

# Penningtvätt och finansiering av terrorism

Kunskapssammanställning av betalningssystemens användning

WEBBRAPPORT 2006:2

## **Brå – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott**

Brottsförebyggande rådet (Brå) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

### Produktion:

Brottsförebyggande rådet, Information och förlag,  
Box 1386, 111 93 Stockholm. Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75,

e-post [info@bra.se](mailto:info@bra.se)

Brå på Internet [www.bra.se](http://www.bra.se)

Författare: Johan Forsberg, Lars Korsell

© Brottsförebyggande rådet 2006

# Innehåll

<b>FÖRORD</b>	<b>5</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>7</b>
Penningtvätt och terrorfinansiering	7
<b>INLEDNING</b>	<b>11</b>
Syfte och frågeställningar	12
Metod	12
<b>BETALNINGSSYSTEM</b>	<b>13</b>
Allmänt om betalningssystem	14
Översikt av olika betalningssystem	15
<b>ALTERNATIVA BETALNINGSSYSTEM</b>	<b>18</b>
<b>METODER FÖR BETALNINGSÖVERFÖRINGAR</b>	<b>22</b>
<b>ANVÄNDNINGSSOMRÅDEN FÖR ALTERNATIVA BETALNINGSSYSTEM</b>	<b>24</b>
<b>REGLERING AV BETALNINGSFÖRMEDLARE</b>	<b>29</b>
Internationella åtgärder krävs	29
Svensk reglering för tillsyn och brottsbekämpning	32
<b>AVSLUTNING</b>	<b>36</b>
<b>REFERENSER</b>	<b>38</b>



# Förord

Vissa former av kriminell verksamhet genererar stora mängder pengar. För gärningspersonerna är det emellertid riskfyllt att hantera medel som kommer från brott. Särskilt stora penningmängder drar till sig uppmärksamhet. När det handlar om större summor, mer än vad som går åt till den dagliga konsumtionen, måste de också investeras i den reguljära ekonomin, annars lönar det sig knappast med brott. För att dessa pengar ska kunna användas på den legala marknaden tvättas de, så att det inte ska gå att spåra deras ursprung till brottsligheten. Olika tekniker har därför utvecklats för att tvätta pengar och få in dem i den reguljära ekonomin. En metod är att göra ekonomiska transaktioner i betalningssystemen.

Tvättning används också för svarta pengar, som kommer från skattebrott, och för sådana medel som används för finansiering av terrorverksamhet.

Ett sätt för samhället att begränsa den kriminella verksamheten är att försöka kontrollera transaktioner med kriminella medel och därigenom minska vinningen av brott. Eftersom denna brottslighet många gånger berör flera länder är de internationella erfarenheterna på området av stor betydelse. Det förekommer ett omfattande internationellt samarbete för att skapa en enhetlig kontroll över betalningssystemen. Kontrollen innebär ett intrång i den personliga integriteten. Hur ingripande kontrollen ska vara är en politisk fråga, och graden av reglering varierar mellan olika länder. I slutänden är det de olika ländernas parlament som avgör hur omfattande kontrollen ska vara.

Kunskapen om betalningssystemens användning är av betydelse för att bedöma vilka risker som finns med penningtvätt och hur brottsligheten ska bekämpas. Särskilt viktigt är det att belysa de så kallade alternativa betalningssystemen som till större eller mindre del står utanför den kontroll som myndigheterna utövar. Användningen av dessa alternativa betalningssystem i Sverige bedöms vara under kraftig utveckling. Frågan om att försöka utreda missbruket av betalningssystemen i Sverige har därför diskuterats inom Ekorådet, samarbetsorganet för myndighetscheferna för brottsbekämpande myndigheter och myndigheter med kontrollfunktioner på ekobrottsområdet. Mot bakgrund av denna diskussion har Brottsförebyggande rådet (Brå) tagit initiativ till denna kartläggning av kunskapsläget om de alternativa betalningssystemens användning för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Rapporten har skrivits av utredaren Johan Forsberg vid Brå:s sekretariat för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet under ledning av jur. dr Lars Korsell, Brå. En referensgrupp med representanter från Ekobrottsmyndigheten, Finanspolisen och Skatteverket har deltagit i arbetet. Den har bestått av chefsåklagaren Kent Madstedt, analytikern Erik Sandstedt och analytikern Kurt Norell. Finansinspektionen har inte haft

möjlighet att delta i referensgruppen, men företrädare för inspektionen har lämnat vissa synpunkter i slutskedet av arbetet med rapporten.

Stockholm i mars 2006

*Jan Andersson*  
Generaldirektör

# Sammanfattning

## Penningtvätt och terrorfinansiering

Vissa former av brott kan generera stora pengar, överskott som överstiger kostnaderna för den dagliga konsumtionen. För gärningspersonerna blir det därför nödvändigt att förvandla pengar från kriminell verksamhet till legitima medel för att dölja deras brottsliga ursprung och kunna investera medlen i den legitima ekonomin. Brottsliga vinster är således helt beroende av det etablerade samhället med dess institutioner, trygghet och reglering för att kunna förränta sig. Detsamma gäller svarta pengar som kommer från skattebrott. För terrorfinansiering handlar det mer om att dölja pengarnas mottagare, som bedriver brottslig verksamhet, än pengarnas ursprung, som kan utgöras av helt lagliga löneinkomster eller har liknande bakgrund.

Det finns därför ett behov av att tvätta pengar och få in dem i de reguljära betalningssystemen. Dessa system används också för penningtvätt. En metod som också används är att anlita så kallade alternativa betalningsförmedlare, som utgörs av privatpersoner eller småföretagare. De alternativa betalningsförmedlarna samverkar i nätverk som kallas för alternativa betalningssystem. Dessa alternativa betalningssystem ligger i vissa fall i praktiken utanför myndigheternas kontroll och därför är de intressanta för penningtvätt och terrorfinansiering. Efter terrordådet den 11 september 2001 har frågan om betalningssystemens användning för terrorfinansiering satt betalningsförmedlingen ytterligare i fokus.

Utan att falla i gropan för det som forskaren Michael Levi kallar för ”hotbedömningsindustrin” är syftet med denna kunskapssammanställning att peka på några risker som finns med de alternativa betalningsförmedlarna i fråga om penningtvätt och terrorfinansiering.

### **ALTERNATIVA BETALNINGSFÖRMEDLARE**

Alternativa betalningssystem kan i princip användas helt utan tekniska hjälpmedel. En betalning hanteras av fyra parter, en avsändare, en mottagare och två betalningsförmedlare. Avsändaren betalar pengar till betalningsförmedlaren A, som kontaktar betalningsförmedlare B och meddelar en kod för utbetalning. Avsändaren kontaktar mottagaren och meddelar också denne koden. Mottagaren får sina pengar av betalningsförmedlare B när koden redovisas. Överföringen har skett utan att några pengar har förflyttats mellan betalningsförmedlarna.

För att uppnå balans mellan A och B krävs att B sedan får ersättning för utbetalningen av A. Detta kan ske genom en transaktion åt andra hållet, det vill säga genom att någon ger pengar till B som ska betalas ut av A. Penningströmmarna sker genom ihopklumpade transaktioner som gör att det är svårt att spåra källan för varje delpost.

Denna principskiss är emellertid starkt förenklad och förekommer i praktiken sällan i en så renodlad form. Alternativa betalningsförmedlare använder ofta på något sätt det konventionella banksystemet i sin verksamhet. De olika formerna för att göra ekonomiska transaktioner ingår i globa-

la nätverk där de alternativa betalningsförmedlarna ingår. Kommunikationen mellan betalningsförmedlarna kan till exempel ske via bud, telefon, fax eller Internet. In- och utbetalningar kan göras med lokal valuta, internationell valuta, checkar eller med ett nytillkommet hjälpmedel - pengar lagrade i kontantkort. Vidare används såväl konventionella banker som växlingskontor. Det kan därför vara vilseledande att se alternativa betalningssystem som helt fristående system utanför de reguljära betalningssystemen. På global nivå beräknas de alternativa betalningsförmedlarna föra över hundratals miljarder dollar varje år.

De alternativa betalningssystemen är egentligen äldre än de reguljära banksystemen. I vissa delar av världen finns enbart tillgång till alternativa betalningssystem. Det är således fråga om en gammal och omfattande verksamhet som fyller en viktig funktion eftersom den är billig och till följd av etniska kopplingar fungerar för personer med språksvårigheter. En grupp av dessa betalningssystem utgörs av nätverk av privata betalningsförmedlare, där de så kallade hawalabankerna ingår.

Alternativa betalningssystem står inte alltid utanför myndigheternas kontroll. I de länder där verksamheten omfattas av anmälningsplikt har betalningsförmedlarna i vissa fall uppfyllt dessa krav. De informella betalningsförmedlare som står utanför myndigheternas kontroll behöver inte ha kriminella syften. Att anonyma användare väljer att utnyttja systemen kan bero på att de saknar möjlighet att identifiera sig, till exempel om de vistas illegalt i något land för att arbeta. De kan också på grund av exempelvis språksvårigheter ha svårt att använda konventionella banksystem och anlita i stället personer med samma etniska bakgrund.

Det saknas närmare uppgifter om omfattningen av de alternativa betalningssystemens användning i Sverige.

#### **KRIMINELL ANVÄNDNING AV ALTERNATIVA BETALNINGSSYSTEM**

Alternativa betalningssystem kan användas genom att betalningsförmedlaren är inblandad i brottsligheten eller för "smurfing", det vill säga när stora belopp delas upp i småsummor. Det är lätt att undvika valuta- och skattekontroller och det förs register över verksamheten på ett sådant sätt att användarna kan vara anonyma. Systemen används för bland annat narkotikaaffärer och korrupcion.

Betalningsförmedlingarna kan utnyttjas i kriminella syften genom att användarna drar nytta av att det inte görs några identitetskontroller, de kan också använda sig av falska identiteter. För att upptäcka och utreda sådan användning är det väsentligt att ha kunskap om olika länders roll i till exempel narkotikahandel och att ha tillgång till registrerade uppgifter hos både avsändare och mottagare.

För svensk del finns uppgifter om att alternativa betalningssystem används för kriminella syften men omfattningen är okänd. Ett troligt användningsområde är skatteflykt.



## SVENSK REGLERING OCH TILLSYN

Ett problem med den svenska regleringen är att lagstiftningen är uppbyggd utifrån att betalningsförmedlare endast behöver registrera sin verksamhet hos Finansinspektionen och förutsätts samarbeta med myndigheterna för att förhindra brottsliga handlingar. Detta bidrar till att det finns möjligheter för oseriösa betalningsförmedlare att undandra sig kontroll och då är verksamheten svår att upptäcka. En förutsättning för att Finanspolisen ska kunna göra en utredning av misstänkta fall är att betalningsförmedlaren har inkommit med en anmälan om misstänkt brottslig verksamhet, det vill säga att någon person försökt utnyttja verksamheten för till exempel penningtvätt. Finanspolisen bedriver inte någon spaningsverksamhet på fältet. Betalningsförmedlare som inte har registrerat sig står i princip utanför myndigheternas kontroll. Dessa förmedlare anmäler inte misstänkt penningtvätt och betalningsförmedlaren kan själv vara inblandad i kriminell verksamhet. Det förekommer också att registrerade betalningsförmedlare aldrig lämnar in några anmälningar om penningtvätt; i de situationerna faller det i praktiken under Finansinspektionens tillsynsfunktion, som i sig är begränsad, om bristande regelefterlevnad i verksamheten kan upptäckas.

Tillsynen av de alternativa betalningsförmedlarna är en känslig fråga. De alternativa betalningsförmedlarnas verksamhet bidrar till att invandrare på ett enkelt och billigt sätt kan skicka pengar till sina hemländer. Ökad tillsyn och kontroll kan uppfattas som ett ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter och något som försvårar en skyddsvärd verksamhet. Samtidigt står det klart att betalningsförmedlingen i vissa fall används för kriminell verksamhet och mycket tyder på att denna användning kan komma att öka. En reglering som är mindre rigorös än grannländernas kan bidra till en sådan utveckling. Svenska myndigheter har också erfarenheten att den svenska regleringen av till exempel växlingskontor är mindre hård än vad som är fallet i både Finland och Norge, vilket kan bidra till att svenska system används av kriminella från andra nordiska länder.

Skatteverket har i samband med revision uppmärksammat att vissa alternativa betalningsförmedlares bokföring är undermålig. Orsaken kan vara okunskap men det kan också vara ett sätt att dölja vilka förmedlingsuppdrag som genomförts. Vid beslag av bokföring har det i flera fall framkommit ett omfattande material över de uppdrag som förmedlarna haft, och detta har inte varit avsett att presenteras vid myndighetskontroll. Materialet har omfattat handlingar på utländska språk och har på grund av bland annat översättningsproblem varit svårtolkat. Den bristfälliga redovisningen innebär att Skatteverket anmäler bokföringsbrott, som åklagare relativt enkelt kan väcka åtal för. Däremot är det mycket komplicerat och resurskrävande att utreda förmedlarens och kundernas skatteundandraganden. Detta förklarar det låga antalet domar för penninghäleri inom denna sektor och i allmänhet. Enligt Brå:s statistik uppgår antalet lagföringar för penninghäleri respektive penninghäleriförseelse till mellan noll och nio per år.

## BEDÖMING OCH SLUTSATS

Kriminell verksamhet hanterar mycket kontanter, samtidigt som bankväsendet strävar efter att minska hanteringen av kontanter och kontrollen av penningtvätt ökar. Det finns därför en betydande risk att de informella betalningsförmedlarna i ökande omfattning kommer att på olika sätt användas av kriminella, både med och utan betalningsförmedlarnas vetskap.

Följande faktorer brukar användas för att bedöma risker för penningtvätt på nationell nivå:

- Lagstiftningen för kontroll
- Mängden kriminella pengar
- Målet för de kriminella pengarnas flöde
- Antal och former av alternativ betalningsförmedling
- De kontrollerande myndigheternas funktion
- I vilken utsträckning banker används för alternativ betalningsförmedling
- Storleken och ursprunget hos invandrade befolkningsgrupper.

Vid en jämförelse av dessa punkter med förhållandena i Sverige framgår att kunskapsunderlaget för en riskbedömning är bristfälligt. Man behöver därför mer kunskap för att kunna göra en riskbedömning.

Ett av problemen med den svenska tillsynen är att det hittills funnits begränsade möjligheter för myndigheterna att fastställa de alternativa betalningsförmedlarnas verkliga funktion, vilka användarna är och vilka mottagarna är. Det är också okänt vilka syften som finns för användningen av de olika betalningsförmedlingarna. Det finns många mer eller mindre välgrundade spekulationer om användningen, men få utredningar har gjorts. Det finns vissa indikationer på att Sverige i vissa fall används som transitland för betalningsförmedling. Att utreda och kartlägga verksamheten är krävande och tar mycket tid, men för att göra riskbedömningar krävs ett bättre faktaunderlag än vad som är för handen i dagsläget. Att det finns klara tecken på kopplingar mellan betalningsförmedling och kriminell verksamhet är ett skäl för att försöka utreda de alternativa betalningsförmedlarnas verksamhet. Det är känt att det i vissa branscher, till exempel byggbranschen och restaurangbranschen, förekommer mycket svart arbetskraft och det finns då ett behov av kontanta medel för att kunna betala löner. Betalningsförmedlarna utgör sannolikt viktiga inslag i den svarta ekonomin, även om det inte är klarlagt hur systemen i praktiken används.

De alternativa betalningsförmedlarna fyller i grunden en viktig funktion. Det är därför väsentligt att en reglering inte hämmar de betalningsförmedlare som bedriver en legitim verksamhet. I dagsläget innebär dock den svenska regleringen att verksamhetsutövarna inte uppfyller grundläggande krav på bokföring och redovisning, vilket bland annat påverkar skatteuttaget negativt, men också omöjliggör utredningar av brottslig verksamhet.

# Inledning

För att kunna göra ekonomiska transaktioner mellan personer eller företag krävs i regel en betalningsförmedlare, det vill säga en funktion som på olika sätt kan ta emot pengar av en person och betala till en annan. Detta kan göras via banksystemet men också genom en annan betalningsförmedlare.

I vissa delar av världen är det vanligt att betalningsförmedling vid sidan av banksystemet sköts av företag eller privatpersoner. Dessa benämns ibland *alternativa betalningsförmedlare*, även om uttrycket är omdiskuterat. De alternativa betalningsförmedlarna samverkar i nätverk, och nätverken kan benämnas *alternativa betalningssystem* (i internationell litteratur används ofta begreppet "alternative remittance systems"). Dessa alternativa betalningssystem ligger i vissa fall utanför myndigheternas kontroll. Risken för att de alternativa betalningssystemen kan användas i illegala syften, till exempel för penningtvätt, har länge varit känd. Penningtvätt innebär att vinster från kriminell verksamhet tvättas för att dölja det kriminella ursprunget. Därefter kan pengarna användas på den legala marknaden.

Vad som sägs om kriminella pengar gäller också för (andra) svarta pengar, som till skillnad från kriminella pengar härrör från en laglig verksamhet, till exempel olika former av näringsverksamhet, men som inte har tagits upp till beskattning. Detta i motsats till tvättning av kriminella pengar i den mer traditionella bemärkelsen, som utgör utbyte från tidigare brottslighet som exempelvis rån, narkotikabrott eller bedrägeri. Det är inte ovanligt att tvättningen av svarta pengar sker med medel som finns på konton i de reguljära systemen, men att dessa måste omvandlas till kontanter för att användas som lön till svart arbetskraft, inköp av svarta råvaror etc. Det blir då inte de stora insättningarna utan uttagen som innebär en risk för upptäckt.

Efter attentaten i USA den 11 september 2001 har frågan om betalningssystemens användning för terrorfinansiering satt betalningsförmedlingen ytterligare i fokus och en vid flora av styrka regelverk har vuxit fram. Vid terrorfinansiering kan pengarna, till skillnad från penningtvätt, komma från laglig verksamhet, men de ska användas i kriminella syften. Samma metoder kan användas för terrorfinansiering och penningtvätt, men vid terrorfinansiering har pengarna inte nödvändigtvis kriminellt ursprung. Syftet med denna rapport är att kortfattat beskriva de olika betalningssystemen och de åtgärder som vidtagits för att kontrollera dem samt att göra några övergripande bedömningar om riskerna med att de olika systemen används i kriminella syften.

Sedan problemet med terrorfinansiering uppmärksammats har det också skrivits mycket om riskerna med alternativa betalningssystem och omfattningen av dessa. Det har gjorts flera försök att kartlägga dessa system och uppskatta i hur stor omfattning de används. Detta går dock, enligt flera utredningar, inte att göra med någon precision. Litteraturen kan grovt delas in i dels rent teoretiska beskrivningar av systemen, dels kvalitativa och kvantitativa undersökningar av hur och i vilken omfattning systemen används. De senare är ofta intervjuundersökningar eller fallstudier. Det har

riktats kritik mot att mycket som publicerats har varit dåligt underbyggt och att många studier grundats på andra studier, vilket gjort att felaktigheter har upprepats utan någon kontroll av sanningshalten (Passas, 2003). Vissa forskare har ifrågasatt den ökande mängden av analyser, och kallat detta för "hotbedömningsindustrin" (Levi, 2005). Det finns därför anledning att kritiskt granska det material som publicerats. En del av den nyligen publicerade forskningen i ämnet har tagits fram av internationella organ, som Världsbanken och Internationella valutafonden. Det är framför allt dessa publikationer som legat till grund för detta arbete.

Dessutom har ett antal intervjuer genomförts med företrädare för olika myndigheter som kommer i kontakt med brottslighet kopplad till betalningsförmedlare. Ett seminarium har hållits med projektets referensgrupp där materialet har diskuterats och slutsatser och bedömningar gemensamt formulerats.

## Syfte och frågeställningar

Rapporten är skriven utifrån följande frågeställningar:

- Vilka alternativa betalningssystem finns beskrivna av myndigheter och i den vetenskapliga litteraturen?
- Vad kännetecknar de olika betalningssystemen vad gäller risk och förutsättning för upptäckt?
- Vilka är skillnaderna mellan alternativa och reguljära betalningssystem?
- Vilka risker för de olika alternativa betalningssystemen med sig för olika typer av skadeverkningar?

Syftet är att utifrån dessa frågeställningar inleda en diskussion om risken för att betalningsförmedlarna används för kriminell verksamhet. Kunskaps-sammanställningen kan sedan ligga till grund för ytterligare undersökningar.

## Metod

Rapporten bygger på en litteratursammanställning, som fördjupats genom några intervjuer med personer som har särskild kunskap om alternativa betalningssystem. Ett seminarium har anordnats där de frågor som rapporten berör har diskuterats (se förordet).

# Betalningssystem

Betalningssystem används för att överföra pengar från en avsändare till en mottagare. Det etablerade systemet för sådana transaktioner finns inom den traditionella finansiella sektorn där bankernas betalningssystem ingår. Begreppet alternativa betalningssystem är inte klart definierat. I litteraturen återfinns även begrepp som "underground banking" (APG, 2004), "informal money transfer systems" (Passas, 2003) och "informal value transfer systems" (FinCEN, 2003). Med informell avses att betalningsförmedlaren står utanför den reglerade finanssektorn. I fortsättningen kommer i denna rapport begreppet *betalningssystem* att avse olika former för överföring av pengar utanför det reguljära banksystemet, det vill säga alltifrån multinationella företag som överför valuta inom koncernen till informella alternativa betalningsförmedlingar som drivs av privatpersoner.

Samtliga betalningssystem kan användas för penningtvätt och terrorfinansiering. Skillnaden ligger framför allt i kontrollmöjligheterna. Det finns självfallet större möjligheter att kontrollera verksamheten hos seriösa aktörer som inte vill förknippas med kriminella verksamheter.

En synpunkt som framförs är att ordet alternativa är delvis missvisande, eftersom det i vissa delar av världen, där det saknas reguljära banksystem, bara finns tillgång till dessa "alternativa" betalningssystem. Dessutom är de alternativa systemen äldre än nuvarande banksystem. Begreppet "underground banking" kan också vara missvisande eftersom de alternativa betalningssystemen inte nödvändigtvis är någon illegal eller dold verksamhet, även om de kan vara det (Passas, 2003). Som nyss nämnts kommer i fortsättningen begreppet betalningssystem att användas som sammanfattande begrepp för de transaktioner som sker utanför banksystemet. Med *alternativa betalningssystem* avses system där betalningsförmedlingen har en mer improviserad karaktär och kan ta många olika former. Bestämningen är alltså inte avsedd att vara helt exakt. Någon invändningsfri begreppsbestämning är svårt att göra, och det är också en möjlig förklaring till att terminologin i litteraturen är skiftande.

En grupp av de alternativa betalningssystemen utgörs av nätverk av privata betalningsförmedlare, som ibland benämns hawalabanker. När begreppet Hawala används syftar det på ett alternativt betalningssystem. Man bör dessutom skilja på formella och informella alternativa betalningssystem, eftersom de inte alltid står utanför myndigheternas kontroll. I de länder där verksamheten omfattas av anmälningsplikt har betalningsförmedlarna i vissa fall uppfyllt dessa krav.

En annan komplicerande faktor är att de informella betalningsförmedlare som står utanför myndigheternas kontroll inte alltid har kriminella syften. Betalningsförmedlarna kan vara okunniga om eventuella regler om registreringsplikt med mera. Att anonyma användare väljer att utnyttja systemen kan bero på att de saknar möjlighet att identifiera sig, till exempel om de vistas illegalt i något land för att arbeta. De kan också på grund av exempelvis språksvårigheter ha svårt att använda konventionella banksystem och anlitar i stället personer med samma etniska bakgrund.

## **PENNINGTVÄTT**

Att pengar tvättas innebär att de används i transaktioner så att det illegala ursprunget inte kan spåras. Tvättning av kriminella pengar innebär ofta en hantering av stora summor kontanter och sker i princip i tre steg; placering, skiktning och integrering. Placering (placement) innebär att de svarta pengarna tas in i ett legalt system. Skiktning (layering) innebär att svarta och vita pengar blandas för att dölja ursprunget. Integrering (integration) är en åtgärd där de svarta pengarna integreras i den vita ekonomin och ursprunget blir omöjligt att spåra (Syren, 2005). Penningtvättstransaktioner innehåller ofta både enkla och komplicerade metoder, alltifrån fysisk transport av pengar till transaktioner via flera bankkonton i olika delar av världen.

## **Allmänt om betalningssystem**

### **SYSTEM OCH METODER**

Vid en diskussion om betalningssystem bör en distinktion göras mellan system och metoder. System handlar om etablerade mönster för överföringar, vilka etablerade former som finns att tillgå för ekonomiska transaktioner. Metoder anger på vilka olika sätt pengar kan överföras och syftar på hur transaktionerna genomförs. De olika metoderna kan användas på olika sätt inom systemen (Passas, 2003). Ett exempel på system är banksystemet, som ofta använder en metod – elektroniska överföringar – för sin betalningsverksamhet.

För etablerade, formella betalningsförmedlare är det relativt enkelt att utreda vilka metoder som används. De alternativa betalningsförmedlarna kan däremot använda en rad olika legala och illegala metoder för att hantera sina betalningsuppdrag, vilket gör transaktionerna svåra att följa och kartlägga.

De olika systemen för överföring och vilka som utför dessa kan delas in i ett antal kategorier (FATF, 2005).

- Multinationella företag
- Nationella företag
- Privat valutaförmedling
- Privat valutaförmedling i kombination med annan affärsverksamhet
- Dold privat valutaförmedling i kombination med annan affärsverksamhet
- Övrig dold valutaförmedling.

De fyra första kategorierna omfattar företag som öppet bedriver verksamheten. De två sistnämnda omfattar personer eller företag som medvetet undandrar sig myndigheternas kontroll.

Till de företag som erbjuder transfereringar räknas banker och stora betalningsförmedlare, till exempel Western Union och MoneyGram (Forex). Till förmedlingsföretag räknas också i vissa studier kreditkortsföretag och vissa postsystem (World Bank, 2003). Till de privata valutaförmedlarna hör

också de som ofta benämns alternativa betalningssystem, det vill säga hawalasystemen och varianter på dem.

## Översikt av olika betalningssystem

### **FORMELLA BETALNINGSSYSTEM**

De stora internationella betalningsförmedlingsföretagen har höga avgifter på sina tjänster men erbjuder snabba överföringar utan att betalaren måste ha ett konto (World Bank, 2003). Den generella erfarenheten av bolagen är att de i regel strävar efter att följa de nationella lagstiftningarna och att förhindra missbruk av systemen. Företagen använder i ökande utsträckning tjänster via Internet. Överföringarna är kontantbaserade, det vill säga inbetalningen görs i kontanter, mottagaren kan få pengarna kontant eller insätta på ett konto. Den största betalningsförmedlaren, Western Union, samarbetar i ökande utsträckning med banker i olika länder, vilket ger möjligheter att genom Western Union sätta in pengar på olika bankkonton (APG, 2004). Detta företag är amerikanskt och spritt över hela världen. Företaget är uppbyggt som ett franchiseföretag, där de olika kontoren drivs av olika företagare som har avtal med moderbolaget. I vissa fall drivs betalningsförmedlingen i kombination med annan verksamhet. Företaget har enligt de svenska myndigheterna god kontroll över verksamheten. Western Unions samlade utbetalningar från Sverige uppgår till cirka en miljard kr/år. Avgiften är 10 procent för normaltransaktioner i storleksordningen ett par tusen kronor, högre vid lägre belopp medan avgiften sjunker vid större inbetalningar (intervju, Skatteverket).

### **KREDITKORTSFÖRETAG**

Vissa konto- och kreditkort kan (förutom som betalningsmedel för köp av produkter/tjänster och kontantuttag) användas för att göra överföringar över hela världen, korten kan också utnyttjas av flera användare. När kontot är knutet till banker i så kallade skatteparadis eller till banker i länder med sträng banksekretess kan betalningsöverföringarna vara svåra att spåra (Syrén, 2005). Exempel på sådana platser är Bahamas och Caymanöarna (Brå 2000:19).

### **NYA BANKTJÄNSTER**

De stora betalningsflödena som uppstått i de alternativa betalningssystemen har gjort att etablerade banker tagit fram tjänster som kan användas för detta, enklare betalningstjänster som är knutna till det ordinarie banksystemet. Tjänsterna har varierande utformning, kunderna kan till exempel via ett konto eller ett kontokort via e-post skicka pengar till en förhållandevis låg kostnad. Vanligen finns tjänsten för betalningar mellan USA och Mexico (World Bank, 2003).

## **CREDIT UNIONS**

Credit Unions är kooperativt ägda finansinstitut som erbjuder medlemmarna diverse finansiella tjänster, däribland betalningsförmedling. I vissa delar av världen är det också tillåtet för icke-medlemmar att använda dessa tjänster (WOCCU, 2004). De olika instituten är sammanbundna i ett nätverk, World Council of Credit Unions (IRnet), som ger möjligheter att till låga avgifter skicka pengar över hela världen (APG, 2004). IRnet samarbetar med olika betalningsförmedlare, exempelvis Moneygram, vilket gör det möjligt även för personer i industriländer utan medlemskap i "credit unions" att skicka pengar till medlemmar. Systemen är vanliga i Nord- och Sydamerika. Det är okänt om CU förekommer i Sverige.

## **IDEELLA ORGANISATIONER**

Det förekommer att ideella hjälporganisationer utnyttjas för penningtvätt men framför allt för terrorfinansiering. De har flera egenskaper som gör dem sårbara för missbruk. De har ofta allmänhetens förtroende, har stora tillgångar och hanterar stora mängder kontanter. Den statliga kontrollen av ideella organisationer är liten. De behöver inte heller redovisa hur stora summor de hanterar. Kända välgörenhetsorganisationer förmedlar i vissa fall pengar till mindre kända organisationer, som i sin tur utför olika uppdrag. Det finns i sådana fall risk för att kontrollen blir dålig även för huvudorganisationen och att pengar används för kriminella ändamål (APG, 2004). Ett exempel är den palestinska organisationen Hamas, som har utfört terroråd i Mellanöstern. Samtidigt bedriver organisationen skolor och annan social verksamhet, vilket gör det problematiskt att klassificera bidrag till Hamas som terrorfinansiering (intervju, Finanspolisen).

Ett krav som i internationella sammanhang drivs av USA är att alla föreningar som samlar in pengar ska ha tillstånd, något som möter motstånd bland annat i Sverige. En del av de ideella föreningar som samlar in pengar i hjälpsyfte har koppling till etniska grupper. Frågan är känslig eftersom kontroll av sådana ideella föreningar är ett ingrepp i en verksamhet som dels traditionellt sett förknippats med frivilliga insatser och hederlighet, dels kan anses misstänkliggöra människor med utländskt ursprung (intervju, Skatteverket).

## **VÄXLINGSKONTOR**

Valutaväxling innebär egentligen handel med valuta. Växlingskontor ger möjligheter framför allt för privatpersoner att köpa och sälja valutor. Det förekommer både stora etablerade företag och mindre näringsverksamheter. De små växlingskontoren kan använda de större för att köpa valuta, de kan också köpa och sälja valuta av andra mindre växlingsföretag. Verksamheten tjänar pengar på bland annat differenser mellan köp- och säljkurser och (i vissa fall) att ta ut avgifter för handeln. Till skillnad från banker, som också erbjuder sådana tjänster, är växlingskontor specialiserade på valuta-handel i denna form.

Växlingskontor hanterar stora mängder kontanter och kan därför användas för penningtvätt. Privatpersoner som växlar pengar, det vill säga



handlar med valuta, gör ofta det hos etablerade företag. Sådana företag omfattas i regel av kontroll och är angelägna om att verksamheten inte utnyttjas för kriminella ändamål. Om näringsidkaren själv är involverad i den kriminella verksamheten finns emellertid stora möjligheter att företaget används för att dölja kriminell verksamhet. Studier har visat att kriminella pengar tvättas genom växling och fysisk transport mellan olika länder (Fijnaut m.fl., 1998; Brå 2005:11). Erfarenheter från Sverige visar att mindre växlingskontor sällan eller aldrig lämnar in anmälningar om misstänkt penningtvätt. Anmälningar från de större växlingsföretagen är emellertid vanligast bland de omkring 10 000 anmälningar som inkommer varje år (intervju, Finanspolisen).

# Alternativa betalningssystem

Det som vanligen avses med alternativa betalningssystem är de så kallade Hawalasyttemen. Det förekommer en rad varianter av Hawalasyttemen i olika delar av världen, men Hawala är ett etablerat samlingsnamn för dem. Systemen har sitt ursprung i Asien och härstammar från tiden innan det fanns banker för överföring av pengar. Det har gjorts flera försök att ta fram statistik och skapa kontrollsystem för Hawalasyttemen (se till exempel World Bank, 2003) men kontrollen över användningen är mycket varierad (Martinez, 2005). Det är också omstritt i vilken utsträckning de används i illegala syften (Reuter och Truman, 2004). Kunskapen om systemen med koppling till Mellanöstern anses vara sämre än kunskapen om systemen med koppling till Asien (Caroll, 2004).

Nedan följer en förteckning över de vanligaste formerna av alternativa betalningssystem och var de förekommer (Passas, 2003).

- Hawala – Indien, Förenade Arabemiraten och Mellanöstern
- Hundi – Pakistan, Bangladesh
- Fei ch'ien – Kina
- Phoe kuan – Thailand
- Hui k'uan – Kina
- Ch'iao hui – Kina
- Nging sing kek – Kina
- Chop shop – utländsk benämning på vissa av de kinesiska systemen
- Hui eller Hui kuan – används av vietnameser bosatta i Australien
- Door to door, padala – Filippinerna
- Black market currency exchange (BMCE) – Sydamerika, Nigeria, Iran
- Stash house – Sydamerikanska system.

De flesta kända förmedlare i Sverige har kopplingar till Mellanöstern, framför allt Iran, samt till Somalia och andra länder i östra Afrika (intervju, Finanspolisen). Det finns verksamheter som enbart är inriktade på betalningsförmedling. Det finns också verksamheter som är kopplade till andra näringar, till exempel tobaksförsäljning, resebyråer eller handel med mattor. Det är okänt om det finns förmedlare i Sverige som utför transaktioner där inte beloppen på ett eller annat sätt rent tekniskt överförs via det ordinarie banksystemet (intervju, Skatteverket).

Inom den islamiska kulturen bedrivs bankverksamhet som har tre kännetecken: de har vinstsyfte, verksamheten har anknytning till det islamiska samhället och verksamheten följer islamsk lag. En viktig konsekvens av detta är förbudet att ta ut ränta, något som också gäller för de Hawala-förmedlare som har anknytning till islam. I vissa länder, till exempel Storbritannien, finns islamiska banker som är etablerade. Alla länder tillåter dock inte islamiska banker (Clark och Burrell, 2003). I Sverige finns såvitt det är känt inte någon formell islamsk bank. Däremot diskuterar flera svenska banker hur de ska kunna möta marknaden för ett inte obetydligt antal muslimer som vill ha banktjänster som är förenliga med ovanstående

kännetecken. Svenska banker överväger därför olika lösningar för att möta detta behov.

#### **MÅNGA FORMER AV TRANSAKTIONER**

I princip kan de alternativa betalningssystemen användas helt utan tekniska hjälpmedel. En betalning hanteras av fyra parter, en avsändare, en mottagare och två betalningsförmedlare. Avsändaren betalar pengar till betalningsförmedlaren A. Betalningsförmedlaren kontaktar betalningsförmedlare B och meddelar en kod för utbetalning. Avsändaren kontaktar mottagaren och meddelar också denne koden. Mottagaren får sina pengar av betalningsförmedlare B när koden redovisas. Överföringen har skett utan att några pengar har förflyttats mellan betalningsförmedlarna.

I stora drag består en transaktion av två moment, dels överföringen mellan betalare och mottagare, dels utjämnningen emellan betalningsförmedlarna. För att uppnå balans mellan A och B krävs att B sedan får ersättning för utbetalningen av A. Detta kan ske genom en transaktion åt andra hållet, det vill säga genom att någon ger pengar till B som ska betalas ut av A. Det är i praktiken inte möjligt att Hawalasytemen fungerar utan att betalningsförmedlarna på något sätt balanserar sina utbetalningar genom inbördes transfereringar.

Principskissen över hur systemen fungerar förekommer i så gott som alla redogörelser för alternativa betalningssystem, samtidigt som det har framförts kritik mot att modellen är starkt förenklad och sällan förekommer i praktiken. Alternativa betalningsförmedlare använder ofta på något sätt det konventionella banksystemet i sin verksamhet. De olika formerna för att göra ekonomiska transaktioner ingår i globala nätverk där de alternativa betalningsförmedlarna ingår. I verksamheten används såväl konventionella banker som växlingskontor; det kan därför vara vilseledande att se alternativa betalningssystem som helt fristående system utanför de reguljära betalningssystemen.

Hawalasytemens uppbyggnad har otaliga variationer, vilket är en följd av deras informella karaktär. På grund av konkurrensen mellan betalningsförmedlarna har de visat sig mycket benägna att tillämpa nya sätt att kommunicera. Kommunikationen mellan betalningsförmedlarna kan till exempel ske via bud, telefon, fax eller Internet. In- och utbetalningar kan göras med lokal valuta, internationell valuta, checkar eller med ett nytillkommet hjälpmedel – pengar lagrade i kontantkort. Det är alltså inte fråga om någon primitiv verksamhet. Större betalningsförmedlare kan tillämpa särskilda kommunikationssystem som utvecklats för det etablerade finansiella systemet, till exempel SWIFT (Ballard, 2005). Större hawalatransaktioner görs ofta via en mellanhand, vanligen i Dubai, som är ett nav i Hawalasytemen, bland annat beroende på frånvaron av regleringar för finanssektorn (Kochan, 2005).

Enligt Ballard (2003) kan Hawalaförmedlarna delas in i två grupper, "wholesalers" och "aspirants". Den första gruppen bedriver betalningsförmedling på avancerad nivå och arbetar genom banksystemen med konton i olika delar av världen. Den andra gruppen utför uppdragen med enklare metoder och kan i vissa fall i sin tur köpa tjänster av "wholesalers" när de

inte kan utföra betalningsuppdragen själva. Studier från Storbritannien visar att betalningsförmedlarna ofta har ett omfattande kontaktnät med agenter över hela landet som dagligen tar upp beställningar, något som bekräffas av svenska myndigheter (intervju, Skatteverket).

Förrutom Black Market Currency Exchange (BMCE) är de ovan nämnda varianterna av Hawala snarlika i sin funktion men skiljer sig åt i vissa detaljer. Det karaktäristiska för Hawala är frånvaron av värdebärande handlingar. Dessa system bygger i hög grad på förtroende. I vissa fall räcker det med muntliga uppgifter som sifferkoder för att överföringen ska betalas ut. I flera av de andra systemen används någon form av värdehandling för att mottagaren ska kunna få ut sina pengar. Det kan till exempel röra sig om spelkort som är rivna på ett visst sätt (Buencamino och Gorbunov, 2002).

Black Market Currency Exchange har sitt ursprung i Sydamerika. Detta har huvudsakligen en annan funktion än de övriga systemen och har också uppstått senare än de andra. I likhet med övriga system finns det olika teorier om när och varför systemet uppkom. Enligt en teori uppkom systemet på grund av valutaregleringar i sydamerikanska länder som begränsade tillgången på utländsk valuta, framför allt dollar, vilket skapade problem för personer som importerade varor. Genom att anlita personer som köpte dollar i USA kunde valutaregleringarna undvikas. Betalningsförmedlarna tjänade pengar på att växlingskursen var högre än den officiella. Huvudsyftet med systemet var alltså inte valutaöverföring utan valutaväxling och kringgående av valutakontroller (Passas, 1999). I och med den ökande narkotikahandeln används systemen i nuläget i stor utsträckning till att tvätta pengar som tjänats in på narkotikaförsäljning i USA. En typisk transaktion går till på följande sätt (Wilson, 2002):

1. Sydamerikanska narkotikahandlare säljer narkotika i USA och får betalt i dollar. Pengarna lagras i USA.
2. Betalningsförmedlare i Sydamerika köper dollarvalutan av narkotikahandlarna och betalar i pesos. (Vinsten för betalningsförmedlaren består i att betalningen i pesos är mindre än vad som erhålls i dollar.)
3. Betalningsförmedlaren sätter in pengarna (dollar) på ett bankkonto.
4. Betalningsförmedlaren säljer dollarvalutan till en sydamerikansk importör och får betalt i pesos.
5. Importören köper varor utomlands och betalar med dollar.
6. Varorna förs till Sydamerika.

Alternativt kan vinsten från narkotikaförsäljningen i USA användas till att köpa varor där. Steg tre till fem ersätts då med att betalningsförmedlaren "köper" vinsterna, det vill säga dollarvaluta, genom att köpa varor i USA och ta upp beställningar på dessa varor från sydamerikanska importörer (McCusker, 2005).

#### **ÅTERTRANSAKTIONER**

Som nämnts måste i regel betalningsförmedlarna göra överföringar med

jämna mellanrum för att inte obalans ska uppstå. I regel sker överföringarna i systemen i klumpsummor, till exempel varje vecka eller månad (El-Qorchi, Maimbo och Wilson, 2003). Flera mindre överföringar samlas då till en större. Tillvägagångssättet ger möjligheter till penningtvätt eftersom det inte går att spåra de ursprungliga transaktionerna när betalningarna klumpas ihop. Möjligheterna att kombinera traditionella metoder med moderna hjälpmedel, som internetbanker och valutakonton, gör att transaktionerna kan bli mycket komplexa. Metoderna för betalningsöverföring och utjämning kan som nämnts varieras på en mängd olika sätt (Passas, 2003). Eftersom betalningsförmedlarna ingår i nätverk kan utjämningen göras genom återtransaktioner där en eller flera mellanhänder är inblandade. En möjlighet är också att återbetalningen görs via bankkonton, som kan finnas i förmedlarnas hemländer eller i något tredje land.

Andra alternativ för utjämnande är smuggling av varor samt internationella investeringar med exempelvis värdepapper eller fastigheter. Utjämningen kan göras genom fysisk överföring av pengar. Utjämningen kan också göras genom handel, till exempel att A betalar för varor som B erhåller. Detta leder in på metoderna för att göra överföringar av valuta.

# Metoder för betalningsöverföringar

Nedan beskrivs några metoder som används för att överföra valuta och som nämns i studier av penningtvätt, terrorfinansiering eller annan kriminell verksamhet, till exempel att undvika valutaregleringar och liknande. Metoderna används också inom de alternativa betalningssystemen för att göra återtransaktioner mellan betalningsförmedlare.

## **SMUGGLING AV KONTANTER**

Det enklaste sättet att flytta pengar är att fysiskt flytta dem. Metoden har flera fördelar, det lämnas inga spår och kräver inga direkta kunskaper. Överföringen kan också kontrolleras fram till avlämnandet. Den främsta nackdelen är risken för stöld. Stora mängder kontanter är också tunga och skrymmande. En vanlig lösning på detta är att pengarna växlas till diamanter (Fijnaut m. fl., 1998). Smuggling av kontanter är en vanligt förekommande metod att flytta pengar i kriminella syften.

Enligt Asia/Pasific Group on Money Laundering finansierades bombdåden på Bali år 2002 av Al-Qaida (APG, 2004). Pengarna, omkring 30 000 USD, överlämnades till en medlem i terrororganisationen Jemaah Islamiah som befann sig i Thailand. Pengarna smugglades sedan till Indonesien av ett antal kurirer som förde över pengarna i småsummor (APG, 2004).

## **ELEKTRONISK ÖVERFÖRING**

Elektronisk överföring, ”wire transfers”, syftar på alla de transaktioner som finansiella aktörer genomför med elektroniska hjälpmedel. Överföringarna i flera led mellan olika länder är vanligt förekommande för att dölja var kriminella pengar har sitt ursprung. Genom internet- och telefonbanker finns det ökade möjligheter att spåra transaktioner men också att snabbt och relativt anonymt göra ett stort antal transaktioner. Banker erbjuder i regel olika möjligheter att göra penningtransaktioner, ofta till varierande kostnad beroende på hur snabbt överföringen görs.

Möjligheterna till elektronisk överföring via telefon eller Internet skapar förutsättningar för att snabbt flytta pengar utan någon personlig kontakt med banken. Skiftande rutiner för registrering och lagring av dessa uppgifter mellan olika banker kan göra transaktionerna svåra att spåra (FATF, 2004). För vissa kortbetalningssystem finns funktioner som markerar om kortet används på ett onormalt sätt. Det kan röra sig om onormalt stora uttag eller att kortet används på platser där det normalt inte används. Denna funktion saknas för betalningar via internetbanker (intervju, Finanspolisen).

#### **KORRESPONDERANDE KONTON**

Banker använder något som kallas korrespondentbankkonton för att göra internationella transfereringar mellan olika banker. Det går snabbt att göra betalningstransaktioner mellan banker över hela världen. När länder har varierande kontroll över bankverksamheten, och det förekommer en skiftande kontroll inom olika banker, finns det risk för att illegal användning blir omöjlig att utreda.

#### **"OVER/UNDERINVOICING"**

Manipulerade import/exportpriser innebär att handel görs med varor till ett för högt eller för lågt pris. Detta kan komma till användning inom alternativa betalningssystem på två sätt, dels kan systemen användas för att efter leveransen utjämna skillnaden mellan falskt och äkta värde. Dels kan det manipulerade priset användas för att kompensera för en tidigare transaktion inom betalningssystemet. Affärshändelsen kompenserar då för en äldre skuld. Ett enkelt exempel är att person A säljer varor till en person B till ett pris under marknadsvärdet. När person B i sin tur säljer varorna uppstår en vinst (underinvoicing). Metoden med manipulerade priser ger möjlighet att undvika skatter och tullavgifter (Passas, 2003).

#### **SKENHANDEL**

Genom att arrangera en skenhandel kan pengar överföras utan att kontrollmyndigheterna blir misstänksamma. Metoden innebär att affärer görs utan att några varor verkligen byter ägare. Pengar kan då överföras utan att väcka misstanke. Detta kräver att både säljare och köpare är inblandade i den kriminella verksamheten (Madinger och Zalompany, 1999).

#### **KONTANTKORT**

Kontantkort, "smart cards", som ger möjlighet att lagra värden elektroniskt kan användas till ekonomiska transaktioner. Pengarna kan tas ut från korten av den som har tillgång till den rätta koden. Uttagen kan i vissa fall göras i automater. SIM-kort, som används till mobiltelefoner, har också utnyttjats för ekonomiska transaktioner (Passas, 2003).

# Användningsområden för alternativa betalningssystem

Hawala är en benämning på en metod för att överföra pengar vid längre sträckor utan att fysiskt behöva flytta pengar. Trots framväxten av bank-system och andra betalningssystem används Hawala i stor omfattning. Anledningen till detta är att de enligt litteraturen har flera fördelar jämfört med banksystem. De fördelar som brukar lyftas fram är att Hawala är :

- Snabba
- Billiga
- Pålitliga
- Flexibla
- Finns på platser där det saknas banker
- Fungerar även i länder som drabbats av krig och naturkatastrofer
- Kan användas av personer som har svårt att utnyttja formella system, till exempel på grund av språksvårigheter.

På många håll är dessa system inarbetade och väl fungerande, medan nyare betalningssystem kan vara dyra och opålitliga. Det är en möjlig orsak till att systemen behållit sin popularitet trots framväxten av andra, formella betalningssystem.

Vid studier av alternativa betalningssystem har angetts följande användningsområden när Hawalasytem används för att skicka pengar från rika länder till utvecklingsländer (Passas, 2003).

- Överföringar från utvandrare till deras familjer
- Betalning för import
- Investeringsfonder
- Servicetjänster som erhållits utomlands
- Manipulerade export- eller importpriser (over/underinvoicing)
- Undanhållen skatt
- Vinster från kriminell verksamhet
- Bidrag till terrorism.

För överföringar i motsatt riktning (från utvecklingsländer till västvärlden) har angetts följande syften:

- Betalning för skolavgifter utomlands
- Betalning för sjukvårdskostnader utomlands
- Turistpengar till länder med valutakontroll
- Kapitalflykt
- Betalning för import
- Skatteflykt
- Over/underinvoicing
- Mutor
- Penningtvätt.



Det finns dock många och delvis motstridiga uppgifter om vilka drivkrafter som finns bakom alternativa betalningsförmedlare och deras kunder. En bild som förekommer i litteraturen är att de som utnyttjar systemen ofta är fattiga gästarbetare som skickar mindre summor till sina hemländer, och att betalningsförmedlare drivs av solidaritet med sina landsmän. Andra studier pekar på att de som utnyttjar systemen är välbeställda personer som investerar pengar i olika delar av världen (Ballard, 2003). Svenska erfarenheter visar att Hawalaförmedlare kan ha större lönsamhet än de stora betalningsförmedlingsföretagen. Jämförelser mellan olika etniska grupper med svag ekonomi och den betalningsförmedling som bedrivs med koppling till dessa grupper tyder på att de ibland mycket stora belopp som hanteras av betalningsförmedlare inte enbart kan vara inbetalningar av privata stöd-pengar i små belopp. Det finns exempel på betalningsförmedlare vars dags-kassa kan uppgå till miljonbelopp (intervju, Skatteverket).

#### **"REMITTANCE CORRIDORS"**

De alternativa betalningssystemen har starka kopplingar till olika etniciteter. Ett vanligt användningsområde är att emigrerade gästarbetare skickar pengar till sina hemländer, vilket förklarar att det uppstått olika varianter i olika delar av världen. En annan viktig orsak till den etniska kopplingen är att systemen i hög grad bygger på förtroende inom en grupp. Kopplingen mellan olika etniska grupper och regioner gör att det uppkommer "sändningskorridorer" (remittance corridors), det uppstår alltså betalningskanaler mellan olika länder, till exempel mellan USA och en del sydamerikanska länder. Vilken form dessa har avgörs av vilka som sänder pengar, vilken typ av överföringar som görs, överföringsmöjligheter, tillgänglig teknologi och motiven att välja ett visst överföringssystem, till exempel kostnaderna för detta. Det är också vanligt att betalningsströmmarna är större i ena riktningen, beroende på att många kommer till rikare delar av världen för att arbeta och därifrån skickar pengar till sina hemländer.

Sändningskorridorer genomgår olika faser under sin uppbyggnad. Inledningsvis används enbart de informella betalningssystemen. När betalningsflödena ökar uppkommer flera betalningssystem och överföringarna sker mer i formella former. Utbudet av alternativa betalningssystem är starkt kopplat till efterfrågan (FATF, 2005). Ju fler möjligheter det finns att göra betalningsöverföringar, desto ovanligare är förekomsten av alternativa betalningssystem. Däremot är den illegala användningen av dessa system oberoende av hur vanlig användningen av betalningssystem är i sin helhet (El Qorchi, Maimbo och Wilson, 2003).

Det finns svårigheter med att tolka betalningsströmmarna eftersom dessa inte följer med transaktionerna. Betalningsförmedlare kan använda agenter för att ta emot och dela ut betalningar, det är därför inte säkert att betalningsströmmarna från en viss betalningsförmedlare visar varifrån pengarna ursprungligen kommer. Återtransaktionerna går heller inte alltid direkt tillbaka till den ursprunglige betalningsförmedlaren. Vid en transaktion från Sverige till Iran kan exempelvis betalningsförmedlaren i Iran vilja ha återbetalningen till någon annan del av världen. En tänkbar förklaring

kan vara valutarestriktioner som gör det svårt att föra ut valuta från Iran (intervju, Skatteverket). Det medför att transaktionerna kan ta olika vägar.

De informella betalningssystemen kan få konsekvenser för landets ekonomi på följande sätt (El-Qorchi, Maimbo, och Wilson, 2003):

- De gör att statistiken över ett lands ekonomiska data försämras.
- De kan påverka växelkurserna eftersom de påverkar tillgång och efterfrågan på utländsk valuta.
- De påverkar skatteuttaget negativt, både i avsändar- och mottagarländer.

#### **KRIMINELL ANVÄNDNING**

Den illegala användningen av betalningssystem kan delas in i tre områden (FATF, 2005), med exempel på vilka metoder som används.

1. Betalningsförmedlaren är inblandad i brottsligheten.

a. ”smurfing” (för att undvika uppmärksamhet delas stora belopp upp i småsummor)

Typfall:

A var verksam som agent för ett större betalningsförmedlingsföretag. Misstankar fanns att företaget användes för terrorfinansiering. En undersökning visade att de pengar som betalades för förmedling sattes in på olika konton, och alltid i så små belopp att rapportering skulle undvikas. Vissa dagar gjordes flera inbetalningar av småsummor. A åtalades för att ha undandragit sig kontroll (FATF, 2004).

b. Onormal användning av konton

Typfall:

Ett växlingskontor i London drevs av en sydamerikansk person som använde kontoret för att tvätta narkotikapengar. Pengarna fördes från kontoret, ofta med kurirer som använde kommunala transportmedel och förvarade pengarna i plastkassar, till olika banker. Pengarna sattes sedan in på olika konton, växlad till dollar och fördes över till en rad länder för att slutligen hamna i Sydamerika (Kochan, 2005).

c. Olika register för verksamheten

Typfall:

En hawalabankir bedrev öppet betalningsförmedling i kombination med annan affärsverksamhet. Betalningsförmedlingen användes också för att tvätta kriminella pengar. Pengarna samlades in i Storbritannien och fördes in på ett bankkonto och sedan till olika konton utomlands. Pengarna användes bland annat för att köpa varor som smugglades tillbaka till Storbritannien (Kochan, 2005).

2. Betalningsförmedlaren har/kan ha kännedom om brottsligheten.

Övriga fall där betalningsförmedlaren inte samarbetar med kontrollmyndigheten, till exempel genom att inte anmäla misstänkta fall av penningtvätt eller håller sig okunnig om kundernas verksamhet.

### 3. Betalningsförmedlaren saknar kännedom om brottsligheten.

I denna kategori rymms alla de fall där betalningsförmedlingarna utnyttjas i kriminella syften. Användarna kan dra nytta av att det inte görs några identitetskontroller, de kan också använda sig av falska identiteter eller bulvaner (Brå, 2005). För att upptäcka och utreda sådan användning är det väsentligt att ha kunskap om olika länders roll i till exempel narkotikahandel och att ha tillgång till registrerade uppgifter hos både avsändare och mottagare.

Det finns som nämnts en rad legitima förklaringar till varför alternativa betalningssystem används, men de har också i vissa fall egenskaper som gör dem attraktiva för illegala syften. Det är lätt att undvika valuta- och skattekontroller och det förs register över verksamheten på ett sådant sätt att användarna kan vara anonyma. Det har uppskattats att överföringarna i systemen uppgår till hundratals miljarder dollar årligen (Passas, 2003). Studier av Hawala har visat att de kan användas till en mängd olika kriminella verksamheter, till exempel handel med vapen och narkotika samt korruption (Passas, 2003). En påstådd orsak till den ökade användningen av Hawala är guldsuggling (El-Qorchi, Maimbo, och Wilson, 2003). Enligt denna hypotes skulle restriktioner för guldimport i Asien ha bidragit till ökad smuggling och Hawala använts för betalning. Vissa länder har också tidvis infört kontroll av handel med valuta. För att undvika växlingskontroll kan då Hawala användas vid internationella betalningar. När mutor förekommer kan det finnas behov hos korrupta personer att kunna föra ut dessa pengar ur landet utan kontroll.

Det är inte känt i vilken utsträckning alternativa betalningssystem används, det är därför inte heller känt i vilken utsträckning de används för illegala syften. Det är också oklart om Hawala används mer för kriminell verksamhet än övriga betalningssystem. Ett argument för detta är att det är lättare att använda större, formella betalningssystem när man behöver överföra stora summor pengar (Buencamino, och Gorbunov, 2002). Studier har dock visat att hawalasystem använts för kriminella syften och terrorfinansiering (Passas, 2003).

Det finns för svensk del liknande erfarenheter av systemens användning som anges ovan, men omfattningen för de olika områdena är okänd. Det legala behovet av dessa system går därför inte heller att fastställa. Ett troligt användningsområde för svenska förhållanden är skatteflykt. Den svarta ekonomin i Sverige uppgår till omkring 100 miljarder kronor om året (Skatteverket, 2005). Vissa gärningspersoner hanterar stora mängder svarta pengar. Dessa måste på något sätt tvättas för att kunna användas på den legala marknaden och det är troligt att betalningsförmedlare är inblandade i den svarta ekonomin. Ett annat troligt användningsområde är pengar från olika typer av kriminell verksamhet utöver skattebrott.

När betalningsförmedling används för penningtvätt och terrorfinansiering finns bland annat följande kännetecken (FATF, 2005):

- Rörelsen hanterar onormalt stora mängder kontanter
- Överföringar som uppges komma från emigrantöverföringar är onormalt stora i förhållande till lokala inkomstnivåer etc.

- Pengar kommer från kända kriminella
- Sammanblandning av sedlar och narkotika
- Lagring av stora mängder kontanter
- Användning av sedelräkningsmaskiner
- Kontanter transporterade med kurirer.

# Reglering av betalningsförmedlare

## Internationella åtgärder krävs

Eftersom de alternativa betalningssystemen sträcker sig över hela världen krävs det internationella åtgärder för att skapa effektiva kontrollsystem. Det har tagits flera initiativ att skapa en likvärdig kontroll i olika länder. Försöken att på internationell nivå bekämpa penningtvätt inleddes i större skala på 1980-talet, då det framför allt var vinster från narkotikahandel som var i fokus (Levi, 2005). Avregleringarna av de finansiella marknaderna gav också ökade möjligheter till kriminell verksamhet, vilket gjorde det angeläget att bekämpa penningtvätt på internationell nivå. Ambitionen var att försöka hindra narkotikahandeln genom att komma åt vinsterna. Perspektivet har sedan vidgats till att gälla vinster från alla former av illegal verksamhet (Pieth och Aiolfi, 2004).

Regelverket har beslutats på olika nivåer och är i ständig utveckling. FN har antagit flera konventioner i syfte att bekämpa organiserad brottslighet och terrorfinansiering, bland andra Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988 (Wienkonventionen), International Convention for the Suppressing of the Financing of Terrorism, 1999 och Convention against Transnational Organized Crime, 2000 (Palermokonventionen). FN:s säkerhetsråd har också genom resolutionen 1373 försökt att förhindra olika former av hjälp till terrorgrupper. Resolutionen är bindande för alla medlemsländer. Säkerhetsrådet har också antagit flera resolutioner som har syftat till att frysa ekonomiska tillgångar för personer eller organisationer. Säkerhetsrådets resolutioner har implementerats på EU-nivå.

EU har genom antagandet av två direktiv (91/308/EEG resp. 2001/97/EG) skapat regelverk som ska förhindra penningtvätt. Under år 2005 har ett tredje direktiv antagits, men har ännu inte formellt publicerats i EU:s officiella tidning.

Parallellt med de internationella försöken att motverka penningtvätt har det inom bankvärlden gjorts försök att ta fram rutiner för att förhindra missbruk av de finansiella systemen. Bland annat åtgärder som brukar benämnas "know your customer" (KYC) och "customer due diligence" (CDD), som syftar till att kontrollera identiteten hos de personer som utnyttjar banksystemen och vilka syften de har (Pieth och Aiolfi, 2004). Dessutom ska bankerna vara uppmärksamma på om kunderna på något sätt genomför onormala transaktioner. Vid misstanke om penningtvätt eller terrorfinansiering ska finansinstitutet göra en penningtvättsanmälan (Suspicious Transaction Report, STR) till Finanspolisen eller motsvarande myndighet. För denna anmälan finns ett tidsfönster som varierar för olika länder. I Ryssland ska anmälan göras inom 48 timmar, i USA inom 30 dagar (Syrén, 2005).

Financial Action Task Force (FATF) är en internationell aktionsgrupp som bildats för att bekämpa penningtvätt. I gruppen ingår 31 nationer och två organisationer som medlemmar. Gruppen har tagit fram ett regelverk, som innehåller 40 rekommendationer som ska förhindra penningtvätt. De ursprungliga rekommendationerna antogs år 1990 och har senare reviderats, bland annat år 1996 och senast år 2003 då också rekommendationerna utvidgades till att omfatta såväl penningtvätt som terrorfinansiering. Innehållet är i princip en sammansmältning av de internationella regelverk och skilda rutiner som tagits fram för att förhindra penningtvätt. Revideringarna har gjort att rekommendationerna kommit att omfatta inte bara vinster från narkotikahandel som var det ursprungliga syftet, utan även vinster från alla typer av kriminell verksamhet.

Rekommendationerna var ursprungligen indelade i fyra grupper och riktades enbart mot banker, alltså inte alternativa betalningssystem. Grupperna innehöll:

1. Straffrättsliga regler
2. Regler för banker och finansinstitut som syftar till att internt upptäcka penningtvätt
3. Regler för kontroll av finanssektorn
4. Regler för internationellt samarbete mellan myndigheter.

Efter attentaten den 11 september 2001 gjordes ett tillägg med nio (ursprungligen åtta) rekommendationer som syftar till att förhindra terrorfinansiering. Till skillnad från penningtvättsregleringen ingår även ideella organisationer. Regeln är mycket löst hållen och säger bara att länder ska förhindra att ideella organisationer missbrukas.

FATF definierar fem områden där finansiella institutioner ska vidta åtgärder:

- Identifikation av kunder
- Uppmärksamhet vid stora transaktioner
- Registrera information om ovanstående punkter och arkivera uppgifterna i fem år
- Rapportering till myndigheter vid misstänkta transaktioner
- Ta fram interna rutiner för att hantera misstänkta fall.

Rekommendationernas rättsliga ställning är något oklar. De har inte status av konventioner som kan tillträdas efter beslut av de nationella parlamenten. Samtidigt har det visat sig att medlemmarna i praktiken har varit tvungna att implementera rekommendationerna. Även i EU:s arbete har rekommendationerna stor betydelse. Men några års mellanrum är medlemsländerna underkastade utvärderingar från FATF beträffande i vilken mån landet i fråga har regelsystem och agerar i överensstämmelse med rekommendationerna. En sådan utvärdering leder till en "betygssättning".

FATF har också möjlighet att påverka länder som inte är medlemmar i aktionsgruppen genom att svartlista stater som inte följer deras rekommendationer. Ett sådant förfarande kan också tillämpas mot egna medlemmar.

Eftersom begreppet terrorism inte är definierat finns det risk för att metoderna för att bekämpa kriminalitet kan komma att användas för andra

ändamål än det ursprungligen var tänkt (Pieth och Aiolfi, 2004). Det har framförts åsikter om att problemet med penningtvätt och terrorfinansiering är överdrivet och att de regleringar som skapats inte tar hänsyn till de skillnader som finns i de finansiella systemen i olika länder. Det riktas också kritik mot att kontrollen av vilka åtgärder som genomförs för att motverka penningtvätt varierar. Länder i västvärlden som inte genomför åtgärder enligt rekommendationer behandlas inte lika hårt som länder i tredje världen, som har motsvarande grad av kontroll (Levi, 2005).

Ett annat problem är svårigheten att jämföra hur effektivt olika stater bekämpar penningtvätt och terrorfinansiering. Det ger inte en rättvisande bild att enbart jämföra olika länders strafflagstiftning på området. Utfallet av sådana regleringar beror i hög grad även på andra faktorer, till exempel hur effektivt rättsväsendet är. Det anses också finnas risk för att den ökade regleringen av finanssektorn ökar användningen av oreglerade betalningssystem (McCusker, 2005).

#### **REGLERINGEN AV BETALNINGSFÖRMEDLARE VARIERAR**

Det generella syftet med att kontrollera och reglera betalningssystem är i huvudsak 1) att bekämpa den kriminella verksamhet som genererar vinster, 2) förhindra att bank- och betalningssystem utnyttjas för kriminella syften och 3) minska säkerhetsrisker på nationell och internationell nivå, exempelvis korruption och finansiering av terrorism (Reuter och Truman, 2004).

Det går att argumentera för att penningtvätt i grund och botten är ett sekundärt problem. Syftet med att bekämpa penningtvätt och terrorfinansiering är att förverka vinster från brott och att förhindra terrorism. Det är inte själva penningtvätten som orsakar den största skadan. Mot det kan invändas att penningtvätt utgör en väsentlig förutsättning för att brottsplanerna ska fungera. Penningtvätt utgör därför en integrerad del i brottsligheten.

Regelverket för att förhindra penningtvätt kan delas in i straffrättsliga regler och administrativa regler. De straffrättsliga reglerna handlar om förverkande av vinster från illegal verksamhet och kriminalisering av penningtvättsförfaranden. De administrativa reglerna definierar skyldigheter för finansiella aktörer att identifiera och registrera transaktioner, rapportering till myndigheter, kontroll av de finansiella aktörerna samt sanktionsbestämmelser (Reuter och Truman, 2004). Dessa regler har alltså en preventiv funktion. Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning de olika försöken till reglering haft avsedd effekt. Hawalasyttemen är till exempel olagliga i Indien och Pakistan men är ändå mycket utbredda där (Reuter och Truman, 2004).

Jämförelser mellan olika länder inom FATF visar att åtgärderna för att motverka penningtvätt och terrorfinansiering varierar, bland annat beroende på att vissa länder som har stor finansmarknad på egen hand har tagit fram mer långtgående regelverk och rutiner för att förhindra att banker och andra företag på finansmarknaden utnyttjas för kriminella syften. En viktig skillnad är att vissa länder kräver att betalningsförmedlare har tillstånd och alltså genomgår en kontroll innan verksamheten påbörjas. I andra länder räcker det att betalningsförmedlaren registrerar sig hos tillsynsmyndigheten.

Graden av kontroll varierar från att alla typer av betalningsförmedlare ska genomgå en licensprövning till att vara helt obefintlig, det senare är framför allt vanligt i utvecklingsländerna.

En annan skillnad är om tonvikten i de administrativa reglerna ligger på att uppmärksamma misstänkta transaktioner och anmäla dessa till polisen, eller att göra noggranna dokumentationer över alla transaktioner över ett visst belopp som alltid rapporteras till myndigheterna (Pieth och Aiolfi, 2004). Trots de internationella försök som gjorts att harmonisera regleringen finns det alltså skillnader mellan olika länder. Konsekvensen av detta kan bland annat bli att en inbetalning till en betalningsförmedlare i ett visst land kan vara helt legal, medan utbetalningen av den aktuella överföringen i ett annat land kan vara olaglig.

Terrorfinansiering skiljer sig från penningtvätt genom att den kan göras med legala pengar. Reglerna för att förhindra penningtvätt kan därför inte användas på samma sätt för att förhindra terrorfinansiering. Medan penningtvätt innebär att pengar från illegal verksamhet förs in i legal verksamhet innebär terrorfinansiering ofta det omvända, det vill säga att legala pengar används till något illegalt. De som finansierar terrorism är dock angelägna om att dölja pengarnas ursprung och använder därför metoder liknande dem som används för penningtvätt. Kännetecknet för terrorfinansiering är att det i regel handlar om många små belopp som samlas in och att mycket kontanter hanteras. I de fall bankkonton används har ofta fler personer dispositionsrätt (intervju, Finanspolisen). Eftersom terrorister drivs av ideologiska motiv har kostnaderna för användningen av betalningsförmedlare troligen mindre betydelse än vid penningtvätt (APG, 2004).

## Svensk reglering för tillsyn och brottsbekämpning

I Sverige finns i lagen (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet bestämmelser om anmälningsplikt bland annat för betalningsförmedlare. Av lagen framgår att även alternativa betalningsförmedlare omfattas av anmälningsplikt, vilket i praktiken innebär ett krav på registrering. För handläggning av registreringsärenden och tillsyn svarar Finansinspektionen, FI. För att FI ska göra kontroller av verksamheten krävs de facto att den är anmäld. I övriga fall kan FI begära in underlag för att bedöma om verksamheten borde ha anmälts. Om så är fallet kan FI förelägga om anmälan alternativt att verksamheten upphör. Föreläggandet kan kombineras med vite. FI:s tillsynsbefogenheter inom denna sektor medger inte att platsundersökningar genomförs, vilket begränsar möjligheterna till effektiv kontroll. Ambitionen är att all betalningsförmedling ska vara under myndigheternas kontroll. FI saknar dock möjligheter att undersöka bokföring för att fastställa vilken verksamhet som bedrivs.

Företag som omfattas av lagen om anmälningsplikt omfattas också av lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt (penningtvättslagen). Denna lag har på senare tid utvidgats och omfattar även en rad andra verksamhetsutövare än banker och finansiella institut, exempelvis advokater och personer som bedriver handel med antikviteter. Utvidgningen av ansvars-



området har (hösten 2005) ännu inte haft någon effekt på antalet uppgifter som lämnats till Finanspolisen (intervju, Finanspolisen). Företagen ska vid transaktioner som misstänks vara penningtvätt lämna uppgift om dessa till Finanspolisen. Vid större transaktioner och etablerade affärsförbindelser ska företagen alltid utföra identitetskontroll på kunderna. Lagen innehåller inga straffbestämmelser för penningtvättsbrott utan enbart en straffbestämelse om brott mot vissa av de administrativa bestämmelserna. Meningen är att brottsbalkens bestämmelser om häleri och penninghäleri (BrB 9:6-7) ska tillämpas.

Beviskraven är förhållandevis höga. För penninghäleriförseelse krävs för det första att det objektivt föreligger ett förbrott. Hur preciserat detta måste vara råder det i viss mån delade meningar om. Subjektivt förutsätts också att gärningspersonen inte insett men väl haft skälig anledning att anta att brott förelåg. För penninghäleri krävs att gärningspersonen insett att egendomen härrör från ett brottsligt förvärv. Det är emellertid inte nödvändigt att gärningspersonen haft en mer precis kännedom om det specifika brottet. Det måste bevisas att betalningsförmedlaren inte bara haft anledning att misstänka brott utan också att denne känt till vilket brott som pengarna härstammat från (intervjuer Finanspolisen och Ekobrottsmyndigheten).

Sverige har också tillträtt Förenta nationernas konvention om bekämpande av terroristfinansiering (se ovan). I samband med detta antogs lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. Lagen innebär att bland andra betalningsförmedlare är skyldiga att anmäla även sådana transaktioner som misstänks på något sätt ha samband med terroristfinansiering. Lagen är därför en utökning av företagets rapporteringsskyldighet enligt penningtvättslagen.

Ett problem med den svenska regleringen är att den i huvudsak är uppbyggd utifrån att betalningsförmedlare registrerar sin verksamhet och därmed förutsätts följa regelverk mot penningtvätt och terroristfinansiering samt samarbetar med myndigheterna för att förhindra brottsliga handlingar. Detta bidrar till att det finns möjligheter för oseriösa betalningsförmedlare att undandra sig kontroll och då är verksamheten svår att upptäcka. En förutsättning för att Finanspolisen ska kunna göra en utredning av misstänkta fall är att betalningsförmedlaren har kommit in med en anmälan om misstänkt brottslig verksamhet, det vill säga att någon person försökt utnyttja verksamheten för till exempel penningtvätt. Betalningsförmedlare som inte har registrerat sig står således i princip utanför myndigheternas faktiska kontroll. Dessa förmedlare anmäler inte misstänkt penningtvätt och betalningsförmedlaren kan själv vara inblandad i kriminell verksamhet. I likhet med de flesta mindre växlingskontor kommer de flesta av de mindre betalningsförmedlarna inte in med några penningtvättsanmälningar till Finanspolisen. Det handlar då om registrerade växlingskontor och förmedlare (intervju med Finanspolisen). Skälet kan vara bristande resurser att upprätthålla en kontroll och följa lagstiftningen.

Om det finns misstanke om att någon bedriver betalningsförmedling och utnyttjar verksamheten för kriminella handlingar utförs en sökning i de register som Finanspolisen har tillgång till. Finanspolisen ska lämna över information till åklagare eller till annan som är behörig att besluta om att

inleda förundersökning så snart det behöver bedömas om det finns anledning att misstänka att ett brott har förövats. Överlämnandet ska således ske redan på misstankenivån. Om personen inte påträffas i registren läggs utredning av fallet ned tills vidare. Det finns alltså problem med att utreda de fall där betalningsförmedlare är delaktig i den kriminella verksamheten. Informella betalningsförmedlare kan dock lokaliseras genom penningtvättsanmälningar från bland annat banker som betalningsförmedlaren anlitar (FATF, 2005).

Tillsynen av de alternativa betalningsförmedlarna är en känslig fråga. De alternativa betalningsförmedlarnas verksamhet bidrar till att invandrare på ett enkelt och billigt sätt kan skicka pengar till sina hemländer. Ökad tillsyn och kontroll kan uppfattas som ett ingrepp i grundläggande fri- och rättigheter och något som försvårar en skyddsvärd verksamhet. Samtidigt står det klart att betalningsförmedlingen i vissa fall används för kriminell verksamhet och mycket tyder på att denna användning kan komma att öka. Svenska myndigheter har erfarenheten att den svenska regleringen av till exempel växlingskontor är mindre sträng än vad som är fallet i både Finland och Norge, vilket kan bidra till att svenska system används av kriminella från andra nordiska länder. En reglering som är mindre rigorös än grannländernas kan bidra till en sådan utveckling.

Polisen bedriver inte någon spaningsverksamhet för att upptäcka dessa aktörer. Svensk polis har inte heller någon initiativrätt vilket är fallet i en del andra länder. När polisen där misstänker brott kan den kontakta en motsvarighet till Finanspolisen, som i sin tur kan begära in upplysningar om verksamheten. Den övriga polisorganisationen gör inga utredningar av betalningsförmedlare om det inte finns misstanke om andra brott. Att utredningarna är uppdelade i dels ekobrott som utreds av Ekobrottsmyndigheten, dels övrig brottslighet som har samband med betalningsförmedlingen och som utreds av de reguljära polis- och åklagarmyndigheterna kan komplicera utredningarna av betalningsförmedlarnas verksamhet.

Vid revisioner har Skatteverket uppmärksammat att alternativa betalningsförmedlare, med undantag för agenter anslutna till stora betalningsförmedlingsföretag som exempelvis Western Union, i stor utsträckning har presenterat redovisningsmaterial som är undermåligt. Orsaken kan vara okunskap om det svenska regelverket men kan också vara ett medvetet val för att dölja vilka förmedlingsuppdrag som genomförs. Vid beslag av bokföringshandlingar har det i flera fall framkommit ett omfattande material över de uppdrag som förmedlarna haft och detta material har inte varit avsett att presenteras vid myndighetskontroll. Materialet har omfattat handlingar på utländska språk och har på grund av bland annat översättningsproblem varit svårtolkat. Den bristfälliga redovisningen innebär att Skatteverket anmäler bokföringsbrott, som åklagare relativt enkelt kan väcka åtal för. Däremot är det mycket komplicerat och resurskrävande att utreda förmedlarens och kundernas skatteundandraganden. Det förklarar det låga antalet domar för penninghäleri inom denna sektor och i allmänhet. Enligt Brå:s statistik uppgår antalet lagföringar för penninghäleri resp. penninghäleriförseelse till mellan noll och nio stycken per år.

Penningtvättsanmälningar som är kopplade till alternativa betalningsförmedlare innehåller i regel inte någon information om vilka som egentligen är mottagare och avsändare eftersom överföringarna görs i klumpsummor. Även om en penningtvättsanmälan leder till vidare utredning är det snarare regel än undantag att avsändarna förblir anonyma på grund av den undermåliga bokföringen och svårigheterna att utreda denna.

# Avslutning

Bankerna strävar kontinuerligt efter att minska hanteringen av kontanter. Eftersom det i kriminella kretsar hanteras mycket kontanter blir kontant-intensiva rörelser som betalningsförmedlare alltmer attraktiva. Den ökande kontrollen av bankernas verksamhet bidrar också till detta. Det finns därför en betydande risk att de informella betalningsförmedlarna i ökande omfattning på olika sätt kommer att användas av kriminella, både med och utan betalningsförmedlarnas aktiva medverkan.

Det är missvisande att se på de alternativa betalningsförmedlarna som fristående system, oberoende av de reguljära betalningssystemen. Det ger också en oriktig bild om man försöker analysera systemens kriminella användning utan att samtidigt undersöka den omgivande brottsligheten. Den ekonomiska och organiserade brottsligheten har många sidor, och den illegala användningen av betalningsförmedlare är en del av denna brottslighet och inte någon isolerad företeelse.

Några faktorer för att bedöma risker för penningtvätt på nationell nivå är (FATF, 2005):

- Lagstiftningen för kontroll
- Mängden kriminella pengar
- Målet för de kriminella pengarnas flöde
- Antal och former av ARS
- De kontrollerande myndigheternas funktion
- I vilken utsträckning banker används för ARS-verksamhet
- Storleken och ursprunget hos invandrade befolkningsgrupper.

Vid en jämförelse av ovanstående punkter med förhållandena i Sverige framgår det att kunskapsunderlaget för att göra en riskbedömning är bristfälligt. Det behövs därför ytterligare utredning. Det finns också brister i regleringen som gör det svårt att vidare utreda brott i samband med alternativ betalningsförmedling och lagföra brottslingar.

Ett av problemen med den svenska tillsynen är att det hittills funnits begränsade möjligheter för myndigheterna att fastställa de alternativa betalningsförmedlarnas verkliga funktion, vilka användarna är och vilka mottagarna är. Det är också ofta okänt vilka syften som finns med att använda de olika betalningsförmedlarna. Det finns många mer eller mindre välgrundade spekulationer om användningen, men få utredningar har gjorts. Det finns vissa indikationer på att Sverige i vissa fall används som transitland för betalningsförmedling. Att utreda och kartlägga verksamheten är krävande och tar mycket tid, men för att göra riskbedömningar enligt ovan krävs ett bättre faktaunderlag än vad som är för handen i dagsläget. Att det finns klara tecken på kopplingar mellan betalningsförmedling och kriminell verksamhet är ett skäl för att försöka utreda de alternativa betalningsförmedlarnas verksamhet. Det är känt att det i vissa branscher, till exempel byggbranschen och restaurangbranschen, förekommer mycket svart arbetskraft och det finns då ett behov av kontanta medel för att kunna betala löner. Betalningsförmedlarna utgör sannolikt viktiga inslag i den svarta eko-

nomin, även om det inte är klarlagt hur systemen används.

De alternativa betalningsförmedlarna fyller i grunden en viktig funktion. Det är därför väsentligt att en reglering inte hämmar de betalningsförmedlare som bedriver en legitim verksamhet. I dagsläget innebär dock den svenska regleringen att verksamhetsutövarna inte uppfyller grundläggande krav på bokföring och redovisning, vilket bland annat påverkar skatteuttaget negativt, men också omöjliggör utredningar av brottslig verksamhet. En möjlighet att minska användningen av alternativa betalningsförmedlare är att försöka styra över användarna till de reguljära betalningssystemen. En förutsättning för detta är att de skulle kunna erbjuda billigare tjänster för behovet att skicka mindre summor pengar från rika till fattiga länder.

# Referenser

- Asia/Pacific Group on Money Laundering (2004). *APG annual typologies report 2003-2004*. [http://www.apgml.org/documents/docs/6/APG\\_Typologies\\_Report200304.doc](http://www.apgml.org/documents/docs/6/APG_Typologies_Report200304.doc)
- Ballard, R. (2003). *Hawala transformed: remittance-driven transnational networks in the post-imperial economic order*. University of Manchester. [www.casas.org.uk](http://www.casas.org.uk)
- Ballard, R. (2005). Coalitions of reciprocity and the maintenance of financial integrity within informal value transmission systems: The operational dynamics of contemporary Hawala networks. *Journal of Banking Regulation* vol. 6 nr 4.
- Brottsförebyggande rådet (2000). *Finansiella offshoremarknader och skatteparadis*. Rapport 2000:19. Stockholm: Brå. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet (2005). *Narkotikabrottslighetens organisationsmönster*. Rapport 2005:11. Stockholm: Brå. Fritzes.
- Buencamino, L. och Gorbunov, S. (2002). *Informal money transfer systems: opportunities and challenges for development finance*. Discussion paper of the United Nations Department of Economic and Social Affairs (DESA) nr 26. <http://www.un.org/esa/esa02dp26.pdf>
- Caroll, L. (2004). *Alternative remittance systems distinguishing sub-systems of ethnic money laundering in Interpol member countries on the Asian continent*. <http://www.interpol.int>
- Clark, A, och Burrell, P. (2003). *International money laundering law and regulation*. Surrey: City & Financial Publishing.
- El-Qorchi, M., Maimbo, S. och Wilson, J. (2003). *Informal funds transfer systems: an analysis of the informal Hawala system*. IMF: occasional paper 222.
- Financial Action Task Force, FATF (2005). *Money laundering & terrorist financing typologies 2004-2005*. [http://www.fatf-gafi.org/pages/0,2987,en\\_32250379\\_32235720\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/pages/0,2987,en_32250379_32235720_1_1_1_1_1,00.html)
- Financial Action Task Force, FATF (2004). *Report on money laundering typologies 2003-2004*. [http://www.fatf-gafi.org/pages/0,2987,en\\_32250379\\_32235720\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/pages/0,2987,en_32250379_32235720_1_1_1_1_1,00.html)
- Fijnaut, C. m.fl. (1998). *Organized crime in the Netherlands*. Haag: Kluwer Law International.
- Kochan, N. (2005). *The washing machine*. Mason: Thomson.
- Levi, M. (2005). *Controlling the international money trail: what lessons have been learned*. Transnational institute (TNI). <http://www.tni.org/crime>
- Madinger, J. och Zalopany, S. (1999). *Money laundering: a guide for criminal investigators*. Boca Raton: CRC Press
- Martinez, J. (2005). *Worker's remittances to developing countries: a survey with central banks on selected public policy issues*. World bank policy research working paper 3638. [http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/08/000012009\\_20050608121914/Rendered/PDF/wps36380rev.pdf](http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/06/08/000012009_20050608121914/Rendered/PDF/wps36380rev.pdf)

- McCusker, R.** (2005). Underground banking: legitimate remittance network or money laundering system? *Crime & Justice International* vol. 21 nr 89.
- Passas, N.** (1999). *Informal value transfer systems and criminal organisations: a study into so-called underground banking networks*. <http://usinfo.state.gov/eap/img/assets/4756/ivts.pdf>
- Passas, N.** (2003). *Informal value transfer systems, terrorism and money laundering*. Washington DC: US Department of State. <http://www.usinfo.senate.gov/regional/ea/chinaaliens/shawala.htm>
- Pieth, A. och Aiolfi, G.** (2004). *A comparative guide to anti-money laundering*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Reuter, P. och Truman, M.** (2004). *Chasing dirty money*. Washington DC: Institute for International Economics.
- Skatteverket** (2005). *Skatter i Sverige. Skattestatistisk årsbok*. Stockholm: Skatteverket. Fritzes.
- Syren, A.** (2005). *Svarta pengar – en handbok i penningtvätt*. Stockholm: Nätnavet.
- United States Department of the Treasury Financial Crimes Enforcement Network, FinCEN** (2003). *Informal value transfer systems*. Advisory: Issue 33.
- Wilson, J.** (2002). *Hawala: an economic perspective*. <https://www.imf.org/external/np/leg/sem/2002/cdmfl/eng/wilson.pdf>
- World Bank** (2003). *Informal funds transfer systems in the APEC regime: Initial findings and a framework for further analysis*. [http://www1.worldbank.org/finance/html/amlcft/docs/APEC\\_ARS\\_Report\\_for\\_FMM\\_Thailand\\_2003.pdf](http://www1.worldbank.org/finance/html/amlcft/docs/APEC_ARS_Report_for_FMM_Thailand_2003.pdf)
- World council of credit unions, WOCCU** (2004). A technical guide to remittances: the credit union experience. <http://www.woccu.org>