



Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige **2024/2025**

EN RAPPORT AV: Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Polismyndigheten, Revisorsinspektionen, Skatteverket, Spelinspektionen, Sveriges advokatsamfund, Säkerhetspolisen, Tullverket samt Åklagarmyndigheten

Sammanfattning

Det här är Samordningsfunktionens femte nationella riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige och en uppdatering av den nationella sektorsbaserade riskbedömningen från 2020/2021. Samordningsfunktionen består av 16 myndigheter samt Sveriges advokatsamfund. Bedömningen bygger på en kartläggning och analys av hot och sårbarheter enligt den uppdelning av sektorer som omfattas av penningtvättslagens tillämpningsområde. Sektorerna har riskbedömts och riskerna har jämförts i en nationell kontext avseende vilka konsekvenser de har på samhället. För penningtvätt används en fyrgradig skala, medan bedömningen av risker för finansiering av terrorism presenteras i kvalitativa termer. Avslutningsvis presenteras förslag på riskreducerande åtgärder för de risker och sårbarheter som har identifierats i bedömningen.

Riskbedömning avseende penningtvätt

Jämfört med riskbedömningen från 2020/2021 bedöms risknivån generellt sett vara högre och det är fler av sektorerna som hamnar på den högsta risknivån. Den högre risknivån beror främst på att hotet från organiserad brottslighet bedöms ha ökat och att brottsligheten blivit alltmer integrerad i den legala samhällsstrukturen. En delförklaring kan också vara att myndigheterna fått större insikt om brottsligheten och aktörernas kapacitet sedan den förra riskbedömningen.

Med hänsyn till de samhällskonsekvenser som penningtvätt kan riskera att leda till är det fyra sektorer som bedöms vara förknippade med hög risk i ett nationellt perspektiv. Dessa sektorer är bank- och finansieringsrörelse, betalningsinstitut, bokförings- och redovisningstjänster samt fastighetsmäklare.

Riskbedömning avseende finansiering av terrorism

Den infrastruktur som den organiserade brottsligheten behöver för att hantera och tvätta brottsvinster används också för finansiering av terrorism. Till skillnad från penningtvätt, som rör pengarnas ursprung, är det ändamålet som kännetecknar finansiering av terrorism. Det behövs inget förbrott och många terroristbrott har finansierats med relativt små medel från legala inkomster. I Sverige bedöms finansiering av terrorism främst vara inriktad på stödfunktioner som möjliggör säkerhetshotande verksamhet, exempelvis logistiskt stöd.

Bland organisationer som tar emot medel från aktörer verksamma i Sverige kan nämnas Partiya Karkeren Kurdistan (PKK), Islamiska staten (IS), Hamas, al-Shabaab, al-Qaida och Hizbollah. Överföring av medel till mottagarna sker såväl genom det reguljära finansiella systemet som genom informella kanaler, bland annat hawala och kurirer som transporterar guld och andra fysiska tillgångar över gränserna. Användning av nyare teknologi, såsom kryptotillgångar, förekommer också.

Innehåll

1 Inledning	6
1.1 Syfte och målgrupp	6
1.2 Regelverken	6
1.3 Övergripande metod, källor och genomförande	7
1.4 Läsanvisningar	7
2 Den svenska kontexten	8
2.1 Ökat hot från organiserad brottslighet	8
2.2 Finansiering av terrorism i Sverige avser främst stödverksamhet	11
2.3 Stärkt försvar mot penningtvätt och finansiering av terrorism	11
2.4 Behovet av möjliggörare ökar risken för korruption	14
2.5 Förflyttning till illegal finansiell verksamhet	14
3 Riskbedömning – penningtvätt	15
3.1 Sektorsvis risk baserat på hot- och sårbarhetsbedömning	15
3.2 Nationell riskbedömning med hänsyn till konsekvens	17
4 Riskbedömning – finansiering av terrorism	19
4.1 Finansiering av terrorism – i svensk kontext	19
4.2 Hotaktörers avsikt och förmåga	20
4.3 Tillvägagångssätt vid insamling	20
4.4 Tillvägagångssätt vid förmedling av pengar	21
4.5 Organiserad brottslighet och terrorismfinansieringsdomar	21
5 Övergripande risker	23
5.1 Avsaknad av motpartsuppgifter	23
5.2 Möjliggörare bland verksamhetsutövare	23
5.3 Företag som brottsverktyg	24
5.4 Gränsöverskridande finansiell verksamhet	26
5.5 Verksamhet som inte omfattas av penningtvättsregelverket	27
5.6 Faktorer som försvårar tillsynsarbetet	28
6 Riskreducerande åtgärder	29
6.1 Ökad transparens avseende transaktioner och konton	29
6.2 Verktyg för att komma åt möjliggörare och illegal finansiell verksamhet	30
6.3 Större möjligheter att motverka företag som brottsverktyg	31
6.4 Effektivare penningtvättstillsyn	32

7	Sektorskatalog	34
7.1	Bank- och finansieringsrörelse	35
7.2	Livförsäkringsrörelse	45
7.3	Värdepappersrörelse	49
7.4	Viss finansiell verksamhet	53
7.5	Försäkringsförmedlare	57
7.6	Utgivare av elektroniska pengar	61
7.7	Fondförvaltning	66
7.8	Betalningsinstitut	71
7.9	Registrerade betaltjänstleverantörer, kontoinformationstjänster	79
7.10	Verksamhet med konsumentkrediter	81
7.11	Verksamhet med bostadskrediter	83
7.12	Gräsrotsfinansieringstjänster	86
7.13	Leverantörer av kryptotillgångstjänster	90
7.14	Registrerade fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag	95
7.15	Svenska spelmarknaden	101
7.16	Varuhandlare	109
7.17	Pantbank	114
7.18	Auktoriserad eller godkänd revisor eller registrerat revisionsbolag	117
7.19	Bokförings- och revisionstjänster	122
7.20	Skatterådgivare	126
7.21	Advokater och advokatbyråer	129
7.22	Oberoende jurist	135
7.23	Trustförvaltare	138
7.24	Konsthandlare	140
7.25	Bolagsbildare och företagsmäklare	144
7.26	Kontorshotell och postboxföretag	147
7.27	Styrelserepresentation och nominell aktieägare	149
7.28	Valutaväxling	150
8	Process och metod	155
8.1	Övergripande metod och genomförande	155
8.2	Definitioner av hot, sårbarhet och konsekvens	155
8.3	Process	156

1 Inledning

Det här är Samordningsfunktionens femte nationella riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige och en uppdatering av den nationella sektorsbaserade riskbedömningen från 2020/2021. Bedömningen bygger på en kartläggning och analys av hot och sårbarheter enligt den uppdelning av sektorer som omfattas av penningtvättslagens tillämpningsområde. Målet med riskbedömningen är att öka förståelsen för de risker som Sverige exponeras för, föreslå åtgärder för hur riskerna kan reduceras samt vara till stöd för myndigheter och verksamhetsutövare i deras hot- och sårbarhetsbedömningar och arbete med riskreducerande åtgärder.

Penningtvätt och finansiering av terrorism utgör ett hot mot det finansiella systemet och vårt demokratiska samhälle. Landskapet för penningtvätt och finansiering av terrorism är föränderligt, och trots ett kontinuerligt arbete med att minska riskerna för att såväl finansiella som icke-finansiella sektorer utnyttjas i penningtvätts- eller terrorfinansieringssyfte, krävs ytterligare åtgärder för att reducera luckor i systemen. Ett riskbaserat förhållningssätt i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism är viktigt för att uppnå en fungerande och effektiv regim där olika delar av samhället samverkar. I Sverige omfattas flera olika typer av aktörer där tillsynsmyndigheter, brottsbekämpande myndigheter och privata verksamhetsutövare är de främsta. Även civilsamhället berörs av arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism sker inte enbart nationellt utan även internationellt, bland annat genom samarbetet inom organisationen Financial Action Task Force (FATF) samt på EU-nivå genom lagstiftning, riktlinjer och rekommendationer.

1.1 Syfte och målgrupp

Den nationella riskbedömningen syftar till att identifiera, förstå och bedöma möjliga hot, sårbarheter och risker inom de sektorer som omfattas av penningtvättslagstiftningen. Den innehåller även riskreducerande rekommendationer utifrån de identifierade hoten, sårbarheterna och riskerna. Målet är att öka kunskapen och medvetenheten avseende risker för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Den nationella riskbedömningen vänder sig i huvudsak till de verksamhetsutövare som omfattas av regelverket för penningtvätt och finansiering av terrorism, men även till berörda tillsynsmyndigheter, Regeringskansliet och Samordningsfunktionens medlemmar.

1.1.1 Samordningsfunktionen

Av förordningen (2024:1367) om en samordningsfunktion för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism framgår att det inom Polismyndigheten ska finnas en samordningsfunktion för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Samordningsfunktionen ska löpande identifiera, kartlägga och analysera riskerna och metoderna för penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige. Dessutom ska samordningsfunktionen, minst vart fjärde år eller vid behov, utarbeta, uppdatera och offentliggöra nationella riskbedömningar för penningtvätt respektive finansiering av terrorism.

Följande 16 myndigheter bildar tillsammans med Sveriges advokatsamfund denna funktion: Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Polismyndigheten, Revisorsinspektionen, Skatteverket, Spelinspektionen, Säkerhetspolisen, Tullverket samt Åklagarmyndigheten.

1.2 Regelverken

Bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism vilar på två regelverk, det administrativa och det straffrättsliga, som utgör grunden för Sveriges motståndskraft mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Det administrativa regelverket är centralt för att förebygga och motverka att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det administrativa regelverket utgörs huvudsakligen av penningtvättslagen och kompletteras av regler i de olika rörelselagarna och i lagen (2017:631) om verklig huvudman. Det straffrättsliga regelverket syftar till att lagföra personer som utfört penningtvätt eller finansiering av terrorism och omfattas främst av lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott och terroristbrottslagen (2022:666).

1.3 Övergripande metod, källor och genomförande

Analysarbetet har utgått från FATF:s metod för riskbedömning av hotet för penningtvätt och finansiering av terrorism. Rapporten är baserad på både kvantitativa data och kvalitativa resonemang utifrån Samordningsfunktionens medlemmars expertkunskaper.

Rapporten analyserar hot och sårbarheter för sektorerna som omfattas av penningtvättslagens tillämpningsområden, se kapitel 7, Sektorskatalogen. Hot avser kapaciteten hos aktörer som vill utnyttja en sektor för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Sårbarhet innebär de begränsningar och eventuella brister som finns inom respektive sektor beträffande förmågan att stå emot hot och förhindra penningtvätt eller finansiering av terrorism. Bedömningen av hot och sårbarhet ger ett riskvärde för den enskilda sektorn. Därefter analyseras samhällskonsekvenser som riskerna kan ge upphov till. De hot, sårbarheter och risker som presenteras i denna rapport utgör resultatet av Samordningsfunktionens samlade bedömning.

Källor från alla Samordningsfunktionens medlemmar har använts för denna riskbedömning. Samordningsfunktionens deltagare har genom enkätsvar samt vid arbetsgruppsmöten bidragit med kvantitativa data, kvalitativa resonemang och spetskompetens i form av beskrivningar av tillvägagångssätt, hot och sårbarheter. Även statistik över misstankerapportering till Finanspolisen samt brottsstatistik från Brottsförebyggande rådet, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har samlats in. Dialog har även förts med bransch- och sektorsföreträdare samt delar av den ideella sektorn. Ett viktigt underlag har också varit underrättelseinformation från de brottsbekämpande myndigheterna. Information från de olika källorna har vävts samman och legat till grund för analysen.

Tillgången till information har varit begränsad för vissa sektorer. Länsstyrelsernas tillsyn omfattar många och vitt skilda sektorer och inom dessa sektorer har tillförlitligt underlag varit begränsat. Information om dessa sektorer bygger därför till stor del på tendenser och lärdomar som länsstyrelserna uppmärksammat vid tillsyn och genom samverkan med andra myndigheter samt på den enkätundersökning som länsstyrelserna genomförde i början av år 2020.

1.4 Läsanvisningar

Riskbedömningen är indelad i åtta kapitel. I kapitel 2 beskrivs en övergripande lägesbild av Sverige utifrån situation, brottsutveckling och förändringar i lagstiftning sedan den senaste sektorsbaserade riskbedömningen. Syftet är att ge en inramning till analysen och beskriva de övergripande faktorer som påverkar den svenska riskbilden. I kapitel 3 presenteras en samlad bedömning av risker för och konsekvenser av penningtvätt i Sverige. I kapitel 4 presenteras en analys av risken för finansiering av terrorism i Sverige. Redogörelsen omfattar aktörernas förmåga och tillvägagångssätt för att finansiera terrorism samt vilka följder detta kan få. I kapitel 5 beskrivs övergripande risker som är av den karaktären att de berör flera sektorer och bör läsas utöver de sektorsspecifika avsnitten. I kapitel 6 ges förslag på riskreducerande åtgärder på nationell nivå. I kapitel 7 finns en beskrivning av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i de olika sektorerna. Slutligen i kapitel 8 presenteras en utförligare beskrivning av riskbedömningens definitioner, process och metod.

2 Den svenska kontexten

Kännetecknande för den svenska ekonomin är att det är en liten och öppen ekonomi med egen valuta, relativt stor finansiell sektor och en hög nivå av digitalisering. Betalningsmarknaden är i princip helt digital och användningen av kontanter är bland den lägsta i världen.¹ Kontanter bedöms dock fortfarande utgöra en stor del av den kriminella ekonomin² bland annat som betalningsmedel för narkotika. Den kriminella ekonomin bedöms omsätta mångmiljardbelopp i Sverige årligen där pengarna huvudsakligen kommer från ekonomisk brottslighet som skattebrott, arbetslivskriminalitet och välfärdsbrottslighet, samt från narkotikaförsäljning och bedrägerier. Välfärdsbrottsligheten har visat på sårbarheten i det svenska tillitsbaserade samhällskontraktet, något som har drivit på en utveckling mot ett mer kontrollbaserat system där fler myndigheter och även kommuner har fått ett brottsförebyggande uppdrag.

I ett globalt perspektiv är den organiserade brottsligheten fortfarande på en relativt låg nivå i Sverige men hotet från brottsligheten har gradvis ökat och bedöms vara högre jämfört med både övriga Norden och Baltikum.³ Det som främst utmärker den svenska organiserade brottsligheten är det dödliga våldet med koppling till kriminella nätverk som är tydligt högre per capita än genomsnittet för Europa.⁴ Våldet drabbar även utomstående i högre grad än tidigare.

De kriminella nätverken drivs av ekonomisk vinning och konflikterna bakom våldet bottnar många gånger i konkurrens om brottsvinster. För att vända utvecklingen krävs därför kraftfulla åtgärder mot aktörernas möjligheter att tjäna och hantera brottspengar. I det arbetet har både myndigheter och verksamhetsutövare en viktig roll att fylla för att bryta brottsvinstkedjan. Vinster från exempelvis gatuförsäljning av narkotika omvandlas, aggregeras och hamnar så småningom på företagskonton hos de svenska bankerna där de kan investeras i till exempel fastigheter eller överförs till utlandet. Om alla berörda verksamhetsutövare i kedjan vidtar tillräckliga kundkännedomsåtgärder blir det betydligt svårare för nätverken att bedriva sin brottsliga verksamhet. Myndigheterna kan underlätta för verksamhetsutövarna, bland annat genom att tillhandahålla tillförlitliga register och delge information i samverkan, men måste också bedriva tillsyn och vidta åtgärder för att verksamhetsutövare ska leva upp till kraven.

2.1 Ökat hot från organiserad brottslighet

Narkotikaförsäljning och bedrägerier bedöms vara de viktigaste inkomstkällorna för våldsdrivande kriminella nätverk i Sverige. Antalet anmälda brott i de kategorierna har ökat under lång tid och stod tillsammans för nära en fjärdedel av alla anmälda brott 2024, se diagram 2.1. Tillgreppsbrotten har samtidigt minskat markant de senaste decennierna. Statistiken är en indikation på det växande hotet från organiserad brottslighet i Sverige och hur olika förbrott till penningtvätt har förändrats över tid.

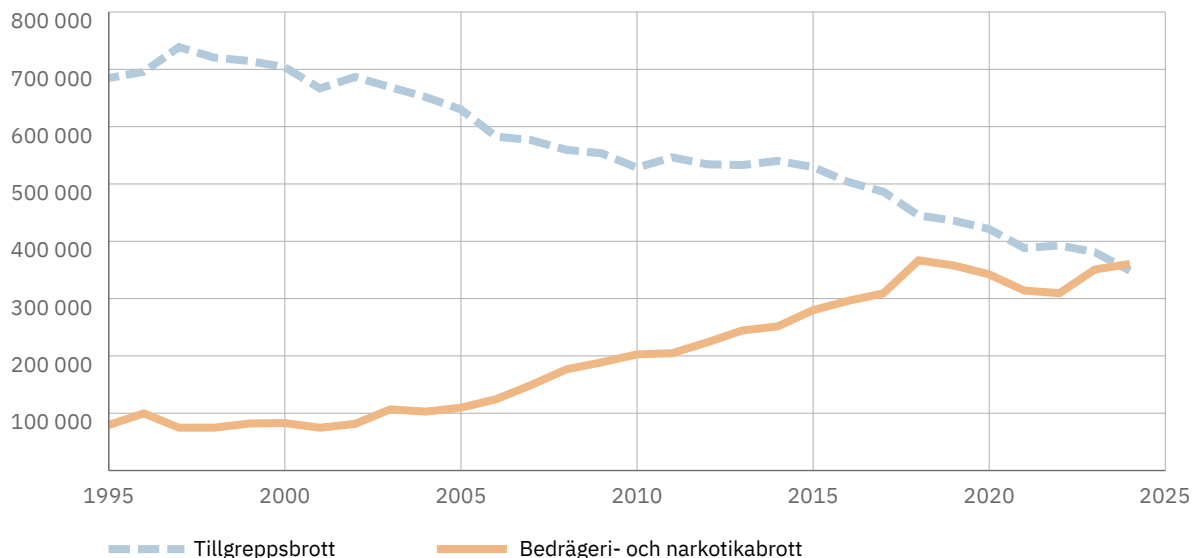
1 Sveriges Riksbank, *Betalningsrapport 2025*.

2 Begreppet kriminell ekonomi innefattar utvinning, tvätt och återinvestering av brottsvinster. Även medel med legalt ursprung som investeras i brottslig verksamhet, exempelvis betalning av svarta löner, ingår i begreppet.

3 Global initiative against transnational organized crime, <https://globalinitiative.net/initiatives/ocindex/>

4 Brottsförebyggande rådet, *Ökningen av skjutvapenvåld i Sverige* (Brå 2024:7).

Diagram 2.1 Antal anmälda brott per år under perioden 1995-2024

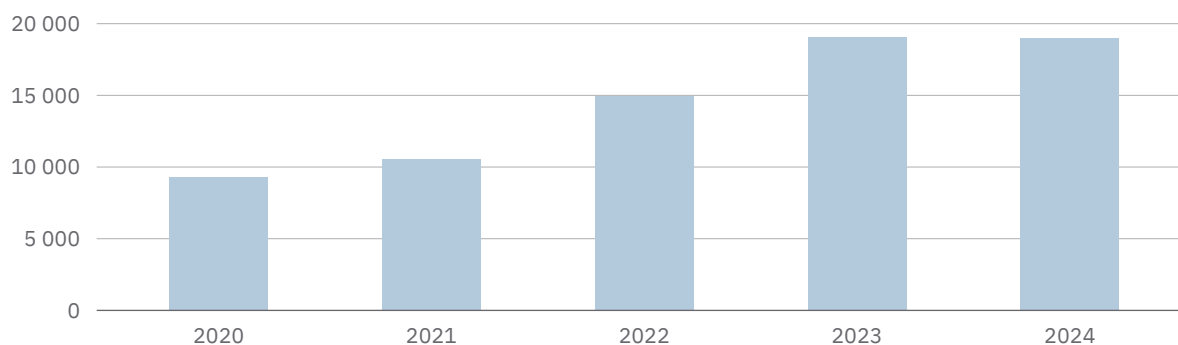


Källa: Brå

Brottsvinster som ska användas i den legala ekonomin behöver i något skede omvandlas till skenbart legala inkomster och tillgångar. De stora belopp som genereras inom organiserad brottslighet ställer helt andra krav på brottsvinsthanteringen jämfört med enskilda kriminella som kan använda brottsvinster för konsumtion eller som kan tvätta pengar i egen regi. För volymerna inom organiserad brottslighet behövs en systematik och storskalighet som förutsätter tillgång till företag och de tjänster som svenska verksamhetsutövare tillhandahåller i form av bland annat bankkonton, kreditgivning och revisionstjänster.

Samhället försöker på olika sätt försvåra och förhindra att pengar från brott omsätts i den legala ekonomin. Lagstiftningen på området har successivt skärpts samtidigt som medvetenheten om riskerna har ökat hos verksamhetsutövare och myndigheter och kontrollsystemen för att förhindra penningtvätt har stärkts. Sedan penningtvättsbrottslagen⁵ trädde i kraft 2014 har antalet anmälda brott av penningtvätt ökat kraftigt. 2024 uppgick antalet anmälda brott under året till omkring 19 000 att jämföra med drygt 9 000 anmälda brott 2020, se diagram 2.2.

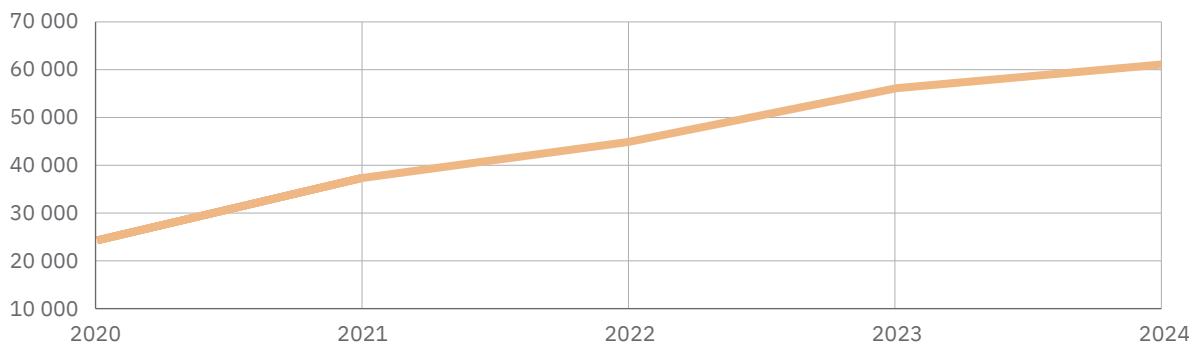
Diagram 2.2 Antal anmälda penningtvättsbrott



Källa: Brå

Även antalet misstankerapporter till Finanspolisen har ökat. 2024 tog Finanspolisen emot över 60 000 rapporter om misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism, vilket är mer än en fördubbling av nivån 2020, se diagram 2.3. Som framgår av tabell 2.1 står banksektorn för merparten av förändringen. Rapporteringen från de icke-finansiella sektorerna har också ökat men det rör sig fortfarande om ett fåtal per år och det bedöms föreligga en underrapportering.

⁵ Lag (2014:307) om straff för penningtvättsbrott.

Diagram 2.3 Antal rapporter till Finanspolisen

Källa: Finanspolisen

Tabell 2.1 Antalet inkomna misstankerapporter per sektor

	2020	2021	2022	2023	2024
Advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå	1	1	1	1	2
Anmälningsskyldig finansiell verksamhet	163	383	454	434	660
Bank- och finansieringsrörelse	18 342	27 801	33 665	39 246	45 477
Betaltjänstverksamhet ¹	4 032	6 743	4 948	4 723	4 437
Bokföring eller revisionstjänst ²	6	9	33	67	140
Bolagsbildare, bolagsförvaltare mm	0	0	1	3	13
Bostadskreditverksamhet	12	8	30	19	8
Fastighetsmäklare ³	5	6	41	38	92
Fondverksamhet	2	2	6	8	9
Försäkringsförmedling	0	1	0	1	1
Gräsrotsfinansieringstjänst ⁴		0	0	0	1
Institut för elektroniska pengar	13	4	41	301	560
Jurist, annan oberoende	0	3	5	8	6
Konsthandel ⁵	0	0	0	2	12
Konsumentkreditverksamhet	87	138	224	340	389
Livförsäkringsrörelse	17	33	27	51	68
Pantbanker	12	17	21	23	37
Revision ⁶	8	20	28	32	84
Skatterådgivare	4	0	2	0	4
Speltjänstverksamhet	907	1 444	3 897	4 995	3 715
Valutaväxling och inlåning	270	325	1 275	5 306	4 729
Värdepappersverksamhet	6	4	4	18	22
Yrkesmässig handel med varor	122	116	118	154	69
Tillsynsmyndighet	8	7	2	0	9
Annan myndighet ⁷	488	463	290	366	796
Totalt	24 505	37 528	45 113	56 136	61 340

¹ I kategorin ingår både betaltjänstföretag och betalinstitut.

² Ej godkänd eller auktoriserad revisor eller ej registrerat revisionsbolag.

³ I kategorin ingår fastighetsmäklarfirmor från och med 2021.

⁴ Gräsrotsfinansieringstjänster infördes i penningtvättslagen 2021.

⁵ Konsthandel infördes i penningtvättslagen 2020.

⁶ Godkänd eller auktoriserad revisor och registrerade revisionsbolag.

⁷ Kontantdeklarationer från Tullverket har exkluderats från och med 2022.

Källa: Finanspolisen

Antalet personer som lagförts för penningtvättsbrott har också ökat de senaste åren. Under 2024 lagfördes drygt 5 000 personer, tre gånger så många som år 2020, se tabell 2.2. En viktig förklaring till utvecklingen är det stora antal aktörer som idag har i uppgift att förhindra att den legala ekonomin används för att hantera brottsliga pengar. Jämfört med hur det var tidigare har pengar också kommit alltmer i förgrunden för brottsbekämpningen.

Tabell 2.2 Antalet personer som lagförts för penningtvättsbrott

	2020	2021	2022	2023	2024
Åklagarmyndigheten	1 580	1 852	2 308	3 156	4 813
Ekobrottsmyndigheten	76	119	66	94	189
Totalt	1 656	1 971	2 374	3 250	5 002

Källa: Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten

2.2 Finansiering av terrorism i Sverige avser främst stödverksamhet

Den infrastruktur som den organiserade brottsligheten behöver för att hantera och tvätta brottsvinster används också för finansiering av terrorism. Det finns även exempel på överlappning av aktörer inom organiserad brottslighet och våldsbejakande extremister.

Finansiering av terrorism i Sverige bedöms främst vara inriktad på stödfunktioner som möjliggör säkerhetshotande verksamhet, exempelvis i form av transporter och logistik. Det kan också handla om donationer till föreningar som bedriver verksamhet för radikaliserings, rekrytering och utbildning till våldsbejakande extremism. Bland organisationer som tar emot medel från aktörer verksamma i Sverige kan nämnas Partiya Karkeren Kurdistan (PKK), Islamiska staten (IS) och dess förgreningar, Hamas, Hizbollah, al-Qaida och al-Shabaab.

Pengarna kommer i huvudsak från frivilliga donationer och härrör från såväl legalt intjänade medel som från brottslig verksamhet. Utöver frivilliga insamling förekommer också indrivning av pengar där personer pressas att lämna pengar av rädsla för repressalier, liknande den hotbild som förekommer i samband med beskyddarverksamhet inom organiserad brottslighet.

Förmedlingen av insamlade medel sker såväl genom verksamhetsutövare i det reguljära finansiella systemet som genom andra, illegala kanaler. Hawala är ett tillitsbaserat, informellt sätt att förmedla pengar som är väletablerat inom ett flertal diasporor i Sverige. Hawala erbjuder låga transaktionskostnader och är ofta den enda möjligheten att skicka pengar till vissa områden, exempelvis till konfliktzoner. Hawalasyttemen riskerar att användas som en kanal för terrorfinansiering, exempelvis genom transaktioner till konfliktzoner eller områden med utslagen finansiell infrastruktur eller där riktade finansiella sanktioner införts.⁶ Ett annat sätt att överföra medel till utländska terrororganisationer är att fysiskt transportera guld och andra värdeföremål över gränserna. Sådan kurirverksamhet bedöms ofta ske genom utländska mellanhänder med misstänkt koppling till terrororganisationer i Mellanöstern.

2.3 Stärkt försvar mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Lagstiftningen på området har utvecklats i snabb takt och sedan den föregående sektorsbaserade riskanalysen har det bland annat tillkommit sekretessbrytande regler som gör det möjligt att samverka och dela information i betydligt större utsträckning än tidigare. Penningtvättsregelverket har också utökats till att omfatta fler typer av verksamhetsutövare. Därtill har de brottsbekämpande myndigheterna fått större möjligheter att återta brottsvinster och flera myndigheter har fått i uppdrag av regeringen att bidra till utvecklingen av det brottsförebyggande arbetet.

6 Polismyndigheten/Samordningsfunktionen, *Nationell riskbedömning 2022 – Hawala: värdeförändringar i alternativa betalningssystem*. Dnr. A243.461/2023.

2.3.1 Bättre tillgång till information

Ny lagstiftning som syftar till att förbättra tillgången till relevant information innefattar:

Möjlighet till operativ samverkan enligt kapitel 4a i penningtvättslagen

Kapitlet tillkom 2023 och möjliggör nya former av samverkan för att förebygga, förhindra eller upptäcka allvarlig penningtvätt och finansiering av terrorism. Tillägget medger samverkan mellan dels brottsbekämpande myndigheter, Finansinspektionen och kreditinstitut, dels brottsbekämpande myndigheter och samtliga myndigheter som utövar tillsyn enligt penningtvättslagen.

Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen

En ny lag⁷ som trädde i kraft den 1 april 2025 ökar möjligheten för kommuner, regioner, skolor och myndigheter att dela information med brottsbekämpande myndigheter för att ge dessa bättre förutsättningar att förebygga och bekämpa brott. Aktörerna ska lämna information till de brottsbekämpande myndigheterna både på begäran och på eget initiativ utan att sekretess ska utgöra hinder.

Ökat informationsutbyte mellan myndigheter

Den 1 december 2025 trädde en ny sekretessbrytande bestämmelse⁸ i kraft som medger ökad informationsdelning mellan myndigheter. Bestämmelsen ska ge myndigheter tillgång till information som behövs för att kunna arbeta mer effektivt. Uppgifter som finns hos en myndighet kan ibland vara avgörande för att en annan myndighet ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Lagen gör det möjligt att dela uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden till en annan myndighet om det behövs för att utreda brott samt förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, felaktiga utbetalningar och olika typer av överträdelser.

Utökad möjlighet till inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation

En utvidgning av inhämtningslagen⁹ har gjort det möjligt att inhämta uppgifter om elektronisk kommunikation vid grov penningtvätt och näringspenningtvätt, grovt brott, om åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt.

Bättre förutsättningar för kvalitetssäkring av offentliga register

Sedan den föregående sektorsbaserade riskanalysen har Bolagsverket fått ett tydligare brottsförebyggande uppdrag för att motverka brottslighet som begås inom ramen för företag. Ändrad lagstiftning har bland annat gett myndigheten utökade befogenheter att kontrollera och korrigera uppgifter i registren. Bolagsverket har också fått möjlighet att kräva personlig inställelse.

2.3.2 Skärpt regelverk för verksamhetsutövare

Lagstiftningen som reglerar kraven på verksamhetsutövare har också skärpts och utökats genom bland annat:

Skärpningar avseende tillståndsplikt

Valutaväxling och betaltjänster omfattas numera av tillståndsplikt istället för registreringsplikt. Regelverket har också stramats åt när det gäller konsumentkrediter och det är numera enbart banker och kreditmarknadsbolag som får bedriva sådan verksamhet. Kryptotillgångstjänster är ytterligare ett område där det tillkommit krav på tillstånd för att yrkesmässigt bedriva sådan verksamhet. Dessa regelskärpningar förväntas höja inträdesbarriärerna för oseriösa verksamheter.

⁷ Lag (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

⁸ Prop. 2024/25:180.

⁹ Lag (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i det brottsbekämpande myndigheternas under rättelseverksamhet.

Straffansvar för olovlig finansiell verksamhet

I mars 2026 införs en ny lag¹⁰ som kriminaliserar finansiell verksamhet som bedrivs utan tillstånd eller registrering från Finansinspektionen. Syftet med den nya lagen är bland annat att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism genom sådan olicensierad verksamhet. Därtill har Finansinspektionen getts ytterligare möjlighet att besluta om sanktionsavgift för den som bedriver verksamhet utan nödvändigt tillstånd eller registrering.

Utökad uppgiftsskyldighet

Enligt penningtvättslagen har sedan 2024 clearingbolag samt den som tillhandahåller finansiell infrastruktur som avser omedelbara betalningar en skyldighet att på begäran av Polismyndigheten (Finanspolisen) eller Säkerhetspolisen utan dröjsmål lämna alla uppgifter som behövs för en utredning om penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Övervaknings- och rapporteringsskyldighet för clearingbolag

Sedan 2025 är clearingbolag skyldiga att övervaka transaktioner mellan clearingdeltagare som är verksamhetsutövare. Om det genom övervakningen identifieras en transaktion som kan antas ingå som ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism ska clearingbolaget lämna uppgifter om misstankarna till de berörda verksamhetsutövarna samt, om det finns en skäligen grund att misstänka penningtvätt eller finansiering av terrorism eller att egendom annars härrör från brottslig handling, rapportera omständigheterna till Finanspolisen.¹¹

Nya verksamhetsutövare

Sedan den förra sektorsbaserade riskanalysen har det tillkommit nya verksamhetsutövare i penningtvättslagen. De verksamhetsutövare som har tillkommit är leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster som inkluderades i penningtvättslagen 2021, de leverantörer av kryptotillgångstjänster som tillkom genom en EU-förordning i slutet av 2024 samt yrkesmässig konsthandel som fram till 2020 omfattades endast i egenskap av varuhandel som tar emot eller betalar ut kontanter. År 2021 utökades regelverket också till att omfatta registrerade fastighetsmäklarföretag och inte enbart de enskilda fastighetsmäklarna.

2.3.3 Nytt verktyg för återtagande av brottsvinster

Hösten 2024 tillkom ett nytt verktyg för återtagande av brottsvinster i form av så kallat självständigt förverkande. Lagstiftningen ger möjlighet att förverka egendom om det är klart mera sannolikt att egendom härrör från brottslig verksamhet än att så inte är fallet. Ett självständigt förverkande kräver inte att egendomen knyts till ett specifikt brott eller brottslighet av ett visst slag, utan det är tillräckligt att egendomen kan knytas till en inte närmare preciserad brottslig verksamhet. Det kan röra sig om de flesta typer av tillgångar: konto, kontanter, värdepapper, krypto, lyxvaror, guld, fordon, fastigheter med mera. Lagstiftningen bedöms vara särskilt effektiv när det gäller att förhindra att aktörer högre upp i de kriminella hierarkierna kan tillgodogöra sig brottsvinster eftersom det ofta är svårare att bevisa konkreta brott på den nivån.

2.3.4 Minskad penningtvätt av kontanter via utlandet

Transport av kontanter utgör ett vanligt led i internationella penningtvättsupplägg. Ofta är syftet att på olika vis föra in brottsvinster i den legala ekonomin, särskilt via länder där det finns stora möjligheter att placera kontanter i de finansiella systemen. Penningtvätt av svenska kontanter via växling i utlandet beräknas tidigare ha uppgått till miljardbelopp¹² varje år men bedöms ha minskat kraftigt eftersom det inte längre finns någon verksamhetsutövare i Sverige som ombesörjer kontantinsättningar från banker i utlandet. Det kan dock fortfarande förekomma in- och utförsel av kontanter utanför den legala ekonomin, exempelvis inom ramen för illegal hawalaverksamhet.

¹⁰ Prop. 2025:26:42.

¹¹ Lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, 4 kap 3 a§.

¹² Polismyndigheten, *Penningtvätt genom utförsel av kontanter*. Dnr. A320.761/2023.

2.4 Behovet av möjliggörare ökar risken för korruption

Som beskrivits ovan har det gjorts en hel del sedan den föregående sektorsbaserade riskanalysen för att stärka försvaret mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Värdet av att bekämpa den kriminella ekonomin har också kommit att hamna alltmer i fokus för samhällsdebatten, vilket bidragit till att höja medvetenheten om riskerna för penningtvätt.

Samtidigt kvarstår de kriminella aktörernas behov av att tvätta pengar systematiskt och i stor skala och därmed också behovet av de svenska verksamhetsutövarnas tjänster. Det innebär att de kriminella måste hitta sätt att runda kontrollsystemen och undgå upptäckt och här spelar möjliggörare en viktig roll.

Möjliggörare är ett fenomen som har uppmärksammats alltmer av svenska myndigheter. Begreppet innefattar personer som genom sin anställning eller sitt uppdrag i det legala samhället hjälper kriminella nätverk. Personerna kan till exempel ge råd om hur man kringgår kontroller, förfälska arbetsgivarintyg eller öppna bankkonton. Möjliggöraren får oftast betalt för sina tjänster men kan också pressas och hotas till att bistå de kriminella. Många av de upptäckta fallen rör möjliggörare som är familj eller släkt med personer i kriminella nätverk, men även barndomsvänner och kunder till personer i kriminella nätverk är vanliga trots att de är mer svårupptäckta.¹³ Möjliggörare som systematiskt och mot betalning erbjuder sina tjänster i penningtvättsupplägg brukar benämnas professionella penningtvättare eller PML-aktörer.¹⁴ PML-aktörer kan agera på uppdrag av fler olika grupperingar.

Det som möjliggörare gör kan i många fall betecknas som korruption, alltså utnyttjande av en maktposition genom anställning eller uppdrag i syfte att gynna sig själv eller någon annan. Europol har uppskattat att 60 procent av de kriminella nätverk som är aktiva inom EU använder korruption som verktyg för att bedriva den brottsliga verksamheten.¹⁵ Motsvarande uppskattning saknas för svensk del, men korruption bedöms utgöra en del av den kriminella infrastrukturen även i Sverige. Förekomsten av så kallade ”korruptionsmäklare”, det vill säga en mellanhand mellan mottagare och en eller flera mutgivare, antyder ett mer industrialiserat och professionaliserat användningssätt av mutor.

Sverige anses fortfarande vara ett av världens minst korrupta länder men har tappat i ranking de senaste åren.¹⁶ Mot bakgrund av hotet från organiserad brottslighet är risken att korruption och otillåten påverkan fortsätter att öka i Sverige. Branschorganisationer har gett uttryck för att deras medlemmar i större utsträckning än tidigare utsätts för påtryckningar för att utföra tjänster åt kriminella, till exempel att skapa tillrättalagd bokföring eller upprätta oriktiga underlag.

2.5 Förflyttning till illegal finansiell verksamhet

En annan konsekvens av högre riskmedvetenhet och skärpta kontroller hos många verksamhetsutövare är att kriminella söker andra vägar för sin brottsvinsthantering. Det har förekommit att kriminella aktörer själva bedriver en utåt sett legal finansiell verksamhet i syfte att kunna tvätta pengar i stor skala. Det förekommer också rent illegal finansiell verksamhet som bedrivs utan tillstånd och som därmed står helt utanför kontroll och tillsyn. Sådana illegala tjänster kan bland annat avse illegal hawala, illegal transport, illegal växling av kontanter, illegal växling av kryptotillgångar samt kreditgivning. Sådana illegala tjänster erbjuds systematiskt av internationella penningtvättsnätverk och bedöms kunna omsätta miljardbelopp i Sverige årligen.¹⁷ Fenomenet brukar benämnas underground banking och utgör en grogrund för parallella samhällsstrukturer som göder den kriminella ekonomin.

Aktörerna som tillhandahåller illegala finansiella tjänster är i olika grad och i något led beroende av den legala ekonomin och banksystemet för sin egen hantering. Även om aktörerna därmed lämnar vissa spår i det reguljära finansiella systemet är de mycket svåra att upptäcka. Det rör sig ofta om komplicerade strukturer av olika nätverkskluster i flera olika länder. För att komma åt brottsligheten behövs effektiva åtgärder som reducerar sårbarheterna i sektorerna samt tillgång till underrättelseinformation och samverkan, både mellan myndigheter och verksamhetsutövare i Sverige och mellan brottsbekämpande myndigheter över gränserna.

13 Brottsförebyggande rådet, *Möjliggörare för kriminella nätverk, Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor* (Brå 2024:2).

14 PML är en förkortning av det engelska begreppet professional money laundering.

15 EU Socta 2021 – *Serious and Organised Crime Threat Assessment. A corrupting influence: The infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime*. Europol, 2021.

16 <https://www.transparency.org/en/cpi/2024>

17 *Finanspolisen informerar: Underground banking i Sverige*, augusti 2025. Dnr. A067.512/2026.

3 Riskbedömning – penningtvätt

I detta kapitel presenteras det samlade resultatet av risk- och konsekvensbedömningen avseende penningtvätt. Först ges en översikt av de sektorsspecifika riskerna som bygger på en bedömning av hot och sårbarheter i respektive sektor. Därefter redovisas den övergripande nationella riskbedömningen där analysen också beaktar konsekvenser av penningtvätt i ett bredare samhällsperspektiv.

Sektorsindelningen i den nationella riskbedömningen utgår från hur verksamhetsutövarna omfattas av penningtvättslagens tillämpningsområden. Bedömningen avser risken att verksamhetsutövarna i en sektor utnyttjas för eller medverkar till penningtvätt. Det behöver inte vara samma sak som tillvägagångssätt för penningtvätt eftersom tjänsterna som missbrukas kan tillhandahållas av verksamhetsutövare även i andra sektorer. Ett sådant exempel är sektorn bostadskrediter som främst utgörs av mindre aktörer med tillstånd att erbjuda kreditgivning, kreditförmedling och rådgivning till konsumenter men inte inkluderar banker och kreditinstitut som också erbjuder samma tjänster. Det är värt att ha i åtanke i tolkningen av resultaten, inte minst när det gäller konsekvensbedömningen som tar hänsyn till sektorernas storlek.

3.1 Sektorsvis risk baserat på hot- och sårbarhetsbedömning

För att kunna jämföra resultaten har bedömningen av hot och sårbarheter utgått från samma skala som i den förra sektorsbaserade riskanalysen från 2020/2021. Ett par sektorer har tillkommit och ett par sektorer har justerats till följd av ändrad lagstiftning. Bortsett från det är den viktigaste förändringen att risknivån generellt sett bedöms vara högre jämfört med den förra analysen. Som framgår av tabell 3.1 är det nu hela 16 sektorer som har den högsta risknivån för penningtvätt.

Den högre risknivån beror främst på att hotet från organiserad brottslighet bedöms ha ökat och att brottsligheten blivit alltmer integrerad i den legala samhällsstrukturen. De kriminella aktörerna har kapacitet att använda företag i sin brottsliga verksamhet och rekryterar eller placerar möjliggörare som kan hjälpa aktörerna att kringgå olika kontrollsystem.

En delförklaring är sannolikt också att myndigheterna fått större insikt om brottsligheten och aktörernas förmåga. De senaste åren har såväl utredningar som underrättelser, exempelvis inblick i krypterad kommunikation mellan kriminella aktörer, visat på den organiserade brottslighetens ekonomiska kapacitet, förekomsten av korruption och såväl medvetna som omedvetna möjliggörare av penningtvätt. Den förra sektorsbaserade riskbedömningen kan därför ha underskattat de kriminella aktörernas förmåga att utnyttja verksamhetsutövarnas tjänster för penningtvätt.

Tabell 3.1 Sektorsvis risk för penningtvätt

Sektorer under Finansinspektionen	Hotnivå	Sårbarhetsnivå	Sektorsrisk			
Bank och finansieringsrörelse					✓	Hög
Betalningsinstitut					✓	Hög
Betaltjänstleverantörer ¹⁸			✓			Låg
Bostadskrediter					✓	Hög
Elektroniska pengar					✓	Hög
Fondförvaltning				✓		Betydande
Försäkringsförmedling			✓			Medel
Gräsrotsfinansiering				✓		Betydande
Kryptotillgångstjänster					✓	Hög
Livförsäkring			✓			Medel
Valutaväxling					✓	Hög
Viss finansiell verksamhet				✓		Medel
Värdepapper				✓		Betydande
Sektorer under Länsstyrelserna	Hotnivå	Sårbarhetsnivå	Sektorsrisk			
Bokförings- och revisionstjänster					✓	Hög
Bolagsbildare och företagsmäklare					✓	Hög
Konsthandel					✓	Hög
Kontorshotell och postboxföretag				✓		Betydande
Oberoende jurister					✓	Hög
Pantbanker					✓	Hög
Skatterådgivare					✓	Hög
Trustförvaltare					✓	Hög
Varuhandel					✓	Hög
Sektorer med egna tillsynsorgan	Hotnivå	Sårbarhetsnivå	Sektorsrisk			
Advokater				✓		Betydande
Fastighetsmäklare				✓		Hög
Revisorer				✓		Betydande
Spel				✓		Hög

Samtidigt bedöms försvaret mot penningtvätt ha stärkts i många av sektorerna sedan den förra sektorsrapporten. Medvetenheten om riskerna för penningtvätt har ökat i samhället och vaksamheten hos verksamhetsutövare bedöms generellt sett vara högre idag. Många verksamhetsutövare har också sett över kundkännedomsprocesser och kontrollrutiner. Trots förbättringarna bedöms kontrollsystemen ändå inte räcka till för att stå emot det stora hotet från kriminella aktörer som har behov av att kontinuerligt kunna tvätta stora volymer av brottsvinster. Sårbarhetsnivån har därför justerats upp för vissa av sektorerna jämfört med bedömningen som gjordes 2020/2021. Bakgrunden till hot- och sårbarhetsbedömningen för respektive sektor finns att läsa i kapitel 7, Sektorskatalog.

¹⁸ Registrerade betaltjänstleverantörer omfattar efter lagändring endast kontoinformationstjänster, se avsnitt 7.9.

3.1.1 Begränsningar i bedömningsskalan

Bedömningsskalan som använts i både denna och den föregående sektorsbaserade riskanalysen har utformats i enlighet med EU-kommissionens supranationella riskbedömning (EUSNRA). Så som nivåerna på skalan är definierade hamnar merparten av sektorerna på den högsta risknivån. Stegen på skalan räcker inte till för att differentiera mellan sektorerna med hög risk. Samtidigt innebär den lägsta nivån på skalan en så pass låg risk att den endast är relevant för sektorn registrerade betaltjänstleverantörer som till följd av ändrad lagstiftning inte längre innefattar någon verksamhet som bedöms kunna utnyttjas för penningtvätt. Samordningsfunktionen konstaterar därför att skalan bör kalibreras om inför kommande nationella riskanalyser för att kunna ge en mer nyanserad bild av risker förknippade med olika sektorer eller tillvägagångssätt. För mer detaljerad beskrivning av bedömningsskala och kriterier se kapitel 8, Process och metod.

3.2 Nationell riskbedömning med hänsyn till konsekvens

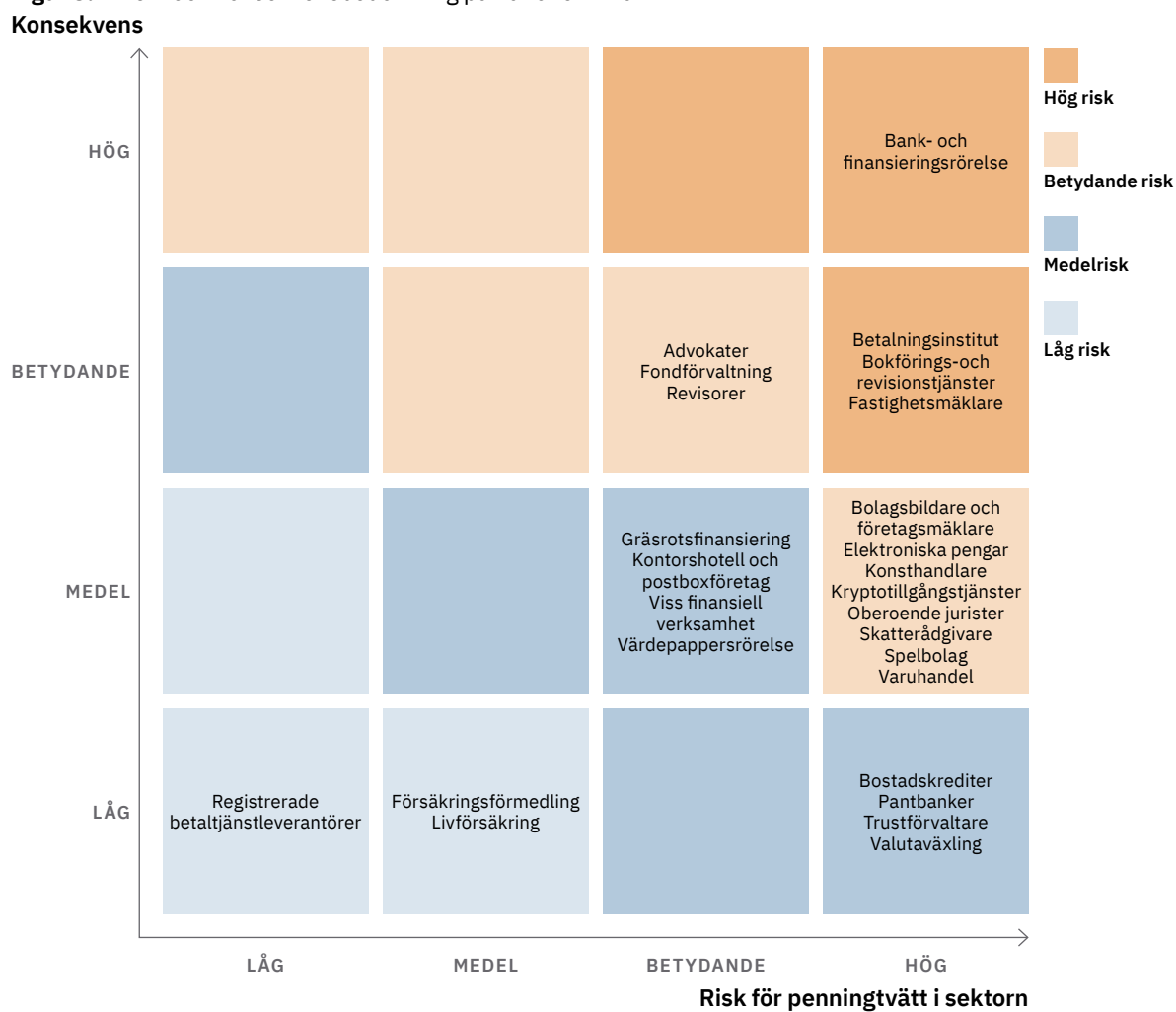
Bortsett från några sektorer som har tillkommit eller ändrats på grund av ny lagstiftning är konsekvensbedömningen i princip oförändrad jämfört med den föregående sektorsbaserade riskanalysen.

Konsekvensbedömningen baseras på två parametrar; omfattning och samhällskonsekvens. Den första parametern utgår från en skattning av hur mycket pengar som potentiellt kan tvättas i sektorn och vilken funktion sektorn kan fylla för storskalig penningtvätt. Den andra parametern handlar om i vilken utsträckning det kan uppstå negativa spridningseffekter och påverka andra verksamhetsutövare i branschen eller leda till skada för samhället, exempelvis i form av minskat förtroende för rättsväsendet eller det finansiella systemet.

Beaktat konsekvensbedömningen är det fyra sektorer som bedöms vara förknippade med hög risk i ett nationellt perspektiv. De sektorerna är bank- och finansieringsrörelse, betalningsinstitut, bokförings- och redovisningstjänster samt fastighetsmäklare, se tabell 3.2.

- **Bank- och finansieringsrörelse:** Trots att bankernas kontrollsystem har förbättrats de senaste åren räcker kontrollsystemen inte till för att förhindra att brottsvinster för mycket stora belopp tvättas genom sektorn. Förutom att kriminella aktörer därmed kan utvinna och tillgodogöra sig brottsvinster riskerar penningtvätten att leda till minskat förtroende för det finansiella systemet i Sverige. Givet den höga hotnivån, sektorns storlek och betydelsen för den finansiella infrastrukturen bedöms risken vara hög i ett nationellt perspektiv.
- **Betalningsinstitut:** Risken för penningtvätt i betalningsinstitut bedöms vara på samma nivå som inom banksektorn men penningtvätten får inte lika stor konsekvens för samhället. Även betalningsinstitut hanterar stora transaktionsvolymen men erbjuder något sämre förutsättningar för storskalig penningtvätt jämfört med banksektorn. Samhällseffekterna bedöms inte heller vara av samma dignitet i termer av förtroendepåverkan.
- **Bokförings- och revisionstjänster:** När det gäller denna sektor är det framför allt sektorns storlek och riskerna förknippade med företag som brottsverktyg som förklarar den höga risknivån i ett nationellt perspektiv. Verksamhetsutövarna i sektorn ska kunna fylla en viktig funktion som grindvakter för att motverka att företag missbrukas för kriminella syften.
- **Fastighetsmäklare:** Hotnivån bedöms vara hög då fastigheter utgör ett attraktivt verktyg för att tvätta och investera brottsvinster. Otillräckliga kontroller gör det möjligt för såväl svenska som utländska brottsaktörer att tvätta stora belopp genom svenska fastigheter. Fastighetsmarknaden utgör en viktig del av den svenska ekonomin och omfattande penningtvätt riskerar att påverka förtroendet för marknadens funktion och prissättning.

Figur 3.2 Risk- och konsekvensbedömning på nationell nivå



4 Riskbedömning – finansiering av terrorism

I detta kapitel presenteras hur finansiering av terrorism kan ta sig i uttryck ur ett svenskt perspektiv. Redogörelsen omfattar aktörernas förmåga och tillvägagångssätt för att finansiera terrorism, samt följderna som detta kan få. Bedömning av de enskilda sektorerna återfinns i kapitel 7, Sektorskatalogen.

De huvudsakliga observationerna:

- **Låga ekonomiska kostnader för planeringen och genomförande av attentat.**
I dagsläget är det mest sannolikt att ett terrorattentat utförs av en ensamagerande individ, alternativt mindre grupp, med enkla medel så som fordon, stick- eller skjutvapen. Detta innebär att planering och förberedelse inför ett terrorattentat inte är beroende av några större ekonomiska medel.
- **Inom Sverige finansieras stödverksamhet.**
Terrororganisationer behöver inte bara ekonomiska förutsättningar för att planera och begå terrorattentat, utan även för att upprätthålla exempelvis infrastruktur, rekrytering, propaganda och utbildning.
- **Inkomster till terrorverksamhet kommer främst från insamlingar genom frivilliga donationer via fysiska och digitala plattformar samt brottslig verksamhet.**
Insamlingar sker både i kontanter och via insättningar på konton som tillhör privatpersoner, föreningar, stiftelser och företag. Syftet med en insamling kan vara mer eller mindre transparent.
- **Överföring av pengar sker främst genom metoder som innefattar banksektorn, betalningsinstitut, betaltjänstförmedlare, hawala och kurirer.**
Dessa tjänster nyttjas ofta i kombination med nyare teknologi såsom användning av kryptotillgångar.
- **Svårighet i bevisföring samt överlappning med annan ekonomisk och organiserad brottslighet.**
Det har tidigare funnits få domar i Sverige avseende finansiering av terrorism. Ett flertal individer som misstänks för att finansiera terrorism har också misstänkts, och i flera fall lagförts, för andra brott såsom skattebrott, bokföringsbrott, stöldbrott, bidragsbrott, narkotikabrott, smuggling och illegal handel med tobak och andra varor. De senaste åren har dock flera domar för terrorfinansiering vunnit laga kraft; en under 2023, en under 2024 och tre under 2025.

4.1 Finansiering av terrorism – i svensk kontext

Verksamhetsutövare ska rapportera misstänkt finansiering av terrorism till Finanspolisen. Det kan röra sig om transaktioner eller avvikande beteenden som kan misstänkas vara kopplade till finansiering av terrorism. Till skillnad från penningtvätt – där tillgångarnas ursprung är avgörande – är det ändamålet som kännetecknar begreppet finansiering av terrorism. Det behövs alltså inget förbrott, och många terroristbrott har finansierats med relativt små medel som haft legala ursprung.

Terroristbrottslagen (2022:666) reglerar att den som samlar in, tar emot eller tillhandahåller pengar eller annan egendom i avsikt att egendomen ska användas, eller med vetskap om att den är avsedd att användas, för att begå eller på annat sätt medverka till terroristbrott, eller försök, förberedelse eller stämpling till terroristbrott, döms för finansiering av terrorism. Det gäller även om pengarna eller egendomen är avsedd att användas av en person, terroristorganisation eller sammanslutning av personer som begår eller på annat sätt medverkar till terroristbrott. Tillgångarna behöver inte användas specifikt vid terroristattentat. Bestämmelserna tar även sikte på finansiering av deltagande i, eller samröre med, en terroristorganisation, offentlig uppmaning till terrorism, samt rekrytering, utbildning eller att resa för terrorism eller annan särskilt allvarlig brottslighet.

Terrororganisationer behöver inte bara ekonomiska förutsättningar för att planera och begå terrorattentat, utan även kapacitet att upprätthålla exempelvis infrastruktur, rekrytering, propaganda och utbildning. Den finansiering av terrorism som sker i Sverige syftar primärt till att stärka olika typer av stödverksamhet snarare än till att finansiera terrorattentat. I detta sammanhang innebär det aktiviteter som möjliggör säkerhetshotande verksamhet, såsom finansiellt, materiellt och logistiskt stöd.

Säkerhetspolisen får regelbundet underrättelser om att aktörer i Sverige finansierar terrorism. Det rör sig främst om personer och organisationer som misstänks finansiera terrorism utomlands, men även om aktörer som ägnar sig åt stödverksamhet inom Sverige. Exempel på stödverksamhet i Sverige är personer som fungerar som facilitatorer och köper resor samt står för transporter och logi åt andra individer. Ett annat exempel är att det görs donationer till föreningar där det bedrivs verksamhet för radikaliserings, rekrytering och utbildning till våldsbejakande extremism. Delar av den misstänkta verksamheten är välorganiserad och inbegriper flera personer och organisationer, både i Sverige och utomlands, medan andra delar rör enskilda individer. I flera fall förekommer det överlappningar mellan våldsbejakande extremister och aktörer inom organiserad brottslighet.

PKK är en av de mest framträdande organisationerna när det kommer till insamling och distribuering av inkomster från Sverige och övriga Europa för att stödja den centrala organisationen. Utöver PKK bedöms finansiering från Sverige gå till andra terrororganisationer utomlands, bland annat till IS förgreningar, Hamas, Hizbollah och al-Shabaab.

I och med att internationella terrororganisationer har förlorat kontroll över vissa geografiska områden, exempelvis IS förlust av sin territoriella kontroll i norra Syrien och Irak, har de också förlorat viktiga inkomstkällor. Detta har i sin tur bland annat lett till ett fortsatt fokus på billiga och enkla alternativ för att genomföra attentat, snarare än komplexa och kostsamma upplägg. Därmed ses även en fortsatt utveckling av att ensamagerande individer begår attentat med enkla medel. I dagsläget bedöms det också mest sannolikt att ett terrorattentat utförs med enkla medel av en ensam individ eller mindre grupp. Erfarenheter visar att det inte krävs stort kapital för att finansiera planering, förberedelse och utförande av ett sådant attentat.

4.2 Hotaktörers avsikt och förmåga

Ett stort utbud av olika betallösningar – i kombination med snabb implementering av ny teknik – gör att insamling och överföring av pengar kan ske snabbt, enkelt och utan större kostnader. Det krävs inga extraordinära resurser i form av särskild kunskap, avancerade verktyg eller upplägg. Ingen särskild förmåga är alltså nödvändig, däremot bedöms internationella kontakter vara en betydelsefull faktor för att pengarna slutligen ska nå den avsedda mottagaren. Genom användning av flera insamlingsmetoder och mellanhänder, såväl i Sverige som i andra länder, ökar möjligheten att verka dolt.

Kommunikation i sociala medier och användning av digitala bank- och penningöverföringstjänster underlättar insamling och överföring av pengar. Genom sociala mediernas globala räckvidd kan många individer nås av insamlingskampanjer, propaganda och instruktioner för tillvägagångssätt för att skicka pengar, exempelvis kryptotillgångar. Det är även på sociala medier och digitala plattformar som många individer, framför allt unga, radikaliserar och avsikten att finansiera terrorism uppstår.

4.3 Tillvägagångssätt vid insamling

De pengar som misstänks användas för att finansiera terrorism kommer från olika källor. Det kan vara intäkter från förvärvsarbete, statliga eller kommunala bidrag till privatpersoner eller organisationer samt näringsverksamhet och försäljning av varor, tjänster, egendom eller företag. Kapital från dessa källor kan vara såväl legalt som illegalt förvärvat, i flera fall både och.

Generellt är insamling och brottslig verksamhet de mest framträdande sätten att införskaffa medel för att finansiera terrorism i större skala. Insamlingar sker både genom digitala och fysiska plattformar och sker i huvudsak genom frivilliga donationer. Insamlingskampanjer genomförs både av enskilda individer och organisationer och kan ske offentligt eller i dold regi. Insättningar av pengar kan göras till konton som tillhör privatpersoner, föreningar, stiftelser och företag.

Digitala plattformar kan utgöras av öppna kanaler på sociala medier såväl som stängda forum där det krävs kontakter och inbjudningar för att ta del av innehållet. Fördelar med digitala plattformar är att det generellt sett går att nå en bred, internationell målgrupp och att det dessutom kan vara enklare att dölja vem som samlar in pengar och vad syftet med insamlingen är.

Fysiska plattformar utgörs bland annat av kulturföreningar och religiösa samfund där insamling sker både fysiskt i form av kontanter och via insättningar på konton. Insamlaren är inte nödvändigtvis transparent med insamlingens syfte, vilket innebär att givaren i många fall inte har kännedom om att insamlingen, helt eller delvis, görs i syfte att finansiera terrorism. Även genom hjälporganisationer utnyttjas frivilliga donationer till insamlingar, bland annat genom att insamlingarna framställs som att de är avsedda för stöd i kris- och konfliktområden.

Utöver insamling genom frivilliga donationer, med mer eller mindre transparent syfte, förekommer det även aktörer som inte bara bedriver insamling utan också indrivning av pengar från enskilda personer och näringsidkare i syfte att finansiera terrorism. Av rädsla för repressalier kan dessa personer och näringsidkare känna sig tvungna att lämna pengar. Verksamheten kan liknas vid en olovlig skatteindrivning, utpressning och beskyddarverksamhet.

4.4 Tillvägångssätt vid förmedling av pengar

För att föra över pengar från Sverige till terrororganisationer och individer som är anslutna till dessa organisationer utomlands kan tillståndspliktiga verksamheter utnyttjas för illegala ändamål. Framför allt utnyttjas banksektorn samt betalningsinstitut, men även utgivare av elektroniska pengar. Det förekommer också att pengar förmedlas av personer och grupperingar som saknar tillstånd enligt lagen (2010:751) om betaltjänster, så kallade oregistrerade betaltjänstförmedlare.

Hawalaförmedling är relativt väletablerat inom ett flertal diasporor i Sverige. Hawala är ett informellt sätt att förmedla pengar och är ofta fristående från det internationella finansiella systemet och baseras på tillit mellan systemets parter. Skälet till att hawala i vissa fall används istället för exempelvis internationella betaltjänstleverantörer är att kostnaderna är relativt låga och att det ibland är det enda tillgängliga alternativet för att göra transaktioner till vissa områden i världen, bland annat till konfliktzoner. Detta gör systemet attraktivt för aktörer som vill finansiera terrorism. En hawalaförmedlare kan ansöka om tillstånd som betalningsinstitut för penningöverföring och beviljas tillstånd från Finansinspektionen om verksamheten uppfyller kraven. Dock bedöms den övervägande delen av hawalaverksamheten i Sverige bedrivas utan tillstånd.

Likt allmänheten i stort följer våldsbejakande extremister den generella teknikutvecklingen och anpassar och utvecklar sitt modus därefter. Nya betallosningar erbjuder ett bredare spektrum av verktyg. Bland annat använder våldsbejakande extremister virtuell valuta för sina gränsöverskridande transaktioner. Två anledningar till detta är att större anonymitet erbjuds både för avsändaren och mottagaren samt att valutan inte är knuten till en specifik utgivare eller stat. Däremot finns det vissa utmaningar för terrororganisationer att omsätta kryptovalutan efter att de tagit emot den. Virtuell valuta nyttjas även som ett led bland många i kurir- och hawalaöverföringar.

Även om nya tekniska lösningar erbjuder våldsbejakande extremister ett bredare spektrum av verktyg så är det, som tidigare nämnts, fortsatt mer traditionella penningöverföringssystem som står i fokus. Exempelvis nyttjas betalningsinstitut och hawalaverksamhet i stor utsträckning då dessa generellt kan nå konfliktzoner till relativt låga kostnader.

Även kurirverksamhet är ett sätt att förmedla pengar till terrororganisationer och innebär att kontanter eller värdefulla föremål, såsom exklusiva klockor, guld och smycken, fysiskt transporteras över landgränser. Detta sker ofta genom mellanhänder i länder utanför Sverige, som misstänks verka för terrororganisationer i Mellanöstern.

4.5 Organiserad brottslighet och terrorismfinansieringsdomar

Personer som misstänks finansiera terrorism begår ofta även andra brott. De brottsvinster som genereras misstänks, enskilt eller tillsammans med annat kapital, användas för att finansiera terrorism. Bedömningen av den information som finns tillhanda är att finansiering av terrorism många gånger överlappar

med annan ekonomisk och organiserad brottslighet: skattebrott, bokföringsbrott, stöldbrott, bidragsbrott, narkotikabrott, smuggling och illegal handel med tobak och andra varor. Således kan till exempel köp av varor och tjänster på en svart marknad få långt större konsekvenser än vad köparen anar.

Överlappningen med annan brottslighet påverkar även domar på området. Tidigare har Sverige haft få domar avseende finansiering av terrorism. Det kan förklaras på olika sätt, bland annat av utmaningar kring bevisvärderingen samt att Säkerhetspolisen har ett större fokus på prevention än lagföring. Flera personer som misstänks för att finansiera terrorism har lagförts för andra brott. De senaste åren har dock flera domar för terrorfinansiering vunnit laga kraft; en under 2023, en under 2024 och tre under 2025.¹⁹

Den 20 september 2023 dömdes en person av Svea hovrätt till fyra år och sex månaders fängelse för bland annat försök till finansiering av terrorism, grovt brott, genom att med hot om våld ha försökt samla in pengar till terrororganisationen PKK. Utredningen visade att PKK bedriver en mycket omfattande insamlingsverksamhet i Europa, bland annat genom utpressning av kurdiska näringsidkare. En högt uppsatt PKK-ledare bedöms ha varit i Stockholm och deltagit i beslutet att målsägaren skulle betala pengar till PKK.

Den 27 november 2024 dömdes en person till fängelse i ett år för brott mot lag (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall (föregångaren till 6 § terroristbrottslagen), grovt brott. Gärningsmannen hade genomfört åtta transaktioner till personer med kopplingar till al-Qaida och Hayat Tahrir al-Sham. Transaktionerna föranleddes av insamling via framför allt Swish. Därefter hade överföringar från gärningsmannens bankkonto gjorts via en kryptoväxlare och vidare till en kryptoplattform. Genom blockkedjeanalys kunde sedan de slutliga mottagarna identifieras.

Den 14 februari 2025 dömdes en person till fängelse i tre år och tre månader för bland annat finansiering av terrorism, grovt brott. Gärningsmannen hade samlat in, tagit emot och tillhandahållit pengar till IS. Han hade dels skickat delar av sin egen lön till kryptoadresser som ägs av IS, men också hjälpt IS genom att köpa e-visum till Etiopien till sammanlagt 28 personer. I det senare fallet tog han emot pengar från personer med kopplingar till IS och använde därefter dessa medel till att betala e-visumen.

Den 9 december 2025 dömdes en person till fängelse i tre år och tio månader för finansiering av terrorism, grovt brott. Gärningsmannen har dömts för finansiering av terrorism vid tio tillfällen. Han har samlat in och tagit emot medel via bland annat swish och Tiktok och i samband med detta tillhandahållit pengar till IS via bland annat Western Union, kryptovalutatransaktioner och Paypal.

Den 18 december 2025 dömdes en person till fängelse i tre år och tre månader för bland annat finansiering av terrorism. Gärningsmannen hade tillhandahållit pengar till IS genom att ha skickat medel till kryptoadresser som ägs av IS. Gärningsmannen hade också skickat medel via andra kryptovalutaadresser som varit kopplade till olika insamlingskampanjer för IS, vilket bedöms utgöra försök till finansiering av terrorism.

19 Svea Hovrätt dom 2023-09-20 i mål nr B10051-23, Södertörns Tingsrätt dom 2024-11-27 i mål nr B6926-22, Attunda Tingsrätt dom 2025-02-14 i mål B6548-24, Svea Hovrätt dom 2025-12-09 i mål nr B14590-25 och Attunda Tingsrätt dom 2025-12-18 i mål B10593-24.

5 Övergripande risker

I detta kapitel beskrivs risker av mer övergripande karaktär som inte är specifika för enskilda sektorer. Det handlar både om hotaktörers verktyg i form av användning av företag och tillgång till möjliggörare och om sårbarheter i samhällets försvar mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Exempel på sådana sårbarheter är bristande transparens om konton och transaktioner samt verksamhet som inte omfattas av regelverket trots risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

5.1 Avsaknad av motpartsuppgifter

Krav på vilken information som ska åtfölja överföringar av medel, såsom uppgift om motpart finns reglerat på EU-nivå.²⁰ Huvudsyftet med regleringen är att försvåra för kriminella aktörer att dölja och överföra pengar från brottslig verksamhet och att penningtvätt, finansiering av terrorism och annan finansiell brottslighet ska kunna förebyggas, upptäckas och utredas.

Trots att kraven som följer av EU-regelverket trädde i kraft redan 2017 saknas det fortfarande stöd i viktiga delar av svensk betalningsinfrastruktur för att hantera överföring av nödvändig information med automatik.²¹ Det faktum att lagstadgade uppgifter om kontonummer inte medföljer transaktionerna utgör en tydlig sårbarhet i försvaret mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Utan tillgång till motpartens kontonummer finns en risk att transaktioner och beteenden som annars skulle haft en skälig förklaring bedöms som misstänkta, och omvänt att transaktioner där sådana uppgifter skulle ha föranlett misstanke inte uppmärksammas av verksamhetsutövare. Det kan därför vara så att bristen underlättar för aktörer att dölja ursprung av medel, exempelvis genom att aggregera brottsvinster från många olika avsändare på ett bank-, spel- eller värdepapperskonto. Finansinspektionen har förelagt Bankgirots svenska ägarbanker att åtgärda bristerna senast den 31 december 2026. Föreläggandet riktas till de svenska ägarna av Bankgirot eftersom de är ägarna som har praktiska möjligheter att se till att bristerna åtgärdas.

Vid inrapportering av misstänkta transaktioner och beteenden till Finanspolisen saknas ofta viss värdefull information om motparten, något som är negativt för Finanspolisens fortsatta hantering. Detta leder till att viktiga samband förblir oupptäckta eftersom den rapporterade informationen inte kan sammanlänkas med annan information i penningtvättsregistret, eller med annan polisiär information. Även möjligheten att återta brottsvinster försämras eftersom pengarna riskerar att föras vidare i väntan på att uppgifter måste kompletteras.

Avsaknad av motpartsuppgifter får även negativa konsekvenser för brottsutredande myndigheter då medlen blir svåra att spåra.

5.2 Möjliggörare bland verksamhetsutövare

Behovet inom den organiserade brottsligheten av att tvätta pengar i stor skala skapar en efterfrågan på möjliggörare bland verksamhetsutövare som kan underlätta brottsvinsthanteringen. Att möjliggörare kan missbruka sin ställning för att bistå kriminella nätverk utgör en betydande sårbarhet i försvaret mot penningtvätt. Eftersom verksamhetsutövarna är satta att skydda det finansiella systemet utgör möjliggörarna en risk av systemhotande karaktär. Underrättelser tyder på att fenomenet är utbrett och att problemet med möjliggörare bland exempelvis banktjänstemän är betydligt mer omfattande än man tidigare har förstått. Bland annat har chattar från beslagtagna telefoner visat att möjliggörarna spelar en viktig roll för brottsvinsthanteringen och att de verkar inom till exempel både små och stora banker. Det förekommer också verksamhetsutövare där inte bara enstaka anställda utan även företrädarna medvetet möjliggör penningtvätt. Exempel på sådana möjliggörare är advokater som bistår med rådgivning,

²⁰ EU-förordning 847/2015 trädde ikraft 2017-06-26 och ersattes per den 2024-12-30 av förordning 1113/2023.

²¹ Det handlar om transaktioner som går genom Bankgirot och dataclearingen, se Finansinspektionens beslut med dnr 24-11564, 24-11565 och 24-11566.

revisorer som medvetet ser mellan fingrarna och fastighetsmäklare som upprättar falska handlingar. I polisens kartläggning över nätverkskriminella förekommer 32 individer som tillsammans är registrerade som revisorer i nära 3 000 företag.²²

I flera fall har möjliggörare upplåtit sina klientmedelskonton²³ för penningtvättstransaktioner. Klientmedelskonton kan användas för att dölja pengars ursprung eller det verkliga ägarskapet av medlen, genom att det är en verksamhetsutövare som är innehavare av kontot. Vid exempelvis fastighetsköp kan köpeskillingen slussas via mäklarens klientmedelskonto för att minska risken att berörda banker ifrågasätter eller stoppar transaktionen. Även advokater har klientmedelskonton som kan användas för att ge medel legitimitet, exempelvis i syfte att kunna investera brottsvinster i företag eller fastigheter.²⁴ Givet risken för möjliggörare är bristen på transparens i klientmedelskonton problematisk. Utan kännedom om vem pengarna tillhör riskerar den kontoförande banken att medverka till penningtvätt.

5.3 Företag som brottsverktyg

Storskalig och systematisk penningtvätt genom bolagsstrukturer och via företagskonton har identifierats av myndigheter både nationellt och internationellt under flera år.²⁵ Information från Europol gör gällande att bland de kriminella nätverk som utgör störst hot använder 86 procent av nätverken legala företagsstrukturer för att tvätta sina brottsvinster.²⁶ Under perioden 2020–2023 hade cirka en femtedel av de personer som Polismyndigheten kartlagt som nätverkskriminella i Sverige engagemang i minst ett företag. Tillsammans hade de kopplingar till 23 000 företag vilket utgör knappt två procent av samtliga svenska företag. Dessa bolag uppvisar ofta tecken som gör dem särskilt sårbara för missbruk, såsom korta livscykler, låg eller ingen deklarerad omsättning, höga skulder och frekventa konkurser, vilket är faktorer som försvårar spårbarhet och tillsyn.²⁷

Trots att det föreligger betydande penningtvättsrisker kopplat till företag kan det konstateras att företag i relativt liten utsträckning är föremål för penningtvättsrapportering till Finanspolisen. Endast omkring 5 procent av samtliga misstänkta transaktioner som rapporterats till Finanspolisen avser transaktioner mellan företag.²⁸

Utifrån Finanspolisens och Ekobrottsmyndighetens samlade underrättelsebild kan det konstateras att de flesta kriminella nätverk som har hög kapacitet använder företag som plattformar i någon utsträckning för sina brottsupplägg. De brottsvinster som genereras i nätverken ger ofta upphov till en storskalig penningtvätt.²⁹ Brottsvinster kan blandas med legal verksamhet vilket försvårar både upptäckt och utredning av brottsligheten. Företagsstrukturer kan skydda enskilda individer och möjliggör transaktioner som i hög utsträckning kan passera obemärkt i kontrollsystem, exempelvis genom vinstutdelning, koncerninterna överföringar eller upplägg med osanna fakturor. Ett företag kan dessutom ha bankkonton i flera banker, vilket innebär att samma bolag kan användas för att snabbt slussa stora belopp mellan olika konton och finansiella institut i syfte att försvåra upptäckt och utredning.³⁰

Såväl myndigheter som privata aktörer behöver stärka förmågan att förhindra att företag missbrukas av kriminella. En utmaning i det arbetet har länge varit att offentliga företagsregister inte alltid speglar verkliga förhållanden. Sedan den föregående sektorsbaserade riskanalysen har Bolagsverket fått ett tydligare brottsförebyggande uppdrag samt nya verktyg för att kontrollera uppgifter och har därefter påbörjat

22 Revisorer i detta sammanhang omfattar alla former av revisorsroller som finns registrerade i Bolagsverkets olika företagsregister, det vill säga även lekmannarevisorer och förtroendevalda revisorer som inte står under penningtvättstillsyn. *Brottsförebyggande rådet, Företag som brottsverktyg – upplägg, systemsårbarheter och kopplingar till den kriminella miljön* (Brå 2025:20).

23 Klientmedelskonton används för att hantera pengar för kunders räkning, separat från företagets egna medel.

24 *Finanspolisen informerar: Klientmedelskonton nyttjas för penningtvätt*, december 2023. Dnr. A686.283/2023.

25 Se bland annat Polismyndigheten (2024), *Professionella penningtvättare – Branscher, modus och kopplingar till kriminella nätverk*. Dnr. A154.174/2024. Nationellt underrättelsecentrum (2024), *Historikbolag som brottsverktyg*. Dnr. A274.795/2024. *Finanspolisen informerar: Kriminella tvättar pengar genom företag*, maj 2024. Dnr. A258.662/2024. *Finanspolisen informerar: Finansiella flöden och penningtvätt genom bolag i nätverksmiljöer*, september 2024. Dnr. A504.408/2024. Europol (2024), *Decoding the EU's most threatening criminal networks*.

26 Europol (2024), *Decoding the EU's most threatening criminal networks*.

27 *Brottsförebyggande rådet, Företag som brottsverktyg – upplägg, systemsårbarheter och kopplingar till den kriminella miljön* (Brå 2025:20).

28 *Finanspolisen informerar: Kriminella nätverk tvättar pengar genom företag*, maj 2024. Dnr. A258.662/2024.

29 *Finanspolisen informerar: Kriminella nätverk tvättar pengar genom företag*, maj 2024. Dnr. A258.662/2024.

30 *Brottsförebyggande rådet, Företag som brottsverktyg – upplägg, systemsårbarheter och kopplingar till den kriminella miljön* (Brå 2025:20).

ett utvecklingsarbete i syfte att förbättra registerkvaliteten. En annan utmaning är att verksamhetsutövare inte får dela relevant information till varandra. Det innebär att när en bank upptäcker felaktigheter kan företagen flytta sin verksamhet till en ny bank.

Riskmedvetenheten bedöms ha ökat hos verksamhetsutövarna de senaste åren men det finns fortfarande behov för företagen att stärka sina rutiner och processer för kundkännedom och transaktionsövervakning avseende företagskunder. Transaktioner i olika företag kan se mycket olika ut, även inom samma bransch, och kan dessutom variera över tid för enskilda företag.

Verksamhetsutövare kan till exempel prenumerera på information om företrädarförändringar från Bolagsverket för att säkerställa att de har tillgång till aktuell information men det är många som inte nyttjar möjligheten. Det förekommer även att kundkännedom om företag som inledningsvis har bedömts utgöra låg risk uppdateras alltför sällan eller inte alls enligt de brottsbekämpande myndigheterna.

Konsekvensen av att banker inte har korrekt information om företagets företrädare kan bli att företagsengagemang och företagskonton kontrolleras av icke behöriga personer. Underrättelser styrker att uppgifter om behörighet, fullmakter och tillgång till andras bankdosor att teckna företaget ofta ligger kvar i bankernas system trots att företaget bytt företrädare. Det är inte alla banker som har integrerat kundkännedomsinformationen i övervakningen av transaktioner, vilket gör det svårt att identifiera ett avvikande transaktionsbeteende. Sådana sårbarheter i kombination med handläggningstider i kundkännedomsarbetet gör att misstänkta transaktioner på företagskonton kan hinna uppgå till mångmiljones belopp innan tjänsten stoppas eller kunden avslutas, varpå penningtvätten fortsätter genom ett annat företag.

5.3.1 Historikbolag är särskilt attraktiva

En rapport om historikbolag som brottsverktyg som tagits fram inom Nationellt underrättelsecentrum (NUC), av Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och Polismyndigheten visar att kriminella aktörer har satt i system att använda redan befintliga företag för att genomföra flera olika typer av brottsupplägg. Företagen används här ofta som en ren förbrukningsvara. Det ständiga behovet av nya företag har skapat en marknad för oseriösa bolagsbildare som försörjer kriminella aktörer med så kallade historikbolag. Med historikbolag avses aktiebolag som tidigare ägare sålt vidare och där verksamheten är avvecklad men exempelvis godkännande för F-skatt, arbetsgivar- och momsregistrering, bankkonto och kreditvärdighet följer med bolaget. Genom historikbolagen får de kriminella aktörerna snabb tillgång till företag som är redo att användas i kriminella upplägg.³¹ Mot denna bakgrund framstår historikbolag som ett särskilt attraktivt verktyg i kriminella upplägg, eftersom de kombinerar snabb åtkomst till finansiell infrastruktur med en yttre legitimitet som kan utnyttjas för att kringgå kontroller och sänka verksamhetsutövers vaksamhet.

5.3.2 Målvakter och utnyttjade identiteter

För att kriminella aktörer ska distansera sig från den brottslighet de bedriver inom ramen för sin näringsverksamhet krävs ofta en tillgång till falska- eller utnyttjade identiteter. Det har uppstått en marknad för försäljning av identitetsuppgifter och det förekommer exempel på upplägg där individer tar sig till Sverige från andra EU-länder för att folkbokföra sig, öppna bankkonton och skaffa e-legitimation. Individen lämnar sedan Sverige medan identitetshandlingar och telefon stannar kvar och missbrukas.³² Identiteterna kan exempelvis användas för att registreras som målvakter i bolagsstyrelser, som kontohavare hos banker eller som anställda i ett företag för brottsliga transaktioner. Transaktionerna ska ge sken av att de avser lön eller annan form av ersättning. Identiteter att utnyttja på detta vis är högt efterfrågade av de kriminella aktörerna som behandlar dessa som en handelsvara. På så vis kan de kriminella aktörerna styra verksamheten helt och hållet i någon annans namn. Användandet av falska- och utnyttjade identiteter spelar en helt avgörande roll i möjliggörandet av att använda företag som brottsverktyg och undkomma kontroll, tillsyn och utredning av myndigheterna. Ett sätt att försvåra användningen av

31 Brottsförebyggande rådet, *Företag som brottsverktyg – upplägg, systemsårbarheter och kopplingar till den kriminella miljön* (Brå 2025:20).

32 Brottsförebyggande rådet, *Företag som brottsverktyg – upplägg, systemsårbarheter och kopplingar till den kriminella miljön* (Brå 2025:20).

målvakter inom det finansiella systemet är att verksamhetsutövare i större utsträckning kräver personliga möten. Krav på att en individ självständigt ska kunna beskriva sin eller sina verksamheter kan innebära en högre tröskel för användning av målvakter.³³

5.3.3 Missbruk av icke vinstdrivande organisationer

Kriminella aktörer missbrukar även andra associationsformer för brottsliga syften. Icke vinstdrivande organisationer erbjuder hög grad av anonymitet och kan samtidigt ha tillgång till banktjänster och registreras för moms och F-skatt. Verksamheter som bedriver insamling eller förvaltar ett kapital som de delar ut för något ändamål identifieras av FATF som riskutsatta, särskilt för finansiering av terrorism. I Sverige bedrivs sådan verksamhet normalt av ideella föreningar eller stiftelser.

När det gäller stiftelser finns tillgängliga uppgifter om företrädare i Länsstyrelsernas stiftelseregister och det har gjorts ändringar i lagstiftningen i brottsförebyggande syfte som innebär att vissa regler har anpassats till övrig associationsrättslig lagstiftning.³⁴ Ideella föreningar behöver däremot inte registrera företrädare och har endast i undantagsfall skyldighet att uppgge verklig huvudman. Den bristande transparensen försvårar både myndigheternas arbete att upptäcka föreningar som missbrukas för brottsliga syften och verksamhetsutövarnas möjligheter att nå god kundkännedom.

5.4 Gränsöverskridande finansiell verksamhet

Inom ramen för EU-rätten kan finansiella företag med verksamhetstillstånd i andra EU-länder tillhandahålla finansiella tjänster i Sverige genom ett enkelt underrättelseförfarande till Finansinspektionen. Tillhandahållandet kan ske genom fysisk etablering i form av filial, men det är betydligt vanligare att finansiella tjänster vid denna typ av gränsöverskridande verksamhet tillhandahålls utan någon fysisk etablering i Sverige. I sådana fall har svenska myndigheter ett mycket begränsat tillsynsansvar, och kan då inte inhämta information från, eller samverka med, dessa verksamhetsutövare på samma sätt som gäller för svenska finansiella företag med tillstånd i Sverige. Det handlar bland annat om företag som erbjuder gränsöverskridande betalningstransaktioner.

Eftersom dessa finansiella tjänster erbjuds digitalt innebär det att identifiering måste ske på distans, vilket ökar risken för att kriminella aktörer kan använda falska eller utnyttjade identiteter. Det går ofta snabbt att registrera sig och det förekommer att nya kunder får tillgång till tjänsterna direkt, innan kundernas uppgifter hunnit kontrolleras. Förmågan och möjligheten för dessa utländska verksamhetsutövare att exempelvis kontrollera identiteter och personuppgifter mot svenska register kan vara begränsad, vilket gör det svårare att uppnå tillfredsställande kundkännedom. Dessutom kan de utländska verksamhetsutövarna ha sämre förutsättningar att bedöma vad som är ett riskbeteende i en svensk kontext jämfört med den marknad de normalt verkar på.

5.4.1 Risker med virtuella bankkonton

Möjligheten att använda virtuella internationella bankkonton utgör också en sårbarhet som kan utnyttjas av kriminella i penningtvättsupplägg. International Bank Account Number (IBAN) är en global standard för kontonummer som främst används vid internationella betalningar. Standarden kan också användas för att skapa virtuella kontonummer (vIBAN). Ett stort antal sådana virtuella konton kan kopplas till ett och samma underliggande bankkonto. De virtuella kontonumren kan följa standarden för ett land men vara kopplade till ett faktiskt bankkonto i ett annat. Det gör vIBAN till ett attraktivt verktyg för kriminella som vill genomföra snabba internationella betalningar utan att varken det underliggande kontot, kontoutfärdaren eller det verkliga mottagarlandet framgår.

Sårbarheten väntas minska i och med genomförandet av det sjätte penningtvättsdirektivet eftersom konto- och värdefackssystemen då ska inkludera virtuella konton med information om utfärdande institut och vem kontot är utfärdat till. Information om det underliggande kontot blir då visserligen sökbar men väntas fortfarande inte följa med transaktionen och kan därmed inte fångas upp i automatisk transaktionsövervakning.

³³ Brottsförebyggande rådet, *Företag som brottsverktyg – upplägg, systemsårbarheter och kopplingar till den kriminella miljön* (Brå 2025:20).

³⁴ Stiftelselagen 4 kap. 17–20 §§ och 5 kap. 6 §. Ändringarna avser bland annat jäv för ställföreträdare, målvaktsförbud och anmälningsskyldighet för revisorer vid misstanke om ekonomisk brottslighet.

5.5 Verksamhet som inte omfattas av penningtvättsregelverket

Inom ramen för den nationella riskbedömningen har Samordningsfunktionen identifierat verksamheter som bedöms vara förknippad med risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism men som inte omfattas av penningtvättsregelverket.

5.5.1 Konton som inte syns i konto- och värdefackssystemet Mekanismen

Konto- och värdefackssystemet Mekanismen inkluderar inte alla verksamhetsutövare som erbjuder kunder att deponera medel.³⁵ Mekanismen³⁶ är en teknisk plattform där anslutna myndigheter på ett snabbt och effektivt sätt kan få information om förekomst av konton och värdefack hos institut, samt fastställa identiteten på innehavare av dessa konton och värdefack. Verksamheter som omfattas är svenska kreditinstitut och värdepappersbolag som har tillstånd att ta emot kunders medel på konto. Även utländska kreditinstitut och värdepappersbolag med filial i Sverige omfattas av Mekanismen. Finansiella företag utan eget tillstånd att tillhandahålla inlåningskonton är ett exempel på verksamhetsutövare som inte omfattas av regelverket. Kundernas behållning samlas på den finansiella aktörens klientmedelskonto i en bank och det är bara den finansiella aktören som identifieras som kontohavare i Mekanismen, inte aktörens kunder. Motsvarande gäller spelföretagens konton hos banker.

5.5.2 Rådgivningsverksamhet avseende företags- och fastighetsaffärer

Transaktioner i form av överlåtelser av kommersiella fastigheter och fusioner, förvärv eller köp av företag uppgår till storleksordningen 100 till 200 miljarder kronor i Sverige varje år och involverar inte sällan utländska investerare. Det kan röra sig om komplexa och svårgenomskådliga ägarstrukturer, något som skapar förutsättningar för att kringgå sanktioner eller dölja att pengar kommer från brottslig verksamhet. Företag som erbjuder rådgivning i samband med den typen av transaktioner behöver därför vara vaksamma på risken för penningtvätt.

Det är dock inte all sådan rådgivning som omfattas av penningtvättsregelverket. I penningtvättslagen anges explicit endast rådgivningstjänster som tillhandahålls av advokater och oberoende jurister. Revisorer och fastighetsmäklare som erbjuder tjänsterna, omfattas implicit av regelverket i egenskap av verksamhetsutövare i penningtvättslagens mening. I de fall verksamheten bedrivs inom advokatfirmor eller registrerade revisionsbolag omfattas bolagen av penningtvättsregelverket och står under tillsyn.

Rådgivning i samband med fastighets- eller företagsaffärer kan också erbjudas av andra företag och yrkeskategorier som inte inkluderas i penningtvättslagstiftningen. Vid sådan rådgivningsverksamhet finns inga krav på kundkännedomsgärder eller rapportering. Det är problematiskt eftersom risken är förknippad med verksamheten som sådan och inte bör vara betingad av rådgivarens yrkestitel. Det kan jämföras med skatterådgivning som omfattas av regelverket oavsett vem som erbjuder tjänsten.

5.5.3 Kryptotillgångar som betalningsmedel

Virtuell valuta erbjuder högre grad av anonymitet än exempelvis bank- och kortbetalningar och kan i många avseenden likställas med kontanter. Inköp för kontanter över ett visst belopp medför krav på penningtvättskontroller men det finns ingen motsvarande reglering av virtuella valutor som betalningsmedel vid varuhandel trots att penningtvättsrisken bedöms vara hög. Detta gäller trots att utgivare av kryptotillgångar och leverantörer av kryptotjänster numera omfattas av Mica-förordningen³⁷ och penningtvättsregelverket. Till skillnad från kontantköp kan inköp för kryptotillgångar dessutom göras på distans. Avsaknaden av reglering gör att varor som exempelvis bilar eller båtar kan säljas mot betalning i virtuell valuta utan att säljaren är skyldig att utföra penningtvättskontroller. Den här risken mitigeras genom EU:s nya penningtvättsförordning. Enligt förordningen blir fysiska och juridiska personer som handlar med varor av högt värde i en regelbunden eller huvudsaklig yrkesverksamhet skyldiga att rapportera alla transaktioner som inbegriper försäljning av vissa högkostnadsvaror när de förvärvas för icke kommersiella ändamål. Rapporteringen ska ske till Finanspolisen.

³⁵ Lag (2020:272) om konto- och värdefackssystem.

³⁶ Skatteverket är systemansvarig myndighet för den tekniska plattformen Mekanismen. Aktörer inom Mekanismen är utredande myndigheter, institut och Skatteverket som systemansvarig myndighet. Skatteverkets roll som systemansvarig är helt separat från ordinarie myndighetsutövande.

³⁷ Europaparlaments och rådets förordning (EU) 2023/1114 av den 31 maj 2023 om marknader för kryptotillgångar och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 1095/2010 samt direktiven 2013/36/EU och (EU) 2019/1937.

Ett effektivt sätt att tillgodogöra sig brottsvinster är att köpa förbetalda kort för virtuell valuta som sedan kan användas som betalningsmedel. Det finns ett stort utbud av sådana presentkort som kan säljas utan krav på kundkännedomsgärder eftersom de endast är giltiga inom ett begränsat nätverk och därmed inte uppfyller kriterierna för elektroniska pengar. I praktiken är presentkorterna ofta lika användbara som elektroniska pengar eftersom vissa av nätverken är stora handelsplatser som erbjuder ett brett utbud av varor och tjänster. Det finns också plattformar där det går att köpa kort för många olika nätverk på ett ställe. Eftersom det saknas begränsning för hur många kort man kan köpa eller för hur stora belopp kan korten användas för att tvätta stora summor.

5.6 Faktorer som försvårar tillsynsarbetet

Nedan beskrivs några omständigheter som utgör hinder för ett effektivt tillsynsarbete.

5.6.1 Risk för otydligt tillsynsansvar

Det finns verksamhet för vilken tillsynsansvaret fördelas på flera myndigheter, något som gör det svårare att bedriva en enhetlig och effektiv tillsyn. Ett exempel där tillsynsansvaret överlappar är finansiella bolag som också erbjuder bokföringstjänster och därmed står under både Finansinspektionens och Länsstyrelsernas tillsyn. Ett annat exempel är rådgivning kopplat till överlåtelser av kommersiella fastigheter eller rådgivning i samband med fusioner, förvärv och försäljningar av företag. Otydligt tillsynsansvar medför en risk för att tillsyn faller mellan stolarna och att tillsynsaktiviteter inte genomförs, trots att riskerna motiverar detta.

5.6.2 Vikten av tillsynsprioriteringar

I Sverige finns tusentals verksamhetsutövare fördelat på fem tillsynsmyndigheter och ett självreglerande organ. Det stora antalet verksamhetsutövare ställer stora krav på att myndigheterna arbetar riskbaserat och riktar sin tillsyn mot de områden där det finns största risker. I det sammanhanget är möjligheten att dela information mellan myndigheter en välkommen utveckling av lagstiftningen. Samverkan med brottsbekämpande myndigheter kan ge bättre förutsättningar att rikta tillsynen så att resurserna används på bästa sätt. En annan aspekt på de begränsade resurserna är att det kan vara svårt för en enskild myndighet att ha tillräcklig kapacitet för metodutveckling. Även här finns potential att samverka då tillsynsmyndigheterna kan ha liknande behov av att ta fram riskfaktorer för exempelvis företag som brottsverktyg eller möjliggörare. En enhetlighet kring styrning, mål, prioriteringar och finansiering av tillsynssektorn kan leda till ökad samverkan och effektivitet.

5.6.3 Begränsad åtkomst till belastningsregistret

Idag saknas möjlighet att begära ut uppgifter från belastningsregistret inom ramen för den löpande penningtvätttillsynen. Utdrag från belastningsregistret skulle kunna underlätta myndigheternas urval och prioriteringar och ge underlag för att kunna använda resurserna mer effektivt.

Däremot har tillsynsmyndigheterna viss tillgång till registret i samband med lämplighetsprövning och ansökan om auktorisation. En begränsning är dock att flera av tillsynsmyndigheterna endast får utdrag om en viss typ av brott, företrädesvis ekonomisk brottslighet. Information om exempelvis grovt narkotikabrott skulle ge myndigheterna större chans att upptäcka kopplingar till brottslig verksamhet och identifiera potentiella möjliggörare bland verksamhetsutövare.

6 Riskreducerande åtgärder

Mycket har gjorts de senaste åren för att stärka försvaret mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Inte minst har det skett stora förändringar vad gäller sekretessbrytande regler och möjligheten att samverka för att motverka problemet. Samtidigt kvarstår hotet från den organiserade brottsligheten och därmed också behovet av att löpande tvätta brottsvinster i stor skala. Det är därför angeläget att fortsätta arbetet med att reducera sårbarheter som gör det möjligt för kriminella aktörer att hantera och tvätta brottsvinster. Nedan föreslås ett antal åtgärder som Samordningsfunktionen bedömer skulle bidra till att reducera sårbarheter som identifierats i arbetet med denna riskbedömning.

6.1 Ökad transparens avseende transaktioner och konton

En tydlig sårbarhet i Sveriges förmåga att bekämpa penningtvätt är att lagstiftningen om vilken information som ska medfölja transaktioner inte efterlevs på grund av brister i den svenska betalningsinfrastrukturen. Att information om kontonummer saknas i överföringar mellan olika verksamhetsutövare försämrar bankernas möjlighet att upptäcka avvikelser i sin transaktionsövervakning. Sårbarheten utnyttjas systematiskt av kriminella aktörer för att dölja och tvätta pengar genom att använda konton i olika banker. Finansinspektionen har förelagt Bankgirots svenska ägarbanker att åtgärda bristerna senast den 31 december 2026 men än så länge kvarstår sårbarheten. I detta avsnitt föreslås några åtgärder som kan bidra till att öka transparensen avseende transaktioner och kontohavare.

6.1.1 Föreskriftsrätt om uppgifter i misstankerapportering

Det faktum att all relevant information inte medföljer transaktionerna får i sin tur stora konsekvenser för Finanspolisens arbete då uppgifter om vem som skickat eller tagit emot pengar ofta saknas i misstankerapporteringen. Det förekommer dessutom att motpartsuppgifter saknas trots att både avsändare och mottagare är kund hos den som rapporterar och verksamhetsutövaren därmed har tillgång till uppgifterna. Det finns därför ett behov av att Polismyndigheten kan föreskriva om vilka uppgifter som ska ingå i en misstankerapport. Det är värt att notera att alla typer av verksamhetsutövare inte har tillgång till information om vem som är motpart i en transaktion. Föreskrifterna behöver därför utformas så att de tar hänsyn till verksamhetsutövares olika förutsättningar.

Förslag:

- Ge Polismyndigheten bemyndigande att föreskriva vilka uppgifter en verksamhetsutövare ska lämna vid rapportering enligt penningtvättslagen.

6.1.2 Utökat innehåll i Mekanismen

Med nuvarande regelverk är det inte möjligt att se konton i Mekanismen för kunder hos finansiella aktörer som saknar eget tillstånd att tillhandahålla inlåningskonton. Kundernas insatta medel samlas på de finansiella aktörernas klientmedelskonton i en bank. Banken som tillhandahåller kontot kan inte se vilka personer eller företag som pengarna på kontot tillhör, vilket försvårar bankens riskbedömning och kundkännedomskontroll. Bristen på transparens begränsar också möjligheten för brottsbekämpande myndigheter att spåra transaktioner samt identifiera och återta brottsvinster.

Samma problematik finns för medel som förts över till spelkonton hos spelföretag³⁸. Sådana konton kan användas för att dölja och flytta brottsvinster.

Det beslutade sjätte penningtvättsdirektivet utökar omfattningen av ländernas kontomekanismer. Enligt direktivet ska inte bara kreditinstitut utan även finansiella institut omfattas, vilket innebär att betydligt fler finansiella företag kommer att bli tvungna att ansluta sig till det svenska konto- och värdefackssystemet. Det innebär förmodligen att många av de finansiella företag som idag tillhandahåller till exempel sparkonton som i realiteten är underkonton till ett klientmedelskonto som det finansiella företaget har i en bank fortsättningsvis kommer att vara skyldiga att ansluta sig på grund av annan verk-

38 Regeringsuppdrag om åtgärder för att motverka att spelkonton används för kriminell verksamhet (Fi2023/03186).

samhet (till exempel värdpappersförvaltning). Däremot innebär det inte att innehavare av ”underkonton” kommer att omfattas av systemet, det är bara innehavaren av själva bank- eller betalkontot som fortfarande kommer att finnas tillgänglig för sökning. För att öka transparensen skulle Mekanismen behöva innefatta uppgift om innehavare av ”underkonton”.

Förslag:

- Utred möjligheten att komplettera lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem så att verksamhetsutövare som har tillstånd att ta emot medel med redovisningsskyldighet ska vara skyldiga att hålla uppgifter om innehavarna av underkonton tillgängliga för sökning.

6.2 Verktyg för att komma åt möjliggörare och illegal finansiell verksamhet

I takt med att riskmedvetenheten ökar och kontroller skärps hos många verksamhetsutövare ökar efterfrågan på möjliggörare som kan hjälpa kriminella aktörer att runda kontrollsystemen. Det förekommer även att kriminella aktörer själva bedriver en utåt sett legitim finansiell verksamhet i syfte att kunna tvätta pengar i stor skala. I de fallen är det inte bara en enskild person på insidan utan hela verksamheten som möjliggör penningtvätt. En annan konsekvens av skärpta kontroller hos seriösa verksamhetsutövare kan bli att kriminella i allt högre grad använder sig av underground banking, det vill säga rent illegal finansiell verksamhet som står helt utanför kontroll och tillsyn.

Möjliggörarna och de illegala verksamheterna verkar i det dolda och är mycket svåra att upptäcka för en enskild verksamhetsutövare eller myndighet. Åtgärdsförslagen i detta avsnitt tar sikte på bättre verktyg för att upptäcka och bekämpa problemet.

6.2.1 Preventivlagstiftningen bör omfatta penningtvättsbrottslighet

Tillgång till underrättelseinformation bedöms vara central för att kunna identifiera möjliggörare och illegal finansiell verksamhet. I oktober 2023 utökades möjligheten att använda preventiva och hemliga tvångsmedel för att förhindra särskilt allvarlig brottslighet som förekommer inom kriminella nätverk. Penningtvätt och näringspenningtvätt inkluderas dock inte, trots att nätverkens brottslighet i hög grad motiveras av ekonomisk vinning och våldsbrotten ofta har sin grund i konflikter som uppstått på grund av den vinstdrivande brottsligheten.

Förslag:

- Utred möjligheten att utöka lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott till att omfatta grov penningtvätt och grov näringspenningtvätt.

6.2.2 Möjlighet att samverka med fler typer privata aktörer

Möjlighet att samverka, både myndigheter emellan och med privata aktörer, är en tydlig framgångsfaktor när det gäller att bekämpa problemet med möjliggörare och underground banking. De sekretessbrytande regler som följer av penningtvättslagen medger endast samverkan med vissa utpekade myndigheter och med kreditinstitut. Brottsbekämpande myndigheter ser behov av att kunna samverka med fler aktörer i syfte att bekämpa penningtvätt, så som clearingbolag, telebolag och e-legitimationsföretag.

Möjligheten att samverka breddas i och med EU:s nya penningtvättsförordning men är fortfarande begränsad till vissa myndigheter och till verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättsregleringen. Samordningsfunktionen bedömer att hotet från organiserad brottslighet i Sverige skapar ett behov av att kunna samverka med alla myndigheter och privata aktörer som kan vara relevanta för att bekämpa problemet. Eftersom brottsligheten är föränderlig och det är svårt att förutse alla behov bör möjligheten inte begränsas till endast verksamhetsutövare och behöriga myndigheter enligt förordningen.

Förslag:

- Utred möjligheten till ett nationellt tillägg till artikel 75 i den kommande EU-förordningen som möjliggör för brottsbekämpande myndigheter att samverka med alla myndigheter och privata aktörer utifrån behov.

6.2.3 Kontantdeklaration vid inre gräns och möjlighet till sanktioner

Underrättelser tyder på att transport av kontanter utgör ett vanligt led inom internationella penningtvättsupplägg. Ofta är syftet att på olika vis flytta in brottsvinster i den legala ekonomin, särskilt till länder där det finns stora möjligheter att placera kontanter i de finansiella systemen.

Även om utförseln av svenska kronor i syfte att tvätta kontanter via utländska banker bedöms ha minskat markant kvarstår risken att kriminella aktörer använder kontanter i olika valuta för att flytta värden mellan länder. Stora belopp av kontanta brottsvinster utvinns, hanteras och återinvesteras löpande i ny brottslig verksamhet och uppläggen kan fortfarande innefatta transport över gränserna. Sedan tidigare finns krav på anmälan av in- och utförsel av kontanter över ett visst belopp vid yttre gräns. I syfte att minska risken ytterligare förbereds nu motsvarande krav även vid inre gräns. Den första april 2026 träder en lagändring i kraft som innebär att det införs motsvarande krav vid inre gräns.

Det bör också vara möjligt att utdela effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner vid överträdelse av kravet på deklaration av kontanter vid gränspassage. Samordningsfunktionen bedömer att dagsböter, den ordning som gäller i Sverige idag, inte räcker för att uppnå önskad effekt. Flera andra EU-länder tillämpar betydligt mer kännbara sanktioner, bland annat i form av en procentsats på det belopp som in- eller utförseln avser.

En förutsättning för att regleringen ska få önskad effekt är också att bakgrundskontroller kan göras när deklarationerna lämnas. En analys av deklarationerna vid yttre gräns som Finanspolisen genomfört inom ramen för regeringsuppdraget om återtagande av brottsvinster har visat att mer än var femte anmälare i det analyserade underlaget förekom i polisiära underrättelsesammanhang med uppgifter om bland annat narkotika, ekonomisk brottslighet, terrorism och extremism. Utan kontroll och uppföljning kan deklarationen ge oönskad legitimitet åt pengarna som förs över gräns. Det är därför viktigt att säkerställa resurser för kontroll och underrättelsesamverkan mellan Tullverket och Polismyndigheten så att in- eller utförsel kan stoppas vid misstanke om brottslig verksamhet.

Förslag:

Försvåra in- och utförsel av kontanter med koppling till brottslig verksamhet genom att:

- utdela skarpa sanktioner vid överträdelse av kravet på anmälan av kontanta medel till Tullverket och
- se över tullbrottsdatalagen för att möjliggöra ett underrättelsebaserat kontrollarbete.

6.3 Större möjligheter att motverka företag som brottsverktyg

Den organiserade brottsligheten använder sig systematiskt av företag och andra associationsformer för att begå brott. Företag skapar förutsättningar för att utvinna, hantera och tvätta stora volymer av brottsvinster och storskaliga penningtvättsupplägg involverar i princip alltid företag. Företag som brottsverktyg är svåra att upptäcka för både myndigheter och privata verksamhetsutövare, som exempelvis banker. Det kan handla om komplexa strukturer av bolag i flera olika länder där pengar i legal verksamhet blandas med brottsvinster. Användning av målvakter och utnyttjade identiteter minskar transparensen och försvårar upptäckt. Nedan föreslås några åtgärder som syftar till att underlätta upptäckt och bekämpning av företag som brottsverktyg.

6.3.1 Centralt aktieägarregister

Bristande transparens avseende aktieägare i onoterade bolag gör att kriminella kan dölja ägande av fastigheter och andra tillgångar samt försvårar möjligheten att identifiera att företag används som brottsverktyg. För att identifiera ägarförändringar i bolag behöver myndigheter och verksamhetsutövare komplettera Bolagsverkets uppgifter om styrelseförändringar med underrättelseinformation från andra källor. Tillgång till information om aktieägare i onoterade bolag skulle göra arbetet avsevärt mer effektivt och öka chansen att upptäcka och stoppa företag som används för brottslig verksamhet.

Förslag:

- Utred möjligheten att inrätta ett centralt register över aktieägare i svenska onoterade bolag.

6.3.2 Nationellt ID-center med uppdrag att motverka penningtvätt

Som svar på ett regeringsuppdrag att stärka samarbetet för att upprätthålla och sprida kompetens om identitetsfrågor har Skatteverket, Polismyndigheten, Migrationsverket och Statens servicecenter föreslagit att inrätta ett nationellt ID-center som ska stödja övriga statliga myndigheter inom identitetsområdet. Centret föreslås bland annat strukturera och dela analys och underrättelser som underlag för operativa funktioner inom statliga myndigheter.

Samordningsfunktionen välkomnar förslaget och betonar vikten av att ett sådant center bidrar aktivt i försvaret mot penningtvätt eftersom falska och utnyttjade identiteter förekommer systematiskt i sådana upplägg.

Förslag:

- Uppdra åt det föreslagna nationella ID-centret att aktivt bidra i arbetet med att motverka penningtvätt.

6.3.3 Ökad transparens avseende icke vinstdrivande organisationer

För icke vinstdrivande organisationer finns inte samma krav på redovisning och revision eller transparens vad gäller företrädare som för andra associationsformer. Icke vinstdrivande organisationer bedöms kunna utgöra brottsverktyg för kriminella aktörer som vill hantera pengar från brottslig verksamhet. Ideella föreningar behöver till exempel inte registrera företrädare men kan ändå nyttja banktjänster, registreras för moms och F-skatt och erhålla bidrag.

Bristen på transparens gör det svårt att uppnå tillfredsställande kundkännedom och kan leda till att banker avslutar kundrelationen med sådana organisationer eller inte kan erbjuda insamlingsorganisationer att överföra medel till mottagare i högriskländer. Samordningsfunktionen bedömer att bättre transparens avseende icke vinstdrivande organisationer skulle minska risken att sådana organisationer nyttjas för brottsliga syften och underlätta verksamheten för de seriösa aktörerna.

Förslag:

Överväg att öka transparensen avseende icke vinstdrivande organisationer genom att:

- inrätta ett företrädarregister för ideella föreningar som tilldelas organisationsnummer.
- införa kontrolluppgiftsskyldighet för bidrag.

6.4 Effektivare penningtvättstillsyn

6.4.1 Översyn av penningtvättsregelverket avseende rådgivningsverksamhet

Penningtvättsregelverket omfattar inte all verksamhet som avser rådgivning i samband med överlåtelser av kommersiella fastigheter eller fusioner, förvärv och försäljningar av företag. I penningtvättslagen anges explicit sådana rådgivningstjänster som erbjuds av advokater och oberoende jurister. Andra yrkeskategorier som erbjuder tjänsterna, exempelvis revisorer och fastighetsmäklare, omfattas implicit i egenskap av verksamhetsutövare. Tjänsterna kan dock tillhandahållas av andra än verksamhetsutövare i penningtvättslagens mening.

I de fall rådgivningsverksamheten bedrivs inom registrerade revisions- eller advokatbolag omfattas bolaget som sådant av regelverket och står under tillsyn, oavsett rådgivarnas yrkestitel. Företag som erbjuder sådan rådgivning men varken är advokat- eller revisionsbolag omfattas däremot inte av penningtvättslagens bestämmelser. Det finns inte heller krav på att verksamheten ska anmälas till Bolagsverkets register mot penningtvätt eller någon ansvarig tillsynsmyndighet, eftersom verksamheten inte står under tillsyn. Risken för penningtvätt genom företags- och fastighetsaffärer bör vara densamma oavsett rådgivarens yrkestitel. Det finns därför skäl att överväga om lagstiftningen bör skärpas så att rådgivningstjänsterna omfattas oberoende av vem som tillhandahåller dem, motsvarande den generella reglering som gäller för tjänsten skatterådgivning.

Förslag:

- Överväg ett nationellt tillägg till penningtvättsregelverket så att tjänsterna som anges i 1 kap. 4 § penningtvättslagen omfattas oavsett vem som tillhandahåller tjänsterna.

6.4.2 Åtkomst till belastningsregistret vid penningtvättstillsyn

Tillsynsmyndigheter har i vissa fall möjlighet att göra utdrag ur belastningsregistret, bland annat i samband med lämplighetsprövning och ansökan om auktorisation. Däremot saknas möjlighet att begära ut uppgifter inom ramen för ett tillsynsärende. En sådan möjlighet skulle effektivisera myndigheternas tillsynsarbete och underlätta urval och prioriteringar.

Ytterligare en begränsning med dagens regelverk är att flera av tillsynsmyndigheterna endast får tillgång till utdrag om en viss typ av brott, företrädesvis ekonomisk brottslighet. Givet hur sammanlänkad olika former av brottslighet är och med tanke på problemet med möjliggörare finns behov av att bredda urvalet till att omfatta fler brott, exempelvis grovt narkotikabrott.

Förslag:

- Komplettera nuvarande lagstiftning dels genom att ge alla tillsynsmyndigheter rätt att begära ut uppgifter från belastningsregistret inom ramen för tillsynsärenden rörande penningtvätt och finansiering av terrorism, dels genom att utöka uppgifterna till att omfatta fler brottstyper.

7 Sektorskatalog

I följande kapitel presenteras en sammanställning av de sektorer som faller under penningtvättslagens tillämpningsområden. För varje sektor ges en beskrivning av verksamheten och branschutövarna i sektorn samt vissa nyckeltal. Katalogen innehåller också en riskbedömning baserat på en hot- och sårbarhetsanalys av varje sektor. Risken avseende penningtvätt har bedömts kvantitativt på en fyrgradig skala medan risken för finansiering av terrorism endast bedömts i kvalitativt.

Sektorerna presenteras i den ordning tillämpningsområdena anges i penningtvättslagen.

7.1 Bank- och finansieringsrörelse

Sammanfattningen sektorsrisk:



Banker och kreditmarknadsbolag är verksamhetsutövare vars kärnverksamhet är inlåning och utlåning. Dessa företag kan också erbjuda finansiella tjänster som till exempel betalningar och överföringar, värdepapperstransaktioner, och kortutgivning.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Banker förmedlar betalningar via betalsystem och tar emot pengar på konton. Såväl banker som kreditmarknadsbolag tar emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten, lämnar krediter, ställer kreditgarantier och förvärvar fordringar i finansieringssyfte eller möjliggör leasing.

Sektorn är stor och diversifierad. Den rymmer exempelvis de svenska storbankerna som erbjuder ett heltäckande produktutbud, mellanstora banker, mindre banker som nischat sig inom specifika produkter, medlemsbanker och de lokalt förankrade sparbankerna. Det finns även utländska företag som genom filialer erbjuder sina produkter till kunder i Sverige. Bank- eller kreditmarknadsbolag får – med vissa undantag – endast drivas med tillstånd av Finansinspektionen. Föreskrifter och villkor framgår av lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse. För sparbanker finns även regler i sparbankslagen (1987:619).

Att sektorn är diversifierad medför att riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism kan skilja sig mycket åt, men eftersom den nationella riskbedömningen sker sektorsvis görs här en sammanfattande riskbedömning av sektorn.

Nyckeltal	
Antal företag	158
Antal medarbetare	62 709
Antal etablerade affärsförbindelser	52 690 807
Företagens balansomslutning	17 805 441 315 846
Företagens omsättning	488 136 396 959
Totalt antal fysiska kunder	52 339 955
Totalt antal juridiska kunder	2 064 002

Källa: Finansinspektionens periodiska rapportering för penningtvätt, med referensdatum 2024-12-31. Uppgifterna baseras på det som instituten rapporterat in till Finansinspektionen, och tabellen kan därför innehålla data som till viss del avviker från den faktiska situationen.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt

Eftersom de flesta kontotransaktioner passerar banksystemet, berörs sektorn av ett näst intill obegränsat antal tillvägagångssätt för penningtvätt. Banker kan utgöra en plattform för både enkla och komplexa upplägg, där alltifrån swishtransaktioner och kontantuttag till integrering av storskaliga brottsvinster via investeringsprodukter kan utgöra led i penningtvätt. Nedan beskrivs några exempel på sådana tillvägagångssätt.

Företagskonton nyttjas i högre grad

När det gäller storskalig penningtvätt har det skett en ökad användning av företagskonton hos bankerna. De flesta kriminella nätverk med hög kapacitet använder företag i sina brottsupplägg. Bolag inom skilda branscher kan nyttjas parallellt för att tillgodose olika behov inom penningtvätten, till exempel för hantering av stora kontantflöden eller för frekventa transaktioner mellan olika företagskonton. Flöden

på företagskonton kan vara svårare att upptäcka än transaktioner på privatkonton.³⁹ I syfte att dölja penningtvätten kan det röra sig om komplexa transaktionskedjor och många mellanhänder vilket medför försämrade spårbarhet.

Brottsvinster tvättas genom slussbolag och dess bankkonton

Brottsvinster från arbetslivskriminalitet, exempelvis skattebrott, kan tvättas genom användning av så kallade slussbolag⁴⁰ och dess bankkonton. Slussbolag är en förbrukningsvara och kan vara nystartade, övertagna, eller uppköpta bolag vars syfte är att användas för penningtvätt. Bolagen saknar ofta egen verksamhet och årsredovisning. Övertagna eller uppköpta bolag har ofta en etablerad bankhistorik, vilket förstärker legitimiteten i fakturaunderlag eller transaktioner.⁴¹ Slussbolagen används i olika typer av branscher såsom bygg- och restaurangbranschen, parti- och bilhandel och inom lokalvård.

Slussbolag används avsiktligt som brottsverktyg genom att de successivt maximerar andelen svarta pengar i sin ekonomi för att sedan avvecklas i anslutning till upptäckt. Bolagen används vanligtvis under en kort period innan bankkontona stängs ned eller bolaget försätts i konkurs. På grund av kort förväntad livslängd har kriminella nätverk tillgång till ett stort antal slussbolag, både aktiva och vilande. Den kriminella verksamheten kan således fortgå även om ett eller flera slussbolag stängs ner eller går i konkurs.⁴²

Det förekommer att tjänsteintensiva företag, såsom byggbolag, köper en penningtvättstjänst från kriminella nätverk i syfte att avlöna svart arbetskraft. Bolaget som köpt tjänsten gör en betalning till ett slussbolag via det finansiella systemet, ofta med en osann faktura som underlag. Pengarna slussas mellan flera slussbolag; en viss del av pengarna förs ofta utomlands och en del överlämnas till det tjänsteintensiva företaget för att betala ut svarta löner med. Upplägget möjliggör storskalig penningtvätt genom svåröverskådliga transaktionskedjor, där de verkliga huvudmännen döljs bakom utnyttjade identiteter eller målvakter (se nedan).

Leverantörer av factoringtjänster möjliggör penningtvätt

För modus som innefattar nyttjandet av osanna fakturor är factoringtjänster avgörande för penningtvättsuppläggen. Factoring är en finansiell tjänst där ett företag säljer eller belånar sina fakturor till ett factoringbolag. Factoringtjänster kan utnyttjas för både bedrägerier och penningtvätt genom att factoringbolaget köper fakturor som saknar en verklig underliggande fordran. En förutsättning för att factoringtjänster kan användas på detta sätt är att factoringbolaget inte gör en grundlig undersökning av bolaget och de inblandade individerna innan de köper fakturorna. Då kriminella nätverk i sina brottsupplägg systematiskt utnyttjar bolag som har god kreditvärdighet och historik krävs det mer än automatiserade och ytliga kontroller för att upptäcka de brottsliga aktiviteterna. Det förekommer även att kriminella aktörer själva erbjuder factoringtjänster och medvetet möjliggör penningtvätt. Betalningen förmedlas till flera olika betalningsmottagare utan att några kundkännedomsgärder genomförs. Sådana leverantörer av factoringtjänster anpassar även sin verksamhet för att undgå inspektioner och granskning av Finansinspektionen.⁴³

Kontantuttag genom bankomater

Att ta ut pengar i kontanter via bankomater från bankkonton är ett vanligt tillvägagångssätt inom penningtvätt. Det används exempelvis vid tvätt av brottsvinster från kontobedrägerier eller andra brott där brottsvinsten skiktas, i syfte att försämma spårbarheten. Kontantuttagen görs ofta av målvakter eller personer med tillgång till uttagskortet och kod. Det förekommer även att kontanta brottsvinster sätts in på konton via insättningsautomater, som ett led i penningtvätt.

39 Finanspolisen informerar: Kriminella nätverk tvättar pengar genom företag, maj 2024. Dnr. A258.662/2024.

40 Slussbolag kallas även fakturaskrivande bolag. Slussbolagen kan användas på flera sätt, exempelvis för att slussa pengar via deras företagskonton, som administrativ funktion för att ställa ut fakturor eller intyg eller som verksamhet för personaluthyrning.

41 Polismyndigheten (2024), *Systematisk penningtvätt inom den rysktalande organiserade brottsligheten*. Dnr. A629.012/2024.

42 Polismyndigheten (2024), *Systematisk penningtvätt inom den rysktalande organiserade brottsligheten*. Dnr. A629.012/2024.

43 Finanspolisen informerar: Kriminella nätverk tvättar pengar genom företag, maj 2024. Dnr. A258.662/2024.

Kontomålvakter upplåter sitt bankkonto åt andra

En kontomålvakt upplåter sitt bankkonto åt andra i syfte att tvätta pengar. Kontomålvakter skickar brottsvinster mellan bankkonton genom exempelvis kontoöverföringar, swish- eller utlandsbetalningar. Det är ofta yngre personer som används som kontomålvakter. Det förekommer att kontomålvakterna får betalning för sin delaktighet i penningtvätten eller är utsatta för påtryckningar av andra kriminella.

Utnyttjande av andras e-legitimationer

Genom att en hotaktör använder sig av andras e-legitimationer kan brottsliga aktiviteter döljas bakom utnyttjade identiteter. Erfarenheter från brottsutredningar visar att utnyttjandet av identiteter och missbruk av e-legitimation är stort. Hotaktörer använder e-legitimationer och bankdosor som tillhör andra personer, exempelvis personer som utvandrat, eller stulna identiteter. På så vis kan bankkonton öppnas i en sådan persons namn men kontrolleras av hotaktören. Konton kan även öppnas i flera olika banker parallellt för att sedan användas för penningtvätt.

Falska individuppgifter

Erfarenheter från brottsutredningar visar att falska individuppgifter används utbrett i kriminella miljöer, bland annat för att ansöka om krediter. Individuppgifter är något som lämnas av arbetsgivare till Skatteverket för varje person som fått lön, förmåner eller andra ersättningar, och en falsk individuppgift innebär att uppgiften inte motsvarar utfört arbete av den person som individuppgiften avser. Genom falska individuppgifter kan kriminella aktörer förbättra sin kreditvärdighet för att på så sätt lättare beviljas lån i banker, lån som sedan kan betalas av med brottsvinster. Tillgång till krediter kan också vara en förutsättning för att bedriva verksamhet i företag som även nyttjas för penningtvätt, exempelvis inom bilhandel. Att tidigt upptäcka oegentligheter i en kreditgivningsprocess är avgörande för att förhindra att kreditbedrägerier genomförs – med efterföljande penningtvätt som konsekvens.

Digitala betaltjänster och direktbetalningar

Banker som erbjuder snabba digitala överföringar av pengar kan vara särskilt sårbara för att utnyttjas för penningtvätt. Bankernas förbättrade förebyggande åtgärder, i kombination med den minskade kontantanvändningen i Sverige, har gjort det svårare för kriminella att använda kontanter – i stället används kort och Swish i högre grad än tidigare. Direktbetalningar (instant payments), som Swish, gör det möjligt att överföra pengar till en betalningsmottagares konto på några sekunder. Av det totala antalet transaktioner som misstankerapporterades till Finanspolisen under 2024 gjordes 50 procent via Swish.

Ständig teknologisk innovation inom finanssektorn gör att nya digitala betaltjänster och direktbetalningar utvecklas, vilket återspeglas i den penningtvätt som kan iakttas, både nationellt och internationellt. Digitala betaltjänster och direktbetalningar är vanligt förekommande inom olika typer av penningtvättsupplägg, liksom vid betalning av illegala varor. I en skikttningsprocess bedöms swishtransaktioner vara ett särskilt effektivt verktyg. Transaktionsuppgifter visar att brottsvinster från exempelvis bedrägerier fördelas mellan olika konton via Swish direkt efter att bedrägeriet genomförts. Ibland delas summan upp ytterligare och förs vidare till olika mottagare, exempelvis för att möjliggöra uttag via bankomater. Pengarna omsätts även utomlands via andra betalplattformar eller genom köp av till exempel kryptovaluta.

Private banking

Private banking är en form av förmögenhetsrådgivning som erbjuds till förmögna privatkunder av ett 40-tal banker i Sverige.⁴⁴ Sådan rådgivning kan röra finansiell planering, kapitalförvaltning, juridik, skatterådgivning och utlandsinvesteringar. Enligt FATF kan private banking-konton vara attraktiva vid penningtvätt, särskilt för den som vill tvätta vinster från korruptionsbrott. Detta bland annat eftersom private banking-kunder vanligen har ett stort kapital och använder sig av tjänster som har internationell räckvidd.⁴⁵

⁴⁴ Uppgifter från den periodiska penningtvättsrapporteringen 2024-12-31.

⁴⁵ FATF *Specific Risk Factors in the Laundering of Proceeds of Corruption* (2012).

Leasing

Svarta pengar kan integreras och skiktas genom leasing. En hotaktör kan då ingå ett avtal om leasing av en produkt som i realiteten inte finns. Inbetalningar görs sedan av hotaktören själv eller av en samarbetspartner och utgör en förmögenhetsöverföring utan motprestation. Det förekommer även att produkter, exempelvis fordon, refinansieras genom leasing flera gånger. När produkten delvis är betalad, refinansieras den genom ny leasing från ett annat leasingbolag eller en bank, med produkten som säkerhet (restvärdet). De olika leasingbolagen eller bankerna saknar vanligen kännedom om varandra. Sedan säljs produkten, om den inte redan är såld, till utlandet. Det förekommer även att andra personer än leasingtägaren gör avbetalningar.⁴⁶

Möjliggörare och professionella penningtvättare

I takt med att bankernas arbete mot penningtvätt blir mer effektivt ökar de kriminellas behov av bankanställda möjliggörare som kan minska risken att transaktioner fastnar i kontroller, och försvåra spårning av brottsvinster. Möjliggörarna kan även med hjälp av felaktiga inkomstuppgifter hjälpa kriminella aktörer att utforma trovärdiga ansökningar för olika typer av krediter. Underrättelseinformation visar att det förekommer bankanställda möjliggörare i både små och stora banker.

I ett brottsupplägg kan penningtvätten ske genom att lån tas hos ett eller flera institut och betalas av med brottspengar med hjälp av en PML-aktör. PML-aktören kan vara antingen möjliggöraren som är anställd hos banken, eller en aktör som har en upparbetad kanal till en möjliggörare på banken och som mot provision möjliggör lån till personer som egentligen inte uppfyller förutsättningarna. Nedan följer två exempel på hur upplägg kan se ut.

Ett bilföretag har sålt bilar som finansierats med lån som lämnats av banken utifrån bristfälliga underlag. Målvakter förekommer som låntagare och lånen återbetalas av andra personer än låntagaren. Samma bil kan ha sålts (och belånats) flera gånger på kort tid. Kredithandläggaren på banken kan vara en del i penningtvättsupplägget och utgöra en PML-aktör.

En mäklare har bistått kriminella aktörer som behövt bolån genom att förmedla kontakt till anställda på en bank. De bankanställda beviljade medvetet bolånen baserade på falska underlag. Det förekommer att flera olika möjliggörare involveras i uppläggen, till exempel både mäklare och bankanställda.

Det finns även exempel på kriminella aktörer som sålt vidare brottsupplägg som innefattar möjliggörare som en tjänst till andra kriminella. Utöver att kriminella aktörer planerar och genomför låneupplägg för eget vidkommande, med hjälp av möjliggörare på banken, förekommer det att de säljer uppläggen som en tjänst till andra kriminella. Tjänsten marknadsförs brett och kan närmast beskrivas som en "illegal låneförmedling", där låneförmedlaren har ett kontaktnät av målvakter som är villiga att ta lån i sitt namn, alternativt där PML-aktören som förmedlar lånet har kontakt med en eller flera bankanställda som beviljar lån på bedrägliga grunder. I flera fall framkommer det att aktören som förmedlat lånet och den bankanställda tar ut en avgift för genomförandet. En avgift på 20 procent av lånesumman är vanligt.

Det förekommer också att bankanställda medverkar i olika typer av affärer kopplade till företagsupplägg. Uppläggen tycks huvudsakligen gå ut på att godkänna falska löneintyg, att avsiktligt överbelåna företag eller att värdera krediter på ett orimligt sätt.⁴⁷

Samröret mellan kriminella nätverk och anställda inom banksektorn kan illustreras med detta exempel:

Ett kriminellt nätverk med högt våldskapital och stor påverkan på lokalsamhället bedriver penningtvätt i mångmiljonklassen. Individer i nätverket har även varit misstänkta för näringspenningtvätt. Fastigheter övervärderas för möjlighet till högre lånebelopp. Nätverket använder sig av en rad olika PML-aktörer för sin verksamhet, bland annat mäklare, bankanställda och bygglovshandläggare, varav flera har direkta släktband till nätverket.

⁴⁶ Finanspolisen informerar: Kriminella tvättar pengar genom företag, maj 2024. Dnr. A258.662/2024.

⁴⁷ Polismyndigheten (2024), Professionella penningtvättare – Branscher, modus och kopplingar till kriminella nätverk. Dnr. A154.174/2024.

Hot – penningtvätt

Omfattning

2024 inkom 45 477 misstankerapporter till Finanspolisen från bank- och finansieringsrörelser⁴⁸, vilket är mer än en fördubbling sedan år 2020 då 18 342 rapporter kom in. Sektorn stod för drygt 7 av 10 rapporter som inkom till Finanspolisen 2024.

Företag inom banksektorn har ett samhällsviktigt uppdrag och tillhandahåller ett stort utbud av produkter och tjänster till såväl privatpersoner som företag. Det stora utbudet medför en risk att sektorn nyttjas som led i penningtvätt. Hotaktörer kan göra transaktioner genom flera produkter i sektorn där den höga tillgängligheten och snabbheten riskerar att försvåra spårningen av pengarnas ursprung.

Förmåga hos hotaktören

Samtidigt som en digital bank- och betalmarknad har bidragit till smidiga och snabba betalningslösningar, har den också möjliggjort för kriminella att utföra bedrägerier och snabbt tvätta och gömma vinster från brott. Det är enkelt att öppna bankkonton och att använda sig av bankernas produkter och tjänster som de tillhandahåller, däribland Swish. Att den tekniska utvecklingen går framåt utnyttjas av aktörer i den kriminella miljön. Avvikande transaktionsmönster kopplade till Swish är den vanligaste orsaken till bankernas rapportering av privatpersoner till Finanspolisen. Under 2024 var varannan rapporterad transaktion i penningtvätsregistret en swishtransaktion.

Komplicerade penningtvättsupplägg kräver en högre förmåga hos hotaktören. Förekomsten av PML-aktörer i banksektorn och deras direkta kopplingar till den organiserade brottsligheten och kriminella nätverk visar på en hög förmåga hos vissa hotaktörer. Hotaktörernas efterfrågan på möjliggörare bland bankanställda väntas bestå då bankernas penningtvättskontroller har skärpts, vilket ökar behovet av expertis för att kringgå systemen.

De senaste årens rapporter från brottsbekämpande myndigheter pekar tydligt på hotaktörers förmåga att utnyttja sårbarheter vad gäller framför allt användning av företagskonton hos banker för storskalig penningtvätt.

Anonymitet

Den svenska finansiella marknaden har kommit långt i sin digitaliseringsprocess och använder i hög grad olika former av e-legitimationer för att identifiera kunder. Digitaliseringen medför att bankkunder smidigare kan hantera sina bankärenden online men medför också nya risker som bankerna behöver förstå och anpassa sina processer och rutiner efter.

Det är vanligt förekommande att juridiska personer används för penningtvätt i banksektorn. Användningen av målvakter, bulvaner eller förfalskad dokumentation möjliggör anonymitet för både fysiska och juridiska hotaktörer, något som ökar risken för penningtvätt.

De större och mellanstora bankerna etablerar i hög grad sina kundrelationer på distans, något som kan underlätta för en hotaktör som vill vara anonym genom användandet av en kapad identitet eller en bulvan. De större bankerna har dock fortfarande möjligheten att kalla sina kunder till fysiska möten på ett bankkontor för att verifiera uppgifter om identitet och kundkännedom.

Banker som tillhandahåller sina tjänster enbart via internet och där man blir kund på distans, så kallade neobanker, kan vara relativt enkla att utnyttja av en hotaktör ur ett anonymitetsperspektiv då e-legitimationer utfärdade till identiteter utnyttjade som målvakter, medvetet överlåter sin e-legitimation till hotaktörens användning.

Vissa bankers kunder finns i högre grad i lokalsamhällen där banken har sin verksamhet. Därtill har vissa banker fysiska bankkontor, något som kan underlätta för banken att kontrollera kunders identitet om det bedöms nödvändigt. Samtidigt har mindre banker mindre resurser för AML-arbete, och det finns flera exempel på hur de använts för att tvätta pengar.

De större bankerna har under de senaste åren lagt stora resurser på att förbättra sitt arbete mot penningtvätt. Det finns därför en risk att hotaktörer som blivit avstängda från storbanker flyttar sina konton till mindre banker, eller nischbanker såsom neobanker med banktillstånd.

⁴⁸ Avser bank- och finansieringsrörelse inklusive kreditmarknadsbolag.

Användningen av klientmedelskonton kan innebära ökade möjligheter till anonymitet. Kontona kan användas för att både dölja och integrera brottsvinster i det finansiella systemet, exempelvis genom investeringar i fastigheter eller värdepapper, vilket framgår av rapporter från såväl FATF som Finanspolisen.⁴⁹

Korrespondentförbindelser är en viktig komponent i det globala betalningssystemet och förser privatpersoner och företag med gränsöverskridande betalningstjänster. De kan dock medföra en ökad möjlighet till anonymitet, eftersom de finansiella företagen genom korrespondentförbindelserna tillhandahåller tjänster för aktörer som de inte har en direkt affärsförbindelse med. Institutet behöver förlita sig på att motparten har effektiva och ändamålsenliga rutiner och kontroller för att motverka penningtvätt.

Som tidigare nämnts bedöms företag och andra juridiska konstruktioner vara attraktiva för penningtvätt. Komplexa ägar- och kontrollstrukturer kan ge hotaktörer ökad anonymitet då det kan vara svårt bankerna att förstå dem fullt ut.⁵⁰

Sammanfattande bedömning

Företagen inom banksektorn har ett samhällsviktigt uppdrag och tillhandahåller ett stort utbud av produkter och tjänster till såväl privatpersoner som företag. Det stora utbudet medför en risk att sektorn nyttjas som led i penningtvätt. Misstankerapporteringen till Finanspolisen under 2024 från sektorn bank- och finansieringsrörelse har mer än fördubblats sedan 2020, men det bedöms fortfarande finnas ett mörkertal. Underrättelseinformation pekar på att det finns förmåga hos hotaktörerna att utnyttja sårbarheter hos bankerna i syfte att hantera brottsvinster, i synnerhet genom företagskonton. Företagen som används för storskalig penningtvätt bedriver ofta utåt sett en legitim verksamhet som är beroende av bankkonton och banktjänster såsom kreditgivning. Det finns också en efterfrågan på möjliggöra bland bankanställda som kan säkerställa tillgången till dessa tjänster och hjälpa de kriminella aktörerna att kringgå bankernas kontrollsystem. Sektorn är mångfasetterad och riskbilden varierar mellan instituten i stor utsträckning utifrån bland annat storlek, kundstock, erbjudna produkter och tjänster, geografisk exponering i form av gränsöverskridande transaktioner och distributionskanaler.

Sammanfattningsvis bedöms hotet avseende penningtvätt i sektorn vara högt.

Sårbarhet - penningtvätt

Möjligheten att upptäcka penningtvätt

Sektorn har generellt goda resurser för arbetet att motverka att de utnyttjas för penningtvätt, men det finns potential att fortsätta utveckla dessa, givet brottslighetens föränderliga natur. Arbetet för att motverka penningtvätt hos banker är vanligen uppbyggd i tre så kallade försvarslinjer. Inom den första linjen finns personer som arbetar med driften av verksamheten. Dessa ansvarar för att identifiera, övervaka och hantera verksamhetens operativa risker, inklusive risker kopplade till penningtvätt. Försvaret inom den andra linjen består av funktioner för riskkontroll och regelefterlevnad. Dessa funktioner övervakar, utvärderar och stödjer i vissa fall den första linjens riskhantering och regelefterlevnad. Den tredje försvarslinjen består av funktioner för revision (intern eller extern) som utvärderar både den första och andra försvarslinjens riskhantering och regelefterlevnad.

Banker och kreditmarknadsbolag har ramverk för hur de identifierar, mäter, övervakar och rapporterar nivån av särskilt viktiga risker. De har också etablerade rutiner och processer och generellt sett ett väl utbyggt monitoreringssystem för kundtransaktioner. Olika it-system inom samma bolag är dock inte alltid kompatibla, exempelvis kundkännedomssystem och transaktionsövervakningssystem, vilket försvårar möjligheten till ett effektivt och fungerande kontrollsystem för att hantera risker inom penningtvätt. Bankerna har generellt svårare att upptäcka avvikande eller misstänkta transaktioner på företagskonton än på privatkonton, vilket utnyttjas av hotaktörer. En anledning till svårigheten kan vara att transaktionsbeloppen generellt är mycket högre jämfört med transaktioner på privatkonton och att företagstransaktioner kan vara mycket mer komplexa och differentierade jämfört med privatpersoner, vilket gör det mer utmanande att upptäcka avvikande beteenden. De höga transaktionsvolymerna, det stora utbudet

49 Finanspolisen informerar: Klientmedelskonton nyttjas för penningtvätt, december 2023. Dnr. A686.283/2023.

50 Finansinspektionen (2025), Prioriterade risker inom penningtvätt och finansiering av terrorism. Dnr. 25-2399.

av produkter och tjänster, antalet kunder och möjligheten till gränsöverskridande transaktioner är alla inneboende riskfaktorer som i sig höjer risken för penningtvätt och försvårar möjligheten att upptäcka transaktioner som görs i penningtvättssyfte.

De svenska storbankerna har stora ekonomiska och personella resurser för arbetet mot penningtvätt. Bankernas AML-funktioner är i regel väl utbyggda och övervakar transaktioner genom avancerade system. Utifrån resursläget och tillgången till system borde möjligheten att upptäcka penningtvätt vara god.

I takt med att de större bankerna har förbättrat sitt förebyggande arbete finns det indikationer på att kriminella aktörer i stället söker sig till mindre och mellanstora banker med mindre resurser för arbetet mot penningtvätt. Samtidigt erbjuder de mindre bankerna ofta ett tjänsteutbud som är snarlikt storbankernas och som innebär likartade risker. Det finns därför en risk för att en del av de risker som tidigare har centrerats kring storbankerna nu i stället förskjuts till mindre aktörer.⁵¹ De större bankernas riskbild bedöms dock fortfarande vara fortsatt hög.

Ytterligare en sårbarhet är att banker, på grund av rådande lagstiftning, sinsemellan inte kan dela information om vem de har avslutat ett kundengagemang med. Det innebär att en kund som blivit avstängd på grund av oegentligheter kan gå till en ny bank, utan att den nya banken vet att tidigare banker avslutat sina samarbeten med kunden. Möjligheten till samverkan enligt 4 a kap. penningtvättslagen, som trädde i kraft 1 januari 2023, har dock möjliggjort flera samverkansprojekt mellan kreditinstitut och Finanspolisen, vilket har ökat möjligheten att upptäcka penningtvätt.

I takt med att bankernas arbete mot penningtvätt blir mer omfattande ökar behovet av bankanställda möjliggörare som kan försvåra spårning av brottsvinster och minska risken att transaktioner fastnar i kontroller. Som nämnts tidigare styrker underrättelser att det förekommer bankanställda möjliggörare, i både stora och små banker. Detta är en sårbarhet som minskar möjligheten att upptäcka penningtvätt.

Regelefterlevnad

Medvetenhet och kunskap om penningtvättsregelverket är generellt god inom sektorn. De organisatoriska förutsättningarna bedöms vara goda och de större instituten har tillsatt mer resurser till sina kontrollfunktioner. Det genomförs också omfattande åtgärder inom kundkännedom.

Finansinspektionen bedömer genom erfarenheter i tillsynen att bankerna överlag har system, rutiner och dokumentation på plats, men att det i flera fall funnits brister i analys, bedömningar, uppföljning och åtgärder. Finansinspektionen bedömer också att bankernas arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism har förbättrats under senare år, efter uppmärksammade brister i undersökningar av de svenska bankernas verksamhet i Baltikum 2020. Men bankerna behöver utveckla arbetet ytterligare för att se till att interna regelverk och processer är tydligt verksamhetsanpassade och får den effekt som de var tänkta att ge. I de granskningar som Finansinspektionen har genomfört har det identifierats brister i samtliga bankers allmänna riskbedömningar. Som huvudregel har dessa riskbedömningar inte varit tillräckligt verksamhetsanpassade enligt Finansinspektionens bedömning.

Flertalet av Finansinspektionens undersökningar har också visat att bankerna inte alltid vidtar tillräckliga åtgärder för att uppnå kundkännedom. I flera fall saknas till exempel uppgift om syfte och art, riskklassificering av kunderna och uppgift om verklig huvudman. Det bedöms således fortsatt finnas förbättringsutrymme i bankernas förebyggande arbete. Brottsbekämpande myndigheter konstaterar exempelvis att banker i sina övervakningsåtgärder inte reagerar trots att det gjorts stora förändringar i bolagsstyrelser, något som borde påverka kundkännedomen. Dessutom tar banker inte alltid bort tidigare fullmakter till konton trots att bolagets företrädare har ändrats.

Banksektorn bedöms även ha förbättringspotential vad gäller att upptäcka och reagera på förändrade transaktionsmönster som kan utgöra led i penningtvätt. Kraftiga ökningar i transaktionsbelopp har många gånger upptäckts för sent – bland annat i samband med vishingbedrägerier⁵² och internationella momsbedrägerier, så kallade Missing Trader Intra-Community (MTIC).

I takt med att storbankerna höjt sin förmåga att motverka penningtvätt, har behovet uppstått för hotaktörer att hitta nya vägar för att tvätta pengar. En del av risken bedöms ha migrerat in i de medelstora bankerna. Genom erfarenheter i tillsynen bedöms mellanstora banker och nischbanker generellt

⁵¹ Finansinspektionen (2025), *Prioriterade risker inom penningtvätt och finansiering av terrorism*. Dnr. 25-2399..

⁵² Bedrägerier över telefon.

sett ha en lägre regulatorisk mognad, jämfört med de större bankerna, vilket påverkar deras möjlighet att upptäcka penningtvätt. Detta kan utnyttjas av kriminella aktörer. Medelstora banker bedöms generellt sett ha vissa brister i regelefterlevnaden, och inte i tillräckligt stor utsträckning kunna bedöma hur deras produkter kan utnyttjas för penningtvätt. Erfarenheten från tillsynen av medelstora banker visar att uppgifter om syfte och art med affärsförbindelsen inte alltid inhämtas, att skärpta åtgärder för kundkännedom inte alltid vidtas samt att verklig huvudman inte alltid utreds tillräckligt.

I Finansinspektionens tillsyn av bankfilialer till utländska institut har det vid flera tillfällen konstaterats att de utländska filialernas verksamhet inte varit tillräckligt anpassad till den svenska verksamheten. Exempelvis har filialens allmänna riskbedömning antingen helt eller till stora delar utgått från det utländska moderbolagets koncernövergripande allmänna riskbedömning. Därmed har det saknats en egen allmän riskbedömning för den svenska verksamheten.

Nischbanker bedöms generellt arbeta med att höja sin försvarsförmåga och förmåga till regelefterlevnad, bland annat genom nya it-verktyg och förbättrade processer för kundkännedom. Samtidigt visar Finansinspektionens tillsyn att det förekommer att nischbanker brister i delar av regelefterlevnaden, genom att exempelvis inte tillräckligt beakta riskerna som är förknippade med dess kunder och inte vidta skärpta åtgärder för kundkännedom i tillräcklig utsträckning. Erfarenheter i tillsynen visar även på en problematik kopplad till resursläget vad gäller hanteringen av larm som genereras i transaktionsmonitoreringen.

Avsaknad av motpartsuppgifter

Motpartsuppgifter spelar en central roll för möjligheten att bedöma om en transaktion eller ett beteende är misstänkt. Avsaknad av motpartsuppgifter medför en risk att transaktioner och beteenden som annars skulle fått en skälig förklaring kan bedömas som misstänkta. Det medför även en risk att transaktioner där motpartsuppgifter skulle ha föranlett misstanke inte uppmärksammas av verksamhetsutövare. Därutöver medför avsaknad av motpartsuppgifter att sanktionsefterlevnad försvåras.

Vid inrapportering av misstänkta transaktioner och beteenden till Finanspolisen saknas ofta information om motparten. Detta förekommer även i situationer där den rapporterade verksamhetsutövaren är skyldig att ha sådan information, inklusive när samtliga involverade parter är kunder hos den rapporterade verksamhetsutövaren. Dessa brister får allvarliga konsekvenser i Finanspolisens fortsatta hantering: de försvårar möjligheten att identifiera transaktioner som härrör från en och samma motpart, och de gör det svårare att välja ut rapporter för fördjupad analys.

Sammanfattande bedömning

Sektorn är stor och diversifierad. Resurser, organisatoriska förutsättningar, riskmedvetenhet och mognadsgrad kan skilja sig åt inom sektorn. Det kan konstateras att sektorn generellt har gjort framsteg i sitt arbete med bekämpningen av penningtvätt under de senaste åren. Men trots bankernas relativt goda resurser för riskhantering bedöms kontrollsystemen inte vara tillräckligt effektiva i förhållande till hotet.

Mot bakgrund av det ökade hotet från den organiserade brottsligheten i Sverige bedöms sårbarheten vara betydande i ett nationellt perspektiv. Arbetet med att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism måste vara ett ständigt pågående arbete. För att arbetet ska få effekt behöver hela kedjan av åtgärder hänga ihop och hela tiden uppdateras utifrån nya förutsättningar. Detta är också en förutsättning för ett effektivt övervakningssystem.

Resurser, organisatoriska förutsättningar, riskmedvetenhet och mognadsgrad kan skilja sig inom sektorn, men generellt bedöms kontrollsystemen inte vara tillräckliga för att stå emot hotet från kriminella aktörer som är beroende av banktjänster för sin brottsvinsthantering. En tydlig sårbarhet i bankernas förmåga att motverka penningtvätt är det faktum att lagstadgade motpartsuppgifter inte med automatik följer med transaktioner mellan olika banker, vilket är en följd av brister i den svenska betalningsinfrastrukturen. Avsaknaden av denna information gör det svårare för bankerna att identifiera transaktioner som kan utgöra led i penningtvätt. Den utbredda förekomsten av bankanställda möjliggörare, i både små och stora banker, är ytterligare en påtaglig sårbarhet.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt vara betydande.

Riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt för finansiering av terrorism

Med målet att finansiera terrorism sker insamling på bankkonton i olika omfattning. Bankkontona i fråga kan tillhöra privatpersoner, företag, stiftelser eller föreningar. Insamlingarna kan bland annat ske genom betalningsförmedlare, kontantinsättningar och banköverföringar. Pengarna lämnar sedan banksektorn på olika sätt, ibland löpande under insamlingens gång, ibland när insamlingen avslutats. Överföringarna kan bland annat ske via korttransaktioner eller som överföringar till betalningsinstitut eller betaltjänstförmedlare. De kan även ske via kontantuttag, i eller utanför Sverige, inte sällan i eller i närheten av konfliktzoner.

Syftet är ofta att pengarna ska nå terrororganisationer eller individer anslutna till terrororganisationer i utlandet. I syfte att finansiera terrorism förekommer även utlandstransaktioner. Både legalt och illegalt förvärvade medel används för att finansiera terrorism. Avseende legalt förvärvade medel, till exempel lön och bidrag, rör det sig ofta om enstaka transaktioner och mindre belopp.

Inom banksektorn förekommer det också transaktioner som är kopplade till aktiviteter som möjliggör terrorrelaterad verksamhet. Exempel på sådan stödverksamhet är personer som köper resor åt andra samt står för transporter och logi. Tecken på att transaktioner kan vara kopplade till terrorrelaterad verksamhet är bland annat att det förekommer

- orimligt många reserelaterade köp
- anmärkningsvärt många köp på olika bensinstationer och betalningar av parkeringsavgifter
- orimligt många hotellbokningar.

Företag kan användas som brottsverktyg för att finansiera terrorism, bland annat genom osanna fakturor (se vidare under 7.19 Bokförings- och revisionstjänster).

Krediter kan tas på felaktiga grunder och utan avsikt att återbetalas, i syfte att finansiera terrorism (se vidare under 7.10 Verksamhet med konsumentkrediter).

Hot – finansiering av terrorism

Omfattning

Samma förutsättningar som för penningtvätt spelar en avgörande roll också för omfattningen av finansiering av terrorism i banksektorn. Banksektorn är lättillgänglig i syftet att finansiera terrorism.

Förmåga hos hotaktören

Det krävs inga särskilda förmågor eller kunskaper för att bedriva en enklare form av insamlingsverksamhet, att göra kontantuttag eller att genomföra enstaka transaktioner i syfte att finansiera terrorism. Att bedriva insamling systematiskt och i större omfattning kräver dock sannolikt en bättre kännedom om tillvägagångssätt och val av banktjänster.

När det gäller att öppna ett bankkonto och nyttja bankernas produkter och tjänster är premisserna desamma som för penningtvätt. Kunskap om bankernas kundkännedomarbete och transaktionsmonitoreringssystem kan göra det enklare att undgå att bli upptäckt eller rapporterad till Finanspolisen och det kan även göra det enklare att undgå eventuell avstängning från bankernas tjänster.

Anonymitet

Som beskrivs i avsnittet om penningtvätt är varken en fysisk eller juridisk person anonym, men det är möjligt att använda sig av exempelvis målvakter. Detta bedöms dock vara betydligt mer ovanligt i sammanhang för finansiering av terrorism jämfört med penningtvätt. För mer systematisk och omfattande finansiering av terrorism används bland annat stiftelser och ideella föreningar, och det beror sannolikt till stor del på bristande möjligheter till insyn i deras sammansättning och verksamhet, både för banker och myndigheter.

Sårbarhet – finansiering av terrorism

Möjlighet att upptäcka finansiering av terrorism

I avsnitten om penningtvätt redogörs för bankernas riskhantering och kontrollsystem. De sårbarheter som beskrivs där gäller även finansiering av terrorism. Beträffande finansiering av terrorism är det också en försvårande omständighet att banksektorn används som en av flera sektorer i en lång transaktionskedja, och att transaktionskedjan även omfattar flera olika verksamhetsutövare inom sektorn. Detta i kombination med att det är pengarnas slutliga ändamål som är avgörande – och inte främst ursprung eller modus – gör det svårt för banksektorn att fånga upp misstänkta transaktioner. Vidare är beloppen i fråga generellt sett betydligt lägre inom en terrorismfinansieringskontext jämfört med olika penningtvättsupplägg. Detta är ett sakförhållande som gör det svårare att identifiera transaktioner kopplade till finansiering av terrorism.

Regelefterlevnad

När det gäller regelefterlevnad är bedömningen densamma som för penningtvätt. Finansinspektionen har dock vid flera tillfällen efter tillsyn konstaterat att verksamhetsutövare inom sektorn inte gjort en djupare analys avseende finansiering av terrorism i sin allmänna riskbedömning. Geografiska riskfaktorer har inte beaktats i tillräckligt stor omfattning och produktriskbedömningarna har inte bedömts separat mellan penningtvätt och finansiering av terrorism. Dessutom har det hos verksamhetsutövarna saknats en tillräcklig analys, på aggregerad nivå, av de misstankerapporter om finansiering av terrorism som skickats till Finanspolisen.

7.2 Livförsäkringsrörelse

Sammantagen sektorsrisk:



Livförsäkringsrörelse avser verksamheter som bedrivs av försäkringsföretag som erbjuder sparförsäkringar och riskförsäkringar.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Sparförsäkringar kan såsom försäkringsprodukt antingen utgöras av traditionell livförsäkring eller av fond- och depåförsäkring.

Traditionell livförsäkring är ett sparande där försäkringsföretaget förvaltar försäkringstagarnas pengar. Försäkringstagaren är garanterad ett visst belopp vid utbetalning. Det innebär att man inte kan få mindre än det garanterade beloppet, oavsett börsutveckling, men har möjlighet att få mer, beroende på avkastningen. Försäkringsföretaget placerar kapitalet i en mix av tillgångar som aktier, fastigheter och räntebärande värdepapper.

En fondförsäkring är en typ av sparande där försäkringstagaren själv väljer vilka fonder pengarna ska placeras i. Fonderna kan när som helst bytas. Även i en depåförsäkring väljer försäkringstagaren själv vilka tillgångar pengarna ska placeras i. Till skillnad mot fondförsäkring kan tillgångarna förutom fonder också vara till exempel aktier och andra värdepapper. Vilka tillgångar försäkringstagaren får placera i framgår av försäkringsföretagets placeringsriktlinjer och av försäkringsavtalet. Till skillnad från traditionell livförsäkring erbjuds inte försäkringstagaren någon garanti. I stället står försäkringstagaren själv för placeringsrisken.

Sparförsäkringar kan också delas in i pensionsförsäkringar eller kapitalförsäkringar. Pensionsförsäkringar kan vara i form av tjänstepension eller privat pensionsförsäkring. Tjänstepension kan vara antingen kollektivavtalad eller individuell. För tjänstepension är det arbetsgivaren som är försäkringstagare medan den anställda är den försäkrade. För kollektivavtalad tjänstepension är det arbetsgivaren som gör pensionsinbetalningar till skillnad mot privat pensionsförsäkring där det är försäkringstagaren som själv gör inbetalningar i sin pensionsförsäkring. För pensionsförsäkringar finns begränsningar för från vilken ålder som pensionsutbetalningen kan påbörjas och likaså för under hur många år utbetalningar måste ske. Kapitalförsäkringar är en sparform som kombinerar försäkring och investering och som har färre begränsningar än en pensionsförsäkring. För kapitalförsäkringar kan dock begränsningar finnas när återköp kan ske, till exempel efter ett år eller upp till femton år.

Riskförsäkringar utgörs av liv-, sjuk och olycksfallsförsäkringar och utbetalas med ett engångsbelopp eller som en periodisk utbetalning.

Försäkringarna distribueras antingen via försäkringsföretagen själva eller via försäkringsförmedlare. Försäkringsföretagens egen distribution kan ske genom rådgivare eller genom försäkringsföretagens webbplatser. I Sverige är flera av de största fond- och depåförsäkringsföretagen ägda av banker.

Livförsäkringsrörelser regleras i huvudsak av försäkringsrörelselagen (2010:2043) och lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution. Försäkringsprodukternas utformning kan kopplas samman till nationella skatteregler och socialförsäkringssystem. En betydande majoritet av försäkringstagarna (såväl fysiska som juridiska personer) har sin hemvist i Sverige.

Nyckeltal	
Antal försäkringsföretag	30
Antal medarbetare	5 899
Antal etablerade affärsförbindelser	8 122 279
Företagens balansomslutning	3 675 194 105 125
Företagens omsättning	174 537 391 432
Totalt antal fysiska kunder	7 640 752
Totalt antal juridiska kunder	969 290

Källa: Finansinspektionens periodiska rapportering för penningtvätt, med referensdatum 2024-12-31. Uppgifterna baseras på det som instituten rapporterat in till Finansinspektionen och tabellen kan därför innehålla data som till viss del avviker från den faktiska situationen.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt

En hotaktör eller bulvan utför insättningar i sparförsäkringar. Oftast används en kapitalförsäkring, med efterföljande återköp alternativt utbetalning enligt försäkringsavtal (se vidare under 7.5 Försäkringsförmedlare). Utbetalning görs antingen till försäkringstagaren eller till den person som är insatt som förmånstagare till försäkringen. Försäkringstagaren kan när som helst ändra förmånstagarförordnande.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Livförsäkringsprodukterna omsätter stora belopp, vilket gör att kriminella aktörer kan vilja utnyttja dem för penningtvättsupplägg. För pensionsförsäkringar är dock risken för penningtvätt låg utifrån begränsningarna kring från vilken ålder som utbetalningarna kan påbörjas och genom att utbetalningarna måste ske över ett antal år. För kapitalförsäkringar är risken högre men ofta finns förbehåll som förhindrar tidiga återköp. Dessa faktorer bedöms göra livförsäkringsprodukter mindre attraktiva ur ett penningtvättsperspektiv, särskilt vid till exempel skiktning av brottsvinster då snabba transaktioner ofta är en förutsättning.

Bedömningen är därför att sektorn, i det fall den utnyttjas i olika penningtvättsupplägg, primärt används för långsiktig integrering av brottsvinster i den legala ekonomin, där spårbarheten av brottsvinsten kan vara relativt otydlig.

Förmågan hos hotaktören

Hotaktören behöver ha kunskap om produkterna och möjlighet att planera sitt tillvägagångssätt. Det kan inte uteslutas att de volymer som tvättas inom sektorn riskerar att bli höga i enskilda fall och att mer välplanerade upplägg används i större utsträckning.

Anonymitet

Möjligheten att spåra transaktioner försvåras av att hotaktören kan använda målvakter, liksom där komplexa företagsstrukturer används vid teckning av till exempel en pensionsförsäkring som en del av brottsupplägget. Det har identifierats upplägg internationellt där möjliggörare inom försäkringsföretaget varit delaktiga genom att exempelvis förpacka komplexa produkter. I det fall ett försäkringsbolag ägs av utländska holdingbolag finns även penningtvättsrisker förknippade med dessa bolag, då möjligheten till tillsyn av utländska ägare är begränsad.

Sammanfattande bedömning

Sektorns produkter har normalt sett en låg transaktionshastighet, och kapitalförsäkringar har ofta begränsningar som förhindrar tidiga återköp. Hotaktören behöver också ha kunskap om penningtvättsupplägg i sektorn, alternativt ha tillgång till möjliggörare med sådan kunskap och förmåga, till exempel professionella penningtvättare. Den volym som tvättas riskerar att bli hög i enskilda fall. Det går inte att utesluta att mer avancerade penningtvättsupplägg med hjälp av möjliggörare används. Härav bedöms sektorn ha en viss risk för penningtvätt.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara medel.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjligheten att upptäcka penningtvätt

Transaktionshastigheten i sektorn är relativt låg och sektorn är inte exponerad för kontanter. Transaktionerna bedöms i huvudsak vara nationella. Utländska kapitalförsäkringar förekommer dock, vilket riskerar att försämra spårbarhet och kontrollmöjligheter. Spårbarheten för nationella transaktioner, som till stor del administreras via svenska kreditinstitut, bedöms i allmänhet vara god.

De livförsäkringsprodukter som anses utgöra störst risk för penningtvätt är kapitalförsäkringar, främst depåförsäkringar. Depåförsäkringar har en kort placeringshorisont, även om tidsmässiga restriktioner ofta finns för när återköp kan göras, och placeringsmöjligheterna är fria. Sårbarhet för penningtvätt kan även finnas i de fall där livförsäkringsföretag ägs genom utländska holdingbolag då möjligheten till tillsyn av utländska ägare är begränsad.

Regelefterlevnad

Flera av livförsäkringsföretagens regelefterlevnadsfunktioner bedömer risken för penningtvätt som en stor risk som företagen måste hantera. Regelefterlevnadsfunktionerna är ofta relativt små, särskilt i relation till storleken för motsvarande funktioner hos större kreditinstitut. För mindre livförsäkringsföretag kan funktionen utgöras av en person. Även funktionen för internrevision är ofta liten i relation till motsvarande funktion hos kreditinstituten. Regelefterlevnads- och internrevisionsfunktionen kan också vara utlagd till en extern part.

Om företagen har begränsade resurser för arbetet mot penningtvätt i första försvarslinjen samtidigt som motsvarande begränsningar finns för andra och tredje försvarslinjen, kan det leda till att det inte finns tillräcklig riskmedvetenhet inom organisationen.

Finansinspektionen har i tillsynen⁵³ identifierat att företagens arbete med penningtvätt kan stärkas, bland annat genom att bättre anpassa riskbedömningarna för hur deras produkter kan utnyttjas för penningtvätt till de specifika risker som finns i verksamheten. Det kan också förekomma risk vid distribution genom tredje part såsom försäkringsförmedlare. I dessa fall kan affärs- och ersättningsmodeller innebära risk att försäkringsföretagen har lägre incitamentet att kontrollera de transaktioner som sker genom förmedlarna.

De medel som sätts in i försäkringarna går sällan via livförsäkringsföretagen. I stället sköts de flesta inbetalningar genom det traditionella banksystemet. Denna typ av transaktioner granskas därför delvis av kreditinstituten som har relativt hög kapacitet att övervaka transaktioner.

Livförsäkringsföretagen behöver dock själva identifiera, övervaka och hantera risker som är relaterade till penningtvätt. De kan alltså inte förlita sig enbart på andra verksamhetsutövers åtgärder. Normalt sett har de större livförsäkringsföretagen mer resurser till kontroller, och de livförsäkringsföretag som ägs eller tillhör en grupp som inkluderar en bank, har naturligt tillgång till gruppgemensamma system för att till exempel upptäcka penningtvätt. Många av företagens funktioner för regelefterlevnad och internrevision har dock identifierat brister i kontrollmiljön.

Sektorns inrapportering av misstankerapporter till finanspolisen har ökat sedan 2020, men inrapporteringen för sektorn är fortsatt låg. Under 2024 skickade sektorn in totalt 68 misstankerapporter. Att inrapporteringen är fortsatt låg kan bero på de sårbarheter som beskrivs ovan men kan också vara resultatet av att omfattningen av penningtvätt inom livförsäkringsrörelsen är mindre än för många andra finan-

⁵³ Livförsäkringsföretagens hantering av risker för penningtvätt, FI-tillsyn Nr 32, januari 2025.

siella verksamheter. Finansinspektionen har dock uppmärksammat i tillsynen⁵⁴ att företagen rapporterar få misstänkta aktiviteter och transaktioner till Finanspolisen, och att flera företag inte har rapporterat några misstänkta transaktioner eller aktiviteter alls. Detta trots att det förekommer relativt många larm vid företagets transaktionsövervakning. Det kan dock även bero på att många företags scenarier för att upptäcka misstänkta aktiviteter inte är tillräckligt specifikt utformade efter deras verksamhet.

Sammanfattande bedömning

Sektorn är kontantfri och transaktionshastigheten är relativt låg. Dock är flera av livförsäkringsföretagens regelefterlevnads- och internrevisionsfunktioner ofta förhållandevis små, och för mindre livförsäkringsföretag kan funktionen utgöras av en person. Begränsade resurser kan innebära en lägre riskmedvetenhet inom livförsäkringsföretaget. Härav bedöms sektorn ha en viss risk för penningtvätt.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara medel.

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns det i Sverige inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism. Någon internationell utblick har inte gjorts. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

54 Livförsäkringsföretagens hantering av risker för penningtvätt, FI-tillsyn Nr 32, 31 januari 2025.

7.3 Värdepappersrörelse

Sammantagen sektorsrisk:



Verksamhetsutövare inom värdepappersrörelser investerar eller erbjuder tjänster inom investering på yrkesmässig basis.⁵⁵ Värdepappersrörelser är ofta gränsöverskridande, och företagen inom denna sektor kan erbjuda tjänster inom flera olika jurisdiktioner.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Värdepappersmarknaden domineras av de banker som har tillstånd att erbjuda investeringstjänster. Ett fåtal stora aktörer dominerar sektorn och står för merparten av anställda, omsättning och balansomslutning för sektorn. Utöver dessa finns det ett flertal fåmansföretag i sektorn.

Värdepappersbolag regleras i huvudsak av lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Av lagen (2 kap. 1 §) framgår vilka huvudsakliga produkter och tjänster som får erbjudas. De vanligast förekommande tjänsterna är:

1. mottagande och vidarebefordran av order i fråga om ett eller flera finansiella instrument
2. utförande av order på kunders uppdrag
3. portföljförvaltning
4. investeringsrådgivning

Handel med värdepapper kan antingen ske direkt av värdepappersbolaget (punkt 2), eller indirekt genom rådgivning eller förmedling av order (punkt 1 och 4).

För att få driva värdepappersrörelse krävs tillstånd av Finansinspektionen. Det finns också värdepappersbolag som har flera olika typer av tillstånd, exempelvis tillstånd för försäkringsförmedling.

Nyckeltal	
Antal företag	118
Antal medarbetare	2 454
Antal etablerade affärsförbindelser	1 052 473
Företagens balansomslutning	23 418 491 504
Företagens omsättning	16 629 950 224
Totalt antal fysiska kunder	891 288
Totalt antal juridiska kunder	171 461

Källa: Finansinspektionens periodiska rapportering för penningtvätt, med referensdatum 2024-12-31. Uppgifterna baseras på det som instituten rapporterat in till Finansinspektionen.

Av nyckeltalen framgår att antalet företag inom sektorn är ungefär detsamma som i den förra sektorsrapporten. Antalet kunder och etablerade affärsförbindelser har dock ökat mycket, något som kan förklara att även bolagens omsättning och balansomslutning har ökat.

⁵⁵ 1 kap. 2 § 1 st. p. 3, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt

Hotaktörer kan i egen person eller via bulvan använda sektorns produkter, till exempel genom köp och försäljning av värdepapper med pengar som kommer från illegal verksamhet. Syftet är att skikta eller integrera pengar. Därtill ger investeringar i de flesta typer av värdepapper möjlighet till avkastning, och det är därför ett attraktivt sätt att integrera brottsvinster långsiktigt i den legala ekonomin.

Investeringar i värdepapper kan innebära flera olika långa och komplicerade transaktionskedjor som syftar till att dölja medlens ursprung. På grund av att pengarna har färdats i långa kedjor genom det finansiella systemet framstår de som legala när de väl investeras i ett värdepapper. Användning av olika banker för olika transaktioner kan dessutom medföra svårigheter att överblicka hela transaktionskedjan för såväl verksamhetsutövare som myndigheter. Försäljning, återbetalning och återköp av värdepapper kan med andra ord skapa en legitim förklaring till tillgångarnas ursprung. Nedan beskrivs några tillvägagångssätt.

Insiderbrott med hjälp av dolda identiteter

Med hjälp av bulvaner eller komplexa företagsstrukturer kan personer med företagsinsyn begå insiderbrott genom att utföra transaktioner i sektorn. Det betyder att hotaktören använder information som är okänd för allmänheten i syfte att skapa egna vinster på exempelvis sina värdepappersdepåer. Brottsvinsterna kan sedan tvättas genom handel i andra värdepapper eller skiktas genom de finansiella systemen till konton inom och utanför Sverige. Sådana upplägg kan ske i realtid.

Lån genom företagsobligationer används för penningtvätt

Ett företag kan belånas i penningtvättssyfte genom att använda företagsobligationer som del av upplägg. Ett värdepappersbolag ger ut företagsobligationen och förmedlar den sedan till kunder som investerar i obligationen. Företaget återbetalar senare obligationen med medel som kommer från illegal verksamhet som skiktning och integrering. Det kapital som den utgivna obligationen inbringar kan också användas för att finansiera annan illegal verksamhet. Scenariot inkluderar även andra typer av upplägg där finansiella instrument kan användas för penningtvätt.

Insättningar på en annan persons värdepappersdepå

Värdepappersbolagens tjänster kan användas för att skikta pengar genom att hotaktörer kan överföra pengar till andra personers värdepappersdepåer. Värdepappersbolagen kan ha kontroll på att utbetalningar endast får göras till konton som tillhör den egna kunden, men har inte samma möjlighet till kontroll när det gäller insättningar. Det innebär att stora värden kan ackumuleras från många olika insättare. När pengarna senare betalas ut ser den mottagande banken bara att pengarna härrör från kundens värdepappersdepå, vilket ger en synbart legitim förklaring till tillgångarnas ursprung.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Omfattning och frekvens av penningtvätt i sektorn är svårbedömd då antalet inkomna misstankerapporter till Finanspolisen är lågt. I de rapporter som finns kan det dock röra sig om mycket stora transaktionsbelopp. Det finns underrättelseinformation om att en del hotaktörer använder sektorns produkter och konton för att skikta och integrera medel som kommer från brottslig verksamhet samt att hotaktörer använder sektorn för att begå förbrott till penningtvätt, till exempel olika typer av ekonomisk brottslighet och investeringsbedrägerier.

Förmåga hos hotaktören

För mer komplicerade penningtvättsupplägg krävs också en viss kunskapsnivå hos hotaktörerna samt möjliggörare för att bedriva penningtvätt i sektorn. För de aktörer som har hög kapacitet – det vill säga tillgång till kunskap, kapital och möjliggörare – är bedömningen att det finns stora möjligheter till penningtvätt.

Anonymitet

Det bedöms vara svårt att anonymt genomföra transaktioner inom sektorn. Därför finns det i stället en risk att bulvaner används vilket försvårar möjligheten att identifiera affärens huvudmän. Dessutom kan mer eller mindre komplexa bolagsstrukturer, i och utanför Sverige, minska transparensen vid transaktioner och på så sätt dölja den verkliga huvudmannens identitet.

Sammanfattande bedömning

Det finns underrättelseinformation om att hotaktörer använder sektorns produkter för att skicka och integrera medel, där såväl enskilda kriminella som aktörer med anknytning till den organiserade brottsligheten förekommer. Sektorn kan bland annat utnyttjas genom att medel från olika inbetalare samlas till ett mottagarkonto. Mottagaren av medlen kan i nästa led hänvisa till försäljning av värdepappersinnehav för att legitimera medlens ursprung.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara betydande.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Transaktioner med värdepapper kan ofta ske i realtid, vilket gör tjänsterna attraktiva att utnyttja för penningtvätt. Inom sektorn förekommer gränsöverskridande bolag som verkar med tillstånd från lågskattejurisdiktioner. Dessa verksamhetsutövare bidrar till att öka sektorns sårbarhet för penningtvätt.

Det är en sårbarhet i sektorn att de som genomför transaktioner i sektorn inte alltid är identifierbara. Det gäller exempelvis handel med värdepapper genom företagsstrukturer som är komplexa eller inte helt transparenta. Även affärer och transaktioner med motparter i jurisdiktioner med mindre effektiva AML-system bedöms öka sårbarheten.

Reglerna för att vissa typer av internationella transaktioner⁵⁶ ska rapporteras till Skatteverket anses i viss mån minska sårbarheten för penningtvätt. En annan faktor som minskar sårbarheten är att sektorn i huvudsak är kontantlös.

Regelefterlevnad

En stor andel av sektorns bolag har ett fåtal anställda. Med detta följer ofta att kontrollfunktionerna är små. Detta kan påverka hanteringen av penningtvättsrisker samt begränsa bolagens riskmedvetenhet. Rapporter från bolagens funktioner för regelefterlevnad är relativt begränsade i omfattning och det är sällan som brister identifieras. När en rådgivare blir Swedsec-licensierad ställs det krav på kännedom om delar av regelverket för penningtvätt. Kraven omfattar bland annat kunskap om kundkännedomsåtgärder, transaktionsövervakning och rapportering av misstänkta transaktioner till Finanspolisen. Vid tillsyn av sektorn har det upptäckts förbättringsområden vad gäller riskhantering, bland annat gällande företagets praktiska efterlevnad av sina interna instruktioner. Det kan också handla om kontroller (som beskrivs i interna regelverk) som inte alltid har implementerats eller som bara implementeras i mindre utsträckning.

Få misstankerapporter inkommer till Finanspolisen från sektorn. År 2024 mottogs 22 rapporter och 2020 inkom 6 rapporter.

Erfarenheter från tillsynen⁵⁷ visar att företag som driver värdepappersrörelse har processer och rutiner på plats i sitt AML-arbete, men att det finns förbättringspotential i arbetet. Riskbedömningarna av hur deras produkter kan utnyttjas för penningtvätt är inte alltid tillräckligt anpassade till de specifika risker som finns i verksamheten. Vissa företag med verksamhet inom flera sektorer verkar inte specifikt beakta värdepappersrörelsen i sin allmänna riskbedömning, utan i stället fokusera på en annan typ av verksamhet som företaget också driver. Företagen kan också se väldigt olika på vilka risker som är förknippade med de branscher som deras kunder tillhör. Vissa företag distribuerar huvuddelen av sina värdepappersprodukter genom företag utanför den egna koncernen, vilket kan öka företagets sårbarhet för att utnyttjas för penningtvätt. Transaktionsövervakningen bedöms inte heller vara fullt ut anpassad till verk-

⁵⁶ Kontrolluppgift om betalningar från eller till utlandet (KU80 och KU81).

⁵⁷ Hantering av risker för penningtvätt i värdepappersrörelsen, FI Tillsyn Nr 31, januari 2025

samheten. Företagen kan exempelvis ha fattat misstankar om marknadsmissbruk men har inte uppmärksammat att transaktionerna kan tyda på penningtvätt. Den låga graden av rapportering till Finanspolisen i relation till antalet larm som sektorns transaktionsmonitoreringssystem genererar, kan bero på att företagen saknar eller har få scenarier som är fullt ut anpassade till den verksamhet som företagen driver.

Sammanfattande bedömning

Generellt finns det förbättringspotential hos bolagen vad gäller den interna riskhanteringen och företagens hantering av penningtvättsrisker. Sektorn bedöms även underrapportera misstankerapporter till Finanspolisen. Internationella transaktioner med i vissa fall otydliga ägarstrukturer och huvudmän hos motparten bidrar också till ökad sårbarhet.

Sammantaget bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande.

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns det i Sverige inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism. Någon internationell utblick har inte gjorts. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

7.4 Viss finansiell verksamhet

Sammanfattningen sektorsrisk:



Viss finansiell verksamhet är en mångskiftande verksamhetskategori som består av fysiska eller juridiska personer som yrkesmässigt bedriver vissa finansiella tjänster som framgår i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, exempelvis leasing och factoring.

Allmän beskrivning av kategorin och relaterade produkter eller aktiviteter

Samtliga företag i kategorin viss finansiell verksamhet är registreringspliktiga hos Finansinspektionen och omfattas av penningtvättsregelverket. I kategorin återfinns verksamhetsutövare som utför en eller flera av de verksamheter som anges i 7 kap. 1 § andra och tredje styckena och femte–tolfte styckena i lagen om bank- och finansieringsrörelse. Det handlar om ett stort antal verksamheter av skiftande karaktär:

- lämna eller förmedla krediter
- medverka vid finansiering (till exempel factoring och leasing)
- tillhandahålla betalningsmedel
- ikläda sig garantiförbindelser
- medverka vid värdepappersemissioner
- lämna ekonomisk rådgivning
- förvara värdepapper
- driva rembursverksamhet
- tillhandahålla värdefackstjänster
- driva valutahandel.

Gemensamt för de olika verksamhetskategorierna är att det handlar om exempel på verksamheter som ett kreditinstitut får bedriva inom ramen för sin tillståndspliktiga bank- eller finansieringsrörelse. Från registreringsplikt undantas finansiella företag som enligt andra lagar omfattas av tillståndsplikt, till exempel kreditinstitut och betalningsinstitut.

De företag som är registrerade för att bedriva viss finansiell verksamhet måste ange vilken typ av verksamhet som de tänker bedriva.

Förändrad sektor

Den lag som reglerar viss finansiell verksamhet har tidigare omfattat en större bredd finansiella verksamheter. I samband med ikraftträdandet av EU-förordningar lyftes leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster samt kryptotillgångstjänster ut från lagstiftningen.⁵⁸ Dessa utgör nu egna sektorer (se vidare under 7.12 Gräsrotsfinansiering, respektive 7.13 Leverantörer av kryptotillgångstjänster).

⁵⁸ Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2020/1503 av den 7 oktober 2020 om europeiska leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster för företag och om ändring av förordning (EU) 2017/1129 och direktiv (EU) 2019/1937 och Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2023/1114 av den 31 maj 2023 om marknader för kryptotillgångar och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 1095/2010 samt direktiven 2013/36/EU och (EU) 2019/1937.

Tidigare omfattade sektorn även inlåningsföretag som bedrev verksamhet i enlighet med lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet. Lagen upphörde att gälla den 1 januari 2021 och det är bara vissa företag som var registrerade innan lagen upphörde som får fortsätta att bedriva inlåningsverksamhet. Dessa företag står inte under Finansinspektionens tillsyn men Finansinspektionen kontrollerar bland annat lämpligheten hos ägare och ledning.

Den senaste förändringen i lagen trädde i kraft den 1 juli 2025 när verksamhetsinriktningen valutaväxling antogs i egen lag (2025:250) som fodrar krav på tillstånd (se vidare under 7.28 Valutaväxling). I samband med ändringen bytte lagen namn från lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet till dess nuvarande lydelse.

Från och med den 1 mars 2026 kommer viss finansiell verksamhet omfattas av lagen (2026:56) om straffansvar för olovlig finansiell verksamhet. Det innebär att det är kriminaliserat att tillhandahålla tjänsten utan registrering.⁵⁹

Nyckeltal	
Antal företag	316
Antal medarbetare	6 580
Antal etablerade affärsförbindelser	884 420
Företagens balansomslutning	309 205 123 296
Företagens omsättning	50 401 186 902
Totalt antal fysiska kunder	1 693 764
Totalt antal juridiska kunder	167 181

Källa: Finansinspektionens periodiska rapportering för penningtvätt, med referensdatum 2024-12-31. Uppgifterna baseras på det som instituten rapporterat in till Finansinspektionen, och tabellen kan därför innehålla data som till viss del avviker från den faktiska situationen. I nyckeltalen ovan redovisas valutaväxlare och viss finansiell verksamhet tillsammans eftersom sektorerna tidigare reglerades av samma rörelselag.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt Leasing

Det finns ett flertal kända penningtvättsupplägg som innefattar leasingföretag. Det är ofta fråga om påstådda varor som leasas ut för att betalas med brottsvinster. En hotaktör ställer exempelvis upp ett avtal för leasing av en produkt som inte finns. Inbetalningarna görs sedan av hotaktören själv eller av en samarbetspartner och utgör en transaktion utan motprestation. På så vis kan svarta pengar integreras och skiktas.

Ett annat modus innebär att leasingbolag upprättar falska leasingavtal avseende till exempel inventarier eller utrustning gentemot ett företag, för att på bedräglig grund få ett belopp utbetalt från ett ovetande kreditinstitut. Någon utrustning leasas inte ut till företagskunden och köps i många fall inte ens in av leasingbolaget. I det verkliga fallet skickas penningmedel vidare till företagskunden i form av ett lån. Återbetalning av lånet sker sedan med brottsvinster från företagskunden till leasingbolaget genom månatliga fakturor. Dessa inkomster i leasingbolaget kan slutligen användas för att återbetala kreditinstitutet, alternativt så sker återbetalning endast delvis eller inte alls. I vissa fall har både leasingbolaget och företagskunden kopplingar till organiserad brottslighet.

Factoringupplägg

Genom factoring kan svarta pengar tvättas och omsättas, antingen genom att den som tillhandahåller tjänsten utnyttjas eller att den medvetet möjliggör upplägget. När aktören utnyttjas köper den fakturor utan att grundligt undersöka bolaget och berörda individer innan fakturorna köps. Då riskerar aktören att köpa en faktura som aldrig har funnits eller vars värde har överdrivits. I dessa fall utnyttjas därför factoringbolag för både bedrägeri och penningtvätt. I de fall factoringbolag medvetet köper osanna fakturor så ägs eller styrs bolagen av kriminella aktörer som därmed medvetet möjliggör penningtvätt (se vidare under avsnitt 7.1 Bank- och finansieringsrörelse).

⁵⁹ Prop. 2025/26:42, Straffansvar för olovlig finansiell verksamhet.

Företagskrediter

Inom sektorn förekommer även kreditgivning till företag. Det kan utnyttjas för penningtvätt på samma sätt som i andra modus där lån betalas av med brottsvinster.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Eftersom sektorn är mångfacetterad gör detta att hotaktörens metod kan variera beroende på typ av verksamhetsutövare. Brottsbekämpande myndigheter har i sina analyser⁶⁰ pekat på att företag inom sektorn nyttjas inom brottsupplägg, och ibland medvetet bedrivs som rena brottsverktyg. Factoringbolag utnyttjas för både bedrägerier och penningtvätt genom att de köper fakturor som saknar en verklig underliggande fordran. Det finns även modus där utlåning av pengar sker till företag. De utlånade pengarna misstänks här komma från brottslighet, och kredittagarna är i förekommande fall företag med kriminella kopplingar. Även återbetalningarna av lån till kreditgivningsföretaget sker då i vissa fall med brottsvinster. Det finns ett flertal penningtvättsupplägg som innefattar leasingföretag. Det är då ofta fråga om att påstådda varor som leasats, betalas med brottsvinster. I vissa fall har både leasingbolaget och företagskunden misstänkta kopplingar till organiserad brottslighet.

Förmåga hos hotaktören

Leasingbolag kan utnyttjas av en hotaktör genom att denna ingår leasingavtal och betalar leasingen med brottsvinster, både för att använda den leasade produkten, till exempel en bil, eller för att betala av leasingen aggressivt och bli ägare till den leasade produkten för att kunna sälja den. I ansökan om leasingavtal kan osanna handlingar användas. Factoringbolag kan utnyttjas av en hotaktör genom att exempelvis sälja osanna fakturor och därigenom skapa skenbara förklaringar till transaktioner. Det förekommer också att hotaktörer samarbetar med leasing- eller factoringbolag eller kontrollerar dem.

Anonymitet

Det finns en möjlighet till anonymitet i de fall det rör sig om dels transaktioner mellan företag, dels att verklig huvudman (det vill säga den person som slutligen åtnjuter den tvättade brottsvinsten) går att dölja bakom styrelsemålvakter.

Sammanfattande bedömning

Sektorn är mångfacetterad vilket gör att modus kan variera beroende på typ av verksamhetsutövare. Det finns exempel på att företag inom dessa verksamhetskategorier nyttjas eller bedrivs som rena brottsverktyg och det finns exempel på företag inom sektorn som har ägts eller styrts av hotaktörer.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara betydande.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjligheten att upptäcka penningtvätt

Sektorn bedöms ha låg på gränsen till obefintlig kontanthantering, och det förekommer få internationella transaktioner inom sektorn. Verksamheterna inom sektorn riskerar ändå att användas i syfte att tvätta pengar.

Penningtvättslagen gör inte skillnad för företag enligt denna lag, trots att det rör sig om registreringsplikt och inte tillståndsplikt, utan ställer samma krav. Samtidigt är registreringsplikten förknippad med förenklade regler inom andra områden. Till skillnad från bolag som har tillstånd enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF) ställs inga kapitalkrav på registreringspliktiga aktörer enligt lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet (LVA). Det finns heller ingen rapporteringsskyldighet, inget krav på revisor och inget krav på särskild associationsform. Tröskeln för att få

⁶⁰ Finanspolisen informerar: Kriminella tvättar pengar genom företag, maj 2024. Dnr. A258.662/2024.

bedriva verksamhet är därför lägre för en registreringspliktig aktör enligt LVA än för ett finansiellt företag med tillstånd enligt LBF. Även krav på ägare och ledning för dessa tillstånd är begränsade jämfört med de verksamheter som är tillståndspliktiga.

Risken för att finansiell verksamhet ska missbrukas för penningtvätt är troligen högre i fråga om registreringspliktiga företag än tillståndspliktiga (se till exempel prop. 2024/25:67, s. 52). Det kan bero på att de relativt låga trösklarna för etablering som registrering innebär, jämte tillståndsansökan, öppnar för att oseriösa och ibland rent kriminella verksamhetsutövare dras till sektorn. Det finns därför en risk för att en hotaktör avsiktligt vänder sig till ett registreringspliktigt företag i syfte att lättare undkomma upptäckt, något som gör företag som bedriver viss finansiell verksamhet sårbara för att utnyttjas för penningtvätt.

Regelefterlevnad

Riskmedvetenheten i sektorn varierar mellan olika verksamhetstyper. Det beror dels på att vissa verksamheter har funnits en kortare tid, dels på att sektorn delvis består av mindre aktörer. Medvetenhet och kunskap om regelverket för penningtvätt bedöms vara låg. Sammantaget bedöms den regulatoriska mognaden generellt sett vara låg.

Då sektorn till stor del består av mindre företag är förutsättningarna för att hantera risker som är kopplade till penningtvätt utmanande, exempelvis när företagen ska tillsätta funktioner för bekämpning av penningtvätt.

Sammanfattande bedömning

Riskmedvetenheten i sektorn varierar mellan olika verksamhetstyper. Sektorn består till övervägande del av mindre bolag. Medvetenhet och kunskap om regelverket för penningtvätt bedöms generellt vara lägre i mindre företag som inte har samma utvecklade kontrollfunktioner som i större företag.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt vara betydande.

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns det i Sverige inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism. Någon internationell utblick har inte gjorts. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

7.5 Försäkringsförmedlare

Sammantagen sektorsrisk:



Försäkringsförmedlare är fysiska eller juridiska personer som på yrkesmässig basis förmedlar försäkringar åt försäkringsföretag. Detta inkluderar att lägga fram försäkringsavtal och utföra förberedande arbete som att informera och ge råd innan ett försäkringsavtal ingås, samt i vissa fall att placera finansiella instrument inom ramen för ett försäkringsskal.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Försäkringsförmedlare utför försäkringsdistribution och regleras huvudsakligen av lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution. Försäkringsdistribution är en tillståndspliktig verksamhet. Många aktörer inom sektorn är små företag med vanligtvis en till fem anställda, men det finns även ett flertal större aktörer med många anställda.

Sektorn för försäkringsdistribution är uppdelad i skadeförsäkringar och livförsäkringar, likt uppdelningen i avsnittet om livförsäkring. Denna sektorsbeskrivning fokuserar endast på försäkringsförmedlare av livförsäkringar. När livförsäkringar distribueras är risken för penningtvätt högst när det gäller distributionen av kapitalförsäkringar. Detsamma gäller för försäkringsföretagens egen distribution av kapitalförsäkringar.

När en försäkringsförmedlare distribuerar försäkringar är det alltid ett försäkringsföretag som är kundens avtalspart. Försäkringsföretaget är den faktiska ägaren av de finansiella instrumenten i en kapitalförsäkring. Alla insättningar och återköp av försäkringar sker genom försäkringsföretaget. Ansvaret för kundkännedom ligger både på försäkringsförmedlaren och försäkringsföretaget.

Nyckeltal	
Antal företag	397
Antal medarbetare	3 880
Antal etablerade affärsförbindelser	624 820
Företagens balansomslutning	16 248 971 182
Företagens omsättning	8 628 431 467
Totalt antal fysiska kunder	1 036 229
Totalt antal juridiska kunder	192 978

Källa: Finansinspektionens periodiska rapportering för penningtvätt, med referensdatum 2024-12-31. Uppgifterna baseras på det som instituten rapporterat in till Finansinspektionen, och tabellen kan därför innehålla data som till viss del avviker från den faktiska situationen.

Sedan förra sektorsbaserade riskbedömningen finns idag omkring 200 färre företag i sektorn. Minskningen beror dels på att många fysiska personer lämnat tillbaka sina tillstånd och sökt om nya juridiska tillstånd, dels på att marknaden har konsoliderats. Exempel på detta är att en förmedlarorganisation köpte upp 40 medlemsföretag under 2021. Sedan den förra sektorsriskbedömningen finns det också färre juridiska kunder, vilket beror på konsolideringen av marknaden.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt Bristande kundkännedom utnyttjas

Förmedlade affärsförbindelser, det vill säga affärsrelationer som upprättas och underhålls genom försäkringsförmedlaren snarare än direkt mellan de två huvudparterna, kan utgöra ett riskscenario på grund av otillräcklig kundkännedom. Förmedlade sparprodukter riskerar då att nå kunder vars avsikt är att använda dem som en del av ett penningtvättsupplägg.

Det finns även risk för att enskilda försäkringsförmedlare aktivt möjliggör penningtvätt för kriminella aktörer, till exempel genom att bortse från otillräckligheter eller felaktigheter i kundkännedomen.

Exempel på avvikande kundbeteenden:

- Kunden vill teckna en försäkring på ett belopp som inte är rimligt sett till försäkringens syfte.
- Kunden utser en förmånstagare utanför försäkringstagarens närmaste krets.
- Frekventa byten av förmånstagare.
- Kunden begär ett återköp av en försäkring och vill kort därefter göra en ny insättning.

Risker kopplade till kapitalförsäkringar

En kapitalförsäkring är en sparform där kapital läggs i en försäkring som ett försäkringsbolag äger. Kapitalförsäkringar är mer flexibla än andra försäkringsprodukter, vilket innebär särskilda risker för penningtvätt. En person kan föra in pengar som härrör från brott i en kapitalförsäkring och därefter ta ut pengarna genom ett så kallat återköp, vilket försvårar pengarnas spårbarhet. Försäkringsförmånstagaren kan fritt ange vem som är förmånstagare, både juridiska eller fysiska personer, och en hotaktör kan därför utses till förmånstagare.

Möjligheten att pantsätta, belåna eller överlåta kapitalförsäkringar

Ytterligare risker kopplade till kapitalförsäkringar, men även till direktpensioner, är att det är möjligt att pantsätta, belåna eller överlåta kapitalförsäkringar. Det möjliggör att ytterligare parter än den ursprungliga försäkringstagaren kan få en kundrelation till försäkringsbolaget, vilket ökar risken för anonymitet och försvårar spårbarheten. I vissa fall är det även möjligt att en annan person än försäkringstagaren står för premieinbetalningarna, vilket även det kan skapa anonymitet och försvåra pengarnas spårbarhet.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Hotbilden inom sektorn liknar den som beskrivs i sektorstexten om livförsäkringsrörelse (se avsnitt 7.2). Sektorns produkter har generellt en låg omsättningshastighet och produktvillkoren innehåller ofta villkor som förhindrar eller omöjliggör tidiga återköp, vilket kan användas som en metod för penningtvätt. Även om penningtvätten inte bedöms vara utbredd i sektorn, anses volymen av pengar som potentiellt kan tvättas vara betydande.

Förmåga hos hotaktören

En hotaktör som försöker utnyttja en försäkringsförmedlare behöver ha viss produktkännedom samt möjlighet att noggrant planera för penningtvätt, antingen själv eller genom möjliggörare. Detta minskar tillgängligheten till livförsäkringsprodukter och gör dem mindre attraktiva för penningtvätt. Dock bedöms hotbilden vara något förhöjd när sparprodukter säljs via försäkringsförmedlare, eftersom dessa ofta saknar de resurser för inledande kundkännedomsarbete som större livförsäkringsbolag har. Dessutom finns en risk för att enskilda försäkringsförmedlare kan agera aktiva möjliggörare för kriminellas penningtvätt.

Anonymitet

Det bedöms vara svårt för en hotaktör att nyttja sektorns produkter anonymt mot bakgrund av de omfattande kundkännedoms- och identifieringskrav som ställs på verksamhetsutövare inom finansiella tjänster, särskilt inom livförsäkrings- och sparprodukter. Möjlighet till anonymitet finns dock, dels genom att

det går att pantsätta, belåna eller överlåta kapitalförsäkringar, dels eftersom en annan person än försäkringstagaren kan stå för premieinbetalningarna. En förmånstagare kan också vara en person som inte är kund och på så sätt är okänd för verksamhetsutövaren.

Sammanfattande bedömning

Sektorns produkter kännetecknas av låg omsättningshastighet och har ofta begränsningar som hindrar eller omöjliggör tidiga återköp. Hotaktörer behöver ha kunskap om produkterna, och möjligheten att verka anonymt i sektorn är begränsad. Även om penningtvätten inom sektorn inte bedöms vara utbredd, anses volymen av pengar som potentiellt går att tvätta vara stor. Dessutom är det ett hot att enskilda försäkringsförmedlare kan agera aktiva möjliggörare för kriminellas penningtvätt. Härav bedöms sektorn ha en viss risk för penningtvätt.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara medel.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Transaktionshastigheten inom sektorn bedöms vara relativt låg, och sektorn är inte exponerad mot kontanter. Dock kan sektorns produkter fungera som långsiktiga placeringar för brottsvinster som redan integrerats, eller som är på väg att integreras, i den legala ekonomin.

Penningtvättsriskerna i livförsäkringssektorn är primärt förekommande vid insättningar, sparande och återköp av sparprodukter via depåförsäkringar, och dessa risker hanteras inte i första hand av försäkringsförmedlarna. Förmedlarnas huvudsakliga riskexponering ligger i stället i den initiala hanteringen av kundkännedom.

Inledande kundkännedsåtgärder ska utföras av förmedlaren i en affärsförbindelse. Många förmedlare inom sektorn är mindre aktörer eller fåmansföretag som kan ha sämre förutsättningar att genomföra en effektiv kundkännedom än större aktörer. Till exempel har mindre förmedlare ofta en mer begränsad tillgång till systemstöd för att undersöka en politiskt exponerad person (PEP) och sanktionslistor, än vad större förmedlare har.

En annan sårbarhet är risken att livförsäkringsbolaget förlitar sig på förmedlarens initiala kundkännedom, vilket kan försämra effektiviteten i bolagets egen kundkännedsprocess och i den fortsatta övervakningen av affärsförbindelsen.

Ytterligare en sårbarhet är den intressekonflikt som finns inom sektorn. Konflikten rör den provision som förmedlaren får från livförsäkringsbolaget vid en förmedlad affär. En kundkännedsprocess kan leda till fler nekade affärer, vilket innebär att de ekonomiska incitamenten riskerar att påverka noggrannheten i kundkännedsprocessen negativt. Detta kan öka risken för att avvikande eller misstänkta transaktioner genomförs, till exempel en större insättning i en livförsäkring strax före pension, vilket kan främja skiktning och integrering.

Regelefterlevnad

Det finns betydande skillnader mellan olika försäkringsförmedlare när det gäller riskmedvetenhet och organisatoriska förutsättningar. För mindre förmedlare kan förutsättningarna för god riskmedvetenhet och adekvata systemstöd vara sämre. Vid licensiering eller certifiering av försäkringsförmedlare genom något licensieringsorgan kopplas kunskapskrav i tester till delar av penningtvättsregelverket. Det kan dock förekomma intressekonflikter relaterade till ersättningsmodeller, vilket kan leda till svagare incitament för distributörer att stärka sina riskhanteringsåtgärder.

I den förra sektorsbaserade riskbedömningen nämndes en potentiell underrapportering till Finanspolisen. Det faktum att försäkringsförmedlare enbart lämnat 1 penningtvättsrapport till finanspolisen under 2024 tyder på en fortsatt underrapportering.

Sammanfattande bedömning

Transaktionshastigheten i sektorn bedöms vara relativt låg, och kontanter används inte. De flesta transaktioner är nationella och spårbarheten bedöms vara relativt god. Riskmedvetenheten varierar dock mellan olika verksamhetsutövare och rapporteringen till finanspolisen är närmast obefintlig. En sårbarhet är den intressekonflikt som finns i sektorn och som rör den provision som förmedlaren får från livförsäk-

ringsbolaget vid en förmedlad affär. Ytterligare en sårbarhet är risken att livförsäkringsbolag förlitar sig på förmedlarens initiala kundkännedom, vilket kan försämra effektiviteten i livförsäkringsbolagets egen kundkännedomsprocess och i den fortsatta övervakningen av affärsförbindelsen. Härav bedöms sektorn ha en viss risk för penningtvätt.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara medel (2).

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns det i Sverige inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism. Någon internationell utblick har inte gjorts. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

7.6 Utgivare av elektroniska pengar

Sammantagen sektorsrisk:



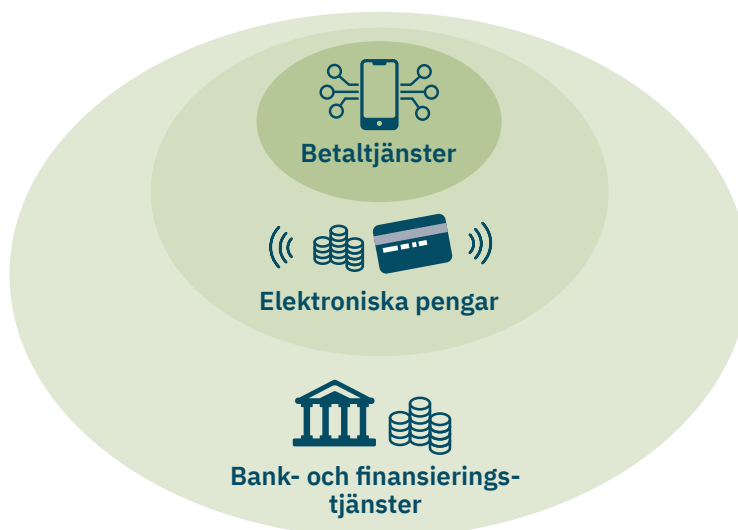
Elektroniska pengar är ett elektroniskt förvarat penningvärde som representerar en fordran på utgivaren. Elektroniska pengar ges i utbyte mot medel i syfte att genomföra betalningstransaktioner enligt lagen (2010:751) om betaltjänster, och accepteras som betalningsmedel av andra än utgivaren.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

För att få ge ut elektroniska pengar (e-pengar) krävs som regel tillstånd av Finansinspektionen enligt lagen (2011:755) om elektroniska pengar. Sedan 1 juli 2025 omfattas all utgivning av e-pengar av tillståndsplikt, och kategorin registrerade utgivare har avskaffats.⁶¹

Ett institut för elektroniska pengar (e-pengainstitut) får även tillhandahålla betaltjänster enligt lagen om betaltjänster (se vidare under 7.8 Betalningsinstitut). Ett företag med tillstånd att tillhandahålla betaltjänster kan däremot inte ge ut e-pengar inom ramen för sitt tillstånd, det får dock banker och kreditmarknadsföretag göra inom ramen för befintliga tillstånd.

Figur 7.6.1 Visualisering av konsumtion av tillstånd



E-pengar förekommer i huvudsak i två former: hårdvaru- och mjukvarubaserade produkter. E-pengar som är hårdvarubaserade är lagrade på en fysisk produkt, exempelvis ett kort, och överförs från avsändare till mottagare genom avläsningsutrustning som till exempel en kortläsare. Likt de flesta betalkort har hårdvarubaserade e-pengar en offline-gräns som innebär att det bara går att handla upp till ett visst belopp, bestämt av utfärdaren, utan uppkoppling. Kortläsaren lagrar kortets data och skickar filen först när uppkopplingen återupprättats. E-pengar som är mjukvarubaserade lagras i en dator eller i en smarttelefon och för att överföra dessa pengar krävs internetuppkoppling.

Exempel på tjänster som avser e-pengar är så kallade förbetalda kort (prepaid cards). I dessa fall finns medel avsatta på ett klientmedelskonto, som ägs av e-pengainstitutet, och som en användare har satt in via någon betalmetod för att användas för framtida köp.

61 Prop. 2024/25:67

Utländska företag inom EES som har tillstånd att ge ut e-pengar i hemlandet behöver inte ha tillstånd från Finansinspektionen för att ge ut e-pengar eller erbjuda betaltjänster i Sverige. Däremot måste de aktörer som bedriver gränsöverskridande verksamhet i Sverige utan filial eller ombud, vara registrerade i Finansinspektionens register. Registrering sker när Finansinspektionen har mottagit en underrättelse från aktörens hemland. I dagsläget finns omkring 230 utländska institut för e-pengar – med gränsöverskridande verksamhet – registrerade i Finansinspektionens register.

Nyckeltal Statistiken inkluderar inte företag i andra EES-länder som erbjuder sina tjänster i Sverige.	
Antal företag	7
Antal medarbetare	192
Antal etablerade affärsförbindelser	113 937
Företagens balansomslutning	2 784 820 435
Företagens omsättning	362 022 797
Totalt antal fysiska kunder	206 574
Totalt antal juridiska kunder	23 344

Källa: Finansinspektionens periodiska rapportering för penningtvätt, med referensdatum 2024-12-31. Uppgifterna baseras på det som instituten rapporterat in till Finansinspektionen, och tabellen kan därför innehålla data som till viss del avviker från den faktiska situationen.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt

Tillvägagångssätten för att tvätta brottsvinster förändras och utvecklas i takt med att nya betallösningar och aktörer tillkommer på marknaden.

E-pengainstitut riktar sig främst till företagskunder, vilket ökar risken för att utnyttjas för penningtvätt av kriminella aktörer som använder företag som brottsverktyg.

Neobanker

På grund av det breda tillämpningsområdet kan e-pengainstitut även falla in under benämningen neobank. Neobanker har tidigare riskbedömts av Samordningsfunktionen i en separat nationell riskbedömning.⁶² Neobanker erbjuder bankliknande tjänster som är förenade med en betydande risk för penningtvätt. Bland annat erbjuder många neobanker tjänster som möjliggör viss anonymitet. Därtill möjliggör neobanker snabba, gränsöverskridande transaktioner med många inblandade parter och jurisdiktioner, vilket försvårar transaktionernas spårbarhet.

Kriminella aktörer använder neobanker i stor utsträckning i syfte att bland annat variera sina penningtvättsupplägg, skicka pengar och sprida sina illegala tillgångar. Neobanker används i penningtvättsupplägg där brottsvinster slussas från vanliga bankkonton över till neobankskonton, ibland via olika betalplattformar.

Valutaväxling och kortbetalning

E-pengainstitut får tillhandahålla betaltjänster vilket innebär att de får tillhandahålla tjänster som möjliggör kortbetalningar, till exempel utgivning av kort och andra betalningsinstrument och inlösen av korttransaktioner. E-pengainstitut får även ägna sig åt valutaväxling, det vill säga yrkesmässig handel med sedlar, mynt och resecheckar i utländsk valuta. (se vidare under 7.8 Betalningsinstitut).

Banking as a service

Banking as a service (BaaS) är en affärsmodell som gör det möjligt för finansiella företag att genom sina API:er erbjuda plattformar för finansiella tjänster och produkter till sina företagskunder, som i sin tur kan erbjuda bankliknande tjänster till sina kunder under företagets eget varumärke. Detta är förekommande bland e-pengainstitut, som då kan möjliggöra digitala leveranser av standardiserade finansiella produkter och tjänster via webben genom sina plattformar och finansiella infrastruktur.

⁶² Polismyndigheten/Samordningsfunktionen. *Nationell riskbedömning 2023/2024 – Neobanker*. Dnr A340.719/2024.

Hot – penningtvätt

Omfattning

I Sverige finns enbart ett fåtal företag som har tillstånd för utgivning av e-pengar, men dessa aktörer kan erbjuda sina kunder möjlighet till stora transaktionsvolym. Därtill har antalet utländska institut som erbjuder sina tjänster i Sverige blivit fler de senaste åren, vilket innebär en större tillgänglighet som ökar hotet för penningtvätt ytterligare.

Förmåga hos hotaktören

För den hotaktör som är handlare och ska betala andra anslutna handlare med e-pengar krävs en näringsverksamhet. Det krävs en viss förmåga för att starta ett företag i syfte att tvätta pengar. Att företag används som ett brottsverktyg blir dock allt vanligare, vilket talar för att förmågan hos hotaktörerna har stärkts på senare år.

Anonymitet

E-pengainstitut präglas av hög grad av teknisk innovation och digitalisering. I princip all kundkontakt sker digitalt och processen för att bli kund är snabb och helt digital. Detta öppnar upp för utnyttjande av identiteter och kontomålvakter, vilket bedöms vara attraktivt för kriminella aktörer. Därtill innebär de snabba processerna för att etablera nya kund- och affärsförbindelser att kunderna ibland kan få tillgång till produkter och tjänster utan att e-pengainstitutet har verifierat de uppgifter som kunden lämnat.

Genom e-pengainstitutets förbetalda kort ges hotaktörer möjlighet att vara anonyma och dölja tillgångar. Förbetalda kort kan laddas med ett värde som sedan kan användas med mer begränsad spårbarhet än traditionella bankkonton. Transaktioner med sådana kort sker omedelbart och möjligheten till anonymitet bedöms vara hög. Det finns dessutom en risk att korten används av flera personer än innehavaren. Dessa faktorer ökar graden av anonymitet och ökar hotet för penningtvätt inom sektorn.

Transaktioner via e-pengainstitut och andra former av neobanker är smidiga, snabba och gränsöverskridande, samtidigt som det finns möjlighet för kriminella aktörer att utnyttja konton hos neobanker för att agera dolt och handla med och konsumera kryptotillgångar.

Sammanfattande bedömning

I Sverige finns bara ett fåtal företag som har tillstånd för utgivning av e-pengar men dessa aktörer omsätter stora belopp och möjliggör allt större transaktionsvolym. Genom e-pengainstitutets förbetalda kort ges hotaktörer möjlighet att vara anonyma och dölja tillgångar. Verksamheterna är i princip helt digitala med snabba onboardingprocesser, vilket ökar risken för användning av kontomålvakter och utnyttjande av identiteter. Transaktioner via e-pengainstitut och andra former av neobanker är snabba och gränsöverskridande, och kriminella aktörer kan utnyttja konton hos neobanker för att agera dolt och handla med kryptotillgångar.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn som högt.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjligheten att upptäcka penningtvätt

Möjligheten att snabbt kunna förflytta stora belopp inom och utanför Sverige försvårar spårbarheten inom sektorn. E-pengainstitut erbjuder sina företagskunder stora kreditutrymmen som i kombination med gränsöverskridande transaktioner och möjlighet till kontantuttag i utlandet ökar risken för penningtvätt.

Genom ändringen i Finalitydirektivet⁶³ ges e-pengainstitut åtkomst till lokala betalsystem inom EU och direkt åtkomst till centrala avvecklingssystem, som Bankgirot och RIX. Åtkomsten till RIX ger i sin tur anslutna institut möjlighet att erbjuda direktbetalningar utan att ha konton hos samtliga anslutna banker. I Sverige tillämpas inte något krav på etablering av filial för gränsöverskridande e-pengainstitut

⁶³ Den 9 april 2025 trädde ändringar i lagen (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden i kraft som också ger betalningsinstitut och e-pengainstitut möjlighet att delta i avvecklingssystem såsom RIX. Förändringarna hänger samman med ändringar i Finalitydirektivet och EU:s betaltjänstdirektiv, och har implementerats i lokal lagstiftning över hela EU.

när ett svenskt nationellt kontonummer utfärdas. I flertalet andra länder inom EU tillämpas ett strikt filialkrav just eftersom avsaknaden av ett sådant krav försvårar tillsynen och i sin tur ökar sårbarheten för att detta kan utnyttjas för penningtvätt.

Regelefterlevnad

Misstankerapporteringen till Finanspolisen från e-pengainstitut har ökat markant, från 13 rapporter 2020 till 560 rapporter 2024. Ökningen kan tyda på en ökad medvetenhet hos verksamhetsutövarna, vilket i sin tur delvis beror på att riskerna uppmärksammats av myndigheterna.

I Finansinspektionens tillsyn har det framkommit att förutsättningar att hantera risker finns inom vissa delar av sektorn. Genom erfarenheter i tillsyn konstateras dock omfattande och betydande brister i efterlevnaden av penningtvätsregelverket i vissa bolag inom sektorn. Bristerna som identifierats är hänförliga till bland annat den allmänna riskbedömningen, vilket har medfört att riskbedömningen inte har kunnat ligga till grund för företagets övriga åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Iakttagelserna understryker behovet av en verksamhetsanpassad riskbedömning och en förståelse för de risker som den egna verksamheten är förknippad med.

Betydande brister har även påvisats i kundkännedomåtgärder och rapporteringen av misstänkta transaktioner. Brister i rapporteringen av misstänkta transaktioner till Finanspolisen har med största sannolikhet försämrat de brottsbekämpande myndigheternas förutsättningar att utreda misstänkt brottslighet och att säkra pengar.

Finansinspektionen återkallade under 2025 tillståndet för ett bolag inom sektorn.

Sammanfattande bedömning

Möjligheten att snabbt kunna förflytta stora belopp med många inblandade parter och jurisdiktioner, samt möjligheten till användning av kryptovalutor, försvårar spårbarheten och sektorn nyttjas i hög grad för penningtvätt av kriminella aktörer. Genom tillsyn har det framkommit betydande och upprepade brister i efterlevnaden av penningtvätsregelverket.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara hög.

Riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt för att finansiera terrorism

Samma modus som beskrivs i avsnittet för penningtvätt gäller även i stor utsträckning för finansiering av terrorism. Utländska e-pengainstitut kan användas i syfte att föra vidare pengar i en transaktionskedja för att finansiera terrorism, till exempel från bankkonton till anonyma alternativ utanför Sverige. Tjänsterna används även för transaktioner och konsumtion i Sverige som ett mer anonymt alternativ än transaktioner från ett traditionellt bankkonto. Tjänsterna gör det möjligt att hantera överföringar och konsumtion med avsevärt lägre transparens än om de hade skett på ett svenskt bankkonto.

Hot – finansiering av terrorism

Omfattning

Ett ökat utbud på den svenska marknaden och tillgängligheten via mobiltjänster bedöms ha bidragit till att omfattningen av misstänkt finansiering av terrorism har ökat i sektorn. Först och främst används verksamhetsutövare som inte har sitt säte i Sverige men som riktar sig mot den svenska marknaden.

Förmåga hos hotaktören

Det krävs att användaren är bekväm med att använda mobila tjänster, men utöver det krävs ingen särskild kompetens för att använda finansiella lösningar i sektorn.

Anonymitet

Vad gäller möjligheten att vara anonym görs ingen annan bedömning än den som gjorts för penningtvätt.

Sårbarhet – finansiering av terrorism

Möjlighet att upptäcka finansiering av terrorism

De utländska verksamhetsutövarnas utmaningar när det gäller kundkännedom om svenska kunder kan innebära att möjligheten att upptäcka avvikande transaktioner minskar. Möjligheter till samverkan med svenska brottsbekämpande myndigheter försvåras också på grund av detta.

Regelefterlevnad

Beträffande regelefterlevnad när det kommer till finansiering av terrorism görs ingen annan bedömning än den som gäller för penningtvätt.

7.7 Fondförvaltning

Sammantagen sektorsrisk:



Fondförvaltning kan delas in i två verksamhetstyper:

- förvaltning av värdepappersfonder
- förvaltning av alternativa investeringsfonder (AIF:er).

De två typerna styrs av olika regelverk som är sammanlänkade, då verksamheterna till viss del är likartade och då en stor del av förvaltarna har tillstånd för båda typerna. Då riskerna också bedöms vara likartade behandlas de båda verksamhetstyperna gemensamt i detta avsnitt.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Fondförvaltning kan delas in i förvaltning av värdepappersfonder och förvaltning av alternativa investeringsfonder, så kallade AIF:er. Specialfonder är särskilt reglerade AIF:er, som i regel marknadsförs till icke-professionella investerare på samma sätt som värdepappersfonder. Marknadsföring av övriga AIF:er sker – till skillnad från specialfonderna – huvudsakligen till professionella investerare. Under vissa förutsättningar kan de också marknadsföras till icke-professionella investerare, exempelvis om andelarna eller aktierna i fonden är upptagna till handel på en reglerad marknad. Exempel på övriga AIF:er är riskkapitalfonder, fastighetsfonder och kreditfonder.

Fondförvaltning styrs av lagen (2004:46) om värdepappersfonder (LVF) respektive lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder (LAIF). Till skillnad från förvaltning av värdepappersfonder och specialfonder – vilket alltid kräver tillstånd – kan förvaltning av övriga AIF:er antingen vara registreringspliktig eller tillståndspliktig. Huruvida det är registrering eller tillstånd som krävs beror på hur stort kapital som förvaltaren har under förvaltning. Reglerna i LAIF gäller enbart i begränsad omfattning för registrerade förvaltare av AIF:er.

Fondförvaltaren ansvarar bland annat för portföljförvaltning och riskhantering. För tillståndspliktig fondförvaltning ställs krav på att det finns ett förvaringsinstitut. Förvaringsinstitutet ska bland annat förvara fondens tillgångar och kontrollera penningflöden.

Fonder är i regel inte en lika likvid tillgång som exempelvis aktier då de handlas vid speciella tidpunkter, tex dagligen, månadsvis, kvartalsvis, årsvis eller så är de stängda vilket innebär att det inte går att handla med fondandelar förrän ett visst framtida datum.

Fondverksamhet är till stor del gränsöverskridande, framför allt inom EU/EES. Det finns ett stort antal fonder som har sin bas i andra medlemsländer, men som marknadsförs och säljs i Sverige. De större fondförvaltarna av värdepappers- och specialfonder, sett till kapital under förvaltning, finns inom de stora bankkoncernerna. Dessa fonder distribueras ofta genom bankverksamheten. Fonder kan även distribueras via fondplattformar, och de kan säljas via försäkringsbolag, till exempel inom ramen för fond- eller depåförsäkringar, samt genom premiepensionens fondtorg. Fondandelar kan vara förvaltarregistrerade, och då är det en förvaltare, typiskt en bank eller värdepappersinstitut – inte den verkliga investeraren – som anges i fondens andelsägarregister.

Fonder som erbjuder sina produkter till allmänheten säljer ofta sina andelar genom andra aktörer (exempelvis banker). Dessa distributörer är som regel förvaltarregistrerade, står under penningtvättstillsyn och är den part i transaktionskedjan med störst möjlighet att övervaka investerarna. Fondens kund är alltså i dessa situationer inte den slutliga investeraren utan distributören som säljer vidare fondandelar till sina kunder.

Nyckeltal	
Antal företag	341
Antal medarbetare	3 156
Antal etablerade affärsförbindelser	1 302 528
Företagens balansomslutning	121 068 208 135
Företagens kapital under förvaltning	9 225 849 699 861
Företagens omsättning	34 628 838 746
Totalt antal fysiska kunder	1 277 986
Totalt antal juridiska kunder	28 261

Uppgifterna i tabellen är en sammanslagning av värdepappersfonder och AIF:er.

Källa: Finansinspektionens periodiska rapportering för penningtvätt, med referensdatum 2024-12-31. Uppgifterna baseras på det som instituten rapporterat in till Finansinspektionen, och tabellen kan därför innehålla data som till viss del avviker från den faktiska situationen.

Som framgår av tabellen är företagens finansiella tillgångar (kapital under förvaltning) mycket omfattande och har ökat markant sedan den förra sektorsbedömningen.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt Fonder kan användas för penningtvätt

Eftersom många fonder erbjuder sina produkter till allmänheten genom distributörer såsom banker är fondens kund ofta en bank och inte den investerande privatpersonen. Det innebär att det i dessa situationer är banken som primärt ansvarar för kundkännedom och transaktionsmonitorering av investerarna. Förvaltaren av fonden behöver dock ha tillräcklig kundkännedom för att hantera risken med distributören och distributörens riskexponering. Det innebär att risker kopplade till de slutliga investerarna påverkar fonden, även om dessa investerare inte är fondens kunder.

Fonder av olika typer kan till exempel användas för penningtvätt i situationer då illegala pengar ska skiktas och integreras i de finansiella systemen. Då fonder ofta hanterar stora kapitalflöden kan de vara en lockande kanal för potentiellt storskalig penningtvätt. Därtill ger fondinvesteringar, liksom vid investeringar i de flesta typer av värdepapper, möjlighet till avkastning och utdelningar. Placering i fonder kan därför vara ett sätt att långsiktigt integrera brottsvinster i den legala ekonomin. Trots att investeringarna ofta görs på medellång till lång sikt, finns det inom sektorn även möjligheter att tvätta pengar inom en kortare tidsrymd.

Hotaktörer kan använda sektorns produkter

Hotaktörer kan använda sektorns produkter, till exempel genom köp och försäljning av fondandelar, i syfte att skikta eller integrera medel som har sitt ursprung från brottslig verksamhet. I vissa fall är fonder relativt likvida tillgångar, särskilt i de fall de är börshandlade, då handeln sker i realtid. Möjligheten till att snabbt köpa och sälja sådana tillgångar kan utgöra ett led i till exempel skiktningssfasen i ett penningtvättsupplägg. Om utbetalning av en brottsvinst från en fond sker till ett annat konto än till det där pengarna ursprungligen kom ifrån, kan även detta utgöra ett led i skiktningssfasen. Genom utbetalning av en likvid från en fondförsäljning kan mottagaren ge sken av att pengar som ursprungligen kommer från brott istället kommer från upparbetade kapitalvinster i en fond.

Målvakter

Genom nyttjande av målvakter, till exempel där anhängiga till den kriminella står som ägare till ett fondkonto, möjliggörs distansering från pengarna i syfte att minska risken för upptäckt och eventuellt förverkande av brottsvinsten.

Insättningar på annan persons fondkonto

Fondkonton kan användas för att skikta pengar genom att brottsaktörer gör insättningar till en annan persons fondkonto, eller i förekommande fall till ett likvidkonto. Fondbolagen kan ha kontroll på att utbetalningar endast får göras till konton som tillhör den egna kunden men har inte alltid samma möjlighet

till kontroll när det gäller insättningar. Det innebär att stora värden kan ackumuleras från många olika insättare. När pengarna senare betalas ut ser den mottagande banken bara att de härrör från kundens fondkonto, vilket ger en synbar legitim förklaring till tillgångarnas ursprung. Det är även möjligt att flytta fondandelar mellan olika personers fondkonton, även detta tillvägagångssätt kan nyttjas som led i penningtvätt.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Penningtvätten inom sektorn kan vara svår att bedöma i en svensk kontext då de inrapporterade misstankarna till Finanspolisen avseende fondinvesteringar är relativt få. Bedömningen utgår därför från risken som förknippas med de produkter och tjänster som bolagen i sektorn tillhandahåller. Mot bakgrund av att den totala fondförmögenheten vid utgången av 2024 uppgick till 8 355 miljarder kronor⁶⁴ kan det finnas en beaktansvärd risk för penningtvätt. Detta återspeglas dock inte av de inrapporterade misstankarna, varför det är möjligt att det finns en underrapportering av penningtvätt.

Egenskaper som medför att vissa fonder kan vara mer exponerade för penningtvätt är exempelvis:

- investeringsstrategier som är inriktade på svårvärderade icke-likvida tillgångar
- komplexa flerskiktade strukturer som omfattar ett stort antal mellanhänder
- transparens i fråga om ägande
- begränsad kapacitet att utföra kundkontroll och ekonomiska incitament för att locka förmögna investerare vars profil kan tyda på uttalade risker för penningtvätt.⁶⁵

Generellt bedöms storskaligheten av pengar som potentiellt kan tvättas genom fondinvesteringar vara hög, då fonder i regel har kapacitet att absorbera stora summor. Brottsvinster som skulle kunna hamna i fonder är dock ofta redan integrerade i den legala ekonomin vilket innebär att fonderna inte utgör första ledet i ett penningtvättsupplägg, samtidigt medför det svårigheter för fondförvaltarna att spåra ursprunget.

Mindre fonder som till exempel är avsedda för ett begränsat antal investerare kan ha en högre risk för penningtvätt då det är mer sannolikt att investerarna kan utöva kontroll över de fondernas tillgångar än vad de kan i fonder som är avsedda för den breda massan av investerare. Om investerarna utövar kontroll över tillgångarna är fonderna personliga lösningar på tillgångsförvaltning. Detta är en omständighet som utpekats som en faktor som tyder på potentiellt högre risk för penningtvätt i bilaga III till Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849.

Förmåga hos hotaktören

För att använda sektorn för penningtvätt krävs för vissa typer av fonder viss specialistkompetens samt ett stort kapital. Dessa förutsättningar minskar risken för penningtvätt bland den breda allmänheten. Tillgången till individer med hög finansiell kompetens ökar dock bland kriminella, bland annat genom tillgång till PML-aktörer. Detta möjliggör mer komplexa och i vissa fall mer anonyma investeringar inom fondförvaltningssektorn. Därtill erbjuder sektorn i många fall enkla digitala lösningar utan volymkrav vilket gör det enklare att använda sektorn för penningtvätt.

Anonymitet

Förvaltare av AIF:er har möjlighet att exempelvis investera i fysiska tillgångar såsom fastigheter eller infrastruktur. Om kriminella aktörer med hög kapacitet skulle samverka med fondförvaltare kan dessa skapa en sådan fond, och därigenom kontrollera tillgångar, men utåt sett bibehålla sin anonymitet. Ett annat sätt att nå anonymitet är att använda målvakter vid registreringen av fondkonton hos finansiella företag i syfte att vilseleda verksamhetsutövers och myndigheters kontroller. Sådan anonymitet kan också vara en riskfaktor när kunden är ett företag, en trust eller annan juridisk konstruktion med låg

⁶⁴ Fondbolagens förening, *Årsrapport: Fondsparandet 2024*.

⁶⁵ https://knowledgehub.transparencycdn.org/helpdesk/AIFs-in-Europe_ML-and-corruption-risks_Final_10.10.24.pdf

transparens, samt vid förvaltarregistrerade fondandelar där den verkliga andelsägaren är okänd. Hotbilden ökar ytterligare om någon av dessa strukturer dessutom är etablerad i en jurisdiktion som förknippas med förhöjd risk för penningtvätt.

Sammanfattande bedömning

Sektorn bedöms vara attraktiv för hotaktörer med stort kapital, hög kompetens och kapacitet att genomföra komplicerade upplägg. Med detta sagt kan även enklare modus förekomma då tillgängligheten till fondsektorn är hög, bland annat genom nätbanks, appar och digitala investeringslösningar. Detta gör att volymerna i enskilda fall kan vara stora men att även mindre belopp kan tvättas inom sektorn, i vissa fall genom relativt snabba transaktioner.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara betydande.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Kontanter förekommer ytterst sällan i sektorn, vilket i regel bidrar till en god spårbarhet. Den övergripande bedömningen är att transaktioner i stor utsträckning är spårbara, och att användarna av produkter och tjänster i hög grad är identifierade.

Fondrelaterade transaktioner som genomförs i sektorn tar i regel en eller några dagar att genomföra och bedöms vara relativt enkla att spåra. De mer komplexa uppläggen antas ta längre tid, eftersom de fonderna kan innehålla mer svårvärderade och illikvida tillgångar. Komplexa upplägg kan även bestå av flera lager av entiteter och involvera flera jurisdiktioner. Dessa affärer kan ha en försämrad transparens, vilket kan minska spårbarheten i de transaktioner som genomförs.

Det är dock möjligt för en person att sätta in stora belopp i någon annans fondsparande utan att det syns varifrån pengarna kommer, vilket är en sårbarhet. Tredjepartsinbetalningar av detta slag är förenade med hög risk för penningtvätt eftersom de i praktiken kan utgöra penningöverföringar.

Flera fonder marknadsförs gränsöverskridande, vilket innebär att pengar enkelt kan placeras utomlands genom köp av fondandelar. I Sverige marknadsförs exempelvis en lång rad utländska AIF:er. I de fall en fondförvaltare eller en fond har sin bas utanför EES – men har tillstånd att marknadsföras i Sverige – ökar risken för bristande kundkännedomsgärder, om fonden inte använder sig av distributörer inom EES som exempelvis banker. Detta är en sårbarhet som i sin tur kan möjliggöra penningtvätt.

Regelefterlevnad

Fondförvaltare rapporterar sällan misstänkta aktiviteter rörande penningtvätt. Under 2024 fick Finanspolisen in 2 misstänkerapporter från fondförvaltare och 7 från AIF:er. Statistiken kan tyda på en underrapportering till Finanspolisen.

I sektorns rapporter om regelefterlevnad finns tecken på att instituten ser brister. De mindre företagen anses inte ha tillräckliga resurser för att garantera ett effektivt kontrollsystem och står inför samma utmaningar som andra sektorer med sämre organisatoriska förutsättningar. Det är rimligt att större bolag har fler anställda och bör vara bättre rustade. Mindre bolag behöver likväl säkerställa att de har adekvata resurser så att de kan följa regelverken. De bankägda fondbolagen bedöms dock ha riskkontrollfunktioner på plats och kan applicera de system och verktyg som redan används i bankverksamheten.

Sektorn tjänar pengar baserat på hur stort kapital som förvaltas och har därmed ett väsentligt intresse av att ta emot investeringarna från kunder. Detta intresse skulle kunna påverka fondförvaltarens bedömning av riskerna för att bolagen utnyttjas för penningtvätt. Samtidigt har de tillståndspliktiga fondförvaltare höga krav på regelefterlevnad och oberoende för bolagets kontrollfunktioner.

Sammanfattande bedömning

En betydande del av sektorn utgörs av bankägda fondförvaltare som bedöms ha förhållandevis fungerande kontrollsystem. Även andra fondförvaltare med tillstånd har utvecklade kontrollsystem. När investeringar sker via förvaltarregistrerade bolag så blir fondförvaltare beroende av att det förvaltarregistrerade bolaget har välfungerande kontrollsystem. Att personer kan sätta in stora belopp på någon

annans fond utan att det framgår varifrån pengarna kommer är dock en sårbarhet. Rapporteringen av fondtransaktioner till Finanspolisen är låg, inte minst sett till sektorns omfattning. I de mindre företagen finns det färre resurser och kontrollfunktion och regelefterlevnad bedöms ha förbättringspotential.

Sammantaget bedöms sårbarheten i sektorn vara betydande.

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns det i Sverige inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism. Någon internationell utblick har inte gjorts. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

7.8 Betalningsinstitut

Sammantagen sektorsrisk:



Betalningsinstitut är verksamhetsutövare som erbjuder tillståndspliktig betaltjänstverksamhet.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Ett betalningsinstitut är ett aktiebolag eller en ekonomisk förening med tillstånd att tillhandahålla en eller flera av de åtta betaltjänster som definieras i 1 kap. 2 § lagen (2010:751) om betaltjänster (LBT).

Betalningsinstitutens kärnverksamhet är att genomföra betalningar från avsändare till mottagare på olika sätt, exempelvis genom kontanta överföringar, överföringar via olika former av internetbaserade tjänster (till exempel appar) och överföringar via autogiro. Bolagen måste ansöka om tillstånd för varje enskild betaltjänst de önskar tillhandahålla. Det är vanligt att betalningsinstitut erbjuder en kombination av flera av de tjänster som finns uppräknade i 1 kap. 2 § LBT. Till exempel finns det en stor marknad för kontoinformationstjänster och betalningsinstitieringstjänster. Dessutom finns det betalningsinstitut med olika specialinriktningar. Ett betalningsinstitut har inte tillstånd att ta emot inlåning från sina kunder, och får därmed inte tillhandahålla spar- eller inlåningskonton. Betalningsinstitut kan dock ta emot medel som ska användas för framtida betalningar från sina kunder.

De svenska betalningsinstituten utgörs bland annat av olika former av fintechbolag eller neobank-er, det vill säga företag som till exempel erbjuder betaltjänster baserade på digitala och innovativa tekniker. På den svenska marknaden finns även ett antal utländska aktörer som bedriver verksamhet genom ombud eller filial i Sverige. Dessa aktörer regleras av såväl hemlandets som svensk lagstiftning på penningtvättsområdet och tillsynas av Finansinspektionen. Det finns också en betydande andel utländska betalningsinstitut som tillhandahåller tjänster på den svenska marknaden utan fysisk etablering i Sverige. Dessa betalningsinstitut har Finansinspektionen begränsade möjligheter att utöva tillsyn över.

Ett antal av betalningsinstituten erbjuder sina kunder snabba, digitala bankliknande tjänster för betalningar. Genom att inleda samarbetsavtal med andra finansiella institut, så kallade "white labeling"-upplägg, kan betalningsinstitutet erbjuda sina kunder ett bredare produktutbud än vad som annars är möjligt. Exempelvis kan ett betalningsinstitut marknadsföra ett inlåningskonto eller en kredit till sina kunder under institutets namn. Infrastrukturen runt inlåningskontot eller krediten ligger dock hos det finansiella institut som betalningsinstitutet samarbetar med, och som har erforderliga tillstånd. Betalningsinstituten präglas ofta av en hög grad av teknisk innovation som gör det möjligt att snabbt bli kund.

Eftersom lagen om betaltjänster konsumeras av lagen (2011:755) om elektroniska pengar (LEP) och lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF) får även företag som bedriver verksamhet i enlighet med dessa lagar tillhandahålla betaltjänster.

Penningöverföring som betaltjänst

Penningöverföring är en betaltjänst som innebär att pengar förs över från en betalare till en mottagare utan att något betalkonto öppnas, varken i betalarens eller mottagarens namn. Överföringen sker uteslutande i syfte att överföra en summa pengar, antingen till en mottagare eller till en betaltjänstleverantör som agerar på mottagarens vägnar. Det är vanligt att penningöverföringar sker till utlandet. De betalningsinstitut som tillhandahåller penningöverföringstjänster i Sverige är till stor del utländska betalningsinstitut etablerade i Sverige genom ombud. I huvudsak finns det tre stora aktörer etablerade i Sverige.

Mot bakgrund av att riskerna förknippade med tjänsten penningöverföring har vissa särskiljande drag jämfört med övriga betaltjänster, beskrivs penningöverföring delvis separat i den följande riskbedömningen.

Förändrad lagstiftning

I och med de lagändringar som trädde i kraft den 1 juli 2025 är det inte längre möjligt att beviljas undantag från tillståndsplikt för att tillhandahålla andra betaltjänster än kontoinformationstjänster. Lagändringarna innebär i korthet även bland annat att kontant valutaväxling enbart får tillhandahållas av betalningsinstitut, institut för elektroniska pengar och kreditinstitut samt filialer till motsvarande utländska företag, och att den som har beviljats undantag från tillståndsplikt eller registrerats för att tillhandahålla kontant valutaväxling behöver ansöka om tillstånd senast den 31 december 2025.

Detta innebär även att de risker som förknippas med valutaväxlare och registrerade betaltjänstleverantörer delvis kommer att följa med in i sektorn betalningsinstitut. Lagändringen innebär även att bolag som beviljats ett undantag från tillståndsplikt att tillhandahålla kontoinformationstjänster nu omfattas av PTL.

I tillägg har Finansdepartementet arbetat fram promemorian Straffansvar för den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering m.m. i vilken det föreslås en kriminalisering av tillhandahållande av finansiella tjänster utan tillstånd eller registrering föreslås. Den nya⁶⁶ lagen träder i kraft 1 mars 2026. Bland annat betalningsinstitut omfattas av förslaget.

Genom lagändringen höjs tröskeln för att bedriva betaltjänstverksamhet och valutaväxling. Det är viktigt att behöriga myndigheter följer utvecklingen och är vaksamma på huruvida riskerna som förknippas med registrerade betaltjänstleverantörer följer med in i kvarvarande delar av betaltjänstsektorn.

Nyckeltal	
Antal företag	56
Antal medarbetare	3 280
Antal etablerade affärsförbindelser	6 684 772
Företagens balansomslutning	21 066 229 515
Företagens omsättning	8 375 761 086
Totalt antal fysiska kunder	13 591 549
Totalt antal juridiska kunder	148 763

Källa: Finansinspektionens periodiska rapportering för penningtvätt, med referensdatum 2024-12-31. Uppgifterna baseras på det som instituten rapporterat in till Finansinspektionen, och tabellen kan därför innehålla data som till viss del avviker från den faktiska situationen.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt

Penningtvätt inom sektorn kan ske när verksamhetsutövaren är omedveten om att den utnyttjas för penningtvätt, är medveten men avsiktligt bortser från att vidta adekvata åtgärder eller när verksamhetsutövaren är direkt delaktig i brottsligheten och agerar som PML-aktör.

Illegala varor betalas

Hotaktörer betalar för illegala varor eller tjänster via betaltjänster. Ibland går betalningarna till bulvaner som därefter överför pengarna – eller tar ut dem för att lämna över dem kontant – till huvudmannen eller någon annan part i transaktionskedjan (skiktning).

Penningöverföring

Intäkter från brott tvättas genom penningöverföring till exempelvis länder utanför EU/EES-området. Överföraren av pengar skickar medel, exempelvis från Sverige, via komplexa betalningskedjor med ett stort antal mellanhänder och jurisdiktioner involverade. Detta gör det svårare att spåra medlens ursprung. I vissa fall används bulvaner, och det är inte ovanligt att de överförda beloppen ligger under specifika beloppsgränser för att undgå striktare monitorering och åtgärder från verksamhetsutövare.

I vissa fall tillhandahåller operatörerna i betalningskedjan betalningar genom både formella och informella betalningssystem vilket försvårar spårbarheten ytterligare. Risken för penningtvätt är särskilt hög när det är kontanter som skickas. Därtill kan brottsvinster sättas in på ett eget eller på en målvakts

⁶⁶ Lag (2026:56) om straff för olovlig finansiell verksamhet.

bankkonto genom penningöverföringstjänster. Intäkter från grov brottslighet placeras på så sätt i det finansiella systemet. Uttag av kontanter via penningöverförare kan göras för att till exempel betala svarta löner.

Betaltjänstombud som möjliggörare och professionella penningtvättare

Betaltjänstombud agerar ombud för betaltjänstföretag och erbjuder genom dessa betaltjänster som penningöverföring och liknande. Betaltjänstombud är väl utnyttjade kanaler inom den kriminella miljön och risken för penningtvätt är hög. Penningöverföring erbjuds ofta som en sidotjänst inom ramen för annan affärsverksamhet. Det kan då röra sig om exempelvis tobakshandlare, närköpsbutiker, frisörer, resebyråer eller växlingskontor.

Genom betaltjänstombud kan brottsvinster skickas till mottagare utan bankkonton, ofta med utländska destinationer. Svenska kronor kan alltså skickas från en avsändare via ombud i Sverige och tas emot av en mottagare i annat land, i lokal valuta. Vissa ombud erbjuder möjlighet till insättningar av kontanter på svenska bankkonton. Därigenom kan kriminella aktörer själva, eller via bulvaner, nyttja dessa möjligheter till att tvätta pengar.

Det finns uppgifter om att ägare och andra företrädare för vissa betaltjänstombud genomför transaktioner åt kriminella och tar emot transaktioner som misstänks ingå i penningtvättsupplägg. Det är troligt att flera av dessa ombud aktivt möjliggör penningtvätt åt andra och att det sker i utbyte mot ersättning. Det är även troligt att brottsaktörer startar eller tar över sådana verksamheter med primärt syfte att främja penningtvätt.

Eftersom betaltjänstombud ibland erbjuder flera olika betaltjänstsystem för penningöverföring parallellt, finns möjligheten att brottsaktörer använder multipla kanaler vid penningtvätt. På så vis kan aktörerna sprida sina transaktioner och samtidigt hålla sig under gällande beloppsgränser för att minska upptäcktsrisken. Används dessutom flera olika ombud för de brottsliga transaktionerna ökar riskerna ytterligare för att större volymer obemärkt kan passera bevakningssystemen.

Betaltjänster kopplade till nätkasinet

Betalningsinstitut kan förmedla betalningar till andra tjänster som har en hög risk för penningtvätt, till exempel nätkasinet och kryptoväxlingsplattformar. Tjänsterna kan också utgöra ett led i ett skiktningssystem och på så vis försvåra spårning av brottsvinsters ursprung. Det finns sårbarheter hos betaltjänstbolagen och spelbolagen när det gäller att kontrollera vem som äger kontot där pengarna kommer ifrån och dit pengarna går. Med hjälp av betaltjänsten kan hotaktören flytta pengar till och från nätkasinet där pengar vinnas eller förloras, ibland mellan samarbetande parter, för att sedan utbetalas till ett bankkonto.

White labeling-upplägg

Användandet av så kallade white labeling-upplägg har identifierats som en risk i sektorn. Ett white labeling-upplägg innebär att ett företag (tillverkaren) producerar en produkt eller tjänst som sedan licensieras och säljs under en annan enhets (återförsäljarens) varumärke i stället för tillverkarens. Upplägget ger instituten en möjlighet att tillhandahålla finansiella tjänster genom samarbetsavtal med andra finansiella institut. Uppläggen riskerar att leda till oklarheter gällande ansvarsfördelningen av exempelvis kundkännedomsgärder och transaktionsmonitorering.

Virtuellt IBAN

Användningen av virtuellt IBAN⁶⁷ gör det svårare att upptäcka penningtvätt eftersom det möjliggör snabba internationella betalningar som maskerar identiteten på huvudkontot, utfärdaren och ursprungslandet. Det finns teoretiskt sett ingen gräns för antalet mellanhänder mellan ett institut och en slutkund.

67 Ett virtuellt IBAN (VIBAN) är ett unikt digitalt bankkontonummer som är kopplat till ett enda primärt bankkonto, i stället för ett separat fysiskt konto.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Betaltjänster används i relativt stor utsträckning för betalning av illegala varor eller tjänster, och i skiktningssupplägg där spåren av brottsvinsternas ursprung ska suddas ut. Sektorn används frekvent i syfte att tvätta pengar, och de olika betaltjänsterna utnyttjas återkommande av den organiserade brottsligheten. Då transaktioner av varierande belopp kan genomföras frekvent och till flera olika mottagare blir den sammantagna volymen hög. Bedömningen är att sektorn i stor omfattning utnyttjas för penningtvätt.

Antalet misstankerapporter till Finanspolisen 2024 från kategorin betalningsinstitut var 4 428, vilket är ungefär 10 procent fler än 2020.⁶⁸

Antalet betalningsinstitut har ökat med cirka 45 procent sedan den förra sektorsbaserade riskbedömningen skrevs. Det kan antas att det ökade utbudet av aktörer även spår på omfattningen av penningtvätten i sektorn.

Förmåga hos hotaktören

De betaltjänster som erbjuds av betalningsinstitut är många gånger utvecklade av bolag verksamma inom fintech och neobanker och är ofta särskilt utvecklade för att ha en hög användarvänlighet. Därför krävs heller inga särskilda förkunskaper hos användaren. Dessutom går betalningarna och överföringarna ofta mycket snabbt, vilket ökar attraktiviteten för penningtvätt i sektorn.

Underrättelser tyder på att betaltjänstombud används återkommande av kriminella miljöer. Det finns i vissa fall kopplingar mellan betaltjänstombudens företrädare och kriminella nätverk, framförallt på lokal nivå där kriminella utövar en påverkan på näringslivet. Dels är det inte ovanligt att bolag av detta slag ägs av kriminella aktörer, dels finns svårigheter för legitima näringsidkare som erbjuder betaltjänster att verka i utsatta områden. Kriminella nätverk utövar otillåten påverkan och använder i förekommande fall verksamheterna för såväl penningtvätt som förvaring av narkotika.

Anonymitet

Möjligheten för användare att i ett första led vara anonyma är relativt låg. Därför använder hotaktörer ofta målvakter för att genomföra transaktioner i ett eller flera led. Detta försvårar spårbarheten av medlens ursprung.

Erfarenheter i tillsynen visar att betalningsinstitut med snabba digitala betaltjänster erbjuder etablering av kundrelationer helt på distans, utan fysiska möten. Tillsyn visar även att vissa institut har en mindre omfattande kontroll av kundens identitet jämfört med de traditionella bankerna, något som ger möjlighet för en hotaktör att vara delvis anonym genom falska identiteter eller bulvaner. En lägre grad av kontroll leder således till ökad möjlighet till anonymitet. Även hotaktörers användning av företag som brottsverktyg ökar möjligheten till anonymitet genom bulvanstyrelser och liknande upplägg.

Särskilt om penningöverföring

Betaltjänsten penningöverföring är enkel att använda som en del av ett penningtvättssupplägg, för skiktning. Det krävs ingen särskild kunskapsnivå. Överföringar kan utföras nästintill omedelbart och kontanter är vanligt förekommande.

Det finns indikationer på att hotaktörer använder falska ID-handlingar samtidigt som en del penningöverförare saknar viss förmåga eller vilja till att genomföra en noggrann ID-kontroll och monitorering av avvikande beteenden och transaktioner. Detta ökar möjligheten till anonymitet i sektorn. Utöver detta behöver verksamhetsutövare enbart vidta kundkännedomsgärder för transaktioner som enskilt eller tillsammans överstiger 15 000 euro, om det inte är fråga om en affärsförbindelse. Hotaktörer kan därför göra strukturerade penningöverföringar inom vissa beloppsgränser för att minska risken för upptäckt och rapportering. Denna möjlighet bedöms öka hotet för penningtvätt i sektorn.

⁶⁸ I kategorin betaltjänstverksamhet ingick 2020–2021 både betaltjänstföretag och betalningsinstitut. Sedan 2022 har underkategorierna brutits ut och redovisas var för sig. År 2024 var antalet misstankerapporter från betaltjänstföretag 9.

Sammanfattande bedömning

Sektorn bedöms användas systematiskt i syfte att tvätta pengar och de olika betaltjänsterna utnyttjas återkommande av den organiserade brottsligheten. I vissa fall finns även kopplingar mellan betaltjänstombudens företrädare och kriminella nätverk. Då transaktioner av varierande belopp kan genomföras frekvent och till flera olika mottagare blir den sammantagna volymen hög. Betaltjänster som erbjuds av betalningsinstitut är ofta mycket användarvänliga och överföringarna går ofta mycket snabbt, vilket ökar attraktiviteten för penningtvätt. Etablering av kundrelationer sker oftast på distans vilket ökar möjligheten att använda bulvaner eller förfälskade identiteter, något som också bidrar till hotnivån i sektorn.

Sammanfattningsvis bedöms hotet avseende penningtvätt i sektorn vara högt.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Betalningsvolymen och andelen internationella flöden inom sektorn skiljer sig åt mellan olika betaltjänstleverantörer. I de fall det rör sig om digitala lösningar bedöms spårbarheten av transaktioner vara god. Institut som har tillstånd för penningöverföring kan dock vara kontantintensiva verksamheter. För vissa tjänster är det svårare för det betalningsmottagande institutet, exempelvis en bank, att få information om vem som har initierat betalningen. Sådan risk kan finnas då betalningen har initierats av ett ombud till TPP:n (third party provider) som levererar betalningen. I detta fall kan banken se att betalningen kommer från TPP:n. Banken kan däremot inte se om betalningen har initierats av ett ombud. Åtgärder för kundkännedom eller transaktionsövervakning kan därmed försvåras.

För flera av betaltjänsterna kan transaktioner genomföras omedelbart. En annan faktor som ökar sårbarheten för penningtvätt är att ett antal betalningsinstitut erbjuder sina produkter och tjänster via ombud eller via samarbetande företagsapplikationer. Det är betalningsinstitutet som (genom sin hantering av tredjepartsrisker) behöver säkerställa att ombuden lever upp till de krav som ställs av betalningsinstitutet och av regelverket för penningtvätt, vilket kan innebära en sårbarhet. Penningöverföringar omfattar en hög volym internationella transaktioner som många gånger går utanför EES. Det är vanligt att kunder använder kontanter, vilket begränsar spårbarheten.

Det finns flera utländska betalningsinstitut som verkar på den svenska marknaden utan filialetablering i Sverige. Dessa står under tillsyn av en tillsynsmyndighet i institutets hemland. Det finns en risk att utländska betalningsinstitut har bristande kunskaper om sina kunders finansiella beteenden på den svenska marknaden och inte har tillräcklig kännedom om svenska förhållanden och vad som anses utgöra riskbeteende i en svensk kontext. Detta kan göra att hotaktörer söker sig till utländska institut.

En försvårande faktor vad gäller möjligheten att upptäcka penningtvätt inom sektorn är att verifierings- och kundkännedomsprocessen som sker i betalningsinstitut som använder snabba digitala processer för betalningar inte sker fysiskt utan helt digitalt. I vissa fall använder instituten en verifieringsprocess där kunden ombeds skicka en bestyrkt kopia på sitt ID-kort. Vid en sådan process är det möjligt för en hotaktör att utnyttja en annan persons identitet. Även i verifieringsprocesser då e-legitimation används för att identifiera kunden är det möjligt för en hotaktör att kringgå kontrollerna.

Användandet av virtuellt IBAN kan försvåra upptäckt av penningtvätt då det möjliggör snabba internationella betalningar som maskerar identiteten på huvudkontot, utfärdaren och ursprungslandet. Infrastrukturen möjliggör för en hotaktör att sprida sina tillgångar mellan många konton och således försvåra spårningen av pengaflöden.

En påtaglig sårbarhet är avsaknaden av transparens i transaktioner. Bank A ser inte mottagare B om transaktionen går via en betaltjänst. Det finns en risk att information om en transaktionskedja går förlorad eftersom transaktionen passerar flera verksamhetsutövare som har tillgång till olika delar av transaktionskedjan. Därtill har de begränsad information om kunden.

Regelefterlevnad

Riskmedvetenheten skiljer sig markant åt mellan företagen i sektorn. Några företag har verksamhetsbaserade riskanalyser och bra dokumentation, vilket tyder på god medvetenhet och kunskap om regelverket. Andra aktörer använder sig i stället av generiska riskanalyser och processdokument som inte tycks utgå från den egna verksamheten. De är därför inte verksamhetsanpassade och åtgärderna inte tillräckliga. Det finns även tecken på att en del verksamhetsutövers rutiner och riktlinjer för att motverka penningtvätt inte implementerats fullt i verksamheten eller är svåra att implementera i praktiken.

Eftersom antalet betalningsinstitut ökat markant finns en risk att de många nyligen etablerade företagen inte har uppnått samma regulatoriska mognad som mer etablerade bolag och således har sämre förutsättningar att upptäcka och bekämpa penningtvätt.

Genom erfarenheter i tillsyn dras slutsatsen att sektorns mognadsgrad vad gäller regelefterlevnad och riskförståelse kan förbättras. Genom tillsyn har det konstaterats att vissa företag i sektorn brister i regelefterlevnad vad gäller allmän riskbedömning, riskklassificering av kunder, rutiner och riktlinjer för kundkännedom, åtgärder för kundkännedom och övervakning. Företagens allmänna riskbedömningar gör ofta inte någon skillnad på risker kopplade till penningtvätt och risker kopplade till terrorismfinansiering. Det finns flera företag inom sektorn som är fintechbolag. Sådana bolag har vanligtvis ett stort fokus på tillväxt, digitala lösningar och låga kostnader. Därför finns en inneboende risk att dessa inte i tillräcklig utsträckning tillsatt resurser för att praktiskt implementera kontrollfunktioner och processer.

Företagens kontrollsystem skiljer sig åt markant, vilket påverkar sårbarheten för penningtvätt. De företag som utgörs av fintechbolag har i regel automatiserade affärsmodeller med få inslag av manuella processer och beslutsfattande för enskilda transaktioner. Bland penningöverförarna förekommer ombud till utländska betalningsinstitut. Policyer och it-system finns ofta hos betalningsinstitutet på gruppnivå. Dessa ska även ombuden tillämpa, men ombuden kan sakna tillräcklig kunskap om riskerna och vilka kundkännedsåtgärder som är nödvändiga.

Själva betaltjänstombudet är inte rapporteringspliktigt, utan det är betalningsinstitutet som är skyldigt att rapportera misstänkt penningtvätt till Finanspolisen. I och med att betaltjänstombuden ofta är verksamma i lokalsamhället kan de vara särskilt utsatta för påtryckningar från kriminella aktörer. Det är därför inte säkert att ombudens kundkännedom kommer betalningsinstitutet till handa.

Många ombud är små och lokalförankrade och ombudens rapportering av misstänkta transaktioner till betalningsinstitutet sker i regel av personal med direkt kundkontakt. Mot bakgrund av att det inom sektorn finns kunder med stort våldskapital finns det risk för att verksamhetsutövare underlåter att rapportera misstänkta transaktioner på grund av rädsla för repressalier. Detta driver sammantaget upp sårbarheten för penningtvätt. Det finns dessutom många mindre aktörer i sektorn som med sannolikhet är beroende av återkommande affärer.

Betalningsinstitutens rapportering till Finanspolisen rör i huvudsak kunden som gjort transaktionen. Mer sällan rör rapporteringen ombudet, som alltså delvis är den som kan möjliggöra eller aktivt medverka till kriminella upplägg.

Sammanfattande bedömning

Sårbarheten för penningtvätt i sektorn skiljer sig åt mellan verksamhetstyperna, men generellt visar tillsyn av sektorn på brister i regelefterlevnad när det gäller allmän riskbedömning och kundkännedomsarbete. Majoriteten av företagen har enbart digitala affärsmodeller vilket gör att spårbarheten är god, men det kan även göra det möjligt för en hotaktör att utnyttja en annan persons identitet eller kringgå kontroller i kundkännedomsprocesser. Institut som har tillstånd för penningöverföring kan vara kontantintensiva verksamheter med internationella transaktioner, vilket ökar sårbarheten för penningtvätt. Vissa betalningsinstitut erbjuder sina produkter och tjänster via ombud eller via samarbetande företagsapplikationer. Det är då betalningsinstitutet som ska säkerställa att ombuden lever upp till de krav som ställs i regelverket för penningtvätt, något som inte görs i tillräcklig utsträckning. Det har dock skett en del förbättringar som bidrar till att minska sårbarheten i sektorn, exempelvis lagändringar som gör att det inte längre är möjligt att beviljas undantag från tillståndsplikt för vissa tjänster samt kriminalisering av tillhandahållande av finansiella tjänster utan tillstånd eller registrering.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt vara betydande.

Riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt för att finansiera terrorism

Penningöverföring via betalningsinstitut är ett vanligt tillvägagångssätt för finansiering av terrorism. Hela kedjan för finansiering av terrorism sker sällan inom sektorn, men den avgörande länken – att få pengar ut ur Sverige – kan göras via betalningsinstitut. Transaktioner till betalningsinstitut kan göras både via överföringar, kortköp och med kontanter.

Sektorn innefattar även hawalaverksamhet som också kan användas för att finansiera terrorism. Det finns goda möjligheter att genomföra transaktioner anonymt samt skicka pengar till konfliktzoner. Genom hawala finns också möjlighet att föra pengar till jurisdiktioner som är belagda med sanktioner eller som saknar ombud för de stora betalningsinstituten, samt till krigszoner med bristfällig elförsörjning och teknisk infrastruktur.

Hot – finansiering av terrorism

Omfattning

Betalningsinstitutens tjänster är lättillgängliga, erbjuder snabba digitala lösningar och finns representerade hos ett stort antal ombud med bred geografisk spridning. Därför går det att skicka pengar till ett stort antal länder, varav många i krigszoner och andra högriskländer. Då de stora betalningsinstitutens tjänster fungerar likvärdigt över hela världen upplevs de som lättillgängliga även vid resor mellan länder. Betalningsinstitut är frekvent förekommande i transaktionskedjor med slutmålet att finansiera terrorism.

Att genomföra transaktioner till konfliktzoner och otillgängliga områden kan vara svårt, och då är hawalaverksamhet ibland det enda alternativet. En stor del av hawalaverksamheten som bedrivs i Sverige bedöms inte vara registrerad hos Finansinspektionen och den står därmed inte under myndighetens tillsyn. Detta gör att den totala omfattningen av hawalaverksamheten är svårbedömd. Dock är bedömningen att hawalanätverk i hög grad utnyttjas för att tillhandahålla pengar i syfte att finansiera terrorism.

Förmåga hos hotaktören

På samma sätt som för penningtvätt krävs inga särskilda förmågor för att använda betalningsinstitutens tjänster. När det gäller hawala krävs enbart kännedom om vilka som bedriver verksamheten och vilka platser det går att föra pengar till.

Anonymitet

Möjligheten till anonymitet varierar mellan och inom betalningsinstituten. Det förekommer att falska id-uppgifter uppges när pengar skickas – eller tas emot – för att transaktionen inte ska gå att härleda till rätt personer. Vidare ligger ansvaret att genomföra korrekta ID-kontroller på det lokala ombudet, vilket inte alltid sker. Därmed kan både avsändarens och mottagarens anonymitet i hög grad upprätthållas.

Det finns goda förutsättningar att genomföra transaktioner via hawala anonymt, vilket gör verksamheten attraktiv för aktörer som har som syfte att finansiera terrorism.

Sårbarhet – finansiering av terrorism

Möjlighet att upptäcka terrorismfinansiering

Den problematik för sektorn som beskrivs i penningtvättsavsnittet är relevant även i fråga om finansiering av terrorism. Då betalningsinstituten bedriver global verksamhet har de sammantaget god överblick över internationella transaktionsflöden och möjligheter att upptäcka avvikande flöden, eller följa ett modus för finansiering av terrorism. Detta ger också betalningsinstituten möjligheter att upptäcka parter av internationell betydelse.

När det gäller penningöverföring, både via betalningsinstitut och via hawala, ligger svårigheten till stor del i att särskilja legala transaktioner till släktingar och familj i konfliktzoner, eller i områden som saknar en stabil betalningsinfrastruktur, från transaktioner med syftet att finansiera terrorism. De stora betalningsinstitutens möjligheter att se globala mönster borde till viss del kunna underlätta att göra den urskiljningen.

Möjligheten att utföra transaktioner med kontanter bidrar också till svårigheter att följa pengarna genom hela transaktionskedjan.

Regelefterlevnad

Beträffande regelefterlevnad gäller samma faktiska omständigheter som beskrivs i avsnittet om penningtvätt även i fråga om finansiering av terrorism. Som tidigare nämnts har de stora betalningsinstituten en god överblick av globala transaktionsflöden. Dock tolkar betalningsinstituten sin rapporteringsplikt som att de endast ska rapportera transaktionerna till och från den aktuella jurisdiktionen, och att de inte behöver ta ansvar för hela underrättelsebilden. Detta begränsar möjligheten att få en heltäckande bild av en komplett transaktionskedja.

7.9 Registrerade betaltjänstleverantörer, kontoinformationstjänster

Sammanfattningen sektorsrisk:



Sektorn omfattar från och med 1 juli 2025 enbart leverantörer av kontoinformationstjänster.⁶⁹ Registrerade betaltjänstleverantörer var fram till 1 juli 2025 institut som erbjöd betaltjänster enligt definitionen i 1 kap. 3 § 3 lagen (2010:751) om betaltjänster (LBT), men som beviljats undantag från tillståndsplikt enligt 2 kap. 3 § i samma lag.

Kontoinformationstjänster är tredjepartstjänster som, med kundens godkännande, samlar in och sammanställer information från betalkonton hos olika banker för att ge en samlad överblick över kundens ekonomi. Tjänsterna, som till exempel tillhandahålls via appar eller som webbtjänster, syftar i normalfallet till att underlätta för kunderna att hantera sin ekonomi.

De modus, hot- och sårbarhetsbedömningar som tidigare har förknippats med den verksamhet som har bedrivits av registrerade betaltjänstleverantörer beskrivs i avsnitt 7.8 Betalningsinstitut.

En förändrad sektor

Samordningsfunktionen behandlade 2022 i en nationell riskbedömning⁷⁰ riskerna för att alternativa betalningssystem utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. I riskbedömningen bedömdes valutaväxlare och registrerade betaltjänstleverantörer såsom penningöverförare ha en central funktion vid kriminella nätverks återinvesteringar i kriminell verksamhet och tvätt av brottsvinster. Därför föreslogs att registreringsplikten för fysiska och juridiska personer som bedriver verksamhet i form av penningöverföringar och valutaväxling skulle ersättas av en tillståndsplikt. Fysiska och juridiska personer som tillhandahåller betaltjänster i form av kontoinformationstjänster undantogs från förslaget.

Ändringarna fördes in i lagen om betaltjänster och trädde i kraft den 1 juli 2025, och efter den 31 december 2025 är det inte längre möjligt för registrerade betaltjänstleverantörer att fortsätta sin verksamhet. Samtliga registrerade betaltjänstleverantörer som önskat fortsätta bedriva verksamhet som betalningsinstitut har därför behövt ansöka om tillstånd hos Finansinspektionen. Kostnaden för en ansökan uppgår till 400 000 kronor. De verksamhetsutövare som enbart tillhandahåller kontoinformationstjänster får dock fortsätta som registrerade betaltjänstleverantörer. Dessa omfattas av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Genom lagändringen höjs tröskeln för att bedriva betaltjänstverksamhet. Det är viktigt att behöriga myndigheter följer utvecklingen och är vaksamma på huruvida riskerna som förknippats med registrerade betaltjänstleverantörer förflyttas till kvarvarande delar av betaltjänstsektorn.

⁶⁹ 1 kap. 2 § 1 st. p. 9, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

⁷⁰ Polismyndigheten/Samordningsfunktionen, *Nationell riskbedömning 2022 – Hawala: värdeförändringar i alternativa betalningssystem*. Dnr. A243.461/2023.

Risk – penningtvätt

Leverantörer av kontoinformationstjänster utför inga finansiella transaktioner och bedöms inte vara förknippade med någon nämnvärd risk för penningtvätt. Kända modus saknas.

Sammanfattningsvis bedöms hotet avseende penningtvätt i sektorn vara lågt.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten avseende penningtvätt i sektorn vara låg.

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns det i Sverige inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism. Någon internationell utblick har inte gjorts. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

7.10 Verksamhet med konsumentkrediter

Verksamhetsutövarna i sektorn erbjuder eller förmedlar lån och kontokrediter till konsumenter. Tjänsterna kan sedan den 1 juli 2025 bara tillhandahållas av banker eller kreditmarknadsinstitut. Då upphörde lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter att gälla. Företag som vill fortsätta driva verksamhet med konsumentkrediter måste söka tillstånd enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse senast den sista juli 2026. Fram till dess att deras ansökan prövats slutgiltigt gäller undantag från tillståndsplikten så att de som vill fortsätta kan upprätthålla sin verksamhet.

Sektorn har inte riskbedömts kvantitativt då den kommer att upphöra. Riskerna som är förknippade med konsumentkrediter har dock beaktats i bedömningen av de sektorer som fortsatt kommer att erbjuda tjänsten.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt

Information från dekrypterad kommunikation mellan kriminella aktörer visar tydligt på ett behov av att föra in pengar från brott i det legala systemet genom olika former av kreditupplägg. Det handlar dels om bedrägerier, dels om penningtvätt genom lån som anskaffats på felaktiga grunder. En hotaktör kan på kort tid exempelvis få blancolån utbetalda till sitt konto. Lånet kan ha erhållits på bedrägliga grunder, till exempel genom oriktiga individuppgifter. De utbetalda pengarna kan därefter användas till bland annat inköp av större kapitalvaror eller till andra typer av investeringar. Pengarna kan även flyttas till andra bankkonton, även utomlands, genom så kallad skiktning, vilket i sig är att betrakta som penningtvätt eftersom lånebeloppet erhållits på bedräglig grund. Genom att därefter amortera på lånen med pengar från annan brottslig verksamhet, till exempel narkotikabrottslighet sker ytterligare ett steg i penningtvättsupplägget. Låntagaren själv eller en tredje part kan amortera. Det kan handla om enstaka inbetalningar från andra personer än låntagaren eller att lånet helt betalas av genom inbetalningar från någon annan. Det förekommer även att låntagaren avviker från den förväntade amorteringsplanen och gör sporadiska extraamorteringar. I samtliga fall betalas lånet av med pengar som kommer från brottslig verksamhet.

Lån med hjälp av målvakt

Det förekommer att lån tas av andra låntagare än brottsaktören själv, exempelvis med hjälp av målvakter. De utbetalade medlen kan i nästa steg överföras till brottsaktörens konto eller ett annat målvaktskonto som kontrolleras av brottsaktören. I vissa fall sker amortering och återbetalning genom att brottsaktören överför brottsvinster till låntagaren som sedan gör inbetalningar till kreditgivaren. Det finns även exempel på att inbetalningar görs av helt andra personer som saknar uppenbar koppling till låntagaren.

Möjliggörare och professionella penningtvättare nyttjas

Lån kan tas parallellt hos flera olika kreditgivare i syfte att dels öka det totala beloppet (som sedan blir föremål för penningtvätt), dels minska upptäcktsrisken. De enskilda beloppen som tvättas är då relativt begränsade och de olika kreditgivarna får ingen helhetsbild av brottsupplägget. Lånehandlingar från kreditinstitutet kan också användas i syfte att få en skenbart legitim förklaring till transaktioner där pengarna i själva verket kommer från brottslighet. Det förekommer att anställda inom kreditinstitut har samröre med kriminella aktörer inom den organiserade brottsligheten. Information pekar på att den anställda i vissa fall möjliggör upplägg för penningtvätt eller bedrägeri. Det kan röra sig om att bevilja lån och höja lånetak på felaktiga grunder.

Många små och snabba transaktioner

Vissa konsumentkrediter, som är kopplade till betalningstjänster eller virtuella kort, kan användas för att snabbt föra över pengar mellan olika konton och därmed kringgå traditionella kontroller. Genom att utnyttja krediter via virtuella kort eller digitala betalningstjänster (exempelvis Swish) kan kriminella aktörer göra snabba, små överföringar som aggregerat kan uppgå till stora belopp.

Konsumentkrediter finansierar bilköp

Vissa typer av konsumentkrediter kan användas för att finansiera bilköp, där bilen är säkerheten för lånet. Ett flertal kreditinstitut som erbjuder dessa lån har samarbetsavtal eller partnerskap med bilhandlare. Bilköparen kan i samband med bilköpet erbjudas finansiering direkt från kreditinstitutet. Genom en sådan finansiering möjliggörs en rad olika brottsupplägg:

- Bilhandlare övervärderar bilar för att på så vis öka det kreditbelopp som sedan betalas ut av kreditinstitutet. Detta förfarande möjliggör att större belopp kan tvättas genom amorteringar av lånet från brottsaktören.
- Brottsaktörer finansierar bilköp med hjälp av en bilkredit som brottsaktören ansöker om via en bilhandlare. Kontantinsatsen (handpenningen) för bilen betalas direkt till bilhandlaren. I normalfallet ska denna betalning utgöra minst 20 procent av bilens värde. Kriminella aktörer kan betala insatsen med brottsvinster. Det förekommer även att den betalas med kontanter och utgör mer än 20 procent. Detta förfarande gör det möjligt för brottsaktören att tvätta pengar genom fortsatta amorteringar på det resterande kreditbeloppet.
- Samma bil finansieras genom lån flera gånger. Detta medför att mer pengar kan tvättas genom amortering av lånet.
- Bilfirmans företrädare medverkar själva till bedrägerier i och med att bilar säljs till målvakter som finansierar bilen genom en bilkredit. Målvakten har ingen ambition att återbetala lånet utan lämnar landet. Bilen säljs vidare utomlands av bilfirman som får ytterligare en intäkt. Målvakten får en summa utbetalat av bilfirman för sitt deltagande i brottsupplägget. Kreditföretaget får en kreditförlust.

Illegala medel till legitima inkomster

Krediter kan användas för att starta eller finansiera företag som sedan används för att omvandla illegala medel till legitima inkomster. Genom att starta små företag och använda krediter för att driva verksamheten kan aktörerna skapa en fasad av legitima inkomster.

Riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt för att finansiera terrorism

Konsumentkrediter kan missbrukas för finansiering av terrorism. Eftersom det är möjligt att låna från olika kreditgivare kan beloppen bli stora i jämförelse med de låga transaktionsbelopp som annars oftast förekommer i terrorfinansiering. Olika tillvägagångssätt används vid kreditansökan. Vissa tar en eller ett fåtal större krediter, vissa tar flertalet mindre krediter och lägger sig då under beloppsgränserna för att undvika utökade kontroller från verksamhetsutövarna. Pengarna kan sedan skickas vidare utomlands, ofta via ett betalningsinstitut eller en betaltjänstleverantör, i syfte att finansiera terrorism. Genom att göra en eller ett fåtal amorteringar, oavsett om det är av låntagaren själv eller av andra, minskar risken för upptäckt.

Det har även förekommit att konsumentkrediter tas i eget eller i en närståendes namn för att finansiera resor till länder i eller i närheten av konfliktzoner, i vissa fall för att ansluta sig till en terrororganisation i området – utan avsikt att komma tillbaka till Sverige. Tillvägagångssättet kan även användas av till exempel ensamagerande för planering av attentat.

Det förekommer också att kreditkort används, ibland via direktansökan, ibland i samband med ett kreditköp av en vara där ett högre kreditutrymme än varans värde ges. Detta gör det möjligt att genomföra kortbetalningar mot exempelvis betalningsinstitut samt göra kontantuttag i Sverige eller utomlands, i syfte att finansiera terrorism. Även vid nyttjande av kreditkort förekommer det att amorteringar görs av andra än kredittagaren.

7.11 Verksamhet med bostadskrediter

Sammantagen sektorsrisk:



Verksamheter med bostadskrediter innebär att yrkesmässigt erbjuda konsumenter kreditgivning, kreditförmedling och rådgivning i fråga om bostadskrediter.⁷¹

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

För så kallade bostadskreditinstitut, som bedriver yrkesmässig verksamhet med kreditgivning, kreditförmedling och rådgivning i fråga om bostadskrediter och överbrygningskrediter till konsumenter, gäller bland annat lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter.⁷² Denna sektor kan i huvudsak delas upp i två företagskategorier: dels företag som tillhandahåller konsumenter lån vid köp av bostad, dels så kallade bolåneförmedlare⁷³. Sektorn omfattar främst mindre aktörer på den svenska bolånemarknaden och inte kreditinstitut och banker.

När en konsument ansöker om ett nytt bolån eller om flytt av ett befintligt bolån görs det vanligen via företagets egna försäljningskanaler eller samarbetspartners kanaler på internet. Företagen finansierar sin utlåning på olika sätt. Bland annat kan företagen upprätta bolånefonder eller liknande strukturer där finansieringen utförs av investerare utanför banksektorn, till exempel försäkringsbolag eller pensionsfonder.

Bolåneförmedlare erbjuder en tjänst där konsumentens ansökan om bolån vidareförmedlas till flera olika bolåneaktörer. Därefter får konsumenten själv välja bland de kreditgivare som beviljat konsumenten lån, och förmedlaren får provision av kreditgivaren.

Nyckeltal

Antal företag	9
Antal medarbetare	587
Antal etablerade affärsförbindelser	619 909
Företagens balansomslutning	7 025 233 562
Företagens omsättning	1 463 916 894
Totalt antal fysiska kunder	302 134
Totalt antal juridiska kunder	1 033

Källa: Finansinspektionens periodiska rapportering för penningtvätt, med referensdatum 2024-12-31. Uppgifterna baseras på det som instituten rapporterat in till Finansinspektionen och tabellen kan därför innehålla data som till viss del avviker från den faktiska situationen.

⁷¹ 1 kap. 2 § 1 st. p. 11, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

⁷² 1 kap. 1 § lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter. Se även 1 kap. 2 § första stycket, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

⁷³ Se 1 kap. 6 § lagen om verksamhet med bostadskrediter och 48 § konsumentkreditlagen (2010:1846).

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt

Hotaktörer kan dölja och investera inkomster från brott genom fastighetsinvesteringar. Intäkter från brott används för deposition, återbetalning eller tidig återbetalning av tillgången.

Penningtvätt genom osanna intyg och bolån

Kriminella upplägg med bolån och osanna intyg kan involvera personer med så låga taxerade inkomster att de inte skulle anses vara tillräckligt kreditvärdiga för att beviljas ett bolån. I låneansökningarna uppger personerna dock oriktigt att de under innevarande år påbörjat en fast anställning och skickar med osanna arbetsgivarintyg för att styrka detta. De inblandade företagen kan i dessa fall användas för att erbjuda kreditvärdighet till personer som till exempel arbetar svart eller lever av kriminell verksamhet. Låntagarna har i många fall en relativt svag anknytning till Sverige. Företagen som uppges vara arbetsgivare är få och många låntagare uppges arbeta på samma företag. I flertalet fall förvärfvas också en bostad efter att ett lån har beviljats. Räntebetalningar och amorteringar sköts ofta utan anmärkning men betalas med brottsvinster.

Möjliggörare och professionella penningtvättare

Anställda på bostadskreditinstitut kan utgöra möjliggörare genom att bevilja bolån till kriminella aktörer på felaktiga grunder, vilket även kan involvera att de tar emot mutor. Ofta är tillvägagångssättet kopplat till ett penningtvättsupplägg där lånet avbetalas med brottsvinster. I samband med detta kan en övervärdering av bostaden göras och bostadslånet användas som en metod för att legitimera en större omsättning av pengar än vad som faktiskt krävs av köpet.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Bedömningen är att upplägg med bostadskrediter generellt är attraktivt för penningtvätt. Eftersom bolagen inom sektorn är få, deras omsättning i förhållande till den totala utlåningen till bostäder är låg och merparten främst ägnar sig åt bolåneförmedling och inte kreditgivning är det svårt att bedöma hur utsatt sektorn är för penningtvätt. Nedan beskrivning av hot och sårbarheter avser därför bostadskrediter generellt.

Penningtvätt via fastigheter i Sverige omsätter stora belopp och kan ske i alla sektorer som erbjuder den typen av produkt. Transaktionerna i misstankerapporter med bäring på fastigheter uppgick till över 5 miljarder kronor 2022.⁷⁴ Misstankerapporterna från sektorn till Finanspolisen fortsätter att vara mycket få, 2024 inkom 8 rapporter och 2020 inkom 12 rapporter. Det kan finnas ett mörkertal, i synnerhet när det gäller mer komplexa upplägg. Underrättelseinformation från Finanspolisen tyder också på att problemet kan vara mer utbrett än vad rapporteringen visar.

Förmåga hos hotaktören

För att utnyttja bostadskrediter för penningtvätt krävs förmågor som ordnad ekonomi eller kunskap nog att förstå produkten. För vissa modus behöver hotaktören även kunna ta fram komplex och förfälskad dokumentation, vilket ofta involverar organiserad brottslighet. Det kan även förekomma att en tredje part (bulvaner) involveras i uppläggen.

I de fall hotaktören utgörs av möjliggörare på bolåneinstitut eller bank, som i penningtvättsupplägg exempelvis beviljar bolån till kriminella aktörer på felaktiga grunder, bedöms hotaktören ha en hög förmåga.

Anonymitet

Möjligheten att vara anonym när bostadskrediter används är starkt begränsad.

⁷⁴ Polismyndigheten (2024), *Professionella penningtvättare – Branscher, modus och kopplingar till kriminella nätverk*. Dnr. A154.174/2024

Sammanfattande bedömning

Tjänsterna som erbjuds inom bostadskrediter generellt bedöms vara attraktiva för penningtvätt. Domar som förekommit i andra sektorer med likartade produkter visar att riskerna inkluderar falska låneansökningar, användning av komplexa finansiella strukturer, identitetsbedrägerier samt återbetalning med illegala medel, vilket försvårar spårbarheten av pengarnas ursprung. Sammanfattningsvis bedöms produkten bostadskrediter vara attraktiv för att nyttjas för penningtvätt.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara högt.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Sektorn riktar sig endast till privatkunder och ger huvudsakligen endast lån för köp av svenska bostäder, men även gränsöverskridande överföringar av medel förekommer. Verksamhetsutövarna inom sektorn är internetbaserade, vilket innebär att det kan vara svårare att genomskåda exempelvis falska eller utnyttjade identiteter.

Affärerna involverar olika typer av verksamhetsutövare, ibland i flera länder, vilket gör att penningtvättsupplägg kan vara svåra att upptäcka. Verksamhetsutövarna i sektorn ser endast en begränsad del av kundernas privatekonomi och transaktioner, vilket gör att det kan vara svårt att få en helhetsbild.

Regelefterlevnad

Verksamhetsutövare i sektorn bedöms generellt sett vara medvetna om penningtvättsriskerna. Spårbarheten inom sektorn bedöms vara hög eftersom omsättningshastigheten på transaktionerna anses vara låg.

Sammanfattande bedömning

Bostadsaffärer involverar flera olika typer av verksamhetsutövare, vilket innebär en risk att nödvändiga kontroller kan falla mellan stolarna. Avsaknaden av en helhetsbild över kundernas transaktioner och engagemang kan göra det utmanande för verksamhetsutövarna att upptäcka misstänkt penningtvätt.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande.

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns det i Sverige inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism. Någon internationell utblick har inte gjorts. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

7.12 Gräsrotsfinansieringstjänster

Sammanfattningen sektorsrisk:



Leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster tillhandahåller plattformar för att sammanföra projektägare som söker finansiering av investerare. Leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster tillhandahåller således en förmedlingstjänst.

Sedan den 10 november 2021 tillämpas gräsrotsfinansieringsförordningen⁷⁵ och dess kompletterande bestämmelser⁷⁶. I samband med ikraftträdandet gjordes även ett tillägg i penningtvättslagen⁷⁷ och leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster blev verksamhetsutövare i den mening som avses i penningtvättslagen. Tillägget avser juridiska personer etablerade i Sverige med verksamhet enligt gräsrotsfinansieringsförordningen. Med leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster avses företag som tillhandahåller en plattform där projektägare och investerare möts för att möjliggöra alternativ finansiering för små och medelstora företag. Riskbedömningen av sektorn utgår från den definition som görs i gräsrotsfinansieringsförordningen avseende begreppet ”leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster”.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Sektorn är liten i Sverige och utgörs av ett fåtal företag. Gräsrotsfinansiering används som en form av alternativ finansiering för nystartade företag samt små och medelstora företag vilka i regel förlitar sig på små investeringar. Gräsrotsfinansiering utgör en typ av förmedlingstjänst där en leverantör av gräsrotsfinansieringstjänster – utan att ta på sig egen risk – driver en digital plattform som är öppen för allmänheten för att matcha, eller underlätta matchning av, presumtiva investerare eller långgivare med företag som söker finansiering. Sådan finansiering kan ta formen av lån eller förvärv av överlåtbara värdepapper, eller av andra tillåtna instrument för gräsrotsfinansiering.

Gräsrotsfinansiering ses av de europeiska tillsynsmyndigheterna som en form av kapitalanskaffning från allmänheten för ett specifikt projekt, via internet, genom bland annat att:

- Upptagande av skulder. En lånebaserad finansiering innebär att finansiären fungerar som långgivare och förväntar sig ränta på sina pengar. Denna kategori omfattas av tillståndsplikt enligt gräsrotsfinansieringsförordningen.
- Utgivande av skuldinstrument. En andelsbaserad gräsrotsfinansiering gör det möjligt för investerare att köpa aktier i ett företag, vilket innebär att de får en andel av företaget. Denna kategori omfattas av tillståndsplikt enligt gräsrotsfinansieringsförordningen.

⁷⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2020/1503 av den 7 oktober 2020 om europeiska leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster för företag och om ändring av förordning (EU) 2017/1129 och direktiv (EU) 2019/1937.

⁷⁶ Lag (2021:899) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gräsrotsfinansiering.

⁷⁷ 1 kap. 2 § 1 st. p. 12, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Nyckeltal	
Antal företag	4
Antal medarbetare	28
Antal etablerade affärsförbindelser	7 904
Företagens balansomslutning	42 070 915
Företagens omsättning	42 435 291
Totalt antal fysiska kunder	13 751
Totalt antal juridiska kunder	2 018

Källa: Finansinspektionens periodiska rapportering för penningtvätt, med referensdatum 2024-12-31. Uppgifterna baseras på det som instituten rapporterat in till Finansinspektionen och tabellen kan därför innehålla data som till viss del avviker från den faktiska situationen.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt

Beskrivningen av risken och tillvägagångssätt baseras på underrättelseinformation. Eftersom gräsrotsfinansiering enligt gräsrotsfinansieringsförordningen främst används av mindre och medelstora företag är det sannolikt främst icke-noterade bolag som nyttjar tjänsterna. Dessa får anses ha relativt låg genomlysningegrad i jämförelse med noterade bolag. Detta öppnar upp för möjligheten att förmedla felaktiga budskap gällande investeringar i ett sådant bolag. Gräsrotsfinansiering kan därför utgöra en kanal för bedragare att förmedla vilseledande information och riskerar att göra förmedlingstjänsten sårbar för bedrägerier och penningtvätt.

Gräsrotsfinansieringstjänster kan också vara sårbara för att utnyttjas för penningtvätt genom att projektägare skapar fiktiva eller överdrivna projekt på plattformar för gräsrotsfinansiering som en täckmantel för att kanalisera och legitimera illegala pengar. Detta kan ske genom att en investerare samarbetar med en projektägare och ”investerar” pengar i ett projekt som sedan dras tillbaka eller ”misslyckas” på ett sätt som gör det svårt att spåra medlens ursprung. Samtidigt bör det beaktas att en plattform som erbjuder gräsrotsfinansiering riskerar att utnyttjas för penningtvätt då den antingen själv är en betal-tjänstleverantör eller samarbetar med en betaltjänstleverantör för att kunna genomföra betalningar. Detta kan underlätta för kriminella att flytta illegala pengar mellan olika jurisdiktioner utan att bli upptäckta.

Bedrägeribrott och skattebrott inom gräsrotsfinansiering

Gräsrotsfinansiering kan även utnyttjas för att utföra bedrägerier. Det kan till exempel röra sig om företag som finansierar fastighetsprojekt genom gräsrotsfinansiering där personer vilseleds att investera i något som inte finns. Problematiken förstärks om dessa företag inte använder en godkänd eller auktoriserad revisor, vilket är möjligt då det inte längre är ett krav på revisionsplikt i alla aktiebolag. Detta innebär att det kan saknas extern insyn och granskning av projektet och de transaktioner som sker inom ramen för det.

Gräsrotsfinansiering kan även utnyttjas för skattebrottslighet där bolagsvinster skickas till leverantören av gräsrotsfinansieringstjänster under förespegligen att bolagsvinsterna investeras i ett projekt, när pengarna i själva verket förs vidare till en privatperson. Pengarna är egentligen lön men maskeras som utdelning eller liknande från leverantören av gräsrotsfinansieringstjänsten.

Möjliggörare för kriminella nätverk

Kriminella nätverk kan använda gräsrotsfinansieringstjänster i penningtvättsupplägg, om nätverket har en möjliggörare hos leverantören av gräsrotsfinansieringstjänsten som garanterar finansiering till företag som nätverket kontrollerar. Ett möjligt scenario skulle även kunna vara att själva leverantören av gräsrotsfinansieringstjänsten styrs av kriminella aktörer.

Exempel på ett sådant modus:

Det kriminella nätverket A för över pengar från brottvinster till leverantören av gräsrotsfinansieringstjänsten, där nätverket har en möjliggörare. Det rör sig om stora belopp och överföringarna sker ibland från utländska bankkonton. Två företag, som kontrolleras av nätverk A, ansöker om, och får, finansiering från leverantören av gräsrotsfinansieringstjänsten. För de därigenom tvättade pengarna byggs fastigheter, som dessutom genererar en värdeökning när de säljs. De tvättade pengarna används även till att betala arbetskraft.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Sektorn är mycket liten med ett fåtal bolag som är relativt nyetablerade, vilket gör det svårt att bedöma hur utsatt den är för penningtvätt. Bedömningen är dock att upplägg med gräsrotsfinansiering generellt är attraktiva för olika former av bedrägerier och penningtvätt. Nedan beskrivning av hot och sårbarheter avser därför produkter och tjänster som generellt förknippas med sektorn.

Förmåga hos hotaktören

På samma sätt som hotaktörer utökar sin tekniska förmåga avseende bland annat kryptotillgångar, bedöms även kunskapen om plattformar för gräsrotsfinansiering öka. Som beskrivits tidigare skulle kriminella nätverk kunna använda gräsrotsfinansieringstjänster i penningtvättsupplägg. Detta kan ske antingen genom en möjliggörare hos leverantören av gräsrotsfinansieringstjänsten som garanterar finansiering till företag som nätverket kontrollerar, eller genom att själva leverantören av gräsrotsfinansieringstjänsten styrs av kriminella aktörer. Sådana penningtvättsupplägg förutsätter en viss kapacitet hos hotaktören.

Anonymitet

Eftersom sektorn är relativt ny finns en risk att det saknas erfarenhet och förståelse för regelverket och kontexten man verkar inom. Det gör att det kan finnas en möjlighet för hotaktörer att förbli anonyma genom att utnyttja andras identiteter. Det faktum att betalningar kan ske via betaltjänster försvårar upptäckt av misstänkta transaktioner och beteenden. Leverantören av gräsrotsfinansieringstjänsten kan också ha begränsad möjlighet att identifiera finansärer, vilket också kan bidra till svårigheterna.

Sammanfattande bedömning

Sektorn utgörs av ett fåtal bolag men dessa har i sin tur ett större antal affärsförbindelser. Hotaktörers kunskap om plattformar för gräsrotsfinansiering bedöms öka framöver.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara betydande.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjligheten att upptäcka penningtvätt

Eftersom sektorn är relativt ny finns en risk att det saknas upparbetad erfarenhet och förståelse för regelverket och den kontext företaget verkar inom. Det gör att det kan finnas en inbyggd sårbarhet i möjligheten att upptäcka penningtvätt. Leverantören av gräsrotsfinansieringstjänsten kan också ha begränsad möjlighet att identifiera finansärer, vilket möjliggör för kriminella att utnyttja tjänsterna för att ge brottvinster ett skenbart legitimt ursprung.

Regelefterlevnad

Leverantören av gräsrotsfinansieringstjänsten kan ha en lägre kunskap om gällande lagstiftning, särskilt om de drivs av mindre och nyetablerade aktörer. Detta kan leda till att penningtvättsregelverkets bestämmelser inte efterlevs fullt ut bland annat i fråga om allmän riskbedömning, kundriskklassificering, kundkännedom och transaktionsmonitorering.

Sammanfattande bedömning

Sektorn kan, givet att företagen är relativt nyetablerade, ha en lägre regulatorisk mognad, vilket skulle kunna leda till utmaningar med efterlevnaden av penningtvättsregelverket.

Sammantaget bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande.

Riskscenarion inklusive kända tillvägagångssätt för att finansiera terrorism

Många länder saknar tillräcklig reglering och samarbete för att kunna hantera riskerna med gräsrotsfinansiering. Detta gör att terrorister kan utnyttja skillnaderna mellan olika jurisdiktioner och använda internationella gräsrotsfinansieringsplattformar för att finansiera terrorism.

Terroristgrupper och våldsbejakande extremister använder sociala medier och krypterade meddelandeappar för att sprida insamlingskampanjer och rekrytera följare. Genom att dela länkar till plattformar för gräsrotsfinansiering eller ge direkta betalningsinstruktioner kan terroristgrupper och våldsbejakande extremister nå en global publik.

Hot – finansiering av terrorism

Omfattning

Utifrån det låga utbud av plattformar för gräsrotsfinansiering som finns på den svenska marknaden och det faktum att sektorn inte existerat som en naturlig del av det svenska finansiella landskapet, bedöms omfattningen av terrorismfinansiering genom dessa plattformar vara låg.

Förmågan hos hotaktören

På samma sätt som hotaktörer utökar sin tekniska förmåga om bland annat kryptotillgångar bedöms även deras kunskap om plattformar för gräsrotsfinansiering öka. För närvarande bedöms dock sektorn inte vara prioriterad för användning vid terrorfinansiering, och förmågan inom sektorn bedöms som låg.

Anonymitet

Ingen annan bedömning än den som gjorts när det gäller penningtvätt görs i fråga om anonymitet i det förevarande fallet.

Sårbarhet – finansiering av terrorism

Möjligheten att upptäcka finansiering av terrorism och regelefterlevnad

Samma bedömning som gjorts när det gäller penningtvätt görs i fråga om finansiering av terrorism.

7.13 Leverantörer av kryptotillgångstjänster

Sammantagen sektorsrisk:



Leverantörer av kryptotillgångstjänster är juridiska personer vars sysselsättning eller affärsverksamhet består i att yrkesmässigt tillhandahålla kryptotillgångstjänster till kunder.⁷⁸

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Leverantörer av kryptotillgångstjänster regleras genom Mica-förordningen sedan den 30 december 2024. Det är enbart juridiska personer som får bedriva verksamhet enligt Mica och företagen är verksamhetsutövare i penningtvättslagens mening.

Mica-förordningen syftar till att etablera en enhetlig och harmoniserad reglering för kryptotillgångar inom EU. Förordningen innebär en utvidgning av definitionen av leverantörer av kryptotillgångstjänster (Casp:ar) jämfört med tidigare. Leverantörer av kryptotillgångstjänster omfattas även av EU:s förordning om information som ska åtfölja överföringar av medel (TFR-förordningen, Transfer of Funds Regulation) i Sverige. TFR-förordningen reglerar vilken sorts information om avsändare och mottagare som ska åtfölja överföringar av medel i syfte att sådana transaktioner inte ska kunna genomföras anonymt. EU-förordningarna skapar förutsättningar för att verksamhet med kryptotillgångar kontrolleras.

För att få bedriva verksamhet som leverantör av kryptotillgångstjänster krävs ett tillstånd från Finansinspektionen. Vissa institut behöver enligt Mica inte söka nytt tillstånd om de redan har ett som täcker liknande tjänster. Om en bank till exempel vill börja erbjuda kryptotillgångstjänster räcker det att underätta Finansinspektionen. En kryptotillgångstjänst definieras som någon av följande tjänster och verksamheter som avser någon kryptotillgång:

- a) tillhandahållande av förvaring och administration av kryptotillgångar för kunders räkning
- b) drift av en handelsplattform för kryptotillgångar
- c) utbyte av kryptotillgångar mot medel
- d) utbyte av kryptotillgångar mot andra kryptotillgångar
- e) utförande av order avseende kryptotillgångar för kunders räkning
- f) placering av kryptotillgångar
- g) mottagande och överföring av order avseende kryptotillgångar för kunders räkning
- h) tillhandahållande av rådgivning om kryptotillgångar
- i) tillhandahållande av portföljförvaltning av kryptotillgångar
- j) tillhandahållande av överföringstjänster för kryptotillgångar för kunders räkning.

⁷⁸ 1 kap. 2 § 1 st. p. 13, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Förändrad sektor

Sedan den 30 december 2024 omfattas alltså leverantörer av kryptotillgångstjänster av Mica-förordningen. Företag som tidigare var registrerade hos Finansinspektionen enligt lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet fick under en övergångsperiod fram till den 30 september 2025 ansöka om auktorisation enligt Mica. I den tidigare sektorsriskbedömningen ingick dessa företag i sektorn valutaväxlare och annan finansiell verksamhet men har nu lyfts ut till en egen sektor i och med att EU:s förordning om marknader för kryptotillgångar trädde i kraft.

Eftersom sektorn tillkommit först under 2025 är det inte möjligt att redovisa exakta nyckeltal för året 2024.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt

Kryptotillgångar används i allt högre grad i penningtvättssammanhang.⁷⁹ En stor del av kryptoväxlarna är illegala aktörer som agerar utan nödvändigt tillstånd eller utländska legala företag som erbjuder sina tjänster till personer i Sverige. Nedanstående beskrivningar avser legala leverantörer av kryptotillgångstjänster som är svenska företag. Tillvägagångssätten som beskrivs är inte uttömmande.

Storskalig växling av kontanter till kryptotillgångar sker exempelvis i syfte att föra brottsvinster utomlands. Utöver att kryptotillgångar används som ett verktyg för att tvätta pengar, nyttjas de av kriminella för att investera i ny brottslighet och som betalmedel för olika brottsliga tjänster. Kryptotillgångar är vanligt förekommande inom exempelvis internetbaserad narkotikahandel, i vissa typer av bedrägerier, utpressningar och cyberbrott.

Brottsvinster från alla typer av kriminalitet kan tvättas med hjälp av kryptotillgångar. Penningtvätt kan ske genom att fiatvaluta⁸⁰ i digital form växlas mot kryptotillgångar för att sedan skiftas, det vill säga att kontanter eller andra tillgångar växlas mot kryptotillgångar eller att kryptotillgången kommer direkt från förbrottet för att sedan tvättas.

Enklare penningtvättsupplägg kan bestå av överföringar mellan plånböcker och växling hos handelsplattformar eller mellan privatpersoner. Den mer avancerade penningtvätten inkluderar steg som exempelvis växling mellan olika kryptotillgångar, mixers⁸¹, användandet av spelplattformar, köp av varor och presentkort, icke-fungibla tokens (NFT)⁸² och decentraliserade finansplattformar (DeFi). Nya verktyg och metoder för att dölja spåren fortsätter att skapas och förfinas.

Det förekommer olika typer av bedrägerier med kryptotillgångar, något som utgör förbrott till penningtvätt. Exempel på detta är investeringsbedrägerier, pyramidspel eller så kallad ”pump-and-dump”. Genom ”pump-and-dump” manipulerar kriminella aktörer värdet på nyskapade eller befintliga mindre kryptotillgångar genom uppblåsta transaktioner och likviditetsförfalskning. Därefter används kryptotillgångarna för att tvätta pengar genom snabba köp och försäljningar.

Det har skett en ökad användning av så kallade stablecoins i penningtvättsupplägg. Stablecoins är en typ av kryptotillgång som är tänkt att hålla ett stabilt värde över tid, till exempel genom att den följer priset på en nationell valuta, exempelvis amerikanska dollar. Den ökade användningen beror bland annat på att aktörer vill säkra upp så att inte fluktuationerna i kryptotillgångens värde gör att brottsvinsterna minskar i värde. Stablecoins, liksom kryptotillgångar generellt, kan användas för att dölja pengar från myndigheter och för att avlöna svart arbetskraft.

79 Europol (2025), *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment – The changing DNA of serious and organised crime*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

80 Med fiatvaluta menas traditionell valuta som ges ut av en centralbank, exempelvis svenska kronor eller amerikanska dollar.

81 Mixer eller tumbler innebär tjänster som går ut på att slå ihop och blanda kryptotillgångar från flera användare i en plånbok för att sedan betala ut kryptotillgångarna minus en avgift till en eller flera andra adresser än den ursprungliga. Syftet är att dölja kopplingen mellan ingångs- och utgångsadresserna.

82 NFT kan associeras med en viss digital eller fysisk tillgång eller en licens som får ett unikt digitalt fingeravtryck. En NFT är en enhet av data som lagras på blockkedjan och som kan säljas och överlåtas. NFT fungerar således som ett ägandebevis till ett unikt objekt. NFT kan exempelvis användas för digital konst, bilder, samlarobjekt, musik eller videor men även för att representera materiella tillgångar såsom äganderätter till fastigheter.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Flera internationella källor indikerar en ökad användning av kryptotillgångar i kriminella sammanhang, inte minst i syfte att tvätta pengar.⁸³ Den snabba teknologiska utvecklingen och den växande samhällsacceptansen av kryptotillgångar har skapat nya möjligheter för penningtvätt. En ökning av antalet individer som skaffar sig kunskap och förståelse för produkterna och tjänsterna innebär att efterfrågan på kryptotillgångar för penningtvätt sannolikt kommer att öka ytterligare. En stor del av denna efterfrågan tillgodoses sannolikt av PML-aktörer som erbjuder illegal kryptoväxling (se kapitlet 5, Övergripande risker) men penningtvätten förekommer även inom den reglerade sektorn. Exempelvis kan de illegala växlarna i sin tur använda legala kryptoplattformar för sina transaktioner.

Förmåga hos hotaktören

Generellt sett är användning av kryptotillgångar vanligare högre upp i den kriminella nätverkshierarkin, oavsett typ av brottslighet. Hotaktörer har utvecklat sin förmåga att använda kryptotillgångar för att dölja transaktioner och finansiera olaglig verksamhet.

Anonymitet

Kryptotillgångar sammankopplas ofta med möjligheten till anonymitet. För varje ny transaktion skapas nya block i en blockkedja, och ny information sparas i blockkedjan. Det innebär att blockkedjan växer och att samtliga transaktioner syns i den. Transaktionen är alltså inte per definition anonym; i jämförelse med kontanter lämnar överföringen ett beständigt spår på blockkedjan. Varje transaktion har en historia om var tillgången kom ifrån och vart den fördes över. Däremot är ägaren till en adress okänd för allmänheten, vilket innebär att det är fråga om pseudoanonymitet.

Mica-förordningen ger ett visst förbud mot tillhandahållandet av anonyma kryptotillgångar, så kallade privacy coins, varför många reglerade plattformar inte längre tillåter dessa. Privacy coins är utformade för att ge högre grad av anonymitet, vilket försvårar spårning av transaktionerna och gör dem attraktiva att använda vid penningtvätt. Även om leverantörer av kryptotillgångstjänster i EU inte tillhandahåller anonyma kryptotillgångar så är privacy coins ofta en del i penningtvättskedjor som innefattar led utanför EU.

Sammanfattande bedömning

Kryptotillgångar är pseudoanonyma, lättillgängliga och internationellt gångbara. Det gör dem eftertraktade i syfte att tvätta brottsvinster. Förmågan hos de kriminella aktörerna att använda kryptotillgångar bedöms ha ökat successivt de senaste åren och skapat en allt större efterfrågan för kriminella syften.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara högt.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjligheten att upptäcka penningtvätt

Integrationen av kryptotillgångar i traditionella finanssystem via snabba, digitala finansiella tjänster som erbjuds av vissa aktörer på finansmarknaden, kan leda till att kriminella aktörer kan använda dessa företag för att omvandla kryptotillgångar till fiatvaluta eller vice versa, vilket möjliggör snabbare och svårspårade transaktioner.

Transaktioner med kryptotillgångar är regelbundet internationella. Dessutom finns en inneboende pseudoanonymitet hos transaktioner av detta slag, då avsändare och mottagare är anonyma även om transaktionen i sig går att spåra. Transaktioner med kryptotillgångar kan genomföras snabbt, vilket ökar sårbarheten för penningtvätt i sektorn.

Den teknologiska utvecklingen och framväxten av mer avancerade funktioner har inneburit ett skifte mot mer anonymiserade kryptotillgångar. Detta, liksom användningen av decentraliserade plattformar, försvårar möjligheten att upptäcka och spåra transaktioner, vilket i sin tur gör det svårare att upptäcka

⁸³ Se till exempel Europol (2025), *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment – The changing DNA of serious and organised crime*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

och utreda penningtvätt. Traditionella övervakningsmetoder är ofta otillräckliga för att hantera dessa nya teknologier. Samtidigt har särskilda verktyg, såsom blockkedjeanalys, utvecklats för att möjliggöra spårning av kryptotransaktioner och för att identifiera misstänkt aktivitet.

För att handla med kryptotillgångar krävs i regel att det vid något tillfälle sker en växling från fiatvaluta till en kryptotillgång. Samma sak gäller när någon vill omvandla en kryptotillgång till fiatvaluta. Vid vissa förbrott till penningtvätt, till exempel narkotikaförsäljning, är det möjligt att brottet begås med hjälp av kryptotillgångar vilket innebär att värden kan överföras från en part till en annan utan användning av några traditionella finansiella tjänster. Detta begränsar i sin tur insynen i transaktionen. Det är därför nästan enbart vid växling mellan fiatvaluta och kryptotillgång som det är möjligt att få kännedom om innehavet av kryptotillgångar. Företag som tillhandahåller sådana tjänster är därför centrala för möjligheten för kriminella att omsätta och dölja brottsvinster, eftersom de fungerar som en brygga mellan ekosystemet för kryptotillgångar och det traditionella finansiella systemet. Detta gör företagen särskilt sårbara för att utnyttjas av kriminella aktörer.

Regelefterlevnad

Införandet av Mica markerar en betydande förändring i regleringen av kryptotillgångssektorn inom EU. För svenska aktörer innebär detta att de inte längre enbart omfattas av penningtvättsregelverket utan nu även måste följa krav på bland annat konsumentskydd, transparens och operativa standarder. Kraven inkluderar skyldigheter att tillhandahålla detaljerad information till konsumenter, upprätthålla säkerhetsåtgärder och att följa specifika riktlinjer för marknadsföring och informationsgivning.

Denna utökade reglering förväntas leda till en ökad transparens inom sektorn och till förbättrad regelefterlevnad bland aktörerna. Genom att införa harmoniserade regler på EU-nivå skapas en mer förutsägbar marknad för konsumenter, samtidigt som det blir svårare för oseriösa aktörer att verka. Detta kan i sin tur bidra till att stärka förtroendet för kryptotillgångsmarknaden.

Trots införandet av nya regelverk för att bekämpa penningtvätt inom kryptosektorn kvarstår utmaningar i regelefterlevnaden. Den decentraliserade och globala handeln med kryptotillgångar gör det svårt att säkerställa enhetlig efterlevnad inom hela sektorn, vilket öppnar upp för möjligheter att kringgå regleringar och använda kryptotillgångar i illegala syften. En generell sårbarhet som sannolikt ökar är en fortsatt förflyttning mot peer-to-peer transaktioner (köp och försäljning direkt mellan användare, utan en centraliserad mellanhand) och decentraliserade plattformar, vilket inte träffas av TFR-förordningen (se kapitel 5, Övergripande risker).

Otillräckliga kundkännedomsprocesser hos kryptoaktörer utnyttjas. Vissa aktörer på finansmarknaden som erbjuder digitala finansiella tjänster och har mindre strikta kontroller kan tillåta kriminella att öppna konton med falska eller stulna identiteter för att genomföra transaktioner relaterade till penningtvätt.

Sammanfattande bedömning

Den decentraliserade och globala handeln med kryptotillgångar gör det svårt att säkerställa att kryptotillgångar inte används i illegala syften. Erfarenheten visar att de kundkännedomsprocesser och kontrollsystem som finns i sektorn kan kringgå för att genomföra transaktioner i kryptotillgångar som ett led i penningtvätt.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande.

Riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt för att finansiera terrorism

Det förekommer att verksamhetsutövare som erbjuder handel med kryptotillgångar utnyttjas i syfte att finansiera terrorism, och både legitima svenska samt utländska leverantörer av kryptotillgångstjänster och registrerade aktörer är aktuella i sammanhanget.

Handel med kryptotillgångar kan utgöra ett led i en transaktionskedja där slutmålet är finansiering av terrorism. Det kan också röra sig om transaktioner som går direkt till kryptoadresser som kontrolleras av terrororganisationer eller individer anslutna till dessa. Uppmaning till att genomföra transaktioner i kryptotillgångar direkt till terroranslutna organisationer eller individer sker ofta på sociala medier och kan på så sätt få en stor global spridning.

Hot – finansiering av terrorism

Omfattning

I takt med att tjänsterna för handel med kryptotillgångar blivit alltmer tillgängliga och enkla att använda bedöms omfattningen av handeln ha ökat även kopplat till finansiering av terrorism. I och med att kryptotillgångar är globala och digitala möjliggörs snabba internationella transaktioner.

Förmåga hos hotaktören

För att handla med kryptotillgångar krävs att användarna är förtrogna med att nyttja digitala tjänster och har en viss kunskap om fenomenet.

Anonymitet

I fråga om anonymitet i denna sektor är samma faktorer som för penningtvätt avgörande för finansiering av terrorism.

Sårbarhet – finansiering av terrorism

Möjligheten att upptäcka finansiering av terrorism

När det gäller handel med kryptotillgångar finns viss möjlighet till spårbarhet om det kan göras en analys i flera led. Verksamhetsutövaren kan få en unik överblick över hela transaktionskedjan, till skillnad från exempelvis traditionella banker som har banksekretessen att förhålla sig till. Om användningen av icke spårbara kryptotillgångar ökar innebär det dock sannolikt att möjligheterna att upptäcka och utreda transaktioner som kan utgöra led i finansiering av terrorism minskar.

Regelefterlevnad

Beträffande regelefterlevnad när det kommer till finansiering av terrorism görs ingen annan bedömning än den som gäller för penningtvätt.

7.14 Registrerade fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag

Sammantagen sektorsrisk:



Sektorn omfattar verksamhet som registrerad fastighetsmäklare och registrerat fastighetsmäklar-företag.⁸⁴ Fastighetsmäklare tillhandahåller tjänster som förmedlingsuppdrag, skrivuppdrag och värderingsuppdrag.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Med fastighetsmäklare avses fysiska personer som bedriver yrkesmässig förmedling av fastigheter. Förmedling innebär att fastighetsmäklaren får i uppdrag att finna och föra samman två parter. Fastighetsmäklare tillhandahåller också tjänster som värderingar och skrivuppdrag. Fastighetsmäklare och fastighetsmäklarföretag ska vara registrerade hos Fastighetsmäklarinspektionen. Advokater och vissa typer av hyresförmedling är dock undantagna från registreringskravet, även om det anses utgöra yrkesmässig förmedling. Undantaget för hyresförmedling avser förmedling av hyresrätter med en månadshyra understigande 10 000 euro och om det är fråga om bland annat kommunal förmedling eller hyresrätter till fritidsändamål. Med fastighetsmäklarföretag avses juridiska personer där en eller flera fastighetsmäklare bedriver yrkesmässig förmedling. Enskilda firmor, advokatföretag och vissa typer av företag inom hyresförmedling är undantagna registreringskravet.⁸⁵

Själva titeln fastighetsmäklare är inte skyddad i lag. Det innebär att vem som helst kan titulera sig fastighetsmäklare, utan att krävas på registreringsplikt hos Fastighetsmäklarinspektionen.⁸⁶ Men för att faktiskt ägna sig åt fastighetsförmedling enligt fastighetsmäklarlagen krävs registrering.⁸⁷ Det finns aktörer som förmedlar objekt utan att vara registrerade trots att de omfattas av registreringsplikten. Otillåten fastighetsförmedling regleras i fastighetsmäklarlagen och kan leda till böter eller fängelse i högst sex månader.⁸⁸

Bestämmelser som rör fastighetsmäklares verksamhet regleras i fastighetsmäklarlagen. Sedan den förra sektorsbaserade riskbedömningen har en ny fastighetsmäklarlag (2021:516) kommit. Den nya lagen innebär att fastighetsmäklarföretagen omfattas av registreringskravet, Fastighetsmäklarinspektionens tillsyn och penningtvättsregelverket. Tillkomsten av den nya fastighetsmäklarlagen har bland annat fördelat ansvaret avseende skyldigheterna enligt penningtvättsregelverket mellan fastighetsmäklarna och fastighetsmäklarföretagen.⁸⁹ Fastighetsmäklarföretag som har anställda mäklare ansvarar för den allmänna riskbedömningen av hur verksamheten kan utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism samt rutiner och riktlinjer avseende åtgärder för kundkännedom, övervakning och rapportering samt för behandling av personuppgifter. Fastighetsmäklarna ansvarar för kundkännedom i de enskilda uppdragen. I den nya fastighetsmäklarlagen har registreringskategorin hyresförmedlare delats upp mellan registrering för hyresförmedling och särskild registrering för hyresförmedling. Registrering för hyresförmedling avser främst förmedling av kontrakt på hyreslägenheter och rum med en månads-hyra understigande 10 000 euro. Särskild registrering för hyresförmedling krävs när månadshyran uppgår

⁸⁴ 1 kap. 2 § 1 st. p. 14, lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

⁸⁵ 2 kap. 2 § fastighetsmäklarlagen (2021:516).

⁸⁶ Magnus Melin, fastighetsmäklarlagen. En kommentar, s 61, u 6:1 2025 (författaren och Nordstedts Juridik AB).

⁸⁷ 1 kap. 2 § p. 1 och 2 kap. 1 § fastighetsmäklarlagen (2021:516).

⁸⁸ 4 kap. 18 § fastighetsmäklarlagen (2021:516).

⁸⁹ 4 kap. 1 § fastighetsmäklarlagen (2021:516), 1 kap. 2 § p.14 och 2 kap. 16 § lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

till minst 10 000 euro, vilket vanligtvis avser kommersiella hyreslokaler eller företagsöverlåtelser där en sådan lokal ingår. Fastighetsmäklare som är registrerade i kategorin särskild hyresförmedling omfattas även av penningtvätsregelverket.

En fastighetsmäklare ska utföra sitt uppdrag omsorgsfullt och i allt iakttä god fastighetsmäklarsed. Mäklaren ska ta till vara både på säljarens och köparens intressen och utgöra en opartisk mellanman. Inom ramen för de krav som god fastighetsmäklarsed ställer ska mäklaren särskilt beakta uppdragsgivarens (oftast säljaren) ekonomiska intressen.⁹⁰ God fastighetsmäklarsed innebär bland annat att mäklaren är skyldig att följa även annan tillämplig lagstiftning.

Utöver de mer traditionella tjänsterna tillhandahåller vissa mäklare även en mer förenklad tjänst, ett så kallat skrivuppdrag, vilket aktualiseras i de fall en köpare och säljare redan hittat varandra och kommit överens om villkoren för köpet. Ett skrivuppdrag innebär i huvudsak att fastighetsmäklaren tar fram nödvändiga underlag för en försäljning som till exempel överlåtelsehandlingar. Det händer att fastighetsmäklaren även tar fram en objektsbeskrivning då det är ett underlag som ofta efterfrågas av bankerna. Skrivuppdrag är en snabb process utan att mäklaren behöver vidta några marknadsföringsåtgärder.

Nyckeltal	
Antal registrerade fastighetsmäklare	7 529 ¹
Antal registrerade fastighetsmäklarfirmor	2 257 ²
Försäljningsvärdet (bostadsmarknaden)	543 mdkr ³
Omsättning i branschen	drygt 9,7 mdkr ⁴

¹ Fastighetsmäklarinspektionens fastighetsmäklarregister 2024-12-31.

² Fastighetsmäklarinspektionens fastighetsmäklarregister 2024-12-31.

³ Baserat på data från Svensk Mäklarstatistik.

⁴ Enligt uppgifter från UC. Den samlade rörelseintäkten för branschen under 2024 uppgick till cirka 9,7 miljarder kronor (9 723 975 tkr). Det är en ökning med cirka 15,4 % jämfört med 2023. Uppgifterna kommer från UC, och bör ses mer som en indikation än en exakt siffra. Anledningen är att det kan förekomma företag i UC:s statistik som inte bedriver bostadsmäkleri på den privata marknaden. UC:s uppgifter är inte heller kompletta, och det kan därmed inte förutsättas att verksamheter som ingår i franchisestrukturer fångas upp till fullo av statistiken.

Fastighetsmäklare är skyldiga att hålla pengar och andra tillgångar skilda från egna tillgångar.⁹¹ Fastighetsmäklare tillgodoser detta genom att ha ett klientmedelskonto. Mäklarnas klientmedelskonton används främst för deposition av handpenningen som köparna betalar i samband med köp av fastigheter eller överlåtelse av bostadsrätter som mäklarna förmedlar. Det är vanligt att mäklarna får i uppdrag att ta hand om handpenningen genom att den deponeras på mäklarens klientmedelskonto.

Penningtvätt – riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt

Penningtvätt inom fastighetssektorn bedöms vara storskalig då transaktioner i fastigheter generellt kan uppgå till mycket stora belopp. Det finns en rad tillvägagångssätt där fastighetsmäklare kan medverka till penningtvätt. Det kan röra sig om situationer där fastighetsmäklaren antingen är omedveten om att det rör sig om penningtvätt, är medveten men ser mellan fingrarna eller är direkt delaktig och agerar som möjliggörare såsom PML-aktör i brottsupplägg.

Professionella penningtvättare

I såväl underrättelse- som utredningsärenden finns exempel på PML-aktörer i mäklarbranschen som rekryterats av eller på annat sätt samarbetar med kriminella nätverk, främst lokala kriminella nätverk med stor påverkan på lokalsamhället. Det förekommer fastighetsmäklare som är relevanta ur penningtvättshänseende som har släktband till tongivande aktörer i kriminella nätverk. Här följer ett anonymiserat exempel på kopplingar mellan en PML-aktör och kriminella nätverk.

⁹⁰ 3 kap. 1 § fastighetsmäklarlagen (2021:516).

⁹¹ 3 kap. 4 § 2 st. fastighetsmäklarlagen (2021:516).

Mäklare H har under en längre tid tvättat pengar åt nätverkskriminella genom sin mäklarfirma H-hus AB. H har även kopplingar till en fastighetsbyrå utomlands. H-hus AB tillhandahåller falska köpekontrakt som kriminella aktörer använder som underlag vid banktransaktioner. Via fastighetsmäklarföretaget i utlandet kan aktörerna köpa fastigheter kontant, varpå fastigheterna säljs igen. Det rör sig om dyra objekt. H förekommer både privat och genom sin mäklarfirma på kontoutdrag som tillhör aktörer i ett kriminellt nätverk med hög organisationsförmåga och högt våldskapital, utan rimlig förklaring.

Klientmedelskonto som brottsverktyg

Klientmedelskonto är till för att förvara handpenningen till dess att alla villkor är uppfyllda och köpet blir bindande. Genom sina klientmedelskonton kan fastighetsmäklare fungera som mellanhand, exempelvis när svenska banker inte vill ta emot en insättning av köpeskillingen från utlandet på säljarens konto med hänsyn till penningtvättsrisken. I de fallen förekommer det att fastighetsmäklaren tar emot pengarna på sitt klientmedelskonto i stället och i sin tur för över pengarna till säljaren. Klientmedelskonto kan även användas för att slussa pengar i syfte att legitimera transaktionerna eller dölja pengarnas ursprung. Det förekommer också att en redan inbetalad handpenning återbetalas antingen till samma konto eller till ett annat konto än det inbetalningen gjordes ifrån. Eventuellt utnyttjas då en så kallad återgångsklausul, vilket innebär att det finns en avtalsklausul i köpekontraktet som ogiltigförklarar köpet om villkoren i klausulen inte har uppfyllts.

Fabricerade kontrakt eller medveten över- eller undervärdering

Fabricerade kontrakt på fastighetsköp används som underlag till bankerna för att motivera transaktioner eller legitimera pengars ursprung. Penningtvätt sker även genom att fastighetsmäklaren medvetet över- eller undervärderar en fastighet. Vid övervärdering kan ägaren ta större lån vilka sedan amorteras med pengar från brottslig verksamhet. Vid undervärdering kan köparen kompensera säljaren med en kontant betalning vid sidan av den redovisade affären.

Fastigheter köps med hjälp av bulvaner

Det kan finnas flera orsaker till att använda sig av en målvakt eller bulvan i samband med penningtvätt via ett fastighetsköp. Det förekommer att personer som köpt en bostad vare sig flyttat in eller folkbokfört sig på den nya adressen innan bostaden sålts igen.

En annan situation när en målvakt möjliggör penningtvätt är då en köpare vill dölja pengars ursprung och därför inte själv står skriven på fastigheten, exempelvis vid kringgående av finansiella sanktioner från länder som omfattas av restriktioner.

En målvakt eller bulvan kan även nyttjas i de fall man vill tvätta pengar via renovering av en fastighet för att därefter sälja den vidare, inte sällan i kombination med en över- eller undervärdering. Renoveringarna finansieras med brottsvinster.

Fastighetsmäklare ger legitimitet åt fastighetsaffären

Tjänsten skrivuppdrag ökar risken för att en fastighetsmäklare kan utnyttjas som ett led i penningtvätt. Att utan att ha besökt en fastighet eller träffat vare sig köpare eller säljare riskerar fastighetsmäklaren att medverka till penningtvätt i samband med att exempelvis en objektsbeskrivning, värdering eller ett överlåtelseavtal tas fram.

Dokumentet från fastighetsmäklaren riskerar i sin tur att bidra till en falsk legitimitet och trygghet för exempelvis en tänkt långivare som litar på mäklarens uppgifter. Tjänsten riskerar att utnyttjas som ett led i penningtvätt då det är en diskret tjänst med begränsad insyn som inte behöver marknadsföras. Fastighetsmäklarens egna kontroller enligt penningtvättslagstiftningen förbises i större utsträckning i den här typen av uppdrag. Fastighetsmäklaren har i regel mindre kontakt med parterna i affären då affärsrelationen ofta är kortvarig och uppdraget inte är lika omfattande som ett vanligt förmedlingsuppdrag. I en situation där hotaktören har kontakter med olika möjliggörare hos olika kreditgivare är det enkelt att få fram de dokument som krävs för att möjliggöraren ska kunna godkänna, tillstyrka eller bevilja ett bolån. Fastighetsmäklaren ger skenbar legitimitet åt affären och kan ta fram underlag som en tjänsteman hos en kreditgivare i regel inte ifrågasätter och kan godta. Kriminella aktörer och nätverk använder systematiskt möjliggörare från olika verksamheter och branscher med syfte att förvärva fastigheter genom betalning med brottsvinster.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Fastighetsbranschen bedöms vara en attraktiv sektor för penningtvätt. Stora belopp kan tvättas genom köp och försäljning av fastigheter. Det förekommer att fastighetsmäklares klientmedelskonto används felaktigt vid fastighetsaffärer, med syfte att maskera transaktioner med brottsligt ursprung. Detta sker i såväl Sverige som utomlands, och det finns fastighetsmäklare och andra professionella aktörer i fastighetssektorn som medvetet bistår i penningtvättsupplägg. Oavsett om det handlar om enskilda kriminella som vill tillgodogöra sig brottsvinster genom att köpa en bostad, eller aktörer som mer systematiskt tvättar pengar genom att köpa och sälja fastigheter, så behövs möjliggörare som kan tillhandahålla avtal, fabricerade individuppgifter eller som kan bistå med banktransaktioner.

Det kan röra sig om stora belopp, både i enskilda affärer och på aggregerad nivå. Finanspolisens analys av misstankerapporter med bäring på fastigheter visade exempelvis att de rapporterade transaktionerna uppgick till över 5 miljarder kronor 2022. Trots de påtalade riskerna lämnar fastighetsmäklarna fortsatt in få misstankerapporter till Finanspolisen, även om det skett en ökning under 2024.

Förmåga hos aktören

Fastighetsmäklare utgör en kritisk resurs för hotaktörer tack vare tillgången till klientmedelskonton och möjligheten att skapa och legitimera olika typer av fiktiva handlingar. Efterfrågan är stor vilket ökar risken för hot och påtryckningar. För att genomföra ett penningtvättsupplägg med hjälp av fastighetsmäklare krävs en viss kunskap, men hotaktörer har ökat sin kunskap om hur de ska manövrera i det finansiella landskapet. Det förekommer även att själva mäklaren är hotaktören och verkar som PML-aktör.

Anonymitet

Sektorn kan utnyttjas för penningtvättsupplägg av både fysiska och juridiska personer, men den stora merparten av kunderna utgörs av fysiska personer. Det går att använda sig av målvakter eller bulvaner för att vara anonym, men normalt sett vill man ha tillgången – som ofta är långsiktig – i eget eller en nära anhörigs namn. Det går även att köpa och sälja fastigheter genom företag, där brottsaktören inte står registrerad som företrädare eller ingår i styrelsen, men kan kontrollera företagets aktiviteter genom målvakter. Spårbarheten i sektorn är i regel hög då samtliga transaktioner sker via banköverföringar, även om fastighetsmäklarna själva har begränsad möjlighet att följa transaktionerna. Det ställer krav på fastighetsmäklarna och fastighetsmäklarföretagens interna rutiner och riktlinjer för att de ska kunna uppfylla sin övervaknings- och rapporteringsskyldighet, om det till exempel saknas motpartsuppgifter från banken.

Sammanfattande bedömning

Fastighetsbranschen bedöms vara en högrisksektor för penningtvätt. Penningtvätt inom sektorn kan ske antingen då fastighetsmäklaren är omedveten om att det rör sig om penningtvätt, är medveten men ser mellan fingrarna eller är direkt delaktig och agerar som PML-aktör. Fastighetsmäklare utgör en kritisk resurs för hotaktörer genom att sektorn har kapacitet att tvätta avsevärda summor. Efterfrågan är stor vilket kan öka risken för hot och påtryckningar. Det förekommer att fastighetsmäklare upplåter klientmedelskonton med syfte att skapa legitimitet till transaktioner, samt upprättar olika typer av falska eller felaktiga underlag som sedan används inom penningtvättsupplägg.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara högt.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka

Riskmedvetenheten och kunskapen varierar inom branschen men bedöms generellt sett vara relativt låg. En relativt stor del av yrkeskåren är ung och oerfaren vilket ställer höga krav på vägledning och stöttning från de fastighetsmäklarföretag som anställer nya mäklare. Fastighetsmäklarinspektionen ser även ett behov av att se över fastighetsmäklarutbildningen så att nya fastighetsmäklare har tillräcklig kompetens i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Den förhållandevis låga kunskapsnivån i kombination med en till stor del provisionsbaserad bransch medför en ökad sårbarhet. Inrapporteringen till Finanspolisen från sektorn är begränsad men har ökat något.

Bedömningen är att medvetenheten om missbruk av klientmedelskonton har ökat hos många banker, och det har troligen blivit svårare att nyttja klientmedelskonton för brottsliga syften på flera håll. Det finns dock affärsrelaterade incitament för bankerna att tona ner riskerna för att inte skada den lukrativa affärsrelationen med mäklarna. Mäklarföretagen samarbetar ofta med, eller till och med ägs av, en bank som kan bistå med överföringar och marknadsföra bolån.

För att öka möjligheten att upptäcka PML-aktörer är det av yttersta vikt att banker anger fastighetsmäklares namn i de penningtvättsrapporter som rör fastighetstransaktioner. Ärenden där en mäklare åtalas för näringspenningtvätt eller förlorar sin licens bedöms få stor signaleffekt, inte enbart för att åstadkomma skärpning i mäklarbranschen utan också för bankerna. Här kan även mäklarföretagen spela en central roll genom att bidra till att höja riskmedvetenheten hos mäklarna och höja kunskapen om penningtvättsregelverket.

I och med den nya möjligheten till samverkan enligt kap. 4 a PTL har chansen att upptäcka penningtvätt ökat.⁹²

Regelefterlevnad

Under 2020 inkom 5 misstanke rapporter till Finanspolisen från sektorn, under 2024 inkom 92 rapporter.⁹³ Det är en avsevärd procentuell ökning, men sett till antalet registrerade verksamhetsutövare är inrapporteringen från sektorn fortsatt låg. Den låga inrapporteringsgraden kan ha flera orsaker. Det kan bero på att vissa fastighetsmäklare inte har kännedom om den låga misstankegrad som krävs för rapportering. Det kan även bero på att det finns fastighetsmäklare som medvetet låter bli att rapportera till Finanspolisen trots att en misstanke uppstått. Ytterligare en orsak kan vara mäklarnas egen riskförståelse och kompetens att riskklassificera sina kunder. Om branschen i stor utsträckning klassificerar riskerna för penningtvätt i sina affärsrelationer på ett felaktigt sätt, medför det att fastighetsmäklarna inte vidtar tillräckliga kontroller för att identifiera de risker som finns. Ytterligare ett skäl kan vara oviljan att uppfattas som ifrågasättande gentemot en köpare eller säljare, särskilt i perioder då fastighetsmäklarna har färre uppdrag eller när konkurrensen är hög.

Inom ramen för Fastighetsmäklarinspektionens tillsyn identifieras återkommande brister av mäklarnas arbete med kundkännedom och dokumentation av kundkännedomsåtgärder. Riskmedvetenheten hos fastighetsmäklare behöver generellt sett öka, informationsinhämtning inom ramen för att uppnå grundläggande kundkännedom och deras förmåga till adekvat riskprofilering av sina kunder förbättras. Vidare behöver fördjupade kundkännedomsåtgärder vidtas och dokumenteras i större utsträckning.

Fastighetsmäklarinspektionen har även identifierat brister i fastighetsmäklarföretagens arbete mot penningtvätt. Det har skett en förbättring sedan den förra sektorsbaserade riskbedömningen, men det förekommer fortfarande allmänna riskbedömningar, rutiner och riktlinjer som inte lever upp till de krav som penningtvättslagstiftningen ställer. Fastighetsmäklarinspektionen har tagit fram en rapport⁹⁴ som pekar på brister hos fastighetsmäklarföretagen. Ett fastighetsmäklar företag behöver säkerställa att det har bra allmän riskbedömning samt rutiner och riktlinjer, förståelse för regelverkets syfte och problematik och hjälpa och följa upp sin anställda mäklare.

Fastighetsmäklarinspektionen strävar efter att rätt fastighetsmäklare ska registreras. I inspektionens registreringsverksamhet görs därför en prövning av redbarhet och lämplighet. Till stöd för sin bedömning inhämtar Fastighetsmäklarinspektionen ett registerutdrag från polisens belastningsregister. Det saknas för närvarande lagstöd för Fastighetsmäklarinspektionen att ta del av uppgifter om en rad brott, exempelvis narkotika- och smuglingsbrott. Detta innebär en förhöjd risk för att personer som begått olika former av brottslighet beviljas registrering trots att de, om brottsligheten varit känd för myndigheten, skulle kunna bedömas olämpliga och därför nekas registrering. Inspektionen kontrollerar årligen, via utdrag från belastningsregistret, även redan registrerade fastighetsmäklares redbarhet och lämplighet, och även i dessa kontroller saknar myndigheten möjligheten att fånga upp vissa former av brottslighet som fastighetsmäklaren kan ha gjort sig skyldig till.

Fastighetsmäklarinspektionen har i sin tillsyn identifierat brister i skrivuppdrag i fråga om kundkännedomsåtgärder och dokumentation eller att åtgärderna helt förbises. Fastighetsmäklarinspektionen har i sin tillsyn betonat att fastighetsmäklarna vid skrivuppdrag har samma ansvar att riskklassificera och

92 Samverkan enligt 4 a kap. lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

93 I kategorin Fastighetsmäklare ingår fastighetsmäklar företag som blev rapporteringspliktiga under 2021.

94 Fastighetsmäklarinspektionen, *Tematisk tillsyn – Kartläggning av mäklar företagens arbete mot penningtvätt*, Dnr. 22-2557.

utföra kundkännedomskontroller som vid ett vanligt förmedlingsuppdrag enligt penningtvättslagstiftningen. Tillsyn har även visat att skrivuppdrag utförs och att mäklaren exempelvis tar fram en objektsbeskrivning utan att fastighetsmäklaren ens besöker fastigheten.

Sammanfattande bedömning

Inrapporteringen till Finanspolisen har ökat senaste åren men är fortfarande låg. Fastighetsmäklarföretagen har ofta ett nära samarbete med bankerna och de affärsrelaterade incitamenten för bankerna kan medföra intressekonflikter. Riskmedvetenheten och kunskapen bedöms generellt sett vara låg inom branschen och fastighetsmäklarna har inte alltid kännedom om varifrån eller från vem transaktionen kommer. Det förekommer även brister i mäklarföretagens arbete med att motverka att verksamheten utnyttjas för penningtvätt. Dessa brister i kombination med en till stor del provisionsbaserad bransch medför en ökad sårbarhet för penningtvätt.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande.

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns det i Sverige inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism. Någon internationell utblick har inte gjorts. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

7.15 Svenska spelmarknaden

Sammanfattningen sektorsrisk:



Sektorn omfattar spelverksamhet (vid spel om pengar) som bedrivs med licens, tillstånd eller registrering enligt spellagen (2018:1138), här kallad spellagen.⁹⁵

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Spellagen innehåller sju olika typer av licenser och tillstånd:

- Licens för statligt spel (5 kap. spellagen) får i huvudsak ges för spel på värdeautomater och vissa former av lotterier. En sådan licens får endast ges till ett direkt eller indirekt helägt statligt aktiebolag.⁹⁶
- Licens att tillhandahålla spel till förmån för allmännyttiga ändamål (6 kap. spellagen) får omfatta vissa former av lotterier. En sådan licens får endast ges till en ideell förening eller ett registrerat trosamfund som har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål.
- Licenser för kommersiellt onlinespel och vadhållning (7 kap. respektive 8 kap. spellagen) får ges för att tillhandahålla kasinospel, online-bingo och datorsimulerat automatspel och vadhållning. Licenserna är öppna att söka för marknads aktörer.
- Licens för landbaserat kommersiellt spel (9 kap. spellagen) får omfatta kasinospel som inte sker på kasino, spel på varuspelsautomater och kortspel i turneringsform under vissa angivna förutsättningar. Licensen kan sökas av marknads aktörer.
- Licens för spel på fartyg i internationell trafik (10 kap. spellagen) får omfatta spel på penning- och värdeautomater samt kasinospel som inte sker online eller på ett kasino.
- Tillstånd för spelprogramvara. Den som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara som används vid tillhandahållande av onlinespel enligt 7 kap. eller 8 kap. spellagen ska ha tillstånd för detta (11 kap. 6 a § spellagen).

Den svenska spelmarknaden omfattar bolag och organisationer av skiftande storlek och karaktär. På spelmarknaden finns bland annat statligt ägda och kontrollerade koncerner, internationella spelbolag som omsätter stora belopp årligen och små, ideella föreningar som anordnar lotterier i liten skala.

Omsättningen på de olika spelen varierar mycket. Detsamma gäller också de risker som kan förknippas med olika spelformer och sättet som de anordnas på.

⁹⁵ 1 kap. 2 § 1 st. p. 15, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

⁹⁶ Spelformen spel på kasino inom licenstypen statligt spel togs bort 1 januari 2026.

Nyckeltal	
Antal företag	374 med licens (samt 189 med tillstånd för spelprogramvara)
Antal medarbetare	4 200 ¹
Antal etablerade affärsförbindelser	Ingen information
Företagens balansomslutning	Ingen information
Företagens omsättning	27 848 mnkr ²
Totalt antal fysiska kunder	5 946 593³
Totalt antal juridiska kunder	0

¹ Varaktigt anställda i Sverige. **Källa:** Statskontoret

² Nettoomsättning (spelarnas insatser minus vinster). **Källa:** Skatteverket och Spelinspektionen

³ **Källa:** Allmänheten om Spel 2024 och Spelinspektionen

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt

Det sannolikt vanligaste brottsliga tillvägagångssättet inom spelsektorn, som omfattas av penningtvättslagen, är spel med brottsvinster som betalning. Risken för att spel om pengar utnyttjas för penningtvätt skiljer sig åt mellan olika spelformer. Penningtvättsrisken varierar med de rättsliga förutsättningarna för anordnande, omfattning, distribution, anonymitet, former för insättning eller betalning och vinstutbetalning. Risken bedöms vara störst vid kommersiellt onlinespel och vadhållning (både online och landbaseerat). Detta beror i huvudsak på möjligheten till höga insatser, vinster och hög omsättning. Vid onlinespel påverkas risken av att spelarna använder spelkonton, och vid landbaseerat spel påverkas risken av att kontanter förekommer.

Arbitragespel genom vadhållning

Att omsätta brottsligt förvärvade medel genom spel medför i regel en risk för att insatsen går förlorad och att även tillgångarna därmed, helt eller delvis, förloras. Spelformer som erbjuder hög vinståterbetalning, det vill säga där en stor andel av insatserna betalas tillbaka till spelarna, bedöms vara attraktivt eftersom pengar tvättas genom att omsättas i spel. Därmed innebär hög vinståterbetalning en förhöjd sårbarhet för att spelformen utnyttjas för penningtvätt.

Nivån av vinståterbetalning är i de flesta fall förbestämd, exempelvis genom en vinstplan, regler, inställningar i maskiner eller mjukvara, och skiljer sig åt mellan olika spelformer. Vadhållning skiljer sig från övriga spelformer då vinståterbetalning helt beror på spelarens egna val och, till viss mån, skicklighet. Genom att spela på säkra matcher med mycket låga odds kan en hög vinståterbetalning i de flesta fall säkras. Spelaren kan även jämföra odds själv, eller använda mjukvarutjänster som konstant samlar in mycket stora mängder odds från spelbolag, och spela på samtliga sidor av ett utfall på ett vadhållningsobjekt, men hos olika aktörer. På så sätt kan en vinst garanteras. Detta kallas arbitragespel, ett sätt att vinna pengar oavsett utfall i ett spel med odds (engelska: arbitrage betting). Arbitragespel är oftast förbjudet genom regler och villkor på europeiska spelbolag. På marknader med hög omsättning och höga insatsgränser kan det dock vara svårt för spelbolagen att upptäcka enskilda spelare. Risken för upptäckt minskar ytterligare genom att delar av insatserna sprids på utländska spelmarknader.

Penningtvätt via onlinespel

Onlinespel ger möjlighet till höga insatser och vinster och kräver ingen större kunskap om komplexa upplägg för att nyttjas för penningtvätt. Flera personer kan göra direkta eller indirekta insättningar på ett spelkonto där de olika verksamhetsutövarna endast ser en mindre del av kedjan. Pengar sätts oftast in på ett spelkonto via konto hos ett betalningsinstitut. Uttag från spelkonton kan ske på samma sätt. Pengar som tvättas passerar således flera sektorer och placeringen på ett spelkonto och spelandet online är endast en del av upplägget. Här följer några exempel på modus.

Uppgjorda pokerspel online

Spellagen tillåter inte överföringar mellan spelkonton, men medel kan överföras mellan spelare, till exempel via medvetna förluster i poker genom givande och tagande av spelmarker (chip dumping). Kriminella medel sätts då in på en eller flera personers bankkonton som kontantinsättningar, banköver-

föringar eller Swish, och därefter sker insättningar till spelkonton. Spelarna bestämmer tid med en ytterligare person och spelar vid samma pokerbord online. Under tiden som de spelar har de även telefonkontakt. Därigenom ser de till att pengar flyttas över till den nytillkomna personen genom uppgjorda förluster. Den personen kan därefter göra en överföring från sitt spelkonto till sitt bankkonto, varpå insättningen kan legitimeras som en spelvinst. Detta kan ske mellan spelare som agerar i maskopi med varandra eller med hjälp av otillbörligt utnyttjande av e-legitimationer.

Pengar förvaras på spelkonton utan att användas

Pengar som kommer från kriminell verksamhet sätts in på ett bankkonto via kontanta insättningar, banköverföringar eller Swish. Det sker därefter en insättning på spelkontot, där pengarna förvaras utan avsikt att användas för spel. Pengarna kan antingen efter en kort tid föras tillbaka till ett bankkonto, inte sällan i en annan bank, och kan då ses som en legitim spelvinst med otydlig koppling mellan insättning och uttag. Pengarna kan även förvaras på spelkontot under längre tid. Syftet kan då vara att dölja brottsvinster från myndigheter. Förvaring sker oftast på större och medelstora spelbolag där risken för konkurs bedöms som lägre. En låg omsättning på lågriskspel kan ske på spelkontot för att undgå bankernas monitoreringssystem⁹⁷.

Pengar som omsätts i flera olika spelomgångar

Brottsvinster sätts in på ett bankkonto via kontanta insättningar, banköverföringar eller Swish. Det sker därefter en insättning på spelkontot, exempelvis genom ett betalningsinstitut som förmedlar transaktionen. Pengarna kan omsättas i flera spelomgångar för att undvika att fastna i spelbolagens monitoreringar. Brottssaktören kan även välja att spela på spel med en hög återbetalningsprocent. Mindre spelförluster blir då accepterade eftersom aktören har kvar större delen av insatsen och pengarnas ursprung har dolts. Därefter kan aktören föra över kvarvarande belopp till sitt bankkonto, och beloppet kan redovisas som en spelvinst. Huvudsyftet med detta upplägg är dels att skapa en förklaring till var pengarna kommer ifrån, dels att göra det svårt att följa pengarna eftersom de gått genom olika sektorer och ingen av de enskilda verksamhetsutövarna har möjlighet att se hela kedjan av transaktioner.

Penningtvätt via matchfixning

Matchfixning är i grunden ett korruptionsbrott. En brottsvinst kan användas för att satsa på ett odds, i syfte att dölja pengarnas ursprung. Tillvägagångssättet utgör även ett penningtvättsupplägg där brottsvinsten både kan tvättas och öka i värde. Här följer två exempel på penningtvätt genom matchfixning.

En match ska spelas mellan lag A och lag B, och flera spelföretag erbjuder odds på matchen. Oddsen är beräknade utifrån sannolikheten för ett visst matchresultat. I detta exempel sätts oddsen baserat på att lag A borde vinna matchen – men spelare i lag A kommer medvetet bidra till att laget förlorar. Aktören som är med på detta upplägg satsar sina pengar på att lag A kommer att förlora, vilket är det högre oddset. Lag A förlorar matchen och vinst betalas ut till aktören, som i detta skede har tvättat den satsade spelsumman samtidigt som pengarna ökat i värde.

Kriminella nätverk kan vara involverade i penningtvättsupplägg via matchfixning genom att bistå exempelvis fotbollsklubbar med ekonomiska medel. Duktiga spelare som spelar på en högre nivå än motståndarlag rekryteras, och spelarna lockas genom erbjudande om svarta löner, omfattande engångsbelopp för att teckna avtal med klubben samt bonusar. Klubben har sedan goda möjligheter att styra matcherna i vinster och förluster, antal mål med mera, och kriminella aktörer kan dra nytta av denna kunskap för att få ut vinster från bettingbolagen. Vinsterna utbetalas och penningtvätten är fullbordad.

⁹⁷ Spelbolag har generellt sett bra monitoreringssystem som kan upptäcka låg omsättning på spelkonton, det vill säga upptäcka pengar som placeras på spelkonton utan att omsättas i spel. Det kan dock finnas spelbolag som inte är medvetna om tillvägagångssättet och därför inte upptäcker sådana placeringar. Polismyndigheten (2021), *Penningtvätt på spelmarknaden, via onlinespel, vadhållning och statliga kasinon*. Dnr. A102.215/2021.

Överföring av brottsvinster

Överföring av brottsvinster kan ske genom att spelmarker eller vinstlotter fysiskt byter ägare. En kundrelation på distans som kombineras med flera olika betalningsmetoder kan leda till att kriminella utnyttjar spelbolag och dess spelkonton som en tjänst att överföra illegalt förvärvade medel till andra personer.

Rättsvårdande myndigheter vittnar om att spelkonton har använts som rena "slusskonton" utan att kontoinnehavaren spelar för pengarna.⁹⁸ Om spelbolaget inte verifierar att mottagaren av en utbetalning är densamma som innehavaren av ett spelkonto, kan spelkonton användas för överföringar till andra personer än innehavaren av spelkontot.

Det framgår även av bankers och betalningsinstituts inrapportering till Finanspolisen att flera personer kan göra direkta eller indirekta överföringar till ett spelkonto.⁹⁹ Flera personer kan exempelvis göra insättningar på ett bankkonto via Swish, varpå bankkontoinnehavaren för över den gemensamma summan till sitt spelkonto. Spelbolag kan ha svårt att upptäcka detta, eftersom de inte ser hela transaktionskedjan.

Organiserad brottslighet och möjliggörare

Det finns internationella exempel på hur grupperingar inom grov organiserad brottslighet använt spelbolag för att möjliggöra penningtvätt. Ett riskscenario är att den organiserade brottsligheten infiltrerar eller äger en verksamhet med licens enligt spellagen även i Sverige, i syfte att tvätta pengar. Transaktioner av kriminella pengar kan döljas bland företagets legitima transaktioner. Det kan vara fråga om legal spelverksamhet, där svarta pengar tvättas vita, eller illegal spelverksamhet vars intäkter är att betrakta som brottsvinster.

Växling till större valörer

Växling av brottsvinster till större valörer kan göras med hjälp av spelmarknaden i de fall licenshavare erbjuder möjlighet till kontanta insatser. Eftersom den organiserade brottsligheten i allt högre grad är internationell är transport av stora summor kontanta medel över landgränser ett vanligt led i penningtvättsupplägg. Om brottsutbytet består av sedlar i mindre valörer, brukar de först växlas till större valörer för att minska risken att dra till sig uppmärksamhet. En annan metod är att insatser betalas med små valörer och utbetalning av vinst betalas i större valörer.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Misstankerapporteringen till Finanspolisen från speltjänstverksamhet har ökat, från 907 rapporter 2020 till 3 715 rapporter 2024. Misstankerapporter kopplade till speltransaktioner från banker och betalningsinstitut vittnar om olika tillvägagångssätt för insättningar av pengar på spelkonton vilket kan vara led i penningtvätt. Spelbolagens misstankerapporter grundas oftare på en sammanvägd eller enskild bedömning av kriminell historik, låg inkomst i förhållande till de insättningar som gjorts samt avsaknad av svar från kunden vid skärpt kundkännedom.

Det är endast fysiska personer som har möjlighet att spela om pengar. Detta innebär inte att juridiska personer är exkluderade från möjligheten att tvätta pengar inom sektorn. Kriminella kan genom ägande eller infiltration använda spelbolag för penningtvätt. Möjligheterna att bedriva penningtvätt i sektorn bedöms vara relativt stora. Kommersiella onlinespel är tillgängliga dygnet runt både för den som vill spela och för den som vill tvätta pengar. De spelombud som tar emot kontanter kan löpa ökad risk att utnyttjas för penningtvätt.

Höga insatser och vinster samt en bransch med hög omsättning skapar attraktiva förutsättningar för penningtvätt. Pengar kan också tvättas fort, då spelbolag erbjuder snabba transaktioner och snabb registrering av nya spelkonton.

⁹⁸ Spelinspektionen, *Åtgärder för att motverka att spelkonton används för kriminell verksamhet*, 2024.

⁹⁹ Polismyndigheten (2021), *Penningtvätt på spelmarknaden, via onlinespel, vadhållning och statliga kasinon*. Dnr. A102.215/2021.

Förmåga hos hotaktören

För att spela kommersiella onlinespel krävs som utgångspunkt att spelaren registreras av licenshaveren (12 kap. 1 § spellagen) vilket förutsätter kontroll av ID genom tillförlitlig elektronisk identifiering eller motsvarande (12 kap. 2 § spellagen). Inloggning kan sedan ske genom förenklade metoder såsom användarnamn och lösenord. Det krävs vidare att insättning till spelkontot sker i svenska kronor via en godkänd betaltjänstleverantör. Spelbolag kan däremot samarbeta med betaltjänstleverantörer som erbjuder växling från kryptotillgångar till kronor, vilket innebär att spel indirekt kan ske i kryptotillgångar. Hos fysiska spelombud är det i sällsynta fall möjligt för en fysisk person med spelkonto att spela med kontanter, men detta spelande måste ske genom ett spelkonto.

Det är dock möjligt att utnyttja en annan persons identitet för att skapa och använda spelkonton. Det krävs således ingen hög förmåga hos hotaktören för att genomföra penningtvätt i sektorn. Ett modus som observerats i andra jurisdiktioner är användning av botten, antingen i mängd på onlinekasino eller i komplexa mönster vid vadhållning, för att minimera risken. Det kan inte uteslutas att spel med botten även förekommer i Sverige.

Anonymitet

Kunden identifieras genom att spelbolaget kontrollerar e-legitimationen när ett spelkonto registreras online. Endast fysiska personer som är bosatta eller stadigvarande vistas i Sverige får registreras för onlinespel. Krav på identifiering och registrering av besökare och spelare finns även vid kasinospel och landbaserad vadhållning. Vissa spelformer är undantagna kravet på registrering, till exempel köp av skraplotter och bingospel. Men hotaktören kan också vara anonym genom att utnyttja andras identiteter.

Det kan inte uteslutas att spelkvittan används av någon annan än den person som lagt en insats för ett spel. Det är därför möjligt att pengar förs in på ett konto som inte tillhör den som faktiskt spelat.

Det har framkommit till Spelinspektionen att personer spelat med andras spelkonton. Det är inte osannolikt att lånade identiteter används vid registrering av spelkonton. Det kan exempelvis röra sig om spelare som själva inte har möjlighet att registrera ett spelkonto med sina egna personuppgifter av olika anledningar, eller kriminella aktörer som använder andras identiteter för att själva kunna spela anonymt. Det kan alltså finnas en risk för att spelkonton som är registrerade på lånade identiteter utnyttjas för penningtvätt.

Sammanfattande bedömning

Misstanke rapporteringen till Finanspolisen har ökat och vittnar om olika modus. Möjligheterna att tvätta pengar i sektorn bedöms vara relativt stora, och det kräver ingen hög förmåga hos hotaktörerna. En hotaktör kan dock behöva tillgång till lånade eller kapade identiteter för att kunna skapa och använda spelkonton anonymt. Vissa spel går att spela med kontanter, såsom kasinospel och landbaserad vadhållning, och onlinespel är öppna dygnet runt. Höga insatser och vinster samt en bransch med hög omsättning skapar attraktiva förutsättningar för penningtvätt. Pengar kan tvättas fort, då spelbolag erbjuder snabba transaktioner och snabb registrering av nya spelkonton.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara högt.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Spelinspektionen bedömer att spelbolag generellt har utvecklade verktyg för att kontrollera kunderna genom interna monitoreringssystem som kan upptäcka spelmönster som indikerar penningtvätt och bedrägerier. Men vissa spelbolag tillämpar fortfarande ett omvänt kontrollsystem där det är relativt enkelt att sätta in pengar på ett spelkonto, men svårare att föra över pengarna till ett bankkonto.

Det finns även en viss sårbarhet i att onlinespelbolag förlitar sig på personers e-legitimationer som enda legitimering vid registrering. Därför är det möjligt för en spelare att låna eller missbruka någon annans e-legitimation och i viss mån vara anonym. Att utnyttja oriktiga identitetshandlingar är möjligt för att skapa ett eller flera spelkonton. Dessa kan sedan användas för att genomföra bedrägerier eller penningtvätt. Identitetsbedrägeri utgör därför en hög risk när en ny kundrelation inleds hos en speloperatör.

Spelinspektionen har upptäckt att vissa spelbolag brustit i sin riskklassificering av kunder och i uppföljningen av kunders riskprofil, vilket tyder på att en generell kompetenshöjning behövs hos spelbolag, exempelvis vad gäller hur bolagen initialt och löpande ska arbeta med affärsrelationens syfte och art. Bland annat vid mindre insättningar ökar risken för att det tar tid innan spelbolaget misstänker penningtvätt. Trots befintliga kontrollsystem ligger det i sakens natur att risken ökar i verksamheter med många transaktioner och hög omsättning.

Möjligheten att spåra spelpengar är begränsad eftersom flera personer kan göra insättningar på samma spelkonto. Det är då svårt att följa pengarna efter att de har lämnat spelkontot. Dessutom kan pengarna föras över till ett utländskt bankkonto. Spelinspektionen förespråkar att eventuella utbetalningar bör ske till samma konto som insättningen kom ifrån (closed loop-transaktioner) men erfarenheter från brottsutredningar visar att rekommendationen inte alltid följs. Svenska banker har visat tendenser på att bli allt mer återhållsamma i att välkomna spelbolag som kunder. Det medför en risk för att spelbolag väljer banker utanför EU. I de fall som spelbolag är verksamma i Sverige och använder sig av en bank utanför EU, försvåras spårbarheten av pengaöverföringar. Ett spelbolag som har etablerat sig i Sverige har ingen skyldighet att använda en svensk bank.

Ägarstrukturen i spelbolag kan ofta vara mycket komplex, och moderbolag kan finnas i länder utanför EU. Identiteter kontrolleras och säkerställs på verkliga huvudmän men det förekommer att bulvaner används.

Onlinespelbolag är tvärssektoriella och kan marknadsföra sig på betalningsinstitutens förmåga att snabbt betala ut vinstpengar. För att fullborda penningtvättskedjan krävs – förutom spelbolag – också banker och betalinstitut. Det är en utmaning för verksamhetsutövare och brottsbekämpande myndigheter att förstå och upptäcka transaktionskedjan när pengar flyttas mellan bankkonton via ett spelkonto. Allt spel ska ske i svenska kronor, men pengar riskerar att snabbt byta skepnad vid insättning och uttag från ett spelkonto. Många spelbolag har dock omsättningskrav på pengarna, vilket minskar risken för att spelkonton endast används för att slussa pengar vidare. I de fall kriminella aktörer själva bildar spelbolag i syfte att tvätta pengar, kan uppläggen vara avancerade och svårupptäckta.

Spelkonton ingår inte i lagen om konto- och värdefackssystem (och därför inte i Mekanismen). Spelinspektionens regeringsuppdrag (Fi2023/03186) slutredovisades 2024 till Regeringskansliet där frågan ligger idag.

Regelefterlevnad

Spelbolag som vill verka och marknadsföra sig i Sverige måste sedan 1 januari 2019 ha svensk spellicens. Utbudet av onlinespel utanför den licensierade marknaden är dock omfattande och relativt lättillgängligt för svenska spelare. Om spelverksamheten online är licenspliktig eller inte avgörs av spellagens tillämpningsområde och det så kallade riktningsskriteriet. Ett spelbolag får inte marknadsföra (rikta) sig mot svenska spelare utan denna licens. De problem som har belysts gällande tillämpningen av riktningsskriteriet innebär i praktiken att det finns en tredelad marknad (en licensierad, en olicensierad laglig och en olicensierad olaglig). Detta är problematiskt och kan utnyttjas av spelbolag som inte vill följa de krav som spellagen ställer, vilket bland annat innebär sämre konsumentskydd och snedvriden konkurrens. Nuvarande tillämpningsområde innebär också otydlighet i tillämpningen och effektiviteten av övrig reglering på området som exempelvis möjligheten att begränsa betalningsflöden till spelsidor utan svensk licens. Spelinspektionen har bedömt att kanaliseringsgraden¹⁰⁰ var 85 procent under 2024. Även om kanaliseringsgraden ökat sedan tiden före omregleringen, sker fortfarande ett omfattande spel i Sverige hos bolag som saknar svensk spellicens.

Spelinspektionen har enligt penningtvättsregelverket inget tillsynsansvar gentemot spelbolag som inte har licens i Sverige. Den svenska spelbolagsmarknaden är i hög grad internationell. De flesta spelbolagen som verkar i Sverige med licens har sitt säte på Malta. Utvecklingstakten inom spelbranschen är också hög, och under de senaste åren har det skett stora och många förändringar på spelmarknaden.

Det finns en risk att spelbolag har bristande kundkännedomsgåtgärder, då en del spelbolag endast gör en kontroll vid uttag av en spelvinst och inte vid registrering och insättningar till ett spelkonto. Det kan även finnas en motvilja att misstanke rapportera de mest lönsamma kunderna om misstankegraden är låg.

¹⁰⁰ Med kanaliseringsgrad menas hur hög andel av spelarna som spelar hos bolag med svensk spellicens.

Eftersom spelmarknaden är en sektor med hög risk för penningtvätt är det viktigt med effektiva och avskräckande ingripandemöjligheter. Sanktionsavgiften när en tillhandahållare av spel överträder penningtvättslagen skilde sig tidigare åt från sanktionsavgiften vid överträdelser av spellagen. Sanktionsavgifternas storlek riskerade därmed att felaktigt kunna tolkas som att det inte var prioriterat för licens- och tillståndshavare att följa penningtvättslagens bestämmelser. Sedan den 1 juni 2024 har avgifterna harmoniserats och sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen kan numera uppgå till samma belopp som överträdelser av spellagen (18 kap. 21a § spellagen).

Sammanfattande bedömning

Vissa spelbolag har fortfarande ett omvänt kontrollsystem, där det kan vara enkelt att sätta in pengar på ett spelkonto, men svårare att föra över pengarna till ett bankkonto. Möjligheten att spåra transaktioner är bristfällig, inte minst då flera personer kan göra insättningar på samma spelkonto och pengar kan flyttas mellan bankkonton via ett spelkonto. Spårbarheten försvåras även eftersom många spelbolag använder sig av banker inom och utanför EU. Det finns även risk för att juridiska personer skapar spelbolag som har till syfte att tvätta kriminellt förvärvade pengar. På grund av otydligheter i hur spellagen ska tillämpas sker omfattande spel i Sverige av spelbolag utan svenska licenser, vilket innebär att bolagen faller utanför Spelinspektionens tillsynsansvar. Vissa spelbolag brister i sin riskklassificering av kunder, och det finns risk för bristande kundkännedomåtgärder. Det kan även finnas en motvilja att misstanke-rapportera de mest lönsamma kunderna.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande.

Riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt för att finansiera terrorism

Den svenska spelmarknaden inbegriper ett flertal olika spelformer och är föremål för snabb utveckling och stor omsättning av likvida medel. I och med de olika spelformerna kan modus skilja sig åt och där görs ingen annan bedömning för finansiering av terrorism än för penningtvätt.

Hot – finansiering av terrorism

Omfattning

Finansiering av terrorism genom spelbolag bedöms inte vara omfattande, men ökningen av omsättningen på spelmarknaden innebär att det finns en risk för att fler transaktioner kan hänföras till terrorfinansiering. I övrigt gäller samma omständigheter som redogjorts för avseende penningtvätt.

Förmåga hos hotaktören

Det krävs ingen särskild förmåga eller kunskap för att nyttja kommersiella onlinespel, men för att undvika kontroller är det användbart med kunskap om vilka gränsvärden eller transaktionsmönster som utlöser larm.

Anonymitet

Vad gäller möjligheten att vara anonym vid nyttjande av kommersiella onlinespel görs ingen annan bedömning än den som gjorts avseende penningtvätt.

Sårbarhet – finansiering av terrorism

Möjlighet att upptäcka finansiering av terrorism

Samma faktiska omständigheter som beskrivs under avsnittet om penningtvätt, både avseende möjlighet att upptäcka penningtvätt samt spårbarhet – gäller även för finansiering av terrorism. Det finns dock en skillnad när det gäller tillvägagångssätt; transaktionsmönstret för finansiering av terrorism kan vara svårare att identifiera. Vid finansiering av terrorism har transaktionerna sällan samma avvikande natur, vilket därmed kan vara svårare att fånga upp. I och med att transaktioner via spelbolag enbart är en del i en större transaktionskedja med terrorfinansiering som slutmål är det också svårare att kunna fånga upp en isolerad transaktion och förstå dess syfte.

Regelefterlevnad

Beträffande regelefterlevnad när det kommer till finansiering av terrorism görs ingen annan bedömning än den som gäller för penningtvätt.

7.16 Varuhandlare

Sammantagen sektorsrisk:



Med varuhandlare avses juridiska och fysiska personer som driver yrkesmässig handel med varor.¹⁰¹ I verksamheten – eller i en del av verksamheten – genomförs eller kommer det att genomföras transaktioner (enstaka eller sådana som kan ha samband) som innebär att ett utbetalt eller mottaget belopp i kontanter uppgår till motsvarande 5 000 euro eller mer.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Verksamhetsutövare inom sektorn är verksamma inom varierande branscher men gemensamt är att de ofta säljer dyrare varor, så kallade sällanköpsvaror. Det kan till exempel handla om försäljning av motorfordon, delar till motorfordon, skrot och metall, smycken, ur, mynt och antikviteter. Verksamheterna är allt från enskilda firmor utan anställda till aktiebolag med flertalet anställda. Omsättningen hos företag inom sektorn varierar mycket beroende på de olika verksamheternas förutsättningar, till exempel en stor bilhandlare kontra en liten smyckesaffär.

I Bolagsverkets register mot penningtvätt fanns den 31 december 2024 totalt 1 082 anmälda företag, som vid registrering angett att de bedriver kontant varuhandel. Av dessa har 690 (cirka 64 procent) angett att de enbart bedriver den anmälningspliktiga verksamheten. Resterande 392 verksamhetsutövare i registret har angett att de även bedriver annan verksamhet som står under länsstyrelsernas tillsyn. Troligen finns det ett stort mörkertal av verksamhetsutövare som kan klassificeras som varuhandlare – och som omfattas av penningtvättslagen – som inte är anmälda till Bolagsverkets register mot penningtvätt. Någon uppskattning av hur många verksamhetsutövare som bedriver anmälningspliktig verksamhet utan att vara registrerade är svår att göra då det saknas ett samlat register över varuhandlare.

Penningtvätt – riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt

Utöver att brottsvinster används för konsumtion av varor för eget bruk finns flera tillvägagångssätt för att tvätta pengar genom varuhandeln. Penningtvätt inom varuhandeln kan ske antingen då verksamhetsutövaren är omedveten om att det rör sig om penningtvätt, är medveten men ser mellan fingrarna eller är direkt delaktig och agerar som PML-aktör.

Varor blir till insättning på konto

Varor inhandlas kontant med brottsvinster och säljs sedan vidare, mot en insättning på konto eller via Swish, varpå aktören kan uppvisa att pengarna kommer från en försäljning. Ett annat modus är att aktörer köper varor med kontanta brottsvinster, lämnar tillbaka produkterna och ber om att få beloppet insatt på ett bankkonto. Avvikande stor kontanthantering hos varuhandlaren är en omständighet som kan indikera att handlaren medverkar till penningtvätt.

Presentkort som mellanled

Presentkort för strax under 50 000 kronor betalas med kontanta brottsvinster. Beloppet är då under gränsvärdet (motsvarande 5 000 euro) för när verksamhetsutövaren behöver vidta kundkännedomsgärder. Flera presentkort inhandlas vid separata tillfällen för att senare bytas mot en dyr vara, utan att kunden behöver identifiera sig. Förekomst av flera sådana presentkort hos varuhandlare kan vara en indikation på penningtvätt.

¹⁰¹ 1 kap. 2 § 1 st. p. 16, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Även kryptovalutor används för att inhandla särskilda presentkort, som sedan nyttjas i butiker, online, eller säljs via auktionssidor på internet. Presentkortet kan även användas inom olika internetbaserade spelsidor.

Penningtvätt inom partihandel

Likt andra kontant- och arbetskraftsintensiva branscher finns en förhöjd risk för penningtvätt inom partihandel¹⁰². Branschens beskaffenhet ger upphov till en variation av potentiella tillvägagångssätt. Exempel på penningtvättsmodus inom partihandel:

Import och export

Att tvätta pengar via den internationella handeln, ofta benämnd Trade based money laundering (TBML)¹⁰³, är ett vanligt tillvägagångssätt som ger möjlighet till storskalig penningtvätt. Det kan till exempel ske i branscher som handlar med varor i stora volymer till lågt värde, såsom kläder och livsmedel. Exempel på modus är över- och underfakturerings av varor eller tjänster, över- och underleverans av varor eller tjänster, spökleveranser (endast pengar flyttas, inga varor). Import och export av varor föranleder internationella transaktioner. Brottvinster kan med hjälp av import- och exportverksamhet enkelt skiftas och integreras i det finansiella systemet utan att myndigheter och rapporteringspliktiga verksamhetsutövare fattar misstanke om penningtvätt.

Kontanta placeringar och osanna fakturor

Ett sätt att tvätta kontanter som genererats genom brott är att placera dem i verksamheter där kontanter i hög grad fortfarande används, såsom partihandel. Kontanter med brottsligt ursprung sammanblandas enkelt med legala intäkter där bolaget används som front för den kriminella verksamheten. Kontanta placeringar sker ofta i kombination med osanna fakturor.

Lyxvaror säljs utomlands – värdebärare i stället för kontanter

Exklusiva kapitalvaror såsom väskor, klockor, premiumbilar, smycken och guld, köps och säljs som led i penningtvättsupplägg, både i Sverige och utomlands. Möjligheten till växling och återföring av svenska kontanter med oklart ursprung har reducerats i utlandet. Därför har efterfrågan på alternativa tillvägagångssätt för penningtvätt genom kontanter ökat. I viss utsträckning investeras brottvinster i stället i eftertraktade lyxvaror, och dessa varor används som värdebärare i stället för kontanter, och de kan omsättas utomlands. Varorna kan även användas i Sverige som betalningsmedel i stället för kontanter, vilket gör att andrahandsmarknaden för dessa varor kan bli av stort intresse.

Guld är värdebeständigt över tid, och det är rimligt att anta att kriminella aktörer i vissa fall föredrar fysiska tillgångar som går att ha kontroll över, till skillnad mot exempelvis kryptotillgångar.

Penningtvätt inom bilhandel

Bilhandeln har sedan länge varit en bransch där flera olika områden är behäftade med en förhöjd risk för penningtvätt och annan ekonomisk brottslighet. Bolag i branschen är därmed ett attraktivt och värdefullt verktyg för den organiserade brottsligheten. Exempel på penningtvättsmodus inom bilhandel:

Kreditgivning i samband med bilköp

Billånet tas vanligen från bank eller finansbolag som en bilhandlare samarbetar med. Billånet kan ha medgivits på falska grunder (kreditbedrägeri) och återbetalningar av billån kan ha skett med brottpengar. Vanligt förekommande är kort avtalstid med hög amortering, liksom att andra personer än kredittagaren gör inbetalningar till kreditgivaren. Det händer även att handpenningen till bilhandlaren betalas med brottpengar, ibland kontant.

¹⁰² Partihandel är handel med stora volymer av varor, så kallade varupartier. Partihandel företas framför allt av partihandlare mellan tillverkningsindustrin och detaljhandeln. Handeln sker inte till enskilda konsumenter.

¹⁰³ Handelsbaserad penningtvätt.

Handel med bilar inom Sverige och med andra länder inom och utanför EU

Bilhandeln är global och handel mellan länder erbjuder ytterligare möjligheter för penningtvätt. Handelsbaserad penningtvätt förekommer inom handel med bilar, där brottsvinster flyttas genom transaktioner som utåt sett framstår som legitima. Ett vanligt modus är över- och undervärdering av fordon i samband med att bilen byter ägare.

Penningtvättstransaktioner maskerade som bilhandel

Penningtvättstransaktioner kan maskeras som transaktioner som indikerar köp eller försäljning av ett fordon, men där inga ägarbyten skett eller där en eller alla parter överhuvudtaget inte har något med fordonet att göra.

Professionella penningtvättare

Det finns varuhandlare som är PML-aktörer och som bistår grovt kriminella aktörer med penningtvätt. Ett exempel som kan lyftas fram är klockhandlare.

PML-aktörer inom klockhandeln

Användningen av exklusiva klockor för penningtvättsändamål har ökat i Sverige det senaste decenniet. Även om klockhandlare i egenskap av varuhandlare är skyldiga att anmäla misstänkt penningtvätt till Finanspolisen vid kontantbetalning motsvarande 5 000 euro eller mer, kommer det ytterst få misstanke-rapporter från varuhandlare som köper och säljer klockor. När Finanspolisen granskar misstänkta transaktioner framkommer dock relativt ofta transaktioner med klockhandlare. Dessutom förekommer just transaktioner med klockhandlare regelbundet i bankernas motivering till varför penningtvätt misstänks.

Information om misstänkta PML-aktörer inom klockbranschen bör kunna rapporteras i högre grad av exempelvis banker när omständigheterna ger grund för detta. Det kan röra sig om frekventa transaktioner med enskilda klockhandlare, där köp av exklusiva klockor inte motsvarar kundernas ekonomiska förutsättningar i övrigt, såsom låg eller ingen inkomst. För Finanspolisen är bankens kunskap om omständigheterna runt en rapporterad transaktion med en klockhandlare av stort intresse. Har verksamhetsutövaren inom ramen för sitt granskningsarbete fått exempelvis ett avtal, en faktura eller en avräkningsnota från den rapporterade kunden är dessa dokument viktiga att ta del av.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Varuhandeln är en lättillgänglig sektor, som de flesta hotaktörer har tillgång till. Köp av varor med bestående värde som motorfordon, båtar, guld och klockor kan göras med till exempel kontanta brottsvinster. På så sätt kan en hotaktör omsätta sina illegalt förvärvade pengar i kapitalvaror som i sin tur kan säljas eller pantsättas i nästa led. Därför bedöms omfattningen av penningtvätt via sektorn vara stor.

Förmåga hos hotaktören

Det krävs ingen särskild kunskap hos hotaktörer för att kunna tvätta pengar i sektorn. I vissa större penningtvättsupplägg kan hotaktören behöva tillgång till målvakter som köper och säljer varorna. Penningtvätt inom sektorn kan ske antingen då verksamhetsutövaren är omedveten om att det rör sig om penningtvätt, är medveten men ser mellan fingrarna eller är direkt delaktig och agerar som PML-aktör.

Anonymitet

I de fall en verksamhetsutövare åsidosätter kontroll av kundens identitet och kontroll av medlens ursprung så kan en hotaktör genomföra en kontant transaktion anonymt. Därmed försämrar transaktionens spårbarhet. Det går således att använda sektorn för att tvätta pengar utan större risk för upptäckt i vissa fall. En hotaktör kan även använda sig av målvakter och på så sätt vara anonym.

Sammanfattande bedömning

Varuhandeln är en lättillgänglig sektor med möjlighet att handla med kontanter. Detta innebär att transaktioner kan ske väldigt snabbt samtidigt som anonymiteten kan vara hög. PML-aktörer förekommer i sektorn.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara högt.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Under 2024 mottog Finanspolisen 69 misstankerapporter från sektorn yrkesmässig handel med varor, vilket är en minskning från 2020 då 122 rapporter inkom. Varuhandlare ska i enlighet med penningtvättslagen genomföra riskbedömningar av sina produkter och kunder, och vidta kundkännedomsgärder, när affärsförbindelser etableras med kunder där transaktioner med kontanter uppgår till motsvarande 5 000 euro eller mer. Därtill måste åtgärder alltid vidtas när det finns misstankar om penningtvätt, oavsett transaktionens storlek eller om den genomförs med kontanter eller ej. Möjlighet att upptäcka penningtvätt i sektorn begränsas av att transaktioner delvis sker med kontanter, vilket försvårar möjligheten att visa att pengarna kan härledas till eventuella förbrott. Ytterligare en sårbarhet är att sektorn består av en rad olika inriktningar spridda över en stor geografisk yta.

Allt fler handlare med exklusiva varor uppger att de inte längre tar emot kontanter. Förekomst av kontanter hos sådana handlare bör ses som en indikation på penningtvätt och en möjlighet att upptäcka PML-aktörer.

Regelefterlevnad

Medvetenheten om risker liksom kunskap om penningtvättslagen bedöms vara låg i sektorn. Allvarliga brister i regelefterlevnad har uppmärksammats vid länsstyrelsernas tillsyn av sektorn. Flera verksamhetsutövare gör inte någon allmän riskbedömning alls och har inte beaktat alla risker som ska bedömas. Verksamhetsutövarna är således generellt sett inte införstådda med lagstiftningens krav på skyldighet att bedöma den egna verksamheten. De har heller inte förståelse för hur den egna verksamheten kan utnyttjas för penningtvätt.

Om en varuhandlare rapporterar misstänkt penningtvätt kan köpet nekas, vilket kan innebära en förlorad intäkt för ägaren av verksamheten eller till säljaren som har en provisionsbaserad lön. Detta kan i sin tur minska incitamenten att vilja rapportera misstänkt penningtvätt. Därtill sker köp och transaktioner i de flesta fall genom ett fysiskt möte med kunden, vilket betyder att hotsituationer kan uppstå som gör det svårare att neka köpet eller misstankerapportera kunden till Finanspolisen.

Sammanfattande bedömning

I de fall kontanter används inom sektorn kan transaktionernas spårbarhet vara begränsad. Det finns även risk för att hotfulla situationer uppstår i samband med köp, då varuhandeln ofta sker fysiskt i butik och verksamheterna kan vara små med endast en eller ett fåtal anställda. Detta kan innebära att verksamhetsutövare av rädsla inte vidtar de kundkännedomsgärder som är nödvändiga för att minska risken för penningtvätt. Exklusiva varor är ofta omsättningsbara både i den legala och kriminella ekonomin, vilket ställer höga krav på verksamhetsutövarnas tillämpning av penningtvättslagen. Generellt bedöms dock verksamhetsutövarna inom sektorn inte vara införstådda med penningtvättslagen och riskerna för penningtvätt, vilket är en påtaglig sårbarhet.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara hög.

Riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt av finansiering av terrorism

Ett tillvägagångssätt är att varor används i stället för pengar som ett led i transaktionskedjan i syfte att finansiera terrorism; dels med anledning av att den svenska kronan sjunkit i värde, dels för att öka anonymiteten och undvika kontroller. Lyxvaror såsom kläder, väskor, klockor, smycken och ädelmetaller köps in och förs ut ur Sverige genom att personer iklär sig dessa och sedan lämnar landet. Väl i utlandet säljs produkterna, varpå pengarna som erhålls vid försäljningen används för finansiering av terrorism.

Hot – finansiering av terrorism

Omfattning

Varuhandeln är en lättillgänglig sektor, men tillvägagångssättet för att i slutändan finansiera terrorism bedöms mer omständligt än de tillvägagångssätt som beskrivs för andra sektorer. Bedömningen är dock att sektorn i viss mån utnyttjas för finansiering av terrorism.

Förmåga hos hotaktören

Beträffande förmåga hos hotaktören när det kommer till finansiering av terrorism görs ingen annan bedömning än den som gäller för penningtvätt. Se ovan.

Anonymitet

Vid inköpen och utforslingen av varor kan målvakter användas för att öka anonymiteten. Vid inköp hos varuhandlarna är det också möjligt att köpa varor till ett värde precis under de gränsvärden som utlöser djupare kontroller. Vissa varuhandlare accepterar även betalning med kontanter. Dessa omständigheter innebär att möjligheterna till anonymitet inom sektorn är god.

Sårbarhet – finansiering av terrorism

Möjlighet att upptäcka finansiering av terrorism

Samma faktiska omständigheter som beskrivs under avsnittet för penningtvätt gäller även för finansiering av terrorism kopplat till varuhandeln. Vidare bedöms det svårt att avgöra om syftet med ett inköp är att föra varan ut ur landet för vidare försäljning och i slutändan för att finansiera terrorism.

Regelefterlevnad

Beträffande regelefterlevnad när det kommer till finansiering av terrorism görs ingen annan bedömning än den som gäller för penningtvätt. Se ovan.

7.17 Pantbank

Sammantagen sektorsrisk:



Pantbanker är en näringsverksamhet som lämnar krediter åt konsumenter mot en panträtt som huvudsakligen är i lösöre¹⁰⁴.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Bestämmelser om pantbanker finns i pantbankslagen (1995:100). Lagen innehåller krav på aktiebolagsform för pantbanksverksamhet. Om ett utländskt företag inte vill bilda ett svenskt dotterbolag, utan vara verksamt som utländsk juridisk person, krävs att verksamheten drivs som filial enligt lagen (1992:160) om utländska filialer.¹⁰⁵ Tillstånd får endast ges till utländska företag om de bedriver pantbanksverksamhet och står under tillsyn av en behörig myndighet i det land där företaget har sitt säte.¹⁰⁶

För att få driva pantbanksverksamhet krävs tillstånd av länsstyrelserna.¹⁰⁷ Det krävs också tillstånd för direkt eller indirekt förvärv av aktier i en pantbank som medför att innehavet utgör ett kvalificerat innehav.¹⁰⁸ Innan en pantbank öppnar ett nytt kontor ska detta anmälas till länsstyrelserna. Länsstyrelserna ansvarar också för tillsynen av pantbankerna.¹⁰⁹ Eftersom pantbanksverksamhet kräver tillstånd behöver pantbanksföretagen inte vara registrerade i Bolagsverkets register mot penningtvätt.

Pantbanksverksamhet ska bedrivas så att allmänhetens förtroende för verksamheten upprätthålls och i övrigt så att verksamheten kan anses sund. Det är förbjudet att förena verksamheten med annan verksamhet, med undantag för försäljning av förfallna panter¹¹⁰ som har återköpts av pantbanken. Sådana panter får pantbanken sälja vidare över disk.¹¹¹ Det finns inte något hinder för en pantbank att helt eller delvis äga andra företag som bedriver annan verksamhet än pantbanksverksamhet, så länge en sådan sidoverksamhet inte kan anses medföra påtagliga negativa effekter från konsumentskyddssynpunkt.¹¹²

Nyckeltal

Antal företag	18
Omsättning totalt	728 mnkr

I Sverige finns det omkring 65 fysiska pantbankskontor. Marknaden domineras av två större aktörer i Sverige. Dessa två står för cirka två tredjedelar av den totala omsättningen i sektorn och för drygt hälften av alla kontor.

¹⁰⁴ Legaldefinitionen av pantbanksverksamhet utesluter inte den traditionella möjligheten att även belåna värdepapper i pantbanken. Omkring 5 procent av pantbankernas lånestock avser sådan belåning. Det ger dock inte någon möjlighet för pantbankerna att vidga sitt affärsområde i de vanliga kreditmarknadsbolagens område, se prop. 1994/95:178 s. 27; 1 kap. 2 § 1 st. p. 17, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

¹⁰⁵ 3 § 2 stycket pantbankslagen.

¹⁰⁶ 4 § 2 stycket pantbankslagen.

¹⁰⁷ 3 § 1 stycket pantbankslagen.

¹⁰⁸ 23 § 1 stycket pantbankslagen.

¹⁰⁹ 24 § pantbankslagen.

¹¹⁰ En förfallen pant är ett föremål som en kund lämnat in till pantbanken som säkerhet för ett lån men där kunden inte har betalat tillbaka lånet i tid. När den så kallade lånetiden har gått ut och kunden inte betalat tillbaka och hämtat sitt föremål så anses panten vara förfallen. Pantbanken får då sälja föremålet för att få tillbaka pengarna.

¹¹¹ 6 § och 20 § pantbankslagen.

¹¹² Prop. 1994/95:178 s. 27, 42f.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt

Pantbanker kan nyttjas i penningtvättssyfte utan att pantbanken har kännedom om det. Penningtvätt kan även ske genom att pantbanken är medveten men bortser från det, eller aktivt deltar som möjliggörare, exempelvis som PML-aktör.

Värdesaker från bedrägerier och stölder säljs

Kriminella aktörer som tillskansat sig till exempel smycken, ädelmetaller, ädelstenar och klockor genom brottsliga aktiviteter, exempelvis åldringsbedrägerier eller stölder, kan omvandla föremålen till pengar genom att pantsätta dem. Den som pantsätter ett föremål får en viss summa pengar utbetald, som baseras på den värdering som gjorts av det pantsatta föremålet. Dessutom får kunden en pantsedel som sedan kan användas för att ge sken av att pengarna är legala.

Kriminella aktörer handlar för brottsvinster

Kriminella aktörer kan använda kontanta brottsvinster för att köpa pantsatta varor där lånet förfallit, såsom klockor, smycken och ädelstenar.

Föremål byter ägare, pantsätts och köps tillbaka för att säljas igen

Ett modus kan liknas vid en snurra som inleds med att hotaktören köper varor, exempelvis exklusiva klockor, på en pantbank eller ett auktionshus genom kontanta brottsvinster och får ett pantkvitto. Föremålet pantsätts sedan på olika pantbanker, och till synes legala medel sätts in på bankkonton och aktören får ett pantkvitto. Därefter används ytterligare kontanta brottsvinster för att köpa tillbaka föremålen. Föremålet kan sedan åter säljas på auktionshus eller andra pantbanker, varpå medlen från försäljningarna sätts in på nya konton. Genom att upplägget upprepas och eftersom det handlar om ett flertal föremål tvättas sammantaget stora belopp.

Dokumentationen i form av pantkvitton och pantsedlar samt förpackningar är viktiga för hotaktören då de kan användas i senare hantering för att ge sken av en legitim affär.

Bulvaner används för pantsättning och köp

Personer med eller utan kriminell bakgrund kan användas som bulvaner för att pantsätta eller köpa varor för att på så sätt komma under beloppsgränserna för kundkännedomåtgärder och därmed undvika spårbarhet.

Möjliggörare

Underrättelser pekar på att vissa pantbanker aktivt möjliggör penningtvätt, mot ersättning.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Sektorn bedöms vara relativt lättillgänglig för hotaktörer. Även om antalet pantbanker är begränsat och de enskilda lånebeloppen generellt sett låga, kan höga belopp tvättas när frekvensen är hög. Underrättelser bekräftar att pantbanker ofta utnyttjas inom vissa penningtvättsupplägg där till exempel guld, smycken och exklusiva varor är värdebärare i upplägget. Det finns även en internationell efterfrågan på vissa av pantbankens varor, såsom guld och diamanter.

Hur snabbt en transaktion kan ske i sektorn beror bland annat på varans värdering och storleken på lånet. Att köpa en pantsatt vara går relativt fort.

Förmåga hos hotaktören

Det krävs ingen särskild kunskap för att pantsätta en vara eller köpa en pantsatt vara. Genom frekventa köp och försäljningar kan sammantaget stora belopp tvättas. Pantbanker kan nyttjas för penningtvätt utan pantbankernas kännedom, eller genom att pantbanken är medveten men bortser från det. I vissa fall kan pantbanken aktivt möjliggöra penningtvätten, som PML-aktör.

Anonymitet

Det är svårt för hotaktören att vara anonym vid penningtvätt. Det förekommer dock att bulvaner används i syfte att minska spårbarheten.

Sammanfattande bedömning

Nyttjande av pantbanker är relativt vanligt förekommande inom vissa penningtvättsupplägg där till exempel guld, smycken och exklusiva varor är värdebärare. Sådana varor är även efterfrågade internationellt. Genom upprepade köp och försäljningar blir de sammantagna volymerna stora, och användandet av bulvaner begränsar spårbarheten. I vissa fall bedöms det som troligt att pantbanker aktivt möjliggör penningtvätten, som PML-aktörer.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara högt.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Olika pantbanker har olika system för kundkännedom, och riskmedvetenheten och kunskapsnivån varierar inom sektorn.

Regelefterlevnad

Vid länsstyrelsernas tillsyn har brister uppmärksamats i regelefterlevnaden.

Antalet misstankerapporter till Finanspolisen från pantbanker är få. År 2020 inkom 12 rapporter och 2024 inkom 37 rapporter. Den låga rapporteringsgraden kan tyda på att verksamhetsutövarna inte känner till att de har skyldighet att rapportera misstänkt penningtvätt, eller att de aktivt avstår från att rapportera. De generellt låga lånebeloppen i sektorn kan möjligen vara en anledning, om pantbanken inte ser någon risk för storskalig penningtvätt. Dock ska beloppens storlek inte påverka huruvida rapportering sker eller inte. Ett skäl till den begränsade rapporteringen kan vara att verksamhetsutövarna är vana att rapportera till Polismyndighetens godsspan.

Penningtvätt har upptäckts när misstankerapporter inkommit till Finanspolisen från banker, om transaktioner som pantbanken gjort åt sina kunder. Det har handlat om ett stort antal misstankerapporter om transaktioner som skett på pantbanker, pantbanker som i sin tur inte gjort en enda rapportering till Finanspolisen. Detta indikerar att pantbankerna i fråga antingen har svårt att själva upptäcka beteendet eller att de brister i sin hantering av penningtvättsregelverket. Oavsett vad det beror på utgör det en sårbarhet i sektorn.

Sammanfattande bedömning

Skyddssystem ska finnas i sektorn, i syfte att upptäcka penningtvätt, men skyddssystemen efterlevs inte. Denna påtagliga sårbarhet i sektorn utnyttjas av kriminella aktörer som söker nya vägar för penningtvätt, inte minst när bankernas monitoreringssystem stärks.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande.

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns det i Sverige inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism. Någon internationell utblick har inte gjorts. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts. Sektorn bedöms dock ligga i riskzonen för att bli ytterligare ett verktyg för finansiering av terrorism. Det finns risk för att främst unga med liten ekonomi börjar vända sig till pantbanker för att snabbt kunna få in pengar och sedan skicka dessa vidare till terrororganisationer, alternativt använda dem för att själva resa utomlands i syfte att ansluta sig till en terrororganisation.

7.18 Auktoriserad eller godkänd revisor eller registrerat revisionsbolag

Sammantagen sektorsrisk:



Sektorn innefattar verksamhet som auktoriserad eller godkänd revisor eller registrerat revisionsbolag.¹¹³ Den omfattar tjänster som till exempel revision, andra bestyrkandeuppdrag, revisorsyttranden och revisionsnära rådgivning.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

I aktiebolag får endast den som är auktoriserad eller godkänd revisor vara revisor. För börsnoterade företag, verksamheter som är stora med hänsyn till omsättning, balansomslutning eller antal anställda, samt för många finansiella företag gäller att minst en av revisorerna ska vara auktoriserad.

Handelsbolag och aktiebolag som utövar revisionsverksamhet får under vissa förutsättningar registreras som revisionsbolag. Detta medför bland annat att själva bolaget – till skillnad från ett icke registrerat revisionsföretag – kan väljas som revisor. En godkänd eller auktoriserad revisor ska dock alltid utses som huvudansvarig revisor för varje revisionsuppdrag. Den huvudansvariga revisorn ska underteckna revisionsberättelser och andra utlåtanden.

Bestämmelserna om auktoriserade och godkända revisorer och registrerade revisionsbolag finns i revisorslagen (2001:883). Sedan 2013 kan man endast få titeln auktoriserad revisor, men revisorer som blev godkända innan dess kan fortsätta verka som godkända revisorer. Nedan kommer auktoriserade och godkända revisorer gemensamt benämnas revisorer.

Granskningsuppdrag

Revisorers granskningsuppdrag kan delas in i fyra kategorier:

- revision av historisk finansiell information
- översiktlig granskning av historisk finansiell information
- andra bestyrkandeuppdrag (utöver revision och översiktlig granskning)
- granskning enligt särskild överenskommelse.

Bestyrkandeuppdrag

I de tre första kategorierna i punktlistan uttrycker revisorn en slutsats med en grad av säkerhet – antingen rimlig eller begränsad.

Revision är det vanligaste bestyrkandeuppdraget och regleras främst genom lag.¹¹⁴ Vid revision ska revisorns granskningsuppgift bestå av räkenskapsrevision och förvaltningsrevision och vara så ingående som god revisorssed kräver.¹¹⁵ Genom granskningen ska revisorn uppnå en rimlig säkerhet om att de finansiella rapporterna i sin helhet inte innehåller väsentliga felaktigheter. Det behövs för att revisorn ska kunna uttala sig om att dessa – i alla väsentliga hänseenden – har upprättats enligt gällande regler.¹¹⁶ Vid en revision granskas alltså inte varje enskild transaktion, utan ett urval görs och arbetet inriktas på områden där det föreligger stor risk för felaktigheter och där eventuella fel skulle vara väsentliga för de

¹¹³ 1 kap. 2 § 1 st. p. 18, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

¹¹⁴ Exempelvis revisionslagen (1999:1079), aktiebolagslagen (2005:551), lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar och stiftelselagen (1994:1220).

¹¹⁵ 5 § revisionslagen. Motsvarande gäller även enligt 9 kap. 3 § aktiebolagslagen, 8 kap. 3 § lagen om ekonomiska föreningar och 4 kap. 9 § stiftelselagen.

¹¹⁶ ISA 200 Den oberoende revisorns övergripande mål samt utförandet av en revision enligt ISA. Internationella revisionsstandards (ISA) är framtagna av The International Auditing and Assurance Standards board (IAASB).

finansiella rapporterna. Även om rimlig säkerhet är en hög grad av säkerhet är det ingen garanti för att en revisor alltid kommer att upptäcka en väsentlig felaktighet om en sådan finns. Det är möjligt att ett företag kan vara inblandat i oetiska eller olagliga aktiviteter trots att det är föremål för revision.

Vid en översiktlig granskning av historisk finansiell information genomför revisorn en mindre ingående granskning och uttalar sig med begränsad säkerhet. För andra bestyrkandeuppdrag, såsom lagstadgade granskningsuppdrag (till exempel vid apportemissioner, kontrollbalansräkning eller utdelning på extra bolagsstämma), kan graden av säkerhet variera beroende på omständigheterna.¹¹⁷ Inte heller för dessa kategorier av bestyrkandeuppdrag är alltså revisorns granskning en garanti för att företaget är hederligt eller fritt från oegentligheter.

Granskning enligt särskild överenskommelse

Granskning enligt särskild överenskommelse är den vanligaste typen av granskningsuppdrag i samband med stöd- eller bidragsgivning från myndigheter och organisationer. Vid granskning enligt särskild överenskommelse innehåller rapporteringen ingen slutsats, utan revisorn redogör endast för sina iakttagelser. Omfattningen och inriktningen på granskning överenskomms mellan revisorn och uppdragsgivaren.¹¹⁸ Revisorn granskar således enbart det som faller inom ramen för uppdraget, inte verksamheten i sin helhet. Denna kategori av granskningar, som oftast baseras på urval och dokumentation som tillhandahålls av bolaget, kan inte heller avslöja dolda problem eller oegentligheter.

Revisionsnära rådgivning

Revisorer erbjuder ofta även rådgivning inom områden som har ett naturligt samband med revisionsverksamheten som till exempel ekonomistyrning, bokföring och beskattning. Denna typ av konsultation brukar kallas revisionsnära rådgivning.

Nyckeltal	
Antal auktoriserade revisorer	2 772
Antal godkända revisorer	194
Antal registrerade revisionsbolag	244
Totalt antal antal auktoriserade och godkända revisorer	2 966

Källa: Revisorsinspektionens revisorsregister, 2025-01-02.

Revisorskårens storlek har minskat under de senaste två decennierna men sedan 2020 har minskningstakten avtagit och planat ut. Eftersom möjligheten att bli godkänd revisor togs bort 2013, och det sedan dess endast är möjligt att bli auktoriserad revisor, kommer antalet godkända revisorer att fortsätta minska stadigt genom åldersavgångar.

Antalet registrerade revisionsbolag har ökat med närmare 40 procent sedan 2020, vilket beror på att allt fler revisionsbyråer förespråkar byråval (det vill säga val av ett registrerat revisionsbolag som utser en huvudansvarig revisor för uppdraget) i stället för personval (att en enskild fysisk person väljs) samt på att registrerade revisionsbolag även kan ha andra yrkeskategorier i sin ägar- och ledarkrets. De flesta revisionsföretag är dock inte registrerade revisionsbolag, trots att omkring 78 procent av alla kvalificerade revisorer har ett registrerat revisionsbolag som arbetsgivare. Ett registrerat revisionsbolag är direkt underkastat Revisorsinspektionens tillsyn, vilket inte ett icke-registrerat revisionsföretag är.

¹¹⁷ Exempelvis enligt 2 kap. 19 §, 13 kap. 42 §, 15 kap. 44 §, 18 kap. 6 §, 23 kap. 25 § och 25 kap. 15 § aktiebolagslagen. Dessa uppdrag utförs enligt den svenska standarden RevR 9 Revisorns övriga yttranden enligt aktiebolagslagen och aktiebolagsförordningen.

¹¹⁸ Granskningen utförs enligt den internationella standarden ISRS 4400 Uppdrag att utföra granskning enligt särskild överenskommelse.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt

Revisorernas tjänster kan utnyttjas som kvalitetsstämpel för finansiella rapporter för verksamheter som använts som led i penningtvättsupplägg.

Revisionstjänster kan användas för att legitimera illegala transaktioner eller för att få falska underlag och fakturor att framstå som korrekta. Revisorn kan vara omedveten om att detta sker, se mellan fingrarna – exempelvis ignorera utbetalningar med otydligt affärsmässigt syfte och inbetalningar från oklara källor – eller aktivt delta som möjliggörare, exempelvis som PML-aktör.

Företag som brottsverktyg

Företag utgör ett brottsverktyg av betydelse för mer komplex penningtvätt. Företag används också för att generera brottvinster, exempelvis via bedrägerier och falska fakturor, för att avlöna svart arbetskraft eller finansiera illegal verksamhet.

Revisorer har ofta uppdrag som omfattar ett stort antal bolag och koncerner vilket bidrar till deras funktion och kapacitet som potentiella möjliggörare och PML-aktörer. De kan alltså medvetet eller omedvetet legitimera verksamheten för flera bolag inom samma brottsupplägg. I och med att de också besitter en eftertraktad ekonomisk expertis kan de även tillhandahålla andra tjänster än de som är direkt kopplade till revisorsuppdraget, exempelvis att sätta upp bolag eller ge råd om bolagsstrukturer.

Brott som innefattar skiktningar mellan flera olika konton, ofta över flera jurisdiktioner eller som innefattar falska fakturor mellan bolag som ingår i ett och samma brottsupplägg, kan vara svåra att upptäcka för såväl revisorer som utomstående eller myndigheter eftersom de sker inom etablerade företagsstrukturer. Den illegala verksamheten blandas dessutom ofta med legitima transaktioner och aktiviteter, vilket också försvårar upptäckt. Det är även vanligt att företagen endast används en kortare tid och sedan försätts i konkurs varefter huvudaktören startar ett nytt företag. Även detta gör det svårare att uppmärksamma oegentligheterna eftersom historik, samband och kopplingar mellan aktörer och transaktioner kan döljas. Upprepande konkurser bör ses som en riskindikator.

Möjliggörare och professionella penningtvättare bistår kriminella nätverk

Underrättelser styrker att revisorer förekommer som PML-aktörer som bistår kriminella nätverk i penningtvättsupplägg. En revisor kan felaktigt tillstyrka ett företags årsredovisning och därigenom dölja penningtvättstransaktioner, eller vid utfärdandet av yttranden godta övervärderingar av företagets tillgångar. Revisorer kan även bistå med råd och dåd för att underlätta penningtvätt och annan ekonomisk brottslighet. Ersättningen för revisorns tjänster av detta slag kan i vissa fall vara uppdraget i sig, eventuell överdebitering eller dolda ägarandelar i företag. Det förekommer även att revisorer har kontofullmakter. Utöver att sådana fullmakter möjliggör för revisorn att utföra rena penningtvättstransaktioner så strider det mot revisorernas regelverk och god revisorssed.¹¹⁹

Underrättelser styrker att revisorer samverkar med bokförare eller deklarationsombud i brottsupplägg. Revisionen kan då anpassas så att illegala aktiviteter döljs, exempelvis genom val av vilka granskningsåtgärder eller stickprov som genomförs. En indikation på att det kan röra sig om PML-aktörer är om revisorerna låter uppdrag cirkulera mellan sig, vilket är avvikande.

Nedan presenteras ett fiktivt exempel på en revisor som är PML-aktör och har kopplingar till kriminella nätverk.

Revisorn har flera revisionsuppdrag som kan kopplas till grovt kriminella individer och olika kriminella nätverk. Han bistår dessa aktörer vid penningtvätt och annan ekonomisk brottslighet genom att exempelvis intyga osanna uppgifter som sedan läggs till grund för beviljande av statligt stöd eller olika typer av verksamhetsanknutna tillstånd. Han har också kontakter inom bankväsendet genom vilka bolagen kan få lån beviljade på bedrägliga grunder. Revisorn godtar i revisionen även såväl övervärderingar av olika tillgångsposter som icke-affärsmässiga transaktioner med närstående och ser till att det upprättas till synes legitima verifikationer och underlag för dessa aktiviteter.

¹¹⁹ Se 21 a § revisorslagen (2001:883) om opartiskhet och självständighet samt till exempel 9 kap. 17 § 4 aktiebolagslagen (2005:551) om jäv.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Eftersom behovet av revisionstjänster finns inom alla branscher och eftersom företag är ett vanligt verktyg i storskalig och systematisk penningtvätt, finns en påtaglig risk att penningtvättstransaktioner passerar sektorn. Antalet misstankerapporter som inkommer till Finanspolisen från revisionsbranschen är få men har ökat, från 8 rapporter 2020 till 84 rapporter 2024.¹²⁰ Ökningen kan tyda på en större medvetenhet i branschen eller en ökad benägenhet att misstankerapportera.

Förmåga hos hotaktören

Den utbredda användningen av företag i kriminella miljöer, den stora variationen i modus och de väl spridda branscherna bland företag som används, visar att det finns en bred förmåga hos hotaktören. Det krävs dock generellt en relativt god förståelse för ekonomi, redovisning och revisionsmetodik för att kunna utnyttja sektorn som ett led i penningtvättsupplägg.

Som nämnts ovan styrker underrättelser att revisorer även förekommer som PML-aktörer som bistår kriminella nätverk. Revisorn har i dessa fall varit pådrivande i brottsligheten, exempelvis genom att sälja brottsupplägg och bolag, som är väl lämpade för penningtvätt, till kriminella aktörer. En revisor kan även själv nyttja uppläggen och bolagen. I och med deras goda kunskaper inom redovisning och ekonomi har revisorer som själva är hotaktörer en hög förmåga.

Anonymitet

Komplexa storskaliga penningtvättsupplägg, där till exempel osanna individuppgifter, utnyttjade identiteter eller målvakter används, kan medföra att revisorer har svårt att identifiera verkliga huvudmän. Sådana svårigheter föreligger även när det förekommer utländska ägare och styrelsemedlemmar. Därmed finns möjlighet för aktörer att vara anonyma, även om det förutsätter en viss kapacitet hos aktören.

Sammanfattande bedömning

Rapporteringen till Finanspolisen från revisionsbranschen har ökat över tid. Företag används ofta i penningtvättsupplägg. Underrättelser styrker att revisorer förekommer som PML-aktörer, som bistår kriminella nätverk. Behovet av revisorer som, omedvetet eller medvetet, ger råd så att företag kan användas för penningtvätt, eller sköter om företagsfasaden, bedöms inte minska framöver. Hotet för penningtvätt i sektorn bedöms vara betydande, och adekvat riskbedömning och kundkännedom är avgörande för att inte utnyttjas i penningtvättsupplägg.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara betydande.

Sårbarhet

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Ett revisionsuppdrag handlar om att granska företags finansiella rapportering och förvaltning. Detta kräver att revisorn har god kännedom om den enskilda kundens verksamhet, ledning och organisation. Revisorer har inte kundkännedomskrav på sina kunders kunder, men för att förstå kundens verksamhet och riskbedöma den så behöver revisorn normalt bilda sig en uppfattning av motparterna.

Sektorn präglas ofta av långa kundrelationer vilket ger stora möjligheter att upptäcka avvikande beteenden eller aktiviteter. En central del av revisionen är även just att bedöma risker för oegentligheter kopplade till den finansiella rapporteringen.

Regelefterlevnad

Sektorn är heterogen med både små och stora revisionsverksamheter, och förståelsen för och efterlevnaden av penningtvättsregelverket varierar.

Under 2023 och 2024 genomförde Revisorsinspektionen ett riskbaserat tillsynsprojekt som var särskilt inriktat på revisionsföretagens och revisorernas åtgärder enligt penningtvättslagen. I 61 procent av ärendena inom ramen för projektet hade revisionsföretaget eller revisorn åsidosatt sina skyldigheter i detta

¹²⁰ Avser sektorn godkänd eller auktoriserad revisor eller registrerat revisionsbolag.

avseende.¹²¹ I myndighetens ordinarie riskbaserade tillsyn upphävdes under samma period en revisors godkännande efter att revisorn, bland annat, på ett mycket allvarligt sätt åsidosatt flertalet av de grundläggande skyldigheter som penningtvättsregelverket kräver av en verksamhetsutövare. Vidare upphävdes en annan revisors auktorisation till följd av ett stort antal brister i revisionsarbetet och i efterlevnaden av skyldigheterna enligt penningtvättslagen. Vid valet av disciplinär åtgärd beaktades i det ärendet även att revisorn två gånger tidigare varnats för att bland annat ha brustit i sin professionella skepticism samt flera gånger tillstyrkt fastställandet av balans- och resultaträkningar utan att ha grund för det.

Enligt penningtvättslagen måste verksamhetsutövare utan dröjsmål rapportera misstankar om penningtvätt och finansiering av terrorism till Finanspolisen och, efter förfrågan från Finanspolisen, tillhandahålla uppgifter. Rapporteringen hanteras genom it-systemet goAML, där Finanspolisen också löpande distribuerar aktuell information om olika modus och varningssignaler. Finanspolisen ser en ökning av antalet revisorer som registrerat sig som rapporteringspliktiga i goAML.

Som framgår ovan är dock antalet rapporter, trots en ökning de senaste åren, alltjämt få. Eftersom sektorn till stor del präglas av långvariga kundrelationer och revisorns uttalanden ska vara väl underbyggda, kan det finnas en obenägenhet att rapportera misstänkt penningtvätt om misstankegraden är låg. Sådan underrapportering till Finanspolisen utgör en sårbarhet. Det finns behov av kunskapshöjning om under vilka förutsättningar misstankeappartering ska ske.

Trots bekräftad förekomst av brottslig aktivitet i företag över lång tid saknas i många fall information om tillräckligt konkreta omständigheter om revisorns handlande för att kunna initiera straffrättsliga eller administrativa åtgärder. I rättsfall har exempelvis åtal väckts mot andra aktörer än revisorn, trots att det funnits tydliga tecken på att revisorn bidragit i brottsupplägget.

Sammanfattande bedömning

Trots den utbredda användningen av företag i penningtvättssyfte är det få revisorer som rapporterar misstankar till Finanspolisen. I revisorernas uppdrag ligger inte att aktivt leta efter brott, men de kan upptäcka misstänkt penningtvätt genom sitt granskningsarbete. Företaget som granskas står däremot ofta bara för en del i en kedja av penningtvättsåtgärder, och utan helhetsbild är det svårt att identifiera oegentligheterna i det enskilda företaget. Det är också vanligt att penningtvätten utgör små poster i förhållande till en i övrigt legitim verksamhet. Sammantaget innebär detta att revisorers möjligheter att upptäcka penningtvätt är begränsade, i synnerhet om till exempel en möjliggörare på en redovisningsbyrå bistått i att dölja de brottsliga aktiviteterna.

På grund av svårigheterna ovan finns sannolikt ett förväntansgap där omgivningen tror att förutsättningarna för sektorn att upptäcka penningtvätt är bättre än de faktiskt är, något som i sig utgör en sårbarhet för samhällets försvar mot penningtvätt. Tillsynsmyndigheten kan dessutom ha svårt att upptäcka PML-aktörer i sektorn.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande.

Risk – finansiering av terrorism

Revisorernas tjänster kan utnyttjas som kvalitetsstämpel för finansiella rapporter för verksamheter som använts som led i upplägg för att finansiera terrorism. En potentiell risk är att osanna fakturor kan användas för finansiering av terrorism.

Det krävs dock relativt god förståelse för ekonomi, redovisning och revisionsmetodik för att kunna utnyttja sektorn för att finansiera terrorism.

121 Revisorsinspektionens verksamhetsrapport 2022–2024. Dnr. 2025–0570.

7.19 Bokförings- och revisionstjänster

Sammantagen sektorsrisk:



Fysiska och juridiska personer som yrkesmässigt tillhandahåller bokförings- och revisionstjänster.¹²²

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Med bokföringstjänster avses bland annat att löpande bokföra affärshändelser, upprätta årsbokslut eller årsredovisning, upprätta skattedeklarationer och att vara deklaraationsombud. Med revisionstjänster avses i detta kapitel tjänster som utförs av andra än auktoriserade eller godkända revisorer (se vidare under avsnitt 7.18 Auktoriserad eller godkänd revisor eller registrerat revisionsbolag). Tjänsterna omfattar bland annat att tillhandahålla due dilligence vid företagsöverlåtelser, internrevision och ej lagstadgade granskningar av finansiella rapporter. Det senare inkluderar revision avseende vissa bostadsrättsföreningar.

Titlarna bokförings- och redovisningskonsult är inte skyddade. Detta gäller också för revisorer som inte är auktoriserade eller godkända. Det innebär att vem som helst får använda dessa titlar, oavsett utbildning, erfarenhet eller formell kompetens. För företag inom bokförings- och revisionsbranschen finns två ledande branschorganisationer. En bokförings- eller redovisningskonsult kan välja att bli auktoriserad av en eller båda branschorganisationerna och följa deras rekommendationer. Bokförings- och redovisningskonsulter har en unik inblick i sina kunders transaktioner och har möjlighet att upptäcka misstänkta transaktioner, såväl som misstänkt beteende hos kunden.

I Bolagsverkets register mot penningtvätt fanns den 31 december 2024 totalt 13 155 verksamhetsutövare som bedriver bokförings- och redovisningstjänster. Av dessa har 9 731 (74 procent) angett att de enbart bedriver den anmälningspliktiga verksamheten. Resterande 3 424 verksamhetsutövare i registret har angett att de även bedriver annan verksamhet som står under länsstyrelsernas tillsyn. Sådan verksamhet kan exempelvis även involvera skatterådgivning. Troligen finns det ett stort mörkertal av verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättslagen men som inte är anmälda till Bolagsverkets register mot penningtvätt.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt

En bokförings- och redovisningskonsult kan användas i penningtvättsupplägg, till exempel för att få falska underlag och fakturor att framstå som riktiga. Konsulten kan vara omedveten om att detta sker, medvetet bortse från det, eller aktivt delta som möjliggörare – exempelvis som PML-aktör. Tjänster från bokförings- och redovisningskonsulter betraktas som lättillgängliga och kan vara en viktig funktion för kriminella nätverk när sådan kunskap saknas inom nätverket.

¹²² 1 kap. 2 § 1 st. p. 19, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Otillräcklig kundkännedom underlättar brott

Otillräcklig kundkännedom eller bristande förståelse för kundens verksamhet kan leda till att bokförings- och redovisningskonsulten inte upptäcker transaktioner som borde väcka misstanke och rapporteras till Finanspolisen. Det kan handla om:

- att pengar från brottslig verksamhet bokförs som försäljning och plockas sedan ut som legala i form av lön och utdelning
- att pengar kommer in på företagskonto utan anledning, företagaren blir ombedd att betala tillbaka pengarna (inbetalaren skyller på felbetalning) men betalar till ett annat konto än det som pengarna kom ifrån
- att verksamhetsutövaren ser en större transaktion komma in på en kunds konto utan något underlag som visar varifrån pengarna kommer
- verksamhetsfrämmande utlandsbetalningar eller utlandsbetalningar som görs till länder med hög risk för penningtvätt
- osanna fakturor
- omvänd penningtvätt, där legala pengar görs svarta genom osanna fakturor som betalas till fakturamottagaren som sedan tar ut pengarna i kontanter för att till exempel avlöna svart arbetskraft.

Möjliggörare och professionella penningtvättare bistår kriminella nätverk

Företag är ett betydelsefullt brottsverktyg vid mer komplex penningtvätt. Personer som tillhandahåller bokförings- och revisionstjänster har ofta insyn i ett stort antal bolag och koncerner. Detta kan bidra till deras funktion och kapacitet som potentiella möjliggörare och PML-aktörer, eftersom de exempelvis kan anpassa bokföringen för flera bolag inom samma brottsupplägg, i syfte att dölja penningtvätten.

En bokförings- och redovisningskonsult som agerar PML-aktör kan på felaktiga grunder exempelvis ta fram löpande bokföring eller bokslut för ett företag, eller skapa dokument och underlag som ger ett trovärdigt intryck, exempelvis en övertygande årsredovisning. Osanna fakturor och förfalskade handlingar som ska verifiera en transaktion kan användas för att dölja penningtvättstransaktioner eller övervärdera företagets tillgångar, eller på andra sätt underlätta brottslighet för kriminella nätverk. Det finns även exempel på att bokförare eller deklarationsombud samverkar med revisorer i brottsupplägg. Genom information från bokföraren kan revisionen och granskningen av företaget styras, exempelvis i fråga om var stickprov görs.

Klientmedelskonton nyttjas

Redovisningsbyråer och neobanker som har bokföringstjänster kan erbjuda kunder klientmedelskonton. Vare sig företag eller deras företrädare behöver då stå som innehavare av konton, utan i stället har redovisningsbyrån klientmedelskonton. Det finns exempelvis neobanker som har bokföringstjänster och som erbjuder sina kunder klientmedelskonton hos andra banker.

Kombination av tjänster erbjuds

Vissa företag kombinerar olika tjänster och kan därigenom locka till sig riskfyllda kunder. Exempel på tjänster som kombineras är:

- neobank som erbjuder bokföringstjänster
- integrerade redovisnings- och betalningslösningar, exempelvis bokföringsbyrå med både factoring¹²³ och betaltjänster.

¹²³ Factoring är en finansiell tjänst där företag säljer eller belånar sina fakturor till ett finansbolag eller en bank.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Sektorn är den största av dem som står under länsstyrelsernas tillsyn. Då tillhandahållandet av bokförings- och revisionstjänster inte är något som kräver tillstånd eller auktorisation är spannet stort när det gäller vilka som bedriver bokförings- och revisionsföretag, och det finns risk att oseriösa aktörer bedriver verksamheten. Det är också vanligt att redovisningsbyråer har kunder inom branscher som är kända för att vara mer utsatta för ekonomisk brottslighet än andra, till exempel bygg- och restaurangbranschen.

Den nya förverkandelagstiftningen¹²⁴ som trädde i kraft 8 november 2024 ger de brottsbekämpande myndigheterna nya verktyg för att förverka kriminella aktörers tillgångar. Detta kan leda till modusförändringar. Förmågan för de kriminella aktörerna att kunna styrka en legal inkomst blir avgörande. Exempelvis kan omfattningen av förfalskade eller osanna intyg och dokument öka, liksom förfalskade signaturer och efterdateringar. Då detta är något som möjliggörande redovisnings- eller bokföringskon-sulter kan bistå med, kan sektorns tjänster komma att efterfrågas i allt större omfattning i penningtvätt-sammanhang.

Förmåga hos hotaktören

För att kunna utnyttja sektorn för penningtvätt krävs viss kunskap och kapacitet. I de fall där bokförings- och redovisningskonsulten verkar som en PML-aktör kan konsulten bidra med brottsupplägg och kunskap för att dölja brottslig verksamhet i kundföretagets redovisning. Detta kan göra brister i bokföringen svåra att upptäcka i efterhand, men även dölja penningtvättstransaktioner. PML-aktörer med kunskap om regler för redovisning- och bokföring har även möjlighet att snabbt agera på förändringar i lagstiftning, marknadsdynamik och brottsbekämpande åtgärder.

Anonymitet

Verksamhetsutövare i sektorn inhämtar vissa uppgifter om sina kunder när avtal ingås mellan verksamhetsutövaren och kunden. Enskilda transaktioner som genomförs går att spåra, vilket försvårar möjligheten att vara anonym. Även om de flesta verksamhetsutövare hävdar att de genomför kundkännedomsgåtgärder är det ett stort antal som inte gör det. Detta medför en ökad risk för att hotaktörer kan agera anonymt.

Sammantagen bedömning

Sammantaget bedöms hotet för penningtvätt i sektorn som högt eftersom bokförings- och revisions-tjänster kan utgöra ett viktigt led i penningtvättsupplägg. Bokförings- och redovisningskonsulter som är PML-aktörer kan dölja brottslig verksamhet i företagets redovisning – en betydelsefull funktion sett till den utbredda användningen av företag vid storskalig penningtvätt.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara högt.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka

Många stora företag förekommer i sektorn, men det är också vanligt med mindre byråer och enskilda firmor. Flera verksamhetsutövare har långvariga kundrelationer och kontakt med sina kunder på månadsbasis.

Samtidigt är riskmedvetenheten och kunskapen om penningtvättsregelverket låg i sektorn. Under 2024 mottog Finanspolisen 140 misstankerapporter från sektorn bokförings- och revisionstjänster. Det är en tydlig ökning jämfört med tidigare år (2020 inkom sex misstankerapporter) men det bedöms fortfarande vara förhållandevis få rapporter i förhållande till sektorns storlek.

Flera verksamhetsutövare känner inte till att de omfattas av penningtvättslagen, vilket indikerar att de saknar medvetenhet om de risker som finns i sektorn och om hur företaget kan utnyttjas i penningtvätts-upplägg. Ytterligare en sårbarhet är att sektorn består av en rad olika inriktningar spridda över en stor geografisk yta.

¹²⁴ Se 36 kap. brottsbalken (1962:700).

Regelefterlevnad

Länsstyrelserna identifierar brister i regelefterlevnad i majoriteten av tillsynsärendena.

I en enkät som gjordes i samband med den förra sektorsrapporten uppgav knapp hälften av alla verksamhetsutövare i sektorn att de har gjort en riskbedömning av sin verksamhet. Länsstyrelserna kan utifrån sin tillsyn konstatera att få verksamhetsutövare beaktat samtliga faktorer i sin riskbedömning och att de därmed inte uppfyller lagkraven.

Sammantagen bedömning

Sektorn präglas av låg medvetenhet om vilka risker för penningtvätt som finns och av begränsad kunskap kring penningtvättsregelverket. Det låga antalet misstankerapporter till Finanspolisen stärker den bilden. Det har också framkommit att många verksamhetsutövare inte vidtar tillräckliga eller fullständiga kundkännedomåtgärder, varför sårbarheten att utnyttjas för penningtvätt ökar. Vidare finns ett stort antal verksamhetsutövare som inte är anmälda till Bolagsverkets register mot penningtvätt och som därför har liten insikt om vilka skyldigheter de har enligt regelverket samt på vilket sätt de kan utnyttjas i penningtvättsupplägg.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande.

Risk – finansiering av terrorism

Det förekommer att bokförings- och revisionstjänster nyttjas som ett led i penningtvätt med slutmålet att finansiera terrorism. Mer eller mindre komplexa företagsstrukturer används för att ställa ut osanna fakturor och skapa falska underlag. Det som beskrivs i avsnittet om penningtvätt är således aktuellt även för finansiering av terrorism.

7.20 Skatterådgivare

Sammantagen sektorsrisk:



Sektorn omfattar fysiska och juridiska personer som yrkesmässigt erbjuder rådgivning om skatter och avgifter.¹²⁵

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Att erbjuda rådgivning om skatter och avgifter innebär till exempel att beräkna och redovisa skatter som berör företag, ägare, privatpersoner samt att analysera, tolka och ge råd om gällande skatteregler.

För skatterådgivare finns det en branschorganisation. Skatterådgivare kan välja att bli auktoriserade av denna branschorganisation vilket innebär att organisationens rekommendationer ska följas.

Skatterådgivare kan ha en unik inblick i kunders transaktioner och företagsupplägg och bör ha förmågan och tillfälle att upptäcka misstänkta transaktioner eller misstänkta ägarförhållanden. Skatterådgivare och andra som ger skatterelaterade råd som är gränsöverskridande ska rapportera sådana råd till Skatteverket i en kontrolluppgift i enlighet med lagen (2020:434) om rapporteringspliktiga arrangemang.

I Bolagsverkets register mot penningtvätt fanns 3 418 anmälda företag per den 31 december 2024. Av dessa har 74 (2 procent) angett att de enbart bedriver skatterådgivning. Resterande 3 344 verksamhetsutövare i registret har angett att de även bedriver annan verksamhet som står under länsstyrelsernas tillsyn.

Skatterådgivare är ingen skyddad titel och sannolikt finns därför ett stort mörkertal. Bedömningen av sektorn är även behäftad med en avgränsningsproblematik, eftersom det inte bara är skatterådgivare som erbjuder skatterådgivning. Rådgivningen förekommer som en tjänst som ingår tillsammans med andra tjänster och rådgivning kan även erbjudas av exempelvis oberoende jurister, revisorer, redovisningskonsulter eller advokater.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt

Skatterådgivare kan bli utnyttjade för att genomföra skatteupplägg där pengar från brottslig verksamhet förs in i det legala systemet. Penningtvätt inom sektorn kan ske då skatterådgivaren är omedveten om att det rör sig om penningtvätt, medvetet bortser från det eller är direkt delaktig och agerar som PML-aktör.

Skapande av komplexa företagsstrukturer

Skatterådgivare kan vara involverade i penningtvätt och skatteupplägg, men även bistå med skatteplanering. Skatterådgivare kan vara med och skapa komplexa företagsstrukturer som innehåller flera bolag med oklar verksamhet och även brevlådeföretag i skatteförmånliga länder. Det kan exempelvis vara flera liknande bolag med samma verksamhet vilket försvårar möjligheten att spåra pengarnas ursprung. Det kan vara stora koncerner med bredd på verksamhetsgrenar etcetera. Dessa kluster av bolag är svåra att utreda för myndigheter eftersom det kan röra sig om ett stort antal bolag, aktörer, målvakter samt konton hos olika banker och i olika länder och registreringar i lågskattejurisdiktioner, så kallade skatteparadis. Så kallade slussbolag¹²⁶ och dess bankkonton förekommer också (se vidare under avsnitt 7.1 Bank- och finansieringsrörelse).

¹²⁵ 1 kap. 2 § 1 st. p. 20, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

¹²⁶ Slussbolag kan även benämnas fakturaskrivande bolag. Slussbolagen kan ha flera användningsområden, exempelvis slussning av pengar via deras företagskonton, administrativ funktion som utställare av fakturor och intyg eller verksamhet med personaluthyrning.

Central roll i underground banking

Skatterådgivare används i underground banking (se vidare i kapitel 2), i brottsupplägg som involverar både penningtvätt och skatteundandragande parallellt.

Hot – penningtvätt

Omfattning

En skatterådgivare måste ha specialistkunskap om skattelagar, veta hur Skatteverkets kontroller fungerar och vilka länder det är strategiskt rätt att placera pengar i. Den typen av expertis är attraktiv för hotaktörer som har behov av att tvätta pengar i stor skala. Stora belopp kan tvättas genom komplexa gränsöverskridande upplägg som är svåra för myndigheter att utreda.

Förmåga hos hotaktören

Hotaktören som tvättar pengar med hjälp av sektorn är en fysisk eller juridisk person med kapital och vinster som ska undantas svensk beskattning helt eller delvis. Hotaktören kan behöva viss kunskap i ekonomi samt förmåga att upprätta osanna underlag av olika slag för att ge en skenbar förklaring till transaktioner som gjorts för att dölja skatteundandragande. Det förekommer att skatterådgivaren agerar som PML-aktör, i brottsupplägg som involverar både penningtvätt och skatteundandragande parallellt.

Anonymitet

Kundkännedomsgärder ska vidtas innan en affärsrelation etableras, men detta görs inte alltid. I dessa fall kan hotaktören verka anonymt genom juridiska personer med komplexa ägarstrukturer vilket försvårar för verksamhetsutövarna att identifiera den verkliga huvudmannen.

Sammanfattande bedömning

Med hjälp av skatterådgivare kan omfattande belopp tvättas genom komplexa gränsöverskridande upplägg som är svåra för myndigheter att utreda. Hotaktören är sannolikt en person med stort kapital. Personen har medel som behöver överföras genom skattetransaktioner till låg eller ingen beskattning alls. Skatterådgivare har specialistkompetens om skattelagar, vet hur Skatteverkets kontroller fungerar och vilka länder det är strategiskt rätt att placera pengar i. Komplexa ägarstrukturer kan ge anonymitet. Rådgivarens expertis är attraktiv för hotaktörer som har behov av att tvätta pengar i stor skala. Det finns skatterådgivare som är PML-aktörer och som medvetet bistår i brottsupplägg som involverar både penningtvätt och skatteundandragande.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara högt.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

I en enkät som gjordes i samband med den förra sektorsrapporten framkom att drygt hälften av verksamhetsutövarna hävdar att de vidtar kundkännedomsgärder i fråga om sina kunder. Att kundkännedom och kontroll av kundernas ekonomiska situation inte genomförs på alla kunder minskar möjligheten att upptäcka penningtvätt och ökar därmed risken för penningtvätt i sektorn.

Regelefterlevnad

Att en stor del av verksamhetsutövarna inte genomför några kundkännedomsgärder tyder på att de inte är tillräckligt införstådda med de krav som lagstiftningen ställer. Detta innebär en ökad sårbarhet att utnyttjas för penningtvätt. Det kan också leda till att verksamhetsutövarna inte rapporterar misstänkt penningtvätt till Finanspolisen, vilket speglas i det låga antalet misstänkerapporter från skatterådgivare. Under 2024 kom fyra misstänkerapporter till Finanspolisen, vilket är lika många rapporter som kom 2020. Vissa skatterådgivare känner sannolikt till rapporteringsplikten, men väljer avsiktligt att inte rapportera misstänkt penningtvätt.

Sammanfattande bedömning

Det finns en viss okunskap om vilka krav som lagen ställer. Detta kan öka risken för att verksamhetsutövarna blir utnyttjade för penningtvätt och att de inte rapporterar misstänkt penningtvätt. Endast en handfull misstankerapporter kommer årligen till Finanspolisen från skatterådgivare, vilket tyder på okunskap eller att de medvetet avstår från att rapportera. Eftersom skatterådgivare inte är en skyddad titel och eftersom det inte enbart är skatterådgivare som erbjuder skatterådgivning, påverkas möjligheten till adekvat tillsyn. Det blir dessutom svårare att rikta information till och höja medvetenhet och kunskapsnivå i sektorn.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande.

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns det i Sverige inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism. Någon internationell utblick har inte gjorts. Men det bör nämnas att en potentiell risk är att osanna fakturor kan användas för finansiering av terrorism.

7.21 Advokater och advokatbyråer

Sammantagen sektorsrisk:



Advokater och advokatbyråer omfattas av penningtvättslagens tillämpningsområde när de utför vissa tjänster.¹²⁷ Det handlar till exempel om när advokaten handlar i en klients namn vid finansiella transaktioner eller fastighetstransaktioner. Det kan också handla om planering eller genomförande av transaktioner för en klients räkning.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Advokatsamfundets tillsyn

Advokatsamfundet har en skyldighet att effektivt övervaka och vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de som omfattas av lagstiftningen också följer den. Tillsynen ska säkerställa att lagen efterlevs samt att advokater och advokatbyråer har den utbildning, administration och de rutiner som krävs. På advokatbyråer som omfattas av lagen ska till exempel rutiner finnas för kundkännedom, rapportering, bevarande av uppgifter och handlingar, internkontroll, riskbedömning, riskhantering och kommunikation.

År 2024 förstärkte Advokatsamfundet sin tillsyn enligt penningtvättslagen genom att inrätta en särskild tillsynsenhet som är organisatoriskt separerad från den övriga verksamheten. Granskningen av advokaters och advokatbyråers efterlevnad av penningtvätsregelverket har alltså avskilts från övrig proaktiv tillsyn och hanteras separat. I och med inrättandet av tillsynsenheten har omfattningen av advokater och advokatbyråer som blir föremål för penningtvättstillsynen ökat. Granskningarna utgår numera från ett ännu mer riskbaserat perspektiv, vilket innebär att tillsynen i högre grad inriktas på de områden och verksamheter där risken för penningtvätt bedöms vara som störst.

Advokatsamfundet har, till skillnad från tillsynsmyndigheter, ingen skyldighet att underrätta Finanspolisen om det vid en kontroll av en advokatbyrå, eller på annat sätt, har upptäckts omständigheter som kan antas ha samband med eller som kan utgöra penningtvätt.¹²⁸

Övervakande myndighet över Advokatsamfundets penningtvättstillsyn

Enligt EU:s sjätte penningtvättsdirektiv måste tillsyn som bedrivs av ett självreglerande organ framgent övervakas av en myndighet. En utredare fick i uppgift att lämna förslag på vilken myndighet som ska utses till övervakande myndighet över Advokatsamfundets penningtvättstillsyn. Utredningen med namnet 2022 års penningtvätsutredning¹²⁹ föreslår att Justitiekanslern ska utses till denna myndighet. Justitiekanslern ska kontrollera att Advokatsamfundet sköter sin penningtvättstillsyn och kan meddela instruktioner till samfundet om myndigheten upptäcker brister. Utredningen föreslår även att Justitiekanslern ska underrätta Finanspolisen om myndigheten när den utför sitt uppdrag upptäcker överträdelser som utgör brott. Den nya lagstiftningen ska träda i kraft inom tre år från direktivets ikraftträdande.

127 1 kap. 2 § 1 st. p. 21 och 4 § 1 st., lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

128 Enligt 4 kap. 4 § PTL ska tillsynsmyndigheter utan dröjsmål underrätta Polismyndigheten (Finanspolisen) om de vid inspektioner eller på annat sätt har upptäckt en omständighet som kan antas ha samband med eller utgöra penningtvätt eller finansiering av terrorism. Underrättelseskyldigheten omfattar dock enbart myndigheter och inte Advokatsamfundet såsom ett privaträttsligt tillsynsorgan.

129 Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism, SOU 2024:58.

Nyckeltal	
Antalet advokatbyråer	1 988
Svenska biträdande jurister vid advokatbyrå	2 656
Verksamma svenska advokater (exklusive 23 så kallade EU-advokater, som utövar advokatverksamhet i Sverige under sitt hemlands yrkestitel)	6 694

Källa: Advokatsamfundet

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt

Advokaters tjänster kan användas som led i penningtvättsupplägg. Advokaten kan vara omedveten om att detta sker, se mellan fingrarna, eller aktivt delta som möjliggörare, exempelvis som PML-aktör.

Fiktiva skäl till transaktioner

I vissa fall används fiktiva skäl för transaktioner för att dölja den egentliga bakgrunden till penningflöden. Till exempel är en bolagsstruktur fiktiv inom ramen för ett annars legalt och ”normalt” uppdrag. Det är i sådana fall viktigt att advokaten förstår varje enskild transaktion, åtgärd eller omständighet, inom ramen för uppdraget, för att kunna förhindra att verksamheten utnyttjas i penningtvättssyfte.

Fiktiva rättstvister

En påhittad rättstvist används som grund för att utverka en dom eller beslut som innebär att pengar kan tas i anspråk och flyttas från en aktör till en annan genom myndigheternas försorg. På så sätt framstår överföringen som legitim och den som tvättar pengarna kan visa pengarnas ursprung.

Penningtvätt genom bolagsstrukturer

Storskalig penningtvätt utgår ofta från bolagsstrukturer, och hotaktörer kan använda advokater för att skapa bolagsstrukturer som sedan används för penningtvätt eller för att göra transaktioner till synes legala. Det är även möjligt att advokater med befattningar i bolagsstyrelser utgör ett nytt riskscenario. En advokat skulle kunna placeras i en bolagsstyrning i syfte att försvåra brottsutredningar, eftersom advokatsekretessen i vissa fall kan förhindra polis och åklagare från att göra husrannsakingar och telefonavlyssningar som gäller bolagshandlingar som advokaten har.

Ett anonymiserat exempel på en advokats roll beskrivs nedan.

Advokaten har varit styrelseledamot i flera bolag som förekommer i olika penningtvättsupplägg. Advokaten har för ett av bolagen öppnat ett klientmedelskonto genom sin advokatfirma som tog emot cirka 60 miljoner kronor från utländska bolag. Pengarna har sedan gått vidare till bolag i andra länder via klientmedelskontot.

Möjliggörare och professionella penningtvättare

Enligt Europol utnyttjar kriminella nätverk i stor utsträckning juridiska strukturer – till exempel skalbolag och stiftelser – i syfte att dölja tillgångar och tvätta pengar. I vissa fall kan även professionella aktörer, inklusive advokater, spela en roll i att bistå med att upprätta eller underhålla sådana strukturer.¹³⁰ Sverige är inget undantag.

Underrättelser styrker att advokater förekommer som PML-aktörer som serverar den organiserade brottsligheten i penningtvättsupplägg. Ett anonymiserat exempel på en advokats roll som PML-aktör och kopplingar till kriminella nätverk beskrivs nedan.

A har varit flitigt anlitad och högarvoderad som advokat. Han har bedömts vara en integrerad del i svensk gängmiljö, och kriminella nätverk har nyttjat hans tjänster vid kriminella upplägg. A har dels förmedlat förundersökningsuppgifter, dels ägnat sig åt penningtvätt via kryptovalutor. A har varit verksam i flera branscher och är involverad i flera bolagsstyrelser.

¹³⁰ EU Socta 2021 – *Serious and Organised Crime Threat Assessment. A corrupting influence: The infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime.* Europol, 2021.

Klientmedelskonton

En advokat är skyldig att hålla sin klient eller huvudmans pengar och andra tillgångar skilda från företagets egna medel med hjälp av klientmedelskonton. Klientmedel får användas endast för utbetalningar till klienten eller för klientens räkning, för att täcka utlägg och för arvode. Kontot kan öppnas i advokatens eller i klientens namn.

Advokater och advokatbyråer är, enligt Advokatsamfundets riktlinjer, instruerade att undvika att använda klientmedelskonton i möjligaste mån. Om det är nödvändigt för fullgörandet av uppdraget ska det finnas tydliga rutiner kring användandet för att kontrollera transaktioner och hantera riskerna. Användningen av advokaters klientmedelskonton utgör dock alltjämt en riskfaktor och är ett känt modus i penningtvättssammanhang. Klientmedelskonton kan nyttjas för att dölja brottsvinster, men kan även vara ett sätt att integrera brottsvinster i det legala finansiella systemet genom komplexa legala företagsstrukturer och komplicerade transaktioner som är svårupptäckta. Klientsekretessen innebär att advokaten till banken inte kan lämna ut information om vem medel på ett klientmedelskonto tillhör utan samtycke från klienten. Klientsekretessen är en omständighet som gör advokater eftertraktade som möjliga PML-aktörer.

Ett anonymiserat exempel på hur en advokat har använt klientmedelskonton för fastighetsrelaterade transaktioner i ett penningtvättsupplägg beskrivs nedan.

En advokat på en större advokatfirma har ansvarat för klientmedelskonton som tillhört ett antal svenska bolag i fastighetsbranschen som kontrolleras av en svensk medborgare. Klientmedelskontona har använts för att ta emot transaktioner från utländska bolag. Transaktionerna förs sedan vidare till konton i utlandet som tillhör den svenska medborgaren. Den svenska medborgaren har även ägt de utländska bolagen.

Riskindikatorer på klientmedelskonton

Riskindikatorer som antyder att klientmedelskontot används för penningtvätt:

- transaktioner till och från högriskländer eller skatteparadis
- fastighetsrelaterade transaktioner, speciellt vid koppling till högriskländer eller skatteparadis
- transaktioner som betalas tillbaka till avsändaren kort efter insättningen, vilket kan tyda på en medveten delbetalning för att skapa legitimitet.

Det är angeläget att banken vet vilken typ av bransch som advokaten eller advokatbyrån är verksam inom för att förstå hur mycket pengar som kan anses vara rimligt på klientmedelskontot. Advokaten själv ska naturligtvis också vara uppmärksam när transaktioner på klientmedelskonton efterfrågas och transaktioner som ensamma eller tillsammans ter sig orimligt stora i förhållande till syfte och art, eller i förhållande till den deponerande partens finansiella förmåga ska utredas vidare eller avvisas.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Europol har belyst problematiken med att advokater hjälper kriminella aktörer med råd om penningtvättsupplägg och att skapa juridiska strukturer. Sådana strukturer kan ge förutsättningar för penningtvätt i stor skala, men den totala omfattningen i sektorn är svår att bedöma.

Advokatsamfundet har ingen egen rapporterings- eller uppgiftsskyldighet till Finanspolisen. Det är enbart advokaterna och advokatbyråerna som har sådan skyldighet. Som angetts ovan föreslås emellertid i 2022 års penningtvättsutredning att Justitiekanslern ska underrätta Finanspolisen om myndigheten upptäcker överträdelser som utgör brott.

Misstankerapporteringen till Finanspolisen från advokater är mycket låg. Under perioden 2020–2024 inkom en till två rapporter per år. Likaså kommer det mycket få misstankerapporter från banker i fråga om advokaters konton. Den påfallande låga rapporteringen till Finanspolisen står inte i paritet med den höga risk som exempelvis advokaters klientmedelskonton förknippas med i underrättelseflödet. Enligt Advokatsamfundet finns dock naturliga orsaker till den låga rapporteringsfrekvensen från advokater.

Anonymitet

Advokater är skyldiga att göra en utförlig utredning för tillräcklig kundkännedom, innan ett uppdrag får påbörjas i väsentliga delar. Vidare får en advokat enligt god advokatsed inte anta ett uppdrag om det finns en intressekonflikt eller en beaktansvärd risk för intressekonflikt. Detta innebär att advokaten måste genomföra en noggrann jävsprövning innan uppdraget antas där information om såväl klienten, motparten och uppdraget inhämtas. Dessa omständigheter i kombination med den nära relationen mellan klient och advokat, liksom advokaternas särskilda juridiska kunskaper, innebär att det anses svårt för aktörer att vara anonyma. Vid komplexa och storskaliga penningtvättsupplägg kan det dock inte utslutas att en hotaktör med hög kapacitet ändå kan ha förutsättningar att dölja den egentliga uppdragsgivaren.

Som nämnts tidigare ger användningen av klientmedelskonton möjlighet till anonymitet gentemot banken.

Förmåga hos hotaktören

Den organiserade brottslighetens metoder för att infiltrera den legala samhällsstrukturen har förfinats och blivit mer svårupptäckta. Merparten av de kriminella nätverken har tillgång till bolag och har strukturer där man högre upp i hierarkierna har en god förmåga att planera, initiera och genomföra komplexa transaktioner för att dölja pengars ursprung. Hotaktörer med hög kapacitet kan vända sig till advokater och få hjälp med juridisk rådgivning eller rättsligt biträde. Det kan till exempel röra sig om att skapa en komplex bolagsstruktur som sedan utnyttjas för omfattande penningtvätt.

Risken för hot och annan otillåten påverkan från den organiserade brottsligheten, vars våldskapital är starkt, gör sektorn utsatt för påtryckningar. Med tanke på de nära relationer som finns mellan klient och advokat finns det risk att advokater väljer att bortse från eventuella misstankar och genomför transaktioner på klientens vägnar.

Sammanfattande bedömning

Den organiserade brottslighetens metoder för att infiltrera den legala samhällsstrukturen har förfinats och blivit mer svårupptäckta. Denna utveckling ställer högre krav på vaksamhet och riskförebyggande åtgärder. Den kompetens och de tjänster som sektorn kan erbjuda är attraktiva för kriminella aktörer som behöver hantera och tvätta pengar från brottslig verksamhet i större skala. Med tanke på det våldskapital som finns inom organiserad brottslighet riskerar sektorn därför att bli utsatt för påtryckningar. Underrättelser styrker även att advokater aktivt agerar möjliggörare i penningtvättsupplägg.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara betydande.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

En förklaring till varför sektorn upptäcker och misstankerapporterar penningtvätt i så låg grad kan vara att det rör sig om sofistikerade aktörer med avancerade tillvägagångssätt som är svåra för advokaterna att genomskåda. Penningtvätten i sektorn bedöms ske främst i större affärstransaktioner av komplex karaktär som till sin natur är omfattande och svåröverskådliga. Många gånger involverar uppläggen ett flertal bolag eller juridiska personer. Skälen för transaktionerna och frågor om verklig huvudman kan vara komplicerade att bedöma. Samtidigt har advokater särskilt goda förutsättningar att upptäcka oegentligheter av olika slag, i egenskap av juridiska experter.

Om inte tillräckliga åtgärder om kundkännedom vidtas minskar möjligheten att upptäcka penningtvätt. Advokaten måste därför undersöka vem den verkliga huvudmannen är och analysera det egentliga ändamålet med uppdraget. Om advokater inte utför dessa kontroller och analyser tillräckligt kan detta i sig utgöra en sårbarhet.

Ytterligare en anledning till den låga rapporteringen från sektorn kan vara att advokater i vissa fall är undantagna från penningtvättslagens rapporteringsplikt. Anledningen till undantagen är den oberoende-, lojalitets- och lagstadgade tystnadsplikt som advokater har i förhållande till sina klienter.¹³¹ Något

¹³¹ SOU 2016:8 s. 299.

annat som skulle kunna påverka graden av rapportering är att det inte finns något uttryckligt krav att rapportera till Finanspolisen i det fall en verksamhetsutövare avstår från att ingå en affärsförbindelse på grund av att tillräcklig kundkännedom inte kunde uppnås, även om rapportering då ska övervägas. Om advokaten däremot får anledning att misstänka att klienten avsett att utnyttja advokatens tjänster för sådana ändamål bör en rapportering göras.¹³²

Det kan alltså finnas fall av penningtvätt som inte rapporteras till Finanspolisen trots att de är kända för advokaten. Det bedöms vara den största sårbarheten i sektorn, eftersom information om avvikelser inte förs vidare till brottsbekämpande myndigheter som kan agera på informationen. Därmed begränsas möjligheten att motverka penningtvätt.

Advokatsamfundet har som tillsynsorgan ingen skyldighet att rapportera misstänkt penningtvätt till Finanspolisen, vilket är en sårbarhet i sig. Därför är bankers, revisorers och andra verksamhetsutövers rapportering av misstankar om advokaters konton extra angelägen. Få advokater misstankerapporteras dock till Finanspolisen.

Överträdelser av penningtvättslagen kan leda till olika typer av ingripanden. Advokatsamfundets disciplinnämnd kan om det finns skäl överlämna ärendet till Länsstyrelsen för bedömning av eventuell sanktionsavgift.¹³³ Under perioden 2016–2024 startade Advokatsamfundet 431 ärenden, där ärendena även har innefattat advokatetiska krav och andra lagkrav.¹³⁴ Under motsvarande period lämnade Advokatsamfundet inget ärende till Länsstyrelsen.¹³⁵ Under 2025 överlämnades tre ärenden till Länsstyrelsen.

Advokatsamfundet spelar en central roll i att upptäcka oegentligheter och att motverka advokaters delaktighet i penningtvättsupplägg. Det är av största vikt att samfundets tillsyn är anpassad efter de risker som branschen är förknippad med.

Att Advokatsamfundet inte är en myndighet, till skillnad från övriga tillsynsfunktioner, medför vissa begränsningar bland annat i fråga om informationsdelning. Exempelvis saknas möjlighet till samverkan enligt 4 a kap. PTL.

Regelefterlevnad

Rapporteringsplikten strider mot ett kärnvärde för advokater, nämligen lojalitetsplikten. Lojaliteten mot klienten är advokatens främsta uppgift. Den kan bara brytas med stöd av lagen, exempelvis skyldigheten att rapportera enligt penningtvättslagen, och god advokatsed. Det finns dock en risk att advokaten avstår från att rapportera, trots stöd av PTL, med hänsyn till lojalitetsplikten.

Om en advokat har misstankerapporterat en klient till Finanspolisen har advokaten skyldighet att omedelbart frånträda uppdraget.¹³⁶ Här finns således affärsintressen som kan påverka benägenheten att rapportera.

Genom inrättandet av den nya tillsynsenheten och de ökade resurserna har antalet genomförda granskningar ökat avsevärt. Det innebär större möjlighet att upptäcka brister som kan korrigeras eller leda till disciplinära åtgärder, och det kan på sikt bidra till en ökad regelefterlevnad. Under 2024 hänsköts fem ärenden till Disciplinnämnden avseende påstådda överträdelser. Advokatsamfundets granskningar under 2024 visade att de flesta advokatbyråer har etablerade och fungerande rutiner för att motverka penningtvätt. Samtidigt framkom på ett generellt plan, särskilt bland mindre och mellanstora byråer, ett behov av att öka medvetenheten om de risker som kan uppstå i verksamheten samt av att stärka det systematiska och integrerade arbetet med att hantera dem.¹³⁷

Sammanfattande bedömning

Trots att advokater nyttjas för penningtvättsupplägg inkommer få misstankerapporter från sektorn till Finanspolisen. Det kan delvis bero på att det ofta rör sig om sofistikerade kriminella aktörer och komplexa upplägg som innefattar många juridiska personer. Det kan vara svårt för advokaterna att genomskåda syftet med transaktionerna och vem som är verklig huvudman. Den låga rapporteringsgraden kan också bero på att advokater i vissa fall är undantagna från rapporteringsplikten med hänsyn

¹³² Prop. 2016/17:173 s. 292.

¹³³ 7a kap. 6 § 2 st. lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

¹³⁴ Advokatsamfundet, inhämtat 2024-01-09.

¹³⁵ Länsstyrelsen, inhämtat 2025-02-03.

¹³⁶ Detta följer av det advokatetiska regelverket (3.4.2. fjärde punkten *Vägledande regler om god advokatsed*).

¹³⁷ <https://www.advokatsamfundet.se/for-vara-ledamoter/tillsynsenheten2/nyheter-tillsynsenheten/advokatsamfundets-tillsynsenhet-har-granskat-hur-advokatbyraer-efterlever-penningtvattslagen/>

till oberoende-, lojalitets- och tystnadsplikten. Det finns heller inget uttalat krav på att rapportera i de fall advokaten avstått från att ingå en affärsförbindelse på grund av otillräcklig kundkännedom. Ytterligare en sårbarhet är det faktum att tillsynsorganet inte har någon skyldighet att rapportera misstänkt penningtvätt till Finanspolisen. Denna sårbarhet torde emellertid bli mindre påtaglig om förslaget att Justitiekanslern ska kontrollera Advokatsamfundets tillsyn antas.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande.

Risk – finansiering av terrorism

Tillsynsorganet Advokatsamfundet har, till skillnad från tillsynsmyndigheter, ingen skyldighet att underrätta Finanspolisen om det vid kontroll av en advokatbyrå eller på annat sätt har upptäckts omständigheter som kan antas ha samband med eller utgöra finansiering av terrorism.¹³⁸

I dagsläget finns det i Sverige inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism. Någon internationell utblick har inte gjorts. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

¹³⁸ Enligt 4 kap. 4 § PTL ska tillsynsmyndigheter, som vid inspektioner eller på annat sätt har upptäckt en omständighet som kan antas ha samband med eller utgöra penningtvätt eller finansiering av terrorism, utan dröjsmål underrätta Polismyndigheten (Finanspolisen) om detta. Underrättelseskyldigheten omfattar dock enbart myndigheter och inte Advokatsamfundet såsom ett privaträttsligt tillsynsorgan.

7.22 Oberoende jurist

Sammantagen sektorsrisk:



Sektorn innefattar yrkesmässig verksamhet som oberoende jurist, som inte är advokat eller har advokatbolag. Titeln oberoende jurist är inte skyddad. Detta innebär att det inte är reglerat i lag vem som kan kalla sig oberoende jurist.¹³⁹

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Verksamheten omfattar bland annat tjänster som innebär handlande i en klients namn vid finansiella transaktioner eller transaktioner med fastigheter. Den kan också omfatta hjälp när transaktioner planeras eller genomförs (för en klients räkning) vid köp och försäljning av fastigheter eller företag. Andra tjänster kan vara att förvalta klientens pengar, värdepapper eller andra tillgångar, öppna eller förvalta bank-, spar- eller värdepapperskonton, anskaffa nödvändigt kapital för att bilda, driva eller leda företag samt att bilda, driva eller leda bolag, föreningar, stiftelser eller trustar och liknande juridiska konstruktioner.

I Bolagsverkets register mot penningtvätt fanns den 31 december 2024 totalt 941 verksamhetsutövare som angett att de bedriver "juridisk verksamhet". Av dessa har 298 (cirka 31 procent) angett att de enbart bedriver den anmälningspliktiga verksamheten. Resterande 643 verksamhetsutövare i registret har angett att de även bedriver annan verksamhet¹⁴⁰ som står under länsstyrelsernas tillsyn.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt

Med hjälp av finansiella transaktioner kan en oberoende jurist bidra till penningtvätt genom att förflytta illegala medel och få dem att verka legitima. Detta kan innebära en rad olika mer eller mindre komplicerade penningtvättssupplägg. En oberoende jurist kan utan vetskap utnyttjas i penningtvättssammanhang, vara införstådd i det som sker men medvetet bortse eller aktivt bistå i penningtvättssupplägg genom att agera som professionell penningtvättare (PML-aktör). Europol konstaterar att jurister hjälper kriminella aktörer med bedrägeriupplägg och råd om hur man sätter upp exempelvis skalbolag och stiftelser i syfte att tvätta pengar.¹⁴¹ Sverige är inget undantag.

Kunskap om finansiella regleringar och juridiska strukturer

En oberoende jurist kan bidra med kunskap om finansiella regleringar och juridiska strukturer i syfte att legitimera brottsliga pengar, alternativt skapa företagsstrukturer för att dölja penningtvätt. Det kan innefatta att sätta upp bolagsstrukturer både i Sverige och utomlands, starta offshore-konton eller stiftelser, eller ge råd om hur komplexa transaktioner kan genomföras.

Klientmedelskonton

Oberoende jurister kan ha klientmedelskonton för att genomföra transaktioner för en klients räkning, exempelvis vid finansiella transaktioner eller fastighetstransaktioner, eller för att förvalta medel under en pågående tvist. Dessa konton kan nyttjas för att dölja brottsvinster men kan även vara ett sätt att integrera brottsvinster i det legala finansiella systemet, genom att brottsvinster förs över till den slutliga mottagaren via klientmedelskontot. På så vis döljs den ursprungliga avsändaren och spårningen av transaktionen försvåras.

¹³⁹ 1 kap. 2 § 1 st. p. 22, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

¹⁴⁰ Däribland verksamheten trustförvaltare, då möjligheten att registrera sig som detta hos Bolagsverket tillkom först i augusti 2023.

¹⁴¹ EU Socta 2021 – *Serious and Organised Crime Threat Assessment. A corrupting influence: The infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime*. Europol, 2021.

Förlikning som skenbar förklaring

Oberoende jurister kan medverka som ombud i tvistemål och kan till exempel utforma förlikningar mellan två parter. Parterna kan sedan vilja ha förlikningen stadfäst i dom. På så sätt framstår en överföring som till synes legitim och den stadfästa förlikningen ger en skenbar förklaring till transaktionen. Transaktionen kan ha sin grund i annan brottslighet, såsom utpressning, men kan även vara en penningtvättstransaktion. Ofta är också förlikningen sekretessbelagd av parterna för att ytterligare försvåra insyn.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Titeln oberoende jurist är inte skyddad och många oberoende jurister erbjuder även andra uppdrag, exempelvis redovisnings- och bokföringstjänster, skatterådgivning eller bolagsbildning.

Misstankerapporteringen från sektorn till Finanspolisen är låg, 2024 kom enbart sex rapporter från oberoende jurister. I de fall den oberoende juristen själv är hotaktören är det bankers och andra verksamhetsutövares ansvar att misstankerapportera. Trots risken att klientmedelskonton används i penningtvättssupplägg rapporteras mycket få oberoende jurister till Finanspolisen för misstänkta transaktioner på klientmedelskonton.

Underrättelser styrker att oberoende jurister förekommer som PML-aktörer. Liksom för fenomenet PML-aktörer i stort finns dock omfattande informationsluckor och ett stort mörkertal. Det är därför svårt att uppskatta i vilken omfattning sektorn används i penningtvättssupplägg.

Förmåga hos hotaktören

Det krävs ingen större kapacitet för att utnyttja sektorn för penningtvätt. En oberoende jurist är ofta billigare att anlita än en advokat. Dessutom framkom i den förra sektorsrapporten att en betydande andel oberoende jurister inte undersöker var deras kunders pengar kommer ifrån. Det finns inget som tyder på att situationen förändrats. Oberoende jurister kan således utan vetskap utnyttjas i penningtvättssammanhang, eller medvetet bortse från att det sker. Underrättelser styrker även att det förekommer oberoende jurister som aktivt agerar möjliggörare och bistår klienter i penningtvättssupplägg, till exempel genom att ge råd om hur man sätter upp skalbolag och stiftelser i syfte att tvätta pengar. Sådana PML-aktörer kan ha en hög förmåga.

Anonymitet

En oberoende jurist inhämtar vissa uppgifter om sina klienter när avtal ingås mellan juristen och kunden. Även om de flesta oberoende jurister hävdar att de genomför kundkännedomsgärder finns det ett antal som inte genomför sådana åtgärder. Detta medför en ökad risk för att hotaktörer ska kunna agera anonymt.

Sammanfattande bedömning

Underrättelser styrker att det finns stor efterfrågan från kriminella aktörer på juridisk kompetens och att penningtvätt möjliggörs av sektorn i betydligt större utsträckning än vad misstankerapporteringen till Finanspolisen antyder. Oberoende jurister kan utan vetskap utnyttjas i penningtvättssammanhang men också aktivt bistå kriminella nätverk i penningtvättssupplägg.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara högt.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka

I förra sektorsrapporten bedömdes medvetenheten om riskerna och kunskapen om penningtväftsregelverket vara låg i sektorn. Det framkom att en betydande andel oberoende jurister inte undersöker var deras klienters pengar kommer ifrån. Det finns inget som tyder på att situationen förändrats.

Oberoende jurister har generellt sett inte beaktat samtliga riskfaktorer i sin allmänna riskbedömning. Därför kan det konstateras att många oberoende jurister inte är fullt ut införstådda med lagstiftningens krav och skyldigheter.

Ytterligare en sårbarhet är att sektorn består av en rad olika inriktningar spridda över en stor geografisk yta. Dessutom är jurister ibland engagerade i affärer som även involverar andra yrkeskategorier vilket gör att tillsynsansvaret blir mindre tydligt och riskerar att falla mellan stolarna. Detta är en påtaglig sårbarhet.

Regelefterlevnad

Länsstyrelserna har i majoriteten av tillsynsärendena upptäckt brister i regelefterlevnaden. Omfattningen av tillsynen har dock varit begränsad. Mörkertalet av oberoende jurister som inte är anmälda till Bolagsverkets register mot penningtvätt bedöms vara högt. Det kan således finnas oberoende jurister som bedriver juridisk verksamhet men som inte anser att de omfattas av penningtvättslagen alternativt inte känner till att de omfattas av lagen.

Oberoende jurister har tidigare uppgett att det låga antalet misstankerapporer till Finanspolisen bottenar i en osäkerhet om huruvida de misstänkta transaktionerna verkligen rör penningtvätt. Detta tyder på att kunskapen om vad som krävs för rapportering generellt sett är undermålig.

Sammanfattande bedömning

Tillräcklig kundkännedom, liksom kunskap om risker och modus, är avgörande faktorer för adekvat monitorering. Sektorn präglas av låg medvetenhet om risker för penningtvätt och låg kunskap kring penningtvättsregelverket. Flera oberoende jurister gör inte någon heltäckande allmän riskbedömning av sin verksamhet och vidtar inte heller tillräckliga kundkännedomsåtgärder. Dessa brister utgör en stor sårbarhet och en ökad risk för att sektorn nyttjas för penningtvätt. Misstankerapporteringen är mycket låg.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande.

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns det i Sverige inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism. Någon internationell utblick har inte gjorts. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

7.23 Trustförvaltare

Sammantagen sektorsrisk:



Sektorn omfattar verksamhetsutövare som bedriver verksamhet avseende tjänster som förvaltning av en trust eller en liknande juridisk konstruktion.¹⁴²

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

En trust innebär att någon förvaltar en egendom för någon annans räkning. Det handlar om en juridisk konstruktion där stiftarens äganderätt överförs till en förvaltare på ett visst bestämt sätt. Förvaltaren är skyldig att hantera och kontrollera egendomen i enlighet med bestämmelserna i trusturkunden. Förvaltningen sker uteslutande till förmån för förmånstagare som har rätt att nyttja egendomen. Ersättning för förvaltningskostnader kommer från egendomen eller från dess avkastning.

Truster saknar rättskapacitet (förmåga att ha rättigheter och skyldigheter) och är en företeelse framför allt inom anglosaxiska länder. Företeelsen trust förekommer av legala skäl inte i Sverige, men kan utövas i landet.¹⁴³ Det svenska regelverket gäller för gränsöverskridande verksamhet som bedrivs av svenska företag eller utländska företagsetableringar i Sverige.

Tjänsterna kan erbjudas yrkesmässigt både av fysiska och juridiska personer. Förvaltaren är ofta ett kommanditibolag där förvaltaren är komplementär med obegränsat ansvar. Komplementären hanterar sedan trustens tillgångar som ofta är placerade via offshore-konton¹⁴⁴. Tillgångarna kan vara allt från kontanta medel och värdepapper till fastigheter och kryptovalutor.

Det saknas exakt statistik av hur många verksamheter som bedrivs under definitionen förvaltning av trust. I Bolagsverkets register mot penningtvätt fanns den 31 december 2024 totalt 25 verksamhetsutövare som angett att de är trustförvaltare. Några av sektorns verksamhetsutövare finns dock i stället i kategorin juridisk verksamhet i Bolagsverkets register mot penningtvätt. Det beror på att möjligheten att anmäla verksamhet som just trustförvaltare tillkom först i augusti 2023.¹⁴⁵ 2024 fanns i gruppen juridisk verksamhet 98 kommanditibolag som vid kontroll mot näringslivsregistret bedrev förvaltning av truster och stiftelser och liknande verksamhet.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt

Information om kända tillvägagångssätt saknas.

Hot – penningtvätt

Möjlighet att bedriva penningtvätt i sektorn

En trust saknar rättskapacitet och förekommer inte i Sverige av legala skäl. Trustens förvaltare kan finnas i Sverige – framför allt kan trustens adress gå till Sverige – och därför stå under länsstyrelsernas tillsyn. Själva trusten finns alltid utomlands. Detta är ett av flera skäl till att myndigheternas kunskap om sektorn är mycket låg. Ett annat skäl är att området inte haft tillräcklig tillsyn och att Finanspolisen saknar misstankerapporter från sektorns verksamhetsutövare. Det är dock tydligt att det krävs en hög specialistkompetens för att bedriva penningtvätt inom sektorn.

¹⁴² 1 kap. 2 § 1 st. p. 23 samt 4 § 2 st. p. 4, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

¹⁴³ Prop. 2016/17:173 Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, s. 459.

¹⁴⁴ Ett offshorekonto är ett bankkonto som öppnas i ett land eller jurisdiktion som skiljer sig från där kontoinnehavaren är bosatt eller bedriver verksamhet.

¹⁴⁵ Antalet trustförvaltare avser verksamhetsutövare som anmält sin verksamhet till Bolagsverkets register efter augusti 2023, då möjligheten att specifikt ange trustförvaltning som verksamhet infördes. Det kan alltså finnas verksamhetsutövare som har registrerats innan augusti 2023, men under andra kategorier.

Att starta ett penningtvättsupplägg tar tid eftersom det rör sig om avancerade upplägg, men när upplägget väl finns på plats kan tillgångar transfereras i snabb takt. Det krävs uteslutande juridiska personer för att genomföra penningtvätt i sektorn och förekomsten av kontanta medel är låg. Tillgångarna transfereras vanligtvis via banköverföring och verksamhetsutövare uppger att betalningen även kan ske i elektronisk valuta.

Anonymitet och spårbarhet

Hotaktören kan vara mycket anonym i sektorn. Anonymiteten lyfts ofta fram som en fördel av dem som marknadsför trusten som juridisk konstruktion. Länsstyrelserna har i samband med vandelsprövning av företrädare för verksamhetsutövarna svårigheter att komma i kontakt med företrädarna då de ofta är bosatta utomlands.

Sammanfattande bedömning

Myndigheternas begränsade kunskap om sektorn tillsammans med möjligheten till anonymitet medför att hotet för penningtvätt bedöms som högt.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara högt.

Sårbarhet – penningtvätt

Riskmedvetenhet

Verksamhetsutövarna i sektorn uppger att de har en allmän riskbedömning på plats, och att de vidtar åtgärder för kundkännedom. Verksamhetsutövarna uppger att de inhämtar information om kundernas ekonomiska situation och att de i stor utsträckning tillhandahåller utbildning till sina anställda. Verksamhetsutövarna anser även att den generella kunskapsnivån är god och att sektorn sällan utsätts för penningtvätt. Myndigheternas avsaknad av information om sektorn gör det svårt att bedöma riskmedvetenheten. Detta utgör en sårbarhet.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande.

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns det i Sverige inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism. Någon internationell utblick har inte gjorts. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

7.24 Konsthandlare

Sammantagen sektorsrisk:



Sektorn konsthandlare gäller yrkesmässig verksamhet som avser förmedling, förvaring eller handel med konstverk, om det kan antas att det i verksamheten eller i en del av verksamheten genomförs eller kommer att genomföras transaktioner, enstaka eller sådana som kan antas ha samband, som innebär att ett utbetalt eller mottaget belopp uppgår till motsvarande 10 000 euro eller mer.¹⁴⁶

Konsthandel infördes i penningtvättslagen först 2020 och sektorn bedömdes därför inte i den förra sektorsrapporten.¹⁴⁷

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Inom sektorn finns olika typer av verksamhetsutövare, såsom konstnärer, auktionshus och gallerier. Handeln sker genom köp och försäljning av konstverk via bland annat gallerier, auktionshus, mässor och online-plattformar. Ofta används mellanhänder. Med konstverk avses målningar, serietillverkade konstverk, skulpturer, antikviteter och NFT¹⁴⁸ (digital konst). Definitionen av konstverk i den svenska lagstiftningen anges i förarbetena till penningtvättslagen. Där framgår att konstverk bör avse två- eller tredimensionella alster med konstnärlig verkshöjd och unicitet, vanligtvis i form av måleri eller skulpturer i material som marmor, gips, brons, keramik, glas, silver, guld, textil och trä. Även serietillverkade konstverk omfattas. I övrigt finns det för närvarande inga allmänna, allmänt accepterade definitioner av de typer av föremål som hanteras inom denna sektor.

Många konsthandlare arbetar med värdering och expertis kring konstverk, och det är vanligt att de har nära kontakt med både samlare och konstnärer. Konsthandeln har en kultur av diskretion när det handlar om köparens och säljarens identitet. Branschen kan vara internationell med transaktioner och föremål som flyttas över landsgränser. Det finns ingen specifik reglering eller auktorisation för konsthandlare. Det finns ett antal branschorganisationer inom sektorn.

I Bolagsverkets register mot penningtvätt fanns den 31 december 2024 totalt 177 verksamhetsutövare som angett att de bedriver "förmedling, förvaring eller handel med konstverk".¹⁴⁹ Av dessa har 148 (84 procent) angett att de enbart bedriver den anmälningspliktiga verksamheten. Resterande 29 verksamhetsutövare i registret har angett att de även bedriver annan verksamhet som står under länsstyrelsernas tillsyn. Troligen finns det ett stort mörkertal av verksamhetsutövare som kan klassificeras som konsthandlare – och som omfattas av penningtvättslagen – men som inte är anmälda till Bolagsverkets register mot penningtvätt.

En uppskattning av hur många verksamhetsutövare som bedriver anmälningspliktig verksamhet utan att vara registrerade är svår att göra då det inte finns ett samlat register över konsthandlare.

¹⁴⁶ 1 kap. 2 § 1 st. p. 24, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

¹⁴⁷ Samordningsfunktionens kunskap om förekomst och faktiskt utnyttjande av konsthandlare i penningtvättsammanhang är begränsad. Underlaget som rör penningtvätt baseras i huvudsak på information från FATF (FATF Report Money Laundering and Terrorist Financing in the Art and Antiquities Market. February 2023).

¹⁴⁸ En NFT (Non-Fungible Token) är en unik digital tillgång som representerar ägandet av ett specifikt objekt, såsom digital konst, musik eller videoklipp. De är registrerade på en blockkedja, vilket skapar ett digitalt ägarbevis som inte kan kopieras eller ersättas. NFT:er används för att verifiera äkthet och ägande av digitala tillgångar, och de kan handlas på digitala marknadsplatser.

¹⁴⁹ Konsthandlare tillkom i registret 2020.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt

De verksamheter som säljer konstverk för höga värden riskerar att nyttjas för penningtvätt. Penningtvätt inom sektorn kan ske antingen då konsthandlaren är omedveten om att det rör sig om penningtvätt, är medveten men ser mellan fingrarna eller är direkt delaktig och agerar möjliggörare.

Flera av de tillvägagångssätt som berör varuhandel generellt gäller även för konsthandlare, med den skillnaden att konst är en vara som det går att sätta ett godtyckligt värde på.

Konstverk säljs vidare

Hotaktörer köper konstverk och betalar med illegalt förvärvade medel. Därefter säljs konstverket till exempelvis en butik, ett auktionshus eller till en privatperson och pengarna går in på ett konto. Konstverk är varor som kan vara dyra, och då konsumerar stora brottsvinster, samtidigt som de kan vara enkla att förvara och lätta att transportera. Genom att betalningen görs tillgänglig på hotaktörens konto kan pengarna sedan omsättas i det legala systemet.

Konstverk köps med hjälp av andra

En hotaktör köper konstverk med hjälp av exempelvis en familjemedlem eller ett ombud. Hotaktören ger då medel till en tredje part och kan genomföra transaktionen utan att behöva avslöja sin identitet i samband med kundkännedomsprocessen.

Nyttjar öppet köp

Ett konstverk betalas kontant med brottsvinster. Konsthandlaren erbjuder öppet köp och efter några dagar returneras konstverket. Konsthandlaren sätter då in beloppet på hotaktörens konto eller på ett annat konto som hotaktören anger. Därmed har medlens ursprung dolts.

Manipulerade priser

Manipulerat pris innebär att hotaktören köper ett konstverk, exempelvis via en auktion, för ett betydligt högre pris än vad som förefaller vara rimligt, sett till konstverkets värde. Det kan i sådana fall vara en indikation på att köpet i själva verket syftar till att överföra pengar mellan köpare och säljare, i ett penningtvättsupplägg.

Fiktiva konstauktioner

Falsa värderingar, fiktiva konstauktioner eller försäljningar och gränsöverskridande transaktioner förekommer. Fiktiva auktioner sker genom att en hotaktör lägger ut konst till försäljning på en auktion, och att en medbrottsling köper konsten för brottsvinster. Säljaren av konsten får sedan betalningen till sitt bankkonto via auktionsförrättaren. Det förekommer även konstförmedlare som hjälper till med detta upplägg. Brevlådeföretag¹⁵⁰ och mellanhänder används för att dölja verkliga ägare genom bland annat falsk dokumentation och falska fakturor.

Omvänd penningtvätt

Omvänd penningtvätt innebär att en hotaktör som är i behov av kontanter kan sälja konstverk till handlare som betalar med kontanter. De kontanta medel som den hotaktören får kan exempelvis användas för att betala svart arbetskraft.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Konsthandel är en sektor som hotaktörer med betydande kapital och kunskap har tillgång till. Penningtvätt i konsthandelssektorn kan omfatta stora belopp eftersom konstverk ofta har höga värden och det finns stora möjligheter att överföra pengar mellan länder utan att väcka misstankar. Köp av konstverk innebär att varan har ett bestående värde och att köpet kan göras med kontanter. På så sätt kan en hotaktör omsätta illegalt förvärvade pengar och vid ett senare tillfälle uppvisa att pengarna kommer från

¹⁵⁰ Ett brevlådeföretag är ett företag som är registrerat i ett land men har sin huvudsakliga verksamhet och ledning i ett annat land. Dessa företag saknar ofta fysisk närvaro, som kontor och anställda, och finns endast som en registrerad enhet med en postadress (en "brevlåda").

en försäljning. Penningtvätten i sektorn kan även ske fort, då transaktionerna kan utföras med kontanter. Det är även enkelt att flytta konstverk över landsgränser. Processen kan dock också vara långsam på grund av att konstverk inte alltid omsätts snabbt, vilket begränsar sektorns attraktivitet för vissa aktörer.

Förmåga hos hotaktören

Hotaktörer som utnyttjar konsthandlare för penningtvätt är ofta personer med tillgång till stora summor pengar och kontakter inom konstvärlden. Det krävs viss kunskap hos hotaktörer för att kunna tvätta pengar i sektorn. De kan behöva ha kunskap om hur man manipulerar konstmarknaden och använder falska handlingar för att dölja pengarnas egentliga ursprung. Vid vissa större penningtvättsupplägg kan hotaktören behöva tillgång till målvakter eller ombud som köper och säljer konstverket.

Anonymitet

Hotaktörer kan dölja sin identitet genom att använda mellanhänder eller brevlådeföretag som köpare och säljare av konstverk. Det är vanligt att komplexa ägarstrukturer gör det svårt för konsthandlare att identifiera den verkliga huvudmannen bakom transaktionerna.

En hotaktör kan genomföra en kontant transaktion anonymt, vilket försvårar spårbarheten. En hotaktör kan med andra ord använda sektorn för att tvätta pengar utan större risk för upptäckt. En hotaktör kan även använda sig av målvakter och på så sätt vara anonym. Dessutom är vissa delar av denna marknad vana vid att hantera förmögna kunder där integritet och diskretion värderas högt. Betoningen på integritet och diskretion på marknaden kan anses vara en viktig utmaning för effektiv upptäckt av penningtvätt.

Sammanfattande bedömning

Hotaktören är sannolikt en individ eller organisation med stora ekonomiska resurser. Penningtvätten kan omfatta stora belopp eftersom konstverk ofta har höga värden och det finns stora möjligheter att överföra pengar mellan länder utan att väcka misstanke. Konsthandeln är en sektor med möjlighet att handla med kontanter, vilket innebär att transaktioner kan ske väldigt snabbt samtidigt som hotaktören kan vara anonym. Hotaktörer kan även dölja sin identitet genom att använda mellanhänder eller brevlådeföretag. Komplexa ägarstrukturer gör det svårt för konsthandlare att identifiera den verkliga huvudmannen bakom transaktionerna.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara betydande.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Eftersom konsthandel infördes i penningtvättslagen först 2020 har tillsynen över verksamhetsutövarna skett under en begränsad tid. Detta påverkar kunskapsläget. Kundkännedomsgärder varierar inom sektorn och en del av konsthandlarna följer inte regelverket fullt ut för att förhindra penningtvätt. En sårbarhet kan vara att det är svårt att verifiera konstverkets ursprung och värde.

När ombud är inblandade finns svårigheter med att kontrollera kundens eller ombudets identitet, exempelvis kan identitetshandlingar eller dokument som styrker inkomst vara på främmande språk eller kopior och därmed svåra att äkthetsverifiera. Att kunder inte vill träffa säljaren personligen försvårar också möjligheten till kundkännedomsgärder.

Regelefterlevnad

En del konsthandlare är inte fullt medvetna om de krav som penningtvättslagen ställer. Under 2024 inkom 12 misstankerapporter till Finanspolisen från sektorn, vilket bedöms som lågt.

Sammanfattande bedömning

Sektorn bedöms ha en påtaglig sårbarhet för penningtvätt på grund av brister i kundkänedom och regelefterlevnad. Den höga graden av anonymitet och svårigheten att fastställa konstverks faktiska värde försvårar upptäckt av misstänkt aktivitet. Internationella transaktioner och kontantbetalningar ökar sårbarheten ytterligare. Alla konsthandlare är inte fullt medvetna om de krav som penningtvättslagen ställer och få misstankerapporter inkommer från sektorn.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara hög.

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns det i Sverige inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism. Någon internationell utblick har inte gjorts. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

7.25 Bolagsbildare och företagsmäklare

Sammantagen sektorsrisk:



Sektorn omfattar fysiska och juridiska personer som erbjuder tjänster som exempelvis att bilda juridiska personer, sälja nybildade aktiebolag och att förmedla svenska eller utländska juridiska personer.¹⁵¹

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Bolagsbildare erbjuder tjänster som att bilda juridiska personer, sälja lagerbolag (bolag som startats med syfte att säljas vidare) utan att agera som förmedlare, samt köpa eller sälja svenska eller utländska juridiska personer på uppdrag. Affärsrelationerna för bolagsbildare bedöms i huvudsak vara kortvariga och inträffar bara enstaka gånger.

En företagsmäklare förmedlar juridiska personer men inte lagerbolag eller historikbolag. Företagsmäklare kan finnas med under hela inköps- eller försäljningsprocessen från företagsanalys och värdering till upprättande av överlåtelseavtal.¹⁵² En företagsmäklares försäljningsprocess är vanligtvis 6–12 månader. För företagsmäklare finns en branschorganisation där företagsmäklaren kan bli auktoriserad under vissa förutsättningar.

I Bolagsverkets register mot penningtvätt fanns den 31 december 2024 totalt 1 006 verksamhetsutövare som angett att de bedriver bolagsförmedling eller bolagsbildning. Av dessa har 193 (19 procent) angett att de enbart bedriver den anmälningsspliktiga verksamheten. Resterande 813 verksamhetsutövare i registret har angett att de även bedriver annan verksamhet som står under länsstyrelsernas tillsyn.

Det kan finnas ett stort mörkertal av verksamhetsutövare som kan klassificeras som bolagsbildare och företagsmäklare – och som omfattas av penningtvättslagen – som inte är anmälda till Bolagsverkets penningtvättsregister.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt

Bolagsbildare och företagsmäklare kan användas i penningtvättsupplägg, som möjliggörare, antingen medvetet eller omedvetna om att penningtvätt sker. De kan även aktivt delta som professionella penningtvättare.

Bolagsbildare och företagsmäklare erbjuder att avveckla bolag snabbt, men i stället för att avveckla bolaget säljs det vidare som historikbolag. Historikbolag är bolag som tidigare ägare har sålt vidare men som saknar verksamhet efter försäljning. Fördelen med dessa bolag för kriminella aktörer är att de kan använda dem som brottsverktyg i princip direkt, eftersom bolagen kan ha kvar sin kreditvärdighet, godkännande för F-skatt, bankkonton, arbetsgivar- och momsregistrering.

På det här sättet kan kriminella aktörer undgå förnyad kundkännedom från banken och Skatteverkets kontroll för skatteregistrering, eftersom köp av historikbolag inte kräver någon omprövning av F-skatt. Högriskpersoner med betalningsanmärkningar, skulder hos Kronofogdemyndigheten eller tidigare konkurser får genom detta förfarande tillgång till ett fungerande bolag, med kreditvärdighet och nödvändiga registreringar, som sedan används för kriminella syften.

¹⁵¹ 1 kap. 2 § 1 st. p.23 samt 4 § 2 st.p.1, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

¹⁵² Företagsmäklaren behöver även förhålla sig till bland annat lagen (1985:354) om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Trots att det är få anmälda verksamhetsutövare i Bolagsverkets register mot penningtvätt finns det möjlighet att omsätta stora belopp i sektorn. Köpet i sig kan ske genom en enda transaktion vilket innebär att pengar kan tvättas relativt snabbt.

Förmåga hos hotaktören

Hotaktören, som kan vara eller ta hjälp av möjliggörare eller en PML-aktör, behöver ha goda kunskaper i hur pengar kan föras över utan att verksamhetsutövare upptäcker avvikande eller misstänkta transaktioner. Hotaktören behöver även kunskap om företagsförvärv och företagsvärdering.

Anonymitet

Sektorn hanterar inga kontanter men det finns risk för penningtvätt vid överföringen av köpeskillingen. Överförs flera mindre belopp från flera olika bankkonton kan det vara svårt att upptäcka pengarnas ursprung.

För att minska risken för penningtvätt krävs att bolagsbildare och företagsmäklare vidtar åtgärder för kundkännedom. Av de verksamheter som länsstyrelserna har granskat kommer det fram att merparten av utövarna inte inhämtar information om kundens ekonomiska situation eller uppgifter om varifrån pengarna kommer. Detta innebär att penningtvättslagen inte efterlevs inom sektorn.

Sammanfattande bedömning

För avancerade penningtvättsupplägg krävs att hotaktören har kompetens inom flera områden eller hjälp av möjliggörare. Sektorn bedöms som attraktiv för hotaktörer som kan verka anonymt genom den förvärvade verksamheten. Sektorn medger att hotaktörer relativt snabbt och till en acceptabel kostnad kan skaffa sig brottsverktyg i form av nya bolag eller historikbolag som ofta är en förutsättning för storskalig brottslig verksamhet, bland annat större avancerade penningtvättsupplägg.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara högt.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

Ett stort antal verksamhetsutövare vidtar endast kundkännedomsåtgärder ibland, och flera verksamhetsutövare medger att de inte alltid vet varifrån pengarna kommer.

Under 2024 mottog Finanspolisen 13 misstänkerapporter från sektorn, vilket är fler än tidigare år men fortsatt mycket få. Det låga antalet misstänkerapporter kan delvis bero på att bolagsbildare har angett en annan huvudsaklig verksamhet, då de flesta bedriver verksamhet inom flera olika områden. Många anser att det inte finns något att rapportera. En förklaring till detta kan vara okunskap om tillvägagångssätt och risker inom sektorn.

Regelefterlevnad

Länsstyrelserna bedömer att många verksamhetsutövare i sektorn inte har tillräcklig kunskap om penningtvättslagen och vilka skyldigheter man har som verksamhetsutövare. Denna bedömning görs utifrån information om att många verksamhetsutövare inte vidtar tillräckliga kundkännedomsåtgärder, inte efterfrågar information om pengarnas ursprung eller tar hänsyn till alla de faktorer som krävs för att göra en riskbedömning av sin verksamhet.

Länsstyrelserna konstaterar utifrån sin tillsyn att den riskbedömning som verksamhetsutövarna gör inte fullt ut uppfyller lagkraven.

Sammanfattande bedömning

Flera verksamhetsutövare är inte införstådda i sina skyldigheter enligt penningtvättslagen och mycket få misstänkerapporter skickas till Finanspolisen. Detta innebär en ökad risk för att verksamhetsutövarna kan bli utnyttjade och medverka till penningtvätt.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande.

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns det i Sverige inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism. Någon internationell utblick har inte gjorts. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

7.26 Kontorshotell och postboxföretag

Sammantagen sektorsrisk:



Sektorn omfattar fysiska och juridiska personer som bedriver yrkesmässig verksamhet och erbjuder ett registrerat kontor eller en postadress samt sammanhängande tjänster till fysiska eller juridiska personer.¹⁵³

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter

Inom sektorn finns verksamhetsutövare som erbjuder företagsadresser med eller utan fysiskt kontor mot betalning. Den vanligaste kunden är småföretag och anställda vid till exempel filialer utan eget kontor. Postboxverksamhet kan erbjuda så kallade digitala postboxar. Detta innebär att post som kommer in skannas och skickas till en e-postadress som kunden har angett. En postbox kan innebära en viss form av anonymitet, vilket också många postboxverksamheter använder i sin marknadsföring.

I Bolagsverkets register mot penningtvätt fanns den 31 december 2024 totalt 94 verksamhetsutövare som bedriver kontorshotell eller postboxverksamhet. Av dessa har 61 (65 procent) angett att de enbart bedriver den anmälningspliktiga verksamheten. Resterande 33 verksamhetsutövare i registret har angett att de även bedriver annan verksamhet som står under länsstyrelsernas tillsyn. Det kan finnas ett stort mörkertal av verksamhetsutövare som kan klassificeras som kontorshotell och postboxverksamhet – och som omfattas av penningtvättslagen – som inte är anmälda till Bolagsverkets register mot penningtvätt.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt

När hotaktörer vill verka anonymt finns ett behov av att använda sig av kontors- och postadresser som inte kan knytas till dem själva. Hotaktörer använder sig av kontors- och postadresser för att ge sken av legal verksamhet. Därför finns det en risk att verksamhetsutövare som tillhandahåller postboxar och kontorshotell kan nyttjas som ett led i penningtvättsupplägg av hotaktörer som vill verka anonymt.

Hot – penningtvätt

Omfattning

En ökning har skett av användningen av digitala postboxar sedan den förra sektorsrapporten, men ökningen behöver inte nödvändigtvis bero på att brottsliga aktörer i högre utsträckning använder digitala postboxar. Verksamhetsutövarna i denna sektor är användbara och intressanta för hotaktörer, exempelvis för hotaktörer som behöver ha en adress i Sverige för att registrera företag, få vissa bidrag från staten eller för att skaffa ett bankkonto.

Förmåga hos hotaktören

Ingen särskild kunskap krävs hos hotaktören. Hotaktören kan även anlita en målvakt som står för adressen.

Anonymitet

Hur anonym hotaktören kan vara beror på hur noggrant verksamhetsutövaren har vidtagit åtgärder om kundkännedom av personen som hyr postboxen eller kontoret.

¹⁵³ 1 kap. 2 § 1 st. p.23 samt 4 § 2 st. p.3, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Sammanfattande bedömning

Verksamhetsutövarna i sektorn är attraktiv för hotaktörer som vill verka anonymt, och det krävs inte någon särskild förkunskap hos hotaktören. Verksamhetsutövarna kan utgöra ett led i penningtvättsuppbygg, medvetet eller omedvetet.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara betydande.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjlighet att upptäcka penningtvätt

I förra sektorsbedömningen framkom att en majoritet av verksamhetsutövarna hävdar att de har gjort en riskbedömning av sin verksamhet. Länsstyrelserna konstaterar dock att det är få som har gjort en riskbedömning på det sätt som penningtvättslagen föreskriver. Många verksamhetsutövare uppger att de tar del av information och utbildar anställda i penningtvättsregelverket. Men då det finns en allmän okunskap om detta bedömer länsstyrelserna att de utbildningsinsatser som görs inte är tillräckliga. Det finns inget som tyder på att situationen ändrats.

Regelefterlevnad

I förra sektorsbedömningen framgick att hälften av verksamhetsutövarna uppger att de känner till sina skyldigheter enligt penningtvättslagen. Samtidigt finns ett flertal som inte vidtar kundkännedomsgåtgärder, frågar efter pengarnas ursprung, utbildar sin personal eller tar hänsyn till alla riskfaktorer i riskbedömningen. Detta tyder på att verksamhetsutövarna inte är införstådda med vilka krav som lagen ställer. Det finns inget som tyder på att situationen förändrats.

Sammanfattande bedömning

Verksamhetsutövarna är en attraktiv målgrupp för hotaktörer och sektorn kan nyttjas för komplexa upplägg där stora belopp kan tvättas. Att verksamhetsutövarna saknar tillräcklig kunskap om de krav som lagen ställer, inte riskbedömer sin verksamhet enligt lag och inte vidtar tillräckliga åtgärder för kundkännedom innebär sammantaget en betydande sårbarhet för penningtvätt.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt i sektorn vara betydande.

Risk – finansiering av terrorism

I dagsläget finns det i Sverige inga kända modus där sektorn används för att finansiera terrorism. Någon internationell utblick har inte gjorts. Sektorns risk för finansiering av terrorism har därför inte bedömts.

7.27 Styrelserepresentation och nominell aktieägare

Styrelserepresentation och nominell aktieägare omfattas av penningtvättslagen men tjänsterna är inte förenliga med svensk associationsrätt och kan därmed inte erbjudas i Sverige. Sektorn har därför inte hot- eller sårbarhetsbedömts inom ramen för denna nationella riskanalys.

Styrelserepresentation

Styrelserepresentation innebär att fysiska eller juridiska personer har funktionen som styrelseledamot, bolagsrättsligt ansvarig, bolagsman i handels- eller kommanditbolag eller i någon liknande ställning i förhållande till andra juridiska personer.¹⁵⁴

Nominell aktieägare

Tjänsterna i sektorn innefattar även fysiska eller juridiska personer som har funktionen som nominell aktieägare för någon annans räkning eller åtgärder som syftar till att någon annan ska ha en sådan funktion, med undantag för uppdrag åt en juridisk person som är noterad på en reglerad marknad.

Allmän beskrivning av sektorn och relaterade produkter eller aktiviteter Styrelserepresentation

De verksamhetsutövare som avses i sektorn är endast personer som har dessa funktioner på en tredje parts vägnar och på affärsmässiga grunder. Det innebär alltså att de som är utsedda som "vanliga" styrelseledamöter i ett bolag eller en förening inte omfattas.¹⁵⁵

Eftersom styrelserepresentation inte är förenligt med svensk rätt kan svenska verksamhetsutövare endast erbjuda tjänsterna i andra länder. I Bolagsverkets register mot penningtvätt fanns den 31 december 2024 totalt 30 verksamhetsutövare som uppgett att de är verksamma inom styrelserepresentation. Detta är en markant minskning jämfört med den förra nationella riskbedömningen då motsvarande antal var omkring 900. Skillnaden beror på att ett stort antal företag avregistrerat sig när de uppmärksammats på att de inte omfattas av regelverket.

Nominell aktieägare

En nominell aktieägare har som funktion att dölja den verkliga ägaren av ett aktieinnehav.

¹⁵⁴ Under förutsättning att verksamhetsutövaren inte omfattas av 1 kap. 2 § 1 st. p. 17–21 lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

¹⁵⁵ Motsvarande tillämpning borde göras för funktionen som bolagsman i handels- eller kommanditbolag.

7.28 Valutaväxling

Sammantagen sektorsrisk:



Valutaväxling är en finansiell tjänst som kan tillhandahållas av kreditinstitut, institut för elektroniska pengar, betalningsinstitut och filialer till motsvarande utländska företag. Det har tidigare ansetts vara tillräckligt att valutaväxling omfattas av registreringsplikt enligt lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet (LVA) i stället för tillståndsplikt (prop. 1995/96:216 avsnitt 6.3). Tjänsten kunde under LVA tillhandahållas av såväl fysiska som juridiska personer. Sedan 1 juli 2025 förutsätter valutaväxling tillstånd i stället för registrering (lagen [2025:250] om valuta- växling).

Allmän beskrivning av tjänsten

Valutaväxling kan bedrivas inom ramen för olika tillstånds- och registreringstyper. Vilket tillstånd eller vilken registrering som är nödvändig beror på vilka faktiska tjänster som bolaget vill erbjuda. Valutaväxlingsverksamhet kan exempelvis bedrivas av banker och betaltjänstleverantörer. Det finns också utländska företag som erbjuder penningöverföring. Det innebär att verksamheten är etablerad i Sverige genom ombud. Ombuden kan erbjuda valutaväxlingsverksamhet parallellt med penningöverföring med stöd av registreringen hos Finansinspektionen. Eftersom valutaväxlare har olika tillstånds- eller registreringstyper kan vissa nyckeltal och bedömningar överlappa med andra sektorer i denna riskbedömning. Med begreppet valutaväxling avses enbart växling av kontanter mot kontanter.

Förändrad lagstiftning

Det har tidigare ansetts vara tillräckligt att valutaväxling omfattas av registreringsplikt enligt LVA i stället för tillståndsplikt (prop. 1995/96:216, avsnitt 6.3). Sedan 2025 förutsätter valutaväxling dock tillstånd i stället för registrering (lagen [2025:250] om valutaväxling). Bakgrunden till detta är att valutaväxlare i stor utsträckning hanterar kontanter, och risken för att sådana verksamheter ska missbrukas av kriminella är hög. Det har också visat sig, genom underrättelse och flertalet domar, att valutaväxlingsverksamhet har en central funktion vid kriminella nätverks återinvesteringar i kriminell verksamhet och tvätt av brottsvinster (prop. 2024/25:67). Mot bakgrund härav framstod det inte längre som rimligt att valutaväxling endast omfattades av registreringsplikt. Syftet med förslaget om tillståndsplikt var att höja tröskeln för bedrivandet av valutaväxling och därigenom försvåra för kriminella att missbruka verksamheter som står under Finansinspektionens tillsyn.

Från och med den 1 mars 2026 gäller även lag (2026:56) om straff för olovlig finansiell verksamhet vilket gör det straffbart att bedriva finansiell verksamhet utan Finansinspektionens tillstånd eller registrering.

I nyckeltalen nedan redovisas valutaväxlare och viss finansiell verksamhet tillsammans per den 2024-12-31 eftersom sektorerna tidigare reglerades av samma rörelselag (lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet). I jämförelse med den tidigare sektorsbedömningen har leverantörer av gräsrotsfinansieringstjänster och leverantörer av kryptotillgångstjänster lyfts ut, och inlåningsföretag står inte längre under tillsyn.

Nyckeltal	
Antal företag	316
Antal medarbetare	6 580
Antal etablerade affärsförbindelser	884 420
Företagens balansomslutning	309 205 123 296
Företagens omsättning	50 401 186 902
Totalt antal fysiska kunder	1 693 764
Totalt antal juridiska kunder	167 181

Källa: Finansinspektionens periodiska rapportering för penningtvätt, med referensdatum 2024-12-31. Uppgifterna baseras på det som instituten rapporterat in till Finansinspektionen, och tabellen kan därför innehålla data som till viss del avviker från den faktiska situationen.

Penningtvätt – beskrivning av riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt

Växling av kontanter med brottsligt ursprung kan ske genom ett växlingskontor, där växlingen sker från en valuta till en annan. Ett vanligt tillvägagångssätt är att växling sker från svenska kronor till euro eller amerikanska dollar. Det förekommer även att växlingskontor tar emot banköverföringar, inklusive mobila betalningar genom betaltjänster, och sedan växlar detta mot kontanter i syfte att tvätta brottsvinster. Växlingen försvårar möjligheterna att spåra pengarna tillbaka till brottet och möjliggör därmed en tvätt av de brottsliga medlen.

Möjliggörare och professionella penningtvättare

Valutaväxlingskontor erbjuder ofta en rad olika finansiella tjänster, exempelvis växling av kontanter och utförande av betaltjänster, där både legitima och illegala flöden av pengar hanteras. Det förekommer även att transaktioner erbjuds genom informella betalningssystem såsom hawala, trots att verksamheten ofta saknar tillstånd för detta.

Kopplingen mellan växlingskontor och kriminella nätverk är generellt sett påtaglig. Flera av de kriminella nätverken i Sverige har en eller flera växlare som de nyttjar för att hantera sina brottsvinster. En PML-aktör kan vara en enskild individ anställd på ett valutaväxlingsföretag, eller en hel verksamhet som utgör en PML-organisation som systematiskt tvättar pengar åt kriminella mot betalning. I många fall är det inte enbart penningtvätt eller förflyttning av pengar till andra länder som de kriminella verksamheterna möjliggör, utan de erbjuder även förvaring och förmedling av kontanta brottsvinster i olika valutor. Valutaväxlingssektorn är till sin beskaffenhet kontantintensiv, vilket är attraktivt inom penningtvättsupplägg. Brottsvinster kan växlas från svenska kronor till annan valuta, ofta euro, i syfte att finansiera narkotikabrottslighet eller att integrera pengarna i det finansiella systemet utomlands.

Flera växlingskontor utgör finansiella hubbar som erbjuder olika finansiella tjänster åt kriminella aktörer. Dessa kontor är i sin tur en förutsättning för omfattande illegala flöden av pengar inom den parallella ekonomin. Ett anonymiserat exempel på en sådan finansiell hubb beskrivs nedan:

I en svensk storstad drev aktör W ett valutaväxlingskontor som sågs som ett nav för storskalig penningtvätt. Aktören hjälpte kriminella nätverk i Sverige att flytta kriminellt kapital ut i Europa. Det rörde sig om hundratals miljoner kronor.

Hot – penningtvätt

Omfattning

Valutaväxlingskontor finns ofta lättillgängliga och transaktionerna genomförs omedelbart. I övrigt präglas sektorn av en låg andel fysiska kontor, med vissa lokala undantag, och ett förhållandevis enkelt och lättillgängligt produktutbud. Som tidigare nämnts förekommer det att valutaväxlingskontor har infiltrerats av eller kan kopplas till aktörer inom organiserad brottslighet. Höga volymer kan på så sätt systematiskt växlas och göras om till legitima tillgångar. Omfattningen av illegala flöden inom sektorn bedöms vara mycket hög.

Då finansiella aktörer inom kontanthantering på den internationella marknaden tvingats förhålla sig till gällande regler för att motverka penningtvätt, har svensk valuta blivit svårare att omsätta utomlands. Detta har i praktiken lett till att tvätt av svenska brottsvinster utomlands har begränsats i fråga om kontanter, och till att kriminella aktörer i Sverige har fått ett ökat behov av att växla till euro och amerikanska dollar innan pengarna flyttas utomlands.

Förmåga hos hotaktören

Verksamheter inom valutaväxling är viktiga kanaler för kriminella aktörer och nätverk inom den organiserade brottsligheten. Vid storskalig penningtvätt och omsättning av kontanter passerar brottsvinsterna ofta någon form av valutaväxlare. Systematisk tvätt av brottsvinster genom valutaväxling sker både på växlingskontor och inom andra typer av affärsverksamheter, och växlingen kan även bedrivas i exempelvis bostäder. Verksamheterna fungerar som legitima fasader med syfte att vilseleda myndigheter. Dessutom erbjuds andra tjänster illegalt inom sektorn, såsom kurirverksamhet, betalningar genom hawalasystem och deponering av kontanter. Det krävs i regel inte någon hög förmåga hos en hotaktör för att utnyttja valutaväxling för penningtvätt.

Hos en hotaktör som själv driver ett växlingskontor krävs en viss nivå av kunskap och förmåga. Trösklarna för etablering och drift av valutaväxlingsverksamhet har dock varit relativt låga i Sverige under lång tid. Den nya lagstiftningen, som trädde i kraft den 1 juli 2025, syftade till att strama åt möjligheterna för oseriösa aktörer inom sektorn.

Anonymitet

Valutaväxling som sker över disk förutsätter ett fysiskt besök hos valutaväxlingskontoret, vilket minskar hotaktörens möjlighet till anonymitet – förutsatt att en identitetskontroll genomförs. Det är dock möjligt för hotaktörer att använda kurirer och målvakter vid växlingen för att undvika upptäckt, alternativt att överlämna och hämta upp pengarna på en annan plats än växlingskontoret. Störst hot i sammanhanget utgör sådana växlingsverksamheter som drivs i kriminella syften. En valutaväxlarens illegala transaktioner kan genomföras och bokföras utanför ordinarie rutiner vid sidan om den legitima verksamheten, och de lämnar inga synliga spår i den officiella dokumentationen.

En verksamhetsutövare behöver vidta åtgärder för kundkännedom, enligt penningtvättslagen, när en affärsförbindelse etableras, alternativt vid transaktioner som enskilt eller tillsammans uppgår till minst motsvarande 15 000 euro. Hotaktörer kan dock göra strukturerade valutaväxlingar inom vissa beloppsgränser under denna tröskel i syfte att undgå upptäckt och rapportering, så kallad smurfning.

Växlingskontor hanterar i regel stora mängder kontanter, vilket innebär en försämrad spårbarhet av pengarnas ursprung och ökad anonymitet för hotaktören. Därtill finns möjligheter att inom växlingsverksamheter systematiskt sammanblanda legitima pengar med brottsvinster. Sammantaget leder detta till en ökad risk för penningtvätt.

Sammanfattande bedömning

Storskalig penningtvätt och omsättning av kontanta brottsvinster har ofta tagit vägen genom någon form av valutaväxlare, och verksamheter inom valutaväxling har därför utgjort viktiga kanaler för kriminella aktörer och organiserad brottslighet. Flera av verksamheterna medverkar aktivt i penningtvättsupplägg. Utan dessa växlingskontor skulle den organiserade brottsligheten i Sverige sannolikt ha svårare att omsätta sina brottsvinster. Genom betydande kontanthantering ger sektorn möjlighet till anonymitet. Omfattningen av illegala flöden inom sektorn har bedömts vara mycket hög. På grund av detta har lagstiftningen förändrats under 2025. Verksamhet med valutaväxling är numera tillståndspliktig och kommer även fortsatt att stå under tillsyn av Finansinspektionen. Det är nu även straffbart att bedriva finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering. Förändringen bedöms leda till att det blir svårare för kriminella att missbruka denna verksamhet.

Sammanfattningsvis bedöms hotet för penningtvätt i sektorn vara högt.

Sårbarhet – penningtvätt

Möjligheten att upptäcka penningtvätt

De legitima valutaväxlingskunderna är i huvudsak privatpersoner som växlar reskassa, men även högrisk-kunder förekommer. Växling i syfte att tvätta pengar kan till exempel ske genom att växla svenska kronor till eller från en annan valuta, eller genom att växla mellan olika svenska valörer. Då kontanter används i allt mindre utsträckning inom det svenska finansiella systemet och samhället i stort, kan verksamheter inom valutaväxling vara särskilt utsatta för hotaktörer som använder deras tjänster för penningtvätt.

Att branschen är kontantintensiv och att transaktioner genom valutaväxling kan genomföras snabbt, medför en försämrad spårbarhet, vilket innebär att verksamheter inom sektorn är sårbara för att utnyttjas för penningtvätt. Mindre verksamheter inom sektorn bedöms ha mindre resurser att skydda sig mot att utnyttjas för brottsupplägg, och tillämpningen av gällande regler för att motverka penningtvätt bedöms vara sämre hos mindre aktörer. Det finns därför en risk att hotaktörer särskilt riktar in sig på sådana verksamheter. I vissa fall använder sig hotaktörerna av bulvaner eller falska ID-uppgifter för att genomföra växlingar eller andra transaktioner som utgör penningtvätt.

De allra flesta mindre aktörer som bedriver växlingsverksamhet rapporterar inte misstänkt penningtvätt till Finanspolisen, trots att de är förpliktigade till detta. Det gör att viktig information om misstänkta transaktioner riskerar att aldrig nå relevanta myndigheter. Det förekommer även att växlingskontor endast rapporterar en viss andel misstänkta transaktioner till Finanspolisen, men dessa transaktioner berör i regel inte den systematiska penningtvätt som kan kopplas till aktörer inom den organiserade brottsligheten. Sammantaget innebär dessa omständigheter att sektorn bedöms vara särskilt sårbar för penningtvätt.

I de fall kriminella aktörer själva driver växlingskontor begränsas möjligheten att upptäcka penningtvätt, då den aktivt och systematiskt döljs av företrädarna. Valutaväxlingen bedrivs ibland parallellt med andra verksamheter, till exempel resebyråer och guldbutiker. Rent kriminella verksamheter som erbjuder växling och andra betaltjänster är en särskild utmaning för tillsyns- och brottsbekämpande myndigheter, delvis för att en betydande del av transaktionerna sker utanför den reguljära verksamheten och därför är mindre synliga.

Regelefterlevnad

Riskmedvetenheten för tjänsten varierar, vilket dels beror på att vissa verksamheter har funnits en kortare tid, dels på att tjänsten i hög grad erbjuds av mindre aktörer. Medvetenheten och kunskapen om regelverket för penningtvätt bedöms vara låg hos dessa mindre aktörer. Sammantaget bedöms den regulatoriska mognaden generellt vara låg. Erfarenheter av tillsyn har visat på bristfällig regelefterlevnad inom områden som allmän riskbedömning, kundriskklassificering, kundkännedom, övervakning och rapportering till Polismyndigheten.

Då tjänsten till stor del erbjuds av mindre företag är förutsättningarna att hantera penningtvättsrisker utmanande, exempelvis vid tillsättning av funktioner för bekämpning av penningtvätt. För många av företagen är transaktionsövervakningen manuell, samtidigt som växlingen oftast sker omgående. Därför finns en risk i affärsmodellen att utövarna saknar möjlighet att vidta tillräckliga kundkännedomsgärder vid växlingstillfället. Detta innebär en stor sårbarhet för penningtvätt.

Brottsbekämpande myndigheter har sett exempel på att tjänsten utnyttjas av kunder med ett stort våldskapital. Att många företag som erbjuder tjänsten tidigare varit lokalförankrade ökar troligtvis risken för att företagen genomför transaktioner (och underlåter att rapportera misstänkta transaktioner) av rädsla för hot eller repressalier. Det finns dessutom flera mindre aktörer som erbjuder tjänsten och som med stor sannolikhet är beroende av återkommande affärer.

I underrättelse- och utredningsärenden förekommer verksamhetsutövare som ser mellan fingrarna för egen finansiell vinning. Det förekommer också att verksamhetsutövare bedriver registreringspliktig verksamhet utan att ha ansökt om, eller blivit beviljade, registrering hos Finansinspektionen. Detta ökar risken för bristande regelefterlevnad och ökar sårbarheten för penningtvätt. I de fall verksamheten drivs i syfte att möjliggöra penningtvätt lär regelefterlevnaden, av naturliga skäl, vara begränsad.

Sammanfattande bedömning

Då kontanter används i allt mindre utsträckning inom det svenska finansiella systemet och samhället i stort, kan verksamheter inom valutaväxling vara särskilt utsatta för hotaktörer som använder deras tjänster för penningtvätt. Det faktum att branschen är kontantintensiv och att transaktioner genom valutaväxling kan genomföras snabbt medför i sig en försämrad spårbarhet och en ökad möjlighet till anonymitet. Mindre verksamheter bedöms även ha mindre resurser dels för att skydda sig mot att utnyttjas för brottsupplägg, dels för att tillämpa gällande regler. Därför är dessa mindre verksamheter attraktiva för hotaktörer. Sektorn bedöms vara särskilt sårbar för penningtvätt.

Sammanfattningsvis bedöms sårbarheten för penningtvätt som hög.

Riskscenario inklusive kända tillvägagångssätt för att finansiera terrorism

Valutaväxling bedöms vara ett sätt där pengar kan användas för finansiering av terrorism. Syftet är många gånger att växla till sig valuta när pengar ska föras ut ur landet och sedan att genom kurirer föra kontanter ut ur Sverige. Pengarna växlas vanligtvis till en internationellt mer gångbar valuta, exempelvis amerikanska dollar eller euro, innan pengarna förs ut ur Sverige av kurirer.

Ett tillvägagångssätt vid växling av kontanter är att besöka flera växlingskontor, antingen samma dag eller utspritt över längre tid, och växla in mindre summor i syfte att undvika djupare kontroller från växlingskontoren.

Hot finansiering av terrorism

Omfattning, förmåga hos aktören och anonymitet

Valutaväxling är lätt att utföra sett till antalet kontor. I den mån större belopp – eller belopp till mer udda valutor – ska växlas sker detta mer sannolikt hos ett fåtal nischade och betrodda kontor, för att undvika att dra till sig uppmärksamhet. Det krävs ingen särskild förmåga eller kunskap att växla kontanter, men för att undvika oönskad uppmärksamhet och kontroller krävs särskild förmåga i form av kunskap om vilka växlare som går att vända sig till för den typen av transaktioner.

Avseende anonymitet i denna sektor är samma faktorer som för penningtvätt avgörande för finansiering av terrorism.

Sårbarhet finansiering av terrorism

Möjlighet att upptäcka finansiering av terrorism

Samma faktiska omständigheter som beskrivs under avsnittet för penningtvätt gäller även för terrorfinansiering.

De summor som en hotaktör kan försöka växla i syfte att finansiera terrorism är ofta betydligt lägre än de som en hotaktör kan försöka växla i penningtvättssyfte. Detta medför att det är svårare för verksamhetsutövaren att upptäcka avvikande transaktioner.

Växlingar som sker i syfte att finansiera terrorism kan dock skilja sig från turisternas växlingar avseende resmönster och valuta, men inte alltid. Enbart det faktum att det är udda resmål eller särskilda valutor är inte självständiga indikatorer på att växlingen kan utgöra finansiering av terrorism. Detta är en svårighet att hantera när det kommer till att göra ett urval av vad som ska rapporteras.

Regelefterlevnad

Beträffande regelefterlevnad görs ingen annan bedömning i fråga om finansiering av terrorism än vad som sagts om penningtvätt.

8 Process och metod

Denna nationella riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige utgår från sektorerna i penningtvättslagens tillämpningsområden och är en uppdatering av den sektorsbaserade riskbedömning som publicerades 2021. Uppdateringen tar hänsyn till ny kunskap och förändringar som skett sedan den föregående bedömningen vad gäller exempelvis tillvägagångssätt, hotaktörernas kapacitet eller verksamhetsutövarnas förmåga att upptäcka och förebygga penningtvätt och finansiering av terrorism.

Bedömningen har tagits fram gemensamt av deltagarna i Samordningsfunktionen i enlighet med riktlinjer från Financial Action Task Force (FATF) för genomförandet av en nationell riskbedömning.¹⁵⁶ Arbetet har letts av Polismyndigheten med stöd av övriga deltagare i Samordningsfunktionen.

8.1 Övergripande metod och genomförande

Rapporten analyserar hot och sårbarheter för respektive sektor. Hot avser kapaciteten hos aktörer som vill utnyttja en sektor för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Sårbarhet innebär de begränsningar och eventuella brister som finns beträffande förmågan att stå emot hot och förhindra penningtvätt eller finansiering av terrorism. Den samlade bedömningen av hot och sårbarhet ger sedan ett riskvärde för varje enskild sektor.

Därefter analyseras de samhällskonsekvenser som riskerna kan leda till. Konsekvensanalysen gör det möjligt att ställa riskerna i de olika sektorerna i relation till varandra och skapa en övergripande bild på nationell nivå. Denna helhetsbild syftar till att vara vägledande när det gäller vilka sektorer som bör prioriteras eller vilka områden som arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism bör fokusera på.

8.2 Definitioner av hot, sårbarhet och konsekvens

Enligt FATF är **risk** en funktion av tre faktorer: hot, sårbarhet och konsekvens. FATF uppger att det är upp till landet själv att författa en produkt eller process baserad på en metod som beslutas av landets berörda parter och att definitionerna för hot, sårbarhet och konsekvens är lämpliga att utgå ifrån. Nedan följer en närmare beskrivning av FATF:s definition av begreppen hot, sårbarhet och konsekvens. Definitionerna har använts generiskt för att skapa ett konceptuellt ramverk för alla de aktörer som medverkat till denna nationella riskbedömning.

Med **hot** avses en person, grupp, eller verksamhet som kan skada till exempel staten, samhället eller ekonomin. Hotet kan utgöras av kriminella aktörer men också av deras medhjälpare, tillgångar och verksamheter. Hot fungerar ofta som en viktig utgångspunkt för att utveckla en förståelse för risken för penningtvätt och finansiering av terrorism. För att kunna göra riskbedömningen är det därför viktigt att ha kännedom om hela kedjan. För penningtvätt är det nödvändigt att ha förståelse både för brotten och brottsvinsterna, samt hur brottsvinsterna tvättas. För terrorismfinansiering behövs en förståelse både för medlens ursprung och hur de används för att finansiera terrorism.

Begreppet **sårbarhet** syftar på svaga punkter i olika system som kan utnyttjas av den organisation eller de individer som utgör ett hot. Sådana svaga punkter kan exempelvis vara brister i finansiell infrastruktur, luckor i lagstiftningen eller otydlig ansvarsfördelning mellan myndigheter. Det kan också röra sig om egenskaper hos en viss bransch, finansiell produkt eller typ av tjänst som gör den intressant för hotaktörer som vill tvätta pengar eller finansiera terrorism.

Begreppet **konsekvens** syftar generellt sett på den effekt eller skada som penningtvätt och finansiering av terrorism kan orsaka. Detta omfattar brottslighetens eller terrorismens påverkan på finansiella system och institut, liksom på ekonomin och samhället i stort. Konsekvenser är alltså den påverkan som penningtvätt och finansiering av terrorism kan orsaka på både kort och lång sikt, samt hur de kan påverka befolkningen, särskilda grupper, företagsklimat, nationella och internationella intressen samt finanssektorns rykte och attraktionskraft i ett land.

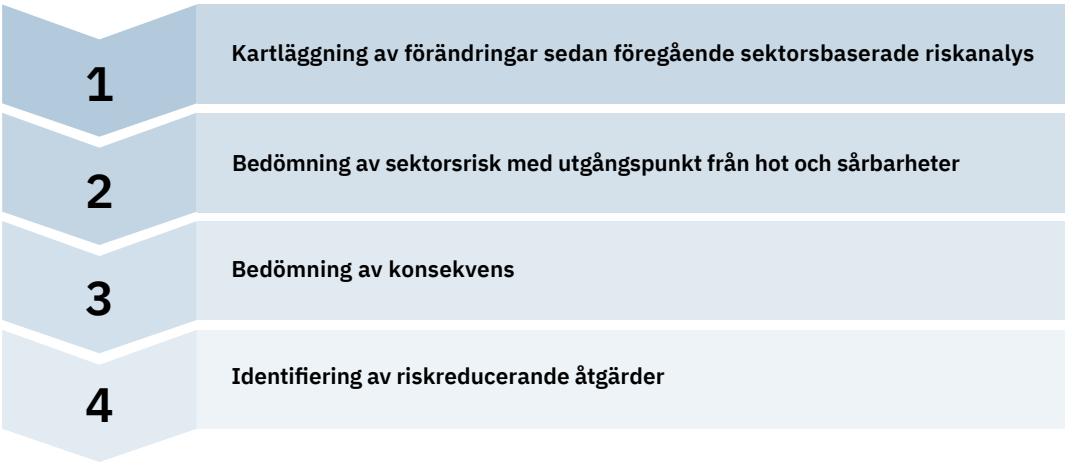
¹⁵⁶ FATF Guidance, *Money Laundering National Risk Assessment Guidance*, 2024.

Enligt FATF behöver en riskbedömning inkludera en uppskattning av hot, sårbarheter och konsekvenser. Då det rent generellt är svårt att avgöra eller uppskatta konsekvenserna är det allmänt accepterat att en sådan analys inte måste gå på djupet, utan kan utgöra en helhetsbild av hotens och sårbarheternas konsekvenser för samhället. I denna nationella riskbedömning har Samordningsfunktionen valt att inkludera en konsekvensbedömning. Metoden för detta presenteras på efterföljande sidor.

8.3 Process

För att producera rapporten genomfördes fyra huvudsakliga steg, se figur 8.1.

Figur 8.1



Steg 1. Kartläggning av förändringar

Under 2024 fick Samordningsfunktionens medlemmar besvara en mängd olika enkätfrågor för varje sektor om vilka förändringar som skett sedan den förra riskbedömningen. Frågorna syftade till att fånga upp dels nya tillvägagångssätt, dels indikatorer på hot och sårbarheter. De svarsunderlag som inkom bestod således av information från tillsynsfunktionerna, underrättelseinformation från de brottsbekämpande myndigheterna och kunskap från övriga myndigheter i Samordningsfunktionen. Dialog fördes även med branschorganisationerna via tillsynsmyndigheterna och underlag inhämtades från delar av den ideella sektorn.

Information från olika källor som underrättelseinformation, tillsynsärenden, utredningar, misstanke-rapportering till Finanspolisen och forskning har därefter vävts samman och legat till grund för riskbedömningarna. Förändring mellan jämförelseåren 2020 och 2024 redovisas också för vissa nyckeltal, bland annat antalet inkomna misstankerapporter till Finanspolisen.

Hot- och sårbarhetsbedömningen baserades på samma grundkriterier som i den föregående sektorsbaserade riskanalysen men i en något avskalad version, se tabell 8.1. Riskkriterierna och dess parametrar speglar de rubriker som finns i beskrivningen av sektorerna i sektorskatalogen.

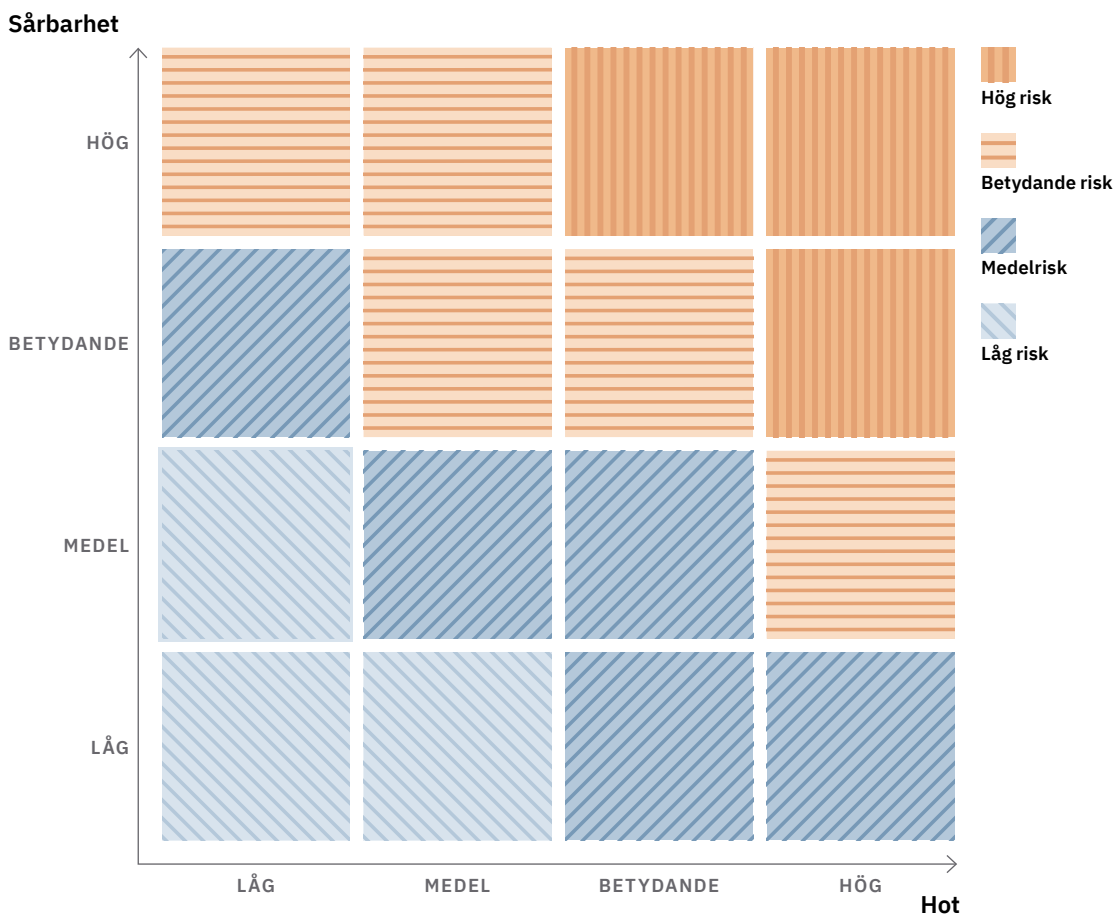
Tabell 8.1 Parametrar för hot- och sårbarhetsbedömning

Parametrar för hotbedömning	Parametrar för sårbarhetsbedömning
Omfattning Förmåga hos aktören Anonymitet	Möjlighet att upptäcka Regelefterlevnad

Steg 2. Bedömning av sektorsrisk med utgångspunkt från hot och sårbarheter

Utifrån den insamlade informationen och det nya kunskapsläget värderades sedan hot och sårbarhet för respektive sektor. Riskerna för finansiering av terrorism bedömdes endast kvalitativt medan hot och sårbarheter för penningtvätt bedömdes kvantitativt på en fyrgradig skala. Hot- och sårbarhetsbedömningarna avseende penningtvätt vägdes därefter ihop till en risknivå enligt samma princip som i den föregående riskbedömningen, se figur 8.2.

Figur 8.2 Matris för hot, sårbarhet och risk



Den något större tonvikten på sårbarheter i riskmättet går i linje med EU:s supranationella riskbedömning och bygger på antagandet att sårbarheter kan identifieras och utnyttjas och därmed leda till framtida hot.

Bedömningsskalan för hot och sårbarheter framgår av tabell 8.2.

Tabell 8.2 Bedömningsskala för hot och sårbarheter

Riskkriterier	Låg	Medel	Betydande	Hög
Hot	Inga indikatorer på att kriminella har för avsikt att använda detta tillvägagångssätt för penningtvätt.	Kriminella har förmåga att utnyttja sektorn för penningtvätt.	Kriminella utnyttjar sektorn för penningtvätt.	Kriminella utnyttjar sektorn återkommande för penningtvätt.
Sårbarhet	Försumbar risk för penningtvätt givet effektiva barriärer och kontrollsystem.	Viss risk för penningtvätt i sektorn som har effektiva men inte helt ogenomträngliga kontrollsystem.	Betydande risk för att sektorn utnyttjas för penningtvätt då kontrollsystemen har begränsad effekt.	Hög risk att sektorn utnyttjas. Kontrollsystem saknas eller är inte ändamålsenliga.

Steg 3. Bedömning av konsekvens

För varje sektor gjordes även en skattning av konsekvensen av penningtvätt i respektive sektor. Bedömningen baserades på kriterier för sektorns omsättning/dignitet samt sektorns uppskattade samhällspåverkan.

Tabell 8.3 Bedömningsmall för konsekvens av penningtvätt

Riskkriterier		Medel	Konsekvens
Hur mycket pengar hanteras i sektorn?	Hur lämpar sig sektorn för storskalig penningtvätt?	Hur påverkas samhället i övrigt?	
< 5 mdkr	Det finns inga förutsättningar för storskalig penningtvätt i sektorn.	Endast enskild verksamhetsutövare påverkas.	Låg
5–250 mdkr	Det finns vissa förutsättningar för storskalig penningtvätt i sektorn.	Penningtvätt kan ge negativa effekter för hela sektorn, exempelvis skadat förtroende.	Medel
250–1000 mdkr	Sektorn kan spela en viktig roll i storskaliga upplägg.	Det kan uppstå negativa samhällseffekter utanför sektorn, exempelvis uppdrivna fastighetspriser.	Betydande
> 1000 mdkr	Sektorn fyller en nödvändig funktion i storskalig penningtvätt.	Penningtvätt kan ge negativa konsekvenser på nationell nivå, exempelvis hota finansiell stabilitet eller Sveriges anseende internationellt.	Hög

Steg 4. Identifiering av riskreducerande åtgärder

Slutligen identifierades behov av åtgärder för att reducera de risker som kartlagts inom ramen för analysen. Förslagen innefattar bland annat åtgärder för att öka transparensen om transaktioner och kontohavare, verktyg för att effektivisera tillsynsarbetet samt lagstiftningsändringar som kan bidra till att motverka möjliggörare och företag som brottsverktyg.

SAMORDNINGSFUNKTIONEN MOT PENNINGTVÄTT OCH FINANSIERING AV TERRORISM

