



Polisen

Penningtvätt via växlingskontor

Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, november 2021



Utgivare: Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, 106 75 Stockholm
Dnr: A653.966/2021, Saknr. 423
Omslagsfoto: Polisen
Upplaga: Internet
Datum: 2021-11-17

Innehåll

Innehåll	3
Sammanfattning	4
1 Syfte och målsättning	5
2 Metod	6
3 Lagstiftning	7
3.1 Näringspenningtvätt, bokföringsbrott och skattebrott	7
4 Tillvägagångssätt	9
4.1 Hawala och informella betalningssystem	10
4.1.1 Svensk kontext	10
5 Kriminella aktörer	11
5.1 Geografisk etablering	11
5.2 Fristående växlingskontor	11
5.3 Växlingskontor inom etablerade kedjor	12
5.4 Informella växlingsverksamheter inom annan näringsverksamhet	12
5.5 Betaltjänstombud och reglerad hawala	12
5.5.1 Reglerad hawala	13
5.6 Privatpersoner och växlingssamordnare	13
5.7 Penningkurirer och systematisk utförelse	13
5.8 Riskbedömning av aktörer	14
6 Penningtvättens kopplingar till centrala brottsområden	15
6.1 Narkotikahandel	15
6.2 Finansiering av terrorism samt extremism	15
6.3 Arbetslivskriminalitet	15
7 Ärenden och operativa insatser	16
7.1 Dekrypterad chatinformation en framgångsfaktor	16
8 Slutsatser	17
9 Tänkbara åtgärder	18
9.1 Polisiära och myndighetsgemensamma insatser	18
9.2 Förebyggande åtgärder	18
9.3 Åtgärder mot utförelse av brottsvinster	19
10 Bilaga – definitioner och begrepp	20

Sammanfattning

Verksamheter inom valutaväxling utgör viktiga kanaler för kriminella aktörer och nätverk. Valutaväxling med brottsligt syfte fungerar som en viktig länk för den allvarliga och organiserade brottsligheten, och ofta är narkotikahandel den primära källan till de brottsvinster som omsätts. Andra brottsområden som förekommer i sammanhanget är exempelvis människosmuggling, terrorverksamhet och utnyttjande av svart arbetskraft.

Storskalig penningtvätt och omsättning av brottsvinster har inte sällan vägarna genom någon form av valutaväxlare. Dessa aktörer kan förekomma i flera olika former; enskilda kriminella individer som agerar växlingssamordnare, etablerade verksamheter med legitima fasader, informella betalningssystem, eller ombud för penningöverföring som erbjuder valutaväxling. Det är idag relativt enkelt att starta upp och registrera en till synes legitim verksamhet inom valutaväxling, vilket utnyttjas av kriminella aktörer och möjliggörare.

Totalt har omkring 150 verksamheter och individer bedömts att i någon utsträckning utgöra plattformar för illegal valutaväxling med kopplingar till allvarlig och organiserad kriminalitet. Ett flertal växlingskontor framstår som centrala möjliggörare för brottsaktörernas växling och utförelse av kontanter.

Valutaväxling är nära sammankopplad med kurirverksamhet. I analysen av den avkrypterade plattformen Encrochat, som till stora delar berör organiserad narkotikahandel, uppskattas uppemot omkring 12 miljarder svenska kronor genereras årligen på grossistnivå genom narkotikahandel i Sverige, där stora delar förs ut ur Sverige för återinvestering i narkotikapartier. Det framkommer med all tydlighet att tillgången till illegal valutaväxling är en avgörande faktor för den systematiska narkotikahandeln i dess nuvarande form och omfattning.

Då tvätt och hantering av stora ekonomiska värden är en förutsättning för den grova brottslighetens livskraft, fortsätter det att vara av hög prioritet att dessa kriminella verksamheter och individer bekämpas. Ett flertal ärenden och operativa insatser bedrivs vid brottsbekämpande myndigheter och genom myndighetssamverkan med inriktning mot denna typ av brottslighet. Exempel finns på framgångsrika insatser som har tagit bort centrala verksamheter, vilket har orsakat en temporär reduktion av kriminellas förmåga att tvätta och hantera brottsvinster.

1 Syfte och målsättning

Syftet med underrättelseorienteringen är att identifiera hur och var effekt kan uppnås genom insatser mot illegal valutaväxling. Mot bakgrund av detta så beskrivs det hur valutaväxling kan utnyttjas i penningtvättssyfte, vilka tillvägagångssätt som förekommer och vilka aktörer som tillhandahåller illegal valutaväxling. Därtill identifieras aktörer med hög kriminell förmåga och räckvidd. Även primära brottsområden där valutaväxling utgör en central del i omsättningen och tvätten av illegala penningflöden beskrivs. Underrättelseorienteringen utgör en grund för brottsförebyggande och brottsbekämpande insatser.

2 Metod

Information om ärenden, aktörer och tillvägagångssätt bygger på uppgifter från underrättelsesdata, Encrochat, penningtvättsrapporter inkomna till Finanspolisen, erfarenheter från större underrättelseärenden vid Polisen och Ekobrottsmyndigheten samt sakkunniga inom polisens underrättelse- och utredningsverksamhet. Information om exempelvis registrerade eller tillståndsgivna verksamheter har erhållits från Finansinspektionen. Inhämtning har dessutom gjorts från Europol och utländska finansunderrättelseenheter. Rapporten har tagits fram i samverkan mellan Polisen och Ekobrottsmyndigheten.

I inhämtningen finns data med olika konfidensgrad. Sammantaget finns få avvikelser eller motstridiga uppgifter och tillförlitligheten i rapporten bedöms därmed vara hög. I vissa enskilda slutsatser används bedömningsbegrepp för att ange med vilken konfidensgrad slutsatsen anges.¹

¹ Tveksamt/möjligen/troligen/sannolikt/bekräftat

3 Lagstiftning

Valutaväxling lyder under lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (PTL). Detta är det administrativa regelverk som syftar till att förhindra att företag utnyttjas för penningtvätt och terrorfinansiering.

Enligt PTL är verksamhetsutövare, i detta fall valutaväxlare, skyldiga att övervaka sina affärsförbindelser och transaktioner i syfte att upptäcka avvikande aktiviteter utifrån en bedömning av risker för penningtvätt och terrorfinansiering. En verksamhetsutövare får inte etablera en affärsförbindelse med en kund om den inte kan hantera riskerna som förknippas med kunden, eller det finns misstanke om att tjänsterna kommer att användas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. En transaktion får inte genomföras om det kan misstänkas att den utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller om det inte finns tillräcklig kännedom om kunden och saknas möjlighet att övervaka och bedöma kundens aktiviteter. Om det av någon anledning inte är möjligt att stoppa en misstänkt transaktion, eller det bedöms att en utredning skulle försvåras om transaktionen nekades, så får transaktionen genomföras. Misstänkta transaktioner och aktiviteter ska alltid rapporteras till Finanspolisen.

Om en verksamhetsutövare vid en inspektion utförd av Finansinspektionen påvisar allvarliga brister i att följa PTL, kan det medföra ingripanden i form av exempelvis förelägganden och sanktioner.

Den rörelselag som reglerar verksamheter inom kontant valutaväxling är lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet (LVA). Enligt denna lag så avser valutaväxling yrkesmässig handel med utländska sedlar och mynt samt resecheckar utställda i utländsk valuta. För att få bedriva kontant valutaväxling så måste verksamheten vara registrerad som finansiellt institut hos Finansinspektionen. För att få bedriva valutaväxling genom kortbetalning behöver en verksamhetsutövare ha tillstånd som betalningsinstitut. De betalningsinstitut som omsätter lägre belopp kan ansöka om att undantas från denna tillståndsplikt, och kallas då för registrerad betaltjänstleverantör. I vissa fall kan även ombud till ovan nämnda verksamhetstyper ha behörighet att genomföra valutaväxling genom kortbetalning. Även företag med tillstånd att driva bankrörelse får utföra valutaväxling.

3.1 Näringspenningtvätt, bokföringsbrott och skattebrott

De brottstyper som vanligen kan kopplas till växlingsverksamheter är flera typer av ekonomisk brottslighet, såsom näringspenningtvätt, bokföringsbrott och skattebrott. Om någon inom en näringsverksamhet medverkar till att dölja eller främja brottsvinster kan det vara fråga om näringspenningtvätt². Bestämmelsen är tillämplig på etablerade näringsverksamheter och verksamheter som bedrivs i vanemässig eller i större omfattning av en juridisk eller fysisk person. Det är inte avgörande huruvida pengarna härrör från brott eller brottslig verksamhet. Grunden för straffansvar är istället att personen gör sig skyldig till klandervärt risktagande. Det innebär att personen kan dömas för näringspenningtvätt även om det visar sig att egendomen var legitim. Exempel på klandervärt risktagande har i domstolspraxis ansetts vara att i en näringsverksamhet ta emot större summor kontanter eller att det förekommer onödigt komplicerade eller kostsamma transaktioner.³ I samband med näringspen-

² Lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott

³ Penningtvätt och penningsbeslag, Rätts PM 2020:5, ÅM 2020-776, EBM 2020-270

ningtvätt kan det även vara fråga om andra typer av ekonomisk brottslighet, exempelvis bokföringsbrott⁴ eller skattebrott⁵.

⁴ Brottsbalken (1962:700)

⁵ Skattebrottslagen (1971:69)

4 Tillvägagångssätt

Utifrån inhämtade uppgifter kan det konstateras att valutaväxling utgör en central del i kriminella aktörers omsättning och tvätt av brottsvinster. Välkända kriminella nätverk har i regel tillgång till verksamheter som möjliggör penningtvätt genom valutaväxling och penningöverföring.

Valutaväxlare som har brottsliga syften, men som bedriver sin verksamhet med en legitim fasad, kan ha stora volymer med valuta i sin besittning. Tillgången på valuta kan säkerställas genom legitima kanaler, men det är även vanligt att växlingskontor samarbetar med varandra för att hantera tillgången av kontanter i sin illegala verksamhet. Samarbeten förekommer även med andra typer av näringsverksamheter.

Valutaväxling som omfattar systematisk tvätt av brottsvinster sker ofta helt illegalt, och förutom på växlingskontor så kan sådan verksamhet även bedrivas i exempelvis bostäder. Den illegala växlingen sker ofta kontant från svenska kronor till euro, men även exempelvis till amerikanska dollar. Valutan kan sedan transporteras utomlands och där omsättas i bl.a. ny brottslighet eller konsumtion.

Bland svenska aktörer finns ofta kopplingar till olika typer av valutaväxlare i andra EU länder, bl.a. Danmark och Holland. Vissa samarbeten som noteras omfattar även exempelvis Turkiet, Förenade Arabemiraten, Iran och Irak. En stor del illegala valutaväxlare har specialiserat sig på en viss ”rutt” där särskilda kontaktytor byggts upp. Det förekommer även att kriminella individer inom specifika etniska grupper och nationaliteter primärt använder möjliggörare och verksamheter där det finns en etniskt eller nationell koppling.

Valutaväxlarnas illegala transaktioner genomförs och dokumenteras sällan i ordinarie flöden, utan vid sidan om den legitima verksamheten. Korrekt dokumentation saknas därmed för dessa volymer. Det förekommer att enstaka växlingskontor rapporterar in en viss andel misstänkta transaktioner till Finanspolisen, men dessa transaktioner berör i regel inte den systematiska penningtvätt som kan kopplas till aktörer inom den organiserade och grova brottsligheten. Detta görs sannolikt endast för att upprätthålla en legitim fasad, att skapa en bild av regelföljsamhet, och på så vis inte väcka misstankar från brottsbekämpande myndigheter. Syftet med att utföra legal valutaväxling parallellt med en illegal sådan är sannolikt att ge skenbara förklaringar till att stora mängder kontanter köps och hanteras, behovet av bank och betaltjänster, och ett stort antal besök i verksamhetens lokaler. Kostanden för kunden att använda illegal valutaväxling kan variera, men är i regel högre än hos en legitim aktör.

Ofta är den illegala valutaväxlingen sammanlänkad med penningöverföring, kurirverksamhet och informella betalningssystem som kan benämnas som hawala. Det förekommer också att kriminella använder växlingskontorens tjänster för att sätta in pengar på sina egna eller andras bankkonton. Detta medger en direkt placering av brottsvinster in i de finansiella systemen, något som underlättas om växlingskontoret inte genomför fullständiga kontroller av pengarnas ursprung, transaktionens syfte, eller av kundens identitet. Växlingskontoren används ibland för förvaring av kriminella aktörers tillskansade pengar, och som mellanhand vid transaktioner mellan kriminella aktörer. Det kan då exempelvis handla om betalning av narkotikapartier eller kontanter från utpressning, där pengar lämnas och hämtas i växlingskontorets lokaler.

Sammantaget visar både underrättelser och erfarenheter från större ärenden på förekomsten av ett relativt komplext och integrerat system där brottsvinster hanteras inom parallella samhällsstrukturer utanför ordinarie system.

4.1 Hawala och informella betalningssystem

Aktörer som agerar förmedlare av transaktioner genom informella betalningssystem, som ofta benämns ”hawala”, är i regel uppbyggda kring internationella betalningsnätverk utan avancerad teknisk infrastruktur och med förgreningar i framför allt Mellanöstern, Afrika och Asien. Systemet bygger på att förmedlare, så kallade hawaladarer, lokaliserade runt om i världen går i god för specifika tillgångsbelopp för sina kunder. Dessa belopp kan sedan byta ägare mellan individer på helt olika platser, i regel genom kontanta in- och utbetalningar hos de lokala förmedlarna. Det krävs således inget direkt pengaflöde mellan kunden som är avsändare respektive mottagare. Mellan förmedlarna krävs heller inget pengaflöde för varje enskild affär, men däremot justeras beloppen sinsemellan på en aggregerad nivå. FATF (Financial Action Task Force) har valt den bredare benämningen ”Hawala and other similar service providers” (HOSSP) för att beskriva denna form av aktivitet.

Även om vissa informella betalningssystem i grunden kan anses vara legitima medför systemets operativa struktur en försämrad dokumentation och spårbarhet, vilket skapar en anonymitet hos användarna. Denna form av betalningsnätverk bedöms således vara mycket sårbara för penningtvätt, och riskerar därtill att användas som kanal för terrorfinansiering. En hawaladar med legitimt syfte kan dock rent formellt ansöka om, och eventuellt beviljas tillstånd för penningförmedling och valutaväxling från Finansinspektionen. Sådana tillstånd förutsätter givetvis att verksamheten uppfyller kraven för dessa typer av tjänster, samt att verksamheten har förutsättningar att bedrivas förenligt med penningtvättslagstiftningen.

4.1.1 Svensk kontext

Underrättelser ger stöd för att informella betalningssystem såsom hawala, förekommer under illegala former i Sverige, och att systemen används i syfte att tvätta pengar. Aktörer som erbjuder dessa tjänster används exempelvis för att hantera och dölja brottsvinster som uppkommit genom storskalig narkotikasmuggling. Illegal hawala kan bedrivas bakom utåt sett legitima företagsfasader. Dessa behöver inte nödvändigtvis vara växlingskontor, utan kan exempelvis även vara resebyråer restauranger, caféer, teknikbutiker och kiosker. Det förekommer att dessa typer av verksamheter även agerar ombud för penningöverföring. En utmaning för brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter är att en stor del av dessa informella betalningssystem inte är synliga då transaktionerna ofta sker utanför det reglerade systemet. Därmed försvåras både tillsynen av verksamheterna och upptäckten av brottsliga aktiviteter.

Informella betalningssystem är även väl lämpade för att finansiera terrorism. Dessa kan möjliggöra ökad anonymitet samt erbjuda transaktioner till konfliktzoner dit vanlig penningöverföring genom väletablerade finansiella institut inte erbjuds på grund av utslagen finansiell infrastruktur eller införande av riktade finansiella sanktioner.

5 Kriminella aktörer

5.1 Geografisk etablering

Sammantaget har omkring 150 kriminella aktörer identifierats med koppling till illegal valutaväxling. Några av de identifierade ingår i nyligen avslutade eller pågående insatser från brottsbekämpande myndigheter och samverkande åtgärder. Verksamheterna finns spridda nationellt och finns i stort sett i alla regioner. De består av både enskilda individer och näringsverksamheter som på olika vis misstänks vara involverade i verksamheter där valutaväxling och sammankopplade tjänster utgör ett led i penningtvätt, näringspenningtvätt eller annan ekonomisk brottslighet.

Flest antal aktörer har identifierats i region Stockholm, Syd och Väst, där totalt trefjärdedelar av de misstänkta brottsaktörerna inom denna kartläggning finns. Där finns också de flesta av de aktörer som begår denna brottslighet i stor omfattning och systematisk skala. Det finns exempel på större kluster av växlingskontor och liknande verksamheter som är etablerade lokalt och som misstänks vara kopplade till penningtvätt och annan brottslig verksamhet. Även i region Nord finns ett relativt stort antal aktörer som misstänks möjliggöra hantering av brottsvinster.

Gränsdragningarna mellan olika aktörers näringsverksamheter och deras brottsliga upplägg är ofta diffusa. Nedan beskrivs och kategoriseras därför dessa aktörer enligt bestämda typologier, även om typologierna inte alltid går att renodla från varandra.

5.2 Fristående växlingskontor

Denna typ av aktör är ofta fristående reglerade växlingsverksamheter som står utanför någon större kedja av växlingskontor. De är ofta mindre aktiebolag eller enskilda firmor som utåt sett profilerar sig som växlingskontor, dvs. har en butiksfasad eller företagsnamn där valutaväxling framgår. Verksamheterna har registrering hos Finansinspektionen och bedriver primärt valutaväxling, ibland tillhandahålls även penningöverföring och andra betaltjänster. Det förekommer att företag av detta slag används som direkta brottsverktyg där företrädarna aktivt använder företaget i kriminella syften. Genom att ha sin finansiella verksamhet registrerad hos Finansinspektionen så skapas i dessa fall en falsk legitimitet för verksamheten, och på så vis kan skenbara förklaringar ges till den brottsliga aktiviteten inom företaget. Utåt sett så sköts företagen legitimt, med en till synes korrekt utförd bokföring. Det är dock vanligt att endast en viss del av verksamheten redovisas korrekt.

De aktuella företagen som har undersökts, samt deras företrädare, förekommer i underrättelser om grov brottslighet, ofta avseende penningtvätt och ekonomisk brottslighet. Även exempelvis extremism, gängrelaterad brottslighet och människosmuggling förekommer. Finanspolisen konstaterar att merparten av alla fristående reglerade växlingskontor har kopplingar till trolig brottslig verksamhet. Kategorin utgör den allra vanligaste typen av verksamhet i det undersökta materialet. Den kriminella kapaciteten hos dessa aktörer kan vara mycket hög, i analysen av Encrochat framkommer att omkring 150 miljoner svenska kronor växladades genom fem valutaväxlare inom loppet av ett par månader.

Denna typ av kriminella växlingskontor ingår inte sällan i informella betalningssystem, vilka kan beskrivas som illegala hawalasystem. Ett centralt syfte med verksamheten är i dessa fall att tvätta, förvara, växla och skicka brottsvinster på uppdrag av kriminella, eller för näringsidkarens egen räkning. Information pekar på att dessa informella betalningssystem har kopplingar till utländska aktörer, samt även används för transaktioner inom Sverige. Det är inte ovanligt att dessa växlingskontor är sammankopplade med andra verksamheter, exempelvis resebyråer eller guldhandel, där samma huvudmän figurerar.

Underrättelser pekar på att många av verksamhetsutövarna helt eller delvis bedriver brottslig verksamhet, och möjliggör oredovisad valutaväxling och andra tjänster. Det är vanligt att dessa företag har kopplingar till kända kriminella nätverk, och agerar som en central hubb för kriminella aktörers hantering, förvaring och tvätt av brottsvinster. I vissa fall kan verksamheten liknas vid en rent illegal bankverksamhet. Det är således fråga om trolig näringspenningtvätt i stor skala inom dessa verksamheter.

5.3 Växlingskontor inom etablerade kedjor

Gällande de större reglerade aktörerna inom valutaväxling i Sverige som har kedjor av butiker, vid sidan om storbankerna, finns det underrättelser och misstankerapporter angående bl.a. penningtvätt och annan ekonomisk brottslighet. Dessa växlingsföretag skickar misstankerapporter till Finanspolisens register relativt regelbundet.

Det finns misstankerapporter som pekar på att företagen utnyttjas för penningtvätt samt att möjliggörare inom bolagen medvetet har brutit mot regelverket vid genomförande av transaktioner. Dessa företag erbjuder ofta även andra finansiella tjänster såsom insättningar och uttag av kontanter på bankkonton och andra kassatjänster, vilka också utgör risk för penningtvätt.

5.4 Informella växlingsverksamheter inom annan näringsverksamhet

På samma sätt som de fristående växlingskontoren så kan även helt informella växlingsverksamheter genomföra penningtvättsupplägg och annan hantering av brottsvinster. Detta kan ske genom exempelvis valutaväxling och transaktioner inom informella betalningssystem såsom hawala. Verksamheterna som avses inom denna kategori sker i regel helt utan registrering hos Finansinspektionen, och de tjänster som erbjuds är således helt utan tillsyn. Typen av näringsverksamhet som utgör den huvudsakliga näringen varierar, men ofta avser detta icke finansiella verksamheter såsom restauranger, närbutiker, resebyråer eller mindre teknikföretag.

Dessa aktörer kan ha en hög kapacitet till näringspenningtvätt. Enligt uppgifter kan miljonbelopp hanteras på veckobasis. Givet att de ofta agerar helt utanför de reguljära finansiella systemen, och att de finansiella tjänsterna är helt illegala, så finns utmaningar i att identifiera aktörer. Därav är troligen antalet misstänkta aktörer större än de som identifierats av Finanspolisen.

5.5 Betaltjänstombud och reglerad hawala

Betaltjänstombud kan erbjuda internationell penningöverföring, s.k. remittering. En mjukvara som möjliggör ett sådant betalningssystem är relativt enkelt att skaffa för en näringsidkare, men ska då medföra en registrering hos Finansinspektionen. Denna tjänst erbjuds ofta på växlingskontor, men även verksamheter som inte har tillstånd för valutaväxling kan vara ombud, exempelvis tobaksaffärer, livsmedelsbutiker och vissa resebyråer. Totalt finns omkring 1200 sådana ombud registrerade hos Finansinspektionen.⁶

Givet att automatiska penningtvättskontroller ska ske inom denna form av system, vilket ökar riskerna för upptäckt, så används sannolikt detta tillvägagångssätt för något mindre

⁶ Penningtvätt via betaltjänstombud 2021, Finanspolisen

transaktioner och med syfte att skicka brottsvinster och där ett flertal mottagare och avsändare involveras. Detta styrks utav de misstänkta belopp som inrapporterats till Finanspolisen. Dock förekommer här även större belopp inom misstänkt penningtvätt.

Penningöverföringar kan utnyttjas av kriminella för att skicka brottsvinster till mottagare över hela världen. De innefattar vanligtvis ett moment av valutaväxling, men det är då betalningsinstitutet som sköter växlingen från svenska kronor till mottagarlandets valuta. Det finns även ombud som erbjuder möjligheten att göra insättningar av kontanter på svenska bankkonton eller till giro, även dessa möjligheter används för penningtvätt.

Att betaltjänstombud används inom penningtvätt eller har koppling till annan brottslighet är relativt vanligt. En separat rapport från Finanspolisen visar att ca 23 procent av företrädare för dessa ombud förekommer i underrättelse om grov brottslighet, och där penningtvätt och annan ekonomisk brottslighet är vanligast förekommande ⁷

I Finanspolisens sammanställning så har ett antal betaltjänstombud bedömts utgöra en särskild risk. Dessa kan i vissa fall ha kopplingar till illegal valutaväxling, misstänkas bedriva illegal hawalaverksamhet eller på andra sett genomföra systematisk näringspenningtvätt.

5.5.1 Reglerad hawala

En viss typ av penningöverföring som i regel tillhandahålls av s.k. registrerade betaltjänstleverantörer, eller ombud till sådana, kan innefattas i begreppet reglerad hawala, dvs. sådan hawalaverksamhet som bedrivs under tillsyn av Finansinspektionen. Finanspolisen bedömer att omkring 30 aktörer bedriver sådan verksamhet. Flertalet av dessa förekommer i underrättelse angående misstänkt brottslig verksamhet. Det finns i nuläget ingen specifik kategorisering för just hawala hos Finansinspektionen, vilket innebär att det kan röra sig om fler aktörer än de som här är identifierade.

5.6 Privatpersoner och växlingssamordnare

Det förekommer även att enskilda individer erbjuder illegala växlingstjänster, utan koppling till en näringsverksamhet, vilket kan göras mot en särskild provision. I underrättelser förekommer även information om individer vars funktion kan beskrivas växlingssamordnare. Dessa utgör en länk mellan kriminella aktörer och olika former av växlingsverksamheter. Individerna möjliggör och faciliterar valutaväxling av brottsvinster för personer som inte har egna uppbyggda kontaktnät för storskalig växling, men företräder inte nödvändigtvis formella verksamheter. Vissa privatpersoner sköter valutaväxlingen i sina bostäder och fordon. Tillförseeln av valuta till dessa personer kommer bland annat från införsel av valuta på illegal väg från utlandet. Mörkertalet för denna kategori är sannolikt större än för övriga kategorier.

5.7 Penningkurirer och systematisk utförsel

Den stora illegala penninghanteringen kräver en systematisk utförsel av kontanter från bl.a. Sverige och Danmark. Det rör sig om utförsel av kontanta belopp, inte sällan sammantaget ett flertal miljoner per transport, ifrån flygplatserna Landvetter, Skavsta, Arlanda och Kasstrup. Det pågår även större transporter med lastbilar, containrar och s.k. myrtrafik i bilar över gränsen, samt med postpaket. Penningkurirerna som sköter utförseln har ofta kopp-

⁷ Penningtvätt via betaltjänstombud 2021, Finanspolisen

lingar till växlingskontor och resebyråer i Sverige, vilket redogörs för i denna rapport. Både svensk och utländsk valuta förs ut, och en viss del växlas i andra länder. Uppgifter pekar även på att exklusiva klockor köpta med brottsvinster förs ut från Sverige för att användas som betalning istället för kontanter vid exempelvis narkotikaköp utomlands.

Inte sällan finns det kopplingar till narkotikabrottslighet. Upphämtning och transport av kontanterna som ska föras ut sker då dels via narkotikaorganisatörernas egen logistik, dels via överföringar och samarbete mellan olika växlingskontor. När en kurir har lämnat över leveransen med pengar till mottagaren, tas ibland en ny leverans av utländsk valuta med tillbaka till Sverige. Detta upplägg möjliggör en handel med valutor helt utanför det ordinarie systemet där det inte nödvändigtvis krävs en legitim växlingsverksamhet eller värde-transportbolag som transporterar pengarna, och kan liknas vid hawalaverksamhet.

Vanliga destinationer för penningkurirer och andra transporter är Holland och Spanien samt i flera fall även Tjeckien och Polen, vilket då sker via Danmark. Det förekommer storskalig kurirverksamhet till och från växlingskontor i Sverige och Danmark. Ofta har svenska, norska och danska kronor förts ut, medan euro och amerikanska dollar har transporterats tillbaka. Andra mottagarländer som förekommer i underrättelser är bland annat Libanon, Förenade Arabemiraten, Iran, Tunisien och Turkiet.

Penningtransporter med hjälp av kurirer utgör led i både penningtvätt och finansiering av terrorism, och även i mer omfattande informella betalningssystem. I analysen av Enrochat gjordes en uppskattning att 80 procent av vinsten på grossistnivå inom organiserad narkotikahandel återinvesteras i narkotika och förs ut ur Sveriges gränser, sammantaget uppemot omkring 12 miljarder under ett år. Växlingskontor var då centrala i att möjliggöra aktörernas utförelse av kontanter.

Finanspolisen har i underlaget till denna rapport identifierat ett flertal företag och personer med koppling till kurirverksamhet, några av dessa antas också fungera som växlingsamordnare.

5.8 Riskbedömning av aktörer

Vid en riskbedömning av olika aktörer har den kriminella räckvidden och förmågan hos aktören stor betydelse. Den kriminella räckvidden är ofta regionalt eller lokalt koncentrerad, och i vissa fall avgränsad till att erbjuda valutaväxling och överföring av kontanter till ett visst land där kontakter finns upparbetade. Det finns dock aktörer som har en etablerad kundkrets utöver den egna regionen.

Primärt framträder de fristående växlingskontoren med lokalisering i större eller mellanstora städer som de med störst kapacitet. Dessa kriminella verksamheter förefaller även vara flest till antalet.

Några av aktörerna är kopplade till ett flertal tunga kriminella nätverk i utsatta områden som bedriver organiserad narkotikasmuggling, eller annan grov brottslighet.

Många av aktörerna är kopplade till flera olika näringsverksamheter och beloppen som nämns i underrättelser är betydande. I några av verksamheterna förekommer företrädarna i tidigare ärenden med misstanke om penningtvättsbrott. Även den kategori av verksamheter som benämns som informella valutaväxlare bedöms vara många till antalet. Dessa kan dock vara svåra att identifiera, och det finns troligen ett stort mörkertal.

6 Penningtvättens kopplingar till centrala brottsområden

Användandet av valutaväxlare med syftet att tvätta pengar kan kopplas till en mängd olika brottsområden där brottsvinster har genererats. Brottsvinsternas ursprung är inte alltid klart men vissa brottsområden sticker ut. De kriminella nätverken är ofta multikriminella där ett brett spektra av brottslighet ingår, såsom narkotikasmuggling, vapen och våld, välfärdsbrott, svart arbetskraft, människosmuggling, bedrägerier, penningtvätt och ekonomisk brottslighet. Nedan redogörs för de brottsområden som bedöms utgöra det mest omfattande nyttjandet av valutaväxling, transport av pengar och annan hantering av brottsvinster.

6.1 Narkotikahandel

Narkotikaverksamhet utgör sannolikt det största brottsområdet inom vilket tvätt av brottsvinster sker genom växlingsverksamheter. Här är att det vanligast att växlingen sker från svenska kronor till euro. Växlingskontor används av kriminella aktörer som bas för att kunna växla och föra ut stora summor pengar till bl.a. narkotikaexportörer i exempelvis Spanien, Holland och Marocko. De kriminella aktörerna och nätverken har ofta etablerade kontakter med en eller flera valutaväxlare som i olika utsträckning kan facilitera tvätt och även transport av brottsvinster. Dessa växlare åtar sig att mot betalning ombesörja växling av kontanta brottsvinster. Det rör sig om stora sammantagna belopp, ibland hundratals miljoner. I analysen av Encrochat framgår att tillgången till valutaväxlare frekvent efterfrågas, och det är tydligt att utan möjligheten till valutaväxling hade narkotikahandeln, i dess nuvarande form och omfattning, inte varit möjlig.

6.2 Finansiering av terrorism samt extremism

Det finns uppgifter om att pengar skickas via växlingskontor till terrororganisationer, liksom till Syrien och Irak med syfte att finansiera terrorism. Även Iran förekommer som mottagarland av pengar genom penningkurirer. Det finns därtill underrättelser som pekar på att företag genomför misstänkt näringspenningtvätt, och har syftet att förse totalitära regimer med valuta, kunskap, teknologi och produkter.

6.3 Arbetslivskriminalitet

Det förekommer en utbredd handel med arbetstillstånd till okvalificerade yrken i Sverige. Underrättelser visar bl.a. att klanbaserade företagsnätverk i norra Sverige handlar med arbetstillstånd i systematisk omfattning. Kostnaden för arbetstillstånden uppgår ofta till flera hundra tusen kronor, och vidare information visar att exempelvis anställda på restauranger tvingas avbetala kostnaden genom att skicka stora delar av sin lön till arbetsgivarens familj i dennes hemland, detta sker ofta genom penningöverföring.

Därtill pekar information från internationella ärenden på att människosmuggling sker till Sverige från exempelvis Syrien, Turkiet och Grekland. Pengar som genereras genom denna brottslighet tvättas sedan genom bl.a. de finansiella systemen samt transporteras via bl.a. kurirer.

7 Ärenden och operativa insatser

Ofta innebär komplexiteten i den kriminella verksamheten, där näringspenningtvätten utgör en central del, att ärenden som bedrivs blir omfattande och därmed resurskrävande med behov av samordnade insatser mellan olika myndigheter. I de större ärenden som har bedrivits har det ofta uppdagats kopplingar till andra näringsverksamheter, vilket kan försvåra utredningen av ärendet.

7.1 Dekrypterad chatinformation en framgångsfaktor

Möjligheten att använda dekrypterad information ifrån chattjänster, såsom Encrochat, har haft en betydande effekt vid arbetet med de operativa insatser som riktats emot kriminella valutaväxlare. Enligt underrättelser så har effekten av dessa insatser varit att valutaväxling temporärt har blivit en trång sektor för kriminella aktörer då flera huvudmän har gripits och verksamheterna har stängts. Då det blivit svårare för kriminella aktörer att använda dessa verksamheter har nyttjandet av informella valutaväxlare och betalningssystem, såsom hawala, sannolikt ökat, vilket även finner stöd ifrån andra underrättelser. Även användandet av kryptovalutor ska inte negligeras i sammanhanget. Samtidigt startar nya verksamheter som tar över affärer ifrån de som stängts igen.

8 Slutsatser

- Det är sannolikt att växlingsverksamheter fortsatt kommer att vara kritiska för den kriminella miljön, detta då den fortsatt kommer att vara kontantintensiv.
- Omfattningen av valutaväxling inom ramarna för penningtvättsupplägg är stor, och har troligen en ökande trend över tid trots en möjlig nedgång i det korta perspektivet p.g.a. Covid-19.
- Framgångsrika insatser har tagit bort centrala växlingsverksamheter, vilket temporärt begränsat alternativen för kriminella aktörer och nätverk.
- Antalet aktörer som möjliggör illegal valutaväxling är fortfarande stort eftersom nya kliver fram. Detta sker både genom möjliggörare hos legitima växlingsverksamheter, men även genom enskilda individer som erbjuder illegal valutaväxling både inom och utanför näringsverksamheter.
- Det finns utmaningar kopplande till lagstiftning och beviljande av tillstånd för verksamheter inom valutaväxling. Det är idag relativt enkelt att starta upp företag som kan bedriva valutaväxling och penningöverföring, och för detta erhålla registrering och/eller tillstånd från Finansinspektionen. Dessa verksamheter nyttjas som en viktig del i den kriminella infrastruktur som används vid storskalig näringspenningtvätt, och kan samtidigt fungera som en legitim fasad med syfte att dölja brottsligheten och missleda myndigheter. Att kriminella personer och grupperingar utnyttjar denna möjlighet är därför sannolikt.
- Det är möjligt att behovet av andra typer av växlingskanaler och metoder kommer att öka, exempelvis genom handel med kryptovalutor.
- Primära riskaktörer som framträder genom analysen i denna underrättelseorientering är framför allt de fristående växlingskontoren med lokalisering i större eller mellanstora städer. Dessa aktörer har ofta även tillgång till informella betalningsnätverk och kurirverksamheter, som ofta är integrerade i den brottsliga verksamheten.
- Informella växlingsverksamheter utgör en betydande risk och finns etablerade över hela landet. I och med att växlingsverksamheten här inte nås av myndigheters tillsyn och ofta göms bakom en till synes legitim företagsfasad så riskerar dessa att helt undgå misstankar från myndigheter. Även dessa kan ha tillgång till informella betalningsnätverk och kurirverksamheter.

9 Tänkbara åtgärder

9.1 Polisiära och myndighetsgemensamma insatser

Prioritering i det myndighetsgemensamma arbetet

Givet att illegal växlingsverksamhet i Sverige utgör en möjliggörande kraft för kriminella nätverk att omsätta stora brottsvinster föreslås det att det myndighetsgemensamma arbetet mot dessa aktörer fortsätter. Genom riktade insatser i myndighetssamverkan kan olika kompetenser användas för att nå framgångar.

Det finns ett behov av att de myndigheter som huvudsakligen är involverade kan dela information på ett tidigt stadium och på aktörsnivå i syfte att:

- Gemensamt analysera identifierade och prioriterade aktörer
- Identifiera sårbarheter på aktörsnivå
- Avgöra var störst effekt kan uppnås
- Bedöma vilka framgångsfaktorer som finns

Tillsynsaktiviteter

För valutaväxlare under tillsyn som driver dold, kriminell verksamhet vid sidan av sin legitima och öppna verksamhet fyller Finansinspektionen en viktig funktion. Möjligheter till sanktionsföreläggande finns mot de aktörer som i sin verksamhet bryter mot gällande regelverk, men detta kan ha begränsad effekt. I de fall återkallande av tillstånd eller avregistrering är tillämpligt så uppnås sannolikt större effekt. Detta då de legitima fasaderna tas bort, och brottsligheten blir svårare att dölja. Dock kan en sådan process leda till att penningtvätten istället bedrivs i verksamheter som inte nås av myndigheters tillsyn, vilket således gör den svårare att upptäcka.

Analysen visar att ett antal aktörer som i näringsmässig omfattning bedriver valutaväxling och närliggande tjänster inte är registrerade hos Finansinspektionen. Denna risk uppmärksammas även i den nationella riskbedömningen för penningtvätt och finansiering av terrorism⁸. I dessa fall kan Finansinspektionen genomföra aktiviteter med syfte att inordna dessa verksamheter under tillsyn, vilket leder till medföljande förpliktelser för aktören. Alternativet är att aktörens verksamhet tvingas upphöra.

Det kan även vara fråga om att olika typer av varuhandlare, såsom guldhandel, även bedriver växlingsverksamhet. I sådana fall är det av stor vikt att både Länsstyrelserna och Finansinspektionen har de tillsynsverktyg som krävs för att samverka och på ett effektivt sätt upptäcka eventuella regelbrott, och även identifiera oreglerade verksamheter. Ett fortsatt och fördjupat samarbete mellan tillsynsmyndigheterna och de brottsbekämpande myndigheterna är här av stor vikt för att nå framgång i tillsynsarbetet.

9.2 Förebyggande åtgärder

Lagstiftning

Se över och eventuellt modernisera relevant rörelselagstiftning i syfte att förbättra Finansinspektionens förutsättningar för att på ett effektivt sätt upptäcka och agera mot aktörer som verkar utan tillstånd eller registrering samt upptäcka och förhindra att företag under myn-

⁸ Sid.3, Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021

dighetens tillsyn används i kriminella syften. Därtill finns det sannolikt ett behov av att genom lagstiftning försvåra uppstart av verksamhetstyper som särskilt riskerar att utnyttjas för brottslighet.

Kommunikationsinsatser

Synliggöra problemområden och risker via aktiva kommunikationsinsatser. Här samarbetar i dagsläget Finanspolisen med bl.a. tillsynsmyndigheter inom ramen för samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Bl.a. med att kommunicera risker och fenomen inom penningtvättsområdet ut till verksamhetsutövare.

9.3 Åtgärder mot utförelse av brottvinster

Hantering och utförelse av brottvinster bör motverkas med ett flertal skarpa åtgärder. Ett stärkt samarbete med länder som utmärker sig för sin reglering av utförelse av kontanter, däribland Danmark, är en sådan åtgärd. En metod som därtill skulle kunna vara tillämplig är att Sverige själva antar denna tolkning av EU-lagstiftningen, vilket skulle innebära anmälningsplikt av kontanter överstigande 10 000 euro, även inom EU. En genomlysning av Danmarks användning av lagstiftning på området kan möjligen leda till nytt angreppssätt i en svensk kontext. Utökningar i Tullverkets befogenheter trädde visserligen i kraft genom en ny lagstiftning den 1 augusti 2021, dock utan möjlighet till de åtgärder som beskrivs ovan.

10 Bilaga – definitioner och begrepp

Kriminella nätverk

Kriminella aktörer som samverkar över tid i brott där det finns misstanke om allvarliga kriminella handlingar och en strävan efter vinning/makt (se även EU:s definition av organiserad brottslighet). Både etablerade kriminella organisationer och mer löst sammansatta kriminella nätverk som identifierats ingår i begreppet.

Verksamhetsutövare

I Sverige är mer än 20 000 verksamhetsutövare skyldiga att på olika sätt vidta åtgärder för att förhindra att den egna verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Skyldigheten gäller inte bara för finansiella aktörer som banker eller växlingskontor utan också för andra typer av verksamhet, bland annat revisorer, advokater och fastighetsmäklare.

Penningtvätsregistret

En del i verksamhetsutövarnas skyldighet är att anmäla sådant som misstänks utgöra ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism till Finanspolisen som i detta syfte hand har ett penningtvätsregister.

Graden av misstanke för att rapportera till finanspolisen är låg, där lagen hänvisar till avvikande transaktioner och beteende från vad verksamhetsutövaren har anledning att räkna med utifrån sin kundkännedom och de produkter och tjänster man tillhandahåller. Även aktiviteter och transaktioner som inte är avvikande men ändå kan antas ingå som ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism ska rapporteras.

Misstankerapport

En misstankerapport är den rapport som verksamhetsutövare skickar in till Finanspolisen vid misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism. Misstankegraden för sådan rapportering är låg och är inte samma sak som misstanke enligt rättegångsbalkens gradering, där det krävs mer för att en förundersökning ska kunna inledas.

I denna rapport ingår alla misstankerapporterade personer från spelbolag, även sådana där penningtvätt vid senare skede inte har kunnat bevisas.

Underrättelseuppgifter

Med underrättelseuppgifter avses i rapporten uppgifter som finns vid den polisiära underrättelsetjänsten som kan antas ha samband med misstänkt brottslig verksamhet avseende allvarlig och organiserad brottslighet (organiserad brottslighet enligt EU:s kriterier, brott med minst 1 år i straffskalan eller som begås systematiskt). Uppgifterna kan komma från flera olika källor, exempelvis tips från allmänheten, medarbetare inom polisen eller aktiv inhämtning från kriminella miljöer.

Utsatta områden

Ett utsatt område är ett geografiskt avgränsat område som karaktäriseras av en låg socioekonomisk status där de kriminella har en inverkan på lokalsamhället. Inom Polisen görs bedömningar av geografiska områden i kategorierna utsatta områden, riskområden och särskilt utsatta områden.

Valutaväxling

Valutaväxling enligt lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet innebär yrkesmässig handel med utländska sedlar och mynt samt resecheckar utställda i utländsk valuta. För att få bedriva sådan verksamhet så måste bolaget vara registrerad som finansiellt institut hos Finansinspektionen. Då valutaväxling utförs på annat sätt än att kunden växlar kontanter och får kontanter tillbaka, så omfattas verksamheten även av lagen (2010:751) om betaltjänster. En sådan verksamhet måste ha tillstånd som betalningsinstitut från Finansinspektionen, alternativt ansöka om att undantas från denna tillståndsplikt, och agerar då som registrerad betaltjänstleverantör.

Oreglerad valutaväxling

Näringsverksamheter som erbjuder tjänster inom valutaväxling utan att ha erhållit tillstånd ifrån finansinspektionen, och därmed står helt utan tillsyn för detta. Typen av näringsverksamhet kan variera, och det behöver inte vara fråga om finansiella verksamheter. Tjänsterna kan erbjudas helt illegalt, och kan ske utanför de reguljära finansiella systemen. Några exempel på verksamhetsutövare kan vara guldbutiker, restauranger, livsmedelsbutiker, resebyråer eller teknikföretag.

Betalningsinstitut

Betalningsinstitut är verksamhetsutövare som tillhandahåller tillståndspliktig betaltjänstverksamhet. Deras huvudsakliga verksamhet kan bl.a. bestå i att tillse att en betalning genomförs från avsändare till mottagare.

Registrerad betaltjänstleverantör

En registrerad betaltjänstleverantör är i likhet med betalningsinstitut en verksamhetsutövare som tillhandahåller betaltjänster. Registrerade betaltjänstleverantörer får maximalt genomföra betalningstransaktioner för i genomsnitt motsvarande tre miljoner euro per månad. Överskrids denna nivå krävs ett tillstånd ifrån Finansinspektionen för att få bedriva verksamhet som betalningsinstitut.

Betaltjänstombud

Ett betaltjänstombud är anslutet till ett betalningsinstitut eller en registrerad betaltjänstleverantör vilka tillhandahåller penningöverföringstjänster. Betaltjänstombud kan bl.a. tillhandahålla penningöverföringstjänster till kunder.