

Nationell riskbedömning 2022 – Hawala

VÄRDEÖVERFÖRINGAR I ALTERNATIVA BETALNINGSSYSTEM

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

Utgivare: Polismyndigheten

Diarienummer: A243.461/2023

Version: Reviderad version, maj 2023

Tryck: Polisens tryckeri Stockholm, maj 2023

Grafisk form: Blomquist Communication, blomquist.se

Sammanfattning

Det här är Samordningsfunktionens tredje rapport om den samlade riskbedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige. Rapporten är avgränsad till att handla om värdeöverföringar i alternativa betalsystem där värdeutjämning sker i efterhand. I rapporten är dessa värdeöverföringar benämnda som hawala. Riskbedömningen 2022 syftar till att identifiera möjliga hot, sårbarheter och risker som kan innebära att hawala som system för penningöverföring utnyttjas för att genomföra transaktioner i penningtvätts- eller terrorfinansieringssyfte.

Hawala är ett gammalt system för penningöverföring som övergripande bygger på att lokala förmedlare runt om i världen går i god för specifika tillgångsbelopp för sina kunders räkning. Dessa belopp kan sedan byta ägare mellan individer på helt olika platser, ofta genom kontanta in- och utbetalningar hos de lokala förmedlarna. Värdet av dessa betalningar regleras sedan sinsemellan förmedlarna på aggregerad nivå, vilket kan beskrivas som en sorts värdeutjämning.

Hawala som system är väletablerat i Sverige och legitimt enligt svensk lag. Konsumenter i Sverige använder hawala främst för att föra över pengar till anhöriga i länder som de har anknytning till, så kallade remitteringar. Skälet till att hawala används istället för banksystemet eller internationella betaltjänstleverantörer är att hawala många gånger är det enda tillgängliga alternativet för internationella transaktioner till vissa länder i världen, till exempel länder som saknar fungerande bankväsende.

Samtidigt som hawala som system för gränsöverskridande penningöverföring fyller en viktig funktion för många konsumenter och ibland utgör ett viktigt komplement till det traditionella betalningssystemet i delar av världen, har hawalasystemet egenskaper som gör det attraktivt för illegala syften. Systemets operativa struktur ökar anonymiteten och försvårar spårbarheten av pengar inom systemen. Eftersom systemet i vissa delar bygger på utbredd kontanthantering är det mycket sårbart för penningtvätt. Systemet riskerar även att användas som en kanal för terrorfinansiering. Underrättelseuppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna samt domar visar att hawala används i kriminella syften. Dessutom finns det starka indikationer på ett stort mörkertal över antalet illegala och oregistrerade verksamheter i Sverige som bedriver hawala utan tillstånd från Finansinspektionen.

Hawala som system utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Såväl hotnivån som sårbarhetsnivån bedöms ha nivå 4, den högsta nivån. Denna bedömning görs utifrån att systemets struktur ökar möjligheten till anonymitet och försvårar spårbarheten av pengar inom systemen. Eftersom systemet i vissa delar bygger på utbredd kontanthantering är det mycket sårbart för penningtvätt. Hawalasystemets egenskaper gör det således attraktivt för illegala syften.

Rapporten belyser även den rättsliga regleringen för hawala – från tillstånds- och registreringsprocessen och de aktuella regelverken till den inventering som Finansinspektionen har gjort av institut som bedöms tillhandahålla hawalatjänster. Slutligen presenteras en åtgärdslista för att på bättre sätt kunna möta den risk som hawala utgör. Bland annat presenteras förslag om att:

- höja trösklarna för registrering hos Finansinspektionen
- minska möjligheterna till fysisk in- och utförsel av kontanter med brottsligt syfte
- utvärdera hur operativ myndighetssamverkan effektivast kan förebygga och förhindra den illegala användningen av hawala.

Innehåll

Sammanfattning	3
Definitioner för rapporten	5
1. Inledning	6
1.1 Syfte och mål	6
1.2 Samordningsfunktionen	7
1.3 Avgränsning	7
1.4 Metod	7
1.5 Målgrupp	7
1.6 Regelverken	7
2. Vad är hawala?	8
2.1 Traditionell hawala	8
2.2 Varför använder konsumenter i Sverige hawala?	8
2.3 Betalningsmetoder via hawala	9
2.4 Inbyggda sårbarheter för penningtvätt och finansiering av terrorism	10
2.5 Penningkurirers roll inom hawala	13
3. Rättslig reglering	16
3.1 Företag med tillstånd från Finansinspektionen	16
3.2 Företag registrerade hos Finansinspektionen	16
3.3 Penningtvättsregelverket och Finansinspektionens penningtvättstillsyn	17
3.4 Instituttyper som erbjuder hawala – betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer	18
3.5 Tillsyn och ingripandemöjligheter gällande ombud för betaltjänstleverantörer	19
3.6 Verksamhetsutövare under Finansinspektionens tillsyn som bedöms bedriva hawala	20
3.7 Hawalaverksamhet utanför Finansinspektionens tillsyn	22
3.8 Hawala i det skatterättsliga systemet	23
4. Risk- och konsekvensanalys	26
4.1 Definitioner av hot, sårbarhet och konsekvens	26
4.2 Premisser	27
4.3 Hot	27
4.4 Sårbarhet	30
4.5 Bedömd risk för penningtvätt och finansiering av terrorism	32
4.6 Konsekvenser av penningtvätt och finansiering av terrorism i ett nationellt perspektiv	33
5. Internationell utblick	34
5.1 Hawalasystemet internationellt	34
5.2 Oreglerad och otillåten hawala är normen i vissa delar av världen	34
5.3 Internationellt bistånd genom hawala	35
5.4 Framgångsrika internationella ärenden inom Europol	35
5.5 En nordisk jämförelse – Finland	36
6. De främsta svårigheterna med att förebygga, upptäcka och åtgärda illegal hawala	38
7. Föreslagna åtgärder	40

Definitioner för rapporten

Betalningsinstitut	Ett aktiebolag eller en ekonomisk förening som har fått tillstånd att tillhandahålla betaltjänster enligt 2 kap lagen (2010:751) om betaltjänster.
Betaltjänster	Finansiella tjänster som definieras i 1 kap. 2 § lagen (2010:751) om betaltjänster.
Betaltjänstleverantörer	Tillhandahållare av betaltjänster, utförlig lista återfinns i 1 kap. 3 § lagen (2010:751) om betaltjänster.
de-risking	När en verksamhetsutövare tar ett principiellt beslut att avsluta kundrelationer, eller neka etablering av nya kundrelationer, med en viss typ av företag eller vissa grupper av individer
Det administrativa penningtvättsregelverket	Lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (PTL) samt myndighetsföreskrifter.
Det straffrättsliga penningtvättsregelverket	Lag (2014:307) om straff för penningtvättsbrott och lag (2022:666) om terroristbrott.
Hawala	Värdeöverföringar i alternativa betalningssystem där utjämning sker i efterhand.
Hawaladar	Verksamhetsutövare som erbjuder hawalatjänster (även kallad hawalaförmedlare).
Korrespondentrelationer	Tillhandahållande av banktjänster från en bank som korrespondent till en annan bank som motpart, inbegripet tillhandahållande av ett konto därtill knutna tjänster, till exempel likviditetsförvaltning, internationella överföringar, handelsfinansiering och valutatjänster.
Penningöverföring	En betaltjänst där medel tas emot från en betalare, utan att något betalkonto öppnas i betalarens eller betalningsmottagarens namn, uteslutande i syfte att överföra motsvarande belopp till en mottagare eller en annan betaltjänstleverantör som agerar på mottagarens vägnar, eller där dessa medel tas emot på mottagarens vägnar och ställs till mottagarens förfogande.
Registrerad betaltjänstleverantör	En fysisk eller juridisk person som är betaltjänstleverantör och som undantagits från krav på tillstånd enligt 2 kap. 3 § lagen (2010:751) om betaltjänster.
Valutaväxling	Yrkesmässig handel med utländska sedlar och mynt samt resecheckar utställda i utländsk valuta. Kräver registrering hos Finansinspektionen i enlighet med lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet.

1. Inledning

Det här är Samordningsfunktionens tredje rapport om den samlade riskbedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige.

Rapporten är avgränsad till att handla om värdeöverföringar i alternativa betalsystem där värdeutjämning sker i efterhand. I rapporten är dessa värdeöverföringar benämnda som hawala.¹

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 verksamhetsutövare (privata aktörer) 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. Globalt sker bekämpningen bland annat genom samarbetet inom organisationen Financial Action Task Force (FATF) samt på EU-nivå genom lagstiftning, riktlinjer och rekommendationer.

Av förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism framgår att Samordningsfunktionen löpande ska identifiera, kartlägga och analysera riskerna och metoderna för penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige. Därtill ska Samordningsfunktionen sammanställa, årligen eller efter nya eller förändrade risker, uppdatera och i lämplig utsträckning offentliggöra nationella riskbedömningar för penningtvätt respektive finansiering av terrorism.

Under åren 2018/2019 genomfördes en riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism med utgångspunkt i en systemförståelse. Med 2020/2021 års nationella riskbedömning flyttades fokus till ett sektors- och verksamhetsutövarperspektiv. Årets riskbedömning kommer alltså att fokusera på värdeöverföringar i alternativa betalningssystem där värdeutjämning sker i efterhand, med utgångspunkt i hawala.

1.1 Syfte och mål

Området hawala ingick och behandlades i korta delar även inom 2020/2021 års nationella riskbedömning. De betydande risker som då tydliggjordes visade på behovet av en djupare förståelse av detta specifika område och dess risker.

Syftet med den nationella riskbedömningen är att identifiera, förstå och bedöma riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism inom ett avgränsat område. Riskbedömningen 2022 syftar till att identifiera möjliga hot, sårbarheter och risker som kan innebära att alternativa betalningssystem, med utgångspunkt i hawala, utnyttjas för att genomföra transaktioner i penningtvätts- eller terrorfinansieringssyfte.

Riskbedömningen ska även identifiera den påverkan som användningen av hawala i penningtvätts- eller terrorfinansieringssyften kan ha på olika delar av samhället. Målet är även att identifiera riskreducerande åtgärder som kan användas på strategisk nivå för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism inom detta område.

¹ Det förekommer en rad varianter av sådana system i olika delar av världen, men hawala är ett etablerat samlingsnamn för dem.

1.2 Samordningsfunktionen

Samordningsfunktionen skapades 2018 för hantera åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Samordningsfunktionen utgörs av 16 följande myndigheter: Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet (Brå), Ekobrottsmyndigheten, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen Skåne, Länsstyrelsen Stockholm, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Polismyndigheten, Revisorsinspektionen, Skatteverket, Spelinspektionen, Säkerhetspolisen, Tullverket, Åklagarmyndigheten samt av Sveriges Advokatsamfund. Riskbedömningen är ett resultat av medlemmarnas gemensamma arbete.

Arbetet med årets riskbedömning har främst skett i en mindre projektgrupp bestående av Säkerhetspolisen, Polismyndigheten genom Finanspolisen, Finansinspektionen, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Brottsförebyggande rådet och Tullverket.

1.3 Avgränsning

Riskbedömningen är avgränsad till värdeöverföringar i alternativa betalsystem där utjämning sker i efterhand med utgångspunkt i hawala.

Rapporten kommer att beskriva legitim hawala och analysera och riskbedöma hawala som används för att dölja brottvinster eller finansiera terrorism. Utbetalningar till exempelvis biståndsorganisationer och överföring av inkomst till familjemedlemmar utomlands (remitteringar) är legitima användningsområden, medan transaktioner som utgör ett led i terrorfinansiering och penningtvätt är kriminella handlingar.

Hawala som används i penningtvätts- och terrorfinansieringssyften kan ha kopplingar till ytterligare brottstyper. Det kan exempelvis handla om skattebrott och bokföringsbrott. Sådan hawalaverksamhet kan även överlappa andra prioriterade riskområden, exempelvis valutaväxling, utförsel av kontanter samt mer omfattande ekonomisk brottslighet. Dessa riskområden och dess kopplingar till hawalasystemet kommer också beröras i rapporten.

1.4 Metod

Rapporten är baserad på kvantitativa data och kvalitativa resonemang. Den kvantitativa delen består bland annat av inrapporterade data till Finansinspektionen, underrättelseinformation från Finanspolisen och Säkerhetspolisen samt statistik från Tullverket och Skatteverket. Även internationella jämförelser har legat till grund för rapporten.

1.5 Målgrupp

Mottagare av riskbedömningen är främst de verksamhetsutövare som direkt och indirekt omfattas av riskbedömningen, Regeringskansliet och samordningsfunktionens medlemmar.

1.6 Regelverken

Bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism vilar på två regelverk: det administrativa och det straffrättsliga. Det är de två regelverken som utgör grunden i Sveriges förmåga att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

Det administrativa regelverket, lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (PTL), är centralt och ska förebygga och motverka att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. 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 lag (2022:666) terroristbrottslag.

2. Vad är hawala?

2.1 Traditionell hawala

FATF:s definition av hawala och andra liknande alternativa överföringssystem är att de förmedlar överföringar och mottagande av medel eller motsvarande värde och avräknas genom handel, kontanter och nettoavräkningar under en lång tidsperiod. Det som skiljer dessa alternativa överföringssystem från andra penningförmedlare är att deras användning av avräkningsmetoder vanligtvis sker utanför banksystemet.

Termen hawala associeras vanligtvis med de system för penningöverföring som har sitt ursprung i södra Asien och med kopplingar till traditionella handelsvägar i Mellanöstern och delar av Östafrika.² Övergripande bygger dessa typer av system på lokala förmedlare, ibland benämnda hawaladarer, lokaliserade runt om i världen, och som går i god för specifika tillgångsbelopp för sina kunders räkning. Dessa belopp kan sedan byta ägare mellan individer på helt olika platser, ofta genom kontanta in- och utbetalningar hos de lokala förmedlarna. Värdet av dessa betalningar regleras sinsemellan förmedlarna. Det krävs alltså inte alltid ett direkt pengaflöde mellan avsändare och mottagare. Mellan förmedlarna krävs heller inget pengaflöde för varje enskild affär men däremot justeras beloppen sinsemellan på en aggregerad nivå, vilket kan beskrivas som en sorts värdeutjämning. När en fysisk flytt av pengar sedan sker så involverar detta ofta penningkurirer som för hawalaförmedlarens räkning transporterar pengarna enligt en specifik rutt. Hawalasytemet är ofta internt organiserade utifrån olika roller, med individer med mer eller mindre komplexa uppgifter, och som befinner sig både i och utanför Sverige.

Hawala och liknande betalningssystem uppvisar alltså särdrag gentemot traditionella betalningssystem, och den centrala funktionen är ofta överföring av kontanta belopp. Idag är det också vanligt att andra betalningssätt utöver kontanter förekommer inom dessa system, exempelvis traditionella banktransaktioner, remitteringar via betaltjänstföretag, digitala applikationer eller betalning med kryptovalutor, helt beroende på vad som är tillämpligt utifrån den etablerade infrastrukturen i respektive land.

Även om systemet ofta används för att skicka mindre belopp per transaktion så kan mer omfattande belopp skickas på detta sätt. I de fall det grundläggande användningsområdet är legitima finansiella tjänster är användarna många gånger migranter som skickar pengar till hemlandet, så kallad remittering. Det är vanligt förekommande i länder med stora utländska diasporor. Lokala hawalaförmedlare har ibland kopplingar till en befolkningsgrupp med en specifik etnicitet men erbjuder ofta tjänster även utanför den specifika gruppen. Ofta ingår en hawalaförmedlare i ett nätverk av hawaladarer med omfattande internationella förgreningar, där värdet av förtroende mellan systemets aktörer är centralt.

2.2 Varför använder konsumenter i Sverige hawala?

Konsumenter i Sverige använder hawala främst för att överföra pengar till anhöriga i länder som de har anknytning till, så kallade remitteringar. Överföringar sker främst från OECD-länder till utvecklingsländer, men eftersom den specifika tjänst som konsumenten nyttjar ofta är väl etablerad inom en diasporagrupp kan överföringar även ske mellan OECD-länder.

² FATF:s rapport *The role of hawala and other similar service providers in money laundering and terrorist financing*, oktober 2013.

Överföringar kan även ske i motsatt riktning, det vill säga där slutmottagaren finns i Sverige eller andra OECD-länder, vilket dock inte är lika vanligt förekommande. Syftet med sådana överföringar genom hawala kan exempelvis vara betalning för skolväxter, sjukvårdskostnader, köp av egendom i något OECD-land och för utbetalning av arv.

Skälet till att hawala används istället för banksystemet eller internationella betaltjänstleverantörer är att hawala många gånger är det enda tillgängliga alternativet för internationella transaktioner till vissa länder i världen. Ett fullt fungerande bankväsende är inte tillgängligt i alla delar av världen eller i alla delar av vissa länder. Dessutom kan det saknas korrespondentrelationer mellan svenska banker och banker i mottagarlandet. Avsaknaden av korrespondentrelationer gäller till exempel länder som Iran, Somalia, Jemen, Syrien, Irak och Venezuela som bedöms vara förknippade med extremt hög eller hög risk för penningtvätt- eller terrorfinansiering. Företag och individer som försöker skicka pengar till en bank i något av dessa länder från Sverige får sina transaktioner avbrutna och återbetalda när svenska banker inte kan genomföra transaktionerna.

I svensk kontext finns uppgifter om att till exempel biståndsorganisationer och individer som vill remittera pengar till släkt och vänner inte kan genomföra transaktionerna då deras banker inte har möjlighet att genomföra transaktionerna med hänsyn till penningtvätts- och terrorfinansieringsriskerna. Avsaknaden av formella bankrelationer medför att hawala i många fall blir det enda kostnadseffektiva och pålitliga sättet att föra in pengar i vissa länder. Antingen direkt ifrån Sverige eller genom att fysiskt förflytta kontanter till ett annat land och sedan använda sig av en hawalatjänst.

Vidare erbjuder hawalasystem ett relativt snabbt, billigt och enkelt sätt att överföra pengar, vilket kan jämföras med internationell bankgirering som kan ta flera dagar att genomföra och som kan vara förknippad med höga kostnader.

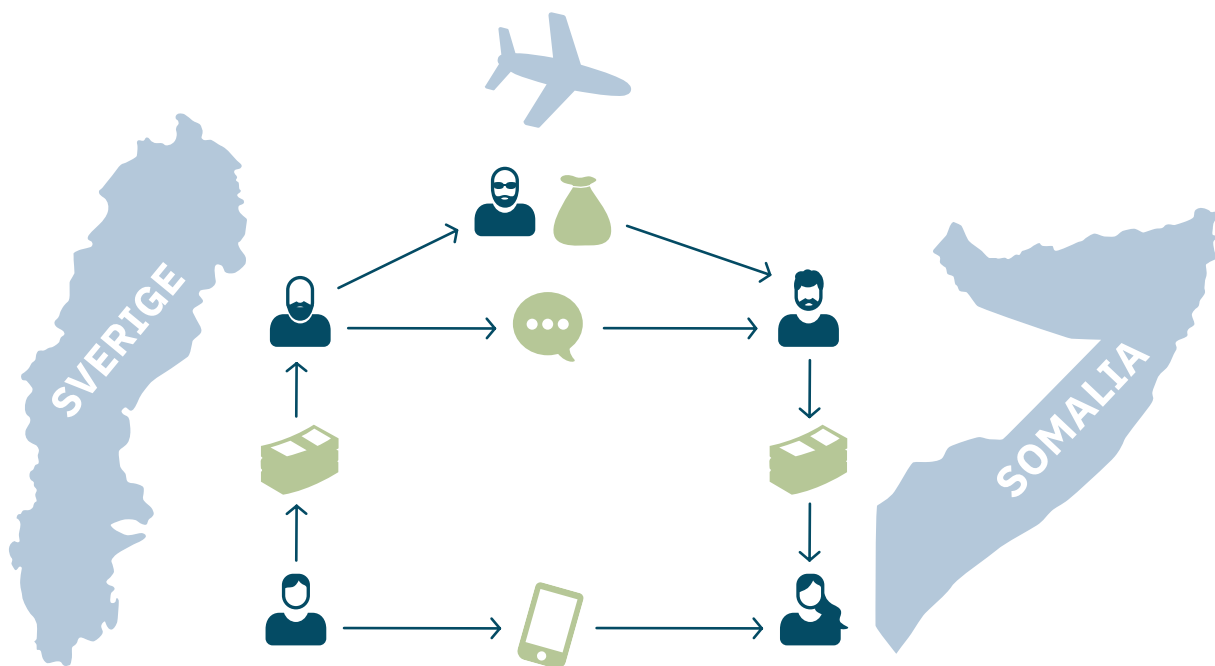
I länder som har delvis fungerande banksystem kan mottagandet av internationella betalningar medföra kostnader och betydande olägenhet då mottagaren måste ta sig till finansiella center för att kunna ta emot pengarna. Dessutom saknas möjligheten att använda sig av digitala banktjänster i ett flertal länder, varför till exempel en betalningsmottagare som bor på landsbygden måste resa långt för att fysiskt hämta ut kontanter på ett bankkontor. Med hawalasystem kan betalningsmottagaren ta emot samma belopp till en längre kostnad av ett ombud i närområdet.

2.3 Betalningsmetoder via hawala

Nedan följer en schematisk beskrivning av hur hawalatransaktioner genomförs.

2.3.1 Direktöverföring genom värdeutjämning – traditionell hawala

En individ önskar skicka pengar till ett annat land. Pengarna samt en avgift lämnas till hawaladaren i avsändarlandet A, som meddelar mottagarlandets hawaladar att betala ut pengar till mottagaren av tjänsten i land B, i detta exempel Somalia. För en sådan överföring görs inte någon penningöverföring direkt, utan hawaladaren i mottagarlandet använder sig av den egna kontantkassan för att göra utbetalningen. Mottagaren behöver i regel ange en förutbestämd kod för att kunna ta ut beloppet. Under en viss tid kommer detta att kompenseras av att transaktioner går åt andra hållet så att man "kvittar" transaktionerna. Skulle en nettoskuld uppstå på grund av att transaktionsflödet är i obalans så görs en avräkning eller utjämning, via till exempel banktransaktioner eller penningkurirer. Detta flöde illustreras nedan i figur 1. Denna metod kan även involvera fler parter genom exempelvis triangulära transaktioner. Den värdeutjämning som sker i efterhand kan också vara mer komplicerad än vad som beskrivs ovan. Det traditionella hawalasystemet kan även kopplas ihop med moderna betaltjänster, vilket innebär att hela eller delar av transaktionskedjan kan ske digitalt.



Figur 1. Illustration av exempel på traditionell hawala.

2.4 Inbyggda sårbarheter för penningtvätt och finansiering av terrorism

Även om alternativa betalningssystem fyller en viktig funktion för många konsumenter och ibland utgör ett viktigt komplement till det traditionella betalningssystemet i delar av världen, så har systemet egenskaper som gör det attraktivt för illegala syften. Systemets operativa struktur medför en försämrad dokumentation och spårbarhet, vilket möjliggör anonymitet hos användarna. Eftersom systemet i vissa delar bygger på utbredd kontanthantering har det problem som generellt förknippas med kontanter även påverkan på hawalasystemet. Denna form av betalningssystem bedöms därför vara mycket sårbar för penningtvätt. Systemen 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.

Hawalasystemet kan även användas för andra kriminella syften. Det gör att legitima pengar som till exempel ska användas för statligt finansierade biståndsprojekt, om de använder hawalasystem, riskerar att hamna i samma "pool" som illegala medel vid utjämning. En biståndsgivare saknar då möjlighet att kontrollera att pengarna inte sammanblandas med kriminella tillgångar i ett senare led. Legitim verksamhet och legitima ändamål riskerar därmed att indirekt bli en del av den illegala ekonomin. Det finns en inbyggd sårbarhet för penningtvätt och terrorfinansiering när legitima medel blandas samman med brottvinster.

2.4.1 Användning av hawala i kriminella syften i Sverige

Som angivits ovan bedöms systemet vara sårbart för penningtvätt och finansiering av terrorism. Denna bedömning får stöd av polisiära underrättelser och domar som visar att hawala används i kriminella syften i Sverige. Hawalasystemet kan användas med syfte att tvätta pengar, undvika beskattning, kringgå sanktioner, finansiera terrorism och våldsbejakande extremism eller annan grov brottslighet. I Sverige utgör kriminellas användning av hawalasystem bland annat en frekvent nyttjad kanal för finansiering

av och återinvestering i grov narkotikabrottslighet. Det är viktigt att poängtera att denna typ av transaktioner ofta går till mottagare inom EU (se faktaruta nedan). Informella betalningssystem riskerar att genom sin operationella struktur, i de fall då stora ekonomiska värden transporteras och hanteras inom illegala system, bidra till att skapa en grogrund för parallella samhällsstrukturer.

Exempel på ett konkret hawala-fall

I juni 2020 slog polisen till mot ett växlingskontor på Södermalm i Stockholm efter en längre tids spaning. Växlingskontoret, som var registrerat hos Finansinspektionen som betaltjänstleverantör, fungerade som en bank åt kriminella nätverk och användes för att deponera kontanter och för att betala och få betalt för narkotikaaffärer. Vid husrannsakan hittade polisen kontanter motsvarande cirka 15 000 000 kronor gömda i dolda utrymmen.

Utöver deponering, växling av kontanter och uttag av kontanter genomförde växlingskontoret hawalatransaktioner åt de kriminella nätverken. Dessa transaktioner genomfördes helt utanför det traditionella banksystemet och byggde på kontakter mellan enskilda hawaladarer. Växlingskontoret och dess personal samarbetade med hawaladarer verksamma i Sverige med ett väl utvecklat internationellt kontaktnät med andra hawaladarer, bland annat i länder som Nederländerna och Spanien.

Genom hawalaöverföringarna kunde kriminella utge och motta vederlag för narkotikaaffärer utomlands. Av domen framgår att varje transaktion registrerades i en "svart" bokföring och att sedelnummer användes för identifikation; mottagaren fick pengarna utbetalda efter att ha identifierat sig genom att uppvisa en sedel med ett visst nummer.

Av domen framgår att de pengar som växlingskontoret överfört via hawala under en tidsperiod om knappt 1,5 år uppgick till sammanlagt cirka 99 000 000 kronor. Pengarna har företrädesvis använts inom ramen för den organiserade narkotikahandeln. En av dem som dömdes för grovt penningtvättsbrott har agerat hawaladar och har verkat som möjliggörare genom att erbjuda och genomföra transaktioner genom sitt hawalanätverk.

Utöver tidigare nämnda betalningssätt så kan även andra metoder användas i brottsliga syften. Här förekommer exempelvis betalning av fakturor eller nyttjande av andra underlag som skenbara förklaringar till transaktioner, samt transaktioner som innefattar storskalig växling till kryptovalutor. I internationella kriminella hawalaupplägg så finns det exempel på så kallad handelsbaserad penningtvätt³ samt terrorfinansiering, där värdekompensation genom över- eller underfakturerings av tjänster eller varor sker.⁴

I flertalet fall har hawalatjänster förekommit som en del i välutvecklade betalningsnätverk som har utvecklats specifikt för att möjliggöra illegal verksamhet, exempelvis för att möjliggöra köp och försäljning av större narkotikapartier runt om i Europa.

3 Skenbar handel mellan företag med syfte att tvätta pengar.

4 FATF:s rapport *Trade Based Money Laundering*, juni 2006.

Polisens underrättelseverksamhet samt förundersökningar visar att kriminell hawalaverksamhet i Sverige har bedrivits på exempelvis växlingskontor, betaltjänstombud, resebyråer, livsmedelsbutiker, teknikbutiker eller andra mindre företagsverksamheter. Det kan vara företag som utåt sett profilerat sig som legitima, exempelvis genom att ha en butiksfasad, och i vissa fall ha tillstånd eller vara registrerade hos Finansinspektionen för exempelvis valutaväxling.

Säkerhetspolisens samlade bild av förekomsten av hawala i Sverige är att merparten av personer och verksamheter helt saknar tillstånd att bedriva finansiell verksamhet. Som exempel kan nämnas resebyråer och mindre dagligvaruhandlare men det sker även inom andra typer av näringsverksamhet. Det bedöms också finnas privatpersoner som erbjuder möjlighet till informella överföringar helt utan någon form av näringsverksamhet.

2.4.2 Valutaväxlare – centrala aktörer inom hawala med kriminella syften

Underrättelseinformation talar starkt för att vissa företag som har registrering för valutaväxling i praktiken bedöms fungera som en plattform för hawalaförmedling. Det finns exempelvis uppgifter om registrerade valutaväxlare som erbjuder hawala i legitimt syfte men där själva verksamheten bedrivs under fel registrering i och med att valutaväxlarna saknar tillstånd för penningöverföring (se avsnitt 3 nedan). Ett större problem, vilket till exempel framgår av Svea hovrätts dom⁵ den 2 november 2022, är att vissa valutaväxlare uteslutande används som direkta brottsverktyg, och att företaget fungerar som en plattform för kriminella syften. Kännetecknande för denna typ av valutaväxlare är att de i regel har en registrering hos Finansinspektionen och utåt sett tillhandahåller legitima finansiella tjänster utöver valutaväxling, exempelvis som ombud för internationella betaltjänstföretag. Det som framgår av såväl underrättelseinformation som av domar är att ett centralt syfte med sådan verksamhet kan vara att tvätta, förvara, växla och transportera brottsvinster på uppdrag av kriminella eller för näringsidkarens egen räkning.

Syftet kan också vara att underlätta transaktioner som skickas i terrorfinansieringssyfte eller för att på olika sätt stödja våldsbejakande extremistiska grupperingar. I dessa fall kan transaktioner genom hawala spela en central roll. Den kriminella kapaciteten hos dessa verksamheter kan i många fall vara mycket hög. En kartläggning och analys av växlingsföretag som genomförts av Finanspolisen visar att företagen och deras företrädare ofta förekommer i underrättelser om grov brottslighet, till exempel penningtvätt och annan ekonomisk brottslighet.

Enligt uppgifter från bland annat Finanspolisen finns det även starka kopplingar mellan kurirverksamhet och växlingskontor, både i Sverige och utomlands. Det går inte att säga hur stor del av denna kurirverksamhet som är kopplad till hawala i penningtvätts- och terrorfinansieringssyften.

2.4.3 Betaltjänstföretag – remitteringar genom hawala

Utöver valutaväxlare finns det även ett antal betaltjänstföretag verksamma i Sverige som erbjuder penningförmedling, så kallade remittering. Dessa företag använder i flertalet fall hawala som en del i sina betalningskedjor, till exempel genom att kombinera traditionella hawalametoder och moderna betaltjänster. Detta kan involvera ombud och penningkurirer. Företagen har ofta tillstånd för penningöverföring hos Finansinspektionen. Enligt Finanspolisen och Säkerhetspolisens finns dock fall med kopplingar till penningtvätt och annan ekonomisk brottslighet samt till våldsbejakande extremistiska miljöer.

5 Dom i Svea hovrätt den 2 november 2022, målnummer B 1718-22.

I sådana fall kan legitima transaktioner blandas med kriminella pengar, vilket sannolikt kan ske både medvetet och omedvetet från verksamhetsutövarens sida. Sådana verksamheter skulle kunna beskrivas som en hybrid mellan legitim och hawala som används i kriminella syften, vilket också får stöd av beskrivningar som tidigare presenterats av FATF.⁶

Blandningen av transaktioner och den generella sårbarheten för penningtvätt och finansiering av terrorism inom sektorn gör denna typ av verksamhet svår att granska och upptäcka brister i. Delvis stora penningflöden, begränsad spårbarhet och gränsöverskridande transaktioner gör att risken för penningtvätt och terrorfinansiering bedöms vara hög inom penningöverföring generellt, och specifikt där transaktionerna helt eller delvis sker utanför de reguljära finansiella systemen.

2.5 Penningkurirers roll inom hawala

2.5.1 Både legitima och kriminella syften

Eftersom kontanter är ett vanligt betalningsmedel inom hawala fyller penningtransporter i olika form en central funktion. Både illegala och legala penningtransporter över landsgränser sker inom systemen, ofta med hjälp av kurirer. Det ska således understrykas att transporter av kontanter kan ha legitima syften, men då under förutsättning att lagen (2017:630) följs om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, samt kraven på anmälningsskyldighet till Tullverket enligt gällande regler.

Kriminella aktörer som genererar brottsvinster har ofta behov av att skilja vinstpengarna från det begångna brottet. Detta kan exempelvis göras genom att man fysiskt transporterar pengarna över landsgränser, antingen genom att återföra dem eller flytta dem till jurisdiktioner där de på ett enklare sätt kan placeras i den legala ekonomin. Enligt FATF utgör fysisk transport av kontanter över landsgränser ett av de äldsta och mest grundläggande tillvägagångssätten för att tvätta pengar.⁷ Användandet av penningkurirer, delvis inom hawalasystem, är ett välkänt fenomen som utgör en central del i många kända penningtvättsmoder. Samma behov kan finnas hos aktörer vars syfte är att finansiera terrorism. Vad gäller terrorfinansiering bedöms kontanter vara vanligt förekommande vid exempelvis insamlingar och som betalningsmedel både i Sverige och utomlands. Exempelvis kan en insamling ske med kontanter i Sverige för att sedan skickas via hawala till ett land i eller i närheten av en konfliktzon. Exempelvis används nätverk av kurirer för att flytta pengar mellan och inom Irak, Syrien och Turkiet.⁸

Omfattningen av de totala volymer som förs ut av penningkurirer i olika former är svåra att bedöma, vilket också gör att uppskattningar av volymer som är kopplade till hawalaverksamhet specifikt blir mycket osäkra. Sannolikt passerar stora mängder kontanter obemärkt ut ifrån Sverige med destinationer i tredjeland som enligt reglerna borde ha anmälts till Tullverket. Därtill tillkommer de kontanter som transporteras i stor skala inom EU, ofta genom markbunden transport.

Enligt Tullverket så deklarerades motsvarande cirka 125 miljoner SEK vid utförsel, och motsvarande cirka 22 miljoner SEK vid införsel under 2021. Hur mycket av detta som transporteras inom hawalasystem har inte kunnat bedömas. Siffrorna innebär sannolikt ett stort mörkertal, bland annat har domstol gjort bedömningen

6 FATF:s rapport *The role of hawala and other similar service providers in money laundering and terrorist financing*, oktober 2013.

7 FATF, *Money Laundering Through the Physical Transportation of Cash*, 2015, s. 3.

8 2022 National Terrorist Financing Risk Assessment, US Department of Treasury, s. 6.

att brottsaktörer i ett enskilt fall transporterat ut totala summor som överstiger dessa under mindre än ett år.⁹

Utifrån tillgänglig underrättelseinformation kan det konstateras att de volymer som illegalt transporteras av kurirer med flyg kan uppgå till mångmiljonbelopp per tillfälle. Både svensk och utländsk valuta förs in och ut över Sveriges gräns. Beroende på utförselmetod, vanligen markbaserad eller via flyg, samt destination kan syftet med utförseln variera. Finanspolisens bedömning är att vanliga anledningar är remittering till tredjeland, växling av valuta i utlandet med brottsligt syfte, omsättning av brottsvinster eller penningtvättsupplägg. De förklaringar som anges av kurirerna själva kan dock skilja sig från det verkliga syftet. Vanligt förekommande förklaringar är arv, försäljning av fastighet, företag eller annan tillgång, samt betalning från arbetsgivare.

2.5.2 Mottagande länder med hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism

Stora delar av de kontanter som transporteras ut ifrån Sverige med destinationer utanför EU, går enligt underrättelse bland annat till Dubai, Turkiet, Libanon, Tunisien, Iran, Irak och Thailand. Flera av dessa länder förekommer även som avsändare vid införsel av kontanter i Sverige. Några av ovan nämnda länder kan betraktas som finansiella nav, och är enligt bedömning av FATF placerade på den så kallade grå listan eftersom strategiska brister inom motverkande av penningtvätt och terrorfinansiering har identifierats.¹⁰

Terroristorganisationer använder också dessa finansiella och logistiska nav som mellanhand för transaktioner av olika slag. Det kan vara insamlingar som skickas till terrororganisationer på olika platser i världen, pengar som syftar till att användas för terrorattentat i västvärlden eller omfördelning av medel i en viss region. En terroristorganisation inflytande och makt över en region förändras över tid och är avgörande för hur viktigt ett visst finansiellt centrum är vad gäller genomströmning av pengar i terrorfinansieringssyfte.

2.5.3 Vanligt med svensk valuta

En kartläggning av de länder inom EU som står som mottagare av kontanter genom kurirer har inte varit möjlig då det i dessa fall saknas krav på anmälan av kontanter till Tullverket. Tullverket har dock noterat att stora summor kontanter förflyttas ut från Sverige till tredjeland, främst via flygtrafiken och då till länder som av FATF har pekats ut som nav för penningtvätt. Varje fysisk person som reser in i eller ut ur EU och för med sig kontanta medel till ett värde av minst 10 000 EUR ska anmäla detta belopp till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat genom vilken personen reser in i eller ut ur EU/EES. Inom EU behöver man från Sverige inte deklarerat in- och utförsel. Lagstiftningen inom EU:s medlemsstater ser olika ut, och vissa EU-länder har som krav att man även inom unionen behöver deklarerat kontanta medel som överstiger 10 000 EUR.

Tullverket utreder i normalfallet inte penningtvättsbrott, utan om det finns en misstanke om att kontanta medel som förs ut ur landet härrör från kriminell verksamhet så överlämnas ärendet till Polismyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten. Vid misstanke om terrorfinansiering överlämnas ärendet till Säkerhetspolisen som är enda myndigheten att utreda brotten i lag 2022:666.

⁹ Dom i Svea hovrätt den 28 oktober 2022, målnummer B 10512-22.

¹⁰ FATF, Jurisdictions under Increased Monitoring, 2022.

Flera av de ärenden där Tullverket har medverkat i samband med beslag av kontanter, är att svensk valuta ofta har utgjort en stor andel i beslagen.

Även om de volymer som specifikt avser hawalatransaktioner är svårbedömda, så kan det i detta sammanhang konstateras att den höga andelen av svensk valuta som flyttas ut ifrån Sverige via kurirer, ibland mångmiljonbelopp per resa, ofta saknar legitima användningsområden utomlands. Det är i många fall ekonomiskt ofördelaktigt att växla svensk valuta utomlands då kursen är sämre. Det ger stöd för att utförseln av kontanter kan ha brottsliga syften, och att målet är att undgå monitorering från verksamhetsutövare i Sverige. Samma sak kan givetvis gälla andra valutor, men när det gäller exempelvis EUR och USD så kan dessa valutor ha mer naturliga användningsområden i internationella marknader.

3. Rättslig reglering

Finansinspektionen bedömer att det i dagsläget finns 42 institut som är registrerade hos Finansinspektionen och som bedöms tillhandahålla hawalatjänster. Nedan följer en beskrivning av tillstånds- och registreringsprocessen, de aktuella regelverken och den inventering som Finansinspektionen har gjort av institut som bedöms tillhandahålla hawalatjänster.

Hawalaverksamhet är tillåtet enligt svensk rätt men det finns inget separat tillstånd eller registrering som en verksamhetsutövare kan söka eller inkomma med begäran om. I stället anses hawala utgöra penningöverföring vilket är en betaltjänst som en verksamhetsutövare får tillhandahålla under förutsättning att det finns tillstånd för penningöverföring.

3.1 Företag med tillstånd från Finansinspektionen

För att få driva ett företag som erbjuder finansiella tjänster krävs i de flesta fall tillstånd från Finansinspektionen.¹¹ Ett företag som fått tillstånd står under Finansinspektionens tillsyn. Finansinspektionens tillsyn av företagen sker utifrån en bedömning av risken i olika verksamheter och av hur stora de negativa konsekvenserna för samhället eller för konsumenterna kan bli om något går fel. Vilka specifika krav som ställs på verksamheten och vad Finansinspektionen utövar tillsyn över regleras i de olika så kallade rörelselagarna som är regler för specifika verksamhetstyper.¹² Därutöver står i princip samtliga bolag med tillstånd under Finansinspektionens penningtvättstillsyn i enlighet med lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (PTL).

3.2 Företag registrerade hos Finansinspektionen

Utöver tillståndspliktiga verksamheter finns det företag som endast är registrerade hos Finansinspektionen. Denna typ av verksamheter är finansiella institut och inlåningsföretag (inklusive spar- och låneföreningar).¹³ Finansiella institut kan bedriva antingen valutaväxling, vilket är kontant-mot-kontant-transaktioner eller annan finansiell verksamhet. Exempelvis inordnas företag som handlar med virtuell valuta (kryptovaluta) under samma lagstiftning. Annan finansiell verksamhet kan till exempel vara kreditgivning till näringsidkare. Företag som är registrerade hos Finansinspektionen står inte under Finansinspektionens stabilitets- och konsumentskyddstillsyn. Företagen står däremot normalt under Finansinspektionens penningtvättstillsyn och måste i de flesta fall följa det administrativa penningtvättsregelverket. Registrerade företag kan även bedriva verksamhet som kräver individuella tillstånd, exempelvis tillstånd för penningöverföring. I dessa fall är det tjänsten som erbjuds som kräver tillstånd,

¹¹ Det gäller banker, betaltjänstföretag, företag som verkar inom börs och clearing, fondbolag, fonder, försäkringsbolag, försäkringsförmedlare, hypoteksinstitut, konsumentkreditinstitut, kreditmarknadsföretag, utgivare av elektroniska pengar och värdepappersbolag.

¹² Exempel på sådana är lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lagen (2010:751) om betaltjänster och lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

¹³ Se lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet och den numera upphävda lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet (vissa företag som var registrerade innan lagen upphörde får fortsätta att bedriva inlåningsverksamhet).

inte verksamheten som sådan. Vid ansökan om registrering av verksamheten sker en ägar- och ledningsprövning samt en prövning av förutsättningarna att följa penningtvättsregelverket. För inlåningsföretag och spar- och låneföreningar kontrolleras också att de uppfyller de krav som finns på eget kapital och att de kommer att informera blivande kunder om att insatta medel inte omfattas av insättningsgarantin.

3.3 Penningtvättsregelverket och Finansinspektionens penningtvättstillsyn

En övervägande majoritet av de bolag som har tillstånd eller registrering hos Finansinspektionen, inbegripet betaltjänstleverantörer som tillhandahåller hawalatjänster, behöver följa penningtvättsregelverket och står under Finansinspektionens penningtvättstillsyn.

De regelverk som omfattas och som betaltjänstleverantörer behöver följa utöver PTL är Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2017:11) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättsföreskrifterna), samt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006 (WTR). De olika rättsakterna brukar gemensamt benämnas det administrativa penningtvättsregelverket.

Det administrativa penningtvättsregelverket är ett riskbaserat regelverk vilket innebär krav på att de som behöver följa regelverket själva har kunskaper om riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Regelverket ställer vidare krav på att verksamhetsutövaren ska kunna motverka dessa risker i sin verksamhet. Regelverket genomsyras även av ett så kallat riskbaserat förhållningssätt vilket innebär att verksamhetsutövaren måste vidta riskbaserade åtgärder för att motverka att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Vilka åtgärder som behöver vidtas beror på vilka specifika risker som verksamheten är utsatt för med utgångspunkt i att de största resurserna ska läggas inom den del av verksamheten där riskerna bedöms vara som allvarligast.

Utöver ett riskbaserat förhållningssätt innehåller det administrativa penningtvättsregelverket en rad olika handlingsdirigerande krav på verksamhetsutövarna. Exempelvis ställs krav på att upprätta en allmän riskbedömning, upprätta rutiner och riktlinjer för bland annat kundkännedom, genomföra övervakning och rapportering, genomföra riskbedömning av kunder som ska utgå från den allmänna riskbedömningen samt krav på att vidta kundkännedomsåtgärder.

Regelverket uppställer även krav på att verksamhetsutövaren löpande kontrollerar kunder och deras transaktioner. En verksamhetsutövare får inte etablera en affärsförbindelse med en kund om det finns misstanke om att tjänsterna kommer att användas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. En transaktion får inte genomföras om det kan misstänkas att den utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller om det inte finns tillräcklig kännedom om kunden och saknas möjlighet att övervaka och bedöma kundens aktiviteter. Misstänkta transaktioner och aktiviteter ska alltid rapporteras till Finanspolisen.

Verksamhetsutövare som står under Finansinspektionens penningtvättstillsyn är skyldiga att följa det administrativa penningtvättsregelverket och att tillåta att inspektionen granskar att det följs. Finansinspektionen har möjlighet att genomföra ett antal olika tillsynsåtgärder för att kontrollera efterlevnaden av regelverket. Vid konstaterade brister är det ytterst de olika rörelselagarna som bestämmer vilken typ av ingripandemöjligheter som inspektionen har. Några av de vanligt förekommande

åtgärder som Finansinspektionen kan vidta är föreläggande om att vidta rättelse, sanktionsavgift och ytterst – vid särskilt allvarliga överträdelser – att återkalla tillståndet eller registreringen.

3.4 Instituttyper som erbjuder hawala – betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer

Hawala och andra liknande tjänster för penningöverföring är en form av betaltjänst. Vad som anses vara en betaltjänst följer av EU:s andra betaltjänstdirektiv (PSD2)¹⁴, genomfört i svensk rätt genom lagen (2010:751) om betaltjänster (LBT). I PSD2 finns åtta definitioner av betaltjänster. I det fall en tjänst faller inom någon av definitionerna anses det vara en betaltjänst och regelverket blir tillämpligt. En av betaltjänsterna är penningöverföring (1 kap. 2 § p. 6 LBT) och dit räknas tjänster som genomför hawala och andra liknande transaktioner.

Enligt 1 kap. 4 § LBT definieras penningöverföring som en betaltjänst där medel tas emot från en betalare, utan att något betalkonto öppnas i betalarens eller betalningsmottagarens namn, uteslutande i syfte att överföra motsvarande belopp till en mottagare eller en annan betaltjänstleverantör som agerar på mottagarens vägnar, eller där dessa medel tas emot på mottagarens vägnar och ställs till mottagarens förfogande.

Penningöverföring är ett tillstånd som ansöks om separat hos Finansinspektionen och som kan innehas av ett flertal olika instituttyper, till exempel banker, kreditmarknadsbolag, betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer. Det är viktigt att poängtera att eftersom hawala och andra liknande tjänster är en form av betaltjänst krävs tillstånd för penningöverföring (se dock nedan om ombud) för att få tillhandahålla tjänsten. I det fall en verksamhetsutövare erbjuder tjänsten utan tillstånd eller med ett annat tillstånd, till exempel för valutaväxling, ska verksamhetsutövaren inkomma med ansökan om rätt tillstånd, något som även Finansinspektionen kan förelägga om med risk för vite. Finansinspektionen kan även förelägga om att den som bedriver hawalatjänster utan tillstånd för penningöverföring ska upphöra med verksamheten. Ett sådant föreläggande kan också kombineras med vite. Av de betaltjänstleverantörer som tillhandahåller hawala under ett tillstånd för penningöverföring har Finansinspektionen identifierat institutskategorierna betalningsinstitut respektive registrerade betaltjänstleverantörer som definieras och regleras i LBT.

Enligt huvudregeln i 2 kap. 1 § LBT är tillhandahållande av betaltjänster en tillståndspliktig verksamhet. Betalningsinstitut är en verksamhet som kräver sådant tillstånd och det är Finansinspektionen som gör prövningen. Betalningsinstitut har en rad skyldigheter bland annat vad gäller kapitalkrav, kapitalbas och konsumentskydd. För betaltjänstleverantörer som uppfyller vissa kriterier finns dock möjlighet att ansöka om undantag och i stället registreras som registrerad betaltjänstleverantör, vilket innebär mindre regler att följa men också begränsningar av vilka betalningsvolymmer företaget kan hantera. Möjligheten till undantag följer av PSD2 men är frivilligt för medlemsstaterna att genomföra. Sverige har infört möjligheten att ansöka om undantag och bestämmelsen finns i 2 kap. 3 § LBT. Av den följer att Finansinspektionen ska besluta om undantag om genomsnittet av de totala betalningstransaktionerna under de senaste 12 månaderna inte överstiger ett belopp motsvarande 3 miljoner euro per månad. Bestämmelsen innehåller även krav på ägar- och ledningsprövning (2 kap. 3 § 2–5 LBT). En registrerad betaltjänstleverantör kan därför beskrivas som

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 (PSD 2) om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG (PSD).

ett betalningsinstitut som hanterar en begränsad betalningsvolym. Det innebär att en registrerad betaltjänstleverantör kan hantera cirka 360 miljoner kronor om året i betalningsvolym under sin registrering. Skulle betalningsvolymen överskridas ska den registrerade betaltjänstleverantören i stället ansöka om tillstånd för att bli någon av de tillståndspliktiga betaltjänstleverantörerna. För registrerade betaltjänstleverantörer finns inte samma konsument- och stabilitetskrav som för betalningsinstitut.

Både betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer ska årligen inkomma med information till Finansinspektionen. Det är en del av de tillsynsaktiviteter som Finansinspektionen genomför för att se till att verksamhetsutövarna uppfyller de villkor som uppställs i LBT och i PTL. För betalningsinstitut gäller rapporteringskrav i form av uppgifter om kapitalbas och kapitalkrav, betalningsvolym och hur kundernas medel skyddas samt uppgifter om penningtvätt. För registrerade betaltjänstleverantörer gäller förenklade rapporteringskrav i form av uppgifter om betalningsvolym och hur kundernas medel skyddas samt uppgifter om penningtvätt.

3.5 Tillsyn och ingripandemöjligheter gällande ombud för betaltjänstleverantörer

Både betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer kan ha ombud vilket är verksamheter som genomför betalningar genom betalningsinstitutets eller den registrerade betaltjänstleverantörens system. Ombuden har oftast ingen finansiell verksamhet som huvudsakligt verksamhetsområde utan kan exempelvis vara livsmedelsbutiker, frisörsalonger eller resebyråer. För kunden innebär det att det går att skicka och ta emot pengar genom att använda sig av lokala verksamheter i närområdet. Ombudsstrukturen följer av EU:s första betaltjänstdirektiv och har genomförts i svensk rätt genom 3 kap. LBT.¹⁵

Ombudets verksamhet med betaltjänster räknas som en del av betalningsinstitutets eller den registrerade betaltjänstleverantörens verksamhet. Detta innebär att det är betalningsinstitutet eller den registrerade betaltjänstleverantören som är fullt ut ansvarig för ombudet, och att det inte går att dra en tydlig gräns mellan institutet och ombudet. Det är betalningsinstitutet eller den registrerade betaltjänstleverantören som ansvarar för att ombudet följer penningtvättsregelverket.

Betalningsinstitut har möjlighet att passportera sin verksamhet inom EU, vilket innebär att de kan använda sina befintliga tillstånd meddelade i det EU-land där de har sitt säte och sedan bedriva verksamhet i andra EU-länder.¹⁶ Betalningsinstitutet behöver då inte söka tillstånd på nytt i varje medlemsland där betalningsinstitutet etablerar sig. Detta sker genom att betalningsinstitutet öppnar egen verksamhet eller registrerar ombud i andra medlemsländer genom ett administrativt förfarande. Grundprincipen är att ombudsrelationen ska registreras. En ägar- och ledningsprövning görs dock, och i vissa fall nekas registrering, till exempel i de fall ombudets ledning är dömd för ekonomisk brottslighet.

Eftersom betalningsinstitutet är fullt ut ansvarigt för ombudet kan regelöverträdelser hos ombudet leda till ingripande och sanktion mot betalningsinstitutet. Ombud räknas inte som självständiga tillsynsobjekt och Finansinspektionen kan därför inte ingripa direkt mot ombud som missköter sig. I det fall betalningsinstitutet har sitt säte i ett annat medlemsland genomförs ingripandet av det landets tillsynsmyndigheter.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/64/EG av den 13 november 2007 om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av direktiven 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG och 2006/48/EG samt upphävande av direktiv 97/5/EG. (Direktivet gäller inte efter införandet av PSD2.)

¹⁶ Passportering innebär att verksamhetsutövare med säte i ett EES-land får bedriva verksamhet i ett annat EES-land genom att tillhandahålla tjänster från hemlandet, utan att starta en filial i det land som tjänsterna tillhandahålls.

Registrerade betaltjänstleverantörer kan ha inhemska ombud men saknar möjlighet att passportera verksamheten till andra EU-medlemsländer och kan inte heller registrera ombud i andra medlemsländer. För gränsöverskridande verksamhet behöver de därför etablera ett dotter- eller filialbolag i det andra medlemslandet och då ansöka om undantag för att bli registrerad betaltjänstleverantör (i det fall medlemslandet infört möjligheten till undantag) samt om tillstånd för betaltjänst på nytt i det landet.

3.6 Verksamhetsutövare under Finansinspektionens tillsyn som bedöms bedriva hawala

Under 2022 fanns det 49 registrerade betaltjänstleverantörer och 56 betalningsinstitut i Finansinspektionens företagsregister. En inventering av dessa totalt 105 institut har visat att 42 av dem, fördelat på 38 registrerade betaltjänstleverantörer och 4 betalningsinstitut, bedömts tillhandahålla värdeöverföringar i hawala. Identifieringen av dessa 42 institut är baserad på de verksamhetsplaner och övrig dokumentation som instituten har lämnat till Finansinspektionen i samband med ansökan om registrering eller tillstånd eller omauktorisation i och med PSD2. Utifrån de granskade verksamhetsbeskrivningarna har Finansinspektionen kunnat utröna bolagens upplägg för värdeöverföringar.

Finansinspektionen har kunnat konstatera att de olika bolagens upplägg för hawalatransaktioner inte skiljer sig åt i någon större utsträckning, utan att de snarare följer ungefär samma mönster. Som framgår av fenomenbeskrivningen i avsnitt 2 ovan kräver en värdeöverföring genom hawalasystemet fyra parter: en avsändare, en mottagare och två betalningsförmedlare. Transaktionen genomförs sedan i flera steg, där avsändaren betalar betalningsförmedlaren A, som överför betalningen till mottagaren genom betalningsförmedlare B. Transaktionerna sker i regel utan några direkta överföringar mellan betalningsförmedlarna A och B, utan utbetalningarna balanseras i efterhand genom inbördes utjämnande transfereringar. Denna principskiss är tillämplig för samtliga 42 identifierade bolag med vissa mindre variationer.

Hawalatransaktioner kan i princip genomföras helt utan tekniska hjälpmedel och utan att tangera det traditionella finansiella systemet, även om hawalasystemet idag kan ha en mer avancerad infrastruktur. Granskningen av de identifierade bolagens upplägg har dock visat att det traditionella finansiella systemet används i verksamheten, framförallt för de utjämnande transaktionerna mellan betalningsförmedlarna. Finansinspektionens genomgång har visat att majoriteten av de identifierade bolagen har samarbetsavtal med stora betalningsförmedlare i bland annat Dubai, som är ett nav i det internationella hawalasystemet, och via vilka de flesta transfereringar till Mellanöstern och Afrika sker. Vidare erbjuder bolagen vanligen olika tekniska plattformar och mobila applikationer för att ta emot betalningar från avsändaren. Det Finansinspektionen har kunnat utläsa i den information som bolagen har lämnat stämmer således väl överens med den generella fenomenbeskrivningen av hawala som brottsbekämpande myndigheter har identifierat genom underrättelseinformation och domar.

Som framgår ovan är såväl betalningsinstituten med tillstånd enligt LBT som de registrerade betaltjänstleverantörerna skyldiga att årligen inkomma med uppgifter om bland annat betalningsvolym till Finansinspektionen. På basis av dessa uppgifter har Finansinspektionen kunnat estimerat den kvantitativa omfattningen av hawala i Sverige genom officiella aktörer under Finansinspektionens tillsyn (se avsnitt 3.3 angående icke registrerade aktörer). Som framgår av diagram 1 uppgick den totala betalningsvolymen för de 38 registrerade betaltjänstleverantörer som tillhandahåller hawala till ungefär 558 miljoner kronor under verksamhetsåret 2021, vilket sannolikt nästan uteslutande utgörs av hawalatransaktioner. Av diagram 2

framgår att betalningsvolymen för de 4 betalningsinstituten totalt uppgick till ungefär 2,3 miljarder kronor under samma period.

Av diagrammen framgår det att samtidigt som volymerna hos de registrerade betaltjänstleverantörerna har minskat under perioden 2018–2021 så har volymerna ökat hos betalningsinstituten under samma period. En förklaring till detta kan vara att de registrerade betaltjänstleverantörerna i större utsträckning upplever svårigheter med att etablera och/eller upprätthålla bankrelationer vilket påverkar omsättningsnivåerna.

Diagram 1. Betalningsvolym hos registrerade betaltjänstleverantörer 2018–2021.

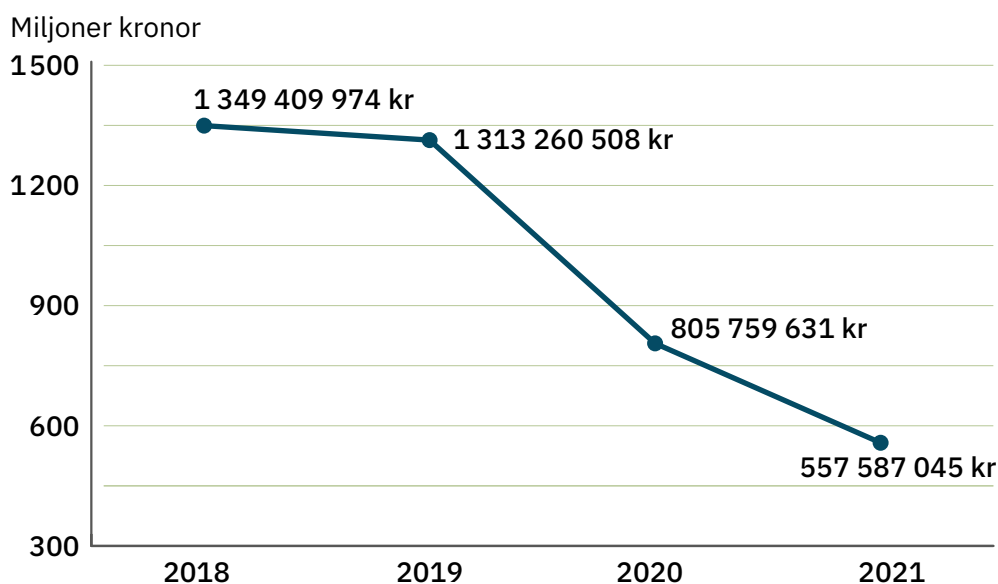
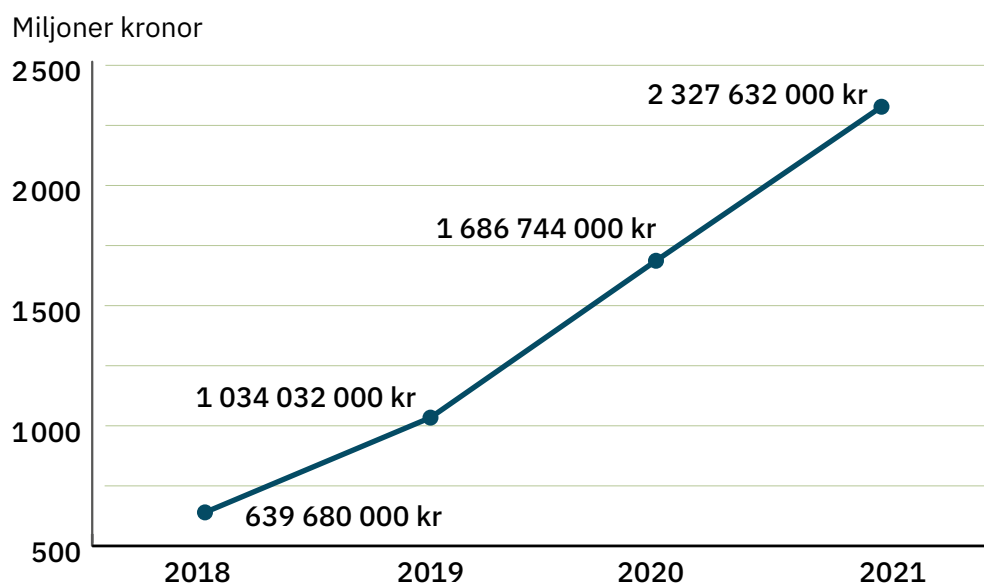


Diagram 2. Betalningsvolym hos betalningsinstitut 2018–2021.



Av de institut som identifierats som företag som tillhandahåller värdeöverföringar i informella betalningssystem har 12 institut aktiva ombudsförhållanden med totalt 64 ombud. Institutens rapportering av betalningsvolymerna ska även omfatta verksamheten i ombuden. Som nämnts ovan är ombuden inte självständiga tillsynsobjekt och är därför inte skyldiga att själva rapportera betalningsvolymerna och periodisk penningtvättsrapportering till Finansinspektionen. Finansinspektionen kan inte uppskatta om och i vilken utsträckning det bedrivs hawalaverksamhet hos ombuden, varför dessa utgör ett mörkertal.

3.7 Hawalaverksamhet utanför Finansinspektionens tillsyn

Nedan följer en beskrivning av verksamutövare som bedöms erbjuda hawalatransaktioner men som varken har det tillstånd eller den registrering hos Finansinspektionen som krävs för att få erbjuda sådana tjänster till svenska konsumenter.

3.7.1 Valutaväxlare

Företag som erbjuder valutaväxling står under registreringsplikt hos Finansinspektionen i enlighet med lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet (LVA). Enligt 1 § LVA menas med valutaväxling yrkesmässig handel med utländska sedlar och mynt samt resecheckar utställda i utländsk valuta. Valutaväxling avser alltså kontant-till-kontant-transaktioner, och de krav som uppställs på valutaväxlare enligt LVA är att de ska följa penningtvätsregelverket samt att de ska upprätthålla ett visst konsumentskydd. Företag registrerade under LVA står under Finansinspektionens penningtvättstillsyn (10 § LVA). Vid registrering av valutaväxlare prövas verksamhetens möjlighet att efterfölja penningtvätsregelverket och en ägar- och ledningsprövning utförs (2–4 §§ LVA). Valutaväxling är även en registrering som andra typer av finansiella institut kan ansöka om, till exempel betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer. I dessa fall erbjuds valutaväxling som en tjänst utöver de betaltjänster som tillhandahålls. Valutaväxlare kan även vara ombud åt betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer i enlighet med 3 kap. LBT.

En valutaväxlare får inte erbjuda penningöverföring genom sin registrering (utöver i de fall valutaväxlaren är ett registrerat ombud och genomför transaktioner åt andra företag, se avsnitt 3.5). Detta innebär att en valutaväxlare som erbjuder hawalatjänster gör det utan att ha rätt tillstånd vilket inte är tillåtet. Även om tillhandahållande av finansiella tjänster utan rätt tillstånd eller registrering inte utgör ett brott i straffrättslig mening, kan en verksamhetsutövare som genomför överföringar utan tillstånd för betaltjänster påföras administrativa sanktionsavgifter av Finansinspektionen. Kontanthanteringen inom hawalanätverken är utbredd och det finns ett flertal indikationer på att valutaväxlingsverksamheter erbjuder hawalatjänster trots att de inte har rätt tillstånd.

Storleken på betalningsvolymerna genom hawalatransaktioner hos valutaväxlare är svår att uppskatta då de inte inkommer med någon egen rapportering kring volymer. Det finns därför ingen rapportering från sektorn som kan tjäna till underlag för några uppskattningar. I stället kommer den kunskap som finns från brottsutredningar, polisiär underrättelse och domar. Det går därmed inte heller att uppskatta hur mycket hawalaverksamhet som bedrivs av valutaväxlare med "fel" registrering eller tillstånd, och hur mycket som är rent kriminell verksamhet och som bedrivs av verksamhetsutövare som utnyttjar registreringen för kontanthanteringen för att kunna medverka till brottsliga upplägg, bland annat genom hawalaliknande tjänster.

3.7.2 Verksamheter som erbjuder hawalatjänster utan tillstånd eller registrering

Det finns även ett antal företag och verksamhetstyper som erbjuder hawalatjänster och som inte är finansiella institut, exempelvis butiker, resebyråer och mataffärer. Dessa företag får inte bedriva hawalaverksamhet då de inte har tillstånd eller registrering för penningöverföring. Att bedriva registrerings- och tillståndspliktig finansiell verksamhet utan registrering eller tillstånd kan leda till vite eller en sanktion från Finansinspektionen. Finansinspektionen kan förelägga om att verksamheten ska upphöra. Det är dock inget brott i straffrättslig mening. Eftersom företag och privatpersoner som erbjuder hawalatjänster utan registrering eller tillstånd inte rapporterar till Finansinspektionen går det inte att uppskatta omfattningen av hur stora betalningsvolymerna som hanteras i denna del av systemet. På samma sätt som med valutaväxlare går det inte heller att uppskatta hur mycket hawalaverksamhet som har legitima syften, exempelvis remitteringar. Eller hur mycket som är rent kriminell verksamhet och som bedrivs av verksamhetsutövare som struntar i att ansöka om registrering eller tillstånd för att medvetet kunna medverka i brottsliga upplägg.

3.8 Hawala i det skatterättsliga systemet

Även om hawalatransaktioner sker utanför det traditionella banksystemet kan utjämningen mellan hawaladarer ge avtryck i det skatterättsliga systemet. Detta har att göra med de kontrolluppgifter som ska lämnas till Skatteverket vid utlandsbetalningar. Enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), SFL, ska den som för fysiska personer, dödsbon och juridiska personer förmedlar direkta eller indirekta betalningar till eller från utlandet (så kallade KU80 respektive KU81), där beloppet överstiger 150 000 kronor per gång, lämna kontrolluppgift till Skatteverket (23 kap. 15 § SFL).

Kontrolluppgift ska lämnas för de som är obegränsat skattskyldiga¹⁷, både när det avser betalningar till eller från utlandet. Vidare ska kontrolluppgift lämnas vid betalningar inom landet mellan obegränsat och begränsat skattskyldiga.¹⁸

Bankerna står för merparten av de KU80 och KU81 som lämnas till Skatteverket men även verksamhetsutövare som erbjuder hawalatjänster omfattas av skyldigheten att lämna kontrolluppgifter. Eftersom hawalatransaktioner, vad gäller utjämning, delvis sker inom det traditionella banksystemet kan sådana transaktioner ge spår i form av kontrolluppgifter på utlandsbetalningar som lämnas av bankerna där aktörerna har konton. Enligt genomförda kontroller av Skatteverket lämnades kontrolluppgifter under 2016 och 2017 på överföringar från Sverige till utlandet av de registrerade betaltjänstleverantörerna till ett sammanlagt belopp på 1,8 miljarder kronor per år. Enligt kontrollerna lämnade endast en bråkdel av de registrerade betaltjänstleverantörerna kontrolluppgifter på utlandsbetalningar för sina kunder.

I tabellen nedan visas summan för de kontrolluppgifter som har lämnats från Sverige till utlandet (KU81) för registrerade betaltjänstleverantörer och deras ombud under åren 2018–2021. Summan är det sammanlagda beloppet av de kontrolluppgifter som har lämnats, det går inte att urskilja vad som är hawalaöverföringar eller övrig penningförmedling.

¹⁷ Den som är bosatt, vistas stadigvarande eller har väsentlig anknytning till Sverige är obegränsat skattskyldig i Sverige. Det innebär att personen ska betala skatt i Sverige för samtliga inkomster, oavsett om de kommer från Sverige eller något annat land.

¹⁸ Begränsad skattskyldighet innebär att endast vissa inkomster, som har anknytning till Sverige, beskattas här.

TABELL 3.1

2018	2019	2020	2021
1 350 752 879 kr	1 426 269 759 kr	1 141 919 977 kr	692 845 167 kr

De länder som tog emot flest överföringar genom betaltjänstleverantörer och deras ombud från Sverige under 2018–2021 framgår av tabell 3.2.

I den första tabellen kan man se att värdet av transaktionerna till utlandet från betaltjänstleverantörer och deras ombud har minskat sedan 2018. Från att ha varit cirka 1,3 miljarder kronor under 2018 är det 2021 cirka 700 miljoner kronor. Om det beror på att transaktionerna har minskat eller om det beror på att färre betaltjänstleverantörer lämnar kontrolluppgifter till Skatteverket går inte att säga. Utifrån Skatteverkets erfarenheter så föreligger sannolikt ett mörkertal vad gäller inrapportering av kontrolluppgifter vilket gör att Skatteverkets kontrollverksamhet försvåras och i förlängningen även arbetet mot penningtvätt.

TABELL 3.2

KU81 2018		KU81 2019		KU81 2020		KU81 2021	
Förenade arabemiraten	787 811 571 kr	Förenade arabemiraten	773 824 589 kr	Förenade arabemiraten	627 889 568 kr	Förenade arabemiraten	319 985 729 kr
Uganda	490 727 604 kr	Uganda	421 354 762 kr	Uganda	287 223 688 kr	Litauen	83 101 121 kr
Kina	15 779 111 kr	Somalia	56 144 799 kr	Finland	93 622 937 kr	Uganda	62 044 656 kr



4. Risk- och konsekvensanalys

4.1 Definitioner av hot, sårbarhet och konsekvens

Det viktiga i riskbedömningen är att ha en metod för att bedöma vilka risker som är större än andra, vilket i sin tur gör det lättare att avgöra vilka åtgärder som behövs mest.

Enligt FATF kan en risk ses som en funktion av tre faktorer: hot, sårbarhet och konsekvens. En riskbedömning för penningtvätt och finansiering av terrorism är en produkt eller process baserad på en metod som beslutas av de berörda parterna. Följande definitioner bygger på FATF:s begreppsförklaringar.

Ett hot utgörs av en person, grupp, eller verksamhet som kan skada till exempel staten, samhället eller ekonomin. Hotet kan avse kriminella aktörer och deras medhjälpare samt 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 den övergripande kedjan. För penningtvätt innebär det att det är nödvändigt med en förståelse dels för de brott som genererar brottsvinsterna, dels själva processen med att tvätta brottsvinsterna. För terrorfinansiering behövs en förståelse både för medlens ursprung och för hur de används för att finansiera terrorism.

Begreppet sårbarhet syftar på de saker som kan utnyttjas av den organisation eller de individer som utgör ett hot eller som kan stödja eller underlätta deras verksamhet. Sårbarhet är i detta sammanhang de faktorer som utgör svaga punkter i olika system för bekämpning eller kontroll av penningtvätt och finansiering av terrorism. Det kan också röra sig om egenskaper hos ett visst land, en viss bransch, finansiell produkt eller typ av tjänst som gör den intressant för personer som vill tvätta pengar eller finansiera terrorism.

Begreppet konsekvens syftar på den effekt eller skada som penningtvätt och finansiering av terrorism kan orsaka. Detta inbegriper den bakomliggande brottslighetens eller terrorismens påverkan på finansiella system och institut, liksom på ekonomin och samhället i stort. Penningtvätt och finansiering av terrorism medför konsekvenser som kan påverka befolkningen, särskilda grupper, företagsklimatet, nationella och internationella intressen samt finanssektorns rykte och attraktionskraft i ett land på både kort och lång sikt. En riskbedömning bör alltså inkludera en uppskattning av hot, sårbarheter och konsekvenser.

Eftersom det är svårt att avgöra eller uppskatta konsekvenserna av penningtvätt och finansiering av terrorism är det allmänt accepterat att en sådan analys inte nödvändigtvis måste gå på djupet, och att länder i stället kan välja att fokusera på att skaffa sig en helhetsbild av olika hot och sårbarheter.

4.2 Premisser

Värdeöverföringar via hawala innebär flertalet hot och sårbarheter som sammantaget medför risk för att sådana hawalasystem kan komma att utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. I detta kapitel bedöms hawalasystem exponering emot dessa risker gemensamt utifrån både penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta görs enligt följande premisser:

- Hot riktas mot sektorn av aktörer som vill utnyttja hawalasystem för penningtvätt och finansiering av terrorism, och bedöms enligt skalan 1–4, där 4 är den högsta nivån.
- Sårbarhet är begränsningar i sektorns förmåga att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism på en aggregerad nivå, och bedöms också enligt skalan 1–4, där 4 är den högsta nivån.

Hot och sårbarhet avgör sammantaget den övergripande risknivån för penningtvätt och terrorfinansiering genom hawala. Numeriskt anges nivån som ett genomsnitt av dessa två faktorer. Först redovisas en riskanalys baserat på bedömningar av förekommande hot och sårbarheter för sektorn, därefter analyseras de konsekvenser som penningtvätt och finansiering av terrorism inom sektorn kan ge upphov till i samhället.

Dessa bedömningar har gjorts utifrån inrapportering av misstankar till Finanspolisen samt annan underrättelse inom Polisen och Säkerhetspolisen. Som framgår ovan har Finansinspektionen i skrivande stund inte vidtagit några riktade tillsynsåtgärder mot verksamhetsutövare som erbjuder hawala, varför bedömningar inte har kunnat baseras på erfarenheter från tillsyn. Däremot har Finansinspektionen kunnat göra vissa uppskattningar av riskerna ur ett sektorsövergripande perspektiv utifrån inrapporterade data och övrig myndighetsinformation.

4.3 Hot

4.3.1 Anonymitet och brister i spårbarhet

Hawalasystemets operativa beskaffenheter ökar anonymiteten och försvårar spårbarheten av pengar inom hawalasystemet. Därtill kan överföringarna utföras nästintill omedelbart och utan att lämna spår i det traditionella banksystemet vilket ökar attraktionskraften för penningtvätt och finansiering av terrorism inom hawalasystemet. Den begränsade spårbarheten gäller såväl medlens ursprung som dess slutliga mottagare. Vid bekämpning av terrorfinansiering är det dessutom avgörande att kunna identifiera mottagaren av en transaktion vilket är särskilt svårt vid användning av hawalasystem.

Det finns vidare indikationer på att hotaktörer använder falska id-handlingar samtidigt som penningöverförare saknar förmåga eller vilja till noggrann id-kontroll av sina kunder. Detta ökar möjligheten till anonymitet i sektorn. Genom att använda olika verksamhetsutövare och genom att dela upp transaktioner i mindre belopp kan hotaktörer utnyttja bristande id-kontroller och göra strukturerade penningöverföringar inom vissa beloppsgränser för att minska risken för upptäckt och rapportering. Denna möjlighet bedöms öka hotet för penningtvätt och finansiering av terrorism inom dessa hawalasystem.

Den höga graden av anonymitet och den låga spårbarhet som finns inbyggd i hawalasystemet tilltalar även de som har andra syften än att genomföra transaktioner i penningtvätts- eller terrorfinansieringssyfte. Systemet är ett tacksamt sätt att dölja vem som är avsändare eller mottagare av en transaktion och används därför exempelvis av personer som tjänar pengar svart, uppehåller sig olagligt i Sverige eller använder en utnyttjad eller falsk identitet.

4.3.2 Förmåga hos hotaktören

Alternativa betalningssystem som helhet har omfattande internationella förgreningar vilket potentiellt medför en mycket stor kriminell räckvidd. Det finns i flera fall en hög grad av operativt kunnande hos aktörer som erbjuder hawalasystemet vilket även bidrar till den höga hotnivån.

Hawalasystem kan vara både komplexa och välkoordinerade på en övergripande nivå och kräver god förmåga för den som har ansvar och kontroll över helheten. I varje nätverk finns olika roller med mer eller mindre komplexa arbetsuppgifter där utföraren kan ha begränsad förståelse för helheten. Som exempel kan en penningkurir ha en i sammanhanget okomplicerad arbetsuppgift medan exempelvis en hawaladar med ansvar för flera insamlare har en betydligt mer komplex roll.

Personer med helhetsansvar behöver ha god insyn i nationella och internationella regelverk för att veta hur riskerna för upptäckt kan minskas och vilka svagheter som kan utnyttjas. Hawala bygger traditionellt på tillit och gott rykte eftersom transaktionerna går utanför det finansiella systemet. Det är egenskaper som tar lång tid att bygga upp. I renodlat kriminella överföringssystem förekommer även personer med våldskapital. Det kan fungera som en ytterligare säkerhet i de fall då tillit mellan aktörer inte är garanterad.

Förmågan hos hotaktörerna är varierande, både avseende penningtvätts- och terrorfinansieringssyfte, men det förekommer komplexa och avancerade upplägg där man medvetet utnyttjar sårbarheterna vad gäller upptäcktsrisk och kontroll i det finansiella systemet.

4.3.3 Reglerad och oreglerad hawala – omfattning

Kriminellt utnyttjande av hawalasystem i Sverige sker alltså både i syfte att tvätta pengar och att finansiera terrorism. Det går dock inte alltid att tydligt urskilja de två brottstyperna. Oavsett brottstyp kan verksamheter inom hawala uppdelas i två distinkta delar, reglerad respektive oreglerad verksamhet. Risken inom reglerad eller oreglerad hawalaverksamhet bedöms dock som en helhet.

Till den reglerade delen räknas de hawalasystem där verksamhetsutövarna är registrerade eller har tillstånd hos Finansinspektionen. Som beskrivits ovan (avsnitt 2) används denna del delvis för remittering av pengar med legitima syften men utnyttjas även av kriminella aktörer för bland annat penningtvätt, terrorfinansiering och andra brottsupplägg. Hawalasystemets legitima betalningsvolym uppskattas omfatta omkring 2 miljarder kronor årligen.

Bland de cirka 40 institut som av Finansinspektionen bedöms tillhandahålla hawalatjänster förekommer ett antal verksamheter inom både Säkerhetspolisens och Finanspolisens kartläggningar.

Det är möjligt att aktörer medvetet eller omedvetet samlar in, tar emot eller tillhandahåller pengar som används för att finansiera terrorism. Det bedöms som troligt att en och samma verksamhetsutövare genomför överföringar med legala och illegala syften. Blandningen av transaktioner bidrar till svårigheten att upptäcka de överföringar som sker i syfte att tvätta pengar eller finansiera terrorism.

Det är svårt att uppskatta den sammantagna omfattningen av hawalatransaktioner som sker i syfte att specifikt finansiera terrorism, eller omfattningen av verksamhetsutövare som medvetet låter denna typ av transaktioner genomföras. Många av de platser där det finns behov av att ta emot remitteringar är dessutom drabbade av terroristgrupper och terroristorganisationer. Det försvårar möjligheten att särskilja vilka transaktioner som är remitteringar och vilka som sker i terrorfinansieringssyfte.

På den oreglerade delen av marknaden har aktörerna ofta enbart kriminella syften och står utan tillstånd eller registrering hos Finansinspektionen. Mörkertalet bland dessa är sannolikt mycket stort. Det är vanligt förekommande att brottsaktörer nyttjar denna del av marknaden, där kopplingar till penningtvätt inom narkotikabrottslighet ses som särskilt utmärkande. Omfattningen av den oreglerade delen är svår att uppskatta men bedöms utifrån bland annat domar och polisiär underrättelse vara flerfaldigt större än den del som avser flöden genom reglerade verksamhetsutövare.

Merparten av Säkerhetspolisens information avseende terrorfinansieringsrisker kopplade till hawalatransaktioner omfattar personer och näringsverksamheter som inte har tillstånd att bedriva någon form av finansiell verksamhet. Det finns därmed både en överlappning och en diskrepans mellan identifierade företag hos Finansinspektionen och Säkerhetspolisens kontraterroruppföljning som bedöms bero på ett flertal faktorer sprungna ur myndigheternas olika uppdrag. Ett liknande förhållande gäller även mellan Finanspolisens och Finansinspektionens identifieringar av relevanta aktörer.

De verksamheter som har identifierats i Säkerhetspolisens kontraterrorarbete och som inte ingår bland de som identifierats av Finansinspektionen är av flertal typer, inklusive ej registrerade verksamheter. Verksamheterna är informella på så sätt att de utgår ifrån en individs privata bankkonto för transaktioner, något som gör kartläggningen av verksamheten svårare i syfte att förstå dess omfattning. Därtill finns det flera företag som är registrerade som betalförmedlare och utifrån sett bedriver en legitim verksamhet, men vars tjänster och ekonomiska infrastruktur utnyttjas av individer eller företag för att överföra pengar utomlands, där finansiering av terrorism kan misstänkas.

Hawala som överföringsmetod lämpar sig väl för att dölja vem som är betalningsmottagare samt är ett etablerat transaktionssätt på flera geografiska platser där terroristorganisationer och terroristgrupperingar har närvaro. Mot bakgrund av det som redogjorts för i detta kapitel är bedömningen att terrorfinansiering genom hawalasystem förekommer i viss utsträckning.

4.3.4 Sammantagen bedömning av hotnivån

Hotnivån för hawala bedöms vara nivå 4, det vill säga den högsta nivån. Denna bedömning bygger på att betalningsmetoden totalt sett ses som mycket attraktiv för kriminella aktörer. Dessa aktörer använder metoden i hög utsträckning för att flytta betydande volymer av brottsvinster och finansiera annan brottslighet vilket sker till både utländska mottagare och inom Sverige. Därtill bedöms metoden användas för finansiering av terrorism, där pengar överförs till geografiska platser där det både i nuläget och historiskt sett finns en tydlig närvaro av terroristorganisationer och grupperingar. Risken drivs upp då en del av modus är att genomföra flera transaktioner av mindre belopp och även till flera mottagare. Då transaktionsfrekvensen är hög bedöms även volymen av pengar som tvättas eller finansiera terrorism och annan grov brottslighet vara hög.

Överföringen av pengar sker ofta via komplexa betalningskedjor med ett stort antal mellanhänder och jurisdiktioner involverade vilket försvårar spårbarheten. Även om de totala betalningsvolymer som hanteras inom dessa alternativa betalningssystem bedöms vara betydligt lägre än inom andra system, exempelvis banksektorn, uppskattas betalningsvolymerna uppgå till miljardbelopp.

4.4 Sårbarhet

4.4.1 Upptäcka misstänkta transaktioner – monitorering

Eftersom överföringarna inom hawalasystem till stor del sker utanför det traditionella finansiella systemet saknas i många fall möjligheten hos verksamhetsutövare att fånga upp misstänkta transaktioner genom den typ av kontrollmiljöer som finns inom till exempel banksektorn.

Då eventuella avtryck görs på ett bankkonto, hos andra finansiella institut eller vid deklaration av kontantutförsel finns sällan möjlighet att kontrollera riktigheten i de uppgifter om transaktionen som uppges.

Förekomsten av främst remitteringar men även andra legala transaktioner som blandas med illegala transaktioner är ytterligare en omständighet som ökar sårbarheten. Transaktionerna ter sig till sin karaktär lika men syftet skiljer dem åt. För seriösa verksamhetsutövare och myndigheter finns möjlighet att känna igen vad som kan vara ett typiskt beteende för ett hawalasystem, men enskilda transaktioner som görs på detta sätt i penningtvätts- eller terrorfinansieringssyfte bedöms vara mycket svåra att upptäcka.

4.4.2 Transport av kontanter över gräns

Då internationella flöden av kontanter utgör centrala delar inom hawalanätverk fungerar in- och utflöde av kontanter över gräns som en kritisk länk i betalningskedjan. Kontantflödet mellan Sverige och andra EU-länder är inte förenat med deklarationsplikt medan det finns en deklarationsplikt avseende tredjeland. Både mot EU-länder och mot länder i andra delar av världen bedöms att det finns kontantflöden från Sverige som innebär att kontanter med brottsliga syften förblir oupptäckta.

Tullverket arbetar med efterlevnaden av deklarationsplikten för in- och utförsel av kontanta medel överstigande 10 000 EUR till eller från länder utanför EU. Den som inte fullgör sin deklarationsplikt kan påföras en administrativ avgift. I Sverige finns inget regelverk som medför deklarationsplikt för in- eller utförsel av kontanta medel till eller från andra länder inom Europeiska unionen.

Tullverket utreder inte penningtvättsbrott i normalfallet men kan, om åklagaren kräver det, utreda det i anslutning till en annan brottsutredning. Ett vanligt scenario är att kontanter som tas i beslag inom ramen för en förundersökning (exempelvis gällande narkotikasmuggling) förverkas istället för att ett penningtvättsbrott utreds av Tullverket. Tullverket har befogenhet att ta kontanta medel överstigande 10 000 euro i beslag som upptäcks vid en tullkontroll vid utresa mot tredje land, om det kan misstänkas att det kan röra sig om penningtvätt. Då överförs beslaget till Polismyndigheten.

4.4.3 Regelefterlevnad

Regelefterlevnaden inom sektorn är svårbedömd eftersom hawala inte är en verksamhetsgren i sig utan bedrivs som en integrerad del inom reglerade betaltjänstföretag, alternativt bedrivs helt oreglerat utan registrering och tillstånd. I den verksamhet som sker helt utan tillstånd eller registrering kan det inte anses ske regelefterlevnad i någon utsträckning. Det är därmed inte sagt att alla transaktioner sker i illegalt syfte, men verksamheten kan inte på något sätt riskbedömas eller övervakas och den bedrivs i strid med de finansiella regelverken på området.

Av inrapporterade data som inkommit till Finansinspektionen genom den så kallade periodiska rapporteringen framgår att verksamhetsutövare som erbjuder hawalatjänster rapporterar misstänkta transaktioner till Finanspolisen i mycket låg grad. Däremot förekommer misstankar om brottslig verksamhet med koppling till hawala i rapporter inkomna till Finanspolisen från andra verksamhetsutövare, företrädesvis från

banker. En möjlig faktor som ökar sårbarheten för penningtvätt och finansiering av terrorism är att många registrerade betaltjänstleverantörer och deras ombud, som erbjuder exempelvis hawala, är små och lokalförankrade. Rapportering av misstänkta transaktioner till Finanspolisen kan då ske av personal med direkt kundkontakt. Mot bakgrund av att det inom sektorn finns kunder med stort våldskapital finns det risk för att verksamhetsutövare låter bli att rapportera misstänkta transaktioner på grund av rädsla för hot och repressalier. Detta driver sammantaget upp sårbarheten för penningtvätt. Det finns dessutom många mindre aktörer i sektorn som med stor sannolikhet är beroende av återkommande affärer.

Det är svårt att upptäcka oregistrerade aktörer, vilket i förlängningen försämrar förutsättningarna för regelefterlevnaden hos dessa. Det nämnda faktumet att det förekommer informella överföringssystem helt utanför tillståndsgiven finansiell verksamhet utgör en avgörande försvårande omständighet.

4.4.4 De-risking

Som beskrivits ovan måste verksamhetsutövaren enligt PTL motverka penningtvätt och terrorfinansiering genom att tillämpa ett riskbaserat förhållningssätt. I det fall verksamhetsutövaren bedömer att den inte kan hantera de risker som en viss kundrelation innebär får inte verksamhetsutövaren etablera kundrelationen och genomföra några transaktioner. I det fall en verksamhetsutövare efter utredning väljer att avsluta en kundrelation på grund av att penningtvätts- och terrorfinansieringsriskerna inte kan hanteras är detta i enlighet med PTL. Det är därmed förenligt med regelverket att utreda sina kunder och sedan avsluta de relationer där riskerna inte kan hanteras, både avseende privatkunder och företagskunder.

En farhåga är att verksamhetsutövare väljer att avsluta sina kundrelationer då det kan anses bli för kostsamt och resurskrävande att utreda kunderna samt hantera riskerna som kundrelationen är förknippad med. Detta kallas för de-risking och har på senare år blivit ett växande problem inom hela EU¹⁹, särskilt vad gäller tillgång till många av de tjänster och produkter som banker tillhandahåller och som både individer och företag är beroende av i sin vardag och för att kunna bedriva verksamhet. Från penningtvätts- och terrorfinansieringssynpunkt kan de-risking leda till stora risker för den finansiella integriteten när kunderna i stället använder sig av finansiella institut med sämre penningtvätts- och terrorfinansieringskontroller (och högre avgifter för kunden) när deras bankrelationer avslutas. Detta innebär att de-risking är att se som en betydande sårbarhet eftersom kunder då kan förflytta sig till verksamhetsutövare som har sämre kontrollmiljö och mindre förmåga eller vilja att följa penningtvättsregelverket.

Personer som avser göra transaktioner till och från länder som förknippas med extremt hög eller hög risk för penningtvätts- eller terrorfinansiering, samt inte kan identifiera sig enligt gällande villkor, riskerar att bli utestängda från banksystemet. Att banker avslutar individuella kundrelationer efter utredning är i sig inte obefogad de-risking, utan det är först när grupper av individer stängs ute från bankmarknaden på grund av sina eventuella transaktioner till ett visst land som riskerna uppstår. Det kan leda till att vissa kunder använder sig av tjänster som helt saknar effektiva åtgärder för att motverka penningtvätt och terrorfinansiering, till exempel oregistrerade hawalaaktörer. Det finns även en risk att personer som vill remittera pengar med legitima syften helt ovetande använder sig av hawalaaktörer som även fungerar som kanal för transaktioner med brottsliga syften. Det finns dessutom inget lagstadgat konsumentskydd för kunderna när de använder sig av oregistrerade aktörer, varför de riskerar att drabbas av oseriösa aktörer och höga avgifter.

19 EBA/Op/2022/01.

4.4.5 Sammantagen bedömning av sårbarheten

Sårbarheten för hawala bedöms vara nivå 4, det vill säga den högsta nivån. Detta avser både den reglerade och den oreglerade delen sammantaget. Hawalasytem har i regel mycket breda internationella förgreningar där en rad olika transaktionssätt kan nyttjas för transaktioner, vilket bidrar till en försämrad spårbarhet av pengarnas ursprung. Systemets operativa struktur innebär ofta bristfällig monitorering, dokumentation och spårbarhet vilket möjliggör anonymitet hos användarna.

Penningöverföring genom hawalasytem omfattar en hög volym internationella transaktioner som ofta går utanför EES. Som en jämförelse kan i regel reguljära internationella betalningar ta en eller flera dagar att genomföra. Eftersom penningöverföringar genom hawala kan ske snabbt, i och med att inga faktiska transaktioner görs vid själva betalningen, ökar sårbarheten. Det faktum att överföringarna ofta både initieras och avslutas genom kontanta betalningar ökar attraktionskraften för penningtvätt och terrorfinansiering och därmed också sårbarheten ur tillsynsynpunkt. Även om kontanta flöden ofta utgör en central del i systemet så nyttjas även exempelvis kontotransaktioner, kryptoväxlingar, betaltjänster och Swish. Detta faktum gör problemet mångfacetterat då det potentiellt tangerar många olika sektorer och riskerar därmed att försvåra monitorering från verksamhetsutövare, tillsyn från myndigheter samt brottsbekämpning.

4.5 Bedömd risk för penningtvätt och finansiering av terrorism

Risken för penningtvätt och finansiering av terrorism bedöms som en sammanvägning av hot och sårbarheter. Sammanfattningsvis tillmäts hawala risknivån 4, vilket är den högsta nivån. Som beskrivits ovan är bedömningen bland annat baserad på tjänstens operativa struktur, möjligheten till anonymitet, brister i spårbarhet, kriminell räckvidd, den utredda kontanthanteringen, snabba överföringar till högriskredjeländer, den utbredda förekomsten av verksamhet som verkar utan registrering eller tillstånd samt de uppskattningsvis höga betalningsvolymerna.

Flera av de reglerade aktörer som enligt Finansinspektionen bedömning bedriver hawalaverksamhet, har en registrering som så kallade registrerade betaltjänstleverantörer. Som sektor bedömdes registrerade betaltjänstleverantörer i NRA 2020/2021 ha risknivån 3 (betydande). Att hawala som betalningsmetod enligt nuvarande bedömning har risknivån 4, kan förutom utifrån faktorerna ovan, även förklaras med att den nuvarande riskbedömningen även innefattar högre risker kopplade till terrorfinansiering.

4.6 Konsekvenser av penningtvätt och finansiering av terrorism i ett nationellt perspektiv

För att kunna skapa en bild av risken på nationell nivå har hot- och sårbarhetsanalysen kompletterats med en bedömning av de samhällskonsekvenser som penningtvätt och finansiering av terrorism kan ge inom alternativa betalningssystem.

Konsekvensbedömningen baseras bland annat på estimeringar av de totala betalningsvolymerna inom hawalasystemet, vilken funktion som dessa kan fylla inom storskalig penningtvätt eller terrorfinansiering, vilka effekter dessa brott kan få för samhället i övrigt samt på hur Sveriges internationella anseende kan påverkas.

De negativa samhällseffekterna av penningtvätt och terrorfinansiering som bedöms i termer av finansiell stabilitet är lägre inom hawala än inom de reguljära finansiella systemen eftersom betalningsvolymerna i jämförelse bedöms vara lägre. Dessutom saknas en bred integration med det finansiella systemet i övrigt vilket minskar riskerna för följdverkningar för den finansiella stabiliteten vid penningtvättsincidenter eller terrorfinansiering inom hawalasystem.

Däremot är effekterna på samhället i fråga om underblåsande av parallellsamhällen, ökning av organiserad brottslighet och kanalisering av brottsvinster mycket allvarliga. Det beror på att alternativa betalningssystem kan användas som ett led i systematisk inkomstbringande brottslighet, och därigenom riskerar systemen att spela en central roll i ett kriminellt ekosystem med negativa samhällskonsekvenser som följd.

Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) skriver i sina tre senaste helårsbedömningar om finansiering av terrorism och om finansiering av våldsbejakande extremism. Våldsbejakande extremistiska miljöer bedöms utgöra en grogrund för terrorism, och finansiering som på olika sätt stödjer dessa extremistiska miljöer bidrar således till terrorhotet mot Sverige. Pengar som skickas från Sverige i terrorfinansieringssyfte bedöms också vara av betydelse för terrororganisationer utomlands.²⁰ En konsekvens av detta är att Sveriges internationella anseende tar allvarlig skada.

Sammantaget bedöms konsekvensen av att hawalasystem utnyttjas i penningtvätts- och terrorfinansieringssyften ligga på den högsta nivån. Detta innebär att kriminellt utnyttjande av hawala har en negativ samhällspåverkan.

²⁰ NCT (Nationellt centrum för terrorhotbedömning), helårsbedömning 2021.

5. Internationell utblick

5.1 Hawalasystemet internationellt

Hawala och andra alternativa betalningssystem är till sin beskaffenhet internationella fenomen med tydliga kopplingar till utländska diasporor. Vanligen är dessa hawalaaktörer aktiva i delar av världen med en hög andel utländsk arbetskraft med anknytning till specifika diasporagrupper. I vissa länder agerar hawalaförmedlarna helt synliga i samhället och deras tjänster marknadsförs öppet.²¹ Här kan exempelvis Förenade arabemiraten, Syrien, Somalia och Afghanistan nämnas. I några fall gäller detta även i Sverige, om än i begränsad utsträckning och med lokal exponering. I andra länder bedrivs verksamheten helt i det dolda, särskilt där tjänsterna betraktas som illegala.

Som tidigare har beskrivits så är legitimiteten hos dessa nätverk varierande, verksamheterna kan principiellt vara legitima men det är vanligt att nätverken helt eller delvis nyttjas för kriminella syften. Metoderna för överföring av pengar kan som tidigare beskrivits också variera runt om i världen. Exempelvis har det somaliska hawalasystemet, vilka även är aktiva i Sverige, inom sin operativa struktur kunnat tillämpa moderna betalningslösningar. Samtidigt bibehålls även de mer traditionella formerna av hawala inom andra system i vissa delar av världen.

5.2 Oreglerad och otillåten hawala är normen i vissa delar av världen

I en tidigare undersökning genomförd av FATF, med 33 besvarande länder, angav en majoritet av länderna att hawala och liknande alternativa betalningssystem inte är tillåtna och att de således är helt oreglerade. De länder som tillåter sådana verksamheter, då med krav på registrering eller tillstånd samt regelefterlevnad, gör bedömningen att remitteringar genom legala kanaler har ökat. Dock visar undersökningen samtidigt att relativt få aktörer faktiskt har registrerat sig eller sökt tillstånd för verksamheten.²²

Effektiv tillsyn av alternativa betalningssystem som hawala är en av de stora utmaningarna för myndigheter och regeringar. De flesta länder hade enligt undersökningen inga specifika granskare för dessa verksamheter och trots att de flesta länder har möjlighet att tillämpa sanktioner vid överträdelser av regelverket verkar dessa möjligheter sällan ha använts.²³

I en nordisk kontext förekommer det liknande alternativa betalningsnätverk i Finland som det gör i Sverige, och i båda länder finns möjlighet att bedriva hawala under reglerade former. Fenomenet som sådant och tillvägagångssätten är mycket snarlika. Samma sak gäller kopplingarna till specifika diasporor. Däremot förefaller antalet registrerade aktörer i Finland vara färre till antalet.

21 FATF:s rapport *The role of hawala and other similar service providers in money laundering and terrorist financing*, oktober 2013.

22 Ibid.

23 Ibid.

5.3 Internationellt bistånd genom hawala

Internationellt används ibland hawalasystem som ett led i förmedlingen av biståndspengar. Dock förefaller det finnas begränsningar i kapacitet avseende de betalningsvolymerna som kan hanteras med sådant syfte. Exempel på mottagare av bistånd är Syrien och Afghanistan. Till Afghanistan levereras humanitära biståndsinsatser med influgna kontanter i USD till banker i landet. Dessa betalas sedan ut genom det afghanska hawalanätverket. Afghansk hawala kan i många avseenden ses som en mycket traditionell form i fråga om sin organisation och stora kontanta hantering, där släkt, klan och nätverk är centrala länkar. Inom detta system finns även kopplingar till andra länder som Förenade arabemiraten, Turkiet, Saudiarabien och Pakistan.²⁴

Det kan också finnas risk att informella betalningssystem får ökad användning då ekonomiska sanktioner riktas mot ett land, där syftet är att undvika valutaregleringar²⁵, eller där de aktörer som använder systemet inte kunnat uppfylla de regelkrav som finns inom de reguljära finansiella systemen. Till detta räknas givetvis riskerna för att systemen används inom finansiering av terrorism och våldsbejakande extremistiska miljöer.

I den nationella riskbedömningen 2020/2021 och från internationella rapporter framgår att insamlingsorganisationer riskerar att utnyttjas, medvetet eller omedvetet, för penningtvätt. Organisationerna är även riskutsatta när det gäller finansiering av terrorism. I framtagandet av denna rapport har möte hållits med Giva Sverige och några av deras medlemsorganisationer i syfte att få en bild av deras erfarenheter kring eventuella svårigheter med att förmedla pengar till länder som förknippas med hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. Av de organisationer som ingått i dialogen har inte någon organisation använt sig av hawalaverksamheter i Sverige för att föra över pengar, men har till viss del varit beroende av hawalaaktörer i mottagarländerna.

Insamlingsorganisationerna nämner att oförutsägbarheten i hur svenska banker hanterar överföringar är ett problem samt att det finns problem kopplade till korrespondentbanker. Precis som i den nationella riskbedömningen 2020/2021 nämner en del av insamlingsorganisationerna att överföringen av pengar till länder med högre risk skulle underlättas om det fanns en kvalitetskod där vissa krav var uppfyllda.

5.4 Framgångsrika internationella ärenden inom Europol

Ett antal framgångsrika ärenden där hawala utgjort en del i brottsligheten har under de senaste åren drivits och koordinerats av Europol. Dessa ärenden avser bland annat storskaliga penningtvättsupplägg som involverar brottsaktörer som samlat in och fört vidare stora summor kontanter på uppdrag av kriminella organisationer. Överföringen har genomförts med hjälp av hawalasystem, och brottsaktörerna misstänks i ett ärende ha tvättat över 200 miljoner EUR under 1,5 år på detta sätt.²⁶ I ett annat fall har hawala använts för att tvätta 300 miljoner EUR årligen sedan år 2020. Där drev brottsaktörer en verksamhet med finansiella tjänster ämnade för den organiserade brottsligheten. Det tros ha haft kopplingar till narkotikasmuggling i över 20 länder.²⁷ När det gäller användningen av hawala

²⁴ Svenska Afghanistankommittén (SAK).

²⁵ FATF:s rapport *The role of hawala and other similar service providers in money laundering and terrorist financing*, oktober 2013.

²⁶ europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/one-of-europe%E2%80%99s-biggest-money-launderers-arrested-in-spain

²⁷ europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/europol-supports-spanish-authorities-in-taking-down-europes-biggest-narco-bank

inom terrorfinansiering bistod Europol den spanska polisen i ett ärende där pengar samlades in i olika europeiska länder via ett nätverk för att sedan skickas via Spanien till ISIS medlemmar i Syrien.²⁸ Det är många gånger fråga om omfattande ärenden. Ärendena pekar med all tydlighet på hur den grova internationella brottsligheten kan möjliggöras genom dessa former av informella betalningssystem.

5.5 En nordisk jämförelse – Finland

I den finska nationella riskbedömningen för penningtvätt och finansiering av terrorism för 2021 bedöms den mest riskfyllda sektorn, både vad gäller penningtvätt och finansiering av terrorism, vara hawalasystemet. Den totala risknivån för sektorn uppges vara *mycket betydelsefull*, vilket innebär risknivå 4 på en fyrgradig skala. Risknivån bedöms framförallt bero på sårbarheter kopplade till tillsynsaspekten och de begränsade möjligheterna att spåra överföringarna. Vidare framgår det att eftersom hawalatransaktioner ofta sker till högriskområden eller till länder eller personer som är föremål för sanktioner så utgör hawala en mycket stor geografisk risk för penningtvätt.

Likt Sverige har Finland inget särskilt tillstånd eller registrering för hawala som en verksamhetsutövare kan söka eller inkomma med begäran om, utan verksamhetsutövare som erbjuder hawalatjänster kan beviljas tillstånd för tillhandahållande av betaltjänster. Vid tiden för rapportens sammanställning hade 12 hawalaväxlare beviljats tillstånd för tillhandahållande av betaltjänster. Finska Finansinspektionens metod för identifiering av betalningsleverantörer som tillhandahåller hawala har varit densamma som den svenska Finansinspektionens, det vill säga genom inventering av verksamhetsplaner och övrig dokumentation som instituten har lämnat in i samband med om auktorisation i och med PSD2. Finska Finansinspektionen har däremot inte kunnat kvantifiera omfattningen av hawala i Finland, varför den nationella riskbedömningen inte omfattar några estimat av vare sig betalningsvolym eller antal kunder. Förklaringen till detta uppges vara verksamhetsutövarnas bristfälliga rapportering.

28 europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/two-arrests-in-spain-for-terrorist-financing



6. De främsta svårigheterna med att förebygga, upptäcka och åtgärda illegal hawala

Nedan följer en sammantagen bedömning kring ett antal fokusområden som under arbetet med rapporten har identifierats som de främsta svårigheterna med att förebygga, upptäcka och åtgärda illegal hawala.

Gränsöverskridande företeelse

Likt många andra brottsfenomen är hawala en gränsöverskridande företeelse. Det innebär att förebyggande arbete samt tillsyns- och brottsutredande verksamhet i stor utsträckning sannolikt skulle behöva ske i internationell samverkan, vilket långt ifrån alltid är möjligt. Finansiella verksamheter har idag stora möjligheter till gränsöverskridande verksamhet medan kontrollorganisationerna till största del är bundna till nationell jurisdiktion.

Legal verksamhet blandas med illegal

Hawala som metod för värdeöverföring är i sig inte olaglig och det finns flera fall där det är det enda sättet att kunna genomföra en fullt legal transaktion. Pengar från legal och illegal verksamhet kan skickas i samma hawalakanaler. Det gör de illegala transaktionerna svåra att upptäcka vilket ger oseriösa verksamhetsutövare ett visst skydd.

In- och utförsel av kontanter

Att föra ut kontanter är i sig inget brott, det krävs en konkret misstanke om att pengarna har brottsligt ursprung eller en konkret misstanke om terrorfinansiering för att även oförklarligt stora summor ska kunna tas i beslag och utredas.

- En person som för ut kontanta medel överstigande 10 000 EUR utanför EU måste deklarera detta till Tullverket, men även deklarerade kontanta medel kan ha illegalt ursprung eller illegalt syfte.
- Det är känt att stora summor transporteras landvägen från Sverige till eller via andra EU-länder och risken finns att ursprunget eller syftet med förflyttningen är illegal.
- In- och utförsel av kontanter är en välkänd metod för utjämning som används i hawalasystemet.

En förhoppning är att den nya förverkandelagstiftningen som föreslås i SOU 2021:100 ("Ny Förverkandelagstiftning") kommer att kunna tillämpas på viss kontanthantering. En ny typ av civilt förverkande föreslås, vilket kommer att kunna utövas i vissa fall på egendom som saknar legal förklaringsbörda. Dock ökar lagstiftningen inte möjlighet till upptäckt av in- och utförsel av kontanter.

Finansiella regelverk och tillsyn

Ett antal delar kring det finansiella regelverket och de olika beståndsdelarna vad gäller tillsynen innebär sannolikt försvårande omständigheter i arbetet mot att upptäcka, förebygga och förhindra illegal hawala.

- Hawala kan bedrivas inom ramen för olika typer av finansiell verksamhet, registrerad eller tillståndsgiven. Detta ställer stora krav på tillsynsverksamheten. I många fall bedrivs illegal hawala inom andra typer av verksamheter som livsmedelsbutiker eller frisörsalonger. Sådana aktörer kan vara mycket svåra att upptäcka och därmed bedriva tillsyn över.
- Kraven för att bedriva en viss typ av finansiell verksamhet är i vissa fall lågt ställda. Ibland krävs enbart registrering.
- Kunskapen bland vissa verksamhetsutövare vad gäller regelverk är i vissa fall låg, särskilt inom funktioner som exempelvis ombud.
- I vissa fall är man väl medveten om regelverket och kontrollsystemet och utformar sin verksamhet för att ge sken av att man arbetar riskbaserat. Ett exempel är att man väljer att göra rapporter till Finanspolisen på vissa kunder och transaktioner, men aktivt väljer bort att rapportera de verkligt problematiska.
- EU:s gemensamma marknad ger stora möjligheter för ett finansiellt institut att bedriva verksamhet från ett land riktat mot andra EU länder, men tillsynen sker endast där huvudverksamheten har sitt säte.
- De-risking förekommer i för hög utsträckning vilket gör det svårt att genomföra transaktioner genom hawala även med legala avsikter.

Spridd kompetens och mandat inom brottsbekämpande myndigheter

- Kompetensen och förmågan att upptäcka, beivra och utreda penningtvättsbrott, terrorfinansiering och ekonomisk brottslighet är spridd över flera myndigheter och olika instanser inom respektive myndighet.
- Det finns idag ingen utpekad resurs inom Polismyndigheten som har eget ansvar att utreda penningtvätt utan ansvaret ligger till stor del på respektive regions bedrägerisektioner. Ekobrottsmyndigheten utreder penningtvättsbrott om brottet avser penningtvätt i näringsverksamhet eller om pengarnas ursprung bedöms härstamma från brott i näringsverksamhet.
- Samordningen av de spridda kompetenser och resurser som finns kräver ibland mer resurser än själva operativa arbetet. Samverkan kräver ofta i förväg fattade beslut och planerad verksamhet.

7. Föreslagna åtgärder



Förbättrat gränsöverskridande samarbete

Att prioritera internationellt samarbete mellan både brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter är avgörande för att det ska bli effektivt. Idag hanteras internationell samverkan många gånger som tillika uppgifter av medarbetare inom myndigheterna och prioriteras inte sällan ner till förmån för nationella frågor. Det krävs kunskap om och förståelse för internationell samverkan för att effektivt kunna använda samverkansfora när de behövs som mest. Frågor om penningtvätt och finansiering av terrorism samt återtagande av brottsutbyte är specialistkunskaper som kräver kontaktpersoner med expertkunskap för att hanteras effektivt. EU-kommissionens nya penningtvättspaket strävar även efter ökat informationsutbyte mellan olika Financial Intelligence Unit (FIU) vilket är nödvändigt och bör bevakas av Sverige i pågående förhandlingar.



Förbättrade arbetssätt för att särskilja att legal verksamhet blandas med illegal

Bättre kunskap och arbetsmetoder

Det ställer höga krav på kunskap om både legal och illegal verksamhet för att kunna skilja dem åt i brottsbekämpande, tillsyns – och kontrollverksamhet. Utbildningsinsatser sker idag bland annat inom ramen för Operativa rådssatsningen men fortfarande av relativt generell karaktär. Myndigheterna har även svårt att behålla den kollektiva kunskapen när personal med erfarenhet och expertkunskap slutar. De medarbetare vars uppdrag är att upptäcka, förebygga och utreda komplex verksamhet som illegal hawala behöver ha den kunskap som krävs samt veta vilka arbetsmetoder som skapar bäst förutsättningar för att lyckas. Det krävs ökade insatser för att stärka myndigheterna och deras personal inom området.

Effektivare samverkan

I dagsläget är kompetens, uppdrag och verktyg för att arbeta mot penningtvätt och finansiering av terrorism spridd på flertalet myndigheter, samt inom vissa myndigheter. I och med att denna typ av arbete är resurskrävande samt svårutrett krävs det att samverkan sker effektivt och inte är svårhanterlig.

Mot bakgrund av detta och de olika komponenter som tagits upp i rapporten beträffande hawalasystemet, bör det utvärderas hur en fokusering av denna typ av arbete, samt upplägg av samverkan, bäst bör ske samt i vilken utsträckning fokus på administrativa åtgärder är mer resurseffektivt än målsättningen att lagföra.



Höjda trösklar för valutaväxling och penningöverföring

Med hänsyn till de omfattande riskerna för penningtvätt och terrorfinansiering som identifierats hos verksamhetsutövare som innehar registrering för valutaväxling och registrering som betaltjänstleverantörer bör trösklarna höjas. Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om ett registreringsförfarande och den begränsade tillsyn som följer med det, alltid är tillräckligt för att hantera den risk som verksamhetstyperna medför, eller om penningöverföring och valutaväxlingsverksamhet i vissa fall borde få utföras av företag med mer omfattande typer av tillstånd. Detta ger att en bredare översyn av existerande lagstiftning och regelverk bör genomföras (främst LVA och delar av LBT). I detta sammanhang bör poängteras att möjligheten till att registrera sig som betaltjänstleverantör för tillstånd för penningöverföring är frivilligt för EU:s medlemsstater att genomföra. Syftet med en bredare översyn av särskilt riskfylld finansiell verksamhet är att utöka Finansinspektionens förutsättningar att dels upptäcka och förhindra att företag som står under myndighetens tillsyn används

i brottslig verksamhet, dels att upptäcka och agera mot aktörer som verkar utan tillstånd eller registrering.



Minska möjligheterna för fysisk in- och utförsel av kontanter med brottsliga syften

Tullverket bör fortsätta stärka sitt arbete med mer riktade utgående kontroller mot kontantutförsel. Det finns uppbyggd samverkan mellan Tullverket och andra myndigheter vilken också bör fortsätta och vidareutvecklas.

Idag finns ingen deklarationsplikt för in- eller utförsel av kontanta medel från Sverige till annat EU-land. Vissa EU-länder, exempelvis Danmark, har dock ett eget regelverk som innebär en deklarationsplikt även avseende kontanter till eller från andra EU-länder. Det bör övervägas om en utredning ska initieras för att undersöka huruvida en nationell lagstiftning liknande den i Danmark ska införas i Sverige. En sådan utredning bör inkludera vilken påverkan ett sådant regelverk skulle ha på Tullverkets verksamhet.

Det bör ges möjlighet att utfärda högre administrativa avgifter för brott mot regler att anmäla utförsel av kontanter till Tullverket.

Tillsätt särskilda resurser vid utredning av kontantsmuggling

Det bör tillsättas särskilda resurser i utredningsfasen av sådana ärenden som avser smuggling av kontanter över gräns. Då kan en mer effektiv lagföring uppnås, särskilt inom ärenden där bevisläget anses vara starkt.



Utred möjligheterna till att införa begränsningar att göra betalningar med kontanter avseende större belopp

Kontanta betalningar har en särställning på betalningsmarknaden eftersom en kontantbetalning bland annat innebär att den fordran som säljaren har på köparen upphör omedelbart vid betalning och eftersom det inte krävs några mellanhänder. Kontanta betalningar fyller därför alltjämt en viktig roll som betalningsmedel vad gäller mindre belopp. Vad gäller frågan om kontanta betalningar av större belopp finns dock skäl som talar för att begränsa möjligheterna till kontanta betalningar. Dels för att det rent faktiskt är svårt att hantera stora mängder kontanter samt för att de regler som finns i såväl den administrativa som straffrättsliga penningtvättslagstiftningen innebär att det är förenat med visst besvär att hantera stora mängder kontanter. Sådana begränsningar skulle också kunna motverka användningen av hawala i kriminellt syfte. Mot den bakgrunden rekommenderas det att i Sverige utreds om det är möjligt att införa en begränsning i möjligheterna att fullgöra betalningar med kontanter avseende större belopp.



Belysa och diskutera problemen med de-risking

En drivkraft bakom den ökande användningen av informella värdeöverföringstjänster såsom hawala är de tilltagande de-risking åtgärder som förekommer på svensk och internationell finansmarknad. De-risking är ett fenomen som förenklat innebär att banker och andra finansiella företag väljer att reducera risk utifrån generella bedömningar om transaktioners syfte, involverade länder och kunder med bedömd hög risk med mera. Detta i stället för att identifiera och hantera risk genom att göra individuella bedömningar av enskilda kunder. Det är en global företeelse som har ökat i omfattning under senare år, parallellt med att lagstiftningen mot penningtvätt och terrorfinansiering blivit mer kraftfull. En av drivkrafterna bakom denna utveckling anses vara en strävan hos de finansiella företagen att minska risken för bristande regelefterlevnad på penningtvättsområdet. Förutom att en sådan utveckling innebär problem för enskilda, riskerar fenomenet också att medföra en generellt ökad risk för penningtvätt och finansiering av terrorism i takt med att de finansiella flödena flyttar längre ut i

marginalerna av det finansiella systemet, där kontrollmiljön och den organisatoriska förmågan att motverka illegal användning ofta förväntas vara sämre än hos de större aktörerna, exempelvis inom oreglerad hawalaverksamhet. Förekomsten av de-risking och dess effekter bör belysas ytterligare och förslag på motverkande åtgärder tas fram.

Införa någon typ av kvalitetskod gällande transaktioner kopplade till insamlingsorganisationerna

Insamlingsorganisationerna nämner att oförutsägbarheten i hur svenska banker hanterar överföringar är ett problem samt att det finns problem kopplade till korrespondentbanker. Precis som i den nationella riskbedömningen 2020/2021 nämner en del av insamlingsorganisationerna att överföringen av pengar till länder med högre risk skulle underlättas om det fanns en kvalitetskod där vissa krav var uppfyllda. Det bör därför utredas om det går att införa någon typ av kvalitetskod gällande transaktioner kopplade till insamlingsorganisationerna.



Ge Skatteverket möjligheter att ge ytterligare sanktioner

Skatteverket bör kunna påföra förseningsavgift/sanktioner till ett finansiellt institut vid sent inkomna, ofullständiga eller uteblivna kontrolluppgifter (KU80/81). Uppgifterna bör även lämnas på ett av Skatteverket fastställt formulär.



Utred eventuella vinster med en samlad kompetens

Det finns länder där man samlat den brottsbekämpande operativa förmågan att upptäcka, förebygga och utreda penningtvätt och angränsande brottslighet till en myndighet. Sverige skulle kunna hämta inspiration och kunskap från hur man har organiserat sig i andra länder för att hitta alternativ till nuvarande svensk modell.

SAMORDNINGSFUNKTIONEN MOT PENNINGTVÄTT OCH FINANSIERING AV TERRORISM

