



Polismyndigheten

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se
fi.fma.b@regeringskansliet.se

Er referens Fi2024/02595

Kontantutredningen

Sammanfattning

Polismyndigheten avstyrker utredningens förslag om att det i lag bör införas en möjlighet att betala skatt med fysiska betalningsmedel.

Polismyndigheten avstyrker även förslaget om att det ska regleras i föreskrift att en betalningsmottagare som tillhandahåller tjänster av offentligrättslig karaktär ska vara skyldig att ta emot kontant betalning mellan kl. 06.00 och 20.00 under dygnet.

Polismyndigheten har inte några invändningar mot att förslagen i övriga delar genomförs, men lämnar vissa synpunkter och förslag på tillägg eller förtydliganden.

Polismyndigheten föreslår att det tillsätts en utredning som får i uppgift att se över samhällets samlade betalningssystem för att stärka den civila beredskapen genom att säkerställa att det finns tillräckliga möjligheter att genomföra betalningar i kris och krig.

Polismyndighetens synpunkter

Allmänna utgångspunkter och generella kommentarer

Polismyndigheten berörs av utredningens förslag utifrån tre olika perspektiv, myndighetens brottsbekämpande uppdrag, uppdraget som beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn Ordning och säkerhet samt uppdraget som förvaltningsmyndighet.

Arbetet med att inkludera de som inte har möjlighet att göra betalningar på annat sätt än med kontanter och stärka den civila beredskapen är både angeläget och önskvärt, men behöver samtidigt balanseras mot de risker som hanteringen och användningen av kontanter innebär ur ett brottsbekämpande perspektiv, främst riskerna för penningtvätt.

Polismyndigheten noterar och välkomnar därför att utredningen (s. 17 och s. 114) beaktat riskerna för kriminell användning av kontanter och strävan att genom förslagen stävja förekomsten av otillbörlig kontanthantering. Polismyndigheten efterfrågar i vissa delar dock en fördjupad analys, inklusive avvägningen mellan de angivna intressena, och ser att det skulle kunna vidtas fler riskreducerande åtgärder för att ytterligare stärka förebyggandet av kriminell användning av kontanter som brottsverktyg.

Polismyndigheten delar utredningens bedömning (s. 73 f.) att lagstiftaren bör överväga starkare reglering för att begränsa de olika systemen för internationella transaktioner av kontanter i syfte att försvåra för penningtvätt av kriminella inkomster, samt att de åtgärder som hittills initierats sannolikt inte är tillräckliga. Som utredningen framhåller behöver även möjligheterna till samverkan och informationsdelning om riskbedömningar eller misstankar om otillbörlig verksamhet genomlysas för att säkerställa att sådan information kan delas effektivt mellan relevanta aktörer så att oseriösa aktörer som använder företag som brottsverktyg inte kan undgå brottsförebyggande åtgärder och tillsyn.

Offentlighetsrättsliga avgifter (s. 22 f., s. 107 f. och s. 130 f.)

I såväl denna utredning som Betalningsutredningens författningsförslag föreslås en skyldighet för ”betalningsmottagare som tillhandahåller *tjänster* av offentlighetsrättslig karaktär” respektive ”den som utövar myndighet eller tillhandahåller offentligt finansierade *tjänster*” att ta emot kontant betalning i viss omfattning. I bägge utredningarna framgår i rubriksättningar och löptext samtidigt att olika offentlighetsrättsliga *avgifter* ska kunna betalas kontant. Betalningsutredningen framhåller för sin del (SOU 2023:16 s. 687) att Sverige har ett stort antal myndigheter som bedriver verksamhet av vitt skilda slag i vilka det förekommer avgiftsuttag varför det inte är möjligt att i lag räkna upp samtliga verksamheter där det skulle kunna föreligga en skyldighet att ta emot kontant betalning av avgifter. Därutöver sägs att det alltså även i fortsättningen ytterst kommer att vara en fråga för rättstillämpningen att avgöra huruvida ett visst rättsförhållande mellan myndighet eller privat aktör som kan jämföras med en myndighet och enskild är av sådan art att det följer en skyldighet att ta emot kontanter som betalning, samt att det även kommer vara en fråga för rättstillämpningen att avgöra på vilken organisatorisk nivå inom en myndighet eller en privat aktör som skyldigheten gäller.

Polismyndigheten önskar därför förtydliganden av hur begreppet *tjänster* av offentlighetsrättslig karaktär förhåller sig till användningen av begreppet offentlighetsrättsliga avgifter. Polismyndigheten hanterar även annat än betalningar av avgifter, t.ex. hittelön enligt lagen (1938:121) om hittegods, som närmast utgör en form av betalningsförmedling.¹ Hittelön bör alltså inte anses utgöra en offentlighetsrättslig avgift, men skulle kunna vara att betrakta som en tjänst av

¹ Av Polismyndighetens handbok för hittegods (PM 2018:40), avsnitt 5.5, framgår bl.a. att kontanter, både upphittade kontanter och inlämnad hittelön, ska förvaras i säkerhetsskåp i separata kuvert eller förpackningar märkta med hittegodsnumret. Av handbokens redovisningsrutiner, avsnitt 13.1, framgår att upphittade kontanter och hittelön ska betalas ut kontant eller över bankkonto samt att kvittens ska lämnas.

offentlighetsrättslig karaktär. Det är därför av vikt för Polismyndigheten att få mer klarhet i om utredningens förslag är avsett att vara begränsat till avgifter i snävare mening eller omfatta alla offentlighetsrättsliga tjänster som innehåller betalningsmottagning.

Polismyndigheten upprepar här vad myndigheten redan sagt i förhållande till Betalningsutredningens förslag om att författningsreglera en skyldighet för myndigheter och vissa privata aktörer att ta emot kontant betalning, nämligen att den redan befintliga möjligheten att betala dessa avgifter med kontanter genom författningsregleringen kommer att bli vidare känd, vilket enligt Polismyndigheten medför att antalet avsättningsytor för kontanter med kriminellt ursprung och med kriminella syften kan förväntas öka. Som Polismyndigheten framförde då bör lagstiftaren därför samtidigt säkerställa att de offentlighetsrättsliga verksamheterna har en skyldighet att lämna information om t.ex. misstänkt penningtvätt till Polismyndigheten.

Sedan den 1 april 2025 gäller lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Därtill bereds för närvarande förslag om utökade möjligheter till informationsutbyte mellan myndigheter (SOU 2024:63) i Regeringskansliet. Förslagen i denna utredning innebär att sekretess enligt 21–40 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det behövs bl.a. för att utreda brott eller för att motverka brottslig verksamhet. Förutsatt att förslaget genomförs kommer det således att finnas goda möjligheter för såväl myndigheter som privaträttsliga entiteter som har hand om offentliga förvaltningsuppgifter med kommunalt eller regionalt rättsligt bestämmande inflytande² att lämna information om misstänkt penningtvätt till Polismyndigheten.

Det finns dock alltså helt privaträttsliga organ som har hand om myndighetsutövning mot enskilda och som därigenom kan tillhandahålla tjänster av offentlighetsrättslig karaktär mot kontant betalning. Det behöver därför analyseras närmare och säkerställas att även dessa organ har möjlighet att lämna information om t.ex. misstänkt penningtvätt till Polismyndigheten.

Acceptans av kontanter (s. 22 f. och s. 128 f.)

Ökad digitalisering i samhället innebär större möjligheter till kartläggning av myndigheters personal, verksamhet och förmågor. I det rådande säkerhetspolitiska läget har hotet från främmande makt och andra antagonister, som till viss del samverkar med kriminella aktörer, ökat. Polismyndigheten vill därför framhålla att en ökad skyldighet att ta emot kontanter kan ge myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret bättre förutsättningar att skydda sin personal och verksamhet från kartläggning av olika hotaktörer.

Polismyndigheten delar utredningens bedömning att en grundläggande lägstanivå för möjligheten att betala med kontanter för varor och tjänster behöver säkerställas för att motverka det digitala och finansiella utanförskapet och

² 2 kap. 3 § offentlighets- och sekretesslagen. Se även SOU 2024:63 s. 78.

stärka motståndskraften i det svenska betalsystemet. Polismyndigheten ser dock behov av vissa förtydliganden för att förhindra att otydligheter leder till att möjligheten till kontant betalning missbrukas.

Polismyndigheten konstaterar inledningsvis att det redan idag finns en reglering i 9 kap. 12 och 13 §§ lagen om betaltjänster (2010:751) och att utredningen inte redovisar vad som ska hända med innehållet i dessa om utredningens förslag till nytt innehåll i dessa bestämmelser genomförs. Detta bör förtydligas.

Polismyndigheten är positiv till att det i 9 kap. 12 § tredje stycket lagen om betaltjänster införs ett förtydligande om att betalningsmottagare inte är skyldiga att acceptera kontant betalning om det skulle strida mot lagen (2017:630) om penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är dock oklart hur bestämmelsen ska tillämpas i praktiken, varför förtydliganden kring detta krävs.

Polismyndigheten uppfattar vidare att förslaget i 9 kap. 12 § andra stycket lagen om betaltjänster innebär en *skyldighet* att acceptera kontant betalning upp till ett belopp om högst 0,1 prisbasbelopp och inte fler än 25 mynt, men att en betalningsmottagare kommer ha en *möjlighet* att ta emot kontant betalning upp till maxgränsen om 10 000 EUR eller motsvarande i nationell eller utländsk valuta i enlighet med huvudregeln i EU:s nya penningtvättsregelverk.³

Som framgår av det nya penningtvättsregelverket⁴ är ansvariga enheter som utför kontanttransaktioner under den nya maxgränsen dock fortfarande sårbara för risker för penningtvätt och finansiering av terrorism, eftersom de utgör en inkörsport till unionens finansiella system. Därför bör det krävas att åtgärder för kundkännedom tillämpas i syfte att minska riskerna för missbruk av kontanta medel. För att säkerställa att åtgärderna står i proportion till de risker som är förknippade med transaktioner till ett värde under 10 000 EUR bör sådana åtgärder begränsas till identifiering och kontroll av kunden och den verkliga huvudmannen vid utförandet av enstaka transaktioner i kontanta medel till ett värde av minst 3 000 EUR.

För att motverka penningtvätt och skapa bättre förutsättningar att utreda brott där kontanter används som brottsverktyg föreslår Polismyndigheten mot denna bakgrund att det bör utredas närmare om det är rättsligt och praktiskt möjligt att införa en skyldighet att upprätta ett digitalt kvitto där köpare och säljare registreras hos Skatteverket vid betalningar med kontanter överstigandes 0,1 prisbasbelopp.

Utredningen föreslår att det genom föreskrifter ska regleras att betalningsmottagare av bl.a. offentligrättsliga avgifter ska vara skyldiga att acceptera kontantbetalning upp till den övre föreslagna gränsen på fysiska och bemannade

³ Se artikel 80 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1624 av den 31 maj 2024 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Av artikel 90 i förordningen framgår att den ska tillämpas från och med den 10 juli 2027.

⁴ Se beaktandesats 61 i förordningen.

platser där betalning normalt kan genomföras med allmänt gångbara betalningsmedel mellan kl. 06.00 och 20.00 under dygnet om betalningsmottagaren omfattas av krav på att anlita extern revisor. Bestämmelsens innehåll i dessa delar är dels otydliga i sig och låter sig därtill tolkas och tillämpas mindre väl i förhållande till statliga myndigheter.

En generell otydlighet är därvid om de anvisade öppethållandetiderna ska gälla alla dagar i veckan, året om. Detta behöver förtydligas.

I övrigt vill Polismyndigheten framhålla att det, med de begränsningar som följer av författning, är upp till myndighetens ledning att besluta om myndighetens organisation.⁵

Samtidigt ska myndigheter vara tillgängliga för allmänheten i så stor utsträckning som möjligt för att säkerställa att allmänheten får den service som de har rätt till enligt offentlighetsprincipen och i övrigt tillhandahålla en service som lever upp till riksbankslagens krav. Regler om bestämda tider för öppethållande togs dock bort i samband med 2017 års förvaltningslag till förmån för ett generellt målsättningsstadgande⁶ och JO har uttalat att det är mycket svårt för en myndighet att avgöra vad som krävs i form av service för att leva upp till riksbankslagens krav.⁷

Bedömningen av vilken servicenivå en myndighet är skyldig att erbjuda är komplex, då myndigheter samtidigt är skyldiga att hushålla väl med statens medel.⁸ Regeringen har också gjort bedömningen att digitala tjänster, så långt det är möjligt och där det är relevant, ska vara förstahandsval vid den offentliga sektorns kontakter med medborgare, organisationer och företag.⁹ Servicenivån behöver därför sättas i relation till en myndighets uppdrag, storlek, organisation, resursutnyttjande av bl.a. lokaler, personal och it-system samt erbjudna digitala lösningar.

Polismyndigheten avstyrker att det införs en reglering som innebär att samtliga betalningsmottagare av offentligrättsliga avgifter ska vara skyldiga att hålla öppet vissa tider, eftersom de ovan beskrivna avvägningarna inte analyserats närmare av utredningen och förslaget i denna del innebär en odifferentierad reglering som kommer påverka berörda myndigheter på ett för hårt och onyanserat sätt.

Kontant betalning av skatt (s. 136)

Utredningen ser inget behov av en alternativ utformning av Betalningsutredningens förslag om att skatter som omfattas av 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen ska kunna betalas med kontanter upp till 0,25 prisbasbelopp och hänvisar

⁵ 34 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

⁶ Se 7 § förvaltningslagen (2017:900) samt prop. 2016/17:180 s. 69 och s. 292.

⁷ Se JO:s beslut den 14 mars 2025, dnr 2526-2024, och däri gjorda hänvisningar samt JO:s remissvar över Betalningsutredningens förslag.

⁸ 3 § myndighetsförordningen (2007:585).

⁹ Prop. 2016/17:180 s. 21.

därför direkt till det förslag på författning, den författningskommentar och de motiveringar som presenterades i Betalningsutredningens slutbetänkande.

För fullständighetens skull tillägger Polismyndigheten för egen del här att Betalningsutredningens förslag även innehåller begränsningen att kontant betalning av skatt får ske med högst 50 stycken mynt per transaktion. Dessutom föreslår Betalningsutredningen i det aktuella avsnittet (SOU 2023:16 s. 690 ff.) att motsvarande ändring, dvs. möjligheten att betala skatt kontant inom de föreslagna ramarna, även ska göras i de lagar som reglerar skatter som inte omfattas av skatteförfarandelagen.

Det är för det första oklart hur Kontantutredningens förslag ska förstås i denna del. I rutan med utredningens bedömning hänvisas enbart till Betalningsutredningens förslag att betala skatter enligt 62 kap. 2 § skatteförfarandelagen. I utredningens skäl för bedömningen skrivs istället mer svepande att ”Betalningsutredningens förslag om att kunna göra skatteinbetalningar med kontanter bör genomföras...” Ett förtydligande av hur Kontantutredningens förslag ska förstås i denna del behövs därför.

För det andra har Betalningsutredningens förslag remitterats. Bland annat Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket avstyrkte då utredningens förslag om en möjlighet att kunna genomföra skatteinbetalningar med kontanter eftersom det finns betydande risker med detta ur ett penningtvättsperspektiv. Som Polismyndigheten framhöll har man inte i tillräckligt hög grad beaktat kontanters centrala roll inom den kriminella ekonomin, samtidigt som förslagets utformning innebär att det skulle vara ett effektivt verktyg för att föra in brottsvinster i det finansiella systemet. Flera av myndigheterna pekade också på olika brister i eller avsaknad av analys avseende förslagets konsekvenser, bl.a. hur transaktionsbegreppet ska förstås och tillämpas samt hur beloppsgränsen i förslaget kan kringgåas genom flera, efter varandra upprepade betalningar (s.k. sambandsbetalningar). Därtill behöver förhållandet att det är möjligt att göra skatteinbetalningar på en annan persons skattekonto och få överskjutande belopp återbetalat till kontoinnehavaren också beaktas särskilt.

Polismyndigheten avstyrker därför Kontantutredningens förslag om att det bör införas en möjlighet att betala skatter och avgifter med fysiska betalningsmedel. Polismyndigheten efterlyser istället återigen en närmare konsekvensanalys av förslagets innebörd samt efterfrågade förtydliganden. Ett sådant arbete kan med fördel utgå från de synpunkter som redan lämnats på Betalningsutredningens förslag i denna del.

Riksbankens roll för ett fungerande penningssystem (s. 20 och s. 147)

Polismyndigheten är positiv till förslaget att Riksbanken ska bidra till att kontanter kan användas för betalningar i betryggande utsträckning i hela landet. Polismyndigheten ser dock gärna att uppdraget breddas ytterligare och att Riksbanken ges i uppgift att ta fram och upprätthålla en nationell lägesbild över kontantanvändningen och kontantspridningen i Sverige. I detta

sammanhang kan tilläggas att Polismyndigheten har framfört att behovet av statistik över kontanters flöde inom riket och över landets gränser är av stor vikt för att kunna skapa en mer komplett bild av svenska kontanters rörelser så att rätt åtgärder kan vidtas för att förhindra att sådana används som ett led i penningtvätt och finansiering av brott. Ett arbete med myndighetssamverkan kring detta har inletts och Riksbanken har, och bör fortsatt få, en central roll i arbetet med detta.

Kontanternas roll i beredskapssyfte (s. 16 f., s. 119 f. och s. 148 f.)

Polismyndigheten instämmer i utredningens bedömning av att för att kontanter ska fungera i kris och krig krävs en fungerande infrastruktur i fredstid. Som utredningen också pekar på ligger nyckeln till framgång ur ett beredskapsperspektiv sannolikt inte i att upprätthålla funktionen i ett enskilt betalningssystem utan att ha tillräcklig kapacitet och motståndskraft i flera parallella system samtidigt, på det sätt lärdomarna från kriget i Ukraina har visat. Det är således viktigt att anlägga ett holistiskt angreppssätt på frågan om betalningsmöjligheter i händelse av krig och kris. Förslagsvis utreds därför frågor om robustheten i samhällets betalningssystem som helhet samlat och i närtid, givet det rådande säkerhetspolitiska läget. Som utredningen pekar på bör frågor om offlinefunktionalitet för betalkort (s. 151) då ingå.

Kassaregisterbestämmelser under fredstida kris eller höjd beredskap (s. 135 f.)

I avvaktan på en sådan utredning som förordas i föregående avsnitt bör förslaget om att Skatteverket ska ges möjlighet att besluta om undantag från skyldigheter som gäller kassaregister i händelse av en fredstida krissituation eller höjd beredskap genomföras.

Detta yttrande har beslutats av juristen Elin Schmid efter föredragning av juristen Eric Åmell. Rättschefen Gunilla Hedwall har deltagit vid den slutliga handläggningen.

POLISMYNDIGHETEN

Elin Schmid

Eric Åmell

Dokumentet har fastställts digitalt och har inga underskrifter.

Kopia till

Justitiedepartementet (PO)
Arbetslagarorganisationerna
Rikspolischefens kansli