

Penningtvätt genom utförelse av kontanter



Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, oktober 2023



Utgivare: Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, 106 75 Stockholm

Dnr. A320.761/2023

Omslagsfoto: Polisen

Upplaga: Internet

Datum: 2023-10-04

Innehåll

Innehåll	3
1 Inledning	4
1.1 Syfte och metod	5
2 Sammanfattande bedömning av hot, sårbarhet och risk	6
2.1 Hot	6
2.2 Sårbarheter	7
2.3 Risk	8
2.4 Framtida utmaningar	8
3 Kontanter inom den kriminella ekonomin	10
3.1 Viktigt betalmedel	10
3.2 Rättslig reglering – penningtvätt och näringspenningtvätt	10
4 Utförelse av kontanter	12
4.1 Varför föra ut kontanter?	12
4.1.1 Penningtvätt	12
4.1.2 Återinvestering i brott	13
4.2 Heltäckande kontroller och statistik saknas	13
4.3 Tillvägagångssätt för utförelse	13
4.3.1 Penningkurirer – en vital länk i kedjan	13
4.3.2 Kopplingar till företag	14
4.3.3 Utförelse via fordon	14
4.3.4 Utförelse via flyg	15
4.4 Stora belopp går ut från EU	16
4.4.1 Turkiet och Dubai avser särskild risk	16
4.5 Växlingskontor - centrala hubbar för kontantutförelse	17
4.6 Hawala och dess roll inom kontantutförelse	18
4.6.1 Reglerade och oreglerade verksamheter	19
5 Kontantcykeln och återflöde av kontanter	20
5.1 Omfattande och systematiskt återflöde	20
5.2 Övrig införelse av kontanter	21
5.2.1 Företag och länder	21
6 Åtgärdsförslag	22

1 Inledning

Transport av kontanter utgör ett vanligt led inom internationella penningtvättsupplägg. Ofta är syftet att på olika vis flytta in brottsvinster i den legala ekonomin, då särskilt till länder där möjligheterna att placera kontanter i de finansiella systemen är stora.

Utöver det transporteras årligen miljardbelopp i kontanter ut ifrån Sverige för återinvestering i annan grov brottslighet utomlands, såsom narkotikabrottslighet. Det finns en betydande risk att dessa utflöden av pengar indirekt bidrar till en omfattande insmugglingen av narkotika tillbaka till Sverige. Flödena utgör därmed centrala delar i ett renodlat kriminellt ekonomiskt kretslopp, ett kretslopp som i sin tur leder fram till en växande organiserad brottslighet, samt i förlängningen en utbredd otrygghet och utsatthet i samhället som helhet.

Enligt Europol saknas ofta detaljerad information avseende hur kontanter används, både när det gäller legitima och kriminella användningsområden. Dock visar ärenden och underrättelser inom brottsbekämpande myndigheter att kontanter inte sällan föredras av kriminella aktörer inom penningtvätt.¹ I en svensk kontext så kan det utifrån polisens samlade information konstateras att kontanter fortsatt är ett väl använt betalningsmedel inom stora delar av den kriminella ekonomin.

I ett internationellt perspektiv är kontanter fortfarande ett dominerande betalningsmedel, men transaktioner med betalkort och digitala betalningslösningar bedöms ha en allt viktigare betydelse. I euroområdet uppgick emellertid användandet av kontanter vid betalning till 59% under 2022.² Sverige har sedan flera år haft en starkt fallande trend i kontantanvändande och är ett av de länder som ligger i framkant av digitalisering av betalningsmarknaden.³

Trots detta faktum så noteras en ihållande hög cirkulation av 500-kronors sedlar i Sverige, vilket står i kontrast till andra valörer av sedlar.⁴ Faktum är att efterfrågan på kontanter ökar i de flesta avancerade ekonomier, alltså samtidigt som andelen betalningar med kontanter minskar. Detta fenomen beskrivs ibland som den s.k. kontantparadoxen.⁵

Det kan finnas olika förklaringar till detta, men utifrån resonemangen i denna rapport så finns det anledning att misstänka kopplingar mellan användandet av kontanter i samhället och den kriminella ekonomin. I ett internationellt kriminellt kretslopp finns det därtill stora behov av att flytta omfattande mängder kontanter över landsgränser, flöden som inte kan förklaras genom legitima aktiviteter.

¹ Why is cash still king? Europol, 2015

² Cash or cashless? How people pay, ecb.europa.eu

³ www.riksbank.se Betalningsrapport 2022

⁴ www.riksbank.se

⁵ www.riksbank.se Betalningsrapport 2022

1.1 Syfte och metod

Syftet med rapporten är att skapa en tydligare bild av hur kontanter med brottsligt ursprung och brottsliga syften cirkulerar i ett kriminellt kretslopp. Rapporten åskådliggör hur fysisk ut- och införsel av kontanter över Sveriges gräns utgör ett modus för penningtvätt och finansiering av brott, som narkotikahandel och annan grov brottslighet. Utförsel av kontanter bedöms utgöra ett avgörande led för dessa fenomen. Därför lyfts just utförsel fram specifikt i rapporten. Återflödet av kontanter till Sverige, särskilt svensk valuta, utgör en annan vital del i kretsloppet som beskrivs. Primärt beskrivs fenomenen i en svensk kontext, men då kontantflödena ofta är globala så förs resonemangen bitvis ur ett internationellt perspektiv.

Målet med rapporten är att utifrån en hot- och sårbarhetsanalys skapa ett underlag för strategiska-, operativa- och förmågeutvecklande åtgärder för olika myndigheter.

Rapporten baseras på olika källor; underrättelser, analyser av dekrypterade chattar såsom EncroChat, Sky ECC och Anom, misstankerapporter till Finanspolisen, domar i brottmål, deklarationsuppgifter från svenska och danska tullmyndigheter samt öppna källor i form av rapporter från Europol och FATF. Uppgifter har även inhämtats från personer med specialistkompetens inom området.

2 Sammanfattande bedömning av hot, sårbarhet och risk

Nedan sammanfattas de centrala resonemangen avseende penningtvätt, uppdelat på hot och sårbarheter. Hot utgår ifrån de aktörer som avser nyttja en verksamhet eller aktivitet för penningtvätt. Sårbarhet är begränsningar i förmågan hos ansvariga myndigheter och privata aktörer att förhindra penningtvätten. Hot och sårbarhet tillsammans utgör sedan bedömningen av den övergripande risken för penningtvätt.

2.1 Hot

- **Organiserad narkotikabrottslighet är beroende av kontantutförsel**
Polisens tillgängliga uppgifter pekar på en dominans av kontanter kopplat till narkotikabrottslighet inom den illegala kontantutförseln, där pengar används för att tvättas och återinvesteras i nya narkotikapartier på kontinenten. Den organiserade narkotikabrottsligheten transporterar enskilt ut miljardbelopp årligen ifrån Sverige. Narkotikamarknaden har kommit att bli ett inre säkerhetsshot med dess starka koppling till en ökande våldsanvändning, en växande miljö med rekrytering av barn och unga, hot och utpressning, samt en expansion av narkotikamarknaden som helhet.

En del av kontantflödet ut från Sverige härstammar även från annan brottslighet såsom arbetslivskriminalitet och ekonomisk brottslighet samt har som syfte att finansiera terrorism och runda sanktioner. Det saknas dock tillräcklig information för att ge en tydlig bild av omfattning och fördelning av dessa flöden.
- **Penningkurirer utgör ett centralt hot**
Penningkurirer med kriminella syften möjliggör och genomför storskalig penningtvätt och kan även möjliggöra terrorfinansiering. Hotet varierar beroende på syftet med transporten, dess omfattning, systematik, destination och tillvägagångsätt. Sammantaget tyder analysen på en mer utvecklad organisation omkring de enskilda kurirerna. Aktörerna använder olika transportformer, bl.a. resande med flyg, personbil eller lastbil, vilket delvis möjliggörs genom organiserade logistikföretag. Analysen beskriver två övergripande tillvägagångsätt;
 - Utförsel via fordon
 - Utförsel via flyg
- **Växlingskontor - en central funktion för penningtvätt och kontantutförsel**
Ett flertal växlingskontor och betaltjänstombud i Sverige och utomlands utgör finansiella hubbar med delvis eller uteslutande kriminella syften. De erbjuder en rad olika finansiella tjänster åt kriminella, däribland att hantera och föra ut kontanter med brottsligt ursprung ur landet, samt att finansiera grov brottslighet. Genom det kan de facilitera betydande illegala flöden av pengar inom den parallella ekonomin.
- **Hawala skapar grogrund för parallella ekonomier**
Hawala och andra informella betalningssystem är i sig ett hot mot bekämpningen och motverkandet av penningtvätt, särskilt där kontanter utgör en del inom det illegala betalningsflödet. Kriminella aktörer nyttjar systemen i hög utsträckning för att flytta brottsvinster eller finansiera brott, till både utlandet och i Sverige. De

omfattande internationella förgreningarna medför en potentiellt mycket bred kriminell räckvidd. Sammantaget ger dessa system näring åt en ökad organiserad brottslighet, och underblåser oönskade strukturer inom framväxande parallellsamhällen.

2.2 Sårbarheter

- **Otillräckliga kontroller vid gränsöverskridande kontantflöden**

Det finns idag en hög kapacitet hos kriminella aktörer att transportera stora mängder kontanter över den svenska gränsen, både inom och utanför EU. Myndigheternas motåtgärder motsvarar inte det reella behovet, vilket ger kriminella ett stort handlingsutrymme för kontant utförsel som ett led i sin penningtvätt.

Vissa juridiska omständigheter påverkar myndigheternas arbete. I dagsläget finns det inte någon anmälningsskyldighet till Tullverket vid in- och utförsel av kontanter inom EU, och Tullverket kontrollerar inte kontanter inom EU om det inte finns koppling till annan misstänkt brottslighet. Vid resa ut- eller in från EU ska pengar anmälas till Tullverket. Uppgifter visar dock att det finns ett stort mörkertal för sådan självdeklaration. Tullverket utreder inte heller själva misstänkta penningtvättsbrott annat än i samband med annan brottsutredning kopplat till smuglingslagen och då på anmodan av åklagare. I andra fall överlämnas ärendena till Polismyndigheten.

I dagsläget är det vidare ingen myndighet som har ansvar för att kartlägga en helhetsbild av kontantflöden som passerar ut och in över gränsen för att kunna avgöra omfattningen av ett kriminellt kretslopp. Den systematiska repatrieringen, dvs. återflödet av svensk valuta från utlandet, uppgår till mångmiljardbelopp årligen och bedöms delvis kunna kopplas till flöden från den organiserade brottsligheten.

- **Svårigheter för tillsyn, monitorering och spårbarhet**

Verksamheter som erbjuder växling och andra betaltjänster, särskilt de som erbjuder hawala, utgör en särskild utmaning för tillsyns och brottsbekämpande myndigheter. En stor del av transaktionerna kan ske utanför det reguljära finansiella systemet och är därmed inte helt synliga. Ofta används kontanter, vilket försämrar spårbarheten ytterligare och ger en anonymitet. Det finns sannolikt ett stort mörkertal av hawalaaktörer som står utan registrering hos Finansinspektionen och därmed kan agera utan tillsyn. Trösklarna för etablering och drift av valutaväxlingsverksamhet och betaltjänstverksamhet är relativt låga i Sverige, vilket öppnar dörren för aktörer med kriminella syften.

- **Otillräckliga möjligheter att upptäcka aktörer**

Information i krypterade appar, såsom Encrochat, Sky ECC och Anom har givit framgång i ärenden mot aktörer med organiserande roller inom penningtvätt och aktörer som är centrala aktörer för illegal kontanthantering. Några hot och sårbarheter som tidigare hade underskattats var den industriella narkotikahandlingen, omfattningen av kontanter och behovet av aktörer som hanterar växling och utförsel av stora summor till utlandet.⁶ Åtkomst till sådan information är beroende av ett gott internationellt samarbete.

⁶ Lärdomar av Encrochat - Analysprojekt Robinson, 2021-05-10

Utrymmet i övrigt för att upptäcka och kartlägga centrala penningtvätsaktörer inom underrättelseverksamheten försvåras då dessa mer sällan förekommer med annan brottslighet än penningtvätt eller näringspenningtvätt. Idag saknas exempelvis möjlighet att använda tvångsmedlet hemlig dataavläsning i ett preventivt syfte, dvs i underrättelseverksamheten, för penningtvätt. Det är inte heller möjligt att använda sig av inhämtningslagen. Det försvårar möjligheten att upptäcka aktörer via krypterade chattappar där kriminella valutaväxlare och hawalaförmedlare ofta kommunicerar och gör upp de specifika penningaffärerna.

Det finns förslag som innebär att hemliga tvångsmedel och preventiva tvångsmedel ska kunna användas i större utsträckning.⁷ Förslagen träffar dock inte penningtväts- eller näringspenningtvätsbrottet inom underrättelseverksamheten, vilket Finanspolisen ser ett starkt behov av.

2.3 Risk

Sammantaget bedöms risken för penningtvätt genom ut- eller införsel av kontanter som mycket hög. Utförsel av kontanter bedöms ofta ha brottsliga syften och möjligheter förutom penningtvätt även finansiering av annan grov brottslighet. Risken bedöms vara särskilt hög i de fall då volymerna av kontanter är omfattande och aktiviteterna är frekventa. I de fall då destinationerna för kontanttransporter ligger i länder med strategiska brister inom motverkande av penningtvätt och terrorfinansiering, eller har en hög grad av korruption, förhöjs risken ytterligare. Kontanthandlingen inom den internationella ekonomin är som helhet starkt präglad av en låg grad av spårbarhet och hög möjlighet till anonymitet, vilket är primära behov vid kriminella aktörers hantering av brottsvinster.

Miljardbelopp i kontanter transporteras årligen ut från Sverige som ett led i en systematisk hantering av brottsvinster, där penningtvätt sannolikt utgör en väsentlig del. Detta underblåser den organiserade brottslighetens utbredning. Därtill återinvesteras betydande delar i narkotikabrottslighet utomlands, och det är därmed sannolikt att dessa aktiviteter indirekt föder den storskaliga insmugglingen av narkotika tillbaka in i Sverige. Ett systematiskt återflöde av svensk valuta från utlandet bidrar ytterligare till den höga risken i sammanhanget. Delar av dessa flöden, vilka även de uppgår till miljardbelopp årligen, bedöms ha brottsligt ursprung. Tvätt av pengarna kan ha skett i flera led innan de återförs till Sverige. Avsaknaden av heltäckande kontroller av dessa flöden av kontanter, både till- och från Sverige, adderar till den övergripande riskbilden.

2.4 Framtida utmaningar

- En expansion av den organiserade brottsligheten, samt en generell professionalisering inom dessa miljöer, riskerar att öka gapet mellan den aktuella hotbilden och samhällets förmåga att åtgärda problemen. Detta kan leda till att hotnivån ökar över tid.

⁷ Lagrådsremiss Hemliga tvångsmedel - effektiva verktyg för att förhindra och utreda allvarliga brott.

- Det bedöms som sannolikt att växlingsverksamheter fortsatt kommer att vara kritiska funktioner inom den kriminella ekonomin. Detta då den kriminella miljön som helhet försätter att vara kontantintensiv och därmed är i ständigt behov av systematisk penningtvätt och annan kriminell hantering av kontanter.
- Penningtvätt och finansiering av brott kommer troligen även i framtiden att ske med hjälp av utförsel av kontanter från Sverige. Både utförsel via fordon såväl som utförsel via flyg kommer troligen vara av betydelse. Dock kan man redan nu konstatera en viss modusförändring då flygtransport till viss del ersätts av transport med fordon, exempelvis då kontanter transporteras till Turkiet via östra Europa. Detta är troligen ett resultat av skärpta kontroller vid gränspassager vid flygplatser samt stora beslag av kontanter och fängelsedomar mot kurirer.
- Då hoten från kriminella verksamheter inom bl.a. valutaväxling och betaltjänster delvis reduceras genom myndighetsinsatser, är det troligt att kriminella aktörer komma att styra om sina penningtvättsmoder till andra metoder. Redan idag noteras en ökning i användande av kryptovaluta och en rad nya betaltjänster bland kriminella. Vilket tydliggörs inom exempelvis narkotikabrottslighet och bedrägerier.

3 Kontanter inom den kriminella ekonomin

3.1 Viktigt betalmedel

Då kontanter i många avseenden är ett anonymt betalmedel så används det av kriminella för att dölja betalningar och tillgångar, exempelvis inom penningtvätt. Trots att Sverige går emot ett alltmer kontantlöst samhälle är kontanter fortsatt viktiga inom den kriminella ekonomin. Detta återspeglas delvis i den betydande hanteringen av 500-kronor sedlar inom den kriminella miljön, där bevisligen även omfattande volymer transporteras ut ifrån Sverige.

I de dekrypterade chattar, vilka frekvent nyttjats av ett stort antal kriminella aktörer, har det tydligt framgått att kontanter har en central roll inom den kriminella ekonomin. Kontanter används som betalmedel inom bland annat narkotika-, våld- och vapenbrottslighet. I chattarna har det påträffades en stor mängd bildmaterial föreställande sedelbuntar och det har även framgått att det föreligger ett stort behov av att förvara, dölja och förflytta kontanter. Därtill kan det konstateras att efterfrågan på växling av kontanter är hög.

Tillgången till kontanter är även viktigt för kriminella aktörers hantering och tvätt av brottsvinster som uppkommit i elektronisk form, exempelvis från olika former av bedrägerier. Genom att brottsvinster plockas ut kontant från t.ex. målvaktskonton för att sedan slussas vidare i olika transaktioner kan penningtvätten fullbordas.⁸ Därtill är användandet av kontanter inom arbetslivskriminalitet och människoexploatering vanligt, då särskilt vid betalning av svart arbetskraft eller kontant återbetalning av lön tillbaka till arbetsgivare.⁹

3.2 Rättslig reglering – penningtvätt och näringspenningtvätt

Penningtvätt är ofta en förutsättning för att kriminella aktörer ska kunna hantera och tillgodogöra sig brottsvinster. Behovet att tvätta pengar är särskilt centralt för de brottsområden som kan generera stora inkomster, till exempel narkotika, ekonomisk brottslighet, korruption, bedrägerier och arbetslivskriminalitet.

Med penningtvätt avses enligt lagen sådana åtgärder som syftar till att dölja pengar eller annan egendom som härrör från brott eller brottslig verksamhet. Med penningtvätt avses även den som möjliggör för någon annan att tillgodogöra sig egendomen eller dess värde genom att exempelvis överlåta, förvärva, omsätta, förvara eller vidtar annan åtgärd med egendomen.¹⁰

Detta innebär att transport eller smuggling av kontanter i syfte att dölja dess brottsliga ursprung, för sig själv eller någon annan, kan uppfylla rekvisiten för penningtvätt eller näringspenningtvätt. Detta trots att det primära syftet kan vara att återinvestera pengarna i brottslighet.

⁸ Finanspolisen, 2022, Bedrägerier och penningtvätt, sid 6

⁹ Lägesbild 2021, För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelse och brottslighet i arbetslivet. www.jamstalldhetsmyndigheten.se

¹⁰ Lag (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.

Om någon medverkar till penningtvätt inom ramen för en näringsverksamhet, vanemässigt som led i en verksamhet eller i större omfattning, så kan personen dömas för näringspenningtvätt även om egendomen senare skulle visa sig vara legal. Det viktiga är om personen bör ha insett att det funnits en risk för att pengarna kunde ha kommit från brottslig verksamhet, och kan därmed göra sig skyldig till klandervärt risktagande.

Exempel på klandervärt risktagande har i domstolspraxis ansetts vara att i en näringsverksamhet ta emot större summor kontanter, att det förekommer onödigt komplicerade eller kostsamma transaktioner samt transport av kontanter.¹¹

¹¹ Dom Mål nr: Penningtvätt och penningsbeslag, Rätts PM 2020:5, ÅM 2020-776, EBM 2020-270

4 Utförelse av kontanter

4.1 Varför föra ut kontanter?

Den organiserade brottsligheten är i allt högre grad internationell. Brottsligheten främjas ofta av den fria rörligheten på den inre marknaden vilket möjliggör både legala och illegala flöden av människor, varor och kapital över landsgränser. Även om transport av kontanter kan ha legitim grund, finns det många skäl för kriminella aktörer att fysiskt förflytta kontanter ut ur Sverige. Ju högre belopp som transporteras, desto större bedöms risken att pengarna helt eller delvis utgör flöden inom penningtvättsupplägg, alternativt andra illegala syften såsom finansiering av brott.

Både penningtvätt och återinvestering i ny brottslighet utomlands är vanliga syften med att föra ut pengar ur landet. Pengarna kan även användas för betalning av utgifter och omkostnader kopplat till den brottsliga verksamheten samt för att konsumera.¹² Att kontanter förs ut från Sverige för att spenderas på lyxvaror, investeras, och placeras i det finansiella systemet utomlands framkommer även i de dekrypterade chattarna.

4.1.1 Penningtvätt

Penningtvätt handlar om att bryta spårbarheten mellan brott och brottsvinster, och därmed försvåra för brottsbekämpande myndigheter att upptäcka och återta pengarna. Enligt Financial Action Task Force (FATF) så utgör fysisk transport av kontanter över landsgränser ett av de äldsta och mest grundläggande tillvägagångssätten för att tvätta pengar, och det är fortfarande en utbredd metod idag.¹³

Kriminella aktörer har behov av att omvandla kontanta brottsvinster till andra betalmedel för att enklare kunna tillgodogöra sig och hantera dem effektivt. Kontanter kan därför transporteras ut från Sverige till jurisdiktioner med bristfällig tillsyn eller tillämpning av regelverk, där de på ett enklare sätt kan placeras i de finansiella systemen. Exempelvis kan kontanter sättas in på utländska bankkonton, eller omsättas till annan egendom. Därefter kan pengarna även skiftas, exempelvis genom olika kontotransaktioner eller växling till kryptovaluta, för att till delar integreras i den legala ekonomin genom investeringar i fastigheter eller i andra potentiellt högavkastande verksamheter och tillgångar. Syftet är således att försvåra spårning av brottsvinsterna. Även i situationer då brottsvinster initialt har genererats i elektronisk form, dvs. som kontobehållning, kan den brottsaktören vilja ta ut tillgångarna som kontanter från bankkontot, transportera dem till ett annat land och därefter göra insättningar.¹⁴

Det kan konstateras att en storskalig handel med svensk valuta pågår utomlands, både inom och utanför Europa, med troliga kriminella syften. Sådana aktiviteter kan givetvis misstänkas utgöra både penningtvätt och led i annan ekonomisk brottslighet. Enligt polisens

¹² FATF, Money Laundering Through the Physical Transportation of Cash, 2015, sid. 33

¹³ FATF, Money Laundering Through the Physical Transportation of Cash, 2015, sid. 3

¹⁴ FATF, Money Laundering Through the Physical Transportation of Cash, 2015, sid. 3

samlade information transporteras och smugglas ofta större valörer i SEK och EUR ut från Sverige. När det gäller svensk valuta är det ofta fråga om 500-kronor sedlar. Gällande andra utländska valutor så noteras ofta USD, DKK, NOK och CHF.

4.1.2 Återinvestering i brott

Utförelse av kontanter med brottsligt ursprung syftar även till en omfattande återinvestering i ny brottslighet utomlands. Därtill finns det risk att aktörer transporterar ut kontanter från Sverige med syfte att finansiera terrorism och extremism.

Polisens analys av de dekrypterade chattarna, har visat att utförelsen av kontanter från Sverige är omfattande och en avgörande förutsättning för att kunna återinvestera i nya narkotikapartier. Inom narkotikabrottslighet utgör kontanter ett dominerande betalningsmedel i många led, delvis för att minska spårbarhet och undgå monitorering inom banksystemen.

Köp av stora narkotikapartier utomlands genomförs ofta med kontanter i EUR, och inköpen sker ofta för miljonbelopp i exempelvis Spanien eller Nederländerna, vilket innebär att pengar måste föras ut ur Sverige. Det är primärt SEK såväl som EUR och USD som förs ut, men även bl.a. NOK har noterats i betydande mängd. Ofta utgör växling av valuta det första steget i utförelse av kontanter med kriminella syften, vilket innebär att en omfattande handel med utländsk valuta sker innan kontanterna flyttas ut ifrån Sverige, därtill så sker växling av valuta utomlands.

Utifrån information i den dekrypterade tjänsten EncroChat uppskattades det att upp emot motsvarande 12,5 miljarder kronor från narkotikaförsäljning på grossistnivå fördes ut ur Sverige för återinvestering i nya narkotikapartier under ett år.¹⁵ Detta är troligen en underskattning eftersom materialet specifikt speglar den miljö som använde denna chatttjänst och därför inte täcker hela den kriminella arenan. Stora delar av detta bedömdes utgöras av kontanter.

4.2 Heltäckande kontroller och statistik saknas

För svenskt vidkommande saknas det heltäckande kontroller och komplett statistik över in- och utgående kontantflöden över gräns. Det kan delvis förklaras av att anmälningsplikten för in- och utförelse av kontanter endast avser transport genom bärare över EU:s yttre gräns.¹⁶ Därtill omfattar Riksbankens ansvar för övervakningen av svenska kontanter inte flöden utanför Sverige.

4.3 Tillvägagångssätt för utförelse

4.3.1 Penningkurirer – en vital länk i kedjan

För att organisera och utföra illegal transport av kontanter, vilket i allt väsentligt kan betecknas som smuggling, krävs ofta tillgång till personer som fysiskt flyttar pengarna mellan

¹⁵ Lärdomar av Encrochat - Analysprojekt Robinson, 2021-05-10

¹⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1672

länder. Denna roll handhas i regel av s.k. penningkurirer. Dessa personer utgör en mycket vital länk i den kriminella hanteringen av kontanter och kan ha direkta kopplingar till den organiserade brottsligheten. En undersökning som gjorts av Finanspolisen baserat på tulldeklARATIONER från 2022, visar dock i flera fall på kurirers kopplingar till grov brottslighet. Av 190 personer med svenskt personnummer så förekom närmare 13 % i polisiära underrättsesammanhang, däribland ekonomisk brottslighet, terrorism, extremism och narkotika. Därutöver förkom ytterligare omkring hundra resor där personer utan svenskt personnummer deklarerat kontanter, som ingår inte i uppgifterna ovan.

4.3.2 Kopplingar till företag

Utifrån analyserna av dekrypterade chattar framgår det att den fysiska utförelsen av kontanter ofta sker med hjälp av företag inom logistik och transport, då primärt via fordon. Utöver detta förekommer kopplingar till andra möjliggörande företag, såsom växlingskontor och betaltjänstföretag, vilka på olika vis faciliterar kriminella aktörers hantering av kontanter. Då sådana verksamheter i regel omsätter ansenliga mängder kontanter behöver dessa flöden inte nödvändigtvis peka på brottslig verksamhet, men utifrån Finanspolisens samlade bedömning så används sådana företag för storskalig penningtvätt och finansiering av grov brottslighet.¹⁷

Mångmiljonbelopp av den deklarerade utförelsen sker genom legitima kontanthanteringsbolag, vilket i sig inte utesluter att sådana flöden kan ha brottsligt ursprung. Även kurirer med koppling till guldbutiker noteras vid deklaration av kontanter. Sannolikt används kontanterna vid köp av guld på internationella marknader. Finanspolisens underrättelser och ärenden påvisar att handel med guld och smycken är relativt vanliga metoder inom penningtvättsupplägg.

4.3.3 Utförelse via fordon

Utförelse av kontanter via fordon är ett tillvägagångssätt som är vanligt i underrättelser, men då många länder inte har anmälningsplikt för transport av pengar inom EU:s inre gräns, så saknas fullständig information om sådana volymer. Analysen av dekrypterade chattar pekade på att kontanter vanligen fraktades ut med lastbil. Destinationerna Danmark, Nederländerna, Schweiz och Spanien nämndes vid flertalet gånger, men annan information pekar på att markbundna transporter även sker till andra länder som t.ex. Tjeckien, Polen och Norge, och Turkiet.

I huvudsak sker utförelsen via gränspassagera vid Öresundsbron samt Trelleborg via färja, men också via färja från Helsingborg. Några av de vanligare tillvägagångssätten visar att kontanter transporteras i dolda fack i fordon eller göms på andra sätt i transporter.

Materialet i de dekrypterade chattarna speglar finansieringen inom den organiserade narkotikahanteringen väl, men ger mindre insikt i kontanthanteringen kopplad till annan brottslig verksamhet. Såväl säkerhetsnivån, logistiken och fraktvolymerna som etablerats inom den storskaliga narkotikasmugglingen innebär sannolikt att pengar kopplat till olika former av brottslighet går i samma flöden som narkotikan, men då i motsatt riktning. Därtill kan

¹⁷ Penningtvätt via växlingskontor, Finanspolisen, Nationella operativa avdelningen, november 2021

åkerier och logistikföretag, som delvis även bedriver legitim verksamhet, flytta pengar över gränserna och skenbart kunna förklara kontanttransporter med varuförsäljning i Sverige. De kan då även möjliggöra transporter med flera olika kriminella syften, och för olika aktörer parallellt. Av materialet framkom även att utförsel av kontanter från Sverige kunde resultera i att utländsk valuta transporterades till Sverige med vändande lastbil. Förfarandet möjliggör en handel med valutor helt utanför det ordinarie systemet, och kan då undvika kontroller från legitima verksamhetsutövare.

Annan information åskådliggör även storskalig kurirverksamhet med koppling till växlingskontor i Sverige och Danmark. I flera fall har SEK, NOK och DKK förts ut över gränsen, medan EUR och USD har transporterats tillbaka. Finanspolisens information visar att verksamheter i bl.a. Polen och Tjeckien agerar motparter i dessa valutatransaktioner, vilket kan ses som en försörjning av utländsk valuta till devis kriminella växlingsverksamheter i Sverige och Danmark.

Inom narkotikabrottsligheten i Sverige hanteras inte sällan de kontanta brottsvinsterna inom narkotikaorganisationernas egen logistik samt även genom samarbete mellan olika växlingskontor som agerar möjliggörare för kriminella upplägg, bl.a. genom att tillhandahålla penningkurirer.

4.3.4 Utförsel via flyg

Merparten av de deklarerade transporter av kontanter som skett ut ifrån Sverige till länder utanför EU sker via flyg. Närmare bestämt omkring 80% av det totala antalet anmälda tillfällen under 2022. Kontanter transporteras systematiskt ut från Sverige via flyg med hjälp av penningkurirer.

Då kontanter smugglas förekommer en rad olika tillvägagångssätt. Det upptäckts pengar som varit tejpade på kroppen, dolda inuti kroppen, i lönnfack samt även packade i resväskor som sedan checkats in på flygplatsen. Beloppen kan variera från några tusental kronor till mångmiljonbelopp per transport.

Växlingskontor och betaltjänstföretag använder kurirer för att flyga ut såväl legala som illegala medel inom sin verksamhet. Det finns även kopplingar till andra typer av företag, exempelvis resebyråer samt guld och smyckeshandlare. Här kan det också röra sig om misstänkt hawalaverksamhet, och legitima förklaringar till syftet med transporten kan sannolikt ifrågasättas. Utförseln sker ofta via en rad kända rutter från Sverige och Danmark. Primärt ifrån flygplatserna Landvetter, Skavsta, Arlanda och Kastrup. Information pekar på att vanliga flygdestinationer för utförsel av pengar från Sverige inom EU bl.a. är länder i östra Europa, däribland Tjeckien och Polen. Därtill är det troligt att kontanter med syfte att omsättas inom narkotikabrottslighet flygs till Spanien och Nederländerna, som kan ses som knutpunkter för narkotikahandel inom den organiserade brottsligheten.

Pengar som transporteras in och ut från Sverige med destinationer inom EU kontrolleras inte av Tullverket, om det inte finns koppling till annan misstänkt brottslighet. Det finns heller ingen skyldighet att deklarerera in- eller utförsel av kontanter till Tullverket vid transport inom EU. Därmed saknas en tydlig bild av dessa kontanttransporters omfattning.

4.4 Stora belopp går ut från EU

Det föreligger anmälningsplikt till Tullverket för kontanta belopp motsvarande på 10 000 EUR eller mer, som förs in och ut över EU:s yttre gräns med en bärare. Om däremot pengarna avser en försändelse utan bärare, i t.ex. postpaket eller i container, så krävs enligt reglerna ingen anmälan. Däremot finns en skyldighet att på uppmaning redovisa dessa.

Det är troligt att långt ifrån alla penningtransporter anmäls i enlighet med reglerna, och de reguljära kontrollerna är inte tillräckliga för att upptäcka alla transporter. Därtill kan det tilläggas att Tullverket i normalfallet inte själva utreder misstänkta penningtvättbrott, annat än i samband med annan brottsutredning kopplat till smugglingslagen. Detta sker då på anmodan av åklagare. Ärenden som avser kontanter som förs ut eller in i landet och misstänks härröra från penningtvätt, överlämnas till Polismyndigheten.

Det totala belopp som deklarerats vid utförelse från Sverige under 2022 uppgick till omkring motsvarande 210 miljoner SEK. Därtill tillkommer avresor som sker av svenska resenärer ifrån Kastrup i Danmark som deklarerats först i Danmark. Någon komplett information om sådana tulldeklARATIONER har inte tagits fram avseende år 2022. Enligt en tidigare kartläggning som gjorts av Finanspolisen, baserat på deklarerade belopp 2019, var den då största kända in- och utförelsorten Kastrups flygplats i Köpenhamn. Utförelsen därifrån var större än alla utförelsorter i Sverige tillsammans.

Enligt Finanspolisens analys av tulldeklARATIONER för 2022, så var vanliga destinationer utanför EU Norge, Turkiet, Förenade Arabemiraten, Iran, Irak, Ryssland, Schweiz, Libanon och Egypten. De flesta av dessa orter trafikerades via flyg. Under året noterades även Ukraina som mottagande land vid transport av kontanter, även om de deklarerade beloppen endast har uppgått till motsvarande enstaka miljoner SEK totalt. I jämförelse med kartläggningen av penningkurierer 2019, utmärker sig Turkiet med högst relativa ökning för 2022, medan Förenade Arabemiraten ligger på fortsatt höga relativa nivåer. Norge stod även då som mottagare av en hög andel deklarerade kontanter från Sverige, men bedömdes då separat i och med att flödet i stort avsåg kommersiell transport genom kontanthanteringsbolag, dvs. inte av enskilda penningkurierer. När det gäller deklarerade kontantflöden till Norge så avser dessa i hög utsträckning NOK, och troligen kan ursprunget i många fall kopplas till gränshandel med hög andel norska kunder. Det går dock inte att utesluta penningtvätt i delar av dessa flöden.

4.4.1 *Turkiet och Dubai avser särskild risk*

Finanspolisens analys visar att både Turkiet och Dubai, ett emirat i Förenade Arabemiraten, även finns representerade vid stora flöden av icke deklarerade kontanter som går ut ifrån Sverige. Båda dessa destinationer bedöms vara mottagare för en särskilt stor andel av kontanttransporterna via flyg, även om slutgiltiga mottagare av pengar kan vara belägna i andra områden. När det gäller flödet av kontanter till Turkiet så sker detta även via landvägen. Dubai kan betraktas som en ekonomisk hubb för hela regionen, både Mellanöstern och Afrikas horn. Emiratet betraktas därtill som välkänd destination för ekonomiska flöden med brottsligt ursprung.

Enligt bedömningen från FATF (Financial Action Task Force) är Förenade Arabemiraten, och därmed Dubai, placerat på den s.k. grå listan för länder där strategiska brister inom

motverkande av penningtvätt och terrorfinansiering har identifierats.¹⁸ En analys av finanspolisen avseende betalningar till Afrikas horn visade att kontanter med trolig brottslig koppling systematiskt flygs från Arlanda till Dubai, för vidare distribution till länder på Afrikas horn.¹⁹

Gällande sträckan mellan Sverige och Turkiet visar både underrättelser och domar att penningkurirer frekvent även trafikerar denna, vilket ofta ses som en vanlig destination för pengar med brottsligt ursprung. Här har belopp uppgående till tiotals miljoner per flygning noterats, vilka har kunnat fastställas utgöra led i penningtvättsupplägg. I maj 2022 anträffades exempelvis ett antal incheckade resväskor i tullfiltret på Arlanda flygplats innehållande uppskattningsvis motsvarande 25 MSEK, med destinationen Istanbul. Detta fynd avsåg i all väsentligt buntar med 500-kronorssedlar, men även belopp i NOK, USD, EUR och DKK. Ärendet resulterade i fällande domar avseende grov näringspenningtvätt i både tingsrätt och hovrätt, där man även konstaterade att sådana transporter hade skett vid åtta skilda tillfällen till ett sammanlagt värde motsvarande närmare 170 miljoner SEK. Det ansågs samtidigt att sannolikheten för att pengarna härrör från omfattande organiserad brottslig verksamhet är stor.²⁰ Även Turkiet bedöms ha strategiska brister i sitt motverkande av penningtvätt och terrorfinansiering enligt FATF, och är därmed placerade på den s.k. grå listan.²¹

Sammantaget visar dessa omständigheter att Dubai och Turkiet är utnyttjade destinationer för storskaliga penningtvättsupplägg, där kontanttransporter genom kurirer utgör en viktig länk. Troligen utgör delar av dessa flöden illegal hawalaverksamhet.²²

4.5 Växlingskontor - centrala hubbar för kontantutförelse

Polisens analyser av de dekrypterade chattarna visade att växlingskontor i flera avseenden agerar svarta banker åt kriminella aktörer och utgör en nödvändig infrastruktur inom den kriminella ekonomin. I växlingskontorens regi förvaras, växlas, överförs eller transporteras kontanter ut från Sverige, vilket i sammanhanget bl.a. bedöms utgöra led i penningtvätt och näringspenningtvätt. I synnerhet avses brottsvinster som kan kopplas till den storskaliga narkotikasmugglingen till Sverige, men även annan brottslighet såsom arbetslivskriminalitet kan misstänkas. När det gäller växling av kontanta brottsvinster i Sverige så sker detta i stor omfattning mellan valutorna SEK och EUR, men även t.ex. till USD, då dessa är dominerande inom internationell kriminalitet.

Ett av de mer tongivande kriminella växlingskontoren i Sverige låg på Södermalm i Stockholm. Fram till dess att företrädarna dömdes till långa fängelsestraff och kontoret stängde så tvättades och hanterades brottsvinster för hundratals miljoner kronor. Därtill möjliggjordes även transport av kontanter, både inom Sverige samt genom utförelse från Sverige.²³ I analysen av materialet i den dekrypterade chattfunktionen Encrochat uppdagades ett antal

¹⁸ www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Increased-monitoring-june-2023.html

¹⁹ Betalningar till Dubai och Afrikas Horn, Finanspolisen, 2022

²⁰ Mål nr. B 10512-22, SVEA HOVRÄTT

²¹ www.fatf-gafi.org/en/publications/High-risk-and-other-monitored-jurisdictions/Increased-monitoring-june-2023.html

²² Nationell riskbedömning 2022 (NRA) – Hawala, Värdeöverföringar i alternativa betalningssystem

²³ Mål nr. B 1718-22, SVEA HOVRÄTT

valutaväxlare i Sverige arrangerade storskalig utförelse av kontanter genom både personbils- och lastbilsflödet, samt via flyg.

Bland de svenska växlingskontor som agerar möjliggörare åt kriminella finns ofta kopplingar till olika typer av valutaväxlare i andra EU länder. Här kan t.ex. Danmark, Nederländerna, östra Europa nämnas, samt länder utanför EU. Några av de samarbeten som noteras omfattar även exempelvis Turkiet, Förenade Arabemiraten, Iran och Irak. Enligt en tidigare kartläggning från finanspolisen finns störst antal växlingskontor med kriminella kopplingar i polisregionerna Stockholm, Syd och Väst. Det föreligger även en uppenbar överetablering av växlingskontor i vissa områden, med kluster av verksamheter med troliga kriminella kopplingar. Det är vanligt att växlingsföretag med helt eller delvis kriminell verksamhet har egen tillgång till bl.a. informella betalningsnätverk såsom hawala, samt kurirverksamheter.²⁴

Möjligheterna att etablera växlings- och betaltjänstföretag i Sverige, och därigenom driva verksamhet med kriminella syften, skapar stora utmaningar. Detta då befintlig lagstiftning i praktiken inneburit en alltför låg inträdesbarriär för etablering. Förslag på förstärkt lagstiftning inom området tar delvis sikte på detta, där har höjda krav för verksamhetsutövare och förbättrade verktyg för Finansinspektionen i vissa delar föreslagits.²⁵

4.6 Hawala och dess roll inom kontantutförelse

Informella betalningssystem, såsom hawala, förekommer under både illegala och legitima former i Sverige och bedöms omsätta miljardbelopp årligen. Även om aktörer kan vara legitima, så medför systemets struktur försämrade dokumentation och spårbarhet av pengar. Detta kan därmed skapa en anonymitet hos användarna. Denna form av betalningsnätverk bedöms därför vara mycket sårbara för penningtvätt. Aktörer som agerar förmedlare av denna form av transaktioner är i regel uppbyggda kring internationella betalningsnätverk, med eller utan avancerad teknisk infrastruktur, och med förgreningar i framför allt Mellanöstern, Afrika och Asien.²⁶ Det är vanligt att transaktioner inom hawalasystem hanteras genom vissa typer av näringsverksamheter, såsom växlingskontor, resebyråer, teknikbutiker och kiosker m.m.

Övergripande så bygger dessa typer av system på en gemensam metod för överföring av pengar. Förmedlare av pengar, ibland kallade hawaladarer, lokaliserade runt om i världen går i god för specifika tillgångsbelopp för sina kunders räkning. Dessa belopp kan sedan byta ägare mellan individer på helt olika platser, ofta sker kontanta in- och utbetalningar hos de lokala förmedlarna. Det krävs alltså inte alltid ett direkt pengaflöde mellan avsändare och mottagare. Mellan förmedlarna krävs heller inget pengaflöde för varje enskild affär, däremot justeras fordringar sinsemellan på en aggregerad nivå genom utjämning. Det är då vanligt att kontanter transporteras mellan länder genom penningkurirer, vilket enligt finanspolisens analyser sker systematiskt och storskaligt genom utförelse från Sverige med mottagare både inom och utanför Europa.²⁷ Förutom kontanter kan transaktioner inom hawala

²⁴ Penningtvätt via växlingskontor, Finanspolisen, Nationella operativa avdelningen, november 2021

²⁵ Penningtvätt via växlingskontor, Finanspolisen, Nationella operativa avdelningen, november 2021

²⁶ Nationell riskbedömning 2022 (NRA) – Hawala, Värdeöverföringar i alternativa betalningssystem

²⁷ Penningtvätt via växlingskontor, Finanspolisen, Nationella operativa avdelningen, november 2021

ske genom kontotransaktioner, kryptovaluta, swish och andra digitala tjänster. I en internationell kontext förekommer även organiserad handel med guld inom hawalasystemen, vilket då bedöms ske med illegala syften.

Även om det primärt skickas ut stora summor från Sverige genom hawalasystemen, så sker det enligt finanspolisens bedömning även ett inflöde av kontanter in till Sverige genom dessa system. Enligt en tingsrättsdom bedöms sådana transaktioner delvis utgöra led i penningtvättsupplägg.²⁸ Troligen är dock de belopp som kommer in till Sverige på totalen lägre än de som skickas ut. Hawala används även för transaktioner inom Sverige, där in- och utlämning av kontanter hos hawalaförmedlare med brottsliga syften möjliggörs.²⁹

4.6.1 Reglerade och oreglerade verksamheter

I lagstiftningen avseende betaltjänster finns inga principiella hinder för en hawalaförmedlare att beviljas tillstånd för penningförmedling av Finansinspektionen, här återfinns bl.a. företag med verksamhet inom betaltjänster. Sådana tillstånd förutsätter givetvis att verksamheten uppfyller kraven för dessa typer av betaltjänster, samt att verksamheten har förutsättningar att bedrivas förenligt med penningtvättslagstiftningen. Underrättelser visar att både reglerade och oreglerade verksamheter bedriver brottslig verksamhet genom informella betalningssystem, och bl.a. möjliggör penningtvätt och näringspenningtvätt. Även oredovisad valutaväxling, transport av kontanter och andra finansiella tjänster kan ske helt illegalt, eller vid sidan av legitima tjänster. Dessa informella betalningssystem används för att hantera brottsvinster som uppkommit genom den storskaliga narkotikasmugglingen till Sverige, då inte sällan som en del inom växlingskontor.

I vissa fall kan verksamheten liknas vid en rent illegal bankverksamhet. Oreglerad hawala kan bedrivas bakom utåt sett legitima företagsfasader som exempelvis växlingskontor, resebyråer, restauranger, caféer, kiosker och teknikbutiker. Det är vanligt att sådana aktörer har kopplingar till kända kriminella nätverk. Informella betalningssystem riskerar därtill att användas som kanal för terrorfinansiering, exempelvis genom transaktioner till konfliktzoner, områden med bristfällig finansiell infrastruktur eller där riktade finansiella sanktioner införts.³⁰

²⁸ Dom, Malmö Tingsrätt, Målnummer B 11925-20, B 12509-20

²⁹ Dom, Malmö Tingsrätt, Målnummer B 11925-20, B 12509-20

³⁰ Penningtvätt via betaltjänstombud, Finanspolisen, Nationella operativa avdelningen, maj 2021

5 Kontantcykeln och återflöde av kontanter

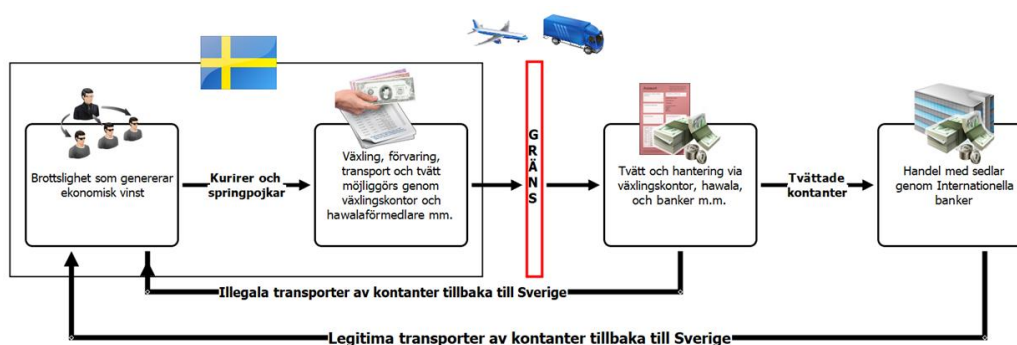
5.1 Omfattande och systematiskt återflöde

Underrättelseinformation pekar på ett omfattande och systematiskt återflöde av svensk valuta tillbaka in i Sverige. Det förefaller vara kontanter som köps upp av finansiella aktörer utomlands. Det rör sig då om företag som är verksamma inom bl.a. valutaväxling och valutahandel, däribland även banker. Handeln med svensk valuta kan ske i flera led, för att sedan repatrieras dvs. transporteras tillbaka till Sverige genom kontanthanteringsföretag. Det saknas dock fullständiga kartläggningar och kontroller av detta återflöde hos svenska myndigheter. Värdet av kontanterna krediteras på konton i svenska banker och kontanterna återförs sedan in i cirkulation i samhället genom bl.a. bankomater, bankkontor, betaltjänstföretag och andra kontantintensiva verksamheter.

Återflödet av svensk valuta uppgår till mångmiljardbelopp årligen. Enligt finanspolisens analys kan pengarnas ursprung inte helt förklaras utifrån legitima handelstransaktioner eller turism. Sannolikt är dessa flöden delvis en konsekvens av den mycket omfattande illegala utförelsen av svenska kontanter. Troligen finns kopplingar till narkotikabrottslighet, samt i viss utsträckning till annan brottslighet såsom arbetslivskriminalitet, människoexploatering och vapensmuggling.

Detta kretslopp kan övergripande beskrivas som den s.k. kontantcykeln, vilket är en tolkning av den modell som av FATF (Financial Action Task Force) benämns som The Cash Cycle.³¹ Sveriges roll som både avsändare och mottagare av kontanta flöden, vilket illustreras genom denna modell, och därmed har troliga kopplingar till brottslighet, kan inte nog understrykas.

Kontantcykeln



Kontantcykel illustrerar ett kretslopp av kontanter med brottsligt ursprung. Brottsvinster, delvis i SEK, tvättas i flera led genom att först transporteras ut ifrån Sverige, för att sedan återföras och cirkuleras i det svenska samhället.

³¹ FATF Report, Money Laundering Through the Physical Transportation of Cash, 2015

5.2 Övrig införsel av kontanter

Transport av kontanter in till Sverige kan ske genom ett flertal olika tillvägagångssätt och syften, både illegala och legitima. I allt väsentligt används även här fordon eller flygburen transport. Vidare är ursprung, syfte och valuta alltjämt varierande. Kunskap om införsel av kontanter är av stor relevans för att kunna skapa en komplett bild av det kriminella ekonomiska kretsloppet. Utifrån ett underrättelseperspektiv och tillgänglig statistik kan det dock konstateras att bilden i nuläget är mindre detaljerad. Som tidigare har beskrivits så finns inga krav på anmälan av kontanter som transporteras till Sveriges från andra EU länder, varför sådan data saknas. Däremot finns deklarerationer av kontanter som anmälts vid inresa från länder utanför EU. Enligt denna information anmäldes endast omkring motsvarande 34 miljoner SEK vid införsel under 2022. Precis som genom analysen av utgående kontantflöden så är sannolikt mörkertalet även här stort. Därtill finns information om pengar som transporteras via Danmark till Sverige.

5.2.1 Företag och länder

Enligt tillgängliga tulldeklarerationer förekom koppling till företag endast vid en handfull tillfällen under 2022, och då primärt genom verksamheter inom valutaväxling. Tulldeklarerationer visar att växlingskontor i Sverige transporterar in utländsk valuta till Sverige vilka har handlats i Polen och Tjeckien. Totalt bedöms dessa volymer uppgå till motsvarande hundratal miljoner SEK årligen.

Många av de vanligaste länderna som enligt svenska tulldeklarerationer förekom vid införsel av kontanter under 2022 finns även noterade som mottagare vid utförsel från Sverige. Beloppsmässigt ligger Turkiet högst, följt av Ukraina vilket sannolikt är en följd de stora flyktingströmningarna efter Rysslands invasionskrig. Därefter följer Kenya, Förenade Arabemiraten, Bosnien, Indien, Iran, Ryssland, Norge och Irak. Enligt Finanspolisens analys sker även odeklarerade transporter från Norge in till Sverige. Dessa kontanter kan sedan växlas i Sverige. Alternativt är Sverige ett transitland då pengarna i många fall transporteras vidare för växling och tvättning utomlands, såväl som trolig finansiering av brott på internationella marknader.

Precis som vid utförsel av kontanter så gäller att ju större volymer som transporteras, och med högre grad av systematik, desto större är risken för att pengarna har koppling till storskalig brottslighet, såsom penningtvätt. Har därtill pengarna vid införsel till Sverige sitt ursprung i tredjeland eller i jurisdiktioner med brister i tillämpning av lagstiftning mot penningtvätt, så ökar risken ytterligare.

6 Åtgärdsförslag

Nedan presenteras ett antal förslag på åtgärder, vilka utifrån Finanspolisens bedömning kan bidra till förebyggande och bekämpning av sådan brottslighet som kan kopplas till in- och utförelse av kontanter.

- **Initiera samverkansprojekt för att bekämpa kriminella kontanta flöden**
 - De relevanta myndigheter som har delansvar för kriminella kontantflöden bör initiera specifika samverkansprojekt. Syftet är att initialt kartlägga och skatta, och sedan bekämpa och störa de kriminella miljöer och verksamheter där kontanter utgör ett betydande betalmedel.
 - En myndighetsgemensam nationell riskanalys avseende hawala och liknande betalningssystem har nyligen genomförts. Med utgångspunkt från detta arbete kan en kartläggning av aktuella nätverk bidra till att förhindra dess illegala användningsområden och utbredning.
 - Relevanta myndigheter, däribland t.ex. Riksbanken bör få ansvar för sammanställning av den övergripande statistiken avseende flöden av svenska kontanter, inom Sverige såväl som utanför. Sådan statistik är av stor vikt för att skapa en mer komplett bild av svenska kontanters rörelser in och ut över gränsen.
- **Förhindra fysisk utförelse av kontanter med brottsliga syften**

Polismyndigheten och Tullverket bör gemensamt utreda hur myndigheterna kan angripa framförallt utförelse av brottsvinster samt transport av pengar med brottsliga syften, både på strategisk och operativ nivå. Genom ett systematiskt arbete skulle möjligheterna att kontrollera, upptäcka och stoppa kontanter från grov brottslighet kunna förbättras. Därtill skulle brottsaktörer i högre utsträckning kunna lagföras. En stor del av kontanterna som förs ut bedöms återinvesteras i ny illegal verksamhet. Genom ett ökat fokus mot kontantutförelse vid kritiska gränspassager skulle sannolikt den omfattande narkotikabrottsligheten och dess samhällskonsekvenser delvis förhindras.

Det bör övervägas om det ska ställas krav på att kontanter motsvarande 10 000 EUR eller mer ska anmälas till Tullverket för resande även inom EU, på samma vis som tillämpningen vid resande över EU:s yttre gräns. Detta bör gälla både pengar som transporteras med bärare samt skickas med leverans.

Det är därtill viktigt att stärka samhällets totala förmåga till att angripa den illegala kontanthandlingen. Om dessa kriminella flöden inte motverkas med full kraft, riskerar de negativa effekterna på sikt bli oöverskådliga.

- **Reducera finansiella hubbar med kriminella ändamål**

Den strategiska utmaningen med att reducera verksamheter som utgör finansiella hubbar inom den kriminella ekonomin och är sammankopplade med utförelse av kontanter, kan sammanfattas med följande punkter;

- Det föreligger en allt för låg tröskel för etablering av valutaväxlingsverksamhet och betaltjänstföretag, inom vilka sedan kriminella aktiviteter bedrivs.

- Det krävs inte sällan en stor resursåtgång för underrättelse- och utredningsarbete mot verksamheter som misstänkt för penningtvätt.
- Otillräckliga möjligheter att fullt ut nyttja vissa hemliga tvångsmedel i preventivt syfte, dvs. på underrättelsestadiet för att upptäcka centrala aktörer.

Genom att se över och ytterligare förstärka de lagrum som möjliggör registrering och tillståndsgivning för finansiella institut och betaltjänstföretag, så ges Finansinspektionen ökade möjligheter att förhindra etablering av brottsliga verksamheter. Det skulle också kunna leda till kraftfullare verktyg att utöva tillsyn mot både registrerade och oregistrerade verksamheter. Att därtill ge brottsbekämpande myndigheter möjligheter att tillämpa tvångsåtgärder inom både förundersökningar och underrättelseärenden som avser penningtvätt och näringspenningtvätt, skulle ge effektivitet i bekämpande av finansiella hubbar inom den kriminella ekonomin.