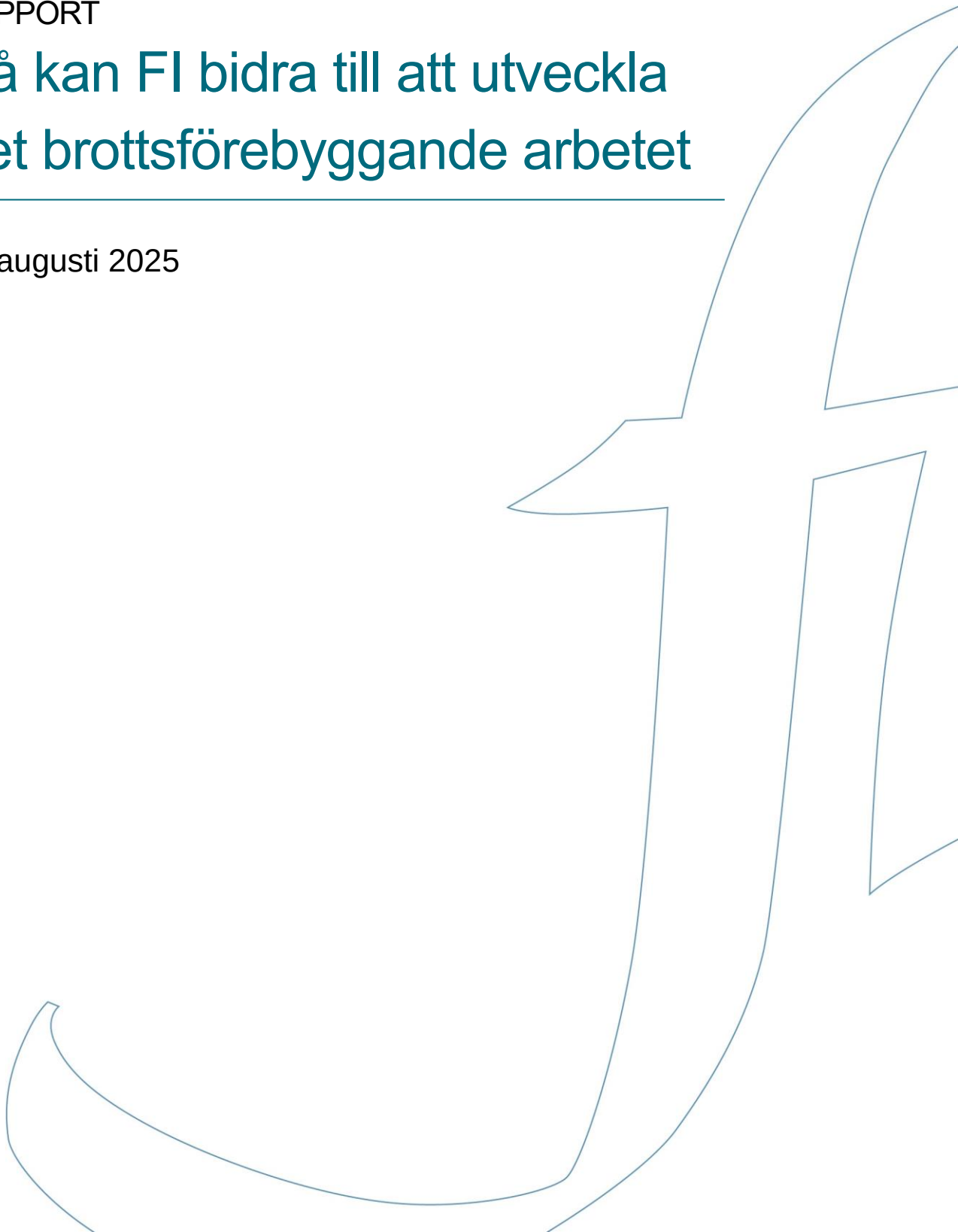




RAPPORT

Så kan FI bidra till att utveckla det brottsförebyggande arbetet

25 augusti 2025



Dnr 24-36495

Innehåll

Förord	3
Sammanfattning	4
Inledning	5
Utgångspunkter för FI:s verksamhet	6
FI:s instruktion och uppdrag	6
FI:s tillsynsstrategi.....	6
Vad kan FI bidra med i det brottsförebyggande arbetet?	8
Pågående verksamhet och planerade åtgärder inom befintliga ekonomiska ramar	8
Förslag på nya brottsförebyggande åtgärder	13
Finns det behov av att ändra författningar?	16
Se över författningar för att utveckla det brottsförebyggande arbetet	16
Finns det behov av att förtydliga FI:s brottsförebyggande ansvar?	18
Behovet av brottsförebyggande åtgärder	18
FI:s ansvar och kompetens	18
FI:s bedömning av om myndighetens ansvar bör förtydligas	18

Förord

Regeringen har gett Finansinspektionen (FI) i uppdrag att redovisa hur myndigheten kan bidra till att utveckla det brottsförebyggande arbetet. Redovisningen ska redogöra för vilka åtgärder FI kan bidra med i det brottsförebyggande arbetet. Uppdraget omfattar att beskriva våra pågående åtgärder och sådana åtgärder som vi planerar att vidta inom våra befintliga ekonomiska ramar. Eventuella förslag på nya åtgärder ska som utgångspunkt kunna genomföras inom befintliga ekonomiska ramar. För förslag som inte kan genomföras inom dessa ramar ska redovisningen innehålla kostnadsberäkningar inklusive en analys över förslagets kostnadseffektivitet.

FI ska även bedöma om det finns behov av att definiera eller förtydliga myndighetens brottsförebyggande ansvar och hur det skulle kunna göras. Därutöver ska vi redovisa eventuella hinder i författningar för att vidta brottsförebyggande åtgärder och, om det behövs, föreslå författningsändringar. I det fall sådana föreslås ska vi redovisa konsekvenserna enligt förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Med den här rapporten har vi slutredovisat uppdraget.

Stockholm den 25 augusti 2025

Malin Alpen

Vikarierande generaldirektör

Sammanfattning

FI har i dag en central roll när det gäller att förebygga att det finansiella systemet utnyttjas i kriminella syften. Åtgärder som verkar brottsförebyggande är en naturlig del av FI:s uppdrag inom såväl tillståndsprövning, tillsyn som regelgivning. Ett av FI:s strategiska fokusområden är att stärka finanssektorns motståndskraft mot organiserad ekonomisk brottslighet.

Inom ramen för tillsynen kontrollerar FI att finansiella företag följer reglerna om förebyggande åtgärder som ska förhindra att det finansiella systemet utnyttjas för till exempel penningtvätt, finansiering av terrorism och bedrägerier. Det handlar bland annat om krav på riskbedömningar, kundkännedom, transaktionsövervakning och rapportering av misstänkta transaktioner. Genom att FI arbetar för att dessa åtgärder tillämpas i enlighet med regelverket minskar risken för att kriminella kan använda det finansiella systemet för att dölja eller möjliggöra brott.

Genom informationsinsatser, varningslistor, vägledning till konsumenter och samverkan med andra myndigheter stärker FI det förebyggande arbetet ytterligare. De här åtgärderna gör aktörerna mer medvetna, minskar sårbarheter och möjliggör en mer effektiv kontroll av gränsöverskridande risker. Det stärker i sin tur det finansiella systemets motståndskraft och bidrar till att upprätthålla allmänhetens förtroende.

FI:s tillståndsprövning fungerar som en central brottsförebyggande åtgärd och syftar till att endast seriösa och lämpliga aktörer ges tillstånd att bedriva finansiell verksamhet. Prövningen omfattar bland annat att kontrollera ägare och ledning. Tillståndsprövningen är redan i dag i delar riskbaserad, men vi avser att göra den än mer träffsäker och verkningsfull i det brottsförebyggande arbetet.

FI:s regelgivning kompletterar gällande lagstiftning och tydliggör bland annat företagets ansvar för att förhindra att det finansiella systemet utnyttjas i kriminella syften och bidrar på så sätt till att öka det finansiella systemets motståndskraft. För att ytterligare förhindra att finansiella företag används i brottslig verksamhet, behöver vår möjlighet att ingripa mot bland annat olämpliga ägare stärkas. Här är syftet att motverka att regelverket kringgås genom bulvaner eller uppdelning av ägande och vi ser därför ett behov av att i detta syfte se över vårt arbetssätt och de av FI:s föreskrifter som är relevanta för att motverka kringgående.

Vi har analyserat och övervägt om det finns behov av att förtydliga vårt brottsförebyggande ansvar. Ett uttryckligt brottsförebyggande uppdrag som går utöver det mandat och uppdrag som följer av redan gällande regelverk skulle kräva en omfattande omställning av verksamheten och resurstillskott. Vi anser därför att det är som mest ändamålsenligt att fortsätta att integrera vårt brottsförebyggande arbete i det befintliga uppdraget.

Inledning

Den organiserade och ekonomiska brottsligheten har under senare år ökat i både omfattning och komplexitet och är i dag ett allvarligt hot mot såväl enskilda konsumenter och företag som samhället i stort. Penningtvätt, bedrägerier och andra former av ekonomisk brottslighet gör det möjligt för kriminella nätverk att omsätta vinster från organiserad brottslighet i den legitima ekonomin. Det orsakar inte bara stora ekonomiska förluster, utan riskerar också att underminera förtroendet för det finansiella systemet. Särskilt utsatta är konsumenter, däribland äldre personer, som oftare drabbas av betalnings- och investeringsbedrägerier.

FI:s övergripande uppdrag är att verka för ett stabilt, effektivt och förtroendeingivande finansiellt system. Dessutom bidrar FI genom sitt nuvarande uppdrag till att motverka att det finansiella systemet utnyttjas för brottsliga syften.

Den här rapporten redogör för FI:s brottsförebyggande arbete, ger exempel på genomförda och planerade åtgärder och belyser utvecklingsbehov inom ramen för uppdraget. FI har även analyserat och övervägt om det finns behov av att ge myndigheten ett uttryckligt brottsförebyggande uppdrag och redovisar sin bedömning i frågan.

Utgångspunkter för FI:s verksamhet

FI:s instruktion och uppdrag

FI är en myndighet som reglerar och övervakar finansmarknaden enligt förordningen (2023:910) med instruktion för Finansinspektionen, och har bland annat följande ansvar och uppdrag:

FI ansvarar för

- tillsyn, regelgivning, tillståndsprövning och registrering som rör finansiella marknader och finansiella företag, och för
- att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden, men med beaktande av åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen.

Vidare ska FI arbeta för att

- det finansiella systemet är stabilt, präglas av ett högt förtroende och har en förmåga att säkerställa viktiga samhällsfunktioner, att de finansiella företagen tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella tjänster och medverkar till en hållbar utveckling och att de finansiella marknaderna är väl fungerande med konkurrens och ett starkt skydd för konsumenter.

Ett av FI:s strategiska fokusområden är att

- stärka finanssektorns motståndskraft mot organiserad ekonomisk brottslighet. Att arbeta mot illegala kriminella flöden i det finansiella systemet, som penningtvätt och finansiering av terrorism, är en integrerad del av vår verksamhet dels genom detta fokusområde, dels genom vårt hållbarhetsuppdrag som innebär att verka för att de finansiella företagen medverkar till en hållbar utveckling.

FI:s tillsynsstrategi

FI bedriver en riskbaserad tillsyn som syftar till att vi använder våra resurser där de gör störst nytta, det vill säga där riskerna är högst och konsekvenserna allvarligast. Arbetet styrs av vår årliga, myndighetsövergripande riskanalys. Den här analysen kompletteras löpande genom bedömningar som baseras på ny information och iakttagelser från den löpande tillsynen och vår samverkan med andra myndigheter.

FI:s tillsyn genomförs med hjälp av flera verktyg såsom analyser, kartläggningar, löpande tillsyn och undersökningar. Den löpande tillsynen omfattar både kvantitativa och kvalitativa granskningar och dialog med företag, vilket ger underlag för att identifiera behov av fördjupade analyser eller undersökningar. Undersökningar är det huvudsakliga verktyget för att utreda eventuella överträdelser och kan leda till ingripanden eller sanktioner. Valet av tillsynsaktivitet anpassar vi efter regelöverträdelsernas betydelse, identifierad risk och lämplig åtgärd, och kommunikation med marknaden är en central del av tillsynsstrategin¹.

¹ <https://www.fi.se/contentassets/5e009a7c9fb640058882907fb9dbdb3c/tillsynsstrategi-2022-11-07.pdf>

Vad kan FI bidra med i det brottsförebyggande arbetet?

Pågående verksamhet och planerade åtgärder inom befintliga ekonomiska ramar

Det här avsnittet beskriver hur vi arbetar för att motverka att det finansiella systemet utnyttjas i kriminella syften både när det gäller specifika sakområden, som till exempel penningtvätt eller bedrägerier, och mer generella verktyg och processer, såsom tillståndsprovning och samverkan samt uppgiftslämnande mellan myndigheter. Nedan följer en närmare genomgång av de här områdena och hur de bidrar till det brottsförebyggande arbetet.

Tillståndsprovningen som brottsförebyggande åtgärd

FI:s tillståndsprovning är en viktig brottsförebyggande verksamhet inom ramen för myndighetens uppdrag. Genom att vi redan innan företag börjar bedriva finansiell verksamhet prövar vilka aktörer som får tillträde till den finansiella marknaden, fungerar provningen som en grindvakt mot ekonomisk brottslighet, inklusive penningtvätt och finansiering av terrorism.

Vi utför tillståndsprovningen på grundval av de olika rörelselagarna, och beroende på vilken företagstyp som avses är provningen olika omfattande. Vår provning av ett företag omfattar en framåtsyftande bedömning av om företaget som söker tillstånd har förutsättningar att bedriva verksamhet i enlighet med gällande regelverk. Här inkluderar vi författningar som reglerar finansiell verksamhet, däribland intern styrning och kontroll, kapitaltäckning och penningtvättslagstiftningen. Även om provningen inte är ett godkännande av varje enskild rutin, säkerställer den att det finns tillräckliga skäl att anta att verksamheten kommer att bedrivas enligt de regler som gäller för densamma. Den här typen av provning minskar möjligheten för oseriösa eller kriminella aktörer att etablera sig på marknaden, eftersom den kontrollerar att den som har för avsikt att bedriva finansiell verksamhet också har förmågan att följa aktuella regelverk.

En central del av tillståndsprovningen är kontrollen av ägare och ledande befattningshavares lämplighet. Den medför att personer som dömts för brott, har missskött tidigare näringsverksamhet, förekommer i konkurser eller av andra skäl inte bedöms som lämpliga, kan uteslutas. Här hämtar FI in information från exempelvis belastningsregistret och misstankeregistret, Bolagsverket, Kronofogden och andra källor. Genom att ställa höga krav på ägares och ledande befattningshavares lämplighet, bidrar vår tillståndsprovning till att förhindra att finansiella verksamheter utnyttjas för brottsliga ändamål.

Den proaktiva ansatsen i FI:s arbete förstärks ytterligare genom nyligen antagna lagändringar. Kraven på aktörer som tillhandahåller valutaväxling, betaltjänster, utgivning av elektroniska pengar eller vissa andra betaltjänster skärptes den 1 juli 2025, då dessa instituttyper inte längre kommer att beviljas undantag från tillståndsplikten. Alla befintliga aktörer som omfattas av lagändringen måste därför ansöka om tillstånd före årets slut, vilket för flera innebär mer omfattande prövningar, kapitalkrav och högre avgifter. Reformen innebär en väsentlig höjning av tröskeln för att få verka inom dessa områden. FI förväntar sig en ökad tillströmning av ärenden med anledning av detta. Parallellt krävs insatser för att hantera de aktörer som väljer att inte ansöka, till exempel information, avregistreringar och bevakning för att upptäcka eventuell verksamhet som bedrivs utan tillstånd efter övergångsperioden.

Sammantaget innebär dessa förändringar att FI:s tillståndsprövning blir ett än mer verkningsfullt verktyg i det brottsförebyggande arbetet. Genom att trösklarna höjs för tillträde, pröva lämplighet och införa kapitalkrav för vissa aktörer som typiskt sett löper högre risk att utnyttjas för penningtvätt, bidrar våra tillståndsprövningar till att minska utrymmet för ekonomisk brottslighet och motverka att den finansiella infrastrukturen utnyttjas i kriminella syften. Det här stärker den institutionella motståndskraften mot organiserad brottslighet och ligger i linje med regeringens strategi Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet (skr. 2023/24:67).

Penningtvätt och finansiering av terrorism

FI utövar tillsyn över att företag i den finansiella sektorn efterlever penningtvättsregelverket och reglerna om internationella sanktioner. Tillsynen omfattar cirka 2 200 företag och syftar till att förebygga att dessa utnyttjas för penningtvätt, finansiering av terrorism och överträdelser av sanktioner. Genom tillsynen arbetar vi för att företagen har tillräckliga rutiner, riskbedömningar och kontrollåtgärder på plats. FI:s arbete bygger på ett riskbaserat förhållningssätt enligt internationella riktlinjer och EU-riktlinjer. Genom riskanalyser prioriterar FI de områden där tillsynen gör störst nytta. Information hämtas in via periodisk rapportering från företagen, tidigare undersökningar, nationella och EU-gemensamma riskbedömningar. Viktig information får vi även genom vårt samarbete med andra svenska myndigheter, till exempel Polismyndigheten.

För penningtvättstillsynen använder vi en bred palett av tillsynsmetoder, inklusive löpande tillsyn, fördjupade analyser, undersökningar och kommunikation. Dessa metoder är brottsförebyggande i sig, men leder även till informationsdelning med andra myndigheter, som Polismyndigheten, när misstankar om brott uppstår. FI samverkar nationellt inom ramen för bland annat Samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt det nyinrättade Samverkansrådet för sanktioner. Internationellt deltar FI aktivt i kollegier med andra EU-länders

tillsynsmyndigheter och i policy- och regelutveckling genom Europeiska bankmyndigheten (EBA), Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism inom EU (Amla) och det mellanstatliga organet Financial Action Task Force (FATF).

FI:s pågående tillsyn är inriktad på identifierade riskområden såsom användning av företag som brottsverktyg, digitala tjänster, kryptoaktörer, korrespondentbankrelationer och kriminell infiltration i verksamheter. Resultaten från tillsynen återförs till sektorn genom att vi publicerar beslut, rapporter och vägledningar i syfte att höja regelefterlevnaden i hela branschen.

Fokus på att motverka bedrägerier

Betalningsbedrägerier och investeringsbedrägerier är ett stort och växande samhällsproblem som drabbar konsumenter och också göder den organiserade brottsligheten. Utöver den direkta påverkan på individer som drabbas av ekonomiska förluster, bidrar investeringsbedrägerier till att undergräva förtroendet för den finansiella marknaden. När konsumenter förlorar pengar på falska investeringar minskar tilliten till legitima finansiella aktörer och produkter. Att motverka bedrägerier är således en del i uppdraget att skydda konsumenter och värna förtroendet för det finansiella systemet.

FI bedriver tillsyn över att betaltjänstleverantörer vidtar tillräckliga åtgärder för att motverka bedrägerier och skydda användare mot otillåten användning av betaltjänster. Under 2023 intensifierade vi vårt arbete mot betaltjänstbedrägerier genom att analysera inrapporterad statistik, vilket bidrar till en mer träffsäker tillsyn och ger ett bättre underlag vid framtida insatser. FI fick även ett särskilt regeringsuppdrag samma år om hur betaltjänstleverantörer arbetar för att förhindra bedrägerier. I maj 2024 publicerade FI rapporten Motverkande av bedrägerier i betaltjänster², där det framgår att bedrägerierna ökade trots insatser från betaltjänstleverantörer. FI efterlyste teknikutveckling, ökad säkerhet och skärpt lagstiftning. Arbetet kommer att fortsätta inom områden som tillsyn, datakvalitet, myndighetssamverkan samt i EU-förhandlingarna om det föreslagna tredje betaltjänstdirektivet³. FI för även fortsatt en dialog med banker, branschorganisationer och brottsbekämpande myndigheter för att stärka skyddet mot bedrägerier.

FI:s tillsynsverktyg är ofta verkningslösa vid investeringsbedrägerier, eftersom bedragare agerar genom fiktiva företagsnamn och falska uppgifter, som förhindrar

² Se <https://www.fi.se/contentassets/80ee86ed2cd34676849dbeb89f204ee9/rapport-motverkande-av-bedragerier-i-betaltjanster.pdf>

³ Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om betaltjänster och e-penningtjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiv 98/26/EG och om upphävande av direktiven (EU) 2015/2366 och 2009/110/EG.

formella ingripanden. När det gäller investeringsbedrägerier arbetar FI därför i stället förebyggande, bland annat genom informationsinsatser och en varningslista som publiceras utifrån konsumenttips och egna efterforskningar. Under 2025 har processen för att utfärda varningar effektiviserats, vilket lett till en kraftig ökning av antalet publicerade fall. FI hänvisar även till IOSCO:s⁴ internationella varningslista för att möta det gränsöverskridande hotet från finansiell brottslighet.

FI ger dessutom vägledning till konsumenter via vår webbplats, i sociala medier och i samarbete med Konsumentverket samt svarar dagligen på frågor om investeringsbedrägerier. FI samverkar också med Riksbanken, Post- och telestyrelsen och Polismyndigheten för att skydda konsumenter och stärka det gemensamma arbetet mot bedrägerier.

Kryptotillgångstjänster

Riskerna för att kryptotillgångar utnyttjas för brottsliga syften som penningtvätt, bedrägerier, att kringgå internationella sanktioner samt finansiering av terrorism är väldokumenterade. Sedan december 2024 är EU-förordningen Mica⁵ fullt ut tillämplig och FI lägger nu betydande tid och resurser på att säkerställa att de aktörer som ansöker om auktorisation enligt regelverket uppfyller samtliga krav. En noggrann tillståndsprövning är ett första och avgörande steg i det brottsförebyggande arbetet, eftersom den syftar till att endast seriösa och väl förberedda aktörer får tillträde till marknaden.

När aktörerna väl har beviljats tillstånd och omfattas av FI:s tillsyn, inleds det andra steget i arbetet. Genom tillsynen får vi löpande insyn i företagets verksamhet och kan följa upp att regelverket efterlevs i praktiken. Det ger oss möjlighet att identifiera brister och, om det behövs, ingripa. Det stärker i sin tur ytterligare det brottsförebyggande arbetet.

Handelstillsyn som brottsförebyggande verksamhet

Handeln på de finansiella marknaderna ska präglas av transparens och marknadsintegritet. Här bidrar den handelstillsyn som bedrivs på FI till det brottsförebyggande arbetet genom en kombination av dialog, ingripanden och vägledning. En viktig förebyggande funktion i handelstillsynen är att skapa förutsättningar för transparens. Det gäller hur bolagen hanterar insiderinformation och sprider den till marknaden och hur personer med insyn i bolagen agerar. Det signalerar till marknaden att information ska hanteras med stor omsorg och att handelsbeslut måste tas med eftertanke. FI:s övervakning bidrar till att upprätthålla förtroendet för en marknad med likvärdiga villkor för alla aktörer.

⁴ International Organization of Securities Commissions

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1114 av den 31 maj 2023 om marknader för kryptotillgångar och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 1095/2010 samt direktiven 2013/36/EU och (EU) 2019/1937

FI verkar genom dialog och ingripanden för att handelsplatserna och värdepappersinstituten har en tillräcklig kapacitet att övervaka handeln och anmäla överträdelse. Tillsammans med marknadens aktörer arbetar vi också för att det ska finnas tekniska spärrar och varningsfunktioner som hindrar eller begränsar det otillåtna beteendet vad gäller manipulationer. FI:s förmåga att ingripa mot regelöverträdelse med administrativa sanktioner avskräcker och verkar därmed brottsförebyggande.

Slutligen är vår samverkan med Ekobrottsmyndigheten central, särskilt i ärenden som rör misstänkt marknadsmanipulation eller insiderhandel. Det nära samarbetet mellan FI och rättsväsendet stärker likaså det brottsförebyggande arbetet och säkerställer att överträdelse hanteras effektivt både administrativt och, när det är motiverat, straffrättsligt.

Motståndskraft och beredskap

FI bedriver tillsyn över hur finansiella företag hanterar cyberrisker bland annat för att förebygga hot mot enskilda företag och det finansiella systemets stabilitet. Vanliga hot är överbelastningsattacker, men även utpressning förekommer och risken för angrepp har ökat kraftigt de senaste åren. De regelverk som företagen omfattas av ställer krav på att de ska kunna upprätthålla sin verksamhet även vid allvarliga störningar. FI säkerställer i tillsynen att dessa krav efterlevs, vilket stärker sektorns motståndskraft och ger myndigheten möjlighet att ingripa vid överträdelse. FI deltar även i Nationellt cybersäkerhetscenters arbete med att förebygga och hantera cyberangrepp. Sedan 2021 är FI dessutom tillsynsmyndighet enligt säkerhetsskyddslagstiftningen inom den finansiella sektorn. Även den tillsynen stärker motståndskraften genom att företagen har ett skydd mot kriminella aktörer.

Ökat uppgiftslämnande till de brottsbekämpande myndigheterna

Den nya lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna trädde i kraft den 1 april 2025. Lagen innebär att ett antal statliga myndigheter, däribland FI, åläggs att lämna uppgifter till exempelvis Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och Skatteverket, både på begäran och i vissa fall på eget initiativ. Det är ett viktigt steg i riktning mot ett mer sammanhållet och effektivt arbete mot brottslighet i Sverige. Genom att lagen undanröjer hinder i sekretesslagstiftningen och tydliggör uppgiftsskyldigheten, uppstår nya möjligheter till informationsdelning som är avgörande för att upptäcka, förhindra och förebygga brottslig verksamhet.

Den nya lagen skapar tydligare förutsättningar för att dela information mellan myndigheter och de brottsbekämpande myndigheterna. Det är en viktig förändring som gör det möjligt för FI att på ett rättssäkert och strukturerat sätt lämna uppgifter

som kan vara relevanta för brottsbekämpande insatser. FI har tagit fram en vägledning och nya interna rutiner och kan genom redan inarbetade samverkansformer med brottsbekämpande myndigheter effektivt dela information. Det har vi också gjort i praktiken sedan lagen trädde i kraft. Härigenom kan vi på ett effektivt bidra till det samlade brottsförebyggande arbetet i enlighet med detta uppdrag. Detta samtidigt som vårt ansvar att motverka brottslighet inom ramen för vår egen verksamhet tydliggörs.

Förslag på nya brottsförebyggande åtgärder

Datadriven tillsyn – för effektivare tillsyn och stärkt brottsförebyggande arbete

FI bedriver tillsyn över en alltmer komplex och datadriven finansmarknad. För att möta denna utveckling har vi identifierat datadriven tillsyn som ett strategiskt utvecklingsområde. Syftet är att effektivisera tillsynen och stärka analysförmågan genom ökad användning av avancerad dataanalys och artificiell intelligens (AI).

FI har tilldelats medel i budgetpropositionen för 2025 för ett digitaliseringslyft, vilket möjliggör en acceleration av omställningen mot mer datadrivna arbetssätt. Arbetet har redan inletts och investeringar har gjorts i teknisk infrastruktur, säker datalagring och analysplattformar. För att realisera den fortsatta utvecklingen krävs ytterligare satsningar, särskilt inom kompetensförsörjning kopplat till datahantering och AI.

I budgetunderlaget för 2026–2028 har FI äskat ytterligare medel för att förstärka tillsynen, där datadriven tillsyn är en central del. En viktig förutsättning för att dessa verktyg ska vara tillförlitliga är att den data som används är korrekt och uppdaterad. Vi lägger därför stor vikt vid att kontinuerligt kvalitetssäkra och förbättra informationen i våra register.

Genom datadrivna metoder kan vi snabbare upptäcka avvikelser, genomföra mer träffsäkra riskbedömningar och rikta tillsynsinsatser dit de gör störst nytta. Den förbättrade analyskapaciteten skapar även bättre förutsättningar för att i ett tidigt skede identifiera mönster som till exempel kan tyda på otillbörliga beteenden eller misstänkt marknadsmissbruk – vilket i sin tur kan bidra till ett mer proaktivt brottsförebyggande arbete.

Utveckling av arbetet mot investeringsbedrägerier

Ett steg i riktningen mot att utveckla FI:s brottsförebyggande arbete är att tillämpa en datadriven tillsyn för att motverka investeringsbedrägerier. Detta arbete fokuserar på att tidigt varna konsumenter för bedrägliga upplägg och erbjudanden i syfte att minska risken att de drabbas av bedrägerier samt att begränsa deras förluster. Eftersom dessa bedrägerier ofta inleds med mindre insättningar som

gradvis ökar, är det avgörande att konsumenterna snabbt får tillgång till relevant information. Vi avser därför att undersöka möjligheterna att utveckla digitala verktyg, bland annat AI-baserade lösningar, för att i ett tidigare skede kunna identifiera bedrägliga bolag och deras webbplatser. Syftet är att snabbare kunna utfärda varningar och därigenom skydda konsumenter innan större skador uppstår.

FI undersöker även möjligheterna att införa ett särskilt webbformulär för att förenkla för allmänheten att anmäla misstänkta investeringsbedrägerier. Genom en sådan kanal kan vi samla in värdefull information, till exempel om kontonummer och banker som används av bedragare – uppgifter som kan bidra både till analysarbetet och till snabbare åtgärder i enskilda fall.

Förslagen bygger på en kunskap om hur investeringsbedrägerier läggs upp och vilka mönster de följer. Här är syftet att förbättra både det preventiva arbetet och möjligheterna att snabbt stoppa bedrägliga verksamheter.

En mer riskbaserad tillståndsprovning

FI:s arbete genomsyras redan i dag av ett riskbaserat förhållningssätt. Inom tillståndsprovningen innebär detta att ett särskilt fokus och mer resurser läggs på komplicerade ärenden med hög risk för bland annat penningtvätt, bedrägerier eller kriminell infiltration, samtidigt som övriga ärenden handläggs med bibehållen rättslig kvalitet.

Mot bakgrund av de växande utmaningarna kopplade till ekonomisk och organiserad brottslighet har FI för avsikt att ytterligare utveckla tillståndsprovningen som ett verktyg i det brottsförebyggande arbetet. Målsättningen är att försvåra för oseriösa eller kriminella aktörer att få tillträde till det finansiella systemet med hjälp av förstärkta kontroller, en förbättrad informationsinhämtning och en utvecklad riskanalys. Det här arbetet kommer att genomföras stegvis inom ramen för myndighetens ordinarie uppdrag och resurser.

För att möjliggöra en fortsatt utveckling av detta arbetssätt kan det bli nödvändigt att se över principerna för FI:s avgiftsuttag när det gäller vissa ärendeslag. Syftet med en sådan översyn skulle vara att analysera förutsättningarna för att ta fram ett förslag till ett mer riskanpassat avgiftsuttag, som bättre speglar både företagets riskprofil och den faktiska tidsåtgången vid handläggningen. Förslaget skulle sedan presenteras för regeringen.

Undersöka bolag utan tillstånd

Inom ramen för FI:s arbete med att övervaka att aktörer på betaltjänstmarknaden följer gällande regelverk och har de tillstånd eller registreringar som krävs, har FI identifierat vissa verksamheter där det finns skäl att närmare klarlägga om kraven på tillstånd eller registrering är uppfyllda. Det här arbetet är särskilt angeläget i

ljuset av kommande regeländringar som medför skärpta krav för vissa aktörer som bedriver valutaväxling, betaltjänster och utgivning av elektroniska pengar.

Finns det behov av att ändra författningar?

Se över författningar för att utveckla det brottsförebyggande arbetet

FI arbetar kontinuerligt med att utveckla och anpassa sin del av regelverket för att möta förändringar i det finansiella systemet och säkerställa en effektiv tillsyn. Vår regelgivning kompletterar gällande lagstiftning och tydliggör bland annat företagets ansvar för att förhindra att det finansiella systemet utnyttjas i kriminella syften, och bidrar därmed till att öka det finansiella systemets motståndskraft.

I detta ingår bland annat att löpande ta fram nya föreskrifter och ändringsföreskrifter, bland annat om vilken information företag under tillsyn måste lämna till oss. Detta syftar till att stärka FI:s insyn i företagen och förmågan att identifiera och hantera potentiella risker på ett tidigt och träffsäkert sätt.

Vi ser också ett behov av att, inom ramen för vårt uppdrag, medverka till att utveckla det finansiella regelverket för att stärka det brottsförebyggande arbetet. Det kan exempelvis handla om att identifiera svagheter i regelverk som gör det möjligt att kringgå regler vid tillståndsförfaranden, eller på annat sätt förtydliga författningar för att motverka att oseriösa aktörer kan utnyttja eventuella oklarheter. FI:s avsikt är att fortsätta analysera dessa frågor och vid behov initiera förslag till regeländringar eller andra normgivande åtgärder. I arbetet behöver FI förhålla sig till det kommande EU-regelverket mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt inrättandet av Amla som ska utöva tillsyn enligt regelverket.

Stärkta möjligheter att motverka olämpligt ägande i finansiella företag

När det gäller behovet av att ytterligare förhindra att finansiella företag används som verktyg i brottslig verksamhet är det, som tidigare nämnts, angeläget att hindra olämpliga ägare från att få inflytande över sådana företag. I dag finns ett regelverk som gör skillnad mellan ägare med större inflytande – så kallade kvalificerade ägare – och övriga. Medan kvalificerade ägare är föremål för lämplighetsprövning och kan bli föremål för ingripanden, saknas i praktiken möjligheter att agera mot ägare med mindre inflytande, även i fall där det finns starka indikationer på att en person inte är lämplig som ägare.

Även om det finns regler som syftar till att förhindra kringgående så förekommer det att personer delar upp sitt innehav på närstående eller agerar via bulvaner för att undgå en prövning. I sådana fall kan det vara svårt att bevisa det faktiska inflytandet eller sambandet mellan olika ägare. Det kan därför finnas anledning att

se över vissa av FI:s föreskrifter som tar sikte på att pröva lämpligheten hos ägare och ledningspersoner för att stärka möjligheterna att ingripa mot olämpligt ägande, även i fall där ägarandelarna formellt sett är små.

För närvarande ställs i vissa fall begränsade krav på vilka uppgifter en tilltänkt förvärvare ska lämna. Det innebär att viktiga indikationer på att en person inte är lämplig kan förbises, särskilt vid utländskt ägande. Det kan därför finnas skäl att en översyn av FI:s föreskrifter även omfattar vilka uppgifter en sökande ska vara skyldig att lämna i ägarprövningar.

Finns det behov av att förtydliga FI:s brottsförebyggande ansvar?

Behovet av brottsförebyggande åtgärder

I skälen till regeringsuppdraget lyfts det fram att fler statliga myndigheter behöver utveckla sitt brottsförebyggande arbete för att stärka samhällets samlade arbete mot brottslighet och otrygghet. Det gäller särskilt då många myndigheter saknar tydliga uppdrag att identifiera brottsrisker inom sina verksamhetsområden. FI delar den uppfattningen och ser myndigheten som en självklar och viktig del i att bidra till samhällets samlade arbete mot brottsligheten och att vända utvecklingen.

FI:s ansvar och kompetens

Som framgår av FI:s instruktion har myndigheten ett brett ansvar inom flera centrala områden av det finansiella systemet. Frågan om det finns behov av att definiera eller förtydliga FI:s brottsförebyggande ansvar, och om detta är lämpligt, behöver bland annat ses i ljuset av myndighetens nuvarande uppdrag och vilken typ av kompetens myndighetens medarbetare har för att lösa sina uppgifter. I FI:s bedömning beaktas även myndighetens resurser och hur den är organiserad.

Ett av FI:s strategiska fokusområden är att stärka finanssektorns motståndskraft mot organiserad ekonomisk brottslighet. Arbetet mot illegala kriminella flöden i det finansiella systemet, såsom penningtvätt och finansiering av terrorism, är en integrerad del av FI:s verksamhet. Detta arbete har också en koppling till FI:s hållbarhetsuppdrag, som innebär att verka för att de finansiella företagen medverkar till en hållbar utveckling. Det brottsförebyggande arbetet är därmed inte ett separat spår, utan en del av det bredare hållbarhetsperspektiv som FI enligt sin instruktion ska främja – både genom detta fokusområde och genom hållbarhetsuppdraget.

FI:s bedömning av om myndighetens ansvar bör förtydligas

FI redogör i föregående avsnitt för det brottsförebyggande arbete som myndigheten bedriver inom ramen för sitt befintliga uppdrag. Vi har även belyst hur detta arbete kan utvecklas ytterligare inom nuvarande uppdragsramar.

Fördelar med att ge FI ett uttryckligt brottsförebyggande uppdrag är att det skulle kunna bidra till ökad tydlighet i regeringens styrning av myndigheten och därigenom bidra till att det finansiella systemet inte utnyttjas för brottslighet. Ett sådant uppdrag skulle också kunna främja bättre prioritering och uppföljning av relevanta insatser. Det finns även potentiella fördelar med att knyta

brottsförebyggande perspektiv närmare FI:s befintliga tillsyns- och analysverksamhet, eftersom det kan bidra till ökad kunskap om olika brottsförebyggande metoder som kan tillämpas på verksamheten.

Samtidigt har vi identifierat flera skäl som talar i motsatt riktning. Som förvaltningsmyndighet är FI:s roll i grunden att tillämpa och övervaka efterlevnaden av gällande regelverk inom ett tydligt avgränsat sakområde. En stor del av FI:s arbete styrs av EU-rättsliga regelverk inom finanssektorn, där rörelselagstiftningen är central. Dessa regelverk syftar främst till att motverka intressekonflikter mellan finansföretag och det allmänna samt andra orsaker till marknadsmisslyckanden, med fokus på finansiell riskhantering. Utöver detta tillämpar FI även andra EU-regelverk, bland annat med brottsförebyggande syfte, som till exempel regelverk mot penningtvätt, finansiering av terrorism och marknadsmissbruk. FI:s arbete skiljer sig därmed från de brottsförebyggande metoder som exempelvis Brå har utvecklat för sektorer som socialtjänst, skola och rättsväsende. Ett uttryckligt brottsförebyggande uppdrag som går utöver det mandat och uppdrag som följer av redan gällande regelverk riskerar därför att innebära en kvalitativt annan typ av verksamhet, med krav på metodik, kompetens och verktyg som i dagsläget ligger utanför FI:s kärnuppdrag.

Vid ett uttryckligt brottsförebyggande uppdrag finns det en risk att myndigheten förväntas ta ett bredare ansvar för brottsförebyggande arbete än vad som är ändamålsenligt och effektivt med hänsyn till FI:s uppdrag och roll. För FI, vars kärnverksamhet bygger på tillståndsprövning, tillsyn och regelgivning, kan det leda till att förväntningar uppstår om andra typer av insatser eller utredande åtgärder som i dag ligger utanför myndighetens mandat, kompetens och organisatoriska förutsättningar. De olika synsätten och metoderna mellan det finansiella regelverket och dess syften och det brottsförebyggande arbetet skulle även kunna stå i motsats till varandra då en brottsförebyggande åtgärd kan vara nödvändig, men sakna stöd i de rörelselagar FI har att tillämpa.

Om flera myndigheter ges överlappande brottsförebyggande uppdrag uppstår dessutom lätt otydliga ansvarsförhållanden, särskilt i relation till brottsbekämpande myndigheter. Det finns även en risk att effektiviteten minskar jämfört med om ansvaret är koncentrerat till en aktör, som sedan samverkar med andra myndigheter på tydlig grund. FI är också positiv till och deltar redan i dag aktivt i samverkan med andra myndigheter – både på strategisk och operativ nivå – exempelvis inom ramen för olika samverkansforum och genom regelbunden informationsdelning. Våra erfarenheter talar för att det brottsförebyggande arbetet blir mer träffsäkert och resurseffektivt om en myndighet har ett samlat ansvar för att samordna insatser inom ett visst område, medan andra myndigheter med kompletterande roller involveras genom strukturerad samverkan. En sådan ordning främjar tydlighet, ansvarstagande och långsiktighet i det förebyggande arbetet, samtidigt som den möjliggör en effektiv mobilisering av flera myndigheters resurser och kompetenser.

Som tidigare nämnts är brottsförebyggande åtgärder redan integrerat i FI:s verksamhet. Vi kommer också att stärka detta arbete ytterligare, särskilt genom det strategiska fokus som ligger på att öka finanssektorns motståndskraft mot att utnyttjas av organiserad ekonomisk brottslighet. I sammanhanget bör det noteras att vissa brottsförebyggande inslag redan omfattas av FI:s hållbarhetsuppdrag. Ett eventuellt nytt uppdrag med särskilt fokus på brottsförebyggande arbete behöver därför utformas med tydliga avgränsningar för att undvika otydlig styrning och interna prioriteringskonflikter.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer FI att en förändring i myndighetens instruktion som innebär ett uttryckligt brottsförebyggande uppdrag inte skulle innebära fördelar för verksamheten som inte bättre kan uppnås på andra sätt. Till detta kommer att det skulle krävas en omfattande omställning av FI:s verksamhet och justeringar i myndighetens organisatoriska struktur. En sådan förändring skulle, för att inte störa FI:s möjligheter att fullgöra vårt kärnuppdrag, kräva tillförsel av betydande resurser och förstärkt kompetens.

För att säkerställa effektivitet, tydlighet och att myndighetens kompetens används på bästa sätt, bedömer FI att det är mest ändamålsenligt att det brottsförebyggande arbetet även fortsättningsvis ingår som en integrerad del av det befintliga uppdraget. Genom att arbetet är förankrat i ett av myndighetens strategiska fokusområden – att stärka finanssektorns motståndskraft mot organiserad ekonomisk brottslighet – säkerställs att det bedrivs strukturerat, prioriterat och med tydlig riktning.

Om regeringen ändå överväger en förändring av FI:s brottsförebyggande uppdrag bör denna föregås av noggranna överväganden där både fördelar och nackdelar beaktas, liksom de övriga avvägningar som lyfts i den här rapporten.