

30 år av penningtvättsbekämpning i Sverige och internationellt – fungerar systemet som det var tänkt?

Markus Forsman*

Författaren är kansliråd på Finansdepartementets bankenhet och sedan 2016 ledare för Sveriges delegation till Financial Action Task Force.

Under 2019–2020 har frågor om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism fått stor uppmärksamhet i den offentliga debatten i Sverige. Det har sedan 1990 varit ett krav från FN att kriminalisera penningtvätt, och stegvis har Sverige och andra länder byggt upp ett relativt komplext men också relativt okänt ramverk för att förebygga att det finansiella systemet missbrukas för brott.

I den här artikeln beskriver jag i korthet penningtvättsbekämpningens historia och hur man kommer överens internationellt om vad som ska gälla. Därefter beskriver jag i detalj hur systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism fungerar i Sverige och sammanfattar hur effektiviteten i Sveriges system bedömts internationellt. Slutligen kommenterar jag i korthet effekterna av de senaste årens uppmärksamhet kring framför allt Danske Bank och Swedbank, resonerar kring vilka resultat systemet kan producera samt diskuterar hur det skulle kunna förbättras.

1 Från Al Capone till *Snabba cash*, och varför heter det penningtvätt egentligen?

Jag föreläser ofta om systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, och brukar börja med att berätta om vad som hände i Colombia mellan sent 1970-tal och tidigt 1990-tal. Vid den tiden hade Pablo Escobar i det närmaste tagit över den colombianska staten och börjat frakta stora mängder kokain till USA. Flödet av kokain var självklart något som bekymrade amerikanska myndigheter. Det var välkänt att kokainet fraktades norrut, men det var inte lika välkänt vilka två flöden som uppstod i retur söderut: ett av vapen och ett av pengar. Försäljningen och exporten av vapen i USA är en helt egen politisk fråga med sina egna svårigheter, men flödet av pengar började man i mitten av 1980-talet fundera över om man kunde göra något åt. Det bestod av vinsten från kokainförsäljningen som skulle tillbaka till Escobar och andra som var inblandade i kokainproduktionen.

I oktober 1984 överlämnades ett delbetänkande i en amerikansk offentlig utredning – *The Cash Connection* – som kan ses som fröet till dagens system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. I betänkandet konstaterades att en person som vid den tiden tvättade pengar genom amerikanska banker inte kunde åtalas just för penningtvätten så länge man uppfyllde de administrativa kraven på att rapportera transaktioner över vissa belopp samt på att bevara handlingar.

* Jag vill tacka Anna Andersson, Erik Blommé, Anders Claesson, Martin Devenney, Erik Eldhagen, Vidar Gothenby, Jonas Karlsson, Filip Lindahl, Nicklas Lundh, Christian Lynne Wandt, Marianne Nessén, Tom Neylan, Jonas Niemeyer, Martin Nordh, Hanna Oljelund, Josefin Simonsson Brodén och Angelica Wallmark för synpunkter på tidigare utkast. De få åsikter i artikeln som inte attribueras till någon annan är mina egna.

Det var redan känt att den organiserade brottsligheten behövde tvätta sina vinster, det vill säga skapa en skenbart legitim förklaring till hur man tjänat pengarna, även om de brottsutredande myndigheterna inte varit speciellt intresserade av företeelsen. En apokryf historia gör gällande att själva begreppet ”penningtvätt” kommer från 1920-talets Chicago där Al Capone med flera sålde alkohol, som då var förbjudet, och köpte tvättinrättningar. Då liksom nu är principen om hur kriminella pengar kan tvättas rena i grunden enkel: Låt säga att tvättinrättningen har hundra kunder på en dag som alla tvättar för en dollar var. Om man i slutet av dagen bokför ytterligare tvåhundra låtsaskunder som ”betalar” med pengarna man tjänat på alkoholförsäljning uppstår två effekter för penningtvättaren. Å ena sidan får man betala skatt för den ytterligare ”vinsten” på tvåhundra dollar om man inte kan bokföra bort den på annat sätt. Men å andra sidan har man en legitim förklaring till hur man tjänat pengarna som nu har förts in i det finansiella systemet och som man därmed kan använda som man vill. Pengarna har tvättats! I penningtvättsterminologin talar man oftast om tre huvudsakliga faser: *placering* (när pengarna förs in i det finansiella systemet), *skiktning* (när man förflyttar dem för att förvilla) och *integration* (när pengarna till slut kan användas).

I boken *Snabba cash* beskrivs ett upplägg för penningtvätt enligt Capones modell: Man köper videobutiker som i verkligheten drar in femtiotusen kronor i månaden, men som på pappret drar in trehundra tusen, vilket efter omkostnader möjliggör tvätt av hundrafemtiotusen kronor per månad som man tjänat på narkotikaförsäljning (och med en målvakt som styrelseordförande så man kan dölja att man kontrollerar företaget). Men vad gör man om man vill tvätta större summor med större säkerhet? Bokens huvudperson JW startar ett antal företag i Sverige och på Isle of Man, där man i alla fall då boken utspelar sig kunde äga företag med tillhörande bankkonto i hemlighet. Företagen påstås syssla med handel och marknadsföring av antika möbler. Därefter *placeras* JW kontanter i svenska banker genom att övertyga bankernas kassapersonal om att handel med engelska antikmöbler är en kontantintensiv bransch och att det rör sig om betalningar. Han har självklart tillhörande fabricerade fakturor att visa upp. Sedan *skiktas* pengarna när de går från de svenska kontona till de anonyma kontona på Isle of Man. Slutligen sker *integrationen* när företagen på Isle of Man ”lånar ut” pengar till de svenska företagen, som bland annat köper en ”tjänstebil” åt JW och ger honom en stor utdelning så att han kan köpa en lägenhet. JW anser själv att det är krångligt, tidsödande och dyrt, men värt varenda krona.¹ I boken når JW inte de riktigt stora summorna innan han åker dit, men hade han fått fortsätta hade han sannolikt på sikt försökt säkra sina vinster genom att investera i fastigheter i London eller New York, vilket brukar anses vara en attraktiv placering för stora penningtvättare.²

Något som under lång tid varit till stor hjälp för penningtvättare och andra som ägnat sig åt ekonomisk brottslighet är den förhållandevis starka banksekretessen, det vill säga de nationella regler som hindrar banker från att obehörigen lämna ut uppgifter om sina kunder och deras förehavanden. Hur långt banksekretessen sträcker sig skiljer sig mellan olika länder. Men man kan ändå säga att en internationell trend under senare årtionden varit att den här typen av bestämmelser i viss mån mjukats upp för att bättre kunna bekämpa brott och motverka skattefusk. Banker och andra deltagare i det finansiella systemet har också på motsvarande sätt ställts under allt högre krav från myndigheterna i det avseendet.³ År 1984, när *The Cash Connection* publicerades och banksekretessen var starkare än i dag, fanns i USA en så att säga mekanisk rapporteringsplikt för transaktioner som överskred vissa belopp, och en plikt att bevara handlingar så att myndigheterna i efterhand skulle kunna bedriva utredningar. Om dessa krav uppfylldes kunde ingen åtalas för själva penningtvätten så länge man inte brutit mot andra federala lagar, även om en utredning med hjälp av informationen

1 Videobutiksupplägget beskrivs på s. 207–210. JW:s upplägg beskrivs på s. 267–268, 368–369, 384–387 samt 424–427.

2 Detta beteende och de strukturer som möjliggör det beskrivs i boken *Moneyland*, s. 218–232.

3 Här kan till exempel nämnas de internationella regimerna FATCA och CRS som möjliggör utbyte av sådan information mellan skattemyndigheter i olika länder, men även rent nationella initiativ såsom den svenska offentliga utredning som under 2020 ska föreslå mer effektiva former för informationsutbyte mellan banker och myndigheter (se avsnitt 4.5).

givetvis kunde leda till åtal för andra brott. Penningtvätt var i sig alltså inte brottsligt. Utredningen rekommenderade därför ny lagstiftning för att kriminalisera penningtvätt, och därmed gick startskottet för utvecklingen mot dagens system.

Jag vill redan i början av denna artikel poängtera att penningtvätt inte bara är skadligt för att det leder till att de kriminella krafterna i samhället kan använda sig av sina brottsvinster. Det är dessutom skadligt eftersom det försätter det finansiella systemets integritet i fara. Penningtvättare har nämligen ett intresse av att underminera systemets skyddsmekanismer och missbruka systemets deltagare. Storskalig penningtvätt ger även upphov till finansiella flöden som i sin tur får andra potentiellt negativa effekter.⁴ Som vi sett under de senaste åren, till exempel i fallet med Danske Bank, kan uppmärksammade penningtvättsskandaler få stora effekter på framför allt hur bankerna agerar och fattar affärsbeslut, vilket i förlängningen kan påverka den finansiella stabiliteten. Det är ännu ett skäl till att det ligger i staternas intresse att bekämpa penningtvätt. En hållbar värld kräver ett hållbart finansiellt system som är motståndskraftigt mot missbruk, och att bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är en hållbarhetsfråga har på senare tid tydliggjorts genom att det internationella samfundet gjort det till en del av Agenda 2030, de 17 globala målen för hållbar utveckling som FN:s medlemsländer antog år 2015.⁵

Förslaget om att kriminalisera penningtvätt blev amerikansk lag år 1986 – för första gången blev själva penningtvätten brottslig. I samband med detta, och eftersom penningtvätt identifierats som ett gränsöverskridande problem som behöver en gränsöverskridande lösning, började amerikanska myndigheter verka på internationell nivå för att andra länder skulle göra detsamma. I Sverige till exempel kriminaliserades penningtvätt år 1991 genom ändringar i de befintliga häleribestämmelserna. Ett sätt att åstadkomma att andra länder skulle kriminalisera penningtvätt var att gå genom FN, vars narkotikabrottskonvention som trädde i kraft år 1990 bland annat innehåller ett krav på att de stater som ratificerat den ska kriminalisera penningtvätt till följd av narkotikabrottslighet. Ett annat sätt som kom att bli centralt i sammanhanget var att man tillsammans med 15 andra länder (däribland Sverige) år 1989 bildade organisationen FATF.

2 FATF – ”den mäktigaste organisationen man aldrig hört talas om”

FATF, som är en förkortning för the Financial Action Task Force, har under de 30 år den funnits kommit att bli den centrala och i princip enda tongivande organisationen på området. Om man aldrig hört talas om FATF är man i gott sällskap. FATF är ingen fördragsbaserad internationell organisation med egen juridisk person, och dess beslut är inte folkrättsligt bindande. Från dess bildande år 1989 till och med april 2019 var FATF en arbetsgrupp som verkade på tidsbegränsade mandat från medlemsländernas ansvariga ministrar som regelmässigt förnyades. Sedan april 2019 är mandatet inte längre tidsbegränsat. De som verkar på området bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism känner i regel till FATF eftersom FATF:s beslut och arkitektur utgör grunden för deras verksamhet, men bortom den världen är organisationen mer eller mindre okänd. FATF har mandat att skydda det internationella finansiella systemet och ekonomin i stort från penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen, och ägnar sig i huvudsak åt tre olika saker som jag beskriver i det följande.

4 Dessa andra effekter kan till exempel vara direkta förluster för statskassan genom undandragande av skatt. Men de kan också ställa till det för samhällsekonomin på andra sätt, till exempel genom att de stora finansiella flödena orsakar obalanser i växelkursen, vilket påverkar företag som handlar med utlandet. Det skulle också kunna innebära att landets finansiella sektor får dåligt rykte, vilket kan höja transaktionskostnader och påverka korrespondentbankrelationer med landets banker negativt.

5 Bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism återfinns i delmål 16.4: ”Till 2030 avsevärt minska de olagliga finansiella flödena och vapenflödena, öka möjligheterna att återvinna och återfå stulna tillgångar samt bekämpa alla former av organiserad brottslighet”. Se <https://www.globalamalen.se/>.

2.1 Allting börjar och slutar med risk

Det första FATF gör är att regelbundet samla världens experter på området för att dela information om hur kriminella går till väga för att missbruka det finansiella systemet, vilket är nödvändigt för deltagarna i det finansiella systemet att känna till så att de vet vilka risker de utsätts för. Denna information – som är en färskvara eftersom de kriminella metoderna ständigt utvecklas – förmedlas löpande i olika typer av produkter som FATF publicerar, varav de flesta är tillgängliga för allmänheten.

Jag kommer att återkomma till begreppet *risk* om och om igen i denna artikel eftersom systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism inte fungerar om det finansiella systemets aktörer, exempelvis banker, inte känner till riskerna för desamma. Det första man vill känna till när man bedömer sina egna risker är *hoten*: Vilka brott genererar vinster, och vilka brottslingar skulle vara intresserade av att tvätta pengar eller finansiera terrorism genom mitt finansiella system, min myndighet eller min bank – och i så fall hur? Därefter vill man utreda *sårbarheterna*: Vilka skyddsmekanismer saknas, och vilka egenskaper i mitt finansiella system, min myndighet eller min bank (till exempel de produkter och tjänster som erbjuds) skulle kunna utnyttjas? När man sammanställer hoten och sårbarheterna får man en bild av sin *inneboende risk*. Utifrån denna riskbild vidtar man (förhoppningsvis) olika typer av strukturella riskreducerande åtgärder som kan begränsa den inneboende risken. Efter det återstår ett visst mått av kvarvarande risk att hantera, en så kallad *residualrisk*. På basis av denna residualrisk vidtar man ytterligare åtgärder och ser till att de tillgängliga resurserna spenderas där de gör mest nytta. Det är den grundläggande metoden för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism utifrån risk. I avsnitt 3 beskriver jag hur detta genomförs i praktiken i Sverige och vilka krav som finns på systemets alla aktörer – både offentliga och privata – att känna sina risker. När information om risker sammanställs förmedlas den ofta i form av *typologier*, det vill säga generaliserande beskrivningar av till exempel de olika stegen i ett specifikt upplägg för penningtvätt.

FATF har under sina 30 år producerat en imponerande flora av riskbedömningsrapporter som kan vara till hjälp för myndigheter och privata aktörer när de ska bedöma sina egna risker. Tabell 1 nedan illustrerar spännvidden i analyserna.

Tabell 1. Exempel på riskbedömningsrapporter från FATF

Titel	År
Financial Flows from Human Trafficking	2018
Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant	2015
Terrorist Financing in West Africa	2013
Specific Risk Factors in the Laundering of Proceeds of Corruption—Assistance to Reporting Institutions	2012
Money Laundering through the Football Sector	2009

Anm. Alla rapporterna i tabellen är tillgängliga på FATF:s webbplats.
Källa: FATF

Riskmedvetenheten måste genomsyra hela systemet från början till slut. Innan man har identifierat sina risker kan man inte hantera dem, och när man väl har hanterat sina risker uppstår det nya. Det är det jag menar när jag skriver att allting börjar och slutar med risk, och det är därför det är logiskt att börja beskriva FATF ur perspektivet riskbedömningsfabrik.

2.2 FATF:s standarder – ”rekommendationer” eller bindande lag?

När man kartlagt sina risker är nästa steg att skapa ett system för att hantera dem. Det är den andra saken som FATF lägger sin energi på. År 1990 antog FATF sin första uppsättning rekommendationer för hur medlemsländerna skulle lagstifta för att förebygga och bekämpa penningtvätt, utifrån den riskbild som var känd då. Rekommendationerna har sedan

dess ständigt utvecklats, vilket jag inte kommer att redogöra för här med undantag för två större revisioner: när de breddades till att även innefatta finansiering av terrorism år 2001 och finansiering av spridning av massförstörelsevapen år 2012.⁶ I dagsläget har FATF 40 rekommendationer, med tillhörande tolkningsnoter och ordlista, som kan delas upp i sju teman enligt Tabell 2 nedan.⁷

Tabell 2. Tematiken i FATF:s rekommendationer

Tema	Rekommendationer
Riskbedömning, policy och samordning	1–2
Penningtvätt och återtagande av brottsvinster	3–4
Finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen	5–8
Förebyggande åtgärder (för privata sektorn)	9–23
Transparens i verkligt huvudmannaskap för juridiska personer och konstruktioner	24–25
Myndigheternas befogenheter och ansvarsområden	26–35
Internationellt samarbete	36–40

Anm. Rekommendationerna i sin helhet är tillgängliga på FATF:s webbplats.
Källa: FATF

Rekommendationerna är instruktioner för hur medlemsländerna ska utforma sina regleringar. De täcker bland annat nationell riskbedömning och myndighetssamordning, utformningen av straffrättsliga bestämmelser om penningtvätt och finansiering av terrorism med tillhörande utredningsbefogenheter för myndigheterna, former för genomförande av FN:s säkerhetsråds riktade finansiella sanktioner, reglering av den civila sektorns insamlingsorganisationer, reglering av den finansiella sektorn samt andra sektorer där kunderna kan göra transaktioner (inklusive virtuella valutor), transparens kring ägande och verkligt huvudmannaskap av juridiska personer och konstruktioner, tillsynsmyndigheternas befogenheter, finansunderrättelseenheternas befogenheter, regler för gränsöverskridande transport av kontanter, statistik samt internationellt samarbete (inklusive internationellt rättsligt samarbete, utlämnande av misstänkta, frysning och förverkande av medel). Det borde inte komma som en överraskning för någon att det är en utmaning för många länder att följa dessa rekommendationer. I avsnitt 3 beskriver jag hur de genomförts i Sverige.

Är FATF:s rekommendationer bindande eller inte? Är det "hard law" eller "soft law"? Jag har redan nämnt att FATF inte är en folkrättsligt bindande internationell organisation.⁸ Av FATF:s mandat framgår visserligen att medlemmarna åtar sig att fullt ut genomföra FATF:s rekommendationer i sin lagstiftning, men det är att se som ett politiskt åtagande snarare än ett juridiskt. FATF har dessutom endast 39 medlemmar vilket gör att stora delar av världen inte skulle omfattas, i alla fall inte på pappret.⁹ Anledningen till att rekommendationerna ändå är bindande i praktiken är att konsekvenserna för de länder som inte genomför dem kan bli så allvarliga. Hur en så osynlig organisation kan ha så kraftiga medel för att säkerställa efterlevnad av de egna rekommendationerna redogör jag för i nästa avsnitt.

6 Med "större revisioner" menar jag genomgripande översyn av helheten. Sedan 2012 har ett tiotal ytterligare förändringar av rekommendationerna gjorts, men de har varit mindre i omfång och oftast begränsat sig till justeringar av en rekommendation i taget.

7 Rekommendationerna, tolkningsnoterna och ordlistan utgör tillsammans FATF:s *standards*, som är ett begrepp som ofta används synonymt med rekommendationerna. För att undvika förvirring använder jag begreppet rekommendationer i den här artikeln.

8 Det har däremot hänt vid flera tillfällen att FN:s säkerhetsråd, vars resolutioner är folkrättsligt bindande, har uppmanat FN:s medlemsstater att genomföra FATF:s rekommendationer, till exempel i resolution 2462 som omnämner FATF hela 15 gånger.

9 Medlemskapet har alltså växt från de ursprungliga 16 medlemmarna, men förhållandevis långsamt. Två supranationella organisationer, nämligen EU-kommissionen och Gulfrådet, finns bland de befintliga 39 medlemmarna.

En sista komplicerande faktor i frågan om rekommendationernas juridiska status är att EU har genomfört merparten av dem genom att anta ett flertal direktiv och förordningar. Det innebär indirekt att rekommendationerna blir folkrättsligt bindande för EU:s medlemsstater och i förekommande fall även för EES-medlemmarna Island, Liechtenstein och Norge. I avsnitt 2.5 nedan beskriver jag detta lite mer detaljerat.

2.3 FATF:s utvärderingar, globala nätverk och de fruktade listorna

En internationell organisation med självrespekt som utfärdar någon typ av standarder som medlemmarna förväntas följa måste ha ett sätt att kontrollera att det faktiskt blir av. FATF är inget undantag i detta sammanhang. Det som däremot skiljer FATF något från många andra organisationer är att det kan uppstå jämförelsevis kraftiga negativa effekter för länder som misslyckas med att följa organisationens påbud. Det är det tredje som FATF ägnar sig åt.

FATF:s medlemmar har sedan 1989 i tre fullbordade omgångar varit föremål för så kallad *peer review*, det vill säga att medlemmarnas experter utvärderar varandras genomförande av rekommendationerna. Dessa tre omgångar är avslutade, och resultaten är i stort överspelade eftersom så lång tid har gått sedan dess. Efter den senaste genomgripande översynen av FATF:s rekommendationer år 2012 inleddes en fjärde omgång utvärderingar enligt liknande modell, så kallade *mutual evaluations*, där medlemmarna utvärderas en efter en under en period på ungefär tio år, inte bara för att se om de har genomfört FATF:s rekommendationer i sin egen lagstiftning utan även om deras system är effektiva i praktiken. Dessa utvärderingar görs enligt en utförlig metod som – precis som rekommendationerna – förhandlats fram mellan medlemmarna.

Trots att FATF endast har 39 medlemmar gäller rekommendationerna i princip för världens alla länder. Sättet man åstadkommer detta på är genom de nio regionala underorganisationerna – *FATF-style Regional Bodies*, eller *FSRB:er* – som räknar de allra flesta länderna i världen bland sina medlemmar.¹⁰ Att vara medlem i en FSRB innebär att man gör samma politiska åtagande som FATF:s medlemmar när det gäller att genomföra FATF:s rekommendationer, och man underkastar sig också utvärdering enligt samma metod, men man får inga direkta möjligheter att påverka hur vare sig rekommendationerna eller metoden utformas. Under ungefär samma period som FATF utvärderar sina egna medlemmar utvärderar även FSRB:erna sina.

Varför vill länderna utsätta sig för detta, som ju innebär en betydande inskränkning i deras politiska handlingsutrymme? Svaret ligger i vilka konsekvenser som kan uppstå om man inte är medlem vare sig i FATF eller i en FSRB. Samma konsekvenser kan uppstå om man utvärderas och befinns bristande, antingen i relation till hur man genomfört FATF:s rekommendationer eller i relation till systemets effektivitet. Dessa konsekvenser beskriver jag i det följande.

När ett land utvärderas gör utvärderarna (som består av ett team frivilliga experter från medlemsländerna samt ett antal experter från FATF:s eller den relevanta FSRB:ns sekretariat) först en noggrann teknisk genomgång av landets gällande rätt för att se hur eller i vilken utsträckning FATF:s rekommendationer har genomförts. För varje rekommendation får landet ett betyg på en fyrgradig skala där de två högsta betygen i princip innebär godkänt och de två lägsta underkänt. Sedan genomförs ett platsbesök, som i normalfallet tar flera veckor i anspråk, där utvärderarna synar myndigheternas arbete på djupet och bildar sig en uppfattning om systemets effektivitet på basis av elva olika utfall som specificeras i FATF:s metod. Poängen med en effektivitetsutvärdering är att kunna svara på frågan: Fungerar systemet bara på pappret, eller fungerar det också i verkligheten? De elva effektivitetsutfallen

¹⁰ Totalt sett är fler än 200 jurisdiktioner medlemmar i FATF och/eller i en (eller flera) FSRB:er. Sverige är medlem i FATF men inte i någon FSRB. Om Sverige skulle gå med i en sådan så skulle det vara MONEYVAL, vars medlemskap ungefär motsvarar de medlemsländer i Europarådet som inte samtidigt är medlemmar i FATF (med undantag för Israel och Ryssland som är medlemmar i båda samtidigt). Även om en jurisdiktions status som land, stat eller nation är omtvistad, till exempel vad gäller Palestinska myndigheten, utgör inte det ett hinder för medlemskap i en FSRB. Palestinska myndigheten är medlem i MENAFATF som räknar de flesta länder i Mellanöstern och Nordafrika bland sina medlemmar.

betygsätts även de enligt en fyrgradig skala. För Sveriges del, vars utvärdering publicerades år 2017 och beskrivs mer noggrant i avsnitt 4, tog utvärderingsprocessen inklusive förberedelser cirka två och ett halvt år från start till slut. Bara för att den tekniska delen skulle kunna bedömas skrev svenska myndigheter ett 334-sidigt material som skickades in till FATF tillsammans med hundratals översättningar av lagar, förordningar, instruktioner, strategier, processbeskrivningar, beslut, skrivelser, broschyrer och så vidare. Det ställs med andra ord stora krav på länderna som också har förklaringsbördan i sammanhanget, det vill säga att de antas brista i sitt genomförande av rekommendationerna och i sin effektivitet tills de har bevisat motsatsen.

Beroende på vilka betyg ett land får i sin utvärdering inträder landet i en av tre uppföljningsprocesser. Länder som både visat att de klarat av att genomföra huvuddelen och i vart fall de mest centrala av FATF:s rekommendationer och fått tillräckligt höga effektivitetsbetyg på tillräckligt många utfall placeras i så kallad *regular follow-up*. Det innebär att FATF inte sätter speciellt högt tryck på dem framöver. Länder som inte klarar av detta på grund av tekniska brister, effektivitetsbrister eller både och placeras i så kallad *enhanced follow-up* som i utgångsläget innebär krav på mer frekvent återrapportering till FATF och en tydligare förväntan på snabba reformer. Länder som får tillräckligt dåliga betyg hamnar dessutom under *observation av FATF:s arbetsgrupp ICRG (International Co-operation Review Group)*, vilket innebär att mycket specifika reformer måste genomföras inom cirka 18 månader. Merparten av de länder som hamnat under sådan observation sedan den fjärde omgången utvärderingar inleddes har inte klarat av att genomföra reformer i den takt och omfattning som FATF kräver och har därmed blivit föremål för åtgärder från FATF.

I normalfallet gör länderna vid den tidpunkten ett politiskt åtagande på hög nivå att samarbeta med FATF för att genomföra de reformer som krävs, och då beslutar FATF om placering på den så kallade *grå listan*.¹¹ Om man vägrar göra ett sådant politiskt åtagande eller på annat sätt vägrar samarbeta med FATF placeras man på FATF:s *svarta lista*. Det är endast Iran och Nordkorea som någonsin har gjort det.¹² Att placeras på den svarta listan innebär i princip att det blir mycket svårare eller omöjligt att alls genomföra transaktioner med landet.¹³ En placering på den grå listan är mer tvetydig, för trots att det definitivt inte innebär ett förbud mot transaktioner – utan på sin höjd inte mer än skärpta kundkännedomsgåtgärder, som jag beskriver i avsnitt 3.1.3 – har det i flera fall ändå uppstått problem för vissa länder där vissa banker vägrat genomföra transaktioner med landet över huvud taget till följd av en grålistning. Men även om så inte är fallet ger det upphov till kännbara ekonomiska effekter i länderna, vilket är varför länderna tar FATF på så stort allvar. Det är i princip av detta skäl som man kan beskriva FATF som den mäktigaste organisationen man aldrig hört talas om.¹⁴ Det kan tilläggas att det internationella samfundet i stort ställer upp på denna modell eftersom det finns ett politiskt intresse i att vara hård mot de som inte håller måttet – inte minst utifrån antagandet att en kedja aldrig är starkare än sin svagaste länk.

11 Det finns två ytterligare situationer som kan föranleda beslut om grålistning: antingen att ett land inte är medlem vare sig i FATF eller i en FSRB, eller att några FATF-medlemmar tillsammans föreslår att man ska grålista ett land på grund av akuta brister i landets system. Med hänsyn till det riskbaserade förhållningssättet intresserar sig FATF i normalfallet heller inte för riktigt små länder vars finansiella system inte är tillräckligt stora för att spela någon större roll i det globala sammanhanget (måttstocken är för närvarande penningmängdsmåttet *broad money*, vilket i de flesta länder motsvarar kontanter samt andra likvida tillgångar som kortfristiga insättningar, med tröskeln 5 miljarder USD).

12 Iran är ett specialfall eftersom landet till följd av undertecknandet av den kärntekniska överenskommelsen (JCPOA) mellan juni 2016 och februari 2020 var svartlistat av FATF men med en asterisk som innebar att svartlistningen temporärt var upphävd i utbyte mot att Iran skulle genomföra FATF:s rekommendationer enligt en handlingsplan som tidigare slagits fast och överenskommit med landet. Iran genomförde många relevanta reformer under den perioden, men klarade inte av att göra allt man åtagit sig, däribland att tillträda vissa centrala internationella konventioner på området. Frågan komplicerades givetvis när USA meddelade sitt utträde ur JCPOA under perioden. Iran är alltså i skrivande stund i april 2020 åter svartlistat utan asterisk. En handlingsplan finns även för Nordkorea, som emellertid visat minimalt intresse för reformer på detta område.

13 Om det går så långt att ett land blir svartlistat är FATF sannolikt inte den enda källan till sanktioner mot landet, vilket gör att det blir svårare att reda ut effekten av just FATF:s svartlistning isolerat. När det gäller till exempel Nordkorea gäller även sanktioner från FN:s säkerhetsråd och från EU som båda också i princip omöjliggör transaktioner med landet.

14 Man skulle också kunna kalla FATF för en av de billigare organisationerna som man aldrig hört talas om. Jämfört med andra internationella organisationer är sekretariatet litet och utgifterna låga. FATF:s budget för 2020 är strax under 12 miljoner euro varav Sverige väntas betala cirka 77 000 euro.

Tabell 3. Resultat för de FATF-medlemmar som utvärderats sedan 2012 (till och med april 2020) inklusive uppföljningsrapporter

Regular follow-up	Enhanced follow-up	Har ännu inte utvärderats
Grekland	Australien	Argentina
Hongkong	Belgien	Brasilien
Irland	Danmark	Frankrike
Israel	Finland	Indien
Italien	Island	Japan
Norge	Kanada	Luxemburg
Portugal	Kina	Nederländerna
Ryssland	Malaysia	Nya Zeeland
Spanien	Mexiko	Sydafrika
Storbritannien	Saudiarabien	Tyskland
Sverige	Schweiz	
	Singapore	
	Sydkorea	
	Turkiet	
	USA	
	Österrike	

Anm. Alla färdigställda utvärderingar är tillgängliga på FATF:s webbplats. Även alla FSRB:ernas utvärderingar (det vill säga merparten av världens länder) publiceras på webbplatsen men återges inte i denna tabell av utrymmesskäl.
Källa: FATF

De länder som hamnar på FATF:s grå lista är i normalfallet kvar där i ett till två år. I skrivande stund i april 2020 befinner sig ett dussintal länder på listan som jag inte anger här eftersom den informationen snabbt blir utdaterad.

2.4 FATF:s samspel med unilaterala amerikanska sanktioner och sanktioner från FN:s säkerhetsråd

Ännu ett skäl till att FATF:s åtgärder får sådan verkan är att de inte existerar i ett vakuum. Jag kommer inte att behandla världens alla övriga sanktionsregimer i detalj här, men två förtjänar ändå att nämnas.

För det första behöver åtgärder från FATF ses i ljuset av unilaterala amerikanska sanktioner, det vill säga sådana som utfärdas av amerikanska myndigheter. Dessa sanktioner hanteras normalt av den amerikanska myndigheten *Office of Foreign Assets Control (OFAC)*, och fungerar ofta på så sätt att de förbjuder amerikanska fysiska och juridiska personer från att göra affärer med en utpekad fysisk eller juridisk person (i förekommande fall även skepp, institution eller till och med land som helhet).¹⁵ OFAC:s lista över förbjudna motparter är lång. Det som gör dessa sanktioner så slagkraftiga är att de i vissa fall syftar till att reglera verksamhet som inte bara utövas av amerikanska fysiska och juridiska personer, utan även av fysiska och juridiska personer utanför USA:s jurisdiktion. Med andra ord kan OFAC besluta att amerikaner inte ska göra affärer med vissa motparter, och inte heller med *sådana som gör affärer med motparterna*. Det innebär i klartext att alla andra i världen får ett tydligt

¹⁵ OFAC har för övrigt en historia som sträcker sig mycket längre bakåt i tiden än FATF. FATF grundades år 1989, men OFAC bildades redan år 1950 i sin moderna form, och dess föregångare så tidigt som år 1940 efter att Tyskland invaderat Norge. OFAC menar själva att amerikanska sanktioner har funnits sedan tidigt 1800-tal när amerikanska finansdepartementet ska ha utfärdat sanktioner mot Storbritannien till följd av trakasserier mot amerikanska sjömän.

val: Antingen får man göra affärer med USA eller med de utpekade motparterna, men *inte med båda samtidigt*. Speciellt för internationellt aktiva banker som behöver kunna göra affärer i amerikanska dollar är det inte ett alternativ att inte göra som OFAC säger, även fast sådana sanktioner enligt EU strider mot internationell rätt när de tillämpas utanför USA:s jurisdiktion.

För det andra samspelar också FATF:s åtgärder och rekommendationer med så kallade *riktade finansiella sanktioner* som utfärdas av FN:s säkerhetsråd.¹⁶ De riktas oftast mot personer i ledande ställning i länder där övergrepp har begåtts mot befolkningen, men även mot misstänkta terrorister eller finansiärer av sådana och i vissa fall även mot personer, företag eller skepp som misstänks vara inblandade i spridning av massförstörelsevapen (eller finansiering därav). Sanktionerna innebär i princip att medel på konton som tillhör en person som blivit föremål för dem ska frysas, och att inga transaktioner får göras till och från personen, som ofta också beläggs med reseförbud.¹⁷ FATF har en särskild roll i att tolka *hur* länderna ska genomföra dessa riktade finansiella sanktioner.

Det finns två skäl till varför jag tar upp just dessa två sanktionsregimer i FATF-sammanhanget. Det första är att varje enskild sanktionsregim får större kraft i samspel med andra. Det andra är att de verktyg som länderna sätter i händerna på sina privata sektorer – och de motsvarande krav som ställs på desamma – genom genomförandet av FATF:s rekommendationer möjliggör efterlevnaden av sanktionsregimerna till att börja med. I avsnitt 3 nedan beskriver jag dessa verktyg i detalj.

2.5 FATF:s samspel med EU

Jag har redan nämnt i avsnitt 2.2 ovan att FATF:s rekommendationer i regel genomförs i EU-rätten. Jag kommer inte att ge en förteckning över de ganska många EU-rättsakter som innehåller olika delar av FATF:s rekommendationer, men vill fokusera på de *fjärde och femte penningtvättsdirektiven* som innehåller merparten av regleringen på det administrativa området.

Under en ganska lång tid hade EU ett relativt reaktivt förhållande till FATF:s rekommendationer, som genomfördes i EU-rätten efter att de förhandlats fram inom FATF. I och med att 14 EU-medlemsstater plus EU-kommissionen, Norge och Island (som såsom EES-länder omfattas av stora delar av EU-rätten) utgör nästan hälften av FATF:s medlemmar skulle man kunna tro att förhållandet borde vara det motsatta, det vill säga att EU-institutionerna bestämmer vad som ska gälla och sedan försöker exportera det till resten av världen genom sin goda representation i FATF.¹⁸

Det *fjärde penningtvättsdirektivet*, som publicerades i juni 2015 med en deadline för medlemsstaterna att genomföra det i sin egen rätt på två år, omfattar de flesta delarna av FATF:s reviderade rekommendationer från 2012 och går längre än dem i vissa begränsade avseenden, till exempel genom kravet att alla medlemsstater ska upprätta register över verkliga huvudmän (medan FATF endast kräver att informationen ska finnas tillgänglig, inte nödvändigtvis genom ett register).¹⁹ Efter attackerna i Paris och Bryssel 2015 och 2016 samt avslöjandet av Panamapapprena 2016 öppnade man emellertid åter upp direktivet för omförhandling under sommaren 2016, det vill säga ett år innan det skulle vara genomfört

16 Sådana riktade finansiella sanktioner genomförs i regel på EU-nivå. I vissa avseenden går EU också längre med egna sanktioner enligt samma modell. EU:s mekanism för genomförande av säkerhetsrådets sanktioner, som i bästa fall ger EU-rättslig effekt till sanktionerna två till tre arbetsdagar efter att de utfärdats, har vissa brister och är föremål för kritik från FATF. FATF menar att EU:s beslut tar för lång tid, bland annat därför att de måste översättas till samtliga EU-språk, och att EU inte har någon reglering som omfattar så kallade EU-interna terrorister och terroristorganisationer. Många EU-medlemsstater har därför sjösat egna system för att komplettera EU-mekanismen på detta område.

17 Det förekommer självklart undantag så att personerna kan betala för exempelvis mat och husrum samt eventuell juridisk representation.

18 I summan 14 EU-medlemsstater inräknas inte Storbritannien, som precis hade lämnat EU när artikeln skrevs i april 2020.

19 Fjärde penningtvättsdirektivet genomfördes i svensk rätt huvudsakligen genom proposition 2016/17:173.

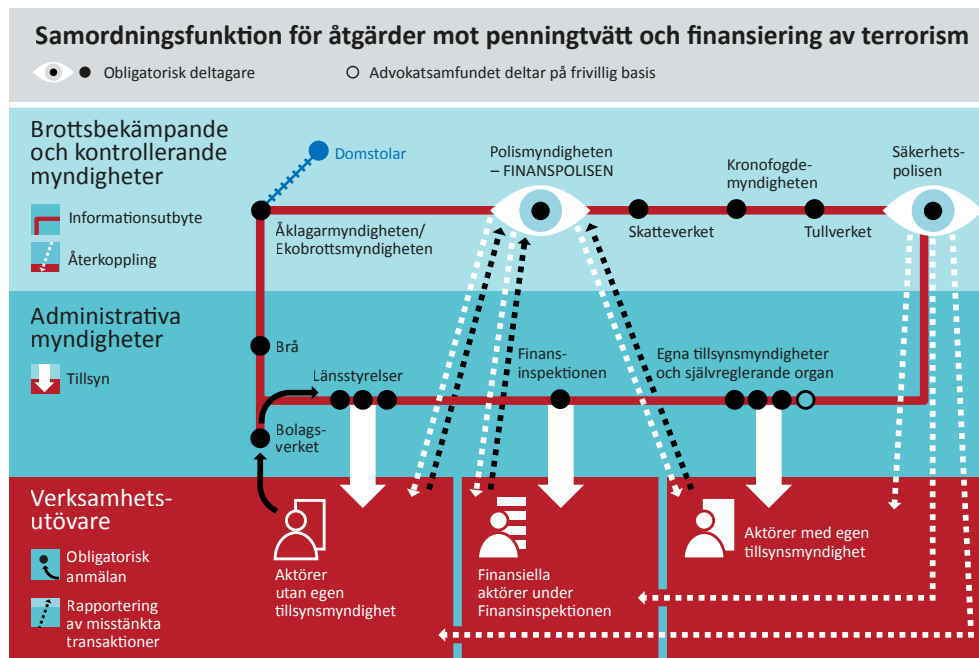
i medlemsstaterna.²⁰ Den omförhandlingen ledde till det *femte penningtvättsdirektivet* som i huvudsak skulle ha genomförts i medlemsstaterna i januari 2020.²¹ Det speciella med det femte penningtvättsdirektivet är att det i många avseenden går bortom FATF:s rekommendationer så som de såg ut när direktivet antogs – till exempel ställer direktivet krav på att medlemsstaterna ska reglera tillhandahållare av virtuella valutor.²² FATF har sedermera följt efter EU i just den frågan, reviderat sina rekommendationer och har under 2020 börjat kontrollera hur världens länder har genomfört dessa krav.²³ Det är för tidigt att säga om denna modell kommer att bli normen för framtiden, men det är inget tvivel om att en sådan norm skulle vara i EU:s och därmed även i Sveriges intresse.

3 Sveriges system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism

FATF:s rekommendationer har i mångt och mycket alltså genomförts i EU-rätten som i sin tur har genomförts i svensk rätt. I detta avsnitt beskriver jag hur det svenska systemet fungerar.

Det svenska systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism regleras huvudsakligen i *penningtvättslagen* och berör ett stort antal aktörer. Dels ställer regelverket krav på tiotusentals privata företag i ett antal olika branscher, dels ska sexton myndigheter samt Sveriges advokatsamfund på olika sätt kontrollera att regelverket efterföljs och använda sig av informationen som systemet producerar.²⁴ För att detta ska fungera finns dessutom en samordningsfunktion i Polismyndigheten. Figur 1 nedan visar systemets deltagare och vilka olika möjligheter de har att dela information mellan sig.

Figur 1. Översikt över Sveriges system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism



Källa: Regeringskansliet

20 Ett sådant agerande tillhör inte vanligheterna eftersom det då blir svårt för medlemsstaterna att veta exakt vad de ska genomföra – det är en stor utmaning att så att säga lagstifta mot ett rörligt mål.

21 Femte penningtvättsdirektivet är tekniskt sett ett ändringsdirektiv till fjärde penningtvättsdirektivet. Det genomfördes i svensk rätt huvudsakligen genom propositionerna 2018/19:150 och 2019/20:83.

22 I direktivets mening är dessa dels växlingsplattformar, dels så kallade heta plånböcker för virtuell valuta, det vill säga plånböcker som förvaltas av någon annan som har åtkomst till de krypteringsnycklar som krävs för att genomföra transaktioner.

23 FATF:s nuvarande krav på detta område går något längre än kraven i femte penningtvättsdirektivet.

24 Sveriges advokatsamfund räknas i penningtvättssammanhanget som ett självreglerande organ. Tekniskt sett är det en privaträttslig sammanslutning som har fått vissa myndighetsuppgifter vilket regleras i rättegångsbalken. Advokatsamfundet utövar tillsyn över advokater och advokatbolag enligt penningtvättslagen.

3.1 Allting börjar och slutar med risk, del 2 – vilka privata aktörer som omfattas av regelverket och vad det innebär

Banker är kanske det som ligger närmast till hands när man föreställer sig vilka privata företag som omfattas av regelverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. I Figur 1 ovan finns de i mitten av det nedre blocket tillsammans med alla andra finansiella företag som står under Finansinspektionens tillsyn. Det är kanske inte lika välkänt att ett stort antal andra typer av företag också omfattas av samma regelverk.

Längst ned till höger i Figur 1 ovan finns ett antal aktörer som kan beskrivas som grindvakter in i det finansiella systemet, som advokater, revisorer, spelanordnare och fastighetsmäklare. Alla dessa kan själva utföra transaktioner eller hjälpa sina kunder att göra det, och de har alla egna tillsynsmyndigheter.²⁵ Längst ned till vänster i figuren finns ett antal mer aparta aktörer som inte har så mycket mer gemensamt än att även de själva kan utföra transaktioner eller hjälpa sina kunder att göra det. Det rör sig om till exempel pantbanker, skatterådgivare, oberoende jurister, bolagsbildare, bolagsmäklare, trustförvaltare, konsthandlare samt vem som helst som yrkesmässigt handlar med varor och tar emot kontanta betalningar på motsvarande 5 000 euro eller mer. Dessa aktörer måste anmäla sig till ett register som förvaltas av Bolagsverket, och står därefter under tillsyn av en av tre särskilt utpekade länsstyrelser.²⁶

Totalt omfattas därmed tiotusentals företag i Sverige av penningtvättslagen. I lagens mening är de *verksamhetsutövare*, vilket i princip innebär att de måste göra två saker: känna sina risker och känna sina kunder. Utifrån den kunskapen är de skyldiga att agera på ett visst sätt. Det som gäller för kundrelationer gäller också för sådana som inte är kunder men som vill utföra enstaka transaktioner över vissa tröskelvärden. Det är en utmaning för de allra flesta länder, Sverige inräknat, att se till att alla som omfattas av regelverket förstår vad det innebär och agerar därefter.

3.1.1 Kännedom om risker

Alla verksamhetsutövare måste bedöma riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism för varje kund och för varje produkt. På vilket sätt skulle kunden kunna använda verksamhetsutövarens tjänster för den sortens brottslighet och hur sannolikt är det? Och hur sannolikt är det att produkten (till exempel ett sparkonto) skulle kunna missbrukas i samma syfte? För att kunna bedöma sina egna risker måste man dels ha god kännedom om sin verksamhet (sårbarheten), dels ha god kännedom om hur kriminaliteten utvecklas i omvärlden (hoten). Som jag redan beskrivit finns det gott om kunskap från FATF att tillgodo-göra sig i termer av risker och riskbedömning, och detsamma gäller i det europeiska och svenska sammanhanget vilket jag beskriver mer ingående i avsnitt 3.2.1 nedan.²⁷ Eftersom varken brottsligheten eller samhällsutvecklingen i stort står still är kunskap om risker i högsta grad en färskvara som hela tiden måste hållas uppdaterad. Verksamhetsutövarnas kännedom om sina egna risker är en förutsättning för att systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism ska fungera som det är tänkt.

3.1.2 Kännedom om kunder

På samma sätt som verksamhetsutövarna måste känna sina risker måste de också känna sina kunder – de måste veta vem de gör affärer med och varför. *Kundkännedom* är den mest grundläggande beståndsdelen i penningtvättsregelverket och är för många länder svårt att

25 Det vill säga Sveriges advokatsamfund, Revisorsinspektionen, Spelinspektionen respektive Fastighetsmäklarinspektionen.

26 Registret mot penningtvätt ska inte förväxlas med registret över verkliga huvudmän som jag beskriver i större detalj i avsnitt 3.2.2. Länsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Västra Götalands län delar på tillsynsansvaret (uppdelningen är geografisk) för verksamhetsutövarna som har anmält sig till registret.

27 Att det finns produkter från FATF med flera innebär självklart inte att man som verksamhetsutövare bara kan använda dessa produkter rakt av utan bearbetning utifrån den egna riskbilden och verksamheten.

genomföra.²⁸ På ett schematiskt plan ingår fyra åtgärder som en verksamhetsutövare ska vidta för att känna sin kund:

Identifiera kunden och verifiera kundens identitet

Med den svenska centrala folkbokföringsdatabasen är det ofta mycket enkelt att verifiera en kunds identitet när kunden väl har identifierats (i alla fall för kunder som är folkbokförda i Sverige).²⁹ I många andra sammanhang kan emellertid både identifieringen och verifieringen vara en utmaning. Grundtanken med detta krav är förstås att inga anonyma transaktioner i regel är tillåtna.

Känna till och bedöma affärsförbindelsens syfte och art

Lika mycket som man måste veta *vem* man gör affärer med måste man också veta *varför* kunden vill etablera en affärsrelation. Om en bank till exempel har en kund som ska öppna ett vanligt lönekonto är det kanske inte så svårt att bedöma vad som är ett typiskt transaktionsbeteende för den kunden. Men om kunden i stället är ett storföretag med verksamhet i många länder kan det vara en utmaning. Skälet till att denna kunskap måste finnas hos verksamhetsutövaren är att det måste gå att avgöra vilken typ av finansiellt beteende man kan vänta sig från kunden, och vad som skulle känneteckna ett avvikande beteende.

Identifiera kundens verkliga huvudman

Om kunden är en fysisk person kan det vara rimligt att vänta sig att kunden agerar å sina egna vägnar (såvida inte det rör sig om en bulvan). Men om kunden är en juridisk person eller konstruktion uppstår frågan om vem som *kontrollerar* kunden.³⁰ Det är inte tillräckligt att endast reda ut vem som äger kunden – kunden kan till exempel vara ett företag i Sverige som ägs av en stiftelse i ett annat land, vilket i sig inte är speciellt intressant i sammanhanget – utan verksamhetsutövaren måste arbeta sig uppåt i ägarstrukturen för att ta reda på om det finns en person som har ett *bestämmande inflytande* över kunden. Om det finns en sådan person så är den personen kundens *verkliga huvudman*. Det är inte alltid så att det finns en verklig huvudman. I till exempel stora börshandlade företag är ägandet ofta så utspritt att ingen har ett bestämmande inflytande, men då kanske å andra sidan till exempel VD:n har så stort inflytande att den personen skulle kunna anses vara en så kallad *alternativ verklig huvudman*. Skälet till detta krav är återigen att inga anonyma transaktioner i regel är tillåtna. Om man kan dölja sitt ägande eller sin kontroll över en juridisk person eller konstruktion genom komplicerade ägarupplägg motsvarar det i princip anonymitet.³¹

Hålla informationen uppdaterad

Det räcker inte att genomföra kundkännedsåtgärder när man inleder affärsrelationen och sedan glömma det, utan kunskapen måste hållas uppdaterad i takt med att kundens förhållanden förändras.

Om verksamhetsutövaren inte kan uppnå tillräcklig kundkännedom för att hantera riskerna som är förknippade med kunden får man inte etablera en kundrelation eller ha kvar en befintlig kund. Skälet till att det är så är inte förvånande: Vet man inte vem kunden är så kan man inte bedöma risken, och då riskerar man att möjliggöra anonyma transaktioner.

28 Begreppet kundkännedom ersätts ofta med antingen *Customer Due Diligence – CDD* eller *Know Your Customer – KYC*. De tre har precis samma innebörd.

29 En utmaning i det svenska sammanhanget, vilket påpekas i 2019 års nationella riskbedömning för penningtvätt och finansiering av terrorism, är förekomsten av målvakter och utnyttjade identiteter vilket ställer högre krav på identitetskontroller för myndigheter och verksamhetsutövare.

30 Juridisk konstruktion betyder i detta sammanhang en trust eller en liknande struktur. Jag beskriver trustar mer ingående i Appendix A.

31 Advokatbolaget Mossack Fonseca i Panama gjorde tjänster för anonymitet genom olika typer av ägandeupplägg till sin affärsidé, vilket sedan läckte och stod i centrum för skandalen om Panamapapprena under våren 2016.

3.1.3 Vad som kan dyka upp när man vänder på stenar – skärpta kundkännedomsgärder med mera

Inom ramen för kundkännedomsprocessen kan verksamhetsutövaren få reda på mycket. I vissa fall kan informationen leda till att så kallade *skärpta kundkännedomsgärder* måste vidtas.

Det kan till exempel vara så att kunden är en *person i politiskt utsatt ställning*, vilket är ett sätt för länder att peka ut personer som utgör en högre korruptionsrisk.³² Dessa personer har vanligtvis någon form av politiskt inflytande vilket i alla fall i teorin innebär att de kan fatta beslut om offentliga upphandlingar och andra sorters statliga utgifter eller internationella organisationers utgifter. Därmed skulle de kunna vara exponerade för eller inblandade i penningtvättsupplägg. Regelverket kring personer i politiskt utsatt ställning är en av de få delarna av penningtvättssystemet som inte är riskbaserad. I stället utgår regelverket från yrke.³³ Om en person har ett visst yrke är denne i en politiskt utsatt ställning och därmed per definition en högriskkund som kräver skärpta kundkännedomsgärder. I den svenska penningtvättslagen finns en uppräkningslista över sådana yrken.³⁴ Även närstående personer och kända medarbetare omfattas. Det finns en rad olika skärpta kundkännedomsgärder man kan vidta, och för dessa kunder ska till exempel en utredning om varifrån deras pengar kommer göras.

Det kan till exempel också visa sig att kunden är upptagen på en av de många *sanktionslistor* som finns (se avsnitt 2.4). I normalfallet förorsakar en kund som är föremål för sanktioner – såvida det inte är fråga om en felträff (till exempel för att kunden har samma namn som en annan person som är föremål för sanktioner) – inte skärpta kundkännedomsgärder, utan i stället omedelbar frysning av kundens medel och i förekommande fall rapportering till relevanta FN-kommittéer.

Även om kunden själv inte finns på någon sanktionslista kan det vara så att kunden är verksam i eller har kopplingar till ett *högriskland*. Antingen kan det vara ett land som har pekats ut av FATF, eller så kan landet ha pekats ut i en motsvarande lista som förvaltas av EU-kommissionen. Det kan också vara så att verksamhetsutövaren har andra källor till information om styrkan i olika länders system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, inte minst utifrån den egna affärsverksamheten. Oavsett informationens källa är poängen att transaktioner från högriskländer inte kan antas ha omfattats av samma förebyggande system, och därför ska dessa granskas mer noggrant.³⁵

Självklart ska man inte se ovanstående som en uttömmande lista över när skärpta kundkännedomsgärder kan behöva vidtas. Det kan finnas många andra faktorer som dyker upp i verksamhetsutövarens riskbedömning eller kundkännedomsprocess som gör att man bedömer att vissa kunder utgör en hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Om verksamhetsutövaren är en bank som har korrespondentbankrelationer med andra banker utanför EES ska dessa relationer i normalfallet bedömas som hög risk.³⁶ Däremot finns det inget krav på att känna kundens kunder, det vill säga att man endast på aggregerad basis gör en noggrann bedömning av korrespondentbankens eller respondentbankens förmåga att hantera sina egna risker, kvaliteten på dess rutiner och kontroller, ledningens renommé med mera.

32 Person i politiskt utsatt ställning förkortas vanligtvis *PEP* vilket står för *Politically Exposed Person*.

33 Ett cyniskt sätt att förklara detta avsteg från den annars genomgripande riskbaserade ansatsen vore att föreslå att högriskländer annars skulle påstå att de inte har några personer i politiskt utsatt ställning över huvud taget.

34 I uppräkningslistan (i 1 kap. 9 §) anges följande (något förkortat): stats- eller regeringschefer, ministrar, parlamentsledamöter, ledamöter i styrelsen för politiska partier, domare i högsta domstol, högre tjänstemän vid revisionsmyndigheter, ledamöter i centralbankens styrande organ, ambassadörer, höga officerare och personer som ingår i statsägda företags eller internationella organisationers ledning.

35 Det är inte så att affärsförbindelser med högriskländer automatiskt behöver leda till skärpta kundkännedomsgärder, med reservation för sådana länder som står på EU-kommissionens lista där det finns ett explicit krav i EU-rätten på att göra så.

36 Tekniskt sett anses inte korrespondentbankrelationer utgöra en hög risk, men de omfattas av ett antal extra kontrollåtgärder som är ungefär samma åtgärder som ska vidtas i relation till andra högriskrelationer. Slutresultatet är mer eller mindre detsamma.

3.1.4 Övervakning och rapportering av misstänkta transaktioner

Eftersom verksamhetsutövarna ska ha kännedom om sina risker och sina kunder är de i en position att avgöra vad som är ett normalt eller åtminstone inte avvikande finansiellt beteende för kunderna. I vissa fall är det enklare att avgöra vad som är misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism, och i vissa fall är det svårare. Det blir tydligt i följande två exempel.

Exempel: uppenbart misstänkt beteende

En bank har en kund med ett lönekonto. Kunden får varje månad in lön och har utgifter av typen hyra, mat och nöjen. Plötsligt kommer det in en överföring på miljontals kronor från utlandet som kunden dagen efter skickar vidare till andra länder i olika transaktioner.

Exempel: inte så uppenbart misstänkt beteende

En bank har kunder som ägnar sig åt att bland annat ta ut kontanter, hyra bilar, köpa saker i vildmarksaffärer och ta sms-lån.

I det första exemplet är det uppenbart att någonting inte stämmer med hur kundens finansiella beteende vanligtvis ser ut. I det andra exemplet är det inte så uppenbart, och allt som kunderna gör är i sig normalt. Men låt säga att banken under våren 2014 har en kund som gör allt i exemplet. Då är det inte svårt att föreställa sig att kunden först tog ett eller flera sms-lån, köpte vildmarksutrustning, hyrde en pick-up, tog ut kontanter och sedan tog sin pick-up, sin vildmarksutrustning och sina kontanter, körde till Syrien och blev en utländsk terrorstridande. Poängen är att beteenden som i sig är normala eller fullt legitima tillsammans kan skapa en misstanke i ljuset av vad som i övrigt är känt om brottslighetens utveckling. Det förutsätter självklart god kommunikation mellan verksamhetsutövare och myndigheter, som ofta först har kännedom om företeelsen.³⁷

När en verksamhetsutövare upptäcker ett beteende som inte stämmer med vad man känner till om kunden ska verksamhetsutövaren ställa frågor eller på annat sätt ta reda på mer information om beteendet till dess att det är begripligt. Om verksamhetsutövaren vid en sådan kontroll har skäligen grund att misstänka penningtvätt, finansiering av terrorism eller att egendom annars härrör från brottslig handling ska transaktionen och andra relevanta omständigheter utan dröjsmål rapporteras till Finanspolisen, som står i centrum av Figur 1 ovan och är Sveriges finansunderrättelseenhet.³⁸ Rapporteringströskeln är alltså ganska låg. Verksamhetsutövaren behöver inte vara helt säker på att det rör sig om penningtvätt eller andra brott, och rapporter om misstänkta transaktioner omgärdas också av stark sekretess. Personer som förekommer i sådana rapporter får inte veta att rapportering har skett.

3.2 När myndigheterna tar vid

När en rapport om misstänkt transaktion kommer in till Finanspolisen görs en första bedömning av dess innehåll. Informationen i rapporten kan kombineras med annan underrättelseinformation som finns hos Polismyndigheten (där Finanspolisen är en sektion bland flera) så att man kan skapa sig en mer fullständig bild av vad som har hänt. I vissa fall är informationen i rapporten tillräcklig för att man direkt ska kunna öppna en förundersökning, och i sådana fall tar normalt sett andra delar av polisen eller åklagare över saken. Men i de flesta fall är den inte det. Informationen går inte förlorad, utan stannar hos

³⁷ En ytterligare observation som kan göras utifrån dessa två exempel är att penningtvätt ofta handlar om större summor pengar som man vill föra in i det finansiella systemet för att dölja deras *ursprung*, medan finansiering av terrorism kan handla om motsatsen: mindre summor pengar som man vill föra ut ur det finansiella systemet för att dölja deras *mottagare*. Trots denna olikhet kan båda företeelserna upptäckas med samma metod.

³⁸ En sådan rapport förkortas ofta *STR* för *Suspicious Transaction Report* eller *SAR* för *Suspicious Activity Report*.

Finanspolisen till dess att den gallras. Utifrån rapportens innehåll och huvudsakliga fokus skickas den efter inledande beredning hos Finanspolisen till närmast berörd myndighet, till exempel finansiering av terrorism till Säkerhetspolisen eller skattebrottsrelaterad rapport till Skatteverket.

Både Finanspolisen och Säkerhetspolisen kan begära att verksamhetsutövare under penningtvättslagen lämnar information till dem i samband med pågående utredningar. Det kan göras oavsett om en rapport om misstänkt transaktion har skickats in eller inte. En sådan begäran kan också riktas till sådana som bedriver insamling av pengar för välgörande eller andra ändamål, eller som har gjort så under de senaste fem åren. Detta görs på under rättelsestadiet, och informationen omgärdas av samma sekretess som information som rapporteras om misstänkta transaktioner.³⁹ Under senare år har en rad reformer genomförts i syfte att automatisera och i största möjliga mån undvika manuell handpåläggning i den här typen av informationsutbyte. De aktörer som omfattas av regelverket och därmed måste förse myndigheterna med information har också successivt utökats.

3.2.1 Den goda cirkeln – myndigheternas ansvar för samordning och informationsspridning

Det som är centralt i ett välfungerande system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism är en aldrig sinande ström av förädlad information. För att brottsutredande myndigheter ska kunna bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism krävs god underrättelseinformation där uppslagen ofta kommer från rapporter från verksamhetsutövarna. För att verksamhetsutövarna i sin tur ska förstå brottslighetens mönster och veta vad de ska leta efter krävs återkoppling och vägledning från myndigheterna. I exemplet med det inte så uppenbart misstänkta beteendet ovan beskriver jag en situation där verksamhetsutövarna är beroende av sådan information för att förstå sammanhanget, urskilja kända samband och därmed kunna förse myndigheterna med relevanta uppgifter.

För att denna goda informationsförsörjningscirkel ska kunna uppnås i Sverige finns en rad olika mekanismer. För det första görs regelbundna *svenska nationella riskbedömningar*. I avsnitt 2.1 beskriver jag FATF:s riskbedömningsprodukter och den generella riskbedömningsmetoden. FATF:s riskbedömningar kompletteras dels med supranationella riskbedömningar från EU-kommissionen vartannat år, dels med specifika svenska riskbedömningar. Den första svenska nationella riskbedömningen för penningtvätt publicerades år 2013. Sedan dess har en rad olika produkter med olika inriktning tagits fram och publicerats.⁴⁰ Dessa hjälper verksamhetsutövarna att skapa sig en bild av vilka risker som är aktuella i Sverige. Det är dock självklart inte tillräckligt för verksamhetsutövare att läsa den nationella riskbedömningen och anse att man därmed förstår alla sina egna risker.

Inom Polismyndigheten, i form av ett permanent sekretariat, finns en *samordningsfunktion för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*. Samordningsfunktionen ansvarar för att ta fram nationella riskbedömningar och informera verksamhetsutövare för att hjälpa dem att uppfylla sina skyldigheter. Den fungerar också som ett forum för informationsutbyte och kunskapsöverföring mellan tillsynsmyndigheter och har slutligen även ett ansvar för att sammanställa statistik på området. Som man kan läsa ut av Figur 1 ovan samlar samordningsfunktionen totalt 17 olika myndigheter med olika typer av ansvar.⁴¹

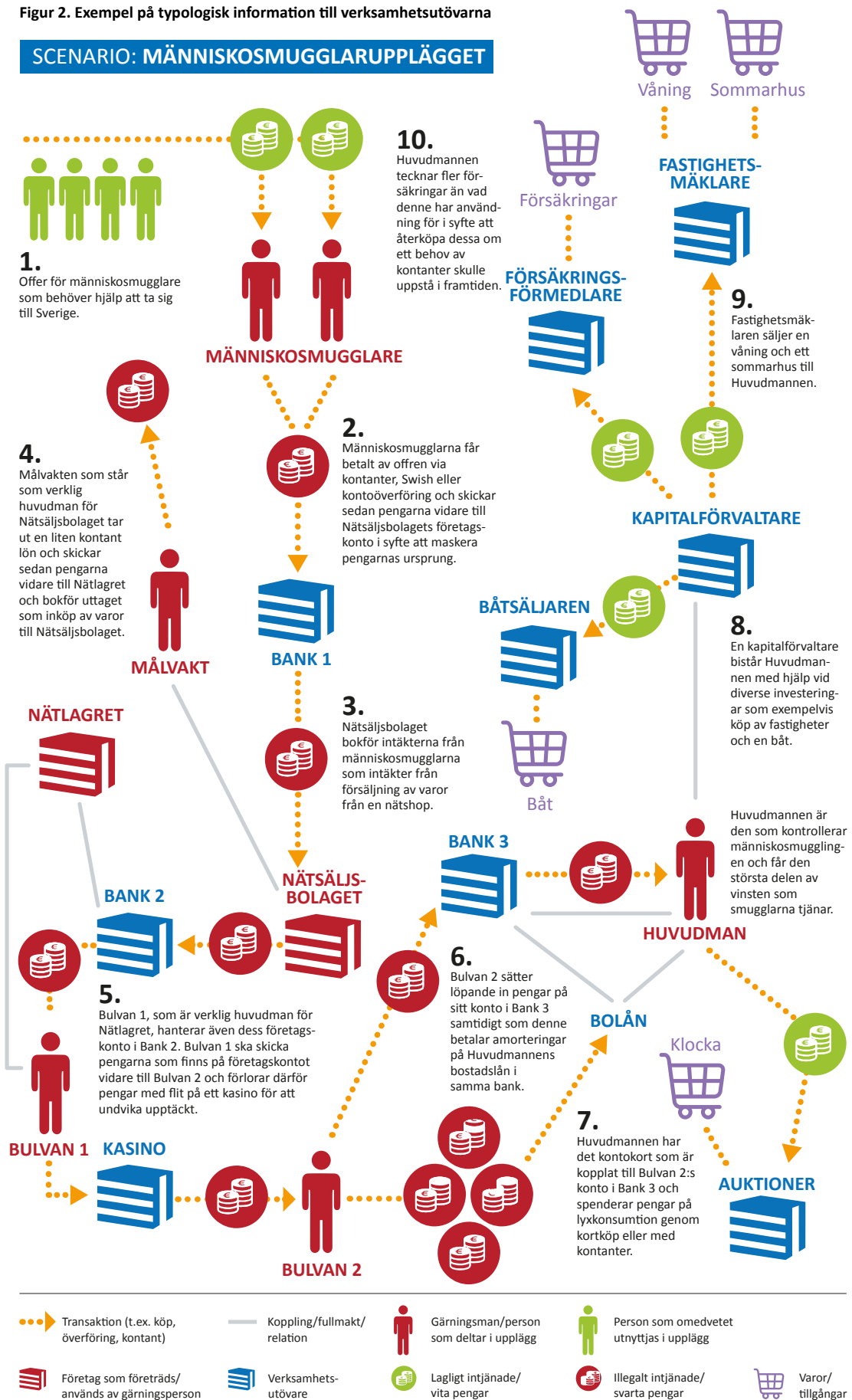
Hur kan en *informationsinsats gentemot verksamhetsutövarna* se ut? Figur 2 nedan kommer från samordningsfunktionens föregångare, som var placerad inom Finansinspektionen, och utgör en del av ett omfattande material som skickades ut till tiotusentals verksamhetsutövare på flera språk i januari 2017.

39 I det svenska sammanhanget görs skillnad mellan underrättelsestadiet och förundersökningsstadiet. I det senare stadiet är det självklart också möjligt för åklagare eller förundersökningsledare att begära ut samma typ av information från en verksamhetsutövare för att användas som bevisning i en rättegång, till skillnad från underrättelseinformation som (i vart fall i obehandlad form) inte lämnar myndigheterna.

40 Riskbedömningar och andra produkter finns tillgängliga på regeringens webbplats: se <https://www.regeringen.se/amlcft>.

41 Inräknat Sveriges advokatsamfund (se fotnot 24).

Figur 2. Exempel på typologisk information till verksamhetsutövarna



Figur 2 ovan är ett exempel på typologisk information som är av nytta för verksamhetsutövarna: ett människosmugglingsupplägg kan se ut som det beskrivs i figuren och ge upphov till liknande finansiella flöden. Utifrån sådan typologisk information kan verksamhetsutövarna kalibrera sina egna system för riskbedömning, kundkännedom och transaktionsövervakning, och ju mer de förstår om hur sådana upplägg fungerar, desto bättre information kan de rapportera tillbaka till myndigheterna.

Verksamhetsutövarna vill självklart utöver nationella riskbedömningar, typologisk information och så vidare även ha återkoppling på *individuella rapporter om misstänkta transaktioner* som de har skickat till Finanspolisen. Finanspolisen har ett stort ansvar för återkoppling och ska göra så när det är möjligt, men det finns många situationer när återkoppling på individuell nivå inte är möjlig.

3.2.2 Vilka myndigheter gör vad?

Den största skiljelinjen bland de olika myndigheternas uppdrag rör om de ska fokusera på faktisk brottslighet i enskilda fall eller inte. Att bekämpa brott, det vill säga *utreda* misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism, tillhör de brottsbekämpande myndigheterna som återfinns högst upp i Figur 1 ovan. Till dessa myndigheter räknas i det här sammanhanget också Skatteverket vars skattebrottsenhet får biträda åklagare under utredning av bland annat misstänkt skattebrott och penningtvätt.

Tillsynsmyndigheterna, som är administrativa myndigheter och som återfinns i mitten av figuren, *kontrollerar* däremot i första hand att verksamhetsutövarna följer penningtvättslagens krav. Verksamhetsutövare som följer lagen är också i en position att förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism samt att leverera relevant information till myndigheterna, men för att kunna följa lagen krävs att företagets ledning tar frågan på allvar och allokerar tillräckliga resurser. Tillsynsmyndigheterna kontrollerar (oftast utifrån ett riskbaserat urval) för sina respektive tillsynsobjekt att lagen följs och att tillräckliga system finns på plats. Inom ramen för tillsynen kan tillsynsmyndigheterna också till exempel göra platsbesök och genomföra stickprov som i vissa fall kan ge indikationer på misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism i enskilda fall. Om det händer ska tillsynsmyndigheten, precis som verksamhetsutövarna, rapportera misstanken till Finanspolisen för vidare utredning. Men det är viktigt att poängtera att det inte är tillsynsmyndigheternas uppdrag att utreda faktisk penningtvätt eller finansiering av terrorism, lika lite som det är Finanspolisens ansvar att bedriva tillsyn.⁴² De stora sanktioner som meddelats mot verksamhetsutövare från tillsynsmyndigheter under senare år har meddelats för att verksamhetsutövarna inte haft tillräckliga förebyggande system, eller för att de på annat sätt åsidosatt sina åtaganden under penningtvättslagen.⁴³

Det finns två ytterligare administrativa myndigheter i systemet som inte är tillsynsmyndigheter, nämligen Brottsförebyggande rådet (Brå) och Bolagsverket. Brås uppdrag är i huvudsak att bedriva kriminologisk forskning och sammanställa sådan statistik, så dess deltagande i samordningsfunktionen är självklart. Bolagsverket däremot har en funktion som kanske inte är lika välkänd i sammanhanget bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

I avsnitt 3.1.2 ovan beskriver jag kundkännedomens fyra grundläggande beståndsdelar, varav utredning av kundens verkliga huvudman är en. Verksamhetsutövare får inte ingå en kundrelation utan att detta är utrett. Medan det oftast är enkelt att reda ut vem som i första ledet äger en juridisk person, till exempel genom en inledande slagning i Bolagsverkets näringslivsregister, kan det vara svårare att reda ut kundens verkliga huvudmannaskap, det vill säga vem som i slutänden har ett bestämmande inflytande i kunden, speciellt om

42 Finanspolisen ska självklart sprida sina analyser och andra relevanta uppgifter till tillsynsmyndigheterna för en bättre riskbaserad. Tillsynsmyndigheterna ska i sin tur återkoppla till Finanspolisen hur uppgifterna använts och med vilka resultat.

43 Till exempel från Finansinspektionen mot Nordea och Handelsbanken år 2015, Spelinspektionen (dåvarande Lotteriinspektionen) mot Casino Cosmopol år 2018 och framför allt Finansinspektionen mot Swedbank år 2020.

ägarstrukturen är konstruerad på ett sätt just för att dölja detsamma. Det här är i grunden en fråga om transparens, och i det svenska systemet finns det tre parallella krav för att underlätta utredningar om verkliga huvudmän.

Det första kravet gäller alla juridiska personer samt fysiska personer som förvaltar trustar och andra juridiska konstruktioner.⁴⁴ Dessa måste ha kännedom om *sitt eget* verkliga huvudmannaskap. Det andra kravet gäller alla verksamhetsutövare enligt penningtvättslagen som måste ha kännedom om *sina kunders* verkliga huvudmannaskap. Det tredje kravet gäller samma aktörer som omfattas av det första kravet plus de flesta ideella föreningar, och innebär en skyldighet att *registrera* sitt verkliga huvudmannaskap i *Bolagsverkets register över verkliga huvudmän*.⁴⁵ Omkring 800 000 företag och föreningar i Sverige omfattas av denna skyldighet. Tanken bakom dessa tre krav är att försvåra för sådana som använder företag som brottsverktyg, vilket i penningtvättssammanhang oftast är en nödvändighet. Eftersom registret dessutom är offentligt kan till exempel journalister eller civilsamhället använda sig av det. Det sker ingen regelmässig kontroll av äktheten i uppgifterna som anmäls till registret, men verksamhetsutövare som utreder kunders verkliga huvudmannaskap och upptäcker att uppgifterna i registret inte stämmer måste anmäla det till Bolagsverket. Myndigheter ska göra detsamma när de slår i registret, och inget hindrar civilsamhället i stort från att göra likadant.

4 Är Sveriges system effektivt?

Det är alltid en utmaning att på ett holistiskt plan jämföra länders system med varandra, vilket även gäller systemen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Det betyder emellertid inte att det är omöjligt. Som jag beskriver i avsnitt 2.3 har Sveriges system utvärderats av FATF på ett sätt som går att jämföra med resten av världen. Nedan sammanfattar jag vad FATF kom fram till och vad som gjorts i Sverige sedan dess.

FATF:s utvärdering av Sverige publicerades i april 2017. Den innehåller en grundlig genomgång av hur svensk rätt förhöll sig till FATF:s rekommendationer så som de båda såg ut i juni 2016, samt en analys av de berörda myndigheternas effektivitet vid samma tidpunkt när ett antal utvärderare från olika länder genomförde ett platsbesök. Analysen av effektivitet utgår från elva olika utfall som kan delas in i tre grupper. Den första gruppen bedömer om det finns en förståelse för risker i systemet, och om politiken, samordningen, samarbetet mellan myndigheterna och samarbetet internationellt bemöter dessa risker. Den andra gruppen handlar om ifall brottsvinster och pengar till stöd för terrorism kan hindras från att komma in i det finansiella systemet, och om sådana flöden kan upptäckas och rapporteras av verksamhetsutövarna om de ändå kommer in. Den tredje gruppen undersöker om penningtvätt och finansiering av terrorism upptäcks, störs och åtalas, om brottsvinster återtas, om terrorister fråntas sina medel och om sanktioner från FN:s säkerhetsråd efterföljs. Om allt detta fungerar som det ska så uppnår länderna ett skydd för det finansiella systemet och för ekonomin i stort från hoten penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen. Detta skydd stärker det finansiella systemets integritet och säkerheten i samhället.

FATF:s utvärdering av Sverige är ett ganska omfattande verk på 218 sidor. Den ska läsas tillsammans med den första uppföljningsrapporten som publicerades året efter utvärderingen. Uppföljningsrapporten är mycket mindre i omfång och begränsar sig till tekniska frågor – huvudsakligen en sammanfattning och analys av de reformer som genomfördes mellan juni 2016 och januari 2018.

⁴⁴ Jag beskriver trustar mer ingående i Appendix A.

⁴⁵ Bolagsverkets register över verkliga huvudmän regleras i en egen lag som ska läsas parallellt med penningtvättslagen. Det finns ett undantag för ideella föreningar om en registrering skulle leda till att en persons politiska, kulturella, religiösa eller andra liknande åskådningar skulle bli kända. Då behöver fortfarande registreringen göras, men information om den verkliga huvudmannen inte anges.

Figur 3. FATF:s utvärdering av Sverige (2017) samt första uppföljningsrapport (2018)



Källa: FATF

4.1 FATF:s bedömning: riskförståelse, samordning och samarbete⁴⁶

Sveriges riskförståelse fick i huvudsak godkänt från FATF. Vid platsbesöket hade ett antal olika nationella riskbedömningsprodukter tagits fram, och myndigheterna hade i flera fall gjort mer detaljerade analyser själva. Förståelsen för risker för finansiering av terrorism ansågs något bättre än förståelsen för risker för penningtvätt. Sverige fick däremot kritik dels för att det inte fanns någon formell samordning mellan alla berörda myndigheter, vilket ansågs utgöra ett hinder för informationsdelning och gemensamma prioriteringar, dels för att det fanns brister i statistiken, framför allt om återtagande av brottsvinster. När det kommer till svenska myndigheters samarbete med internationella motparter konstaterade utvärderarna att det inte fanns speciellt mycket att anmärka på och att Sverige kan framhållas som ett gott exempel i sammanhanget.

4.1.1 Reformen som genomförts sedan utvärderingen

Som jag beskriver i avsnitt 3.2.1 har den huvudsakliga kritiken från FATF, nämligen att det inte fanns en formell samordning mellan myndigheterna, rättats till genom inrättandet av samordningsfunktionen i Polismyndigheten som också är ansvarig för årliga nationella riskbedömningar. Detta beskrivs också i uppföljningsrapporten.⁴⁷ Bristerna i statistiken över återtagande av brottsvinster består emellertid fortfarande.

4.2 FATF:s bedömning: förebyggande åtgärder, tillsyn och transparens⁴⁸

FATF bedömde att de svenska verksamhetsutövarna i huvudsak uppfyllde sina åtaganden under penningtvättslagen, och att större verksamhetsutövare hade en bättre uppfattning om risker, vilket varken är ovanligt eller överraskande. Merparten av rapporterna om misstänkta

⁴⁶ Dessa utfall behandlas i kapitel 1, 2 och 8 i FATF:s utvärdering av Sverige.

⁴⁷ Se rekommendation 2, s. 3.

⁴⁸ Dessa utfall behandlas i kapitel 5–7 i FATF:s utvärdering av Sverige.

transaktioner i Sverige kommer från den finansiella sektorn, vilket FATF menade skulle kunna tyda på att de icke-finansiella sektorerna inte har fullständig koll på sina risker. FATF noterade också att större banker, speciellt de som varit föremål för sanktioner från Finansinspektionen, hade blivit betydligt bättre på att följa regelverket.

När det gäller tillsynsmyndigheternas effektivitet konstaterade utvärderarna att alla relevanta sektorer står under tillsyn men att inte alla tillsynsmyndigheterna till fullo använde sig av en riskbaserad metod i sin tillsyn, delvis på grund av att de inte fick tillräcklig information om risker från andra myndigheter. Finansinspektionens och länsstyrelsernas riskmodeller bedömdes hålla en högre kvalitet, och Finansinspektionens sanktioner (som ju är offentliga) ansågs ha bidragit till en förbättring av beteendet på marknaden. FATF ansåg att tillsynsmyndigheterna, speciellt Finansinspektionen, behövde tilldelas större resurser och utfärda mer vägledning.

Rörande transparens i verkligt huvudmannaskap menade FATF att den grundläggande transparensen i det svenska systemet är till hjälp, till exempel eftersom de flesta register i Sverige är tillgängliga för allmänheten, men att det inte var tydligt att information om verkligt huvudmannaskap var tillgänglig i alla fall. Utvärderarna ansåg vidare att det fanns en ofullständig medvetenhet i privata sektorn om riskerna för målvakter, att sanktioner för felaktiga uppgifter i register inte var tillräckligt avskräckande samt att det var ett problem att vissa ideella organisationer och stiftelser inte behövde registrera sig.

4.2.1 Reformen som genomförts sedan utvärderingen

Sedan platsbesöket i juni 2016 har det hänt mycket på dessa områden. Utbytet av riskinformation mellan myndigheter har förbättrats på flera sätt i och med inrättandet av samordningsfunktionen (bland annat lyfts den specifika risken med målvakter och utnyttjade identiteter upp i 2019 års nationella riskbedömning). Dessutom har flera typer av vägledning utfärdats (till exempel produkten i Figur 2 ovan). Flera tillsynsmyndigheter har i olika omgångar fått tillskott för sin verksamhet på området sedan 2016, och nya samarbetsstrukturer har skapats.⁴⁹ Transparensen i systemet har också förbättrats betydligt, inte minst genom registret över verkliga huvudmän som jag beskriver i avsnitt 3.2.2 och som också beskrivs i uppföljningsrapporten.⁵⁰ Under 2019–2020 har de förebyggande delarna av regelverket och privata sektorns efterlevnad av detsamma fått stor uppmärksamhet i media och i den allmänna debatten, vilket jag återkommer till i avsnitt 4.5 nedan.

4.3 FATF:s bedömning: utredning, åtal, återtagande av brottsvinster och sanktioner⁵¹

FATF ansåg att den underrättelsebehandlande och brottsbekämpande delen av det svenska systemet i stort höll måttet, men att det fanns vissa centrala brister. Svenska myndigheter ansågs använda sig av finansiell underrättelseinformation på ett sätt som möjliggör ordentliga utredningar av penningtvätt och finansiering av terrorism, även om Finanspolisen fick kritik för bristande operativ och strategisk analys vilket i huvudsak ansågs bero på bristande IT-system och brister i kommunikationen med andra myndigheter. Utvärderarna menade att svenska åklagare proaktivt åtalar för penningtvätt, och att brottsbekämpande myndigheter både har goda verktyg för att återta brottsvinster och använder dessa, men däremot inte följer upp verksamheten statistiskt på ett tillfredsställande sätt.

När det gäller åtal för finansiering av terrorism konstaterade FATF att det inte fanns många fällande domar för just det brottet, men att svenska myndigheter i flera fall använt

49 Till exempel fick Finansinspektionen ett tillskott på 10 miljoner kronor, länsstyrelserna tillsammans ett tillskott på 12 miljoner kronor och Skatteverket ett tillskott på 20 miljoner kronor (det sistnämnda för att bygga upp ett nationellt system för information om konton och värdefack, vilket inte i sig är en tillsynsåtgärd men som kommer att förbättra effektiviteten i systemet) i statens budget för 2020.

50 Se rekommendationerna 24–25, s. 6–7.

51 Dessa utfall behandlas i kapitel 3–4 i FATF:s utvärdering av Sverige.

andra metoder för att beivra detta beteende, som att åtala under andra brottsrubriceringar, och att frågan togs på allvar. Vid platsbesöket hade en straffrättslig reform just trätt i kraft som möjliggjorde åtal för finansiering av terrorism utan att visa att pengarna gått till ett specifikt dåd, vilket utvärderarna ansåg lade en god grund för framtida åtal. När det gäller hantering av riktade finansiella sanktioner från FN:s säkerhetsråd mot terrorister fick Sverige skarp kritik för att inte ha ett nationellt system på plats som kompletterar EU:s genomförande av dessa sanktioner, eftersom EU:s system varken anses genomföra sanktionerna fullständigt eller tillräckligt snabbt. När det gäller liknande sanktioner för spridning av massförstörelsevapen ansågs emellertid Sveriges genomförande fungera bättre, vilket främst beror på en mer aktiv EU-hållning i samma fråga samt ett robust svenskt exportkontrollsystem.

4.3.1 Reformen som genomförts sedan utvärderingen

Sedan platsbesöket har Finanspolisen sjösatt ett nytt IT-system och förbättrat sina strategiska analyser samt sin återkoppling till verksamhetsutövarna på flera sätt. Den bristande statistiken över återtagna brottsvinster har inte åtgärdats. När det gäller åtal för finansiering av terrorism dömdes fyra personer för detta brott under 2019 i linje med den nya lagstiftningen och utvärderarnas förutsägelser.⁵² När det gäller Sveriges bristande genomförande av FN:s säkerhetsråds riktade finansiella sanktioner överlämnades en offentlig utredning till utrikesministern i augusti 2018 med förslag på hur problemen skulle kunna åtgärdas.⁵³ Utredningens förslag hade vid tidpunkten för denna artikels färdigställande remitterats men ännu inte lett till någon lagrådsremiss.

4.4 FATF:s sammantagna bedömning och betygsättning

Som jag visar i Tabell 3 ovan befinner sig Sverige i FATF:s *regular follow-up* – den minst ingripande uppföljningsprocessen – eftersom Sverige dels klarat av att genomföra FATF:s rekommendationer på ett tillfredsställande vis, dels klarat av att visa tillräcklig effektivitet i sitt system som helhet.⁵⁴ Hittills har färre än hälften av de FATF-medlemmar som utvärderats lyckats med detta, och bland de länder i världen som inte är FATF-medlemmar är samma andel omkring 10 procent. Både på ett holistiskt plan och i en global jämförelse är det därför svårt att dra en annan slutsats än att *Sveriges system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism i stort är effektivt*, eller i vart fall mer effektivt än de flesta andra länders.

Det kan vidare konstateras att Sverige har rättat till de flesta brister som FATF pekar på, med två viktiga undantag: genomförandet av FN:s säkerhetsråds riktade finansiella sanktioner mot terrorister samt statistiken över återtagna brottsvinster.

Det är självklart inte så att ett godkänt genomförande av FATF:s rekommendationer innebär att man satt stopp för all penningtvätt och finansiering av terrorism i sitt eget finansiella system, men när det gäller internationella måttstockar som åtföljs av en saklig, genomgripande och huvudsakligen teknisk genomlysning finns det ingen bättre. Därmed inte sagt att det inte finns förbättringsmån eller utrymme för framtida reformer, vilket jag diskuterar i det följande.

52 I samma mål åtalades totalt sex personer för finansiering av terrorism och i vissa fall även andra brott. Saken överklagades till hovrätten och till Högsta domstolen som inte meddelade prövningstillstånd.

53 Se SOU 2018:27 *Ekonomiska sanktioner mot terrorism*.

54 För den som är intresserad av detaljerna ledde 2017 års utvärdering till att Sverige placerades i *enhanced follow-up* eftersom effektiviteten fanns, men det tekniska genomförandet av FATF:s rekommendationer inte var tillräckligt. Eftersom en omfattande reform som bland annat innehöll en ny penningtvättslag och registret över verkliga huvudmän sedan trädde i kraft i augusti 2017 kunde Sverige visa att rekommendationerna därmed till allra största delen genomförts, vilket också bekräftades i Sveriges första uppföljningsrapport som publicerades i juli 2018. Därmed inträdde Sverige i *regular follow-up* (vilket också är förklaringen till att uppföljningsrapporten heter *1st enhanced follow-up report*). Sveriges *1st regular follow-up report* kommer att publiceras senare under 2020.

4.5 Om Sveriges system är så effektivt, varför tvättas det fortfarande pengar i Sverige och vad hände i Swedbank egentligen?

Jag inledde denna artikel med att beskriva hur penningtvätt i många fall är ett gränsöverskridande brott. Detsamma gäller av uppenbara skäl finansiering av terrorism. I en värld där brottsligheten rör sig och genomför transaktioner över landsgränser – och där dessutom journalistiken också skapat gränsöverskridande nätverk som belyser vilka som tvättar pengar – hamnar nationella myndigheter på efterkälken om de enbart fokuserar på vad som händer inom landets gränser.⁵⁵ Detsamma gäller bankkoncerners ledningar om de låter sina filialer eller dotterbolag i andra länder verka utan tillräcklig styrning.

Under senare år har det framkommit i media att nordiska banker i Baltikum (främst Danske Bank och Swedbank) ska ha använts för att tvätta stora summor pengar från Ryssland och andra delar av forna Sovjetunionen. Den penningtvätten ska enligt media ha pågått mellan cirka 2007 och 2015. Vid tidpunkten för denna artikels färdigställande i april 2020 hade svenska Finansinspektionens utredning mot Swedbank precis avslutats, och andra myndigheter både i Sverige och i andra länder bedrev utredningar mot samma bank.⁵⁶ Oaktat myndigheternas slutsatser nu eller framöver är det enkelt att konstatera att anklagelserna om penningtvätt har skapat mycket starka effekter för bankerna. Danske Bank och Swedbank har fått byta ut stora delar av sina ledningar och har fått se sitt börsvärde rasa.

Vad var det som hände? Den röda tråden både i det som rapporterats av media och i vad som framgår av Finansinspektionens utredning är att bankerna inte tog sitt förebyggande ansvar på tillräckligt stort allvar, vilket fick till följd att penningtvättarna började utnyttja dem. Det har förekommit typiska tecken på penningtvätt som svår genomträngliga ägarstrukturer, bolag utan verksamhet och transaktioner som inte stämmer med vad man känt till om kunden. När det gäller Danske Bank ska det även funnits medarbetare inom banken som hjälpt till med själva penningtvätten. En bank som tillåter sig missbrukas på detta sätt blir ett värdefullt verktyg för penningtvättare. I fallet Swedbank, som i mars 2020 mottog en varning och en sanktionsavgift på fyra miljarder kronor från Finansinspektionen, framgår det mycket tydligt av myndighetens utredning att bankens ledning under en längre period hade fått information om brister i verksamheten men inte förmått åtgärda dem. Banken hade otillräcklig kontroll över riskerna i dotterbolagen i Baltikum och lät sig därmed utnyttjas för penningtvätt. Så får man inte sköta en bank! Det är viktigt att påpeka att om bankerna hade haft tillräckliga förebyggande system på plats så hade de inte hamnat i den här situationen till att börja med – penningtvätten letar ständigt efter nya vägar och använder sig av de som fungerar.

Precis som bankerna kan ha haft strukturella eller andra problem som förhindrade ledningarna från att inse situationens allvar så kan man fundera över lämpligheten i den gränsöverskridande myndighetsstrukturen som den såg ut under perioden 2007–2015. Sverige och alla de tre baltiska länderna är medlemmar i EU, vilket innebär att banker i alla fyra länderna står under i princip samma penningtvättsregelverk men under tillsyn av separata nationella myndigheter. Det som har blivit tydligt är att de myndigheterna måste ha ett mycket närmre samarbete för att kunna se och bedöma riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i en bankkoncern som en helhet, snarare än att fokusera på moderbolaget eller dotterbolaget i det egna landet. Detta gjordes inte i tillräcklig utsträckning tidigare.⁵⁷ Under 2019 har det därför tagits initiativ till att skapa permanenta strukturer för regionalt tillsynssamarbete på penningtvättsområdet, och Swedbankfallet är ett exempel på

⁵⁵ Ett exempel på ett internationellt journalistnätverk är *International Consortium of Investigative Journalists* som publicerade Panamapapprena.

⁵⁶ Även SEB utreds av Finansinspektionen med beräknat färdigställande i juni 2020.

⁵⁷ Denna observation uttrycks till exempel i Finansinspektionens promemoria *Finansinspektionens arbete med penningtvättstillsyn* från den 6 mars 2019 som utgjorde underlag inför en utfrågning i riksdagens finansutskott: se https://fi.se/globalassets/media/dokument/diverse/2019/pm_penningtvatttillsyn_20190306ny2.pdf.

när sådan nära samverkan har skapat resultat. Tillsammans med de lagändringar som trätt i kraft under senare år och ett mycket kraftigare fokus på åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism i banksektorn är förutsättningarna för ett effektivt förebyggande system långt bättre nu än vad de var mellan 2007 och 2015. Men är det tillräckligt? Sannolikt inte. På sikt kan vi vänta oss en centralisering av penningtvättstillsynen på EU-nivå.⁵⁸ Det är på många sätt en rimlig tanke att finansiella företag som verkar obehindrat på den inre marknaden och som utsätts för gränsöverskridande hot också står under tillsyn av en gränsöverskridande myndighet. Det säger något om ämnets angelägenhet att inget parti i Sveriges riksdag – inte ens de som vanligtvis är skeptiska till ökad centralisering på EU-nivå – har uttryckt principiellt motstånd i denna fråga.

Det är svårare att centralisera brottsbekämpande myndigheter. Det finns visserligen en ny europeisk åklagarmyndighet som Sverige för närvarande har valt att inte delta i, men det är svårt att se att det skulle finnas en politisk vilja att centralisera finansunderrättelseenheterna och polismyndigheterna i EU. Det gör det än viktigare att dessa myndigheter lägger vikt vid effektivt internationellt samarbete i denna fråga – vilket kan vara en bland många andra prioriteringar en polismyndighet får av regeringen.

Även på det nationella planet finns det skäl att anta att trots Sveriges goda betyg från FATF och de många författningsändringarna som trätt i kraft under senare år finns det utrymme för förbättring. Brå publicerade i december 2019 en rapport som pekar på att svenska brottsbekämpande myndigheter är bra på att lagföra ”enkel” penningtvätt från bedrägerier som falska annonser på Blocket, men att framför allt Polismyndigheten behöver se över dimensioneringen på sin finansiella kompetens så att mer komplexa ärenden kan utredas.⁵⁹ Dessa ärenden står i dag för en relativt liten andel av lagföringarna, vilket är synd eftersom ett av syftena med den moderna straffrättsliga penningtvättsbrottslagen var just att kunna lagföra multikriminella som samlat brottsvinster över tid.

En annan del i det svenska systemet som kommer att utredas under 2020, tillsammans med Finansinspektionens befogenheter och tillsynsstrukturen i stort, är formerna för informationsutbyte mellan banker och myndigheter.⁶⁰ Det finns skäl att tro att ett enklare och djupare informationsutbyte, på ett sätt en ytterligare uppluckring av banksekretessen som banksektorn själv upprepade gånger har bett om, skulle kunna möjliggöra en bättre och mer precis informationsförsörjning till brottsbekämpande myndigheter, vilket kanske även skulle skapa större intresse hos Polismyndigheten att förbättra sin finansiella kompetens såsom Brå rekommenderar.⁶¹

Trots det goda betyget från FATF är det svenska systemet för bekämpning av penningtvätt och terrorism långt ifrån fulländat. Det gäller för alla system som fått grönt ljus från FATF. Det finns en grundläggande motståndskraft i form av ett förebyggande system som sannolikt förbättrats betydligt under 2019–2020 i ljuset av debatten i media, händelser inom banksektorn med efterföljande konsekvenser från myndigheter, budgettillskott till myndigheter samt lagändringar. Dessutom finns det ett brottsbekämpande system som klarar av att utreda och lagföra både penningtvätt och finansiering av terrorism. Men precis som för JW i *Snabba cash* finns det fortfarande sätt för påhittiga (eller mindre påhittiga) brottslingar att missbruka det finansiella systemet i Sverige eller internationellt. Varför har vi, trots att vi försökt i 30 år, inte lyckats sätta stopp för penningtvätt helt och hållet?

58 Denna ambition uttrycks till exempel i EU:s finansministrars slutsatser från den 5 december 2019: se <https://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2019/12/05/money-laundering-council-sets-strategic-priorities-for-further-reforms/>.

59 Se Brå 2019:17 *Penningtvättsbrott – en uppföljning av lagens tillämpning*. Denna kritik till trots lagfördes strax över 1000 penningtvättsbrott under 2018, vilket är en markant ökning mot de 200 som lagfördes under 2015.

60 Se kommittédirektiv 2019:80 *Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

61 Ett exempel på när sektorn själv uttryckt detta behov är Svenska Bankföreningens framställning *Förslag om utökade möjligheter till informationsdelning i syfte att stärka arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism* från den 29 oktober 2019: se <https://www.swedishbankers.se/media/4392/f191029f.pdf>.

5 En katt-och-råtta-lek med allvarliga insatser – sammanfattande diskussion

I proposition 1990/91:127 om Sveriges tillträde till FN:s narkotikabrottskonvention där man för första gången föreslog en kriminalisering av penningtvätt i Sverige kan man läsa följande:⁶²

Erfarenheter från flera länder visar att det vid sidan av den illegala narkotika-hanteringen finns en omfattande verksamhet som har till uteslutande syfte att förvandla vinsterna till "vita" pengar. Denna s.k. penningtvätt bedrivs ofta av personer som saknar annan anknytning till narkotikabrottsligheten. Verksamheten har i vissa fall mer eller mindre företagsmässiga former. Organisationerna förfogar ofta över världsomspännande kontaktnät. Pengar kan genom olika transaktioner förflyttas genom flera länder, t.ex. via brevlådeföretag på platser där tillräcklig kontroll saknas. Sådana transaktioner gör det naturligtvis svårt att spåra pengarnas ursprung. Det förekommer att organisationerna vid sidan om bedriver i och för sig laglig verksamhet i vilka pengar kan flyta in eller lämnar affärsmässig rådgivning om lämpligt sätt att slussa över pengarna till legal verksamhet. På sina håll har penningtvätten i sig själv blivit en mycket lönsam affärsverksamhet.

Den stora lönsamheten utgör själva drivkraften i den olagliga narkotika-hanteringen. En avgörande förutsättning för att framgångsrikt kunna bekämpa narkotikabrottsligheten är därför att effektiva insatser på ett internationellt plan kan göras för att förhindra eller försvåra för gärningsmannen att använda vinsterna. Hjälp som lämnas för att dölja att tillgångar är förvärvade genom brott verkar i sig brottsbefrämjande.

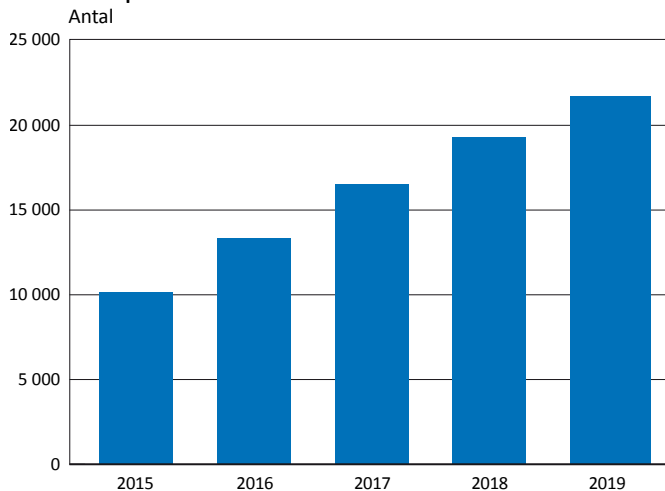
Denna beskrivning gällde för 30 år sedan och gäller dessvärre även i dag. Det råder ingen tvekan om att penningtvätt är ett brott som fortfarande begås med samma medel och utifrån samma intressen som gällde då. Om man hade väntat sig att systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism helt och hållet skulle sätta stopp för dessa brott så har man anledning att vara besviken.

Men det är också ett alltför enkelt sätt att se på saken. Precis som vi inte väntar oss att ingen någonsin ska begå brott för att vi har brottsbekämpande myndigheter kan vi inte vänta oss att ett regelverk ska omöjliggöra penningtvätt och finansiering av terrorism. Så länge det finns lagar kommer folk att bryta mot dem. Därmed inte sagt att lagarna inte behövs eller att de inte gör nytta. Ju mer det kostar att tvätta pengar, desto mindre lönsamt blir det att begå brott.

Penningtvättsregelverket ställer höga krav på verksamhetsutövare och myndigheter, och bisarrt nog även på brottslingarna – om man försökte tvätta pengar med de enkla medel som fungerade 1991, till exempel att gå in på banken med en stor kasse sedlar i små valörer utan rimlig förklaring, skulle man sannolikt bli vägrad, rapporterad och möjligen även åtalad för det. De senaste årens tekniska utveckling har medfört att de flesta som lever i Sverige klarar sig helt utan kontanter, vilket innebär att allt fler transaktioner är spårbara. Det är ett problem för brottslingar som behöver kunna göra anonyma transaktioner. I Diagram 1 nedan kan man se att det inte är någon tvekan om att regelverket ger upphov till stora mängder finansiell underrättelseinformation. Det är emellertid värt att påpeka att ett fåtal aktörer (huvudsakligen banker) står för merparten av alla rapporter om misstänkta transaktioner, och att det finns många verksamhetsutövare som aldrig någonsin skickat in en sådan rapport. Den potentiella tillgången till finansiell underrättelseinformation är alltså ännu större. Det är en mycket värdefull källa till information, speciellt för de som arbetar för att brott inte ska löna sig.

⁶² Propositionen överlämnades till riksdagen i mars 1991. Citatet återfinns på s. 15.

Diagram 1. Rapporter om misstänkta transaktioner mottagna av Finanspolisen 2015–2019



Den misstänkta penningtvätten i nordiska banker i Baltikum ska åtminstone delvis ha varit av den natur som jag berör i inledningen till denna artikel, det vill säga storskaliga finansiella flöden av en potentiellt systemviktig karaktär med förgreningar till många personer i många länder. Utan regelverket skulle det ha varit mycket svårare att upptäcka den typen av finansiella flöden och reagera på dem. I detta avseende är regelverket närmast revolutionärt i termer av vad man kan upptäcka, vilket uttrycktes på ett koncist sätt av karaktären Lester Freamon i TV-serien *The Wire*:⁶³

*You follow drugs, you get drug addicts and drug dealers. But you start to follow the money, and you don't know where the f*** it's gonna take you.*

Det kan tilläggas att den intressanta frågan egentligen inte är varför pengarna tvättades genom just nordiska banker. Svaret är sannolikt som jag beskrev i föregående avsnitt: *eftersom det var möjligt*. Om man däremot följer Lester Freemons instruktioner ställer man sig snarare frågorna: *Vart tog pengarna vägen efter att de lämnat Baltikum?* Och om det inte längre går att tvätta motsvarande mängder genom nordiska banker i Baltikum eftersom regelverket har stärkts och sektorns beteende förändrats, *hur tvättas de i dag i stället?*

Osäkerheten och överraskningarna som kan uppstå när man följer pengarna är också skälet till att det kan finnas ett motstånd mot att genomföra penningtvätsregelverk i länder med hög korruption. Precis som det i grunden finns en konstant katt-och-råtta-lek mellan "vanliga" brottslingar och brottsbekämpande myndigheter måste även de som begår brott med staten som verktyg skärpa sig om de vill behålla sina brottsvinster. Skillnaden är att insatserna är mycket högre för de senare. Därför är det egentligen lika revolutionärt att många länder med hög korruption nu i praktiken inte har något val: Antingen inför de ett godtagbart regelverk, eller så blir de föremål för de åtgärder från FATF som jag beskriver i avsnitt 2.3. Det innebär att korrupta ledare får svårare att dölja sina egna brottsliga finansiella flöden, speciellt när de lämnar landet. Under senare tid har vi sett flera exempel på när sådana personer ställts till svars.⁶⁴ Ur detta perspektiv är det svårt att se penningtvätsregelverket som annat än världsförbättrande.

Ett världsförbättrande regelverk kräver engagemang av de länder som utger sig för att vilja förbättra världen. Det är därför positivt att Sverige i huvudsak har ett godtagbart och

63 Säsong 1, avsnitt 9. Sändes för första gången på HBO i augusti 2002.

64 Till exempel åtalet mot Malaysias förre statsminister med flera där de underliggande bedrägerierna och penningtvätten ska ha möjliggjorts framför allt av Goldman Sachs, vilket skildras i boken *Billion Dollar Whale*.

effektivt regelverk för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är däremot svårförklarligt att Sverige, som utger sig för att sätta stort värde på FN-systemet, fortfarande inte har lyckats genomföra FN:s säkerhetsråds riktade finansiella sanktioner på ett godtagbart sätt. Det blir dubbelt svårförklarligt eftersom det är ett krav som har gällt sedan 2001 och eftersom Sverige mellan 2017–2018 innehade en av säkerhetsrådets 15 stolar. Likaså är det till skada för svensk bekämpning av framför allt penningtvätt att staten inte gör någon ordentlig uppföljning av hur mycket brottsvinster som förverkas varje år eftersom det betyder att vi inte på ett ordentligt sätt kan mäta vår egen effektivitet, och därigenom heller inte bevisa att brott inte lönar sig. FATF har påpekat dessa två brister, vilket borde ha lett till en åtgärd. Jag hoppas att ökat internationellt och nationellt tryck framöver kan hjälpa den svenska förvaltningen med reformer på dessa två områden.

Det är inte så att penningtvättsregelverket enbart har positiva följder. En trend som observerats bland framför allt internationellt aktiva banker kallas för *de-risking* och innebär att bankerna med hänvisning till regelverket säger upp sina korrespondentbankförbindelser med motparter i fattigare länder vars regelverk brister. Det gör det svårare för människorna i dessa länder att nyttja det internationella finansiella systemet – eller ett finansiellt system över huvud taget – och därmed tar landets ekonomi skada. Det är också negativt för penningtvättsbekämpningen eftersom fler transaktioner då sker kontant eller på andra sätt som inte går att spåra. FATF har uttryckt sig med stor tydlighet när det gäller *de-risking*: Att regelmässigt säga upp sina korrespondentbankrelationer är inget som följer av penningtvättsregelverket som går ut på att *identifiera* och *hantera* risker snarare än att helt avsäga sig samma risker, vilket är ett affärsbeslut som inte kan motiveras utifrån regelkraven i sig. Frågan är ännu olöst, och den illustrerar en av de många komplexiteterna i systemet. Ett annat komplext område som lagstiftare behöver ta ställning till, och som kan skilja sig betydligt mellan olika länder, är förhållandet till regelverk om den personliga integriteten och dataskydd. Att förena dessa två snabbbrörliga frågor med ett effektivt penningtvättsregelverk är en fråga av vikt för framtiden.

I en omvärld som präglas av stora teknologiska, politiska och samhälleliga förändringar borde det inte komma som en överraskning att även regelverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism befinner sig under snabb utveckling. I Sverige överlämnades under 2019 ett i sammanhanget mycket stort antal propositioner till riksdagen på området.⁶⁵ Det politiska och mediala intresset för frågan är fortsatt stort, inte minst på EU-nivå där vi inom en snar framtid sannolikt kommer att inleda diskussioner om större strukturella reformer för ett ännu mer effektivt internationellt samarbete.

Jag har skrivit denna artikel för att redogöra för systemet som det ser ut i början av 2020. Det är inte otänkbart att stora delar av den informationen är utdaterad om bara några år. Det som däremot är säkert är att regelverket i sig är här för att stanna, och att det efter cirka 30 år levererar resultat – kanske inte just de resultat som man tänkte sig när man började bygga det, men resultat som i stort ger oss verktyg att, i alla fall för de som har intresse av det, följa pengarna, bekämpa allvarlig brottslighet, bygga ett hållbart finansiellt system och göra skillnad.

65 På det administrativa området överlämnades under 2019 fyra propositioner. Därutöver trädde en uppsättning lagändringar från en proposition som överlämnades under 2018 samt en uppsättning förordningsändringar i kraft, en remiss föredrogs i Lagrådet, två uppsättningar materiella förordningsändringar utfärdades och en utredning som ska ge förslag på framtida reformer tillsattes. På det straffrättsliga området överlämnades under 2019 två propositioner. (De administrativa propositionerna har numren 2018/19:125, 2018/19:150, 2019/20:14 och 2019/20:55, och de straffrättsliga 2018/19:164 samt 2019/20:36. Ytterligare två propositioner med mindre, huvudsakligen icke-materiella ändringar i penningtvättslagen lämnades också under 2019 på det administrativa området.)

Referenser

Böcker

Bullough, Oliver (2018) *Moneyland: Why Thieves & Crooks Now Rule the World & How to Take It Back*. Profile Books, London, 2018.

Lapidus, Jens (2006) *Snabba cash*. Mån-pocket, 2008 (andra utgåvan).

Wright, Tom och Hope, Bradley (2018) *Billion Dollar Whale: The Man Who Fooled Wall Street, Hollywood, and the World*. Hachette Books, New York, 2018.

Offentliga utredningar, kommittédirektiv, propositioner, svenska lagar, EU-rätt

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (*fjärde penningtvättsdirektivet*). Europeiska unionens officiella tidning den 5 juni 2015, L 141/73–117.

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och om ändring av direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU (*femte penningtvättsdirektivet*). Europeiska unionens officiella tidning den 19 juni 2018, L 156/43–74.

Europeiska kommissionen (2020) *Förteckning över trustar och liknande juridiska konstruktioner som regleras av medlemsstaternas rätt och som anmälts till kommissionen*. Europeiska unionens officiella tidning den 27 april 2020, C 136/5–6.

Kommittédirektiv 2019:80 *Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*. Stockholm, 2019.

Lag (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.

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

Lag (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän.

President's Commission on Organized Crime (1984) *The Cash Connection: Organized Crime, Financial Institutions, and Money Laundering*. Washington DC, 1984.

Proposition 1990/91:127 om Sveriges tillträde till FN:s narkotikabrottskonvention m.m.

Proposition 2016/17:173 *Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

Proposition 2018/19:150 *Skärpta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

Proposition 2019/20:83 *Ett nytt konto- och värdefackssystem*.

SOU 2018:27 *Ekonomiska sanktioner mot terrorism*. Stockholm, 2018.

Internationella organisationer inklusive FATF

FATF (2012–2019), *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*. Paris, 2019.

FATF (2013–2019), *Methodology for Assessing Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems*. Paris, 2019.

FATF (2017) *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Sweden, Fourth Round Mutual Evaluation Report*. Paris, 2017.

FATF (2018) *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Sweden, 1st Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-rating*. Paris, 2018.

FATF (2019) *Mandate, approved by the Ministers and Representatives of the Financial Action Task Force*. Washington DC, 2019.

FATF (2019) *Financial Action Task Force – 30 years*. Paris, 2019.

Förenta nationernas konvention mot olaglig hantering av narkotika och psykotropa ämnen, Wien den 20 december 1988 (i kraft sedan 1990).

Förenta nationernas säkerhetsråds resolution 2462, S/RES/2462 (2019), antagen den 28 mars 2019.

Promemorior, utredningar, pressmeddelanden, myndighetsbeslut, viljeyttranden och så vidare

Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Lotteriinspektionen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Skåne län, Revisorsnämnden, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Sveriges advokatsamfund, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten (2013) *Penningtvätt: en nationell riskbedömning*.

Bolagsverket, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Finanspolisen, Lotteriinspektionen, Revisorsnämnden, Sveriges advokatsamfund, Säkerhetspolisen samt länsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Västra Götalands län (2017) *Rapportera misstänkt penningtvätt och finansiering av terrorism*.

Brå 2019:17 *Penningtvätt – en uppföljning av lagens tillämpning*. Stockholm, 2019.

Europeiska unionens råd (pressmeddelande från den 5 december 2019) *Penningtvätt: rådet fastställer strategiska prioriteringar för ytterligare reformer*.

Finansinspektionen (2015) *Beslut om anmärkning och straffavgift mot Svenska Handelsbanken AB*. Dnr 13-1783.

Finansinspektionen (2015) *Beslut om varning och straffavgift mot Nordea Bank AB*. Dnr 13-1784.

Finansinspektionen (promemoria från den 6 mars 2019) *Finansinspektionens arbete med penningtvättstillsyn*.

Finansinspektionen (2020) *Beslut om varning och sanktionsavgift mot Swedbank AB*. Dnr 18-21044/19-7504.

Lotteriinspektionen (2018) *Beslut om sanktionsavgift mot Casino Cosmopol AB*. Dnr 18Li6391.

Polismyndigheten (2019) *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2019*.

Polismyndigheten (2020) *Finanspolisens årsrapport 2019*.

Svenska bankföreningen (2019) *Förslag om utökade möjligheter till informationsdelning i syfte att stärka arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism*. Stockholm, 2019.

Appendix A

Vad är en trust egentligen? Nationalencyklopedins definition ”*engelsk benämning för en rätt till egendom eller rättighet som innehas av någon (trustee) för någon annans räkning*” kräver en längre förklaring för att illustrera vad det rör sig om för strukturer och varför de är intressanta i penningtvättssammanhanget.

Den bästa förklaringen jag någonsin fått om trustar går tillbaka till korstågstidens England. Pondera att man som prins med slott samlar ihop en armé för att ta sig till det heliga landet med förhoppning att bli martyr. Slottet lämnar man till sin bror (för man ska ju inte komma tillbaka). Sedan går korståget inte riktigt som planerat, man blir inte martyr och man kommer tillbaka – men utan tillträde till slottet. Problem! Inför efterföljande korståg ska korsfararna ha dragit lärdom av en juridisk struktur enligt islamsk rättsordning som heter *waqf* och som kan innebära att man donerar en byggnad till användning för religiösa ändamål med instruktion om hur det ska gå till och hur byggnaden ska förvaltas. Den engelska innovationen som blev den moderna trusten innebar att man skrev ett kontrakt mellan tre personer – korsfararen, korsfararens bror och korsfararens son – avseende slottet: Slottet övergår i broderns förvaltning men för sonens räkning, till exempel på så sätt att sonen får överta slottet när han blir myndig. Då kan man sedan åka på sitt korståg i förvisning om att oavsett utfall är sakerna hemma ordnade.

En modern trust fungerar ungefär som i exemplet. Det finns tre (eller fler) parter: alltid en person som till att börja med äger egendomen som trusten ska avse (*settlor*), en person som ska förvalta egendomen enligt vissa villkor (*trustee*) och en person för vars räkning egendomen ska förvaltas och/eller i vars ägo egendomen ska övergå om vissa villkor uppfylls (*beneficiary*).

Det som är speciellt med trustar och som gör dem till en penningtvätsrisk är att när man sätter en egendom i trust blir den mycket svårare att spåra, och den kan heller inte längre tas från instiftaren (*settlor*) som ju inte längre äger den. En trust är inte en juridisk person och dyker därför i normalfallet inte upp i register. Det är en så kallad *juridisk konstruktion* som är att likna vid ett kontrakt mellan (minst) tre parter. Långt ifrån alla länder i världen erkänner trustar, vilket kan innebära en begränsad förståelse för trusternas funktion, användningsområde och risker i länderna som inte erkänner dem.

Det finns inga bestämmelser i svensk rätt som möjliggör skapande av trustar. Icke desto mindre måste förvaltare av trustar som verkar i Sverige (till exempel om de agerar å en engelsk trusts vägnar) registrera sig i Bolagsverkets register över verkliga huvudmän samt ställa sig under länsstyrelsernas tillsyn för verksamheten. Detsamma gäller förvaltare av andra juridiska konstruktioner som är jämförbara med trustar.⁶⁶

⁶⁶ EU-kommissionen förvaltar en lista över vilka sådana konstruktioner som medlemsstaterna tillåter: se https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2020.136.01.0005.01.SWE