Regeringskansliet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Promemorian EU:s penningtvättspaket

Er beteckning: Fi2026/01654

Sammanfattning

Länsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Västra Götalands län har tagit fram detta remissvar i samverkan.

Länsstyrelsen har granskat promemorians förslag i de delar det avser tillsynsverksamheten enligt penningtvättslagen. Länsstyrelsen har identifierat ett antal frågor av väsentlig betydelse som bör beaktas särskilt vid den fortsatta beredningen.

En genomgående invändning från Länsstyrelsens sida är att promemorian saknar en tillräcklig analys av de risker som motiverar flera av de föreslagna nationella tilläggen. Eftersom det EU-gemensamma regelverket redan innebär en betydande utvidgning av kretsen av ansvariga enheter och innehåller egna kundkännedoms- och beloppsgränser riskerar flera av tilläggen att bli otydliga, oproportionerliga och svåra att tillämpa i förhållande till det EU-gemensamma regelverket. Otydliga definitioner och parallella beloppsgränser riskerar att göra det svårt för enskilda verksamhetsutövare att förutse om och när de omfattas av regelverket. Länsstyrelsen avstyrker därför flera av de nationella tilläggen i sin nuvarande utformning.

Denna brist på proportionalitet återkommer även i frågor om tillsynens utformning. Om tillsynsansvaret på sikt fördelas på sex länsstyrelser i stället för dagens tre riskerar det att splittra den kompetens och samverkan som byggts upp under lång tid, utan att det finns något tydligt verksamhetsmässigt behov. På motsvarande sätt ifrågasätter Länsstyrelsen om ett obligatoriskt årligt riskurval avseende lämplighetsprövning är nödvändigt i förhållande till den riskbaserade tillsynen och står i proportion till den begränsade effekt sådana kontroller kan förväntas innebära samt den ökade

administrativa börda detta förfarande skulle innebära för tillsynsmyndigheterna.

Flera av förslagen väcker också frågor om legalitet och förutsebarhet. Länsstyrelsen ifrågasätter att förelägganden och begäran från tillsynsmyndigheterna i egeninitierade tillsynsärenden ska kunna överklagas, eftersom detta riskerar att fördröja utredningar utan att stärka den enskildes rättssäkerhet i sak. Till detta kommer ett behov av tydliga övergångsbestämmelser för de cirka 1 000 verksamhetsutövare som redan i dag är registrerade som tjänsteleverantörer till truster eller bolag, så att dessa inte tvingas upphöra med sin verksamhet i väntan på Länsstyrelsen nya förprövnings- och registreringsförfarande.

Ett särskilt angeläget område rör de verktyg som länsstyrelserna i egenskap av tillsynsmyndighet har till sitt förfogande. Förslaget innebär att möjligheten att förelägga vid vite, liksom möjligheten att genomföra platsbesök i vissa ärenden, försvinner eller begränsas. Länsstyrelsen bedömer att detta allvarligt skulle försvåra möjligheten att kontrollera lämplighetskrav och registreringsskyldighet, och att de ingripandeformer som promemorian hänvisar till i stället varken är ändamålsenliga eller effektiva vid denna typ av överträdelser.

Det finns vidare behov av att tydligare beakta de krav på insamling, strukturering, kvalitetssäkring, lagring och rapportering av tillsynsdata som det nya EU-regelverket ställer. Detta för att tillsynsmyndigheterna ska kunna samla in och sammanställa information om samtliga verksamhetsutövare som omfattas av tillsynen, använda informationen som underlag för riskurvalet samt löpande kvalitetssäkra och uppdatera uppgifterna mot uppgifterna i Bolagsverkets register mot penningtvätt.

Slutligen understryker Länsstyrelsen att dessa utökade uppgifter, inklusive tillsynen över det nya kontantförbudet och samarbetet med AMLA, förutsätter en finansiering som går utöver befintliga ekonomiska ramar. Mot bakgrund av att antalet tillsynsobjekt redan är stort och förväntas öka ytterligare är det en grundläggande förutsättning för ett effektivt och rättssäkert genomförande av regelverket att berörda länsstyrelser tillförs tillräckliga och långsiktigt stabila resurser.

Promemorians förslag

Länsstyrelsen redovisar nedan synpunkter avseende särskilda avsnitt i promemorian samt synpunkter som gäller förslaget till lagtext i den nya penningtvättslagen. Redovisningen följer den benämning av avsnitten som följer av promemorian.

Avsnitt 5 Ansvariga enheter

Bristande analys av de risker som motiverar föreslagna nationella tillägg

Länsstyrelsen anser att en generell brist i promemorian, avseende de nationella tilläggen som vi avstyrker nedan, är att det saknas en närmare analys av risker som motiverar utvidgningen av regelverket på så sätt som föreslås.

Promemorian hänvisar återkommande till olika företeelser eller risker som motivering till de nationella tilläggen, utan att ange hur vanligt förekommande dessa är. Ett exempel på detta är det nationella tillägget avseende ”andra konstverk”. Promemorian anger att nyare konst kan vara attraktiv för penningtvätt, bland annat eftersom det kan vara svårare att fastställa föremålens värde, men det saknas närmare resonemang om riskernas omfattning och förekomst. Detta är särskilt relevant mot bakgrund av promemorians bedömning i avsnitt 5.1.11 att en utvidgning av regelverket bör föregås av att en särskild risk har identifierats som behöver åtgärdas. Trots detta framgår inte någon sådan närmare analys av den identifierade risken eller av behovet av de föreslagna åtgärderna.

Ett annat exempel på bristfällig analys av risker i promemorian gäller kontantvaruhandlare. Utvidgningen av kretsen av ansvariga enheter som följer av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1624 (AMLR) innebär att många av de verksamhetsutövare som annars skulle kunna omfattas av det föreslagna nationella tillägget redan kommer att omfattas av regelverket, oberoende av vilket betalningsmedel som används. Kontantbetalningar är därtill redan föremål för såväl särskilda kundkännedomsregler som en reglering av det högsta tillåtna kontantbeloppet inom ramen för AMLR, se nedan under avsnitt 5.3.3. Det gemensamma regelverket innehåller således redan flera åtgärder som tar sikte på de risker som kan vara förknippade med sådana verksamhetsutövare och kontantbetalningar. Risken bör bedömas i ljuset av den utvidgning

av kretsen av ansvariga enhet som följer av AMLR samt de åtgärder som följer av artikel 19.4 och artikel 80 AMLR.

Slutligen, avseende tillhandahållande av varor och vissa elektroniskt förvarade penningvärden i utbyte mot kryptotillgångar, saknar promemorian resonemang om i vilken omfattning exempelvis köp av varor och presentkort med kryptotillgångar förekommer eller att sådana transaktioner är så vanligt förekommande eller förknippade med en sådan särskild risk för penningtvätt att de motiverar den föreslagna utvidgningen av regelverket, se nedan under avsnitt 5.3.4. Sådana risker lyfts i rapporten ”Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2024/2025” (NRA 2024/2025), vilket skulle kunna ligga till grund för promemorians bedömning.

Av riskbedömningen, s. 27 ff, framgår att kryptotillgångar kan förekomma i mer avancerade penningtvättsupplägg där bland annat köp av varor och presentkort ingår. Riskbedömningen beskriver även att kryptovalutor används för att köpa särskilda presentkort som därefter kan användas i butiker, online eller säljs vidare.

Länsstyrelsen vill vidare uppmärksamma vad som anges i den nationella riskbedömningen om att förändringar i regelverket på EU-nivå bland annat innebär att handel med varor av högt värde redan omfattas av skyldigheter enligt AMLR. Den nya regleringen kommer därmed, enligt bedömningen i den nationella riskbedömningen, att bidra till att täppa till vissa av de luckor som den nationella riskbedömningen har identifierat i det nuvarande regelverket.

Länsstyrelsen anser mot denna bakgrund att promemorian saknar en analys hur eventuella kvarstående risker förhåller sig till de utvidgade ramar och skyldigheter som följer av AMLR. Om de identifierade riskerna helt eller delvis kommer att hanteras genom det nya regelverket, behöver behovet av särskilda nationella tillägg bedömas mot bakgrund av den förändrade rättsliga ramen.

5.1.10 Personer som handlar eller agerar mellanhänder vid handel med kulturföremål

Förslaget att handel med kulturföremål även ska omfatta ”andra konstverk” avstyrks i sin nuvarande utformning. Av promemorian framgår att avsikten synes vara att även personer som yrkesmässigt handlar med eller agerar som mellanhänder avseende nyare eller modern konst ska omfattas av penningtvättsreglering. Det framgår

dock inte tillräckligt tydligt vad som avses med ”andra konstverk” eller vilka typer av konst som omfattas av det nationella tillägget.

Promemorians uttalanden ger inte heller tillräcklig vägledning i detta avseende. Att ange att det exempelvis kan vara fråga om modern konst ger enligt Länsstyrelsens bedömning inte tillräcklig ledning för att avgöra vilka verksamhetsutövare som omfattas av regleringen. Det är särskilt problematiskt eftersom begreppet ”modern konst” inte närmare definieras och kan omfatta ett mycket stort och varierande antal konstformer och föremål. Även användningen av uttrycket ”andra konstverk” är i sig mycket vid. Hänvisningen till att verksamheten ska omfattas ”på motsvarande sätt” som enligt AMLR skapar i detta avseende ytterligare oklarhet, eftersom motsvarande verksamheter enligt AMLR synes kunna omfattas av ett undantag.

Länsstyrelsen vill också framhålla att AMLR i sig innebär en utvidgning av den krets av verksamhetsutövare som omfattas av nuvarande penningtvättsregelverk. Det föreslagna nationella tillägget avseende ”andra konstverk” innebär dessutom en ytterligare utvidgning av regelverkets tillämpningsområde.

Sammantaget anser Länsstyrelsen att den föreslagna definitionen inte ger tillräckliga verktyg för att på ett tydligt och förutsebart sätt avgöra vilka verksamhetsutövare som omfattas av det nationella tillägget samt att vare sig riskbeskrivning eller förslagets konsekvenser motiverar ett nationellt tillägg.

5.1.11 Personer som handlar eller agerar mellanhänder vid handel av kulturföremål och varor av högt värde när det utförs i frizoner och tullager

Länsstyrelsen instämmer i promemorians bedömning att något motsvarande tillägg avseende ”andra konstverk” inte bör göras i fråga om sådana ansvariga enheter som avses i detta avsnitt. En utvidgning av regelverket bör, som promemorian anfört, föregås av att det har identifierats en särskild risk som behöver åtgärdas. Länsstyrelsen delar bedömningen att någon sådan särskild risk inte har identifierats och anser därför att det i nuläget inte finns tillräckliga skäl att utvidga regelverket till att även omfatta andra konstverk.

Länsstyrelsen vill dock särskilt påtala att det föreligger särskilda svårigheter att identifiera vilka verksamhetsutövare som utgör tillsynsobjekt. Detta beror på att det inte är tullager eller frizoner

som sådana som omfattas av regelverket, utan den som bedriver yrkesmässig verksamhet som innebär tillhandahållande av förvaring. Det är alltså personen som förvarar, handlar med eller agerar mellanhand som är den ansvariga enheten. Tullagret som fysisk plats och den som innehar tillstånd att bedriva tullagret är inte i sig den ansvariga enheten om denne inte också förvarar, handlar med eller agerar mellanhand vid handel av kulturföremål och varor av högt värde.

Den verksamhet som bedrivs inom ett tullager eller en frizon behöver således inte nödvändigtvis vara densamma som den verksamhet som omfattas av tillsynen. Det kan därför vara svårt att med utgångspunkt i befintliga register eller uppgifter om tullager identifiera de verksamhetsutövare som omfattas av regelverket och därmed utgör tillsynsobjekt. Detta försvårar ytterligare tillsynsmyndigheternas möjligheter att bedriva tillsyn.

5.3.3 Tillhandahållande av varor i utbyte mot kontanter

Länsstyrelsen avstyrker promemorians förslag till nationellt tillägg avseende kontantvaruhandlare i sin nuvarande utformning. Detta främst mot bakgrund av de tillämpningssvårigheter som nuvarande förslag medför bl.a. gällande de kundkännedomsregler som kommer att gälla enligt artikel 19 AMLR.

Länsstyrelsen vill i sammanhanget påpeka att utvidgningen av kretsen av ansvariga enheter enligt AMLR innebär att många av de verksamhetsutövare som annars skulle kunna omfattas av det föreslagna nationella tillägget redan kommer att omfattas av regelverket, oberoende av vilket betalningsmedel som används. Detta omfattar exempelvis handlare av ädelstenar, ädelmetaller, kulturföremål samt lyxvaror såsom smycken och klockor. För dessa verksamhetsutövare kommer dessutom artikel 19.4 AMLR att vara tillämplig i de fall betalning sker med kontanter. Det bör i detta sammanhang framhållas att begreppet kontanter enligt AMLR också har en vidare innebörd än enbart fysiska sedlar och mynt.

Artikel 19.4 AMLR innebär att ansvariga enheter ska vidta kundkännedomsåtgärder vid en lägre beloppsgräns, i kontanter motsvarande 3 000 euro, än den nationellt föreslagna gränsen om 55 000 kronor för när en verksamhetsutövare ska anses vara en ansvarig enhet. Det innebär att AMLR i vissa fall medför en skyldighet att vidta kundkännedomsåtgärder vid en lägre beloppsnivå än den nivå som enligt den nationella regleringen avgör

när verksamhetsutövaren över huvud taget ska omfattas av regelverket som ansvarig enhet.

Därtill kommer artikel 80 AMLR innebära ett förbud mot kontantbetalningar över den där angivna beloppsgränsen om motsvarande 10 000 euro. Kontantbetalningar är således redan föremål för såväl särskilda kundkännedomsregler som en reglering av det högsta tillåtna kontantbeloppet inom ramen för AMLR.

Det föreslagna nationella tillägget skulle i sin nuvarande utformning vidare innebära betydande tillämpningsproblem i förhållande till AMLR, eftersom det riskerar att skapa oklarheter om vilka krav som ska tillämpas och på vilka aktörer.

Den föreslagna regleringen innebär exempelvis att en verksamhetsutövare kan komma att omfattas av flera olika definitioner av ansvariga enheter enligt AMLR. En verksamhetsutövare som handlar med exempelvis klockor kan omfattas i egenskap av handlare med lyxvaror enligt artikel 3.3 f AMLR och har en beloppsgräns om 10 000 euro att förhålla sig till vid bedömning av om denne är en ansvarig enhet. Om samma handlare även hanterar kontanter så ska denne dessutom förhålla sig till beloppsgränsen om 3 000 euro avseende kundkännedomsåtgärder vid kontanta transaktioner i enlighet med artikel 19.4 AMLR. Det nationella tillägget innebär dessutom att verksamhetsutövaren har att beakta en gräns på 55 000 kronor avseende huruvida den ska ses som en ansvarig enhet sett till det föreslagna nationella tillägget. Vilken kategori verksamhetsutövaren tillhör kan få betydelse för vilka skyldigheter enligt AMLR som blir tillämpliga och för omfattningen av dessa skyldigheter. Samma verksamhetsutövare har dessutom gränsen för kontantbetalningar på 10 000 euro att förhålla sig till enligt artikel 80 AMLR.

Som framgått tidigare har också begreppet kontanter enligt AMLR en vidare innebörd än enbart fysiska sedlar och mynt. Promemorians förslag avseende kontanta medel innehåller inte någon annan definition än den som framgår av AMLR. Förslaget innebär därmed en vidare definition av kontanter än i lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (nuvarande penningtvättslagen). Även detta medför ytterligare skyldigheter för verksamhetsutövare.

Länsstyrelsen vill lyfta att ett alternativ till ett nationellt tillägg om kontantvaruhandlarna är att i stället sänka den nationella gränsen för kontantförbudet, se vidare under avsnitt 13. En sådan åtgärd

skulle direkt begränsa möjligheten att genomföra större kontantbetalningar och därigenom minska de risker som kontanthantering kan medföra, utan att kretsen av ansvariga enheter behöver utvidgas på det sätt som följer av det nu föreslagna nationella tillägget.

Det bör samtidigt beaktas att AMLR innehåller en ordning för att efter en viss tid se över den generella gränsen för kontantbetalningar och bedöma om den bör sänkas. Det finns således redan inom ramen för AMLR en möjlighet till en framtida generell sänkning av kontantförbudsgränsen. En sådan förändring skulle emellertid få en bredare samhällspåverkan, eftersom den skulle omfatta kontantbetalningar generellt där näringsidkare är involverade och inte enbart de verksamheter som omfattas av det föreslagna nationella tillägget.

5.3.4 Tillhandahållande av varor och vissa elektroniskt förvarade penningvärden i utbyte mot kryptotillgångar

Förslaget till nationellt tillägg avseende tillhandahållande av varor och vissa elektroniskt förvarade penningvärden i utbyte mot kryptotillgångar avstyrks och Länsstyrelsen anser att det nationella tillägget bör utgå. Detta mot bakgrund av den utvidgning av kretsen av ansvariga enheter som följer av AMLR, de tillsynsmässiga utmaningar som förslaget innebär samt att förslaget brister i ändamålsenlighet och proportionalitet, inklusive behovet av och lämpligheten i de föreslagna beloppsgränserna om 55 000 kronor respektive 5 000 kronor.

Utvidgningen av kretsen av ansvariga enheter enligt AMLR innebär att många av de verksamhetsutövare som annars skulle kunna omfattas av det föreslagna nationella tillägget redan kommer att omfattas av regelverket, oberoende av vilket betalningsmedel som används. I den nationella riskbedömningen konstateras exempelvis att avsaknaden av reglering idag innebär att varor av högt värde, såsom bilar och båtar, kan säljas mot betalning i virtuell valuta utan att säljaren är skyldig att vidta åtgärder för kundkännedom och utföra andra penningtvättskontroller. Denna risk kommer emellertid att delvis hanteras genom AMLR.

Länsstyrelsen vill också särskilt uppmärksamma de betydande tillsynsmässiga utmaningar som förslaget innebär när det gäller att identifiera de verksamhetsutövare som tillhandahåller varor och vissa elektroniskt förvarade penningvärden i utbyte mot kryptotillgångar.

Kretsen av ansvariga enheter i förslaget bestäms inte utifrån en viss bransch, verksamhetsform eller registrering, utan utifrån om det inom en yrkesmässig verksamhet inom handel genomförs eller kan antas komma att genomföras transaktioner med kryptotillgångar över den angivna beloppsgränsen. Uppgifter om vilka betalningsmedel en verksamhetsutövare använder och omfattningen av eventuella transaktioner med kryptotillgångar framgår normalt inte av offentliga register. En verksamhetsutövare kan dessutom börja använda kryptotillgångar som betalningsmedel utan att detta nödvändigtvis medför någon förändring av de uppgifter som ligger till grund för identifieringen av verksamheten.

Det innebär att tillsynsmyndigheterna ges mycket begränsade möjligheter att identifiera vilka verksamhetsutövare som omfattas av den föreslagna regleringen. Svårigheterna förstärks av att bedömningen även ska kunna grundas på att det kan antas att sådana transaktioner kommer att genomföras. Tillsynsmyndigheterna kan därmed behöva inhämta ytterligare information om verksamhetsutövarens betalningsmedel och transaktioner för att kunna fastställa om verksamheten omfattas av regelverket.

Länsstyrelsen vill även särskilt uppmärksamma den föreslagna beloppsgränsen om motsvarande 5 000 kronor avseende presentkort. En så låg beloppsgräns kan innebära att en betydande krets av verksamhetsutövare omfattas av regleringen, särskilt eftersom det är tillräckligt att det i verksamheten genomförs eller kan antas komma att genomföras transaktioner som uppgår till detta belopp.

Kombinationen av en låg beloppsgräns och en sådan framåtsyftande bedömning riskerar att ytterligare vidga kretsen av verksamhetsutövare som omfattas av regleringen. Detta kan medföra att även verksamheter där användningen av kryptotillgångar är begränsad kommer att omfattas av regelverket.

Länsstyrelsen anser att dessa förhållanden medför att den föreslagna regleringen riskerar att bli svår att tillämpa och att bedriva en effektiv tillsyn över.

Länsstyrelsen vill även uppmärksamma den föreslagna beloppsgränsen om 5 000 kronor och dess förhållande till artikel 19 i AMLR.

Artikel 19.1 b utgår från en tröskel om 10 000 euro för när åtgärder för kundkännedom ska vidtas vid enstaka transaktioner, inklusive transaktioner som genomförs genom flera transaktioner som har samband med varandra. Det bör samtidigt framhållas att tröskelvärdena inte innebär att kundkännedomsåtgärder endast ska vidtas när en viss transaktionsgräns uppnås. Vid etablering av en affärsförbindelse ska kundkännedomsåtgärder vidtas oberoende av transaktionens belopp, artikel 19.1 a AMLR. Detsamma gäller när det finns misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism, artikel 19.1 d AMLR. I sådana situationer är således inte något beloppsmässigt tröskelvärde avgörande.

Den föreslagna beloppsgränsen om 5 000 kronor har emellertid en annan funktion. Gränsen avser när en verksamhetsutövare ska anses utgöra en ansvarig enhet och därmed omfattas av regelverket. Den ska således inte förväxlas med de tröskelvärden i artikel 19 AMLR som reglerar när en ansvarig enhet ska vidta kundkännedomsåtgärder.

Promemorian redovisar inte i vilken omfattning de aktuella verksamheterna kan antas ha affärsförbindelser med sina kunder.

Om det rör sig om enstaka transaktioner som inte sker inom ramen för en affärsförbindelse gäller som huvudregel ett tröskelvärde om 10 000 euro för när kundkännedomsåtgärder ska vidtas. Den föreslagna beloppsgränsen om 5 000 kronor kan således medföra att en verksamhetsutövare omfattas av regelverket som ansvarig enhet och därmed av de skyldigheter som följer av detta, även om verksamhetens enstaka transaktioner ligger långt under den tröskel som enligt artikel 19.1 b AMLR som huvudregel utlöser skyldighet att vidta kundkännedomsåtgärder.

Det finns i detta sammanhang även skäl att uppmärksamma hur de aktuella verksamhetsutövarna förhåller sig till den kategori som utgörs av leverantörer av kryptotillgångstjänster enligt AMLR. Om de aktuella verksamhetsutövarna i stället hade kategoriserats som leverantörer av kryptotillgångstjänster, på motsvarande sätt som exempelvis bolagsförmedlare i förslaget till svensk reglering omfattas av kategorin tjänsteleverantörer till truster eller bolag, skulle de omfattas av den särskilda bestämmelsen i artikel 19.3 AMLR, jfr artikel 2.1.9. För leverantörer av kryptotillgångstjänster gäller enligt denna bestämmelse ett särskilt tröskelvärde om 1 000 euro för när kundkännedomsåtgärder ska vidtas vid enstaka transaktioner eller flera transaktioner som har samband med

varandra. Om lagstiftaren ändå önskar införa ett nationellt tillägg avseende kryptotillgånger skulle det därmed vara mer ändamålsenligt att kategorisera dessa som leverantörer av kryptotillgångstjänster, för att kunna tillämpa den anpassade specialregleringen på 1 000 euro för kundkännedomsåtgärder som AMLR innehåller. En sådan kategorisering skulle även innebära att verksamhetsutövarna omfattas av definitionen av finansiellt institut enligt artikel 2.1.6 i AMLR och därmed av den tillsynsordning som gäller för sådana institut.

Länsstyrelsen anser således att promemorian saknar en analys av hur de aktuella verksamhetsutövarna ska kvalificeras enligt AMLR. En sådan kvalificering är av betydelse för vilka bestämmelser som blir tillämpliga, bland annat när det gäller de tröskelvärden för kundkännedomsåtgärder som följer av artikel 19 AMLR samt vilka konsekvenser den valda kvalificeringen får för såväl skyldigheterna enligt regelverket som tillsynen. Promemorian saknar även analys av vilka konsekvenser detta kan få för såväl verksamhetsutövarna som tillsynsmyndigheterna.

Länsstyrelsen anser att promemorian inte heller i tillräcklig utsträckning redovisar varför just 5 000 kronor utgör en proportionerlig och riskbaserad avgränsning av kretsen av ansvariga enheter. Det saknas även tillräckligt underlag för att bedöma konsekvenserna av att en så låg beloppsgräns kan medföra att verksamhetsutövare omfattas av regelverket trots att deras enstaka transaktioner ligger betydligt under den tröskel motsvarande 10 000 euro som anges i artikel 19.1 b AMLR.

Sammantaget anser Länsstyrelsen att behovet av den föreslagna beloppsgränsen och konsekvenserna av denna inte är tillräckligt analyserade i promemorian. Detta innebär även betydande svårigheter när det gäller att på ett effektivt och förutsebart sätt avgränsa kretsen av ansvariga enheter och bedriva tillsyn över dessa. Länsstyrelsen anser därför att det nationella tillägget bör utgå.

Avsnitt 6 Vissa krav för att få bedriva verksamhet som ansvarig enhet

6.1.1 Direktivet innebär krav på bland annat registrering

Särskilt om registreringsskyldigheten för vissa holdingbolag

Promemorian föreslår att kravet på registrering hos Bolagsverket ska omfatta samtliga ansvariga enheter, med undantag för de enheter som uttryckligen anges i promemorian och den föreslagna regleringen.

Länsstyrelsen konstaterar att uppräkningen av de ansvariga enheter som undantas från registreringsskyldigheten inte omfattar icke-finansiella holdingföretag med blandad verksamhet som utgör ansvariga enheter enligt artikel 3.3 m i AMLR. Detta innebär att icke-finansiella holdingföretag med blandad verksamhet åläggs en skyldighet att registrera sig hos Bolagsverket.

Mot denna bakgrund vill Länsstyrelsen särskilt uppmärksamma att Bolagsverkets register mot penningtvätt i dag avser tillsynsobjekt som står under länsstyrelsernas tillsyn. Ett icke-finansiellt holdingföretag med blandad verksamhet kan emellertid omfattas av tillsyn av exempelvis Revisorsinspektionen eller Spelinspektionen. Den föreslagna regleringen innebär således att Bolagsverkets register mot penningtvätt inte längre enbart kommer att omfatta tillsynsobjekt som står under länsstyrelsernas tillsyn. En konsekvens av detta är att länsstyrelserna inte längre kommer att kunna utgå från detta register vid t.ex. lämplighetsprövningar.

Länsstyrelsen önskar vidare påtala att promemorians bedömning att tillsynen över att icke-finansiella holdingbolag med blandad verksamhet följer penningtvättsregleringen bör utövas av den myndighet som utövar tillsyn över att dotterbolaget följer det regelverket riskerar att innebära gränsdragningsproblem. Det är inte ovanligt att sådana holdingbolag har flera dotterbolag, som kan ha verksamheter inom flera sektorer som omfattas av penningtvättsregelverket. Det riskerar därmed att uppkomma situationer där flera tillsynsmyndigheter pekas ut som ansvariga för ett och samma icke-finansiella holdingbolag.

Det behöver därför tydliggöras vilken tillsynsmyndighet som ska ansvara för tillsynen över holdingföretaget i dessa situationer samt

hur registreringsskyldigheten förhåller sig till den ordning som gäller för de olika tillsynsmyndigheterna.

Länsstyrelsen anser att det bör övervägas att införa en ordning enligt vilken ett icke-finansiellt holdingföretag som har ett dotterbolag vars verksamhet omfattas av en rörelselag och därmed står under tillsyn av en expertmyndighet, även ska omfattas av denna myndighets tillsyn. En sådan ordning skulle bidra till en tydligare ansvarsfördelning och säkerställa att tillsynen över holdingföretaget kan utövas av den myndighet som har den särskilda kompetens och erfarenhet som krävs för att bedöma de risker som är förknippade med den verksamhet som bedrivs inom koncernen och regleras genom särskild rörelselagstiftning.

Behandling av personuppgifter i registret över tjänsteleverantörer till truster eller bolag

Promemorian konstaterar att tillsynsmyndigheterna kommer att behöva föra register över tjänsteleverantörer till truster eller bolag, inklusive bolagsförmedlare.

Det behov av register som länsstyrelserna har är emellertid mer omfattande och avser inte enbart tjänsteleverantörer till truster eller bolag. Det är fråga om ett register över samtliga verksamhetsutövare som omfattas av länsstyrelsernas tillsyn, se vidare nedan under avsnitt 12.6 och 17.

Ett sådant register är nödvändigt för att länsstyrelserna ska kunna samla in och sammanställa information om samtliga verksamhetsutövare som omfattas av tillsynen, använda informationen som underlag för riskurvalet samt löpande kvalitetssäkra och uppdatera uppgifterna mot uppgifterna i Bolagsverkets register mot penningtvätt.

Det bör därför säkerställas att det finns ett tydligt och tillräckligt rättsligt stöd för detta register, inklusive den personuppgiftsbehandling som registret innebär samt för länsstyrelsernas upprättande och förande av registret. Det bör även tydliggöras, i lag eller förordning, vilka personuppgifter som är nödvändiga och motiverade att behandla inom ramen för registret samt hur länge uppgifterna får behandlas. Detta är särskilt angeläget mot bakgrund av principerna om uppgiftsminimering och lagringsminimering enligt dataskyddsförordningen.

6.1.2 Förutsättningar för registrering och avregistrering

Ansvariga enheter som redan är registrerade i Bolagsverkets register mot penningtvätt

Promemorian föreslår, när det gäller tjänsteleverantörer till truster eller bolag inklusive bolagsförmedlare, att registrering ska ske först efter att det lämplighetskrav som gäller för sådana ansvariga enheter har uppfyllts. Förslaget synes således ta sikte på verksamheter som ännu inte har påbörjat sin verksamhet. Det framgår däremot inte hur de ansvariga enheter som redan är registrerade i Bolagsverkets register mot penningtvätt för sådan verksamhet ska hanteras.

Det behöver därför klargöras om dessa verksamhetsutövare ska föras över till länsstyrelsernas register och, i så fall, vilka kontroller som ska göras i samband med en sådan överföring. Det behöver även klargöras om förbudet mot att bedriva verksamheten innan registrering har skett hos tillsynsmyndigheten ska gälla även för verksamhetsutövare som redan är registrerade i Bolagsverkets register mot penningtvätt. Ett sådant förbud för pågående verksamheter som idag är registrerade i Bolagsverkets register mot penningtvätt kan antas innebära stora konsekvenser för berörda verksamhetsutövare.

Länsstyrelsen vill vidare framhålla att den förprövning som görs beträffande dessa verksamhetsutövare inte enbart är begränsad till en lämplighetsprövning av ledningen och de verkliga huvudmännen. Förprövningen omfattar även kravet i 3 kap. 7 § 1 förslaget till ny penningtvättslag. Detta innebär att det behöver begäras in och bedömas sådant underlag som krävs för att bedöma om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett sätt som är förenligt med bland annat penningtvättsförordningen.

Det bör därför tydliggöras hur den nya registreringsordningen ska förhålla sig till de ansvariga enheter som redan är registrerade i Bolagsverkets register mot penningtvätt, vilka uppgifter och underlag som ska överföras från Bolagsverket samt om och i vilken omfattning länsstyrelserna ska göra en prövning av verksamhetsutövare som redan är registrerade.

Det är av avgörande betydelse att tydliga övergångsregler införs för de ansvariga enheter som redan är registrerade i Bolagsverkets register mot penningtvätt, se vidare avsnitt 16 nedan. Övergångsreglerna behöver bland annat klargöra hur dessa verksamhetsutövare ska hanteras i den nya registreringsordningen

och om samt hur den förprövning som följer av AMLR ska genomföras i förhållande till verksamhet som redan bedrivs.

Det är särskilt angeläget att regelverket beaktar att länsstyrelserna inte kommer att ha mandat att föra register eller meddela föreskrifter om ansökningarnas innehåll förrän den 10 juli 2027. Det behöver därför säkerställas att det under övergångsperioden finns en tydlig rättslig reglering av hur befintliga registreringar ska hanteras och vilka krav som ska gälla för dessa verksamhetsutövare.

Utan tydliga övergångsbestämmelser riskerar det att uppstå en rättslig och praktisk osäkerhet under övergångsperioden. Det behöver därför klargöras hur befintliga registreringar ska hanteras inom den nya registreringsordningen och om, och i så fall på vilket sätt, de nya kraven – inklusive kravet på förprövning – ska tillämpas på verksamhetsutövare som redan bedriver verksamhet.

Den närmare innebörden av kraven på gott anseende, ärlighet och integritet samt kunskap och kompetens ännu inte är klarlagd. Av artikel 6.8 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1640 (AMLD6) följer att Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism (AMLA) ska utfärda riktlinjer om kriterierna för bedömningen av dessa krav. Promemorian utvecklar inte den närmare innebörden av kraven.

Det finns en risk att AMLA:s riktlinjer inte kommer att finnas tillgängliga när den nya ordningen ska börja tillämpas den 10 juli 2027. Detta är särskilt relevant för länsstyrelsernas förprövning och registrering av tjänsteleverantörer till truster eller bolag inklusive bolagsförmedlare. För att länsstyrelserna ska kunna genomföra förprövningen på ett enhetligt och rättssäkert sätt behöver det finnas tillräckligt med tid för att beakta den vägledning som tas fram på EU-nivå och för att anpassa tillsyns- och registreringsrutinerna till den nya regleringen.

Registrering av ansvariga enheter med flera verksamhetsgrenar

Promemorian behandlar inte heller frågan om hur registreringsskyldigheten ska tillämpas, sett till om registrering ska ske hos tillsynsmyndigheten eller Bolagsverkets register mot penningtvätt, för verksamhetsutövare som bedriver verksamhet som tjänsteleverantörer till truster och bolag inklusive bolagsförmedlare och som samtidigt har flera olika verksamhetsgrenar som också de omfattas av länsstyrelsernas tillsyn. Det behöver därför tydliggöras hur registreringsskyldigheten ska tillämpas för sådana

verksamhetsutövare, inklusive i vilka fall registrering ska ske hos tillsynsmyndighet respektive i Bolagsverkets register mot penningtvätt. Det behöver även klargöras hur dessa registreringar förhåller sig till varandra och om en registrering hos tillsynsmyndigheten helt eller delvis ersätter registrering i Bolagsverkets register, eller om verksamhetsutövaren i vissa fall ska vara registrerad i båda registren.

Länsstyrelsen bedömer, utifrån ordalydelsen i AMLR, att ansvariga enheter som bedriver flera verksamhetsgrenar ska registrera sig i Bolagsverkets register mot penningtvätt samt hos länsstyrelserna såvitt avser den verksamhetsgren som avser tillhandahållande av tjänster till truster eller bolag inklusive bolagsförmedlare. Ordalydelsen i AMLR är enligt Länsstyrelsens bedömning tydlig i detta avseende.

En annan tolkning, innebärande att registrering endast skulle ske i Bolagsverkets register mot penningtvätt, skulle innebära att en ansvarig enhet som bedriver flera verksamhetsgrenar, varav en utgörs av tillhandahållande av tjänster till truster eller bolag inklusive bolagsförmedlare, skulle kunna undgå den förprövning som gäller för sådan verksamhet. Det skulle i sin tur innebära att verksamhetsgrenen avseende tjänster till truster eller bolag inklusive bolagsförmedlare kan bedrivas utan att den prövning som AMLR förutsätter har genomförts.

Ändring av uppgifter och avregistrering

Promemorian föreslår att Bolagsverket, tillsynsmyndigheten över finansiella institut samt tillsynsmyndigheterna över tjänsteleverantörer till truster eller bolag ska kunna avregistrera en ansvarig enhet om det framkommer att enheten inte längre bedriver verksamheten. Det ska enligt promemorian gälla oavsett hur myndigheten får kännedom om förhållandet, det vill säga oavsett om uppgiften lämnas av den ansvariga enheten eller om myndigheten får kännedom om förhållandet på annat sätt.

Länsstyrelsen anser att det behöver förtydligas vad som avses med att en ansvarig enhet ”inte längre bedriver verksamheten” och vilka omständigheter som ska kunna läggas till grund för en avregistrering.

Det behöver exempelvis klargöras om det krävs att verksamheten faktiskt har upphört eller om även andra omständigheter ska kunna medföra avregistrering. Det kan exempelvis röra sig om att

verksamhetsutövaren har försatts i konkurs, trätt i likvidation, avvecklat den aktuella verksamhetsgrenen eller att den registrerade verksamheten fortfarande formellt bedrivs men under en period inte genererar någon omsättning, exempelvis när redovisad omsättning uppgår till noll. Det behöver även klargöras om det krävs att det står klart att verksamheten upphört eller om myndigheten ska kunna avregistrera en ansvarig enhet redan när det finns tillräckliga indikatorer på att verksamheten inte längre bedrivs.

Avregistrering ska vidare ske när tillsynsmyndigheten förelagt att upphöra med verksamheten och beslutet om upphörande vunnit laga kraft. Den ansvariga enheten kommer därmed inte längre att vara registrerad men är inte praktiskt förhindrad att fortsätta bedriva verksamheten. Länsstyrelsen hanterar i dag sådana situationer genom att förena ett föreläggande om att upphöra med verksamheten med vite. Vitesföreläggandet utgör därmed ett verktyg för att säkerställa att verksamheten faktiskt upphör och att underlag som visar detta lämnas in till länsstyrelserna. Någon motsvarande möjlighet framgår inte av promemorians förslag.

Det behöver därför förtydligas vilka rättsliga och praktiska möjligheter länsstyrelserna ska ha att säkerställa att en verksamhetsutövare faktiskt upphör med verksamheten efter det att avregistreringen skett. Det är angeläget att länsstyrelserna även fortsättningsvis har tillgång till effektiva verktyg för att hantera situationer där en verksamhetsutövare fortsätter att bedriva verksamhet trots att förutsättningarna för registrering inte längre är uppfyllda.

6.1.3 Om krav på registrering inte följs

Behov av möjlighet till platsbesök vid kontroll av registreringsskyldighet

Länsstyrelsen vill uppmärksamma att den föreslagna bestämmelsen i 3 kap. 13 §, enligt vilken tillsynsmyndigheten vid osäkerhet om en fysisk eller juridisk person bedriver registreringspliktig verksamhet får förelägga personen att lämna de upplysningar som behövs för att bedöma om så är fallet, inte omfattar möjligheten att genomföra platsbesök.

I promemorian föreslås att gällande bestämmelser som ger tillsynsorganen befogenhet att, när det bedöms nödvändigt, genomföra en undersökning på plats hos en ansvarig enhet som är föremål för tillsyn i sak ska föras över till den nya penningtvättslagen, s. 289. Den struktur för den nya lagen som

promemorian föreslår innebär dock att länsstyrelsernas möjligheter att bedriva en effektiv uppsökande tillsyn begränsas. I den nuvarande penningtvättslagen behandlas samtliga länsstyrelsernas tillsynsuppdrag (registrering, lämplighetsprövning och regelefterlevnad) i 7 kapitlet, där också bestämmelsen om platsbesök finns. I promemorians förslag till ny penningtvättslag har däremot de tre delarna av länsstyrelsernas tillsynsuppdrag fördelats på tre olika kapitel. Eftersom förslaget om platsbesök tas upp i 5 kapitlet och enbart gäller tillsyn enligt 5 kapitlet tolkar Länsstyrelsen detta som att myndigheten inte ges möjlighet att genomföra platsbesök i registreringsärenden, som hanteras i 3 kapitlet.

Möjligheten att genomföra platsbesök fyller en viktig funktion i att utreda huruvida en verksamhet omfattas av länsstyrelsernas tillsyn eller inte, och det är även ett efterfrågat verktyg i länsstyrelsernas samverkan med brottsbekämpande myndigheter.

Länsstyrelsen ser därmed ett stort behov av en reglering av möjligheten till platsbesök i 3 kapitlet.

Vad ska gälla i fråga om tillsyn och ingripande om registreringskrav i den nya penningtvättslagen inte följs?

Promemorians uttalande på s. 249 synes kunna förstås så att ett föreläggande om upphörande, när en verksamhetsutövare inte följer ett föreläggande att lämna upplysningar, skulle kunna omfatta hela den verksamhet som bedrivs av den fysiska eller juridiska personen. Det framstår således som att promemorian utgår från att ett föreläggande om upphörande, när den ansvariga enheten inte hörsammar förelägganden att lämna upplysningar, ska ta sikte på verksamheten i dess helhet och inte endast på den verksamhet som omfattas av tillsynen.

Mot denna bakgrund anser Länsstyrelsen att det finns behov av ett förtydligande i denna del. Länsstyrelserna har hittills tolkat regelverket så att ett föreläggande som riktas mot en fysisk eller juridisk person som verksamhetsutövare inte utan vidare innebär att föreläggandet kan omfatta sådan annan verksamhet som personen eller bolaget bedriver, men som inte är föremål för länsstyrelsernas tillsyn.

Att ett föreläggande riktas mot en fysisk eller juridisk person innebär att denna är adressat för föreläggandet. Det innebär däremot inte nödvändigtvis att föreläggandet kan avse all verksamhet som personen eller bolaget bedriver. Enligt Länsstyrelsen hittillsvarande

tillämpning har föreläggandet i stället avsett den verksamhet som omfattas av den tillsyn som länsstyrelserna har att utöva.

En ordning där ett föreläggande om upphörande kan omfatta även verksamhet som inte omfattas av länsstyrelsernas tillsyn skulle innebära en väsentligt vidare ingripandebefogenhet. En brist i den tillsynspliktiga verksamheten skulle då kunna få rättsverkningar även beträffande annan, icke tillsynspliktig verksamhet som bedrivs av samma fysiska eller juridiska person.

Länsstyrelsen anser därför att det behöver klargöras om avsikten är att ett föreläggande om upphörande ska kunna omfatta även sådan verksamhet som ligger utanför länsstyrelsernas tillsynsområde.

Gällande sanktionsavgift vid utebliven registrering

Länsstyrelsen tillstyrker promemorians förslag att ansvariga enheter som bedriver eller har bedrivit verksamhet utan att vara registrerade ska kunna åläggas att betala en sanktionsavgift.

När det gäller sanktionsavgiftens storlek hänvisar promemorian till förfarandet för beslut om sanktionsavgift i 6 kap. 14–17 §§ i förslaget till ny penningtvättslag, som i sin tur hänvisar till 6 kap. 6–7 §§ (bör avse 4–5 §§) samma lag.

Länsstyrelsen anser emellertid att bedömningen av sanktionsavgiftens storlek vid utebliven registrering inte bör kopplas till dessa bestämmelser. En sådan ordning riskerar att medföra betydande tillämpningssvårigheter, eftersom bestämmelserna i 6 kap. 4–5 §§ i förslaget till ny penningtvättslag är utformade för bedömningen av överträdelser av skyldigheter som följer av AMLR och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1113 (TFR-förordningen) och inte för den särskilda situationen att en verksamhetsutövare har bedrivit verksamhet utan att vara registrerad. Sanktionsavgiftens storlek ska även beräknas med stöd av de vägledningar som AMLA tar fram, vilka på goda grunder kan antas inte ta hänsyn till överträdelser som beror på att en ansvarig enhet bedrivit sin verksamhet trots utebliven registrering. AMLA:s arbete är inriktat på sanktioner för överträdelser av skyldigheter inom ramen för verksamhetsutövarnas efterlevnad av AMLR och TFR-förordningen, medan en sanktionsavgift för att bedriva verksamhet utan registrering avser en annan typ av överträdelse. Dessa kan därför bli svåra att tillämpa vid denna typ av ingripanden.

Till detta kommer att ingripanden och sanktionsbeslut ska rapporteras till AMLA. Den föreslagna ordningen kan därför innebära att även överträdelser som enbart består i att en verksamhetsutövare har bedrivit verksamhet utan att vara registrerad ska rapporteras till AMLA. Länsstyrelsen ifrågasätter om detta är avsett och anser att det bör tydliggöras hur sådana överträdelser ska hanteras i förhållande till AMLA:s rapporteringskrav.

Länsstyrelsen anser mot denna bakgrund att det bör övervägas om sanktionsavgift vid utebliven registrering i stället bör regleras genom ett förfarande som i relevanta delar motsvarar det som gäller vid överträdelser av kontantförbudet. En sådan ordning skulle kunna ge en tydligare och mer förutsebar reglering av hur sanktionsavgiften ska bestämmas i dessa fall, samt minska risken för att missvisande statistik rapporteras till AMLA.

Gällande möjlighet att förena föreläggande om upphörande med vite

Länsstyrelsen vill särskilt framhålla att bestämmelserna i 3 kap. 11 § andra stycket och 3 kap. 13 § andra stycket i förslaget till ny penningtvättslag, som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att förelägga en ansvarig enhet att upphöra med verksamheten om ett föreläggande enligt första stycket inte har följts, till skillnad mot dagens reglering inte medger att ett sådant föreläggande förenas med vite.

Promemorian redovisar ingen analys av om regleringen ger tillsynsmyndigheterna tillräckliga och effektiva möjligheter att säkerställa att en ansvarig enhet faktiskt upphör med verksamheten i en situation där ett tidigare föreläggande inte har följts. Utifrån Länsstyrelsen erfarenheter av att förelägga om upphörande behöver dessa förelägganden i majoriteten av fallen förenas med vite, och vitet ofta dömas ut, innan verksamheten faktiskt upphör. Länsstyrelsen ifrågasätter därför att det skulle vara ett effektivt ingripande att kunna förelägga om upphörande när detta inte kan förenas med vite.

Ytterligare en aspekt i detta är att Bolagsverket ska avregistrera verksamheten från Bolagsverkets register mot penningtvätt enligt 3 kap. 10 § i förslaget till ny penningtvättslag när beslutet om upphörande vunnit laga kraft. Den ansvariga enheten kommer därmed inte längre att vara registrerad men är inte praktiskt förhindrad att fortsätta bedriva verksamheten eftersom Länsstyrelsen inte har något mandat att faktiskt se till att

verksamheten upphör. Idag hanterar länsstyrelserna denna situation genom att förelägga med vite för att ge ett incitament till att upphöra med verksamheten. Promemorians förslag innebär en klar försämring i effektiviteten av tillsynen i detta avseende.

Gällande föreläggande vid vite och sanktionsavgift

Tillsynsmyndigheterna föreslås ges möjlighet att förelägga en verksamhetsutövare som bedriver verksamhet utan att vara registrerad att registrera sig, med föreläggande förenat med vite. Tillsynsmyndigheterna föreslås även ges möjlighet att besluta om sanktionsavgift för en ansvarig enhet som har bedrivit verksamhet utan att vara registrerad.

Det behöver tydliggöras hur dessa ingripanden förhåller sig till varandra och om de kan kombineras. Det bör särskilt klargöras om en verksamhetsutövare kan föreläggas att registrera sig vid vite samtidigt som sanktionsavgift beslutas för den redan begångna överträdelsen att bedriva verksamhet utan registrering. Det bör även framgå om och i vilken utsträckning ett tidigare beslut om sanktionsavgift påverkar möjligheten att därefter förelägga verksamhetsutövaren vid vite att registrera sig.

6.1.4 Frågor om förfarande, verkställighet och överklagande

Länsstyrelsen avstyrker promemorians förslag att ett föreläggande om att lämna upplysningar, som meddelas i syfte att länsstyrelserna ska kunna bedöma om en ansvarig enhet är registreringsskyldig, ska kunna överklagas, jfr den föreslagna lydelsen i 11 kap. 1 § penningtvättslagen. Promemorian konstaterar att den föreslagna regleringen innebär en avvikelse från nuvarande reglering, men anger att ett överklagandeförbud för sådana förelägganden skulle innebära ett sämre rättsskydd för den enskilde än vad som annars skulle följa av förvaltningslagen (2017:900).

Länsstyrelsen vill framhålla att de ärenden som aktualiseras genom tillsynsmyndighetens egna initiativ skiljer sig från sådana ärenden som typiskt sett avses med förvaltningslagens regler om överklagande, dvs. ärenden som initieras genom en ansökan från den enskilde. I de aktuella fallen är det länsstyrelserna som inom ramen för sitt tillsynsuppdrag tar initiativ till att utreda om en ansvarig enhet är registreringsskyldig. Föreläggandet syftar därmed till att möjliggöra denna myndighetsinitierade utredning.

Länsstyrelsen vill även framhålla de praktiska konsekvenserna av att förelägganden av detta slag ska kunna överklagas. Om

länsstyrelserna exempelvis förelägger en handlare av lyxvaror att ge in utdrag ur huvudboken för att utreda om verksamheten omfattar transaktioner av sådan storlek som medför registreringsskyldighet, uppkommer frågan vad en domstol ska pröva vid ett överklagande av föreläggandet.

I ett sådant skede är det just den information som länsstyrelserna begär in som behövs för att kunna bedöma om verksamheten omfattas av registreringsskyldigheten. Den ansvariga enheten har samtidigt tillgång till den information och det underlag som är nödvändigt för att bedöma verksamhetens faktiska omfattning. Länsstyrelsen riskerar därmed att behöva motivera behovet av att få tillgång till uppgifter som myndigheten ännu inte har tillgång till och som just föreläggandet syftar till att inhämta.

Problemet förstärks av att länsstyrelserna inte heller längre har möjlighet att genomföra platsbesök hos verksamhetsutövare som ännu inte är registrerade. Om föreläggandet samtidigt kan överklagas riskerar länsstyrelsernas möjligheter att utreda om en verksamhet omfattas av registreringsskyldigheten därför att begränsas avsevärt. Det kan i praktiken innebära att länsstyrelserna saknar andra effektiva möjligheter att utreda om en verksamhet omfattas av tillsynen än att meddela ett föreläggande, samtidigt som myndigheten vid en domstolsprövning kan sakna det underlag som behövs för att närmare visa varför uppgifterna behövs.

Till detta kommer att en domstolsprocess i förvaltningsrätten i regel innebär relativt långa handläggningstider. Ett överklagande av ett föreläggande kan därmed medföra att länsstyrelsernas utredning av om en verksamhet omfattas av registreringsskyldighet fördröjs betydligt.

Länsstyrelsen anser därför att det finns starka skäl att inte göra sådana förelägganden överklagbara. Ett överklagande bör, särskilt utifrån syftet med regelverket, inte kunna användas för att fördröja eller försvåra den grundläggande utredning som krävs för att fastställa om en ansvarig enhet över huvud taget omfattas av penningtvättsreglering och därmed länsstyrelsernas tillsyn.

Avsnitt 7 Lämplighetskrav och kontroll

Tillsynsmyndighetens befogenheter

Länsstyrelsen konstaterar att tillsynsmyndigheterna, enligt förslaget till ny penningtvättslag, inte längre ges möjlighet att vid lämplighetsprövningar förelägga en ansvarig enhet som är registrerad i Bolagsverkets register mot penningtvätt att lämna upplysningar och ge tillgång till handlingar samt att förena sådana förelägganden med vite. Inte heller återfinns längre möjligheten att förelägga en ansvarig enhet att upphöra med verksamheten på grund av att enheten inte har inkommit med begärda uppgifter och handlingar. Dessa mandat finns idag samlade i 7 kapitlet nuvarande penningtvättslagen.

Länsstyrelsen konstaterar att förslaget till ny penningtvättslag innehåller bestämmelser om sådana befogenheter i 3 kap. Enligt 5 kap. 10 § får handlingar begäras in när det gäller tillsynen enligt 5 kapitlet. Det framgår dock inte att bestämmelser i 3 kapitlet och i 5 kap. 8 och 10 §§ i förslaget till ny penningtvättslag även är avsedda att tillämpas vid kontroll enligt 4 kap. Länsstyrelsen konstaterar att tillsynsmyndigheterna enligt promemorians nuvarande förslag saknar nödvändiga verktyg för att genomföra kontroll av lämpligheten, som finns i dagens regelverk.

Länsstyrelsen bedömer att avsaknaden av en möjlighet att förelägga den ansvariga enheten att ge in handlingar och uppgifter innebär att tillsynsmyndigheterna inte kommer att kunna genomföra en kontroll av personer som är bosatta utomlands, en kategori av ledningspersoner och verkliga huvudmän som kan vara utsatta för förhöjd risk. Handlingar och uppgifter avseende utlandsbosatta personer behöver i samtliga fall begäras in manuellt, eftersom länsstyrelserna saknar möjlighet att automatiskt inhämta relevanta registerutdrag.

Länsstyrelsen kommer inte heller att ha möjlighet att förelägga verksamhetsutövare bosatta i Sverige att ge in handlingar som kan styrka exempelvis vilka skatteslag som en persons skatteskulder avser. En sådan möjlighet är av betydelse för att länsstyrelserna ska kunna genomföra en tillräcklig och ändamålsenlig lämplighetsprövning.

Såsom förslaget är utformat förefaller tillsynsmyndigheterna inte heller ha möjlighet att *begära* (jfr 5 kapitlet i förslaget) in de uppgifter och handlingar som behövs för att genomföra den kontroll

som ska ske enligt 4 kapitlet. Detta innebär att tillsynsmyndigheterna i praktiken saknar de verktyg, alltså både rätt att förelägga om och begära de uppgifter och handlingar, som krävs för att kunna genomföra en kontroll av lämplighetskrav.

Det är inte enbart länsstyrelsernas mandat att förelägga om att ge in handlingar och uppgifter som behövs för tillsyn som tagits bort. Eftersom tillsynsmyndigheterna inte heller ges möjlighet att förelägga en ansvarig enhet att upphöra med verksamheten om enheten inte lämnar de uppgifter och handlingar som tillsynsmyndigheterna nu kan förelägga om, saknas ett effektivt verktyg för att säkerställa att nödvändiga uppgifter lämnas. Detta innebär i sin tur att lämplighetsprövningen av ansvariga enheter som inte hörsammar tillsynsmyndigheternas föreläggande, om detta nu skulle finnas, i praktiken inte kan genomföras. Det är mot denna bakgrund som Länsstyrelsen gör bedömningen att en effektiv tillsyn fortsatt kräver dagens möjligheter att förelägga ansvariga enheter att lämna upplysningar och ge tillgång till handlingar, samt att förena sådana förelägganden med vite.

7.1 Kontroll av lämplighet

När lämplighetsprövningen ska göras

Länsstyrelsen avstyrker promemorians förslag att tillsynsorganet, med hänsyn till riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism, varje år ska välja ut ett antal ansvariga enheter för att kontrollera om de uppfyller kraven på lämplighet.

En årlig riskanalys för lämplighetsprövning innebär ett betydande merarbete. Det framgår inte tillräckligt tydligt av promemorian varför en sådan årlig ordning är nödvändig eller varför tillsynen behöver gå längre än vad som följer av direktivet. Mot bakgrund av att tillsynen redan ska vara riskbaserad bör det övervägas om en fast årlig prövning verkligen är motiverad, eller om kontrollen i stället bör genomföras när det finns ett identifierat behov eller när nya omständigheter ger anledning till det.

Länsstyrelsen kontrollerar lämplighet fortlöpande, bland annat i samband med förändringar hos verksamhetsutövare och vid nyregistrering. Därutöver kommer länsstyrelserna behöva göra särskilda urval utifrån AMLA-relaterade riskprofiler. Det är inte självklart att dessa urval och den information som tas fram inom ramen för detta arbete kan användas direkt eller ger ett ytterligare

värde för den särskilda riskbedömning som nu föreslås för lämplighetsprövningen. Det finns därför en risk för att förslaget leder till parallella och delvis överlappande riskbedömningar utan att den ytterligare kontrollen står i proportion till arbetsinsatsen.

Om syftet är att identifiera olämpliga företrädare bör promemorian tydligare redovisa vilket problem den årliga kontrollen är avsedd att lösa.

Den statistik som finns visar dessutom att lämplighetsprövningar hos länsstyrelserna endast i ett fåtal fall har lett till ingripanden. Detta bör beaktas vid bedömningen av om en obligatorisk årlig riskanalys och ett årligt urval är en proportionerlig användning av länsstyrelsernas resurser. Eftersom ingripanden sker i begränsad omfattning bör det tala för att önskad effekt kan uppnås genom att lämplighetsprövningar genomförs vid behov, exempelvis när nya omständigheter eller förändringar i riskbilden ur ett generellt perspektiv ger anledning till det.

En ordning där lämplighetsprövning sker utifrån identifierat behov skulle kunna minska den administrativa belastningen samtidigt som tillsynen fortsatt kan vara riskbaserad.

7.2 Om lämplighetskrav inte uppfylls

7.2.1. Gällande ansvarig enhet som är en fysisk person

Av promemorian avseende förslag till 4 kap. 10 § framgår att i de flesta fall kommer en fysisk person som bedriver verksamhet inte kunna göra rättelse. Den enda åtgärden som då står till buds är att han eller hon upphör med verksamheten. En tjänsteleverantör till truster eller bolag inklusive bolagsförmedlare skulle dock kunna bedriva sin verksamhet som en enskild firma och vara diskvalificerad på grund av att kravet på tillräcklig kunskap och kompetens inte uppfylls. I en sådan situation går det inte att utesluta att personen kan göra rättelse genom att inhämta den kunskap och kompetens som behövs. Promemorian anser därför att förelägganden om rättelse kan bli aktuellt även för en fysisk person som bedriver verksamheten och inte uppfyller lämplighetskraven. Ett tillsynsorgan bör i den situationen därmed även kunna förelägga om rättelse. Om rättelse inte är aktuellt eller ett föreläggande om det inte följs, bör tillsynsorganet förelägga personen att upphöra med verksamheten.

Av förarbetena till den nuvarande penningtvättslagen framgår emellertid att det, när verksamheten bedrivs av en fysisk person, inte finns några möjligheter till rättelse. I en sådan situation ska den fysiska personen föreläggas att upphöra med verksamheten. Om åsidosättandet av skyldigheter i näringsverksamheten exempelvis består i att personen har stora skulder till det allmänna, är det således inte möjligt för tillsynsmyndigheten att förelägga personen att betala sina skulder. En betalning som sker under ett pågående tillsynsförfarande skulle dock kunna medföra att misskötsamheten inte bedöms som väsentlig. Därutöver kan tillsynsmyndigheten vid den allmänna bedömningen av graden av misskötsamhet beakta om, när och i vilken omfattning skulder har reglerats eller annan misskötsamhet har rättats till, se prop. 2016/17:172 s. 552.

Mot denna bakgrund anser Länsstyrelsen att det behövs ett förtydligande av vad som avses med rättelse och vilka fall ett föreläggande om rättelse kan aktualiseras. Det bör särskilt klargöras om och i vilken utsträckning åtgärder som vidtas av en fysisk person under ett pågående tillsynsförfarande – exempelvis betalning av skulder till det allmänna – kan beaktas som rättelse eller på annat sätt påverka bedömningen av om misskötsamheten är väsentlig. Ett sådant förtydligande är angeläget för att tydliggöra gränsdragningen mellan sådana åtgärder som kan föranleda ett föreläggande om rättelse och sådana omständigheter som endast ska beaktas vid bedömningen av misskötsamhetens allvar.

7.2.2. Om lämplighetskraven inte uppfylls i fråga om verklig huvudman

Av promemorians förslag till 4 kap. 10 § framgår vidare att tillsynsorganet, om en ledningsperson inte uppfyller kraven på lämplighet, först ska förelägga den ansvariga enheten att inom viss tid vidta rättelse. Om föreläggandet inte följs eller om rättelse inte kan göras, ska tillsynsorganet förelägga den ansvariga enheten att upphöra med verksamheten eller, när verksamheten eller yrkesutövningen förutsätter ett godkännandeförfarande eller motsvarande, återkalla godkännandet.

Av promemorians förslag till 4 kap. 11 § framgår att om en verklig huvudman inte uppfyller de uppställda lämplighetskraven ska tillsynsorganet förelägga den verkliga huvudmannen att vidta åtgärder som innebär att det verkliga huvudmannaskapet upphör. Ingripandet riktas således direkt mot den verkliga huvudmannen

och syftar till att personen inte längre ska vara verklig huvudman för den ansvariga enheten.

Om den ansvariga enhetens verksamhet förutsätter tillstånd eller registrering hos en annan myndighet eller kommun ska tillsynsorganet även informera den berörda myndigheten eller kommunen om att ett sådant föreläggande har beslutats och när beslutet har fått laga kraft.

Skillnaden mot 4 kap. 10 § är därmed att ingripandet vid bristande lämplighet hos en ledningsperson riktas mot den ansvariga enheten, medan ingripandet vid bristande lämplighet hos en verklig huvudman enligt förslaget riktas mot den verkliga huvudmannen.

Länsstyrelsen konstaterar att det, till skillnad från vad som gäller vid bristande lämplighet hos en ledningsperson enligt 4 kap. 10 §, saknas en bestämmelse som reglerar vad som ska ske om en verklig huvudman inte följer föreläggandet att vidta åtgärder som innebär att det verkliga huvudmannaskapet upphör. Mot denna bakgrund vill Länsstyrelsen framhålla följande.

Av artikel 6.5 AMLD6 framgår att medlemsstater ska säkerställa att tillsynsorganen har befogenhet att bryta alla kopplingar mellan personer som är dömda för penningtvätt, relevanta förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism, som är verkliga huvudmän för sådana ansvariga enheter som avses i punkterna 1 och 2, och ansvariga enheter, inklusive genom att ge tillsynsorganen befogenhet att begära att dessa verkliga huvudmäns innehav i ansvariga enheter avyttras.

Länsstyrelsen konstaterar att det inte finns någon skrivning i direktivet som ger stöd för att myndigheterna ska ha mindre omfattande ingripandemöjligheter mot verkliga huvudmän än mot ledningspersoner. Det finns inte heller stöd för att ingripanden mot ett olämpligt verkligt huvudmannaskap endast ska kunna riktas mot den verkliga huvudmannen.

Länsstyrelsen bedömer att promemorians förslag innebär att den ordning som föreskrivs i direktivet inte fullt ut genomförs. I detta sammanhang vill Länsstyrelsen hänvisa till SOU 2024:58 *Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism* , där möjligheten att förelägga en verksamhetsutövare att upphöra med verksamheten lyfts fram som ett exempel på ett effektivt sätt att bryta kopplingen till en olämplig verklig huvudman.

Av den föreslagna lydelsen i 4 kap. 10 § penningtvättslagen avseende ledningspersoner framgår att myndigheten, i de fall rättelse görs eller omständigheterna är sådana att rättelse inte kan ske, ska kunna förelägga den ansvariga enheten att upphöra med verksamheten. Någon motsvarande möjlighet föreslås inte i 4 kap. 11 § penningtvättslagen, som avser ingripanden när en verklig huvudman bedöms vara olämplig.

Länsstyrelsen anser att bestämmelsen i 4 kap. 11 § ny penningtvättslag bör kompletteras så att myndigheten även i dessa fall ges möjlighet att förelägga den ansvariga enheten att upphöra med verksamheten, om ett föreläggande om att vidta åtgärder som innebär att det verkliga huvudmannaskapet upphör, inte följs.

Om det förhållandet att föreläggandet riktas mot den verkliga huvudmannen och inte mot den ansvariga enheten utgör ett hinder mot att, om föreläggandet inte följs, förelägga den ansvariga enheten att upphöra med verksamheten, anser Länsstyrelsen att tillsynsmyndigheten i stället bör ges möjlighet att förelägga verksamhetsutövaren eller den verkliga huvudmannen att vidta de åtgärder som krävs för att personen inte längre ska vara verklig huvudman. Om sådana åtgärder inte vidtas bör tillsynsmyndigheten även ges möjlighet att förelägga verksamhetsutövaren att upphöra med verksamheten.

Den omständigheten att myndigheten enligt 4 kap. 12 § ny penningtvättslag har möjlighet att förena ett föreläggande enligt 4 kap. 11 § med vite förändrar inte Länsstyrelsen bedömning i denna del. Enligt Länsstyrelsens bedömning är möjligheten att förelägga den ansvariga enheten att upphöra med verksamheten nödvändig för att säkerställa ett effektivt ingripande mot ett olämpligt verkligt huvudmannaskap och för att därigenom bryta kopplingen mellan den olämpliga personen och den ansvariga enheten.

7.2.3 Sekretess för uppgifter som inhämtas

Länsstyrelsen delar inte promemorians bedömning att det inte finns skäl att införa sekretess för uppgifter från belastningsregistret som finns hos tillsynsmyndigheter, när uppgifterna används inom ramen för lämplighetsprövningar enligt penningtvättsregelverket. Länsstyrelsen vill i denna del framhålla följande.

En konsekvens av promemorians bedömning är att uppgifter som härrör från belastningsregistret och som har inhämtats inom ramen för en lämplighetsprövning kan komma att vara betydligt enklare att

begära ut från en tillsynsmyndighet än från den myndighet från vilken uppgifterna ursprungligen härrör. En sådan ordning kan innebära att tillsynsmyndigheten i praktiken blir en alternativ väg till uppgifter som annars omfattas av sekretess hos den myndighet som för registret. Det kan därför ifrågasättas om den föreslagna ordningen är förenlig med syftet bakom den sekretess som gäller för uppgifter i belastningsregistret och om den medför en tillräcklig integritetsskyddande effekt.

En särskild problematik uppkommer dessutom vid lämplighetsprövningar av personer som är bosatta utomlands. För dessa personer kan det saknas motsvarande uppgifter i svenska register, trots att personen kan ha en relevant belastningshistorik i det land där personen är eller tidigare har varit bosatt. Detta innebär att frånvaron av uppgifter i svenska belastningsregister inte nödvändigtvis kan tas till intäkt för att det saknas relevanta belastningsuppgifter beträffande en utlandsbosatt person.

För att lämplighetsprövningen ska bli ändamålsenlig finns det därför behov av att även kunna beakta uppgifter från utländska myndigheter. Enligt nuvarande reglering finns en möjlighet att, som ett komplement till svenska registeruppgifter, inhämta och beakta sådana uppgifter genom att förelägga verksamhetsutövaren att ge in uppgifter från behöriga utländska myndigheter. Denna möjlighet synes inte finnas kvar enligt den föreslagna regleringen.

Länsstyrelsen anser att det är problematiskt om denna möjlighet tas bort. Detta gäller särskilt vid lämplighetsprövning av personer som är bosatta eller har varit bosatta utomlands och för vilka det kan saknas motsvarande uppgifter i svenska register. För att säkerställa att lämplighetsprövningen även i dessa fall blir tillräckligt heltäckande bör möjligheten att inhämta och beakta uppgifter från utländska myndigheter finnas kvar. Den föreslagna regleringen innebär att utländska registerutdrag faller utanför det föreslagna skyddet. Detta synes inte ha beaktats i promemorian. Det saknas en analys av vilka konsekvenser förslaget får för uppgifter som hämtats från utländska register.

Frågan om sekretess bör därför bedömas tillsammans med frågan om tillsynsmyndighetens tillgång till och användning av uppgifter vid lämplighetsprövningen. Det bör särskilt beaktas dels att uppgifter kan bli lättare att få tillgång till hos tillsynsmyndigheten än hos den ursprungliga uppgiftslämnande myndigheten, dels att svenska registerkontroller kan vara otillräckliga vid prövning av personer

med anknytning till andra länder. Det bör även beaktas att de uppgifter som länsstyrelserna behandlar avseende ledningspersoner och verkliga huvudmän är en bild av förhållandena vid det tillfälle då prövningen genomförs, vilket innebär att den inte längre behöver vara aktuell vid tidpunkten för en eventuell begäran om utlämnande.

Länsstyrelsen anser sammanfattningsvis att det bör införas en sekretess för uppgifter som rör tillsynsmyndigheternas lämplighetsprövning.

Avsnitt 8 Tillsyn

8.2 Tillsynsorgan

Länsstyrelsen instämmer inte i promemorians bedömning att länsstyrelsernas uppgifter att ansvara för penningtvättstillsynen framöver bör fördelas till fler länsstyrelser enligt den geografiska struktur som följer av förordningen om vissa förvaltningsmyndigheters regionala indelning.

Promemorian anger att det finns anledning att återkomma till frågan om vilka länsstyrelser som ska ansvara för penningtvättstillsynen på sikt. Länsstyrelsen vill i denna del tillägga följande.

Dagens organisation, där Länsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Västra Götalands län ansvarar för penningtvättstillsynen, har etablerat ett nära och väl fungerande samarbete. De tre länsstyrelserna har byggt upp specialiserad kompetens och gemensamma arbetssätt och har erfarenhet av att samordna tillsynen över ett stort antal verksamhetsutövare. Riksrevisionens granskning visar också att tillsynsprocesserna hos de tre länsstyrelserna i stora delar liknar varandra och att det finns etablerade former för kvalitetssäkring och samverkan.

Det finns därför enligt länsstyrelsernas mening inte något tydligt verksamhetsmässigt behov av att ersätta den nuvarande trelänsstyrelsemodellen med en sexlänsstyrelsemodell. En förändring skulle i stället innebära betydande omställningskostnader och riskera att splittra den kompetens och samverkan som har byggts upp under lång tid samt minska effektiviteten i tillsynen mot sektorer som är högaktuella i arbetet mot den kriminella ekonomin.

Det bör särskilt nämnas att länsstyrelsernas tillsynsansvar baseras på var tillsynsobjektet har sitt säte. Det innebär att tillsynspopulationen inte är jämnt fördelad mellan länen. En

övergång till sex länsstyrelser skulle därför inte automatiskt innebära en jämn eller mer ändamålsenlig fördelning av arbetsbördan. Tvärtom finns en risk att antalet tillsynsobjekt skulle skilja sig väsentligt mellan de länsstyrelser som får ansvaret.

Detta är särskilt betydelsefullt mot bakgrund av att antalet tillsynsobjekt redan i dag är mycket stort och förväntas öka till följd av EU:s nya regelverk. En organisatorisk förändring bör därför inte bedömas enbart utifrån antalet länsstyrelser som får uppdraget, utan utifrån den faktiska fördelningen av tillsynsobjekt, kompetensbehov och arbetsuppgifter. En modell där ansvaret fördelas på sex länsstyrelser riskerar annars att skapa betydande skillnader i arbetsbelastning och resursbehov mellan länsstyrelserna.

Länsstyrelsen anser därför att det finns starka skäl att behålla den nuvarande organisationen med tre länsstyrelser. Den befintliga modellen ger goda förutsättningar för att upprätthålla specialiserad kompetens, enhetliga arbetssätt och en effektiv samverkan mellan tillsynsmyndigheterna. Om regeringen trots detta överväger en övergång till sex länsstyrelser bör en sådan förändring föregås av en särskild konsekvensanalys där den faktiska tillsynspopulationen per länsstyrelse, resursbehovet, kompetensförsörjningen och konsekvenserna för enhetligheten i tillsynen analyseras.

Länsstyrelsen vill även påpeka att Riksrevisionen i sin rapport (RiR 2024:8) inte nämnt något om att tillsynen bör fördelas på fler länsstyrelser. Riksrevisionen konstaterade dock att verksamhetsutövare inom vissa sektorer och i vissa delar av landet löper en mycket låg risk att bli föremål för tillsynsärenden. Detta har dock inget samband med länsstyrelsernas regionala ansvar utan beror på hur fördelningen av tillsynspopulationen ser ut. Riksrevisionen har dock rekommenderat regeringen att vidta åtgärder för att skapa ett mer sammanhållet system för penningtvättstillsynen. En fördelning av tillsynsansvaret på fler länsstyrelser skulle få rakt motsatt effekt. Riksrevisionen har också framfört att bemanningsproblem fått negativ effekt på tillsynen. En spridning av tillsynsresurser på fler länsstyrelser riskerar att leda till att detta problem kvarstår eller ökar.

Länsstyrelsen vill slutligen framhålla att frågan om organisation och frågan om finansiering, se avsnitt 17 nedan, hänger nära samman. Om uppdraget på sikt ska delas ut på fler länsstyrelser skapar detta en osäkerhet kring den långsiktiga finansieringen. Det är förenat

med en tydlig risk för att den utökade tillsyn som EU:s nya regelverk förutsätter inte kan genomföras med tillräcklig omfattning och kvalitet.

8.4.2 Informationsspridning till ansvariga enheter

Länsstyrelsen instämmer i promemorians förslag att information om personer eller enheter som angetts i samband med riktade ekonomiska sanktioner och Förenta nationernas ekonomiska sanktioner ska vara omedelbart tillgänglig för ansvariga enheter. Länsstyrelsen tillägger följande.

Det är önskvärt att det i de föreskrifter på lägre nivå än lag som promemorian hänvisar till blir tydligt att även information om sanktioner sprids i Samordningsfunktionens regi. Detta särskilt för att minska risken att olika information med olika innehåll tas fram av respektive tillsynsorgan, vilket skulle kunna innebära otydligheter för ansvariga enheter.

8.4.5 Kontroll av ansvariga enheter

Tillsynsorganens kontroll av ansvariga enheter

Länsstyrelsen avstyrker promemorians förslag i 5 kap. 8 § andra stycket i sin nuvarande utformning. Skälen för detta är följande.

I promemorian anges att de uppgifter som tillsynsorganen ska utföra enligt artikel 37.5 punkt c–f AMLD6 bör framgå av nationell reglering. I det förslag till 5 kap 8 § som promemorian formulerat anges i första stycket att den riskbaserade tillsynen ska kontrollera att ansvariga enheter efterlever sina skyldigheter enligt TFR-förordningen, penningtvättsförordningen, den nya penningtvättslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Länsstyrelsen har inga invändningar mot att tillsynsuppdraget formuleras på detta sätt. Däremot bedömer Länsstyrelsen att promemorians förslag till andra stycke innebär en inskränkning av första stycket. I andra stycket anges att tillsynen enligt första stycket omfattar övervakning av lämpligheten och genomförandet av ansvariga enheters riktlinjer, förfaranden och kontroller samt de personalresurser som tillsatts för utförande av uppgifter enligt penningtvättsförordningen. Här begränsas alltså tillsynen till att avse enbart dessa företeelser, oavsett var den nya penningtvättslagen eller föreskrifter har för innehåll. Promemorians formulering i andra stycket gör därmed första stycket svårare att tillämpa.

Tillsynsmetoden ska vara riskbaserad

Länsstyrelsen tillstyrker promemorians förslag att regeringen ska ha rätt att meddela föreskrifter om periodisk rapportering för ansvariga enheter, och tillägger följande.

Länsstyrelsen har i samband med redovisningen av regeringsuppdrag *Uppdrag att utveckla arbetet i Financial Action Task Force och inför Sveriges kommande utvärdering* 2024 påtalat att myndigheterna saknar effektiva verktyg för att hantera uteblivna svar på periodisk rapportering. En låg svarsfrekvens begränsar möjligheten att använda svaren som ett tillförlitligt underlag för Länsstyrelsens riskbedömning. Länsstyrelsen ser inte att myndigheterna, i enlighet med promemorians förslag, skulle ha en reell möjlighet att kräva in information från de verksamhetsutövare som inte efterkommer rapporteringsskyldigheten på egen hand (se vidare under avsnitt 9).

Länsstyrelserna ges inte möjlighet att ingripa med vite eller förseningsavgift om svar inte kommer in. Även om det endast skulle röra sig om en mindre andel av verksamhetsutövarna som inte fullgjorde sin rapporteringsskyldighet innebär detta ett bortfall av väsentlig information. Eftersom uppgifterna, vid en sådan rapporteringsskyldighet, ska användas inom ramen för bland annat riskklassificering av verksamhetsutövarna är det rimligt att anta att ett bortfall av information från verksamhetsutövare skulle få en betydande påverkan på resultatet av riskklassificeringen.

8.5 Tillsynsorganens verktyg vid tillsyn

Länsstyrelsen avstyrker promemorians förslag att ansvariga enheter på begäran ska lämna de upplysningar och ge tillgång till de handlingar som behövs för tillsynen. Länsstyrelsen anser vidare att varken en begäran eller ett föreläggande om att komma in med underlag som behövs för tillsyn ska kunna överklagas.

Frågan om begäran eller föreläggande

I promemorian anges att det får förutsättas att samtliga ansvariga enheter rättar sig efter en begäran från ett tillsynsorgan om att vidta de åtgärder som behövs för tillsyn utan att det behöver begäras genom ett föreläggande. Länsstyrelsen vill i denna del framhålla följande.

I nuvarande penningtvättslag anges att tillsynsmyndigheten får förelägga den som driver verksamhet som omfattas av 7 kapitlet att

lämna de upplysningar och ge tillgång till de handlingar som behövs för tillsynen. Utifrån Länsstyrelsen erfarenheter av att utöva tillsyn enligt denna lagstiftning samt de modus och tillvägagångssätt för penningtvätt och finansiering av terrorism som kan förknippas med de sektorer som länsstyrelserna ansvarar för bedömer Länsstyrelsen att det finns tungt vägande skäl att behålla dagens möjlighet att förelägga ansvariga enheter att lämna de upplysningar och ge tillgång till de handlingar som behövs för tillsynen, samt att ges möjlighet att förena sådana förelägganden med vite.

En sådan reglering säkerställer också i högre utsträckning att den svenska lagstiftningen uppfyller kraven i artikel 37.6 AMLD6 om att tillsynsmyndigheterna ska ha tillräckliga befogenheter för att fullgöra sina uppdrag att bland annat utföra alla nödvändiga utredningar på distans och andra eventuella undersökningar, bedömningar och analyser som är nödvändiga för att verifiera att ansvariga enheter efterlever AMLR.

Avseende de modus och tillvägagångssätt som kan förknippas med sektorerna under länsstyrelsernas tillsyn redogör NRA 2024/2025 för dessa ur ett generellt perspektiv. NRA anger bland annat följande av relevans för vilka handläggningsåtgärder som länsstyrelserna är i behov av i sin tillsyn.

Behovet inom den organiserade brottsligheten av att tvätta pengar i stor skala skapar en efterfrågan på möjliggörare bland verksamhetsutövare som kan underlätta brottsvinsthanteringen. Möjliggörare är ett fenomen som har uppmärksammats alltmer av svenska myndigheter. Begreppet innefattar personer som genom sin anställning eller sitt uppdrag i det legala samhället hjälper kriminella nätverk. Personerna kan till exempel ge råd om hur man kringgår kontroller, förfalska arbetsgivarintyg eller öppna bankkonton. Möjliggöraren får oftast betalt för sina tjänster men kan också pressas och hotas till att bistå de kriminella. Möjliggörare som systematiskt och mot betalning erbjuder sina tjänster i penningtvättsupplägg brukar benämnas professionella penningtvättare eller PML-aktörer. Underrättelser tyder på att fenomenet är utbrett.

Det förekommer också verksamhetsutövare där inte bara enstaka anställda utan även företrädarna medvetet möjliggör penningtvätt. Det som möjliggörare gör kan i många fall betecknas som korruption.

Europol har uppskattat att 60 procent av de kriminella nätverk som är aktiva inom EU använder korruption som verktyg för att bedriva den brottsliga verksamheten. Motsvarande uppskattning saknas för svensk del, men korruption bedöms utgöra en del av den kriminella infrastrukturen även i Sverige.

Kriminella aktörer har kapacitet att använda företag i sin brottsliga verksamhet och rekryterar eller placerar möjliggörare som kan hjälpa aktörerna att kringgå olika kontrollsystem. De senaste åren har såväl utredningar som underrättelser visat på förekomsten av korruption och såväl medvetna som omedvetna möjliggörare av penningtvätt. I takt med att riskmedvetenheten ökar och kontroller skärps hos många verksamhetsutövare ökar efterfrågan på möjliggörare som kan hjälpa kriminella aktörer att kringgå kontrollsystemen.

Att möjliggörare kan missbruka sin ställning för att bistå kriminella nätverk utgör en betydande sårbarhet i försvaret mot penningtvätt. Eftersom verksamhetsutövarna är satta att skydda det finansiella systemet utgör möjliggörarna en risk av systemhotande karaktär. Det förekommer även att kriminella aktörer själva bedriver en utåt sett legitim finansiell verksamhet i syfte att kunna tvätta pengar i stor skala. I de fallen är det inte bara en enskild person på insidan utan hela verksamheten som möjliggör penningtvätt. Exempel på sektorer under länsstyrelsens tillsyn där det finns risker med möjliggörare är verksamheter som erbjuder revisions- och bokföringstjänster, oberoende jurister samt bolagsbildare och företagsmäklare.

Det är vidare relativt vanligt förekommande i länsstyrelsernas tillsyn att ansvariga enheter inte svarar på länsstyrelsernas förelägganden och att länsstyrelserna därmed behöver gå vidare med ett föreläggande vid vite. Svarsfrekvensen vid en begäran, som inte heller kan förenas med vite, får på goda grunder antas vara ännu lägre. Utifrån de höga risker för penningtvätt som majoriteten av länsstyrelsernas sektorer bedöms vara förknippade med, och kraven på en riskbaserad tillsyn, kan det inte förutsättas att de ansvariga enheter som länsstyrelserna riktar sin tillsyn mot rättar sig efter en begäran från sin tillsynsmyndighet på det sätt som promemorian gör gällande. Den föreslagna regleringen har vidare sin förebild i regleringen av rörelselagar, där de ansvariga enheterna kan riskera att få sitt tillstånd, godkännande eller motsvarande återkallat. Länsstyrelsernas tillsynsobjekt har, med få undantag, varken tillstånd eller godkännande att riskera.

Det är mot denna bakgrund som Länsstyrelsen gör bedömningen att det fortsatt finns tungt vägande skäl för att behålla dagens möjligheter att förelägga ansvariga enheter att lämna upplysningar och ge tillgång till handlingar som behövs för tillsynen, samt att förena sådana förelägganden med vite. Som framgår nedan under avsnitt 9 bedömer Länsstyrelsen inte heller att ett ingripande med sanktionsavgift eller andra administrativa åtgärder i enlighet med 6 kapitlet är vare sig lämpligt eller effektivt i de fall en ansvarig enhet inte kommer in med de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Särskilt om överklagandemöjligheten

Länsstyrelsen vill även påtala att den föreslagna regleringen i 11 kap. 1 § ger vid handen att en begäran om att lämna upplysningar och ge tillgång till handlingar som behövs för tillsynen kan överklagas. Denna tolkning får stöd av att promemorian i avsnitt 13 anger att en begäran inom ramen för tillsynen av kontantförbudet är ett sådant beslut som ska kunna överklagas. Liksom anges i den delen av remissvaret, se nedan i avsnitt 13.2.3, gör Länsstyrelsen även här bedömningen att en överklagandemöjlighet av utredningsåtgärder i egeninitierade tillsynsärenden innebär praktiska svårigheter som riskerar att handläggningen av tillsynsärenden fördröjs avsevärt, utöver att regelverket inte kan säkerställa att tillsynsmyndigheterna ges en reell möjlighet att faktiskt utreda regelefterlevnaden på det sätt som AMLD6 avser.

Om lagstiftaren i stället, i enlighet med Länsstyrelsen förslag, skulle ge tillsynsmyndigheterna möjlighet att förelägga om upplysningar och handlingar, kvarstår Länsstyrelsen bedömning att ett sådant föreläggande inte bör kunna överklagas. Motiveringen för detta är densamma som anges ovan.

Avsnitt 9 Ingripande

Som anges ovan under avsnitt 8 ser Länsstyrelsen en problematik i att myndigheten i promemorians förslag inte längre ges möjlighet att förelägga en ansvarig enhet att lämna upplysningar och ge tillgång till handlingar, samt att förena sådana förelägganden med vite. Promemorian har i denna del hänvisat till att tillsynsorganen har möjlighet att ingripa genom sanktionsavgifter och andra administrativa åtgärder mot ansvariga enheter som inte följer penningtvättslagen.

Länsstyrelsen bedömer dock att ett ingripande med sanktionsavgift eller andra administrativa åtgärder enligt 6 kapitlet i förslaget till ny penningtvättslag vare sig är lämpligt eller effektivt i de fall en ansvarig enhet inte kommer in med de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Skälen för detta utvecklas nedan. Anförda skäl är även tillämpliga på den situation att en ansvarig enhet inte svarar på den periodiska rapportering som länsstyrelserna ges möjlighet att genomföra enligt bemyndigandet i 11 kap. 7 § punkten 7 i förslaget till ny penningtvättslag.

6 kapitlet i promemorians förslag till ny penningtvättslag baseras på de ingripandemöjligheter som finns i AMLD6. Dessa ingripanden syftar till att säkerställa att ansvariga enheter kan ställas till ansvar för överträdelser av AMLR och TFR-förordningen (se artikel 53.1 AMLD6). Dessa förordningar syftar dock inte till att ställa krav på ansvariga enheter att lämna de upplysningar och handlingar som tillsynsmyndigheten behöver för sin tillsyn.

Ingripandemöjligheterna som tas upp i artikel 53.1 AMLD6 och förslaget till 6 kapitel i nya penningtvättslagen är alltså inte anpassade för de utrednings- och övriga handläggningsåtgärder som behövs under ett ärendes handläggning, oavsett om den ansvariga enheten uppfyller övriga krav i ovan nämnda förordningar eller inte. I denna del är det också nödvändigt att ta hänsyn till att tillsynsmyndigheterna enligt artikel 9 AMLD6 och artikel 11 Europarlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1620 (AMLAR) ska föra statistik över bland annat antalet överträdelser, sanktionsavgifter och andra administrativa åtgärder och årligen överlämna detta till kommissionen och AMLA. Om tillsynsmyndigheterna använder samma grunder för att ingripa mot uteblivna svar som för överträdelser som rör kraven i AMLR, kommer denna statistik att bli missvisande.

Att ingripandemöjligheterna i 6 kapitlet inte är lämpliga att använda vid uteblivna svar bekräftas även av att det i promemorians lagförslag till 6 kap. 1 § anges att ett tillsynsorgan ska ingripa om en ansvarig enhet har ” åsidosatt sina skyldigheter”. I förslaget till 5 kap. 8 § första stycket anges vidare att tillsynsorganen genom riskbaserad tillsyn ska kontrollera att ansvariga enheter ”efterlever sina skyldigheter” samt i andra stycket att denna tillsyn omfattar ”övervakning av lämpligheten och genomförandet av ansvariga enheters riktlinjer, förfaranden och kontroller samt de personalresurser som tillsatts för utförande av uppgifter enligt penningtvättsförordningen”. Ingripandemöjligheterna i 6 kap. är

alltså starkt knutna till de ramar för tillsynsuppdraget som ställs upp i 5 kap. 8 § andra stycket.

Att ett ingripande enligt 6 kapitlet skulle kunna baseras på ett uteblivet svar från en ansvarig enhet framstår mot denna bakgrund som olämpligt utifrån flera perspektiv. Den konkreta tillämpningsproblematiken kan ytterligare illustreras med följande exempel.

Om länsstyrelserna i enlighet med 5 kap. 10 § förslaget till ny penningtvättslag begär in upplysningar och handlingar och dessa inte lämnas in kan myndigheten enligt promemorian ingripa genom sanktionsavgifter och andra administrativa åtgärder. Den första frågan är då om den ansvariga enheten i detta fall kan anses ha åsidosatt sina skyldigheter i enlighet med 6 kap. 1 §. Som framgår ovan under avsnitt 8.4.5 är Länsstyrelsens bedömning att frågan besvaras nekande eftersom 5 kap. 8 § definierar att kontrollen av att ansvariga enheter efterlever sina skyldigheter omfattar övervakning av lämpligheten och genomförandet av ansvariga enheters riktlinjer, förfaranden och kontroller samt de personalresurser som tillsatts för utförande av uppgifter enligt penningtvättsförordningen. Även om andra stycket i 5 kap. 8 § skulle tas bort, se mer om denna fråga ovan under avsnitt 8.4.5, så kvarstår dock fortfarande följande tillämpningsproblematik.

I promemorians förslag till 6 kap. 2 § anges att ett ingripande får göras genom beslut om rekommendation eller föreläggande i syfte att den ansvariga enheten bland annat ska vidta en viss åtgärd.

Enligt promemorians 6 kap. 4 § ska tillsynsmyndigheten vid valet av ingripande ta hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är. Vid bedömningen ska särskilt beaktas 1. överträdelsens svårighetsgrad och varaktighet, 2. antalet gånger samma överträdelse upprepats, 3. den ekonomiska fördel som överträdelsen har inneburit för den ansvariga enheten, 4. den ekonomiska förlust som överträdelsen kan ha orsakat annan, och 5. graden av ansvar hos den som är föremål för ingripande. Det är enligt Länsstyrelsens mening svårt att se att tillsynsmyndigheterna ges någon större vägledning av dessa kriterier vid valet av ingripande på grund av ett uteblivet svar.

AMLA har i enlighet med artikel 53.10 AMLD6 mandat att ta fram tekniska standarder avseende bland annat indikatorer för att klassificera överträdelsernas allvarlighetsgrad. Detta mandat är dock knutet till överträdelser av AMLR och TFR-förordningen. Att en ansvarig enhet inte svarar på en tillsynsmyndighets begäran är enligt

Länsstyrelsens bedömning inte en överträdelse av AMLR eller TFR-förordningen. AMLA:s mandat täcker därmed inte den sortens överträdelse och AMLA:s tekniska standarder kan inte förväntas ge ledning i bedömningen av sådana överträdelser.

Tillsynsmyndigheten ska vidare enligt förslaget till ny penningtvättslag vid valet av ingripande beakta förekomsten av försvårande och förmildrande omständigheter i enlighet med 6 kap. 5 §. Det är också här svårt att se att tillsynsmyndigheterna skulle få någon större vägledning från dessa kriterier vid valet av ingripande på grund av ett uteblivet svar.

Om valet av ingripande leder till att en rekommendation i enlighet med förslaget till 6 kap. 6 § meddelas, är rekommendation inte bindande för den ansvariga enheten. Den kan emellertid överklagas. Detta bedöms inte utgöra ett tillräckligt effektivt ingripande för att säkerställa att den ansvariga enheten lämnar de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen. Även om rekommendationen inte är bindande kan den ansvariga enheten överklaga beslutet. Ett överklagande riskerar därmed att ytterligare fördröja handläggningen av ärendet, utan att rekommendationen i sig innebär att den ansvariga enheten är skyldig att vidta någon åtgärd.

Enligt promemorians 6 kap. 7 § får tillsynsmyndigheten vidare förelägga en ansvarig enhet att lämna uppgifter ”för tillsynsmyndighetens uppföljning”. Eftersom den ansvariga enheten i detta exempel inte svarat på länsstyrelsernas inledande begäran om handlingar och upplysningar är det dock svårt att se vilka åtgärder som därefter kan följas upp.

I stället kan tillämpning av förslaget till 6 kap. 8 § aktualiseras, som ger möjlighet att förelägga den ansvariga enheten att vidta rättelse i syfte att ingripa mot överträdelsen. Detta ingripande kan enligt författningskommentaren till promemorians förslag handla om att kräva efterlevnad, t.ex. genom korrigerande åtgärder, eller att den ansvariga enheten ska upphöra med en viss åtgärd som bedöms oförenlig med penningtvättsregleringen eller TFR-förordningen (jfr. artikel 56.2 a och d). Rättelsen skulle t.ex. kunna handla om att stärka interna riktlinjer, förfarande och kontroller, om de inte anses uppfylla kraven i penningtvättsregleringen. Att använda ingripande med föreläggande om rättelse vid uteblivna svar framstår mot denna bakgrund som något som avviker från syftet med ingripandeformen rättelse. Den ansvariga enheten kan också överklaga ett beslut om

rättelse, vilket riskerar att fördröja handläggningen av ärendet ytterligare.

Tillsynsmyndigheterna kan vidare besluta om en anmärkning i kombination med sanktionsavgift i enlighet med förslaget till 6 kap. 12–13 §§. I författningskommentaren anges att ett beslut om anmärkning kan kombineras med sanktionsavgift för att förstärka ingripandet samt att ett sådant ingripande kan vara lämpligt när det finns omständigheter som talar i skärpande riktning, men överträdelsen ändå inte bedöms vara sådan att varning är påkallat.

Mot denna bakgrund bedömer Länsstyrelsen att förutsättningarna för att besluta om en sanktionsavgift enbart på den grunden sannolikt är begränsade.

Vid bestämmande av sanktionsavgiftens storlek ska hänsyn vidare tas till omständigheterna i promemorians 6 kap. 6–7 §§ (avses sannolikt 4–5 §§) samt den finansiella ställningen hos den som är föremål för ingripande. För ett ingripande i form av en varning i kombination med en sanktionsavgift krävs allvarligare eller upprepade eller systematiska överträdelser. Först om varning inte är tillräckligt får tillsynsmyndigheten förelägga om upphörande av verksamheten.

Sammantaget anser Länsstyrelsen att det är tydligt att det vare sig är lämpligt eller effektivt med ett ingripande med sanktionsavgift eller andra administrativa åtgärder enligt förslaget till 6 kapitlet i de fall en ansvarig enhet inte hörsammar länsstyrelsernas begäran att lämna in de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen.

Länsstyrelsen vidhåller därför förslaget att tillsynsmyndigheten ges möjlighet att förelägga den ansvariga enheten, vid vite, att lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen, i enlighet med vad som anförs ovan.

9.4.5 Krav på att verksamheten upphör

Länsstyrelsen vill särskilt framhålla att bestämmelserna i 6 kap. 19 § första stycket i förslaget till ny penningtvättslag, som ger tillsynsmyndigheten möjlighet att förelägga en ansvarig enhet att upphöra med verksamheten under vissa omständigheter, till skillnad mot dagens reglering inte medger att ett sådant föreläggande förenas med vite (jfr 6 kap. 19 § andra stycket i förslaget till ny penningtvättslag).

Promemorian redovisar ingen analys om regleringen ger tillsynsmyndigheterna tillräckliga och effektiva möjligheter att säkerställa att en ansvarig enhet faktiskt upphör med verksamheten. Utifrån Länsstyrelsens erfarenheter av att förelägga om upphörande behöver dessa förelägganden i majoriteten av fallen förenas med vite, och vitet ofta dömas ut, innan verksamheten faktiskt upphör. Länsstyrelsen ifrågasätter därför om ett föreläggande om att upphöra med verksamheten kan anses utgöra ett effektivt ingripande, om föreläggandet inte kan förenas med vite. Att ett förbud enligt andra stycket får förenas med vite ändrar inte denna bedömning, eftersom det enbart är tjänsteleverantörer till truster eller bolag av länsstyrelsernas tillsynsobjekt som omfattas av ett ”godkännandeförfarande eller dylikt”.

Ytterligare en aspekt i detta är att Bolagsverket ska avregistrera verksamheten från Bolagsverkets register mot penningtvätt enligt förslaget till 3 kap. 10 § när beslutet om upphörande vunnit laga kraft, se ovan under avsnitt 6.1.2. Den ansvariga enheten kommer därmed inte längre att vara registrerad men är inte praktiskt förhindrad att fortsätta bedriva verksamheten eftersom länsstyrelserna inte har något mandat att faktiskt se till att verksamheten upphör. Idag hanterar länsstyrelserna denna situation genom att förelägga med vite för att ge ett incitament till att upphöra med verksamheten. Länsstyrelsen bedömer att promemorians förslag innebär en väsentlig försämring av tillsynens effektivitet i detta avseende.

Avsnitt 12 Särskilda frågor

12.6 Statistik

Promemorian behandlar övergripande tillsynsmyndigheternas behov av register och kraven på insamling av statistik från AMLA. Det finns dock behov av att tydligare beakta de krav på insamling, strukturering, kvalitetssäkring, lagring och rapportering av tillsynsdata som följer av AMLAR och AMLD6.

AMLA:s informationsbehov omfattar inte enbart statistik över tillsynsverksamheten, utan även bland annat uppgifter om enskilda verksamhetsutövare, deras riskprofiler, genomförda tillsynsåtgärder, konstaterade överträdelser och beslutade sanktioner. För att uppgifterna ska kunna rapporteras på ett korrekt och jämförbart sätt krävs därför ändamålsenliga system för dokumentation,

historisering och kvalitetssäkring samt en tydlig ansvarsfördelning mellan berörda myndigheter.

Behovet är särskilt framträdande för länsstyrelserna, som utövar tillsyn över ett stort och spritt antal verksamhetsutövare. Brister och begräsningar i nuvarande register och svårigheter att identifiera verksamheter som omfattas av tillsynen riskerar att påverka såväl kvaliteten i den riskbaserade tillsynen som tillförlitligheten i den rapportering som ska lämnas till AMLA.

Promemorian förslag bör därför kompletteras med tydligare lagstiftning om tillsynsmyndigheternas ansvar för den informationshantering som krävs för att fullgöra skyldigheterna enligt EU:s penningtvättspaket. AMLAR och AMLD6 förutsätter tillgång till tillförlitliga och jämförbara uppgifter om bland annat tillsynsobjekt, riskprofiler, tillsynsåtgärder, överträdelser och sanktioner. Det är således inte tillräckligt att säkerställa befogenheter att bedriva tillsyn och begära in uppgifter. Det måste även finnas ett tydligt rättsligt stöd för att fortlöpande dokumentera, strukturera, kvalitetssäkra, bevara och sammanställa uppgifterna för rapportering till AMLA.

För det första bör den nya penningtvättslagen kompletteras med uttryckliga bestämmelser om tillsynsmyndigheternas ansvar för tillsynsdata. Regleringen bör ange att tillsynsorganen ska dokumentera och bevara de uppgifter om tillsynsobjekt, riskbedömningar, genomförda tillsynsinsatser, konstaterade överträdelser, ingripanden och uppföljning som behövs för att fullgöra skyldigheterna enligt EU:s penningtvättsregelverk. Det bör även framgå att uppgifterna ska kunna följas över tid och lämnas till AMLA i föreskrivet format. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör bemyndigas att meddela närmare föreskrifter om uppgifternas innehåll, struktur, kvalitetssäkring och rapportering.

För det andra bör det säkerställas att länsstyrelserna har förutsättningar att föra ett gemensamt och ändamålsenligt tillsynsregister. Det nuvarande registerunderlaget ger inte med nödvändighet en fullständig bild av vilka verksamheter som omfattas av tillsynen. Detta riskerar att påverka såväl den riskbaserade tillsynen som kvaliteten i den rapportering som ska lämnas till AMLA. Lagstiftningen bör därför ge ett tydligt stöd för att sammanställa och bevara nödvändiga uppgifter om tillsynsobjekt, verksamhetskategori, ansvarig tillsynsmyndighet, riskklassificering,

tillsynshistorik och vidtagna åtgärder. Även uppgifter om verksamheter som misstänks bedrivas utan föreskriven registrering bör kunna dokumenteras och följas upp.

För det tredje bör offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) kompletteras med ett mer heltäckande sekretesskydd för känsliga uppgifter som erhålls genom AMLA:s informationsutbyte. En sådan bestämmelse bör omfatta uppgifter som svenska tillsynsmyndigheter får från AMLA, andra medlemsstaters behöriga myndigheter och, i förekommande fall, självreglerande organ. Skyddet bör avse exempelvis riskbedömningar, misstankar om överträdelser, tillsynsresultat och uppgifter om enskilda personers lämplighet. Det bör inte vara avgörande om uppgifterna fortfarande finns i sin ursprungliga form eller har bearbetats och förts in i ett nationellt tillsyns- eller analysunderlag. Sekretessens räckvidd och styrka bör utformas med hänsyn till uppgifternas känslighet och de unionsrättsliga krav som gäller för informationsutbytet. Samtidigt måste bestämmelsen utformas så att den inte hindrar utlämnande som krävs enligt unionsrätten eller ett ändamålsenligt informationsutbyte mellan behöriga myndigheter.

12.8 Avgifter för ansvariga enheter

Länsstyrelsen anser att förprövningen samt registreringen av tjänsteleverantörer till truster och bolag inklusive bolagsförmedlare bör vara förenad med en avgift.

Som framgår i promemorian ska tjänsteleverantörer till truster eller bolag inklusive bolagsförmedlare idag vara anmälda till Bolagsverket, vilket är förenat med en registreringsavgift. Förslaget innebär att dessa verksamheter i stället för att anmäla sig för registrering hos Bolagsverket, ansöker om registrering hos deras tillsynsmyndigheter och där genomgår en förprövning. Förslaget ger dock inte länsstyrelserna någon rätt att ta ut avgift för vare sig förprövningen eller registreringen. Förslaget medför att dessa verksamheter helt skulle undgå avgift för förprövning och registrering medan övriga verksamheter fortsatt behöver betala avgift för registrering hos Bolagsverket.

Länsstyrelserna behöver, när det gäller tjänsteleverantörer till truster eller bolag, inklusive bolagsförmedlare, genomföra en motsvarande förprövning som Finansinspektionen genomför av valutaväxlare och checkinlösare. Denna prövning är väsentligt mer omfattande än det registreringsförfarande som Bolagsverket tillämpar.

Mot denna bakgrund bör länsstyrelserna ges möjlighet att ta ut en avgift för förprövningen och registreringen. Avgiften bör bestämmas på en nivå som motsvarar Finansinspektionens avgifter för motsvarande prövning.

Avsnitt 13 Kontantförbud

13.1 Utformningen av kontantförbudet

Så som anges ovan under avsnitt 5.3.3 anser Länsstyrelsen att ett alternativ till ett nationellt tillägg av kontantvaruhandlare kan vara att sänka den nationella gränsen för kontantförbudet. En sådan åtgärd skulle direkt begränsa möjligheten att genomföra större kontantbetalningar och därigenom effektivt och ur ett bredare perspektiv minska de eventuellt kvarvarande risker som kontanthantering kan medföra.

13.2.1 Tillsynsmyndighetens befogenheter

Något om förväntan på tillsyn och identifiering av tillsynsobjekt

Länsstyrelsen anser att det ska införas särskilda bestämmelser om samverkan rörande kontantförbudet. Detta skulle ge länsstyrelserna väsentligt bättre förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn av kontantförbudet, en uppgift som av promemorian beskrivs som en utmanande uppgift där tillsynsmyndigheterna lämnas utan något konkret förslag på hur identifieringen av tillsynsobjekten ska gå till.

Promemorians förslag när det gäller förutsättningarna för tillsynsuppdraget är i denna del inte tillräckliga för att säkerställa en effektiv tillsyn. Så som förslaget till ny penningtvättslag är skriven ges tillsynsmyndigheterna över kontantförbudet inte självständiga möjligheter att inhämta information om misstänkta överträdelser, utan får förlita sig på andra myndigheters möjligheter att prioritera samverkan med tillsynsmyndigheterna.

Länsstyrelsen konstaterar att promemorian på s. 524 hänvisar till den skyldighet för finansunderrättelseenheten att sprida information till relevanta behöriga myndigheter, inklusive tillsynsmyndigheterna, när det finns skäl att misstänka penningtvätt, förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det kan dock, så som promemorian också skriver på s. 520, inte förutsättas att en överträdelse av kontantförbudet i sig innebär att exempelvis penningtvätt begås. Det kan därmed inte heller förutsättas att

tillsynsmyndigheterna från finansunderrättelseenheten skulle få all information som är av relevans för tillsynen över kontantförbudet.

Länsstyrelsen ser mot denna bakgrund ett stort behov av särskilda bestämmelser kring samverkan och informationsutbyte mellan tillsynsmyndigheterna och de myndigheter som har information om var det finns kontanthantering i samhället. Sådan samverkan kan inte baseras på förekomsten av misstänkt penningtvätt, förbrott till penningtvätt eller finansiering av terrorism, då kontanthantering i sig inte alltid innebär att detta kan misstänkas. Inte heller regleringen i den föreslagna 9 kap. 3 § om samverkan kan tillämpas i dessa syften eftersom det ställs upp ett allvarlighetskrav, vilket inte kan förutsättas vara uppfyllt när det handlar om kontanthantering sett till den gränsen som framgår av artikel 80 AMLR.

I denna del är det också av relevans att AMLR:s definition av kontanter inte bara omfattar sedlar och mynt, så som Länsstyrelsen redogör för ovan under avsnitt 5.3.3.

Länsstyrelsen anser även att det bör övervägas om fler verksamhetsutövare än vad som anges i artikel 80 i AMLR ska underrätta finansunderrättelseenheten, och tillsynsmyndigheterna enligt ovan, om kontanta transaktioner som överstiger motsvarande 10 000 euro. Detta mot bakgrund av att även exempelvis verksamheter inom revision och bokföring får bedömas ha goda möjligheter att upptäcka sådana transaktioner och därmed bidra till att möjliggöra en effektiv tillsyn av kontantförbudet.

Tillsynsmyndigheternas befogenheter

Länsstyrelsen avstyrker promemorians förslag att tillsynsmyndigheterna ska kunna genomföra platsundersökning hos ”en person som omfattas av kontantförbudet”. Länsstyrelsen anser att det för att kunna bedriva en effektiv tillsyn bör vara möjligt att genomföra platsbesök även i de fall det är osäkert om en verksamhet omfattas av kontantförbudet.

Länsstyrelsen konstaterar att så som promemorian valt att formulera lagtexten i 10 kap. 3–4 och 6 §§ behöver tillsynsmyndigheterna först kunna konstatera att en verksamhet omfattas av kontantförbudet, innan det är möjligt att genomföra ett platsbesök. Det framgår inte av promemorian vilka rekvisit som ska vara uppfyllda för att ”omfattas av kontantförbudet”, förutom att det anges att de som omfattas av kontantförbudet är företag som

handlar med varor eller tillhandahåller tjänster. Denna definition ger dock inte tillräcklig ledning.

En tolkning kan vara att det endast är verksamheter som överträder kontantförbudet som omfattas av detta, eftersom det är först då som kontantförbudet aktualiseras. En annan tolkning kan vara att det enbart är verksamheter där det är ostridigt att det förekommer kontanthantering som omfattas av kontantförbudet. Oavsett tolkning får särregleringen i promemorians 10 kap. 4 §, som innebär att tillsynsmyndigheterna vid osäkerhet av om en verksamhet omfattas eller inte får förelägga dessa i särskild ordning, följande konsekvens. Tillsynsmyndigheterna kan alltså i dessa fall inte tillämpa 10 kap. 6 § om platsbesök, eftersom de då enligt ordalydelsen (ännu) inte ”omfattas av kontantförbudet”. Detta bekräftas också av att promemorian på s. 525 skriver att en undersökning på plats endast bör få omfatta verksamhet där kontantförbudet gäller.

En sådan reglering försvårar tillsynsuppdraget betydligt eftersom det då inte är möjligt för tillsynsmyndigheterna att exempelvis genomföra gemensamma platsbesök med andra myndigheter i de fall det är osäkert om verksamheten omfattas av kontantförbudet, så som beskrivs i promemorian på s. 525.

13.2.2 Ingripande vid överträdelse av kontantförbudet

Länsstyrelsen anser att det bör förtydligas vad som avses med ”flera överträdelser av kontantförbudet” eftersom detta begrepp kan tolkas på flera olika sätt. Om varje transaktion över kontantförbudet ska anses vara en överträdelse, även om det förekommer flera transaktioner under exempelvis en och samma dag eller avseende en och samma kund, bör detta framgå. Det blir i annat fall oklart vad som krävs för att uppnå kriterierna om upprepade överträdelser som framgår av förslaget till 10 kap. 8 §.

Länsstyrelsen anser vidare att det inte har redovisats några skäl för varför en sanktionsavgift för en fysisk person inte ska kunna bestämmas på samma sätt som för en juridisk person. Länsstyrelsernas erfarenheter av tillsyn ger vid handen att en fysisk person som bedriver sin handelsverksamhet som en enskild firma kan ha en hög omsättning i verksamheten, på motsvarande sätt som en juridisk person.

13.2.3 Frågor om förfarande, verkställighet och överklagande

Länsstyrelsen avstyrker promemorians förslag att tillsynsmyndighetens beslut att begära in upplysningar och handlingar för sin tillsyn eller upplysningar för att bedöma om en person omfattas av tillsynen ska få överklagas. Skälen för detta är samma som Länsstyrelsen anför ovan under avsnitt 6.1.4.

Liksom avseende ärenden där tillsynsmyndigheterna undersöker om en verksamhet ska registreras för tillsyn, är ärenden där tillsynsmyndigheterna undersöker om en person omfattas av tillsynen enligt kontantförbudet egeninitierade. De skiljer sig därmed också från sådana ärenden som typiskt sett avses med förvaltningslagens regler om överklagande, dvs. ärenden som initieras genom en ansökan från den enskilde.

Också avseende nu nämnda ärenden enligt kontantförbudet innebär en överklagandemöjlighet praktiska svårigheter som riskerar att tillsynsmyndigheternas möjligheter att utreda om en person omfattas av tillsynen enligt kontantförbudet begränsas och fördröjs avsevärt.

Avsnitt 16 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Länsstyrelsen anser att det är nödvändigt att införa övergångsbestämmelser avseende tjänsteleverantörer till truster och bolag, inklusive bolagsförmedlare.

Som framgår ovan under avsnitt 6.1.2 innebär 3 kap. 7 § nya penningtvättslagen att länsstyrelserna ges i uppdrag att genomföra en förprövning avseende tjänsteleverantörer till truster eller bolag, inkluderat bolagsförmedlare. Länsstyrelserna har idag cirka 1 000 verksamheter som anmält att hela eller delar av verksamheten innefattar verksamhet som tjänsteleverantörer till truster eller bolag. Eftersom 3 kap. 8 § nya penningtvättslagen innehåller ett förbud för tjänsteleverantörer till truster eller bolag att bedriva verksamhet innan registrering skett innebär detta att dessa 1 000 verksamheter inte kommer få fortsätta bedriva sin verksamhet från och med den 10 juli 2027 fram till dess att länsstyrelserna registrerat verksamheten.

För att kunna hantera den utökade lämplighetsprövningen enligt 3 kap. 7 § nya penningtvättslagen behöver länsstyrelserna ta fram föreskrifter, ansökningsförfarande och register. Länsstyrelserna

kommer dock inte att ha mandat att vare sig pröva ansökningar, föra register eller meddela föreskrifter om ansökningars innehåll förrän den 10 juli 2027.

Länsstyrelsen anser mot denna bakgrund att det är nödvändigt med övergångsbestämmelser i denna del som gör det möjligt för de verksamheter som i nuläget är registrerade i Bolagsverkets register mot penningtvätt att fortsätta bedriva sin verksamhet i avvaktan på att länsstyrelserna genomför en förprövning av deras verksamhet.

Avsnitt 17 Konsekvenser

Länsstyrelsen instämmer inte i promemorians bedömning att Länsstyrelsernas ökade kostnader ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Skälen för detta framgår nedan.

Finansiering och organisering av Länsstyrelsernas utökade uppdrag

Som framgår ovan tillstyrker Länsstyrelsen delvis de förslag som innebär att Länsstyrelserna får ett utökat ansvar för tillsynen enligt det nya regelverket. Länsstyrelsen vill samtidigt understryka att de föreslagna uppgifterna innebär en väsentligt ökad arbetsbelastning och att det är en grundläggande förutsättning för ett effektivt genomförande av regelverket att länsstyrelserna tillförs tillräckliga och långsiktigt stabila resurser.

Promemorian konstaterar att förslagen innebär att vissa tillsynsmyndigheter kommer att få ett ökat antal tillsynsobjekt och att detta framför allt gäller bl.a. Länsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Västra Götalands län. I promemorian framgår att länsstyrelserna tidigare har uppskattat de ökade kostnaderna till 29 miljoner kronor årligen per länsstyrelse, bland annat till följd av det större antalet tillsynsobjekt. Länsstyrelsen vill framhålla att när denna uppskattning gjordes kände inte länsstyrelserna till den fulla innebörden av förslaget om registreringskrav för tjänsteleverantörer till truster eller bolag (utvecklat nedan) eller om flera av de nationellt tillagda sektorerna, däribland kryptohandlare, som länsstyrelserna nu föreslås ha tillsyn över. Länsstyrelsen i Stockholms län föreslås även få uppdraget att övervaka Advokatsamfundets penningtvättstillsyn. Det uppskattade beloppet bör därför ses som en utgångspunkt för finansieringen och att det behöver säkerställas att anslagen även täcker de ytterligare kostnader som följer av nya

arbetsuppgifter och successivt ökade krav på tillsynens kvalitet, rapportering, samordning och internationella samarbete.

Det är särskilt angeläget att beakta att länsstyrelsernas uppdrag inte enbart utökas genom att fler verksamhetsutövare omfattas av penningtvättsregleringen. Även tillsynens innehåll blir mer resurskrävande. Det nya regelverket innebär bland annat utökade krav på tillsynsmyndigheterna, nya befogenheter och skyldigheter samt ett mer omfattande informationsutbyte.

Tillsynsmyndigheterna ska bland annat samarbeta med och tillhandahålla AMLA de uppgifter som krävs för att AMLA ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Arbetet i AMLA pågår redan med framtagande av bl.a. tekniska standarder och riktlinjer som får direkt betydelse för hur den nationella tillsynen ska bedrivas. Det EU-gemensamma samarbetet med AMLA kommer därmed att innebära ett nytt och resurskrävande inslag i länsstyrelsernas verksamhet.

Länsstyrelsen vill i detta sammanhang också framföra att AMLA, baserat på kraven i AMLD6 ställer krav på att medlemsstaternas tillsynsmyndigheter samlar in, sammanställer och vidaresänder omfattande data om sina tillsynsobjekt bl.a. innefattande riskprofil och åtgärder som vidtagits. Det enda register som idag finns för länsstyrelsernas tillsynsobjekt är Bolagsverkets register mot penningtvätt, vilket inte är ett tillsynsregister eller lämpligt för detta ändamål. Länsstyrelserna kommer därför behöva skapa ett nytt tillsynsregister som uppfyller de krav som AMLA ställer, se vidare under avsnitt 6.1.1 ovan. Sådan IT-utveckling kräver också finansiering, vilket inte tidigare beaktats.

Finanseringsbehoven måste också ses mot bakgrund av att länsstyrelsernas nuvarande penningtvättstillsyn redan är en verksamhet där resursläget är ansträngt. Riksrevisionen konstaterade i sin granskning av statens penningtvättstillsyn att antalet tillsynsärenden hos länsstyrelserna är lågt i förhållande till det stora antalet verksamhetsutövare. De tre länsstyrelserna hade då tillsammans närmare 15 000 verksamhetsutövare under sin tillsyn, samtidigt som antalet påbörjade tillsynsärenden varit väldigt lågt i förhållande till antalet tillsynsobjekt (<1% av tillsynsobjekten blir föremål för tillsyn årligen). Antalet verksamhetsutövare har dessutom ökat sedan dess och det är nu mer än 17 000 verksamhetsutövare som faller under länsstyrelsernas tillsyn.

Riksrevisionens iakttagelser bör enligt Länsstyrelsen mening väga tungt vid bedömningen av resursbehovet. Det vore inte

ändamålsenligt att samtidigt som länsstyrelserna kritiserats för att tillsynen inte når tillräckligt många verksamhetsutövare tillföra ytterligare tillsynsobjekt och nya tillsynsuppgifter utan tillräcklig resursförstärkning. Om penningtvättstillsynen ska kunna bedrivas med den omfattning och kvalitet som det nya regelverket förutsätter krävs att resurserna dimensioneras utifrån den faktiska tillsynspopulationen och uppdragets samlade innehåll.

FATF (Financial Action Task Force) granskar Sveriges penningtvättstillsyn under 2027/2028. Länsstyrelserna har ett särskilt regeringsuppdrag (Fi2026/00389) om att biträda Regeringskansliet under FATF:s utvärdering. För att kunna visa att länsstyrelsernas tillsyn är effektiv och att FATF:s rekommendationer efterlevs är det viktigt att länsstyrelserna har tillräcklig finansiering för sitt uppdrag och kan tillsätta tillräckliga resurser för att bedriva en effektiv tillsyn.

Förprövning och registrering av vissa verksamheter

Länsstyrelsen vill särskilt uppmärksamma förslaget att tjänsteleverantörer till truster eller bolag, inkluderat bolagsförmedlare, ska ansöka om registrering hos länsstyrelserna, se ovan under avsnitt 6.1.2. Förslaget innebär inte enbart ett nytt registreringsförfarande. Länsstyrelserna ska pröva ansökningarna, förpröva verksamheten, föra register, bedöma lämpligheten hos de sökande, hantera ändringar och avregistreringar samt vidta åtgärder mot aktörer som bedriver verksamhet utan registrering. Förslaget innebär en ny löpande uppgift för länsstyrelserna som kräver såväl personella som tekniska resurser och utveckling av ändamålsenliga administrativa IT-system.

Det är enligt Länsstyrelsens mening viktigt att denna resursåtgång inte underskattas. Förprövningen och registreringsförfarandet innebär en initial prövning innan verksamheten får påbörjas, men också ett fortlöpande ansvar för att registret är aktuellt och att registreringskraven efterlevs. Något liknande register finns inte inom länsstyrelsernas penningtvättstillsyn idag.

Tillsynen över kontantförbudsgränsen

Länsstyrelsen vill även särskilt framhålla den nya uppgiften att utöva tillsyn över att den unionsgemensamma kontantförbudsgränsen efterlevs. Promemorian beskriver uttryckligen detta som en utmanande uppgift (s. 522) och att då kontantförbudet kan aktualiseras inom i princip hela varu- och tjänstesektorn är kretsen

av potentiella tillsynsobjekt därför mycket stor. Promemorian konstaterar också att länsstyrelserna kommer att behöva utveckla metoder för att identifiera de företag som omfattas av tillsynen, inte minst eftersom det saknas ett motsvarande registreringskrav för tjänsteföretag som tar emot större kontantbetalningar.

Uppgiften skiljer sig dessutom från länsstyrelsernas traditionella riskbaserade penningtvättstillsyn. För att kontrollera efterlevnaden av kontantförbudet behöver länsstyrelserna kunna identifiera en potentiellt mycket stor krets av företag och därefter bedöma om kontanttransaktioner har förekommit över den tillåtna gränsen. Det innebär behov av nya metoder för informationsinhämtning, analys och urval samt av kompetens och systemstöd för att kunna bedriva en effektiv tillsyn. Sådan identifiering, informationsinhämtning, analys och urval bedöms kräva utveckling av nya IT-stöd för att fungera effektivt.

Länsstyrelsen vill därför understryka att tillsynen över kontantförbudsgränsen inte bör betraktas som en marginell utvidgning av det befintliga uppdraget. Det är ett nytt tillsynsområde med en betydande potentiell tillsynspopulation och med delvis andra förutsättningar än den befintliga penningtvättstillsynen. Det bör därför säkerställas att uppdraget finansieras fullt ut.

Samlad bedömning av resursbehovet

Sammantaget innebär förslagen att länsstyrelsernas penningtvättsuppdrag utökas på flera parallella sätt: antalet tillsynsobjekt ökar, tillsynens krav och befogenheter utvidgas, nya förprövnings- och registreringsuppgifter tillkommer, tillsynen över kontantförbudsgränsen införs och samarbetet med AMLA innebär nya krav, utvecklingsbehov och arbetsuppgifter. Därtill kommer behovet av kompetensutveckling, metodutveckling, IT-stöd, informationsinsatser och samordning.

Länsstyrelserna vill mot denna bakgrund betona att finansieringen behöver utgå från det samlade uppdrag som följer av det nya regelverket och inte enbart från de delar som kan kvantifieras i form av antal nya tillsynsobjekt. Finansieringen bör vara långsiktig och permanent samt följa utvecklingen av uppdragets omfattning. Det bör även finnas möjlighet till ytterligare förstärkning om det vid genomförandet visar sig att tillsynspopulationen eller kraven på tillsynen blir större än vad som nu kan bedömas.

De tillsynsobjekt som faller under länsstyrelsernas tillsyn är högaktuella som möjliggörare i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism, vilket märks på intresset från brottsbekämpande myndigheter. Med en god finansiering kan länsstyrelserna bli ett effektivt verktyg i bekämpningen av penningtvätt och den kriminella ekonomin.

Avsnitt 1 Lagförslag

2 kap. 1 § penningtvättslagen

Den föreslagna lagstiftningens utformning ger kan tolkas som att verksamheter som omfattas av nationella tillägg även kommer att omfattas av AMLR i dess helhet. Det skulle i så fall innebära att även sådana bestämmelser i AMLR som är knutna till de ansvariga enheterna och deras skyldigheter blir tillämpliga på verksamheter som förs in i det svenska regelverket genom nationella tillägg. Detta kan exempelvis innebära att krav på rapportering och informationslämnande till AMLA aktualiseras för de verksamhetsutövare som avses i första stycket 2.

Länsstyrelsen anser att det behöver tydliggöras om det är avsikten att nationella tillägg ska medföra att den berörda verksamheten omfattas av AMLR i dess helhet. Om avsikten däremot är att vissa nationellt tillkommande verksamheter endast ska omfattas av särskilt angivna delar av EU-regelverket, behöver detta säkerställas genom en tydligare avgränsning i lagtexten.

Länsstyrelsen vill särskilt framhålla vikten av att det klargörs hur de nationella tilläggen förhåller sig till de bestämmelser i AMLR som innebär skyldigheter gentemot AMLA. En sådan klarläggning är nödvändig för att undvika oklarhet om vilka skyldigheter som följer av att en verksamhet omfattas av ett nationellt tillägg och för att säkerställa en förutsebar och enhetlig tillämpning av regelverket.

I 2 kap. 1 § första stycket punkterna 2–4 används vidare begreppet ”transaktioner som kan antas ha samband”. I den svenska språkversionen av AMLR används däremot begreppet ”förbundna transaktioner”. Av specialkommentaren till dessa bestämmelser framgår att begreppen är avsedda att ha samma innebörd. Mot denna bakgrund är det önskvärt att samma begrepp används. Om det finns möjlighet att påverka den svenska översättningen av AMLR anser Länsstyrelsen att ”sambandstransaktioner” är att föredra

framför ”förbundna transaktioner”, eftersom det tydligare beskriver den avsedda innebörden.

3 kap. 1 § penningtvättslagen

Ordvalet ”dylikt” bör ersättas av ”motsvarande”, vilket används i nuvarande penningtvättslag.

4 kap. 1 och 2 §§ penningtvättslagen

I 4 kap. 1 § anges att kraven på lämplighet omfattar bland andra ”ledningspersoner” för vissa ansvariga enheter. I 4 kap. 2 § anges däremot att lämplighetsprövningen avser ”den som ingår i ledningen”. Länsstyrelsen anser att begreppsanvändningen bör vara enhetlig i bestämmelserna och föreslår därför att uttrycket ”den som ingår i ledningen för” används konsekvent.

5 kap. 9 § penningtvättslagen

Ordvalet ”när det är lämpligt” bör ersättas med ”vid behov”, så som det uttrycks i promemorian i övrigt.

6 kap. 1 § penningtvättslagen

I lagrummet anges att ett tillsynsorgan ska ingripa om en ansvarig enhet ”åsidosatt sina förpliktelser”. I övriga delar av 6 kapitlet anges dock att ingripanden sker mot ”överträdelser”. Det framgår inte av promemorian ifall dessa begrepp har samma eller olika innebörd. Länsstyrelsen anser att det behövs ett förtydligande kring om dessa begrepp har samma innebörd eller inte, om båda begreppen ska användas i penningtvättslagen.

6 kap. 14 § första stycket 2 penningtvättslagen

I lagrummet anges att sanktionsavgiften får bestämmas till det högsta av ”ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro per den 9 juli 2024”. Länsstyrelsen anser att beloppet borde kunna skrivas ut.

6 kap. 17 § penningtvättslagen

Hänvisningen bör avse 4 och 5 §§.

6 kap. 19 § andra stycket penningtvättslagen

Ordvalet ”dylikt” bör ersättas av ”motsvarande”, vilket används i nuvarande penningtvättslag.

6 kap. 22 § första stycket 2 penningtvättslagen

I lagrummet anges att sanktionsavgiften får bestämmas till det högsta av ”ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro per den 9 juli 2024”. Länsstyrelsen anser att beloppet borde kunna skrivas ut.

6 kap. 22 § tredje stycket penningtvättslagen

Hänvisningen bör avse 4 och 5 §§.

10 kap. 6 § penningtvättslagen

Uttrycket ”en person som omfattas av kontantförbudet” bör ersättas av ”den som omfattas av kontantförbudet” i enlighet med 10 kap. 2–3 §§.

10 kap. 9 § penningtvättslagen

Strecksatserna i första stycket är inte konsekventa. I de två första strecksatserna anges "omsättning", men "årsomsättning" anges i de två andra. I andra stycket anges också att "med omsättning enligt första stycket…".

Beloppsnivåerna i strecksatserna i första stycket ger inte heller en korrekt bild av tillämpningen. Så som beloppsnivåerna nu är angivna har tillsynsmyndigheten ingen ledning av beloppsnivåerna om den juridiska personen har en omsättning på exempelvis 2 miljoner kronor. Första strecksatsen bör ha lydelsen "… om den juridiska personens omsättning uppgår till högst 1 miljoner kronor", istället för ”är mindre än 1 miljon kronor”. Andra strecksatsen bör ha lydelsen "…om den juridiska personens omsättning överstiger 1 miljon kronor och understiger 10 miljoner kronor." Tredje strecksatsen bör ha lydelsen "…om den juridiska personens omsättning överstiger 10 miljoner kronor och understiger 50 miljoner kronor." Den fjärde strecksatsen bör ha lydelsen "…om den juridiska personens omsättning överstiger 50 miljoner kronor."

10 kap. 11 § penningtvättslagen

Det är otydligt vad som avses med att sanktionsavgiften aldrig får bestämmas till ett högre belopp än två gånger det högsta belopp som gäller för personen enligt första stycket, då 10 kap. 9 § innehåller ett första stycke, men 10 kap. 10 § endast är ett stycke.

11 kap. 1 § penningtvättslagen

Hänvisningen till ”beslut enligt 3 kap. 10 § andra meningen” är otydlig då lydelsen är ”Detsamma gäller om tillsynsmyndigheten har beslutat ett föreläggande att upphöra med verksamheten och beslutet har fått laga kraft.” Det är oklart varför promemorian särskiljer en avregistrering som grundar sig i ett beslut om upphörande från en avregistrering som beror på att verksamheten inte längre bedrivs, då detta inte behöver bero på ett medvetet ställningstagande från den ansvariga enheten och det inte heller i vare sig första eller andra meningen anges att det är ett beslut om avregistrering som ska fattas, utan enbart att den ansvariga enheten ska avregistreras. Länsstyrelsen anser mot denna bakgrund att hänvisningen antingen ska avse hela 3 kap. 10 § eller att hänvisningen ska tas bort.

De som medverkat i beslutet

Beslut i detta yttrande har fattats av landshövding Peter Danielsson med jurist Cecilia Dobson som föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Eva Fjelkner och rättschef Jesper Jacobsson medverkat.

Denna handling har godkänts digitalt och saknar därför namnunderskrift.

Kontaktuppgifter till Länsstyrelsen

Kontakta oss via e-post skane@lansstyrelsen.se, postadress Länsstyrelsen Skåne, 205 15 Malmö, eller ring vår växel 010-224 10 00.

Vår webbadress är lansstyrelsen.se/skane.

Du kan läsa om hur Länsstyrelsen behandlar personuppgifter på Länsstyrelsens webbplats:
www.lansstyrelsen.se/skane/personuppgifter