inte har tid att gå igenom (Brå 2008:10, jfr Harvey 2005, jfr Kochan 2005, jfr Reuter och Truman, 2004). Många verksamhetsutövare verkar dessutom ha uppfattningen att de transaktioner som de kommer i kontakt med inte är tillräckligt intressanta för Finanspolisen.

Faktor som påverkar selektionen

- Många branscher har dålig kontakt med och kunskap om Finanspolisen.

Konsekvens

- Verksamhetsutövare har dålig kunskap om vad Finanspolisen vill ha och vad som följaktligen bör rapporteras.

Yttre tryck

Anseende och krav

Verksamhetsutövare vill inte riskera sitt anseende och förknippas med penningtvätt och oseriös verksamhet (Brå 2008:10, Harvey 2004, Reuter och Truman, 2004). Även föreliggande studie ger en bild av att förtroende är särskilt viktigt och följaktligen högprioriterat för vissa rörelser, till exempel banker och växlingskontor. Ett försämrat rykte kan leda till att rörelsen tappar kunder och förlorar internationella samarbetspartner.

Många utländska banker, inte minst amerikanska, har satt upp mycket hårda krav för banker de samarbetar med. I bakgrunden ligger ”kriget mot terrorism” och den reglering och praxis som vuxit fram efter terrordåden i USA den 11 september 2001.

Faktor som påverkar selektionen

- För vissa branscher, till exempel banker och växlingskontor är det särskilt viktigt att upprätthålla kundernas förtroende och inte få dåligt anseende genom att förknippas med penningtvätt.

Konsekvens

- Banker och växlingskontor är måna om att upprätthålla en god kontroll mot penningtvätt. För andra branscher är detta incitament inte lika starkt.

Sanktioner

Verksamhetsutövarna vill inte riskera att utsättas för sanktioner på grund av att de bryter mot penningtvättslagstiftningen. För att detta incitament ska vara starkt krävs emellertid att verksamhetsutövarna upplever att det finns en fungerande tillsyn och att påföljder döms ut. I en tidigare studie uttryckte en intervjuad verksamhetsutövare att kontrollen är så bristfällig att man nästan får ett intryck av att rapporteringsansvaret är ”frivilligt” (Brå 2008:10). I föreliggande studie delar flera intervjupersoner på Finanspolisen uppfattningen att antalet penningtvätsrapporter skulle öka om

tillsynen förbättrades i form av mer uppsökande verksamhet och inspektioner på plats.

Ett exempel som nämns är den straffavgift på 50 miljoner kronor som utfärdades mot en bank för brister i hanteringen av åtgärder mot penningtvätt. En del intervjupersoner menar att straffavgiften fungerade som en väckarklocka även för andra rapportörer och resulterade i ett ökat antal anmälningar. Samtidigt finns det intervjupersoner som ställer sig frågande till att en straffavgift utfärdas mot en enskild bank samtidigt som det finns hela branscher som inte rapporterar alls.

Faktor som påverkar selektionen

- Vissa verksamhetsutövare är av uppfattningen att det inte finns någon fungerande tillsyn och kontroll av rapporteringsskyldigheten.

Konsekvens

- Om övriga incitament för att rapportera är svaga samtidigt som verksamhetsutövarna upplever en avsaknad av tillsyn och kontroll är risken stor att de väljer att inte rapportera misstänkta transaktioner.

En del intervjupersoner pekar på att det även finns en risk för att vissa verksamhetsutövare endast rapporterar för rapporteran-
dets egen skull.

Vissa rapporterar bara för att de är skyldiga att rapportera, och då blir det en kort rapport där det ibland kan vara svårt att förstå vad de menar. Det vore bra om de kunde lägga ytterligare fem minuter på rapporten och göra den förståelig och kanske förklara saker. De ser ofta mycket mer än de skriver. Många banker ser ju varifrån pengarna kommer och vart de går. Men de skriver bara att det kommer in pengar och att de går ut. Då måste vi ställa motfrågan och så dröjer det två veckor innan vi får svaret.

Intervjuperson från Finanspolisen

Internationella studier har visat att det förekommer att en del rapportörer väljer att hellre rapportera några gånger för mycket än för lite för att vara säkra på att slippa sanktioner (Harvey 2004, Favarel-Garrigues, Godefroy och Lascoumes 2008), något som den nyss nämnda straffavgiften mot en bank kan ha resulterat i. Ett stort inflöde av rapporterade misstänkta transaktioner behöver emellertid inte vara negativt, vilket kommer att utvecklas i kapitlet om Finanspolisen.

Faktor som påverkar selektionen

- Viktigt att tillsynen och kontrollen av verksamhetsutövarna inte är deras enda incitament för att rapportera.

Konsekvens

- Kvaliteten på rapporterna riskerar att bli låg om verksamhetsutövarna bara rapporterar för rapporterandets skull.

Transaktionernas karaktär bestämmer vad som rapporteras

Avvikande transaktioner samt speciella företeelser och mönster tenderar att rapporteras

Det är sällan som rapportören har tydliga bevis på att en transaktion är kopplad till ett brott, men i vissa fall har bankerna och växlingskontoren lärt sig att känna igen vissa transaktionsmönster och kan knyta dem till specifika brottstyper, till exempel att många postväxelköp från ett företag inom byggbranschen kan vara ett tecken på svart arbetskraft.

Förutom transaktionsmönster baseras en stor del av bankernas penningtvättsrapporter på kontantuttag. Många gånger handlar det om uttag som i rapportörens ögon betraktas som oförklarligt stora. Det kan också gälla upprepade kontantuttag under en kort tidsperiod. Vid rapporteringen väger man även in kundens ekonomiska situation för att avgöra om transaktionen ska betraktas som misstänkt eller inte.

I de fall där det är svårt att identifiera misstänkta transaktioner finns det dock en risk för att det snarare är ovanliga eller stora transaktioner som rutinmässigt rapporteras i stället för transaktioner som skäligen kan antas utgöra penningtvätt (Brå 2008:10, Harvey 2004, Langenskiöld 2007, Reuter och Truman 2004).

Även transaktioner utan koppling till kriminalitet rapporteras

Konsekvensen av att verksamhetsutövarnas indikatorer tar sikte på speciella företeelser eller mönster i transaktionen blir att kontrollsystemet blir en ganska stor håv som även fångar upp transaktioner som inte är kopplade till något brott. Intervjupersonerna förklarar att många legitima transaktioner kan vara identiska med ett klassiskt penningtvättsupplägg, till exempel att man köper en lägenhet eller en bil och säljer den innan den tas i bruk eller att en

person plötsligt får in en stor summa pengar på sitt konto.

Till följd av detta speglar statistiken över penningtvättsrapporter inte på något sätt den faktiska penningtvätten utan endast transaktioner som uppfyller något av kriterierna för att anses misstänkta av rapportören. Kontrollsystemet för penningtvätt kan med andra ord beskrivas som en stor tratt där verksamhetsutövarnas rapporteringsskyldighet utgör en första grovfiltrering av transaktionerna och att tratten sedan smalnar av och filtrerar mer och mer finmaskigt ju längre in man kommer i kontrollsystemet (Vesterhav 2010).

Av de 6 891 personer som rapporterades till Finanspolisen under åren 2006 och 2007 var mindre än hälften, 41 procent (2 818 personer), misstänkta för något brott mellan åren 2003 och 2007. Även om en del av de 59 procent penningtvättsrapporterade personer som inte fanns i misstankeregistret rimligen är kriminella personer som polisen inte tidigare kände till, har sannolikt också en stor andel av dem inte koppling till någon brottslighet. Dessa rapporterade personer kan vara ett utslag för att det i vissa fall snarare är ovanliga eller stora transaktioner som rutinmässigt rapporteras i stället för transaktioner som skäligen kan antas utgöra penningtvätt.

Faktor som påverkar selektionen

- Det är det avvikande som rapporteras till Finanspolisen.

Konsekvenser

- Även legitima transaktioner utan någon kriminell koppling rapporteras in.
- Transaktioner som inte sticker ut tillräckligt från det vardagliga flödet missas.
- Rapporteringssystemet fångar inte upp kriminell konsumtion.

Fokus på transaktioner fångar in ekobrott

De personer som fångas upp av kontrollsystemet och rapporteras till Finanspolisen är eller har varit misstänkta för ekonomisk brottslighet i större utsträckning än jämförelsegruppen av misstänkta individer.⁷

En jämförelsegrupp av misstänkta individer har skapats genom att ett slumpmässigt urval personer, som liknade de penningtvättsanmälda med avseende på ålder och kön, drogs från misstankeregistret. Tidsperioden avgränsades från 1 januari 2003 till 31 december 2007.

⁷ Omkring hälften av alla penningtvättsrapporterade personer som misstänktes för ett brott under åren 2003–2007 misstänktes för ett ekobrott (t-värde=22,206, p=0,000, n₁=2 818, medelvärde=0,50, standardavvikelse=0,500, n₂=2 571, medelvärde=0,23, standardavvikelse=0,419). I jämförelsepopulationen var andelen omkring 23 procent. T-testet bekräftar alltså att dessa skillnader är signifikanta på 1 %-nivån.

När bedrägeribrottet exkluderas kvarstår dessa skillnader, fast andelarna är lägre (37 % för de penningtvättsrapporterade och 15 % i jämförelsegruppen). T-värde=18,960, p=0,000, n₁=2 818, medelvärde=0,37, standardavvikelse=0,482, n₂=2 571, medelvärde=0,15, standardavvikelse=0,357. För att hantera problemet med att flera tester genomfördes samtidigt har signifikantestet Bonferronikorrigerats. Med denna korrigeringsmetod kan vi konstatera att samtliga tester är signifikanta på 5 %-nivån.

Skälet är att penningtvättssystemet tar sikte på transaktioner. Vid åtskilliga ekobrott, inte minst skattebrott med inriktning på svart arbetskraft eller vissa bedrägerier, utgör transaktioner i den legala ekonomin ett viktigt inslag i det kriminella upplägget.

Kontrollsystemet fångar upp en överrepresentation av personer som är misstänkta för bedrägeri och annan oredlighet, bokföringsbrott och brott enligt skattebrottslagen (se tabell 3).⁸ Dessa brott är betydligt vanligare bland de penningtvätsrapporterade personerna än i jämförelsegruppen. Slagsidan mot ekobrott i Finanspolisens register stöds även av sammansättningar av de inrapporterades ålder och kön; enligt tidigare forskning är den typiska ekobrottslingen en man i yngre medelåldern (Brå 1996:5).

⁸ Ett t-test visar att dessa skillnader är signifikanta på 1 %-nivån.

Tabell 3. Penningtvätsrapporterade samt jämförelsegruppens andel av brottsmisstänkta efter brottstyp. Procent. Observera att en person kan förekomma i flera typer av brott, men endast en gång inom varje brottstyp.

Brottstyp	Penningtvätsrapporterade	Jämförelsegrupp
Brott mot trafikbrottslagen m.m.	33,1	36,0
Brott mot liv och hälsa	27,1	26,6
Stöld, rån och andra tillgreppsbrott	26,7	28,1
Brott mot smugglingslagen, narkotikastrafflagen m.m.	26,6	21,8
Brott mot frihet och frid	26,0	25,2
Bedrägeri och annan oredlighet	24,4	11,8
Brott mot borgenärer, bokföringsbrott m.m.	21,0	4,2
Brott mot skattebrottslagen m.m.	17,5	2,8
Brott mot vapenlagen och knivlagen	14,2	10,8
Brott mot allmän verksamhet m.m.	12,6	10,8
Skadegörelsebrott	8,0	10,1
Förskingring och annan trolöshet	6,9	4,5
Förfalskningsbrott	6,5	3,2
Sexualbrott	3,9	3,7
Bötesbrott	3,9	3,2
Specialstrafflagstiftning	3,2	0,5
Mened, falskt åtal och annan osann utsaga	2,8	1,3
Ärekränkning	2,1	2,6
Arbetsmiljölagen m.m.	1,3	0,5
Allmänfarliga brott	1,2	1,4
Brott mot utlänningslagen	1,2	0,0
Brott mot alkohollagen m.m.	1,1	1,6
Brott mot miljöbalken, m.m.	1,1	1,5
Brott mot allmän ordning	1,0	1,1
Brott mot familj	0,5	0,5
Tjänstefel m.m.	0,0	0,2

Detta är en beskrivning som stämmer väl in på de misstänkta personerna i penningtvättsregistret. Genomsnittsåldern för dem är 41 år, och omkring 90 procent är män. När det gäller övriga brottstyper är de penningtvättsrapporterade personerna misstänkta för ungefär samma brottslighet som jämförelsegruppen.

De penningtvättsrapporterade personer som finns i misstankeregistret är även en grupp som är mer brottsaktiv än jämförelsegruppen. I genomsnitt är de penningtvättsrapporterade misstänkta för 8,78 brott. I jämförelsegruppen är medelvärdet 5,74. Dessa värden återspeglar sig även i tabell 4, där skillnaden i antal misstankar tydligt framgår.

Tabell 4. Antal misstankar per person. Procent.⁹

Antal misstankar	Penningtvättsrapporterade	Jämförelsegrupp
1	28,7	42,0
2–3	25,3	26,5
4–5	13,4	10,1
6–10	14,1	10,5
11–19	8,6	5,1
20–	9,8	5,8

Transaktioner från personer med låga inkomster fångas in

Utmärkande för de personer som rapporteras till Finanspolisen är att de över lag har låga inkomster¹⁰, medianinkomsten är 32 968 kr¹¹ om året. Det ska jämföras med att medianinkomsten för inkomstagare i riket låg på omkring 214 000 kronor.¹²

Anmärkningsvärt är också att en stor del av de penningtvättsrapporterade personerna (40 procent) inte har någon deklarerad inkomst alls enligt Skatteverkets register. För samtliga personer i Sverige i åldern 20–64 år uppgår denna andel till cirka fem procent (www.scb.se).

Om man bara granskar de penningtvättsrapporterade personer som misstänktes för brott mellan 2003 och 2007 är deras medianinkomst 82 000 kronor om året, vilket alltså är en högre inkomst jämfört med samtliga som rapporterades in till Finanspolisen. Det handlar dock fortfarande om låga inkomster, och en tredjedel av denna grupp saknar deklarerad inkomst.

⁹ Ett Mann-Whitneytest visar att skillnaden mellan grupperna är signifikant på 1 %-nivån ($z=-12,015$, $p=0,000$).

¹⁰ Med inkomst menas bruttolön och inkomst av näringsverksamhet.

¹¹ $M=120\,988$ kronor och det korrigerade medelvärdet ("trimmed mean")= $91\,738$ kronor.

¹² Medianinkomsten av förvärvsinkomst för personer äldre än 20 år var år 2006= $209\,500$ kronor och år 2007= $217\,900$ kronor. Källa: SCB *Hushållens ekonomi*. Tabellkörning på Internet.

Ett annat noterbart resultat är att ungefär en av fem inrapporterade personer har en taxerad inkomst på mellan 100 000 och 249 999 kronor. Det kan vara en indikator på att de får ut pengar från något av välfärdssystemen.

Tabell 5. Inkomst. Bruttolön och inkomst från näringsverksamhet sammanslaget. Procent. Bas: Penningtvätsrapporterade personer.

Inkomst	Samtliga penningtvätsrapporterade
Mindre än 0	1,0
1–49 999	56,1
50 000–99 999	7,5
100 000–249 999	19,1
250 000–499 999	13,1
500 000–779 999	1,8
750 000–999 999	0,8
Mer än 1 000 000	0,6

Personer som Skatteverket inte har någon information om nolltaxeras (denna grupp kallas för maskinellt nolltaxerade). I Sverige är, enligt uppgift från Skatteverket, ungefär tre procent maskinellt nolltaxerade, medan andelen i penningtvätsregistret är betydligt högre. För taxeringsåren 2007–2009 var omkring åtta procent av de penningtvätsrapporterade personerna nolltaxerade, och bland dem som misstänkts för brott var andelen tretton procent. Det finns visserligen en rad naturliga och legitima förklaringar till nolltaxering, men för vissa personer är det indikation på svartarbete eller brottslig verksamhet (Persson 2006). De låga inkomsterna i kombination med överrepresentationen av maskinellt nolltaxerade i penningtvätsregistret tyder på en överrepresentation av svarta inkomster eller inkomster från kriminalitet.

Ett annat mått på att ekonomin inte är i ordning är skönstaxering, vilket sker om Skatteverket inte får in någon deklaration eller om denna är bristfällig. Andelen som är skönstaxerade i penningtvätsregistret är ungefär lika stor som andelen maskinellt nolltaxerade, det vill säga 8 respektive 13 procent (gäller även dem som varit misstänkta för brott).

Sammantaget är det alltså en stor andel personer med ingen eller mycket låg legal inkomst som rapporteras för penningtvätt. En förklaring kan vara att det i hög grad är mellanhänder som rapporteras. Tidigare forskning visar att en vanlig kriminell strategi vid ekobrott är att anlita bulvaner, målvakter och gångare som får utföra transaktionerna (Rose 2003, Brå 2005:11, Levi 2002, Schneider 2004, Örnemark Hansen 1998). Dessa personer är inte sällan ekonomiskt utsatta.

Kända och mindre kända ”riskbranscher” selekteras fram

Av samtliga personer som rapporterats till Finanspolisen är omkring en femtedel registrerade som näringsidkare¹³ i Skatteverkets register. De enskilda näringsidkarna har även en så kallad SNI-kod (svensk näringsgrensindelning), som anger inom vilken bransch verksamheten bedrivs. 84 procent av dem som är angivna som näringsidkare i Skatteverkets register har en SNI-kod. Resterande andel utgörs av aktiebolags- och handelsbolagsdelägare, vilka inte har någon SNI-kod angiven.

I tidigare studier har restaurang-, taxi-, bygg-, städ- och friserbranscherna lyfts fram som branscher där ekonomisk brottslighet är vanligt förekommande (van Duyne och Houtzager 2005, Alalehto 1999, Persson och Malmer 2006, Larsson 1995, RRV 1998, Punch 1996, Appelgren och Sjögren 2001, SOU 2006:64).

Bland de näringsidkare som finns med i penningtvätsregistret ser strukturen emellertid något annorlunda ut. De vanligaste branscherna är parti- och detaljhandel (inklusive reparation av motorfordon), transport och magasinering, bygg, uthyrning, hotell- och restaurang och verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik.

Tabell 6. Branscher där näringsidkare som rapporterats för penningtvätt 2006–2007 är verksamma. Indelning efter avdelning i SNI 2007.

Bransch	Total
Handel (inkl. reparation av motorfordon och motorcyklar)	22,5
Transport och magasinering	15,3
Byggverksamhet	9,4
Uthyrning, fastighetservice, resetjänster och andra stödtjänster	9,3
Hotell- och restaurangverksamhet	8,9
Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	8,9
Jordbruk, skogsbruk och fiske	3,4
Kultur, nöje och fritid	3
Informations- och kommunikationsverksamhet	2,9
Annan serviceverksamhet	2,7
Fastighetsverksamhet	2,6
Tillverkning	2
Vård och omsorg: sociala tjänster	1,4
Finans- och försäkringsverksamhet	1,2
Utbildning	0,6
Vattenförsörjning: avloppsrening, avfallshantering och sanering	0,2
Ingen uppgift	5,7

¹³ Skatteverket definierar ”näringsidkare” som en person som under de tre senaste åren är eller har varit registrerad som F-skattare och/eller för moms och/eller som arbetsgivare.

En nedbrytning av branscherna visar att det främst är detaljhandel, post- och kurirverksamhet och restaurang-, catering- samt barverksamheter som rapporteras till Finanspolisen. Varför är dessa branscher mest rapporterade?

En tänkbar förklaring skulle kunna vara att det är kontantbranscher som till stor del hanterar dagskassor. Som nyss nämnts är stora belopp en av indikatorerna för en misstänkt transaktion och därför finns det sannolikt en risk för att dessa kontantbranscher rapporteras. Bankerna har dessutom inget att förlora på att lägga ribban lågt och rapportera mycket. Däremot kan de utsättas för sanktioner om de rapporterar för lite.

Rapporteringsystemet missar det som inte sticker ut

Frågan är vilka typer av penningtvätt som inte upptäcks eller anmäls av de rapporteringsskyldiga verksamhetsutövarna. Att det finns penningtvättsupplägg som obemärkt slinker igenom kontrollsystemet är intervjupersonerna övertygade om, de har däremot svårare att konkretisera vilka tillvägagångssätt det handlar om. En intervjuad penningtvättshandläggare uttrycker sig på följande sätt:

Jag tror självklart att vi missar. Sanningen om hur penningtvätt i Sverige ser ut kan ju inte ligga i vår fax. I så fall skulle det betyda att alla fall av misstänkt penningtvätt blir rapporterade och det tror inte jag. Så bygger man en rapport på vad som kommer i faxen då tror man att det är sanningen, men jag gör inte det och jag tror inte att någon här gör det. Men den dränker oss. Så det är ju det vi hinner med.

Intervjuperson från Finanspolisen

Om man bortser från de fall som medvetet inte rapporteras till Finanspolisen är ett rimligt antagande att de oupptäckta penningtvättsfallen utgörs av transaktioner som inte sticker ut tillräckligt mycket från det vardagliga flödet. Som tidigare beskrevs letar de rapporteringsskyldiga verksamhetsutövarna efter avvikande beteenden, och därför är det svårt, om inte omöjligt, att hitta en transaktion som inte på något sätt skiljer sig från det vanliga mönstret. Ofta kan det dessutom handla om mycket små indikationer som kan vara svåra att bedöma.

En intervjuperson säger att det finns risk för att rapportörerna missar en del upplägg där småbelopp skickas under en längre tid. Sammanlagt kan dessa små transaktioner uppgå till mycket stora belopp.

En annan intervjuad penningtvättshandläggare menar att det ironiskt nog finns en risk för att de penningtvättsupplägg som omfattar riktigt stora summor inte upptäcks. De stora beloppen ger i

sig transaktionen en upplevd legitimitet som förstärks av att legala strukturer används, till exempel revisorer, mäklare och advokater.

Kriminell lyxkonsumtion fångas inte in

Knappast några rapporter tar sikte på lyxkonsumtion i form av guld, silver, smycken, dyra bilar och exklusiva klockor. Som tidigare nämnts används svarta och kriminella pengar till sådan konsumtion. Trots detta får Finanspolisen ingen eller endast ett fåtal rapporter från antikvitethandlare, konsthandlare, bilhandlare och andra relevanta branscher. En förklaring är svårigheten att identifiera de fall där det är fråga om pengar från brottslig verksamhet. Dessutom är ett rimligt antagande att vissa företagare inte närmare efterforskar bakgrunden till köpet (Brå 2006:2, Brå 2006:6).

En intervjuperson från Finanspolisen menar att kontrollen är bristfällig på sådana tillgångar som inte registreras i något datasystem, till exempel båtar. Men även vid registrerade tillgångar finns problem eftersom det förekommer bulvaner, det vill säga att egendomen skrivs på någon annan (jfr Brå 2007:4; Brå 2005:11).

Geografisk snedfördelning

En annan form av blinda fläckar i kontrollsystemet mot penningtvätt framträder i den geografiska fördelningen av anmälningarna.

Tabell 7. Geografisk fördelning av inkomna anmälningar uppdelat på län. Källa: Finanspolisens årsrapport 2010.

Län	% av totalt	Län	% av totalt
Annat	3,9	Stockholm	60,8
Blekinge	0,2	Södermanland	1,2
Dalarna	0,6	Uppsala	1,4
Gotland	0,1	Värmland	0,7
Gävleborg	0,6	Västerbotten	0,2
Halland	0,9	Västernorrland	0,5
Jämtland	0,2	Västmanland	0,9
Jönköping	0,9	Västra Götaland	10,5
Kalmar	0,3	Örebro	0,8
Norrbottnen	0,5	Östergötland	1,4
Skåne	12,8		

Som framgår av tabell 7 svarar de tre storstadsområdena för 84 procent av penningtvättsanmälningarna. 61 procent av samtliga anmälningar är koncentrerade till Stockholms län. Att de tre storstadsområdena står för den största andelen rapporterade transaktioner är knappast förvånande eftersom många affärshändelser sker där.

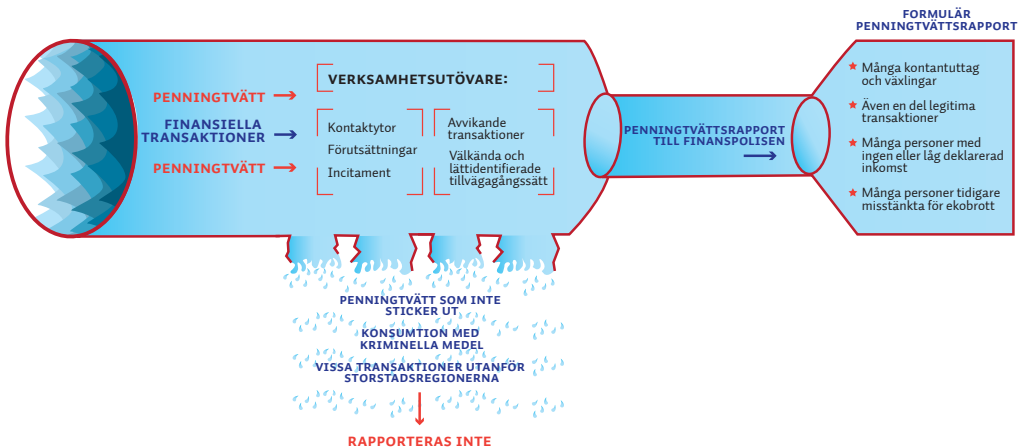
Det kan däremot tyckas anmärkningsvärt att skillnaden mot de andra länen är så avsevärt stor. Flera av intervjupersonerna finner denna stora diskrepans mellan länen märklig, men ingen har någon förklaring till varför det ser ut på detta sätt. Finanspolisen uttrycker även i sin årsrapport för år 2009 att den låga rapporteringsfrekvensen för vissa län kan försvåra Finanspolisens arbete att biträda de nyinrättade Regionala underrättelsecentren i dessa län till följd av att Finanspolisen inte har så mycket information att delge dem (Finanspolisen 2010).

Faktor som påverkar selektionen

- En majoritet av rapporterna kommer från storstäderna.

Konsekvens

- Vissa delar av Sverige utgör en blind fläck på kartan när det gäller penningtvättsrapporterna vilket innebär att Finanspolisen inte har så mycket information att delge de Regionala underrättelsecentren i dessa regioner.



Finanspolisen

I förra avsnittet beskrevs de rapporteringsskyldiga verksamhetsutövarna. I det här kapitlet följer vi rapporterna in till Finanspolisen för att undersöka vad som händer med dem där.

Finanspolisens organisation

Vid sidan av penningtvätt har Finanspolisen det nationella ansvaret för frågor om terroristfinansiering, miljöbrott samt penningförfalskning och förfalskning av andra betalningsmedel. Vid Finanspolisen finns även tillgångsutredare som bistår med att kartlägga tillgångar i pågående förundersökningar.

Finanspolisen är en del av Rikskriminalpolisens underrättelse-tjänst, och alla penningtvätsrapporter från verksamhetsutövarna hamnar där.

På Finanspolisen arbetar knappt trettio personer, och av dessa är ungefär hälften penningtvättshandläggare.

Varje år tar Finanspolisen emot mellan 9 000 och 13 000 penningtvätsrapporter. Till följd av det stora inflödet saknas förut-sättningar att djupare granska varje enskild rapport. Det är inte heller nödvändigt, eftersom rapporteringssystemet även fångar upp transaktioner som inte är kopplade till någon kriminell handling. Utmaningen för Finanspolisen ligger i stället att i strömmen av fullt legitima rapporterade affärshändelser identifiera misstänkta transaktioner. Hur den selektionen går till redovisas nedan.

När väl misstänkta transaktioner vaskats fram görs en ny filtrering för att avgöra vilka ärenden som är prioriterade och följaktligen får gå vidare i processen.

Resterande penningtvätsrapporter läggs åt sidan – ”ad acta” – och blir ofta inte föremål för någon vidare utredning. De kan dock aktiveras igen om det till exempel kommer in nya penningtvätsrapporter avseende samma person eller företag.

I tre organisatoriska steg sorterar Finanspolisen fram de penningtvätsrapporter som utreds djupare och kan komma att leda till underrättelseuppslag och därmed gå vidare till olika mottagande myndigheter.

De tre stegen är:

1. Desk
2. Beredning
3. Handläggning.

Desken

Finanspolisens *desk* bemannas av civilanställda administratörer som utför den första filtreringen av de penningtvättsrapporter och andra handlingar som kommer in till Finanspolisen. De tar del av och registrerar all inkommande information. Förutom mängden penningtvättsrapporter kommer även rapporter in om misstänkt terroristfinansiering. Till detta finns ett inflöde av underrättelser och information som kan fungera som kompletterade uppgifter i ärendena. Underrättelseuppslagen lämnas till Finanspolisen av polispersonal som har information eller iakttagelser som kan vara av relevans för penningtvätsutredningarna. Uppgifter kan även komma från andra myndigheter, till exempel Tullverket och Kronofogdemyndigheten.

Finanspolisen får också förfrågningar eller begäran om biträde från andra myndigheter i Sverige eller utomlands. Det kan variera från att undersöka om en person förekommer i penningtvättsregistret till att Finanspolisens biträde efterfrågas under längre tid för att till exempel slå ut en specifik kriminell organisation. Enklare förfrågningar handläggs av desken. I annat fall skickas de vidare till *beredningen* för bedömning.

De ärenden som desken bedömer vara värda att arbeta vidare med går till nästa steg, beredningen. Om personen eller företaget som penningtvättsrapporten gäller redan ingår i ett ärende som handläggs kan desken hoppa över beredningen och lägga ärendet direkt på den aktuella handläggaren.

Beredningen

Beredningen består av tre penningtvättshandläggare och en grupp- ledare som varje morgon går igenom de från desken inkomna ärendena. Antalet ärenden varierar, men det handlar om ett tjugotal om dagen.

Beredningens huvudsakliga uppgift är att prioritera och fördela ärendena på sig själva och sina kollegor efter vissa huvudinriktningar. Se mera nedan.

Handläggning

De ärenden som går vidare från beredningen undersöks av *handläggningen*. Även penningtvättshandläggaren gör en bedömning om det är värt att gå vidare med ärendet eller om det bör läggas

Ett underrättelseuppslag är information om misstänkta brott eller brottslingar som dokumenteras på en särskild blankett. Underrättelseuppslaget förmedlas till underrättelseenheter på de myndigheter som bedöms kunna vara intresserade av informationen. Informationen i underrättelseuppslaget kan analyseras tillsammans med kompletterande information och användas som underlag för operativa åtgärder.

till handlingarna (ad acta). Som en följd av att ärendet redan har passerat både desk och beredning är det dock en ganska färdigserverad produkt penningtvättshandläggarna får. Intervjuerna visar att det därför går ganska snabbt för dem att göra en ytterligare bedömning av om det är värt att arbeta vidare med ärendet.

Som beskrevs i tidigare avsnitt är rapporteringssystemet ett relativt trubbigt verktyg, och det finns en tendens till att det snarare är ovanliga än misstänkta transaktioner som anmäls. När ett ärende väl har nått fram till penningtvättshandläggarna är det deras uppgift att försöka identifiera eventuell underliggande brottslighet. Intervjuerna och aktstudien visar emellertid att detta inte alltid är så enkelt.

Vår undersökning visar att möjligheten att lyckas är störst om transaktionerna följer ett välbekant mönster och om det finns någon registerinformation om den rapporterade personen, exempelvis tidigare brottsmisstankar eller lagföringar, som kan ge en ledtråd om vilken brottsstyp personen kan tänkas ägna sig åt. Även andra polisregister kan vara en viktig informationskälla. En första åtgärd som penningtvättshandläggarna vidtar brukar vara att begära in kompletterande kontoutdrag samt underlag för de transaktioner som bedöms vara intressanta.

Det handlar om att lägga pussel, och en penningtvättsrapport utgör endast en av pusselbitarna. Ju fler rapporterade misstänkta transaktioner i kombination med kompletterande registerinformation, desto bättre förutsättningar för penningtvättshandläggarna att bilda sig en uppfattning om vilken typ av kriminell verksamhet som transaktionerna är kopplade till.

Det är intressant om man redan har en rapport från en annan verksamhetsutövare på den person som rapporteras. Lägg sen en fastighetsmäklares rapport på det och en äldre rapport från ett växlingskontor. Då börjar man se ett mönster och förstår att det är en person som rör sig med mycket kontanter. Då måste man ta reda på vad det är för något.

Intervjuperson från Finanspolisen

Med hjälp av dessa uppgifter försöker handläggarna bygga upp en misstanke och få ett tillräckligt underlag för att formulera ett underrättelseuppdrag, som är något av Finanspolisens viktigaste produkt. Under 2009 tog Finanspolisen fram 1 180 underrättelseuppdrag (Finanspolisen 2010). Underrättelseuppdrag kan liknas vid en produkt av vissa penningtvättsrapporter tillsammans med registerinformation, annan inhämtad information, som kontoutdrag samt analysarbete. I ett senare avsnitt beskrivs hur Finanspolisens underrättelseuppdrag skickas vidare till andra myndigheters underrättelsetjänster och brottsutredningar.

Ärenden kan också gå åt andra hållet, där initiativet kommer från

Ekobrottsmyndigheten, Skattebrottsenheter, Tullverket, polismyndigheter eller regionala underrättelsecentra. Som nyss nämnts kan de ställa en förfrågan till Finanspolisen och exempelvis ge in en lista över personer eller bolag som de vill ha kontrollerade i penningtvättsregistret. Penningtvättshandläggarna gör sedan en sökning, och om någon av personerna har blivit penningtvättsrapporterade, har Finanspolisen rätt att begära in dessa personers bankuppgifter. Med hjälp av den information som finns i penningtvättsregistret och de begärda bankuppgifterna kan sedan penningtvättshandläggaren hjälpa beställaren att arbeta upp ett ärende. På detta sätt används penningtvättsregistret som en databas, och ett nytt ärende skapas genom en impuls från de samverkande myndigheterna och inte genom den ursprungliga penningtvättsrapporten.

I det följande undersöks närmare vad som händer med penningtvättsrapporter och förfrågningar inom Finanspolisen och vilka mekanismer som förklarar vad som skickas vidare.

På vilket sätt påverkar regleringar vilken brottslighet Finanspolisen fångar upp?

Det hänger på mängden rapporter

Verksamhetsutövarnas skyldighet enligt lag att rapportera misstänkta transaktioner resulterar i ett tiotusental penningtvättsrapporter till Finanspolisen om året. Det kan därför ligga nära till hands att dra slutsatsen att rapporteringssystemets trål är för finmaskig och därmed resulterar i ett för stort informationsinflöde till Finanspolisen (jfr Harvey 2004, Gelemerova 2009). Det krävs dock en stor informationsmängd för att Finanspolisen ska kunna göra sökningar och se eventuella mönster. Intervjuerna och aktstudien visar att tidigare penningtvättsrapporter är en viktig källa för att sortera fram misstänkta transaktioner. Ju fler rapporter, desto bättre är förutsättningarna för att få fram indikationer på brott. Ett omfattande penningtvättsregister är dessutom en förutsättning för att kunna besvara andra myndigheters förfrågningar och begäran om biträden. Om en person är rapporterad för misstänkt penningtvätt har Finanspolisen enligt lag rätt att begära in kompletterande finansiell information från verksamhetsutövarna, till exempel kontoutdrag.

Det finns ett behov av fler rapporter för att man ska kunna se flöden hit och dit. Det finns ett stort mörkertal och vi kan inte följa pengarna i dag i den mån vi kanske vill. Sen är resurser en annan sak, men då får man skapa förutsättningar. Om man skulle få ett större antal rapporter kanske man skulle organi-

sera sig på ett annat sätt. Men nu är det som det är och vi har gjort det som vi tror är bäst just nu. Om vi skulle få in mer rapporter så skulle vi se mer, men vi skulle kanske inte kunna jobba med mer. Informationen skulle i alla fall finnas där och ju fler som blir rapporterade, desto fler uppgifter skulle vi kunna hämta från olika personer.

Intervjuperson från Finanspolisen

Faktor som påverkar selektionen

- Ett stort informationsinflöde till Finanspolisen är en förutsättning för att de ska kunna ta fram relevanta underrättelseuppslag.

Konsekvens

- Ett ökat inflöde av rapporter leder sannolikt inte till fler ärenden hos Finanspolisen. Däremot innebär den ökade informationsmängden i penningtvätsregistret att det blir lättare att se eventuella mönster och få fram indikationer på brott.

Internationella överenskommelser

Finanspolisen får förfrågningar från internationella myndigheter och organ som vill ta del av viss information. En del av de internationella förfrågningarna måste, enligt överenskommelser med andra länder, prioriteras i förhållande till andra inkomna ärenden. Det gäller förfrågningar inom ramen för datanätverket FIU.net och Egmont-samarbetet. Det sistnämnda är ett internationellt samarbetsorgan för olika länders Financial Intelligence Units (FIU) med syfte att skapa direkta kontakter mellan enheterna för att utbyta operativ information. Finanspolisen är Sveriges FIU.

Många internationella förfrågningar kommer också från andra länders Assets Recovery Offices (ARO) som är nationella enheter som utbyter information om frågor kopplade till tillgångsriktad brottsbekämpning.

Under 2009 biträdde Finanspolisen i totalt 272 internationella ärenden (Finanspolisen 2010). 160 av dessa förfrågningar omfattades av Egmont-samarbetet.

Sveriges Assets Recovery Office utgörs av Brottsutbytesenheten på Ekobrottsmyndigheten och Finanspolisen.

Transaktioner och personer viktiga ingångsdata för Finanspolisen

Typologier och erfarenhet styr filtreringen

När en penningtvätsrapport kommer in gör desken en inledande sökning i penningtvätsregistret för att ta reda på om den rapporterade fysiska eller juridiska personen förekommer i registret se-

dan tidigare. Om så är fallet gör desken en bedömning om de nya uppgifterna ska tillfogas det befintliga ärendet eller om rapporten ska registreras som ett nytt ärende. Om personen inte förekommer tidigare skapas ett nytt ärende.

När rapporten registrerats gör desken en grundläggande registerkontroll genom slagningar i olika tillgängliga polisregister. Till sin hjälp har desken tillgång till ett dokument som innehåller vissa typologier. Dessa kan ”användas för att vara vägledande i selektionsprocessen”(RPS 2010). Det räcker med att en av de uppräknade typologierna i dokumentet uppfylls för att den rapporterade transaktionen ska vara kvalificerad och slussas vidare till beredningen.

Det stora inflödet av rapporter leder till att administratörerna är tvungna att prioritera eftersom de inte har möjlighet att lägga mycket tid på varje rapport. Både desken och beredningen arbetar på detta sätt, enligt intervjupersonerna. Det beskrivs på följande illustrativa sätt av en intervjuperson på Finanspolisen:

Det blir mer på magkänsla, att oj, det här måste någon titta på. Mycket av det som kommer in är ju konstigt, så det krävs att det framstår som mycket konstigt för att vi ska känna att det här måste vi gå igenom. Annars faller ju tanken med att man ska ha ett filter med desk och beredning som går igenom handlingarna före handläggarna. Vi ska ju försöka få högre kvalitet på de ärenden som går vidare.

Intervjuperson från Finanspolisen

Faktorer som vägs in i bedömningen, förutom registerinformationen, är om den rapporterade personen är aktuell i något annat ärende eller om det finns specifika egenskaper i den rapporterade transaktionen, till exempel ett känt tillvägagångssätt eller avvikande beteende.

Som tidigare nämnts läggs de ärenden som inte går vidare till handlingarna (ad acta), men de kan aktiveras igen vid behov. Flera intervjupersoner lyfter fram att det är en svår balansgång. En intervjuperson förklarar:

De flesta ad acta-läggningarna sker på desken. Inflödet är ju jättestort så det är en grovgallring. Sen om man gallrar bort för mycket eller för lite, det är svårt att svara på. Det är därför man vill hitta rätt och det är ju det som är svårt.

Intervjuperson från Finanspolisen

Faktor som påverkar selectionen

- Det stora inflödet av penningtvättsrapporter gör att desken och beredningen måste välja ut vilka ärenden som bör granskas ytterligare. Detta görs med hjälp av typologier, registerkörningar och tidigare erfarenheter hos bedömare.

Konsekvenser

- Individer som inte förekommer i några polisiära register riskerar att selekteras bort.
- Okända penningtvättsmetoder som inte ingår i typologierna riskerar att selekteras bort.

Bankernas rapporter går alltid vidare till beredningen

Penningtvättsrapporter från banker passerar bara desken och går alltid vidare till beredningen. Det ökar sannolikheten för att bankernas penningtvättsrapporter leder till underrättelseuppdrag.

Skälet till att bankerna befinner sig i en klass för sig bland de rapporteringsskyldiga är att Finanspolisen anser att deras penningtvättsrapporter håller en högre kvalitet än andras. Det beror delvis på att bankerna känner sina kunder över tid, men en avgörande förklaring är att deras rapporter passerat olika filter redan på banken. Som framgick av föregående avsnitt kopplar det aktuella bankkontoret in bankens säkerhetsavdelning för att få hjälp med att värdera misstänkta transaktioner. Säkerhetsavdelningen bedömer sedan om en penningtvättsrapport ska upprättas.

Faktor som påverkar selectionen

- Finanspolisen anser att bankernas penningtvättsrapporter håller en högre kvalitet än andra verksamheter, och de går därför alltid vidare till beredningen.

Konsekvens

- Bankernas penningtvättsrapporter leder med större sannolikhet till underrättelseuppdrag.

Omgivningens prioriteringar och resursbrist styr Finanspolisen

Rikskriminalpolisen och andra prioriterar

Enligt intervjupersonerna är Finanspolisens organisation och arbetssätt anpassat efter det rådande resursläget.¹⁴ Ett av Finanspolisens interna dokument beskriver syftet med organisationsstrukturen på följande sätt:

¹⁴ Detta kapitel beskriver organisationen och arbetssättet som det såg ut när studien genomfördes.

Syftet med arbetet är att få till en organisation som effektivt prioriterar, sorterar och på annat sätt bedömer inflödet så att Finanspolisen arbetar med rätt ärenden enligt Rikskriminalpolisens huvudinriktningar och andra prioriteringar såsom aktionsgrupper och RUC-projekt [Regionala underrättelsecentra]. Vi ska försöka minska administrationen för varje handläggare, som då kan lägga mer kraft i det operativa arbetet. Huvudfrågan handlar om prioritering och fördelning av ärenden.

Finanspolisen 2010, s. 1. PM.

Sammanställning av beredningsgruppens arbete

Som framgår av citatet är bland annat Rikskriminalpolisens huvudinriktningar vägledande i Finanspolisens arbete. År 2009, när datainsamlingen genomfördes, var dessa:

Gäng

- Organiserade kriminella som utnyttjar etablerat våldskapital och som begår grova brott, inte minst utpressning och systemhotande brottslighet.

Österled

- Kriminella grupperingar och nätverk med knytningar till de östeuropeiska länderna inklusive Ryssland med inriktning på bland annat narkotikahandel.

Balkan

- Kriminella grupperingar och nätverk som kommer från Balkanområdet och som bedriver grov varusmuggling, begår grova narkotikabrott och vapenbrott.

Västerled

- Kriminella grupperingar inom narkotikahandel med koppling till Sydamerika, Västeuropa och Västafrika.

Människosmuggling

- Fokus på Mellanöstern och människohandel, främst för sexuella ändamål.

Rikskriminalpolisen 2009

För samtliga dessa områden, förutom människosmuggling, finns särskilt utsedda penningtvättshandläggare. Många gånger är det dock inte lätt att avgöra till vilket område ett ärende hör och följaktligen vilken handläggare som är lämpligast. Beredningens bedömning baseras i regel på tillvägagångssätt och den rapporterade personens historik. Bland annat har Rikskriminalpolisen särskilda undersökningsregister (SUR) för varje huvudinriktning, och beredningen gör sökningar i dessa. Det kan också förekomma att ett ärende tillhör flera olika huvudinriktningar. När detta inträffar får handläggare för respektive inriktning i tur och ordning granska ärendet och bedöma om det är något för dem.

Vid sidan av Rikskriminalpolisens huvudinriktningar prioriteras dessutom terroristrelaterade ärenden, arbeten inom särskilda projekt och aktionsgrupper samt ärenden från Regionala underrättelsecentra. Till detta kommer intresselistor från bland annat Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket över vissa företag och individer. Som tidigare nämnts prioriteras också vissa internationella förfrågningar.

I Finanspolisens interna dokument nämns även ”andra värdeskapande indikationer” som en prioritering. Någon närmare beskrivning av vad detta innebär finns inte men en tolkning är att uttrycket är en ventil som skapar visst utrymme för att kunna prioritera ärenden som inte omfattas av de specifika prioriteringarna, men som bedöms viktiga att prioritera för stunden.

Faktorer som påverkar selektionen

- Finanspolisen prioriterar enligt Rikskriminalpolisens huvudinriktningar, terroristrelaterade ärenden, internationella förfrågningar, arbeten inom särskilda projekt och aktionsgrupper samt ärenden inom regionala underrättelsecentra. Till detta kommer intresselistor över vissa företag och individer från bland annat Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket.

Konsekvens

- Förutom de individer och företag som nämns i de mottagande myndigheternas intresselistor och förfrågningar väger Rikskriminalpolisens prioriteringar tungt när det avgörs vilka ärenden som Finanspolisen skriver underrättelseuppdrag på. De mottagande myndigheterna har därför ett begränsat inflytande på vilka typer av ärenden som resulterar i underrättelseuppdrag.

Till följd av att skattebrott inte har någon hög prioritet hos Finanspolisen löper skattebrottsärenden utan någon koppling till Finanspolisens prioriteringar stor risk att falla bort. Skatteverket har löst detta genom att ha en underrättelsehandläggare på plats hos Finanspolisen varje vecka. Denna person går igenom ärenden som inte prioriteras av Finanspolisen, men som Finanspolisens beredning bedömt kan vara intressanta för Skatteverket.

Jag tror att det är väldigt viktigt för Finanspolisen att informationen inte blir liggande. För då är den ju värdelös. Man kan samla ihop hur mycket som helst, men om man inte kan delge, då jobbar man i tomma luften.

Intervjuperson från Skatteverket

Ungefär hälften av de ärenden som Finanspolisens beredning valt ut till Skattebrottsenhetens handläggare resulterar i ett underrättelseuppdrag. Dessa skickas till Skatteverkets skattebrottsenhet och Ekobrottsmyndigheten.

Att endast ungefär hälften av ärendena resulterar i underrättelseuppslag beror, enligt intervjuerna, inte på att det endast är dessa ärenden som är intressanta utan återigen handlar det om prioriteringar. I Skatteverkets fall baseras urvalet ofta på att man bedömer att det finns en framgångspotential i ärendet, att det handlar om betydande belopp och att det finns ett identifierat bolag inblandat. De ärenden som läggs åt sidan är de som anses vara minst relevanta och där det inte finns så många uppgifter, exempelvis om det endast rör sig om någon enstaka penningtvätsrapport.

Faktor som påverkar selektionen

- Skattebrottsenheten har en egen handläggare på plats hos Finanspolisen som identifierar skatteärenden.

Konsekvenser

- Skatteverket, och i förlängningen Ekobrottsmyndigheten, drar stor nytta av penningtvätsrapporterna. Andra mottagare riskerar att inte få lika mycket information på de områden där deras behov inte överensstämmer med Finanspolisens prioriteringar.

”Grov organiserad brottslighet” behöver inte innebära grova brott

Till följd av att Rikskriminalpolisens huvudinriktningar i stor utsträckning styr Finanspolisens prioriteringar hamnar fokus på det som benämns ”grov organiserad brottslighet” eller ”GOB”. Det innebär emellertid inte att det alltid är särskilt allvarliga brott som prioriteras, utan arbetet mot organiserad brottslighet är i hög grad inriktat mot specifika individer. En intervjuperson förklarar att man inte bara kan utesluta vissa typer av brott när det gäller ”targets” utan man tar alla typer av brott som kan leda till framgång.

Följaktligen går penningtvätsärenden som avser mindre allvarliga brott vidare i kedjan endast om det handlar om en prioriterad individ.

Även små brott är ju brott. Och vi vet ju egentligen inte hur stort det är förrän vi börjar lyfta på stenarna. Jag tror att vi missar mycket där. Men återigen, det handlar om resurser.

Intervjuperson från Finanspolisen

En tidigare undersökning visar också att åtskilliga av de brott som ”targets” lagförts för inte är särskilt allvarliga (Brå 2009:19).

Faktor som påverkar selektionen

- "Target"-personer prioriteras oavsett vad det handlar om för typ av brottslighet.

Konsekvens

- Penningtvåtsärenden som avser mindre allvarliga brott går endast vidare i kedjan om det handlar om en prioriterad individ.

Alcatrazlistan är en nationell lista över personer som är aktiva inom organiserad brottslighet och som prioriteras av brottsbekämpande myndigheter.

I Sverige finns åtta regionala underrättelsecentra där flera olika myndigheter samverkar i underrättelsesyfte. De regionala underrättelsecentren är en del av organisationen i den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet.

Av de nationella förfrågningarna till Finanspolisen har Alcatrazmarkerade personer och förfrågningar från Regionala underrättelsecentra och aktionsgrupper högst prioritet.

Under 2009 genomförde Finanspolisen totalt 242 nationella biträden (Finanspolisen 2010). Den största andelen av dessa gäller Regionala underrättelsecentra.

Finanspolisen har en handläggare kopplad till vart och ett av de åtta Regionala underrättelsecentren och deltar vid en del av deras möten. Finanspolisens engagemang omfattar att delta i operativa insatser, samverka med andra myndigheter samt inhämta och omsätta relevant underrättelseinformation. Arbetet med de regionala underrättelsecentren är tidskrävande och tar en stor andel av Finanspolisens resurser i anspråk.

Antaganden om vad mottagarna vill ha

I både beredningen och hos penningtvättshandläggarna görs antaganden om vad de mottagande myndigheterna är intresserade av. Grundinställningen hos intervjupersonerna är att eftersom det inte finns tillräckliga resurser för att utreda samtliga ärenden, varken på Finanspolisen eller hos mottagande myndigheter, gäller det att välja ut de ärenden där möjligheten för att de leder till någon åtgärd längre fram i rättskedjan är störst. Det är ofta svårt för penningtvättshandläggarna att på förhand bedöma vilka underrättelseuppslag som kommer att leda till någon åtgärd hos mottagaren och vilka som inte kommer att göra det. Det som blir avgörande i valet av mottagare är vilka som tros vilja ha informationen.

Pågående utredningar eller att en person redan förekommer i vissa underrättelseverksamhetens särskilda undersökningsregister är, enligt flera intervjupersoner, tydliga indikationer på att ett underrättelseuppslag kan komma till nytta.

Penningtvättshandläggarna utnyttjar även sina nätverk och använder både telefon och mejl för att vara uppdaterade på vad de olika myndigheterna arbetar med för närvarande och vad de kan tänkas vara intresserade av.

Några intervjupersoner var av uppfattningen att det finns en risk för att överbelasta systemet om "fel" ärenden går vidare.

Om ärendet inte är prioriterat och efterfrågat skapar det bara ett brus och jobb för någon annan att ta hand om.

Intervjuperson från Finanspolisen

Det är penningtvättshandläggaren som fattar beslut om till vilka myndigheter ett underrättelseuppslag ska skickas. Avgörande faktorer är, enligt flera intervjupersoner, vilka personer eller bolag rapporten omfattar samt varifrån och till vem transaktionerna har gått. I samband med att underrättelseuppslaget skickas iväg ser handläggaren även till att det registreras i kriminalunderrättelseregistret och eventuella relevanta särskilda undersökningsregister hos Rikskriminalpolisen.

Många intervjupersoner lyfter fram att en risk med prioriteringarna är att ärenden av en viss karaktär faller mellan stolarna och systematiskt sällas bort.

När man prioriterar riskerar man att tappa bort saker och ting, men vad ska man göra? Prioritering är det enda vi kan göra och man är inte hundra procentig. Genom att prioritera har vi i alla fall inriktat oss på det som vi vet att någon efterfrågar. Resurserna kommer ju ändå inte räcka till [...] det kommer alltid att finnas en större efterfrågan än resurser. Så är det ju.

Intervjuperson från Finanspolisen

Av intervjuerna framgår också att Finanspolisen riktar in sig på kvalitet i stället för kvantitet. Flera intervjupersoner argumenterar för att Finanspolisen skulle kunna låta fler ärenden gå vidare om de fick utökade resurser. En konsekvens av detta skulle emellertid bli att trycket ökade på myndigheterna i de efterliggande stegen. En del av intervjupersonerna på Finanspolisen var av uppfattningen att mottagarna knappast kan ta emot fler ärenden.

När det handlar om ärenden som byggs upp som en följd av inkomna penningtvätsrapporter är det relativt ovanligt att penningtvättshandläggarna får någon återrapportering på ett skickat underrättelseuppslag. Till följd av detta vet de sällan om uppgiften haft någon avgörande betydelse eller inte. Mot bakgrund av vad som nyss nämdes, att penningtvättshandläggarna till viss del baserar sina val på antaganden om vad mottagarna vill ha, får avsaknaden av tillräcklig återrapportering från mottagarna betraktas som problematisk.

Däremot har handläggarna en bättre överblick av resultatet i de fall de agerar biträden till specifika projekt, inte minst till följd av att det ofta finns en pågående förundersökning. Även om penningtvättshandläggaren får besked om vilka åtgärder som vidtagits är det emellertid svårt att bedöma vilket inflytande det specifika underrättelseuppslaget har haft. En intervjuperson förklarar:

Underrättelseverksamhet är otacksamt på det sättet. Det är svårt att peka på vilken avgörande faktor det var som jag bidrog med för att det skulle bli någonting.

Intervjuperson från Finanspolisen

Vilka faktorer hos Finanspolisen förklarar vilka ärenden de väljer att arbeta med?

Få experthandläggare gör systemet sårbart

På samma sätt som desken har beredningen möjlighet att lägga de ärenden som de inte anser vara relevanta till handlingarna (ad acta). Beredningen kan emellertid även lägga ärenden ad acta till följd av resursbrist. Det inträffar när det dyker upp ärenden som anses vara intressanta samtidigt som det inte finns tillräckliga resurser för att gå vidare med dem. Det kan till exempel handla om ett särskilt stort inflöde av ärenden eller att det för tillfället inte finns tillräckligt med personal på plats till följd av semestrar, andra ledigheter eller olika uppdrag.

Det som gör systemet särskilt sårbart är att penningtvättshandläggarna har specifikt tilldelade ansvarsområden. Det innebär att ärenden riskerar att läggas ad acta till följd av resursbrist om den handläggare som ansvarar för det område som ärendet är kopplat till inte är på plats.

Det är ingen idé att lägga ut en massa ärenden på personal som är borta på två veckors semester så att de har 20–30 ärenden som väntar. För de får nya direkt när de kommer. Är man då specialist på ett område och är borta 2–3 veckor, då läggs sådana ärenden på ”resursbrist”.

Intervjuperson från Finanspolisen

Även penningtvättshandläggarna kan lägga ett ärende ad acta till följd av resursbrist. Om arbetsbelastningen är hög väljs bara de allra intressantaste och mest uppenbara ärendena ut. En del av de intervjuade penningtvättshandläggarna uttrycker en frustration över att tvingas lägga intressanta ärenden åt sidan till följd av resursbrist. Andra penningtvättshandläggare verkar ha accepterat att det är så arbetssituationen ser ut.

Underrättelser är ingen sanning. Det är något som man ska arbeta vidare med. Vi kan inte göra fullständiga utredningar här för då skulle vi fastna i varenda papper som kom in. Det

är det som är problemet, men ändå vår lycka! Att ha möjlighet att hålla näsan över vattenytan och utreda det vi kan och lägga resten på resursbrist eller ad acta. Allting går att lyfta upp igen av det som vi lägger undan. Vi har ju inte någon tidspress som man har i en förundersökning, med anhållningstider och vissa formalia. Vi gör aldrig några husrannsakingar eller har telefonavlyssningar i underrättelseverksamheten, utan det gör man sedan i förundersökningen. Vi har en viss frihet att lägga undan det vi inte hinner med, även om det är beklagligt att vi måste lägga så mycket åt sidan. Vissa ärenden tar mer tid än andra.

Intervjuperson från Finanspolisen

För att inte relevant information ska fastna hos Finanspolisen tillämpar en del penningtvättshandläggare en kompromisslösning där de i vissa fall, i stället för att lägga ärendet ad acta, skriver ett förenklat underrättelseuppslag utan att lägga ner tid på att fördjupa sig i ärendet. På det sättet blir de mottagande myndigheterna i alla fall uppmärksammade på att informationen har kommit in till Finanspolisen, och om det finns intresse för ärendet kan myndigheten således vända sig till Finanspolisen med en förfrågan.

Ett ärende markerat ”ad acta resursbrist” kan dock bli aktivt igen om en handläggare får tid att arbeta med det. Om utrymme finns kan handläggaren även försöka bygga upp ett ärende som kanske inte har en lika tydlig brottsmisstanke vid första anblicken. I praktiken är det dock ovanligt. Intervjuerna visar att handläggarna har fullt upp med att hinna med de nya ärenden som kommer in, och det uppstår i princip aldrig en lucka som gör att de kan beta av ”resursbristärenden”.

Som tidigare nämnts är den vanligaste orsaken till att ett ärende blir aktivt igen att det kommer in ny information i ärendet, till exempel en ny penningtvättsrapport. Då börjar bedömningsprocessen på nytt.

Faktorer som påverkar selektionen

- Penningtvättshandläggarna har tilldelade ansvarsområden. På grund av det höga inflödet av ärenden riskerar ärenden att läggas ad acta till följd av resursbrist om den handläggare som ansvarar för det område som ärendet är kopplat till inte är på plats.
- Handläggarna har fullt upp med att hinna med de nya ärenden som kommer in, och i princip uppstår det aldrig någon lucka som gör att de kan beta av ”resursbristärenden”.

Konsekvens

- Systemet är sårbart och relevanta ärenden riskerar att inte hanteras om det uppstår personalbrist.

Spåren från brottsuppläggen förklarar vad som upptäcks

Transaktionernas karaktär pekar ut olika brottstyper

Aktgenomgången och intervjuerna talar för att det kan vara svårt för Finanspolisens handläggare att utifrån den givna informationen i form av aktuella och tidigare penningtvättsrapporter, registerinformation och kompletterande uppgifter vara säkra på vad det är fråga om för brott. Underrättelsearbete handlar också i stor utsträckning om att peka ut en riktning för ett potentiellt underliggande brott.

Flera intervjupersoner förklarar att det är enklast att identifiera brott med ett karakteristiskt tillvägagångssätt för transaktionerna. Exempelvis kan postväxelköp och upprepade kontantuttag från växelkontor från ett företag inom byggbranschen vara tecken på svart arbetskraft. En av de vanligast identifierade brottstyperna är också skattebrott. Andra brottstyper som är relativt enkla att identifiera utifrån transaktionernas karaktär är narkotikahandel på Internet och bedrägerier.

Bedrägerierna varierar från storskaliga brott med manipulerade kortterminaler till enskilda Internetbedrägerier. Enligt intervjupersoner är en vanlig form av bedrägerier de som sker på köp- och säljsajter på Internet. Vanligtvis identifierar Finanspolisen dessa genom transaktionsmönstret på kontoutdragen. Karakteristiskt för dessa bedrägerier är att det kommer inbetalningar från många olika insättare, samtidigt som kontot regelbundet töms. Många gånger avslöjar även referenstexten på kontoutdraget att transaktionen handlat om varuköp.

När Finanspolisen identifierar ett bedrägeri är ett vanligt förfarande att man gör en snabb kontroll för att se om den penningtvättsrapporterade personen redan är polisanmäld för bedrägeri, det vill säga om det finns ett öppet bedrägeriärende. Om så är fallet, och det inte finns någon kompletterande information som utredarna i förundersökningen kan ha nytta av, saknas anledning att kontakta dem, och ärendet läggs ad acta.

Enligt en intervjuperson upptäcker Finanspolisen ett mycket stort antal transaktioner kopplade till bedrägerier med så kallade Nigeriabrev, men det är inga ärenden de normalt arbetar med utan dessa läggs ad acta. I dessa fall, framhåller intervjupersonen, finns redan ett brottsoffer och brottet kommer polisen till känna om en brottsanmälan görs. Dessutom anses det vara svårt att utreda brotten eftersom gärningspersonerna finns utomlands.

En sannolik förklaring till att skattebrott, bedrägerier samt narkotikahandel på Internet är enkla är sammanfattningsvis att de följer ett välkänt transaktionsmönster till skillnad från andra

Nigeriabrev är en samlingsbeteckning för en form av bedrägeri som vanligtvis sker via brev, fax eller e-post, där brottsoffret luras att sätta in pengar på ett konto i tron att det i förlängningen kommer leda till att personen erhåller ett större belopp.

brottstyper där det kanske handlar om enstaka transaktioner. En intervjuperson förklarar:

Jag har svårt att se att vi skulle kunna hitta rånpengar som flyter omkring och säga att det kommer från ett bankrån. Jag skulle ha svårt att hitta det, om det inte är en känd rånare som kommer in och sätter in pengar direkt efter ett rån, men hur ofta ser man det? Det tror jag är svårt. Man kanske kan se att vissa företag, vissa växlingsföretag och sånt, tar hand om pengar som man tror kommer från brott genom att de har onormalt mycket växlingar eller insättningar. Men det är inget vi kan se pappersvägen, genom kontoutdrag.

Intervjuperson från Finanspolisen

Faktor som påverkar selektionen

- Det är svårt för penningtvättshandläggarna att identifiera det underliggande brottet utifrån den givna informationen i form av aktuella och tidigare penningtvättsrapporter, registerinformation och kompletterande uppgifter. Det är enklast att identifiera underliggande brott när transaktion-erna följer ett välkänt mönster.

Konsekvens

- Ett av de enklaste brotten att identifiera är skattebrott. Andra brottstyper som är relativt enkla att identifiera är narkotikahandel på Internet och bedrägerier på Internet.

Vissa brottstyper är dock svåra att identifiera även om det finns ett transaktionsmönster, till exempel narkotikabrottslighet och människohandel. Dessa brottstyper fångas upp av rapporteringssystemet i viss utsträckning, men det kan vara svårt att identifiera det underliggande brottet. En indikator för narkotikabrott kan vara att pengar skickas till typiska exportländer för narkotika. När penningtvättshandläggaren lyckas identifiera sådan bakomliggande brottslighet baseras bedömningen ofta på registerinformation som att personen tidigare är lagförd eller misstänkt för narkotikabrott eller människohandel. Det kan också vara underrättelseinformation eller att en polismyndighet som driver en narkotika- eller traffickingutredning mot en person frågar Finanspolisen om den aktuella personen förekommer i penningtvättsregistret.

Faktorer som påverkar selektionen

- När brottstyper som inte har ett välkänt transaktionsmönster identifieras baseras bedömningen ofta på polisär registerinformation eller att en polismyndighet ställer en fråga till Finanspolisen om en person förekommer i penningtvättsregistret.

Konsekvens

- Personer som redan är kända av polisen selekteras fram.

Mot bakgrund av att penningtvättssystemet i hög grad fångar upp ekonomisk brottslighet framstår Finanspolisens nyss nämnda prioriteringar med betoning på organiserad brottslighet inte alltid som relevanta. Egentligen borde prioriteringarna bestämmas utifrån ett vidare myndighetsperspektiv och brottsperspektiv. Brå tar upp denna diskussion senare i det avslutande kapitlet med överväganden och förslag.

Nya tillvägagångssätt slinker igenom

Vilka brott missar Finanspolisen? De flesta av intervjupersonerna är övertygade om att Finanspolisen missar vissa brottstyper och penningtvättsmetoder. Störst möjlighet att slinka igenom kontrollsystemet har nya tillvägagångssätt. Som nyss beskrevs arbetar penningtvättshandläggarna många gånger med ett ganska tunt material och det kan vara svårt för dem att dra några säkra slutsatser om underliggande brottslighet. Bedömningarna baseras relativt ofta på handläggarnas tidigare erfarenheter och grundkunskap. Man har lärt sig att känna igen vissa indikatorer och mönster och vilka brottstyper de kan vara kopplade till. De kriminella utvecklar och anpassar sig emellertid hela tiden efter rättsväsendets insatser, och det är omöjligt att fånga upp alla nya trender. En intervjuperson illustrerade detta på följande sätt:

Det finns så mycket information som man inte hinner gräva i. Vi står mitt i en fors och försöker fånga de största laxarna. Men vi är medvetna om att det är mycket som går förbi som vi helst skulle vilja jobba mer med. Jag vet inte, men risken är att vi tar de lättaste laxarna, de som simmar långsammast.

Intervjuperson från Finanspolisen

Penningtvättshandläggarnas ögon ser det som de är tränade att se, och tidigare erfarenheter spelar följaktligen en stor roll för vad som upptäcks och prioriteras. Samtidigt betonar intervjupersonerna att arbetsbelastningen är hög, vilket kräver aktiva val av vilka ärenden de ska gräva djupare i och vilka som kan läggas åt sidan. Under sådana omständigheter är det inte svårt att förstå att penningtvättshandläggarna prioriterar den typ av ärenden som de är bekanta med sedan tidigare och där de har en uppfattning om vad de kan komma att hitta. Det finns inte tillräckligt med tid att ge sig ut på okänd mark och undersöka områden om de är osäkra på om det kommer att ge någonting.

Även om en sådan selektionsmekanism sannolikt innebär ökad effektivitet i ärendehantering finns det samtidigt en risk för att den leder till att man missar nya trender och tillvägagångssätt som inte följer de redan kända mönstren.

Faktor som påverkar selektionen

- Penningtvättshandläggarnas tidigare erfarenheter spelar stor roll för vad de upptäcker och prioriterar. Till följd av hög arbetsbelastning prioriteras den typ av ärenden som de är bekanta med sedan tidigare och där de har en uppfattning om vad de kan komma att hitta.

Konsekvens

- En ökad effektivitet, men samtidigt riskerar nya trender och tillvägagångssätt att förbli oupptäckta.

Intervjuerna förmedlar även en bild av att det är sällsynt att penningtvättshandläggarna har tid att sätta sig ner efter ett ärende och dokumentera sina lärdomar. Konsekvensen blir att nyvunna erfarenheter och kunskap i stor utsträckning endast tillfaller den enskilde penningtvättshandläggaren och inte organisationen i stort. Eftersom penningtvättshandläggarna dessutom har egna tilldelade ansvarsområden ser de och lär sig olika saker som inte dokumenteras och kommer andra till del. En intervjuperson uttryckte sig på följande sätt:

Jag är ju lite självlärd. I och med att man har gjort ärenden så vet man ungefär vad det finns för spår i transaktionssystemen, men jag är helt övertygad om att det finns massor som vi inte kommer åt. Vi vet inte om att vi kan fråga efter det.

Intervjuperson från Finanspolisen

Eftersom penningtvättshandläggarna har fullt upp med sina specifika ärenden saknas en bred överblick över det samlade materialet som kommer in till Finanspolisen. Den upplevda resursbristen leder till att penningtvättshandläggarna till stor del följer redan uppkörda hjulspår, vilkas sträckning till stor del är dragna efter Rikskriminalpolisens prioriteringar.

Det är ingen som gör riktiga analyser, som ger ett helikopterperspektiv på verksamheten. För när vi har gjort ett ärende ligger minst 20 till och väntar.

Intervjuperson från Finanspolisen

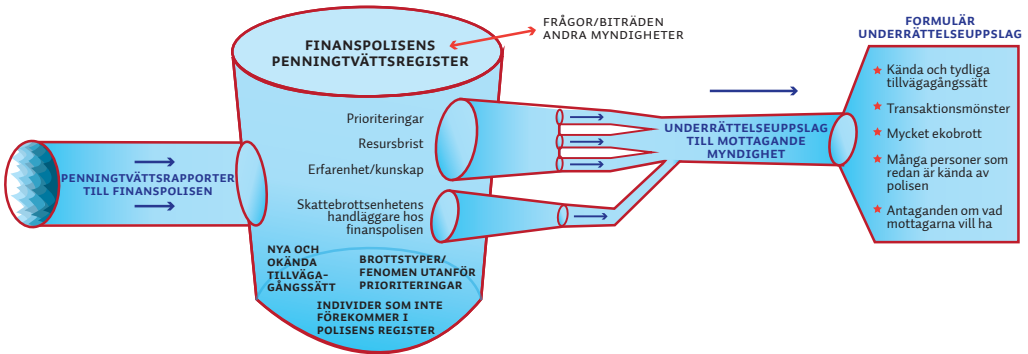
Lite regelrätt penningtvätt i penningtvätsrapporterna

Som konstaterat är skattebrott den vanligaste brottstypen som Finanspolisen upptäcker. Bilden som framträder är med andra ord att penningtvättslagstiftningen i större utsträckning bidrar till att hitta penningmaskering som ett led i skattebrottslighet än regelrätt penningtvätt i betydelsen att dölja pengars brottsliga ursprung.

Uppfattningen om hur vanligt förekommande regelrätt penning-

tvätt egentligen är varierar hos intervjupersonerna. Vissa intervju-personer menar att det kan finnas en skillnad mellan teori och verklighet och antyder att den faktiska förekomsten av regelrätt penningtvätt i viss mån kan vara överskattad. Andra intervju-personer menar att regelrätt penningtvätt sannolikt är vanligare än skattebrotten, men att Finanspolisen har svårt att hitta den. En indikator på att regelrätt penningtvätt förekommer, men inte upptäcks, är att när Finanspolisen aktivt inriktar sig på specifika områden ser de tecken på att Sverige används som ett transitland för regelrätt penningtvätt.

Ett återkommande tema i en majoritet av intervjuerna är att det behövs ett ökat inslag av strategisk analys i Finanspolisens arbete. En uppgift skulle vara att identifiera nya tillvägagångssätt, mönster och trender som nödvändigtvis inte behöver vara kopplade till Rikskriminalpolisens prioriteringar.



Mottagande myndigheter

För att verksamhetsutövarnas rapporter till Finanspolisen ska komma till nytta måste informationen gå vidare från Finanspolisen till någon mottagande myndighet för en åtgärd. Det sker dels genom att de mottagande myndigheterna skickar förfrågningar till Finanspolisen för att få reda på om en viss fysisk eller juridisk person finns med i penningtvättsregistret, dels genom att Finanspolisen på eget initiativ tar fram underrättelseuppslag och delger relevanta mottagande myndigheter. Förfrågningarna från de mottagande myndigheterna har berörts i tidigare kapitel. I detta kapitel följer vi Finanspolisens underrättelseuppslag in i de mottagande myndigheterna.

Finanspolisens underrättelseuppslag

Skatteverkets skattebrottsenheter är den vanligaste mottagaren av de 163 underrättelseuppslagen från Finanspolisen som granskats i Brå:s undersökning. Därefter kommer i fallande skala Ekobrottsmyndigheten och Polisens underrättelsetjänster.

**Tabell 8. Andel mottagna underrättelseuppslag. Procent. n=163.
Ett underrättelseuppslag kan ha flera mottagare.**

Skattebrottsenheter	73 %
Ekobrottsmyndigheten	55 %
Polisens kriminalunderrättelsetjänst	24 %
Säkerhetspolisen	5 %
Regionala underrättelsecentrum	4 %
Tullverket	3 %
Polisens aktionsgrupper	2 %
Nationellt underrättelsecentrum	2 %

Många gånger delges samma underrättelseuppslag flera mottagande myndigheter eftersom de bedöms ha behov av informationen. Exempelvis arbetar Skatteverkets skattebrottsenheter i hög grad

mot samma brottslighet som Ekobrottsmyndigheten. Ett ärende kan dessutom vandra mellan flera olika myndigheter och enheter innan det resulterar i en slutlig åtgärd.

Skydd av källor leder till diffusa uppslag

Den slutsats som Finanspolisen redovisar i underrättelseuppslaget är en bedömning som baseras på alla de uppgifter som finns att tillgå i ärendet. Den viktigaste informationen kommer som regel från verksamhetsutövarna med utgångspunkt från deras rapporter om misstänkta transaktioner. Eftersom Finanspolisen arbetar med underrättelseverksamhet är de måna om att skydda sina källor. Därför framgår ofta inte alla de uppgifter som ligger bakom slutsatsen i underrättelseuppslaget. Följden blir att vissa intervjuade mottagare anser att underrättelseuppslagen är diffusa och uddlösa. En intervjuperson uttrycker det så här:

Vi får alltså en liten faktaruta. Problemet är att eftersom det är så himla hemligt är det så knapphändigt att det knappt går att förstå vad de menar. Jag trodde först att det var något fel på min intelligens eftersom jag inte förstod någonting, men det visade sig att våra spanare inte heller gjorde det. Man förstår inte vad som hänt.

Intervjuperson från Ekobrottsmyndigheten

En operativ underrättelserapport är en skriftlig rapport som innehåller en underrättelseanalys av enskilda individer/grupper eller bolag. De ska kunna utgöra ett beslutsunderlag för direkta operativa åtgärder och ska därför innehålla en sammanställning av de viktigaste uppgifterna, iakttagelserna och observationerna samt rekommendationer.

Dilemmat är följaktligen att skydda källorna samtidigt som underrättelseuppslagen ska vara så substantiella att det är möjligt för de mottagande myndigheterna att arbeta med dem.

Flera intervjupersoner efterfrågar mer genomarbetade *operativa underrättelserapporter* från Finanspolisen till skillnad mot de underrättelseuppslag de får i dag.

Jag skulle vilja ha en mycket djupare analys. Jag vill ha kontoutdragen för de personer och bolag som det gäller. Jag vill också att man går ett led tillbaka och säger till banken att ni har skrivit en penningtvättsrapport om att det här bolaget har satt in 12 miljoner kronor under en kort period. Då skulle jag i analysen från Finanspolisen vilja ha att de här insättningarna kommer från det här byggbolaget som heter så och så.

Intervjuperson från Ekobrottsmyndigheten

Av naturliga skäl har underrättelseuppslagen en ”finansiell spets”, men kompletterande information bedöms också vara värdefull. Det kan handla om att någon annan person fanns med i bilden, vad dialogen med kunden gett, vilka påståenden som kunden förde fram, kort sagt kontext och bakgrund. Sådan kringinformation kan ha betydelse för att bygga upp en helhetsbild inför beslut om

att inleda förundersökning och att ansöka om tvångsmedel.

Samtidigt som fler och fördjupade underrättelseuppslag efterfrågas finns det en medvetenhet om att Finanspolisen inte har tillräckligt med resurser att uppfylla alla förväntningar. En intervjuperson beskriver det på följande sätt:

Finanspolisen är ju inte hur många som helst och förväntningarna på dem är oerhört stora. Jag vet inte om de kan leva upp till det. Om man lämnar en förfrågan från oss eller den allmänna polisen till Finanspolisen så förväntar vi oss jätteanalyser, som att ”de här pengarna kommer härifrån, det är han som har satt in dem och de har gått hit och dit”. Om man ska göra sådana analyser tar det ett halvår. Jag vet ju själv hur oerhört mycket tid det tar om man ska backa flera steg tillbaka och se varifrån pengarna kommer. För det är ju inte kriminellt att transferera pengar, utan man måste se vad det är för pengar och var de ska redovisas.

Intervjuperson från Ekobrottsmyndigheten

Skatteverkets skattebrottsenheter

De underrättelseuppslag som Finanspolisen delger Skatteverket går till någon av landets skattebrottsenheter. De är organisatoriskt avskilda från Skatteverkets övriga fiskala verksamhet (RSV 2001:7). Vid skattebrottsenheterna bedrivs utredningar av främst skatte- och bokföringsbrott. De arbetar också med underrättelseverksamhet, och det är denna gren inom skattebrottsenheten som tar emot och hanterar Finanspolisens underrättelseuppslag.

På skattebrottsenheten värderas den inkomna informationen och man gör en bedömning av om uppgifterna uppfyller kriterierna för att få registreras i Skatteverkets underrättelseregister. År 2009 registrerades drygt 930 ärenden i Skatteverkets underrättelseregister (SKV 2010). Det finns emellertid ingen uppgift om hur många av dem som baserades på underrättelseuppslag från Finanspolisen.

Om det registrerade underrättelseuppslaget inte är kopplat till ett ärende som redan är brottsanmält eller föremål för skatterevision tar själva underrättelseanalysen fart igen.

Precis som hos Finanspolisen handlar analysarbetet återigen om att lägga pussel, men denna gång från ett skattebrottsperspektiv och med hjälp av de kompletterande uppgifter som skattebrottsenheten har tillgång till.

Steget från underrättelse till förundersökning kan i princip ta två vägar. Det ena innebär att skattebrottsenheten kan ta fram en operativ rapport baserad på uppgifterna från Finanspolisen och egen information. Den lämnas sedan över till Skatteverkets fiskala del, som kan besluta om att inleda skatterevision av de berörda företagen. Enligt intervjuerna är det ett vanligt förfarande, och ganska

många revisioner har sitt ursprung i ett underrättelseuppdrag från Finanspolisen. Om revisionen leder till brottsmisstankar görs en anmälan till åklagare som beslutar om huruvida en förundersökning ska inledas. Åklagaren kan finnas inom Ekobrottsmyndigheten eller Åklagarmyndigheten beroende på var i landet förundersökningen ska bedrivas.

Den andra varianten är att skattebrottsenheten själv bearbetar ärendet. När underrättelsematerialet är tillräckligt konkret tas en operativ rapport fram. Åklagare tar sedan ställning till rapporten och beslutar om huruvida en förundersökning ska inledas eller inte.

År 2009 arbetade Skattebrottsenheterna fram 290 operativa rapporter, men det saknas uppgift om hur många av dem som baserades på underrättelseuppdrag från Finanspolisen.

Att göra verkstad leder till många uppdrag

Som framgår av tabell 8 går 73 procent av de granskade underrättelseuppgifterna till Skatteverkets skattebrottsenheter. Det är en hög procentsats med hänsyn till att skattebrott inte är ett prioriterat område för Rikskriminalpolisen och därmed inte heller för Finanspolisen. Rimligtvis har inte majoriteten av skattebrotten koppling till Rikskriminalpolisens tidigare nämnda huvudinriktningar. Av de 119 underrättelseuppdrag som Finanspolisen skickade till skattebrottsenheterna gick 24 stycken samtidigt även till polisens kriminalunderrättelsetjänst eller Regionala underrättelsecentra, vilket antyder att dessa ärenden rörde Rikskriminalpolisens prioriterade huvudinriktningar.

Det finns flera troliga förklaringar till varför en majoritet av Finanspolisens underrättelseuppdrag går till Skatteverket. Som framgått i tidigare avsnitt hade hälften av de penningtvätsrapporterade personerna som fanns med i misstankeregistret en ekobrottsprofil. Dessutom har vissa skattebrott inslag som gör dem lättare att identifiera än vissa andra brottstyper. Det gäller särskilt penningmaskering. Av de 119 granskade underrättelseuppdrag som Finanspolisen skickade till Skatteverket handlade 96 om penningmaskering, det vill säga transaktioner i syfte att ta ut medel från det finansiella systemet utan att avslöja pengarnas mottagare, till exempel svart arbetskraft (Brå 2007:18, jfr Gold och Levi 1994).¹⁵

Det är dessa personer och transaktioner som verksamhetsutövarna i stor utsträckning upptäcker och rapporterar och det utgör då också grunden för en stor del av underrättelseuppgifterna från Finanspolisen till de mottagande myndigheterna. Kontrollsystemet mot penningtvätt är följaktligen framgångsrikt när det

¹⁵ De övriga 23 underrättelseuppgifterna rörde olika märkliga transaktionsmönster. Två av dem misstänktes vara narkotikahandel kopplad till näringsverksamhet, två momsbedrägerier och en misstänktes vara bedrägeri.

gäller att upptäcka vissa ekobrott, och fördelningen av underrättelseuppslag är en följd av den tidigare beskrivna selektionen. Dessutom har Skatteverket, som nämnts tidigare, en handläggare på plats hos Finanspolisen som ”hämtar hem” en del av de ärenden som annars hade prioriterats bort.

Skattebrottsenheterna har en egenskap som stimulerar att de får underrättelseuppslag. Hos flera av de intervjuade handläggarna på Finanspolisen framgår att det är mer tacksamt att skicka ett underrättelseuppslag till skattebrottsenheterna än till Ekobrottsmyndigheten eftersom man upplever att skattebrottsenheterna ”gör verkstad” av dem i större utsträckning än Ekobrottsmyndigheten.

Skatteverket, de kan ju få i princip allting. I princip är det faktiskt så. De gör ju verkstad av det. De är ju fantastiska, det har jag förstått. De ger sig inte.

Intervjuperson från Finanspolisen

En intervjuperson på Skattebrottsenheten menar dessutom att Ekobrottsmyndigheten gärna ser att ett ärende tar vägen över Skatteverket innan det når Ekobrottsmyndigheten.

Om inte Skatteverket redan har gjort en fiskal utredning är inte Ekobrottsmyndigheten intresserad av att ha ärendet. De vill att den fiskala sidan gör sin revision först så att de har den och när de går upp i rätten så har de flytväst, svängrem och hängslen för då vet de att då vinner de det här.

Intervjuperson från Skatteverket

Bakom intervjupersonernas uppfattning ligger också att Skatteverket har stora resurser och dessutom möjligheter att genomföra revisioner. Följaktligen har Skatteverket andra förutsättningar än Ekobrottsmyndigheten att ta fram underlag till en brottsanmälan och senare förundersökning.

Kontonummer passar skattebrottsenheternas sätt att arbeta

Penningtvättssystemets kontrollsystem bygger på misstänkta transaktioner. För att genomföra skattebrott förutsätts också många gånger transaktioner eftersom det är en kriminalitet som i grunden handlar om ekonomiska flöden. Det gör att kontrollsystemet och därmed Finanspolisens underrättelseuppslag fungerar väl i skattesammanhang.

Enligt intervjupersonerna vid skattebrottsenheterna är Finanspolisens underrättelseuppslag ett tacksamt material att arbeta vidare med eftersom det innehåller kontonummer och även relationer mellan individer och bolag. Det skapar förutsättningar att

kartlägga brottshärvor för att se hur bolag och målvakter avlöser varandra. Underrättelseuppslag med kontonummer är också till stor fördel eftersom den fiskala sidan annars kan behöva lägga stora resurser på att göra förfrågningar till samtliga kreditinstitut efter eventuella konton.

Det finns mer att hämta för Skatteverket

Trots att skattebrottsenheterna är de främsta mottagarna av Finanspolisens underrättelseuppslag och att de har en egen handläggare på plats hos Finanspolisen ger intervjuerna en bild av att det egentligen finns ännu mer information hos Finanspolisen som är av intresse för Skatteverket. Följande citat är ett tydligt exempel på detta:

Jag kan nästan sticka ut hakan och säga att jag skulle kunna garantera att allting som Finanspolisen får in där det rör en person som är kopplad till ett bolag kan vi göra någonting åt. Eller vi är i alla fall intresserade av informationen för att kunna göra det. Men sedan är frågan hur mycket resurser det finns. Men jag tror att det skulle kunna vara en helt annan snurr på det.

Intervjuperson från Skatteverket

Ekobrottsmyndigheten

De underrättelseuppslag som Finanspolisen delger Ekobrottsmyndigheten går till någon av de tre polisoperativa enheter som biträder ekobrottskamrarna med kriminalunderrättelsetjänst, spaning och hemliga tvångsmedel.

En stor del av de underrättelseuppslag som Finanspolisen överlämnar till Ekobrottsmyndigheten har även en skattebrottsenhet som mottagare. Av de 89 granskade underrättelseuppslag som Finanspolisen skickade till Ekobrottsmyndigheten gick 74 samtidigt till en skattebrottsenhet. Som tidigare nämnts kan det innebära att Ekobrottsmyndigheten ”bakvägen” – via skattebrottsenheten – inleder en förundersökning.

Av de 89 granskade underrättelseuppslagen berörde 75 penningmaskering. De övriga 14 handlade om olika märkliga transaktioner.

Om Ekobrottsmyndighetens kriminalunderrättelsetjänst bestämmer sig för att fördjupa sig i ett ärende bearbetar och analyserar de det inkomna underrättelseuppslaget med hjälp av kompletterande underrättelseinformation. Det sker bland annat genom att rita upp en bild över vilka personer och bolag som är inblandade och hur penningströmmarna dem emellan ser ut. När analysen är klar skrivs en operativ rapport för att belysa brottsupplägget och

vilka personer som står bakom det. Den operativa rapporten föredras för åklagare som fattar beslut om huruvida en förundersökning ska inledas eller inte.

Under 2009 tog Ekobrottsmyndighetens kriminalunderrättelsejänst fram 40 operativa rapporter som i 18 fall ledde till förundersökningar på Ekobrottsmyndigheten (EBM 2010). I 12 av ärendena som ledde till förundersökningar bidrog Finanspolisen med underrättelseuppslag.¹⁶ De flesta rapporterna handlade om grova skattebrott och bokföringsbrott med koppling till organiserad brottslighet. Vidare förekom grova bedrägerier och brott i samband med bolagsplundring.

Ekobrottsmyndigheten prioriterar pågående ärenden och targetlistor

Den mottagande handläggaren gör registerslagningar i Ekobrottsmyndighetens diarium för att se om det redan finns ett pågående ärende mot personerna eller bolagen som nämns i underrättelseuppslaget. Om så är fallet delges informationen den utredare och åklagare som handlägger ärendet. Därefter läggs informationen in i Ekobrottsmyndighetens särskilda undersökningsregister så att de personer på myndigheten som arbetar med kriminalunderrättelseverksamhet har tillgång till den. I detta register finns även de underrättelseuppgifter som kommit in från annat håll.

Enligt Ekobrottsmyndighetens verksamhetsplanering för 2010 omfattar den strategiska inriktningen bland annat en kraftsamling mot grov ekonomisk brottslighet och grov organiserad brottslighet, bekämpning av penningtvätt samt åtgärder för att spåra, säkra och återföra utbyte av brott. I praktiken innebär det att de inkomna underrättelseuppslagen kontrolleras mot olika targetlistor, både Ekobrottsmyndighetens egen och Rikskriminalpolisens. Det görs även en bedömning av om det finns en rimlig framgångsfaktor i ärendet.

Vi har ju begränsade resurser, vi hinner inte bearbeta alla utan vissa kan man ta bort. Den här pizzerian i [förort] får skatten titta på, vi ser på underrättelseuppslaget att även de fått den, så får de komma tillbaka till oss. Det är den grova prioriteringen som vi gör.

Intervjuperson från Ekobrottsmyndigheten

Bedömningen av om ett ärende ska prioriteras baseras på den samlade underrättelseinformation som Ekobrottsmyndigheten har på personen eller bolaget. På samma sätt som Finanspolisen utför även Ekobrottsmyndigheten slagningar i olika register för att få indikationer på vad det kan handla om.

¹⁶ Uppgift från Ekobrottsmyndighetens polisoperativa enhet.

Det är svårt att avgöra sina prioriteringar. Du vet ju inte vad det är. Det är först efteråt du vet vad det var.

Intervjuperson från Ekobrottsmyndigheten

Faktor som påverkar selektionen

När ett underrättelseuppslag kommer in till Ekobrottsmyndigheten kontrolleras om det finns en pågående utredning eller om personen finns på olika targetlistor.

Konsekvens

De av Finanspolisens underrättelseuppslag som leder till åtgärd hos Ekobrottsmyndigheten handlar oftast om redan kända personer.

Intervjuerna ger en bild av att många av Finanspolisens underrättelseuppslag blir liggande i Ekobrottsmyndighetens särskilda undersökningsregister utan någon vidare åtgärd. En rimlig gissning är att det handlar om uppgifter som inte är knutna till något pågående ärende och som anses för diffusa för att leda till en åtgärd.

Det finns mer att hämta också för Ekobrottsmyndigheten

En annan aspekt som kommer fram i intervjuerna med personer på Ekobrottsmyndigheten är en farhåga om att ärenden och uppgifter som kan vara relevanta för myndigheten gallras bort i Finanspolisens filtreringsprocess, inte minst när ärenden läggs ad acta till följd av resursbrist eller för att de inte omfattas av Finanspolisens prioriteringar. Intervjupersonerna skulle gärna se att dessa uppgifter fördes vidare till Ekobrottsmyndigheten i någon form i stället för att isoleras hos Finanspolisen.

Som tidigare beskrevs har Skatteverket löst detta problem genom att ha en handläggare på plats hos Finanspolisen för att bevaka Skatteverkets intressen.

I skrivande stund finns en arbetsgrupp bestående av representanter från Ekobrottsmyndigheten och Finanspolisen. Deras uppdrag är att göra en översyn av Ekobrottsmyndighetens och Finanspolisens samverkan i syfte att skapa förutsättningar och långsiktigt hållbara rutiner för en bättre samverkan.

Faktorer som påverkar selektionen

- De underrättelseuppslag som kommer till Ekobrottsmyndigheten från Finanspolisen är prioriterade utifrån Rikskriminalpolisens huvudinriktningar eller skattebrottsenhetens handläggare som identifierar skatteärenden hos Finanspolisen.

Konsekvens

- Det finns en risk för att ärenden och uppgifter som kan vara intressanta för Ekobrottsmyndigheten fastnar hos Finanspolisen.

Polisens kriminalunderrättelsetjänst

Polisens kriminalunderrättelsetjänst finns på lokal, regional och nationell nivå. Finanspolisens underrättelseuppslag kan delges samtliga nivåer även om tanken är att de ska förmedlas stegvis från nationell nivå och nedåt. I praktiken skickar Finanspolisen en kopia av underrättelseuppslaget direkt till den nivå som berörs av underrättelseuppslaget.

Jämfört med många andra underrättelseuppslag som kommer in till kriminalunderrättelsetjänsten är Finanspolisens ofta mer genomarbetade och kan täcka längre tidsperioder. De har dessutom ett högt värde eftersom det är en verifierad underrättelseuppgift och bevisliga transaktioner. Det är skillnad mot svårvärderade underrättelseuppgifter från exempelvis informatörer.

Polisen utgår från tydliga framgångsfaktorer

När ett underrättelseuppslag kommer in till polisens underrättelsetjänst registreras det ofta i en eller flera särskilda undersökningsregister. Det kan också skickas vidare till en annan nivå inom polisens underrättelsetjänst som bedöms ha intresse av informationen.

Enligt intervjupersonerna är det ovanligt att Finanspolisens underrättelseuppslag ensamt är tillräckligt substantiellt för att inleda en förundersökning. Däremot kan ett uppslag tillsammans med annan underrättelseinformation vara en viktig pusselbit för att bygga upp ett ärende. En första åtgärd är därför att undersöka vilken kompletterande information som finns om de berörda personerna. Avgörande för om en förundersökning inleds är om man bedömer att det finns en framgångsfaktor i ärendet.

Ett idealärende innehåller flera oberoende källor. Det ska innehålla information som är aktuell i tid, det ska innehålla saker som går att kontrollera och det ska vara tillräckligt bra information.

Intervjuperson från en polismyndighets kriminalunderrättelsetjänst

Polisen har ansvar för ett mycket brett brottsområde och får därför del av en stor mängd information. Det är en förklaring till att polisen prioriterar hårt, och framgångsfaktorn i den samlade informationen är därför central.

Av de 40 granskade underrättelseuppslag som skickades till någon av nivåerna inom polisens kriminalunderrättelsetjänst handlade 16 om narkotika eller dopningsbrott, 14 om penningmaskering, och fyra om bedrägeri. De övriga sex underrättelseuppslagen berörde olika former av märkliga transaktioner.

Uppgifterna upplevs ibland som inaktuella

Något förenklat arbetar polisens kriminalunderrättelsetjänst med snabbare tidsförlopp än vad som gäller för skattebrott. Exempelvis handlar grova narkotikabrott om smugglingsaktioner, leveranser och distribution. Mot bakgrund av det menar några intervjupersoner att det kan ta för lång tid innan Finanspolisens underrättelseuppslag når kriminalunderrättelsetjänsten. De äldsta transaktionerna i ett underrättelseuppslag kan vara flera månader gamla. I vissa fall kan det hända att polisen hade behövt ha tillgång till informationen långt tidigare.

En förklaring till att Finanspolisens underrättelseuppslag kan sträcka sig några månader tillbaka i tiden är att det ofta inte är den första rapporterade transaktionen som leder till åtgärd hos Finanspolisen. Det är först när Finanspolisen fått in flera penningtvättsrapporter på en och samma person eller bolag som det blir möjligt att skönja ett mönster och koppla det till en brottstyp. Äldre transaktioner som ingår i underrättelseuppslaget kan också vara transaktioner som upptäckts först när Finanspolisen beställt och granskat personens kontoutdrag från banken. Med andra ord har de rekonstruerat ett händelseförlopp bakåt i tiden.

Säkerhetspolisen

Huvudansvaret för kontraterrorism ligger hos Säkerhetspolisen. Finanspolisens ansvar är att upprätta underrättelseuppslag på misstänkta fall av finansiering av terrorism.

Säkerhetspolisens ärenden pågår ofta under en längre tid. Det är därför inte säkert att underrättelseuppslaget leder till någon direkt åtgärd, utan informationen används för att skapa en bättre helhetsbild. Säkerhetspolisen och Finanspolisen har dessutom tät kontakt med varandra och för en dialog om vad som kan vara av intresse.

Tullverket

Av de fem granskade underrättelseuppslag som Tullverket tog emot från Finanspolisen handlar tre om narkotika eller smuggling av dopningspreparat, en om punktskattebrott och en om varusmuggling.

Mest användbara, anser intervjupersonerna, är de underrättelseuppslag som handlar om personer som Tullverket redan känner till. I dessa fall fungerar informationen som ett kvitto som kan bekräfta att Tullverket är på rätt spår. Men det kan även vara ett viktigt komplement som kan ge ny, värdefull kunskap om personens förehavanden, till exempel genom att påvisa regelbundenheter i transaktioner, vilka summer det handlar om och när de sker.

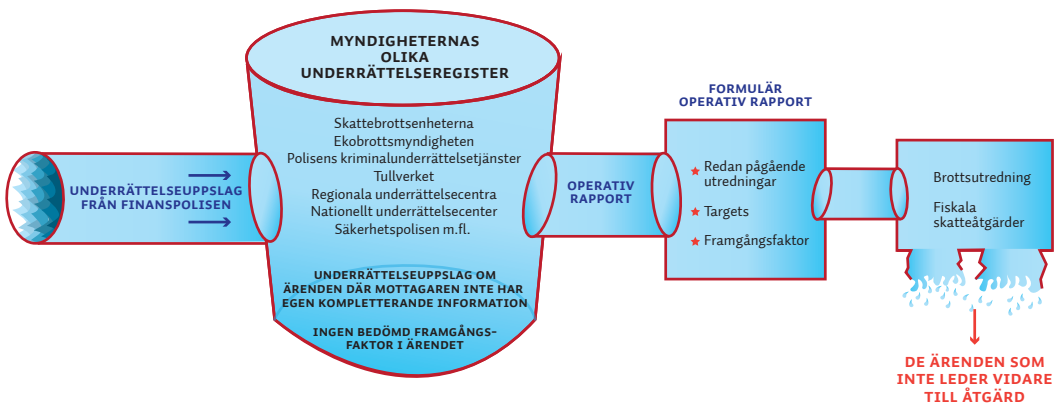
Jag ser egentligen Finanspolisens information som en pusselbit bland många, men en viktig sådan.

Intervjuperson från Tullverket

I de fall som informationen berör tidigare okända personer är uppgifter om vilka länder det handlar om värdefulla eftersom det är en indikator på vilken typ av smugglingsbrott det kan röra sig om.

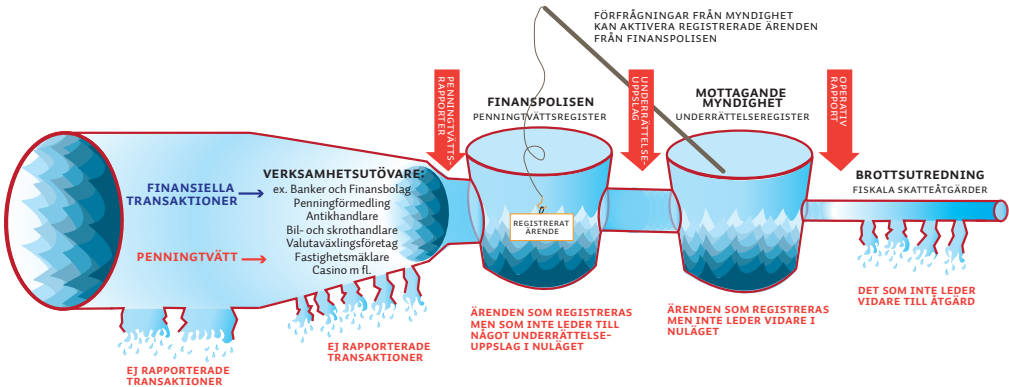
RUC, NUC och aktionsgrupper

Endast sju av de granskade underrättelseuppslagen gick till något av de Regionala underrättelsecentren (RUC), tre till Nationellt underrättelsecentrum (NUC) och tre till polisens aktionsgrupper. En förklaring till att så få underrättelseuppslag skickas till dessa instanser är att Finanspolisens samverkan med dem till stor del rör förfrågningar och biträden.



Överväganden och förslag

Som framgått av de tidigare avsnitten är det en rad faktorer som påverkar vilka misstänkta transaktioner som upptäcks och rapporteras och vad som slutligen leder till någon åtgärd i penningtvättsbekämpningen. Det är nu dags att höja blicken och försöka sammanfatta hur detta informationsflöde ser ut och vilka konsekvenser som flödet leder till. Slutsatserna och förslagen är uppdalade efter faserna *verksamhetsutövare*, *Finanspolisen* och *mottagande myndighet*.



Se penningtvätt som penningförflyttning

Penningtvätt för tanken till olika processer eller tvättningar i syfte att dölja pengars eller annan egendoms kriminella ursprung genom att skapa en falsk legitim källa. Från början användes också penningtvätt främst för att beskriva hur narkotikapengar tvättades vita i de finansiella systemen.

Med tiden har dock begreppet penningtvätt börjat användas för att beskriva företeelser där man försöker dölja mottagaren av pengar och egendom. Det gäller framför allt i den svarta ekonomin, där pengar och egendom har ett lagligt ursprung. Denna

penningmaskering är följaktligen rena motsatsen till penningtvätt. Vid finansiering av terrorism har medlen ofta en legitim bakgrund, men avsändaren vill dölja vad det handlar om och vart pengarna slutligen ska gå.

Med andra ord har penningtvätt med Örnemark Hansens (1998) ord blivit ett ”urvattnat begrepp”. Det handlar både om att ”tvätta smutsiga pengar (cleaning dirty money) och att ”förorena rena pengar” (dirtying clean money) (Hörnqvist 2011). Det skulle därför vara mycket bättre om penningtvätt byttes ut mot den mer klagörande termen penningförflyttning (Gold och Levi 1994). Allra helst eftersom regelrätt penningtvätt är en liten del av det som hanteras av Finanspolisen. Den organiserade brottslighetens småskaliga importverksamhet genererar sällan tillräckligt stora summor för att det ska finnas något behov av regelrätt penningtvätt. I stället handlar det om konsumtion av kriminella och svarta pengar samt rena överföringar, kort sagt penningförflyttning. Till det kommer penningmaskering av svarta löner inom den svarta ekonomin, som också är ett bra exempel på penningförflyttning.

I det inledande kapitlet redovisades lagstiftningens definition på penningtvätt. Den tar sikte på penningförflyttning och inte bara regelrätt penningtvätt. Detsamma gäller det korresponderande lagrummet för penninghäleri i brottsbalken. Det talar ytterligare för att penningförflyttning är ett lämpligare begrepp.

De administrativa kontrollsystemen mot penningtvätt förknippas med att förebygga och avslöja kriminell verksamhet med inriktning på mörkläggning av pengar och egendom. I själva verket handlar det i liten utsträckning om straffbara gärningar i den mån som man avser själva penningförflyttningen. Att använda eller förflytta vinning från egen brottslighet – självtvätt – är inte straffbart i Sverige, låt vara att en statlig utredning undersöker saken (dir. 2010:80, jfr Grahn m.fl. 2010). Den straffbara gärningen är det så kallade underliggande brottet, exempelvis narkotikabrott.

När det gäller skattebrott och andra brott som inte avser brottsligt förvärvad egendom avser verksamhetsutövarnas rapportering ofta transaktioner som är ett led i ett förfarande som senare kommer att bli ett fullbordat skattebrott. Men vid rapporteringstillfället finns många gånger ännu inte ett fullbordat underliggande brott.

Det administrativa regelsystemet mot penningtvätt handlar därför egentligen om gärningspersonens penninghantering av tidigare begångna underliggande brott eller framtida brott och inte om penninghanteringsmässigt straffbara åtgärder. Det är också sådana transaktioner som i hög grad hamnar i penningtvättsregistret.

En mer korrekt beskrivning av det administrativa systemet mot penningtvätt och Finanspolisens penningtvättsregister är därför att de är viktiga rapporterings- och underrättelsekällor om finansiella transaktioner som kan användas för att upptäcka och utreda olika

tidigare och framtida underliggande brott, inte minst skattebrott, bedrägerier och narkotikabrott. Genom att ta det administrativa systemet och registret för vad det är skapas bättre förutsättningar för att utnyttja dem till sina fulla potentialer. Det borde vara enklare att kommunicera till de rapporteringsskyldiga verksamhetsutövarna vad det egentligen handlar om i fall man kallar saker vid dess rätta namn. Över huvud taget skulle det vara enklare att föra en diskussion om företeelsens rätta innebörd. Frågan utvecklas nedan under rubriken riktad information till verksamhetsutövare

Rapporteringsskyldiga verksamhetsutövare

Ett fönster mot kriminell och svart ekonomi

De rapporteringsskyldiga verksamhetsutövarna kan liknas vid olika fönster mot den kriminella och svarta ekonomin som fångar upp misstänkta transaktioner, köp och investeringar och rapporterar dem till Finanspolisen som registrerar dem i penningtvättsregistret. Inga andra register inom rättsväsendet och samverkande myndigheter har något liknande lagstadgat inflöde av information från den privata sektorn.

Visserligen är fönstren olika stora och riktade åt olika håll. Banker och växlingskontor ser och rapporterar mycket. Bilhandlare, skrothandlare och många andra rapporteringsskyldiga verksamheter är dock inte lika frekventa rapportörer. Med knappt 15 000 rapporteringsskyldiga verksamheter är potentialen dock stor att få in rapporter till registret. Inte minst mängden uppgifter ökar registrets användbarhet.

Banker är centrala knutpunkter inom ekonomin och upptäcker framför allt misstänkta överföringar av pengar inklusive uttag och insättningar. Bankernas långvariga kundrelationer och utvecklade kontrollrutiner med särskilda säkerhetsavdelningar gör också att de har en större möjlighet att identifiera mönster än rapportörer med tillfälliga kundrelationer. Den brottslighet bankerna kan få indikationer på är allt från bedrägerier till terroristfinansiering. Därmed är kontrollhåven mycket stor.

Vissa växlingskontor liknar banker, men annars är kundrelationerna ofta tillfälliga och gäller valutaväxling eller uttag. De upptäcker framför allt misstänkta fall av kontantuttag för svarta löneutbetalningar. Det kan också handla om valutaväxling för betalning av importerad narkotika.

Kontrollhåven är betydligt mindre för de rapporteringsskyldiga företag som till exempel säljer bilar, smycken och annan värdefull egendom. I dessa fall är kundrelationen ofta kortvarig och miss-

tankarna kan gälla konsumtion av svarta eller kriminella pengar.

Från lyxkonsumtion är steget inte långt till investeringar. Måklare kan upptäcka misstänkta investeringar eller köpbeteenden med svarta eller kriminella pengar. Uppgifter om investeringar eller överdådig konsumtion är värdefull information för att identifiera kriminella entreprenörer.

Riktad information till verksamhetsutövarna

En av orsakerna till att vissa verksamhetsutövare knappast alls rapporterar några misstänkta transaktioner är att de har en bristande kunskap om vad det egentligen är som Finanspolisen är intresserad av och hur Finanspolisen kommer att hantera penningtvättsrapporten. Lagstiftningen ställer krav på att rapportera alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt, men som tydligt framgått är begreppet penningtvätt svårgreppbart och det är inte lätt för den enskilde företagaren att förstå vad lagstiftaren är ute efter. Att rapportera en kund till polisen, baserat på tämligen svaga misstankar, kan dessutom upplevas som en ganska drastisk åtgärd, och vissa verksamhetsutövare känner obehag för att göra detta.

I själva verket räcker det emellertid med en misstänkt – i praktiken onormal – transaktion för att Finanspolisen ska ha nytta av den i registret. Varje penningtvättsrapport ska ses som en pusselbit i ett större sammanhang. Med andra ord är behovet stort av ökad kunskap hos verksamhetsutövarna om vad som ska rapporteras och när. Inte minst gäller det att de får större förståelse för vad penningtvättsrapporten ska användas till och vilken nytta den kan göra. Vad som bör lyftas fram är att rapporterna inte är en brottsanmälan utan ett uppgiftslämnande om misstänkta transaktioner som är att betrakta som ett sekretesskyddat underrättelsematerial.

Avdramatisera begreppet penningtvätt och bli tydligare med att rapporteringsskyldigheten handlar om att rapportera misstänkta finansiella transaktioner som kan användas för att upptäcka och utreda olika underliggande brott.

Studien visar emellertid att Finanspolisen inte har tillräckliga resurser för att arbeta med informationskampanjer och uppsökande verksamhet i någon större utsträckning. Behovet av att skapa en bättre kontaktyta mellan Finanspolisen och vissa branscher och därmed en större förståelse för vad som bör rapporteras och varför bedöms dock vara stort. Det skulle bidra till en förbättrad och effektivare rapportering av penningtvättsrapporter och bör därför vara en prioriterad fråga.

Skapa en bättre kontaktyta mellan Finanspolisen och lågrapporterande branscher för att öka verksamhetsutövarnas förståelse för vad de bör rapportera.

Finanspolisen

Brottsbekämpningens landskap har förändrats

Den svenska penningtvättslagstiftningen är inte något eget initiativ utan kom till 1994 som en följd av internationella åtaganden. En historisk bakgrund är kampen mot narkotikabrottsligheten, ”the war on drugs”. Narkotikaleverantörer har ett behov av att omvandla – tvätta – stora mängder kontanter i små valörer till kontomedel och andra legitima finansiella tillgångar. Att slå mot penningtvätt blir därmed ett redskap mot kriminaliteten. Genom terrorattacken den 11 september 2001 ökade det internationella trycket på att införa system och lagstiftning mot finansiering av terrorism. Det är då fråga om att komma åt omvänd penningtvätt, så kallad penningmaskering, där syftet med transaktionerna är att dölja pengarnas mottagare. Även finansiering av terrorism kom följaktligen att omfattas av regleringen.

Av förklarliga skäl är det politiska trycket mot penningtvätt betydande och förväntningarna är stora på systemen för att bekämpa penningtvätt. Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) driver på utvecklingen och utvärderar olika nationers regleringar och rutiner. Krav ställs på länderna, inte minst på penningtvättsstatistik (se till exempel FATF 2003, FATF 2004).

Det finns emellertid även ett tryck på penningtvättsbekämpningen inom Sverige. De senaste åren har det skett en förändring inom den svenska brottsbekämpningen i form av en kraftsamling mot organiserad brottslighet. Fokus har vidgats från att ha handlat om att utreda brotten till att i ännu större utsträckning än tidigare även slå mot drivkraften för brotten, det vill säga pengarna. Utgångspunkten är att det inte ska vara enkelt att livnära sig på kriminell verksamhet och därför har även brottsutbytet hamnat i myndigheternas kikarsikte. En av byggstenarna i konceptet är samverkan, inte minst mellan myndigheter. Organiserad brottslighet har gått från att vara en polisiär fråga till att bli en angelägenhet för hela samhället.

Mobiliseringen mot organiserad brottslighet har naturligtvis haft konsekvenser för Finanspolisen. Som exklusiv mottagare av verksamhetsutövarnas rapporter om misstänkta transaktioner ansvarar de för en ovärderlig underrättelsekälla, och som en följd av satsningen har en rad nya aktörer blivit intresserade av att nyttja

den information som finns i penningtvätsregistret. En betydande förändring är till exempel de åtta regionala underrättelsecentren som alla har en penningtvättshandläggare knutna till sig. Till detta kommer en ökning i antalet förfrågningar från andra myndigheter och polisiära enheter som vill veta om Finanspolisen har uppgifter om de personer som de arbetar med för tillfället.

Vid sidan av Finanspolisens arbete med att granska de inkomna rapporterna från verksamhetsutövarna och formulera underrättelseuppslag som i bästa fall kan leda till förundersökning har dessa förfrågningar och begäran om biträden blivit en alltmer tidskrävande uppgift för Finanspolisen. I dessa fall används med andra ord penningtvätsregistret som en sökbar databas för andras pågående utredningar. Om en person är penningtvätsrapporterad öppnas en laglig möjlighet för Finanspolisen att kräva in kompletterande finansiella transaktioner, till exempel kontoutdrag.

Prioriteringarna baseras på organiserad brottslighet...

Finanspolisen har inte tillräckligt med resurser för att på djupet granska alla de ärenden som bedöms vara intressanta. Konsekvensen blir att de måste prioritera och välja ut de ärenden som anses mest relevanta att titta närmare på. Det som prioriteras är Rikskriminalpolisens huvudinriktningar, terroristrelaterade ärenden, internationella förfrågningar, arbeten inom särskilda projekt och aktionsgrupper samt ärenden inom Regionala underrättelsecenter. Till detta kommer intresselistor från bland annat Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket över vissa företag och individer. Med andra ord är prioriteringarna i stor utsträckning baserade på den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet.

Denna prioritering fungerar mycket bra i det löpande arbetet med förfrågningar och biträden från bland annat regionala underrättelsecentra, aktionsgrupper och internationella samverkanspartner. Det fungerar också väl i de fall där penningtvätsrapporterna faller inom ramen för prioriteringarna.

Det blir emellertid mer problematiskt när inkomna penningtvätsrapporter inte faller inom ramen för Finanspolisens förhållandevis snäva prioriteringar. Även om de myndigheter som är mottagare av Finanspolisens skrivna underrättelseuppslag är en del av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet har de även andra behov och prioriteringar. Dessa behov hamnar i skymundan när Finanspolisen prioriterar.

Det tål att upprepas att penningtvätsregistret innehåller väsentligt mycket mer än försök att dölja pengars ursprung. Information som, om den används rätt, kan vara till mycket stor nytta för myndigheterna inom rättsväsendet och flera myndigheter med kontroll- och tillsynsfunktioner. Finanspolisen efterlyser också ett

något större engagemang från de mottagande myndigheterna att föra fram sina inriktningar och prioriteringar. En slutsats är därför att de mottagande myndigheterna bör få mer inflytande på Finanspolisens prioriteringar och därmed i förlängningen på vilken information som kanaliseras fram och skickas vidare. På så sätt skulle penningtvätsregistrets potential utnyttjas på ett bättre sätt.

De mottagande myndigheterna bör få mer inflytande på Finanspolisens prioriteringar och därmed i förlängningen på vilken information som skickas vidare.

...men det är främst ekobrott som fångas upp

Begreppet penningtvätt i kombination med Rikskriminalpolisens prioriteringar om gäng i olika väderstreck för tankarna till organiserad brottslighet. I själva verket fångar systemet framför allt in ekonomisk brottslighet. De personer som rapporteras är i betydligt större utsträckning misstänkta för ekobrott än en jämförelsegrupp med brottsmisstänkta personer. Intervjuerna visar också att rapporteringssystemet i hög grad upptäcker ekobrott. De två största mottagarna av Finanspolisens underrättelseuppslag är Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten. Naturligtvis har en del av dessa ekobrott kopplingar till organiserad brottslighet, men mycket tyder på att majoriteten av fallen handlar om ekobrott utan denna koppling.

På vad beror denna skillnad mellan vad kontrollsyste­met fångar upp och vad Finanspolisen prioriterar? En tänkbar förklaring är att de verksamhetsutövare som frekvent rapporterar misstänkta transaktioner, det vill säga banker och växlingskontor, inte har en sådan tydlig kontaktyta med organiserad brottslighet som förmodats. Ekonomihanteringen för den organiserade brottslighet som inte inkluderar ekobrott i sin brottskatalog kanske inte utnyttjar banksystemen i den skala som antagits?

Ett sådant antagande får stöd i forskningen om organiserad narkotikabrottslighet i Sverige som visar att en stor del av brottsvinsterna konsumeras och att det därför inte finns ett så stort behov av att använda sig av banksystemet (Brå 2007:4, Korsell, Skinnari och Vesterhav 2009). Ett inte obetydligt inslag i konsumtionen handlar om uteliv, att sätta guldkant på tillvaron och regelrätt lyxkonsumtion (Skinnari och Korsell 2006).

Detta skulle i så fall betyda att det i själva verket är de verksamhetsutövare som i dag rapporterar minst antal misstänkta transaktioner till Finanspolisen och verksamhetsutövare som inte omfattas av rapporteringsplikten som är viktigast för att få in in-

formation om den organiserade brottslighetens ekonomihantering och konsumtion.

Det är emellertid inte enbart verksamhetsutövare som kan göra iakttagelser om konsumtion av kriminella och svarta pengar. Ordningsspoliser, spanare och andra myndighetspersoner inom och utanför polisen kan också få information om olika inköp och innehav som tyder på penningförflyttning.

Avsaknaden av rapporter från vissa branscher leder sannolikt till att vissa brottstyper och kriminella entreprenörer inte fångas upp av kontrollsystemet. För att få lågrapporterande branscher att rapportera mer krävs fler insatser i form av uppsökande verksamhet, utbildning och förbättrad återkoppling. Dessa insatser bör ske i samverkan mellan Finanspolisen, tillsynsmyndigheter och branschorganisationer.

En isolerad databas

Mot bakgrund av den viktiga finansiella information som penningtvätsregistret innehåller och med hänsyn till att myndighets-samverkan i dag befinner sig i ett helt annat läge än för bara några år sedan bör registret kunna komma till bättre användning än i dag. Som rapporten visat selekteras mycket information bort och kommer till begränsad nytta. Det är särskilt anmärkningsvärt eftersom näringslivet belastas med en omfattande rapporteringsskyldighet vars resultat inte fullt ut används av myndighetsvärlden.

Det är inte enbart prioriteringarna som hindrar ett fullt utnyttjade av penningtvätsregistret. Informationen silas genom polisiära glasögon, och det de mottagande myndigheterna får del av är enbart bearbetade underrättelseuppslag. Visserligen kan myndigheterna ställa frågor om huruvida personer förekommer i penningtvätsregistret, men det bygger på ett redan pågående fall. Det finns därför inte tillräckliga möjligheter att använda registret för att hitta nya mönster och företeelser utifrån den egna myndighetens perspektiv och kompetens.

Ett annat problem är Finanspolisens begränsade resurser. Omkring 15 handläggare på Finanspolisen arbetar med att analysera penningtvätsrapporter. En stor del av deras arbetstid går åt till biträden och förfrågningar från andra myndigheter, inte minst när det gäller Finanspolisens engagemang vid de åtta regionala underrättelsecentren. Konsekvensen blir att det blir mindre tid till att identifiera och bygga upp nya ärenden utifrån de inkomna penningtvätsrapporterna.

Ett exempel på en myndighet som hamnat i kläm mellan Fi-

nanspolisens prioriteringar och begränsade resurser är Skatteverket. Lösningen har blivit att verket via sin skattebrottsenhet har en underrättelsehandläggare några dagar i veckan på Finanspolisen med uppgift att försöka identifiera ”skatteklon” i ärendemängden. Trots lösningen med en underrättelsehandläggare fångar dock inte Skatteverket upp all den information som kan vara användbar.

Även Ekobrottsmyndigheten bör ha stor nytta av ett större informationsflöde. Dessutom finns andra myndigheter med behov av finansiell underrättelseinformation, exempelvis landets polismyndigheter och Tullverket. Penningtvätsregistrets fulla potential uppnås därför inte.

Skatteverkets speciallösning illustrerar behovet av att avståndet mellan myndigheternas underrättelseenheter och penningtvätsregistret bör minska. Egentligen förebådar Skatteverkets underrättelsehandläggare en finansiell underrättelsetjänst där flera myndigheter samlokaliseras och använder den värdefulla informationen i penningtvätsregistret. En förebild är de Regionala underrättelsecentra som byggts upp på senare tid där analytiker från olika myndigheter sitter tillsammans med tillgång till sina myndigheters respektive register. En nationell myndighetsgemensam finansiell underrättelsetjänst skapar också ett resurstillskott eftersom fler myndigheter är involverade.

Penningtvätsregistrets potential bör utnyttjas bättre än det görs i dag och myndigheternas underrättelsearbete behöver effektiviseras genom att underrättelseprodukten tas fram gemensamt av myndigheterna på en och samma plats. En lösning skulle kunna vara en nationell myndighetsgemensam finansiell underrättelsetjänst som är uppbyggd på ett liknande sätt som de regionala underrättelsecentren.

Underrättelsearbete i flera led

Det är de olika myndigheternas underrättelsetjänster som tar emot Finanspolisens underrättelseuppslag. En gyllene regel inom underrättelsearbete är att inte avslöja några källor. I detta sammanhang innebär det att när ett underrättelseuppslag bearbetas på Finanspolisen skalas en rad uppgifter bort. Till följd av detta kommer aldrig alla de fakta fram som ligger till grund för slutsatsen i underrättelseuppslaget. Konsekvensen blir att vissa mottagare anser att underrättelseuppslagen är uddlösa och diffusa.

Finanspolisens underrättelseuppslag har av naturliga skäl en ”finansiell spets” eftersom de baseras på penningtvätsrapporter. När penningtvättshandläggaren arbetar med ärendet kontrollerar de dock även personen i olika underrättelseregister. Det är dock ovanligt att uppgifter från dessa underrättelseregister finns med i

det underrättelseuppdrag som Finanspolisen sedan skickar vidare, utan det brukar vara renodlat till att handla om ett misstänkt finansiellt beteende med en spekulation om vilken typ av brott det eventuellt kan handla om.

I de fall som den mottagande myndigheten inte har någon pågående utredning på den berörda personen eller bolaget blir deras underrättelsetjänst tvungen att utifrån sina egna register bygga vidare på underrättelseuppdraget för att kunna beskriva kontext och bakgrund. Detta är viktigt eftersom underrättelserapporten måste innehålla så pass mycket information att det är möjligt för en åklagare att avgöra om det finns tillräckliga skäl för att inleda en förundersökning.

Den mottagande myndighetens underrättelsetjänst är emellertid lika angelägen som Finanspolisen att inte avslöja några källor, vilket ger en balansgång i att å ena sidan skriva en så substantiell underrättelserapport som möjligt och å andra sidan inte lämna ut för mycket och detaljerad information.

Vår undersökning visar att Ekobrottsmyndigheten frågar efter mer fylliga underrättelseuppdrag än de får i dag. I praktiken vill man ha operativa underrättelserapporter i stället för underrättelseuppdrag.

Att ta fram genomarbetade operativa underrättelserapporter är emellertid en mycket tidskrävande uppgift och, som föreliggande studie visar, upplever sig Finanspolisen vara tungt arbetsbelastad redan i dag och man är tvungen att prioritera hårt i ärendemängden. Konsekvensen av operativa underrättelserapporter skulle sannolikt bli att färre, men bättre underbyggda, underrättelserapporter skickades till de mottagande myndigheterna. Denna konsekvens rimmar emellertid dåligt med den farhåga som intervjupersoner på Ekobrottsmyndigheten uttryckte om att intressanta uppgifter fastnar på Finanspolisen och inte skickades vidare.

Ompaketeringen av underrättelserna i olika led och efterfrågan på operativa underrättelserapporter talar återigen för en myndighetsgemensam finansiell underrättelsetjänst. Det skulle vara effektivare om paketeringen och framtagandet av den operativa underrättelserapporten kunde göras på ett ställe och i ett sammanhang. Det skulle frigöra resurser samtidigt som kvaliteten skulle öka eftersom varje myndighet kan bidra med sina uppgifter och sin kompetens.

En fördel med en myndighetsgemensam finansiell underrättelsetjänst är också att respektive myndighets underrättelseanalytiker kan "sälja in" ett underrättelseuppdrag till "sin" myndighet. Av nyss nämnda skäl måste underrättelseuppdrag vara tämligen allmänt hållna, men om det är en underrättelseanalytiker från den egna myndigheten som är kontaktperson minskar problemen med "språksvårigheter" eftersom "rätt" information förs fram.

En nationell myndighetsgemensam finansiell underrättelsetjänst

synes också vara i överensstämmelse med det relevanta rådsbeslutet inom EU, där det uttrycks att en medlemsstats finansunderrättelseenhet ska bestå av enbart en central nationell enhet (artikel 2 i rådets beslut den 17 oktober 2000 om en samarbetsordning för medlemsstaternas finansunderrättelseenheter avseende utbyte av information, 2000/642/RIF).

Det behövs en organisation som är byggd efter myndigheternas behov av underrättelseinformation och inte som i dag formar prioriteringar och informationsflöde efter den befintliga organisationen.

Konsekvensen med detta användningsområde av penningtvättsregistret blir att det till viss del uppmuntrar till en överrapportering av misstänkta transaktioner, vilket skulle kunna innebära en viss integritetsrisk. Ju fler finansiella transaktioner som finns i penningtvättsregistret desto större är chansen att det ska bli träff när en myndighet frågar efter en specifik person. Därmed öppnas juridiska möjligheter till att hämta in ännu mer finansiell information.

Referenser

Alalehto, T. (1999). *Motiv eller tillfälle? En studie om ekonomisk brottslighet i restaurangbranschen*. Stockholm: Atlas.

Appelgren, L. och H. Sjögren (red) (2001). *Ekonomisk brottslighet och nationalstatens kontrollmakt*. Stockholm: Gidlunds förlag.

Arlacchi, Pino (1993). Corruption, organized crime and money laundering world-wide. I: Punsch, M. m.fl. (red) *Coping with corruption in a borderless world*. Deventer, Boston: Kluwer law and taxation publishers. S. 89-103.

Baumgartner, M.P. (1992). The Myth of Discretion. I: Hwkins, K. (red.), *The Use of Discretion*. Oxford: Clarendon Press.

Benson, M. L. Och Cullen, F. T. (1998). *Combating Corporate Crime – Local Prosecutors at Work*. Boston: Northeastern University Press.

Black, D. J. (1971). The Social Organization of Arrest. I: *Stanford Law Review*. Vol. 23, s. 733–748.

Brottsförebyggande rådet, Brå (1996). *Ekonomisk brottslighet – Den rättsliga processen*. PM 1996:5. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2005). *Narkotikabrottslighetens organisationsmönster*. Rapport 2005:11. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2006). *Cultural Heritage Crime – the Nordic Dimension*. Rapport 2006:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2006). *Häleri. Den organiserade brottslighetens möte med den legala marknaden*. Rapport 2006:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Vart tog alla pengarna vägen? En studie av narkotikabrottslighetens ekonomihantering*. Rapport 2007:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Narkotikadistributörer. En studie av grossisterna*. Rapport 2007:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Fina fasader med fixade fakturor – Kriminella entreprenörer i byggbranschen*. Rapport 2007:18. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Otillåten påverkan mot brottsoffer och vittnen. Om ungdomsbrott, relationsvåld och organiserad brottslighet*. Rapport 2008:8. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Tillgångsinriktad brottsbekämpning. Myndigheternas arbete med att spåra och återföra utbyte av brott*. Rapport 2008:10. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Brottsutvecklingen i Sverige fram till år 2007*. Rapport 2008:23. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2009). *Polisens satsning mot organiserad brottslighet. En utvärdering av 43 projekt*. Rapport 2009:19. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet. Brå (2010). *Kodning av brott*. www.bra.se

Brown, M. K. (1988). *Working the street. Police Discretion and the Dilemmas of Reform*. New York: Russel Sage.

Bundeskriminalamt (2010). *Annual Report 2009 Financial Intelligence Unit (FIU) Germany*. Wiesbaden: Bundeskriminalamt.

van der Bunt, H.G. och van der Schoot, C.R.A. (2003). *Prevention Of Organised Crime. A Situational Approach*. Meppel: Boom Juridische uitgevers.

Cribb, Nicholas (2003). Tracing and Confiscating the Proceeds of Crime. I: *Journal of Financial Crime* Vol. 11, Nr. 2, s. 168–184.

Coleman, J. W. (2001). *The Criminal Elite. Understanding White-Collar Crime*. New York: St Martin's Press.

Desroches, Frederick J. (2005). *The Crime That Pays. Drug Trafficking and Organised Crime in Canada*. Toronto: Canadian Scholar's Press Inc.

Dir. 2010:80. En översyn av kriminaliseringen av penningtvätt. Justitiedepartementet.

Dutton, D. W. m.fl. (1996). *Money Laundering: Rapid Growth of Casinos Makes Them Vulnerable*. Washington, D.C.: (United States General Accounting Office) GAO. Nerladdad 2005-11-28. <http://www.gao.gov/archive/1996/gg96028.pdf>

van Duyne, Petrus C. m.fl. (red.) (2003). *Financial investigations of crime. A tool of the integral law enforcement approach*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

van Duyne, Petrus C. och Houtzager, Mark J. (2005). *Criminal sub-contracting in the Netherlands: the Dutch 'koppelbaas' as crime-entrepreneur*. I: van Duyne m.fl. (red.) : *The Organised Crime Economy. Managing Crime Markets In Europe*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Van Duyne, Petrus C. och Levi, M. (2005). *Drugs and money – managing the drug trade and crime-money in Europe*. London: Routledge.

Ekobrottsmyndigheten (2010) *Årsredovisning 2009*. Stockholm: Ekobrottsmyndigheten.

Favarel-Garrigues, G., T. Godefroy och P. Lascoumes. Sentinels in the banking Industry. Private actors and the fight against money laundering in France. *The British Journal of Criminology*, 2008, vol. 48, nr. 1, s. 1–19

Financial action task force on money laundering (FATF) (2003). *The forty recommendations*. Paris: Financial action task force on money laundering.

Financial action task force on money laundering (FATF) (2004). *Special recommendations on terrorist financing*. Sweden. Paris: Financial action task force on money laundering.

Financial action task force on money laundering (FATF) (2006). *Third mutual evaluation/Detailed assessment report. Anti-money laundering and combating the financing of terrorism*: Sweden. Paris: Financial action task force on money laundering.

Financial action task force on money laundering (FATF) (2010). *Money Laundering using new payment methods*. Paris: Financial action task force on money laundering.

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

Finanspolisen (2010). *Årsrapport. Finanspolisen. 2009*. RKP-rapport. Stockholm: Rikskriminalpolisen.

Finanspolisen (2010). *Sammanställning av beredningsgruppens arbete*. PM.

Friedrichs, D. O. (1996). *Trusted Criminals. White Collar Crime in Contemporary Society*. Belmont: Wadsworth Publishing.

Gelemerova, L. On the frontline against money-laundering. The Regulatory minefield. *Crime, Law and Social change*, 2009, vol.52, nr 1. s. 33–55.

Gold, Michael och Levi, Michael (1994). *Money-Laundering in the UK: an appraisal of suspicion-based reporting*. Cardiff: The Police Foundation and University of Wales College of Cardiff.

Grahn, Thomas m.fl. (2010). *Åtgärder mot penningtvätt m.m. En praktisk vägledning och kommentar*. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

Du Gay, P. (2000). *In praise of bureaucracy. Weber, organization, ethics*. London: Sage Publications.

Hall, S., Winlow, S. och Ancrum, C. (2008). *Criminal Identities and Consumer Culture*. Willan Publishing: Cornwall.

Harvey, J. (2004). Compliance and reporting issues arising for financial institutions from money laundering regulations: A preliminary cost benefit study. *Journal of Money Laundering Control*, 2004, vol.7, nr. 4, s. 333–346.

Harvey, K. (2005). Controlling the flow of money or satisfying the regulators? I: van Duyn, Petrus C m.fl. *The organised crime economy. Managing crime markets in Europe*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Hawkins, K. (1984). *Environment and Enforcement: Regulation and the social definition of pollution*. New York: Oxford University Press.

Hawkins, Keith (2002). *Law as last resort. Prosecution Decision-Making in a Regulatory Agency*. New York: Oxford University Press.

Hutter, B. M. (2001). *Regulation and risk. Occupational health and safety on the railways*. New York: Oxford University Press.

Hörnqvist, Magnus (2011). *Sovereign regulation: challenging the dogma of the marketfunctional state*. Working paper. Stockholm: Kriminologiska institutionen. Stockholms universitet.

Ingvaldsen, Karsten och Larsson, Paul (2007). Hvitvasking på det norske verdipapirmarkedet. Om hvitvaskingsens betingelser. I: Magnusson, Dan och Sjögren, Hans (red.) *Skatteundandragande, penningtvätt och organiserad brottslighet*. Forskningsrapport nr 19. Stockholm: Handelshögskolan.

Junninen, Mika (2006). *Adventurers and risk-takers: Finnish professional criminals and their organisations in the 1990s cross-border criminality*. Helsingfors: European institute for crime prevention and control, affiliated with the United Nations (Heuni).

Kochan, Nick (2005). *The washing machine. How money laundering and terrorist financing soils us*. USA: The Thomson Corporation (Texere).

Korsell, Lars (2003). *Bokföringsbrott – En studie i selektion*. Kriminologiska institutionen vid Stockholms Universitet. Akademisk avhandling. Edsbruk: Akademitryck.

Langenskiöld, Angela (2007). Penningtvätt och finansiering av terrorism. I: Hartelius, Jonas (red.). *Systemhotande brottslighet*. Halmstad: Langenskiöld.

Larsson, Paul (1995). *Svarte klipp. Om skatteunndragelser i frisornæringen*. Oslo, Norges forskningsråd, 1995.

Larson, Paul och Magnusson, Dan (2009). Hvitvaskingsreguleringens kostnader. I: *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab*. 96. årgang, Nr. 1 s.3–25.

Levi, Michael (1987). *Regulating Fraud. White-Collar Crime and The Criminal Process*. London: Tavistock Publications.

Levi, M. (1991) Pecunia non olet: Cleansing the money-launderers from the Temple. *Crime, Law and Social Change*, 1991, vol. 16, s. 212–302.

Levi, Michael (1993). White-Collar Crime: The British Scene. I: *The Annals of The American Academy of Political and Social Science*. Vol. 525.

Levi, Michael (2002). Money laundering and its regulation. I: *The annals of the American academy*, nr 582, s. 181–194.

Levi, Michael (2006). The preventative Control of Organised Crime in Europe: The Emerging Global Paradigm? I: Aromaa, Kauko och Viljanen, Terhi (red.) *International Key Issues in Crime Prevention and Criminal Justice*. Helsingfors: Heuni.

Mann, K. (1985). *Defending White-Collar Crime. A Portrait of Attorneys at Work*. New Haven: Yale University Press.

March, J. G. och Simon, H. A. (1958). *Organizations*. Second edition, 1993. Cambridge: Blackwell Business.

Masciandaro, Donato (1999). The financing of criminal organizations, money laundering and the banking and financial system: Europe in an international context. I: *Organized criminality. Security in Europe*. Working paper. European commission, Forward studies unit. S. 25–30. Hämtat 21 april 2006 från <<http://europa.eu.int/comm/cdp/working-paper/organised%20criminality.pdf>>

Napoleoni, Loretta (2006). *Obeligt krig. Den moderna terrorismens ekonomiska rötter*. Stockholm: Anderson Pocket AB.

Naylor, R.T. (1999). Wash-out: A critique of the follow-the-money methods in crime control policy. I: *Crime, Law & Social Change*, nr 32, s. 1–57.

Naylor, R.T. (2004). *Wages of crime. Black markets, illegal finance, and the underworld economy*. Revised edition. Ithaca & London: Cornell University Press.

Persson, A. (2006). *Dolda inkomster och folkbokföringsfel bland nolltaxerade*. Skatteeconomiska meddelanden. Nr 52 2006-01-18. Solna: Skatteverket.

Persson, A. and H. Malmer (2006). *Svartköp och svartjobb i Sverige. Del 1: Undersökningsresultat*. Rapport 2006:4. Solna: Riksskatteverket.

Posener, Joachim (2004). *Internationellt efterlyst. Mitt liv efter Trustor*. TV3 reportage förlag.

Powis, Robert E. (1992). *The money launderers. Lessons from the drug wars – how billions of illegal dollars are washed through banks & businesses*. Chicago, Illinois: Probus publishing company.

Punch, M. (1996) *Dirty business. Exploring corporate misconduct. Analysis and cases*. London, SAGE publications.

Reuter, Peter och Truman, E. M. (2004). *Chasing dirty money. The fight against money laundering*. Washington D.C.: Institute for international economics.

Rikskriminalpolisen (RKP) (2010). *Pemningtvätt inom den grova organiserade brottsligheten*. Rapport 2010:2. Stockholm: Rikskriminalpolisen.

Rikspolisstyrelsen (RPS) (2010). *Hantering av handlingar vid desken – en beskrivning av registrering och fördelning av inkomna handlingar*. Stockholm: Rikspolisstyrelsen.

Rose, Ronald M. (2003). Another deal, another dollar i *Security management*. Vol 47, nr 6, s. 121–127.

RRV (1998). *Svart arbete 3. Struktur*. Rapport 1998: 29, 1998. Stockholm: Riksrevisionsverket,

RSV 2001:7. *En ny kraft i ekobrottsbekämpningen. En utvärdering av skattebrottsenheterna*. Solna: Riksskatteverket.

Scheetz, Michael (2004). Investigating global money laundering i *Law and order*, vol. 52, nr 8, s. 106–111.

Schneider, Stephen (2004). *Money Laundering in Canada: An Analysis of RCMP Cases*. Toronto: Nathanson Centre for the Study of Organized Crime an Corruption. York: York University.

Sigler , S. A. Och Murphy, J. E. (1998). *Interactive Corporate Compliance. An Alternative to Regulatory Compulsion*. New York: Quorum Books.

Skatteverket (2010). *Årsredovisning för Skatteverket 2009*. Solna: Skatteverket.

Skinnari J. och Korsell, L. (2006). Svart på rött – statliga kasinon, skattekriminalitet och svart konsumtion. Bilaga till Kasinoutvärderingens betänkande, *Internationella kasinon i Sverige – en utvärdering*. SOU 2006:64. Stockholm: Fritzes.

Skinnari, Johanna (2010). Where did all the money go? A study of the financial management of organised drug crime. I: van Duyne, Petrus m.fl. (red.) *Cross-border crime inroads on integrity in Europe*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

SOU 2006:64. *Internationella kasinon i Sverige. En utvärdering*. SOU 2006:64. Stockholm: Fritzes.

SOU 2007:23. *Genomförande av det tredje penningtvättsdirektivet. Betänkande av utredningen om åtgärder mot penningtvätt och terrorismfinansiering*. Stockholm: Fritzes.

Syrén, Agneta (2005). *Svarta pengar – en handbok om penningtvätt*. Stockholm: Nätnavet.

The State Prosecutor For Serious Economic Crime (2009). *The Money Laundering Secretariat Annual Report 2009*.

Verhage, A., Compliance and AML in Belgium: a booming sector with growing pains. *Journal of Money Laundering Control*, 2009a, vol.12, nr. 2, s. 113–133.

Vesterhav, Daniel (2010). Measures against money laundering in Sweden: The role of the private sector. I: van Duyne, Petrus m.fl. (red.) *Cross-border crime inroads on integrity in Europe*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

Wierup, Lars (2008). *Fp vill vässa vapnen mot penningtvätt*. Dagens Nyheter, den 4 november 2008, www.dn.se

Zatz, M. S. Och Hagan, J. (1985). Crime, Time and Punishment: An Exploration of Selection Bias in Sentencing Research. *Journal of Quantitative Criminology*. Vol. 1, s. 103–126.

Økokrim (2010). *Annual Report 09*. Oslo: Økokrim.

Örnemark Hansen, Helen (1998). *Penningtvätt. Ett urvattnat begrepp?* Stockholm: Norstedts juridik.

VALUTATVÄTTEN

Narkotikapartier betalas till utlandet. Svenska kronor växlas därför till euro. Svartjobbare kräver betalt i reda pengar. Medel på bolags bankkonton behöver tas ut i kontanter. Svarta pengar blir vita och vita blir svarta. Det handlar om penningtvätt eller penningförflyttningar.

I Sverige är knappt 14 500 banker, växlingskontor, auktionshus, bilhandlare och en rad andra verksamhetsutövare enligt lag skyldiga att på olika sätt vidta åtgärder för att motverka penningtvätt. Misstänkta transaktioner ska rapporteras till Finanspolisen, som skriver under rättelseuppdrag till exempelvis Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten eller polismyndigheterna.

Vad är det för typ av transaktioner, personer och brottslighet som kontrollsystemen fångar upp? Och vad mis-sar man? Dessa frågor får sitt svar i den här rapporten.



Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention

BOX 1386/TEGNÉRGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN

TELEFON +46 (0)8 401 87 00 . FAX +46 (0)8 411 90 75 . E-POST INFO@BRA.SE . WWW.BRA.SE

ISBN 978-91-86027-67-4 . ISSN 1100-6676 . URN:NRN:SE:BRA-429