



Datum

2022-10-06

Diariernr (åberopas)

A376.251/2022

Saknr

000

Er referens

Fi2022/02140

Finansdepartementet

fi.remissvar@regeringskansliet.se

## Remiss av promemorian Förstärkt reglering av valutaväxlare och andra finansiella institut

### Sammanfattning

Polismyndigheten välkomnar i huvudsak promemorians förslag och ser att det kan ge vissa positiva effekter för att motverka penningtvätt. Polismyndigheten lämnar nedan synpunkter, bl.a. avseende förutsättningar för registrering, ändrade förhållanden som ska anmälas och lämplighetsprövningen. Polismyndighetens bedömer dock att förslagen inte är tillräckliga, och inte mer än marginellt kan förväntas minska risken att verksamheterna används för storskalig penningtvätt. Polismyndigheten ser ett behov av en bredare översyn av lagstiftningen för att förhindra att finansiella institut utnyttjas i kriminellt syfte och möjliggörande av annan grovare kriminalitet.

### Polismyndighetens synpunkter

#### 4.1 Förutsättningar för registrering

Eftersom den som ägnar sig åt yrkesmässig verksamhet inom valutaväxlingslagens tillämpningsområde enligt förslaget blir registreringspliktig kan argumenteras att Polismyndighetens möjlighet till kartläggning av dessa också blir större. Detta stämmer dock endast i de fall dessa aktörer också registrerar sig. Det är Polismyndighetens bedömning att ett utvidgat krav på registrering inte i någon märkbar omfattning kommer minska risken för att kriminella aktörer använder finansiella institut för sin kontanthantering. Oregistrerade aktörer som ägnar sig åt kriminell verksamhet kommer sannolikt inte att registrera sig, och inte heller upphöra med registreringspliktig verksamhet, trots föreläggande om att inkomma med en ansökan om registrering eller hot om sanktionsavgift. Det förekommer dessutom i dagsläget att verksamheter som är möjliggörare för misstänkt storskalig kriminell verksamhet redan är registrerade hos Finansinspektionen.

### **4.3 Ändrade förhållanden ska anmälas**

Polismyndigheten delar bedömningen att även tillkommande omständigheter som kan påverka bedömningen av en person som tidigare ansetts lämplig ska betraktas som ett förhållande som institutet har en skyldighet att underrätta Finansinspektionen om. För att det inte enbart ska vara fråga om en subjektiv bedömning hos institutet bör det dock förtydligas vad som utgör en omständighet som kan påverka bedömningen. Exempelvis bör det klargöras att institutet i samtliga fall ska underrätta Finansinspektionen om en lämplighetsprövad person har blivit dömd för ett brott eller varit föremål för en administrativ penningtvättssanktion i Sverige eller utomlands.

### **4.4 Krav på lämplighet**

Polismyndigheten ställer sig positiv till förslaget men vill samtidigt betona att nyttan av en lämplighetsprövning så som föreslås inte ska överskattas. De aktörer som är möjliggörare för annan grovre brottslighet har ofta inte dömts för något brott och förekommer sällan i de register som Finansinspektionen har att beakta. Givet denna utgångspunkt vill Polismyndigheten framföra följande.

Mot bakgrund av den kriminella miljön som vissa finansiella institut befinner sig i är det väsentligt att Finansinspektionen i en lämplighetsprövning har möjlighet att beakta uppgifter om *samtliga* allvarliga brott, inte enbart brott av ekonomisk art. Finansinspektionen bör exempelvis även kunna beakta narkotikabrott, människorov, våldsbrott och allmänfarliga brott. Eftersom Finansinspektionens möjligheter att inhämta utdrag ur belastningsregistret är begränsad till vissa typer av brott bör förordningen (1999:1134) om belastningsregister ses över. Av samma skäl bör säkerställas att Finansinspektionens möjlighet att inhämta uppgifter från misstankeregistret även avser samtliga allvarliga brott.

Polismyndigheten delar inte bedömningen att det mot bakgrund av en mer omfattande lämplighetsprövning inte är ekonomiskt försvarbart att behålla det nuvarande kravet på att prövningen ska göras minst en gång per år. Det kan inte förväntas att institut som kan kopplas till kriminell verksamhet anmäler in ändrade förhållanden till Finansinspektionen, inte heller omständigheter som kan innebära att en person inte längre kan anses lämplig (avsnitt 4.3). För att fånga upp dessa omständigheter, att en person förekommer i belastningsregistret, Bolagsverkets, Skatteverkets eller Kronofogdemyndighetens register m.m. är det nödvändigt att Finansinspektionen behåller den årliga kontrollen. Nyttan med en sådan prövning måste anses överväga att en prövning kan vara administrativt betungande för en tillsynsmyndighet. Det är även en rimlig åtgärd utifrån att den initiala prövningen endast är en del av ansökan om registrering, och inte en del av en mer genomgripande tillståndsprövning.

### **Övriga synpunkter - en bredare översyn av lagstiftningen efterfrågas**

Enligt den *Nationella riskbedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism 2020/2021* och Polismyndighetens rapport *Penningtvätt via växlingskontor 2021* har valutaväxling en central roll vid omsättning och tvätt av

pengar åt kriminella nätverk.<sup>1</sup> Det framhålls även i Polismyndighetens rapport *Lärdomar av Encrochat - sammanfattande rapport* - att tillgången till illegal valutaväxling är en avgörande faktor för den systematiska narkotikahandeln i dess nuvarande form och omfattning.<sup>2</sup>

Polismyndigheten konstaterar vidare att behovet av valutaväxling minskar i befolkningen som helhet. I områden med flertalet finansiella institut på liten yta saknas ofta ett legitimt behov av verksamheterna, samtidigt som instituten inte sällan kan knytas till kriminella.

För att adressera denna problembild vill Polismyndigheten i detta sammanhang framföra att myndigheten ser behov av att regeringen även överväger följande lagstiftningsåtgärder.

#### Skärpning av lagen (2010:751) om betaltjänster

Lagen bör skärpas på motsvarande sätt som lagstiftningen för valutaväxling och andra finansiella institut. Som framgår i promemorian och även i rapporten *Penningtvätt via växlingskontor 2021* är flera av de finansiella instituten som bedriver valutaväxling även registrerade att bedriva annan verksamhet, till exempel som registrerade betaltjänstleverantörer eller ombud för utländska betalningsinstitut. Registrerade betaltjänstleverantörer har i regel större möjligheter att omsätta omfattande volymer än finansiella institut, och kan genom detta konstruera en legitim fasad bakom vilken en ännu mer omfattande brottslighet kan bedrivas.

#### Översyn av grunderna i lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet och lagen (2010:751) om betaltjänster

En översyn av grunderna i dessa lagar bör göras. Syftet är för att utreda förutsättningarna att ersätta registreringsförfaranden med en mer omfattande tillståndsprövning för finansiella institut och registrerade betaltjänstleverantörer. I samband med denna översyn bör övervägas om dessa verksamheter fortsättningsvis ska kunna bedrivas av en fysisk person, särskilt då dessa är sårbara för hot och påtryckningar.

#### Tydliggöranden mellan regelöverträdelser av den administrativa och den straffrättsliga penningtvättslagstiftningen

Det bör utredas om det finns möjliga synergier eller förhållanden som kan tydliggöras mellan regelöverträdelser av den administrativa och den straffrättsliga penningtvättslagstiftningen. För ett finansiellt institut som är möjliggörare för penningtvätt och annan ekonomisk brottslighet, så är en administrativ sanktionsavgift i sig inte tillräckligt avskräckande. En sådan aktör är också mindre påverkad av ryktesriskjämfört med ett exempelvis ett kreditinstitut. Det är snarare risken för att bli dömd för penningtvättbrott eller näringspenningtvätt som kan verka avskräckande. En frågeställning som bör utredas är om vissa

<sup>1</sup> Nationella riskbedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism 2020/2021, A052.311/2021 och Penningtvätt via växlingskontor 2021, A653.966/2021.

<sup>2</sup> A193.902/2021.

regelöverträdelser av den administrativ penningtvättslagen i sig skulle kunna innebära ett klandervärt risktagande, eller uppsåt, och därmed kunna prövas (även/istället) straffrättsligt.

#### Höjning av straffsatsen för grovt penningtvättsbrott och näringspenningtvätt

Straffsatsen för grovt penningtvättsbrott och näringspenningtvätt bör höjas för att möjliggöra inhämtning av trafik- och lokaliseringssuppgifter från tele- och internetoperatörer i underrättelseverksamhet, enligt lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Det saknas idag möjlighet att använda hemliga tvångsmedel vid misstanke om penningtvätt och näringspenningtvätt, även vid misstanke om grov brottslighet. För att Polismyndigheten ska kunna stärka en misstanke om finansiella instituts kontakter med kriminella nätverk behöver Polismyndigheten få möjlighet att använda dessa verktyg.

#### Åtgärder mot utförsel av kontanta medel

Som framgår av rapporten *Penningtvätt via växlingskontor 2021* fordrar den omfattande illegala penninghanteringen en systematisk utförsel av kontanter. Okontrollerad utförsel av kontanter är en inneboende problematik i valutaväxlingsverksamheter. Penningkurirer som sköter utförseln har ofta kopplingar till växlingskontor i Sverige, och dessa institut är centrala i att möjliggöra utförsel av kontanter. För att motverka detta tillvägagångssätt anser Polismyndigheten att det bör utredas, om Tullverkets befogenheter bör utökas till att även kunna hålla kvar och utreda kontanters ursprung vid in- och utförsel inom EU. En genomlysning av Danmarks tillämpning av gällande EU-lagstiftning om tullkontroller av kontanta medel<sup>3</sup>, kan möjligtvis leda till ett nytt angreppssätt i en svensk kontext.

#### **Övriga synpunkter- dokumentation om kontanthantering**

Polismyndigheten vill framhålla vikten av att det säkerställs att Finansinspektionen har möjlighet att inom ramen för en ansökan om registrering och den årliga penningtvättsrapporteringen begära in en verksamhetsplan, inklusive information om ett instituts kontanthantering. Detta för att kunna möjliggöra en prövning huruvida det föreligger ett legitimt behov av verksamheten och försvåra att institutet används för kriminella syften. Sådan dokumentation bör omfatta åtminstone följande:

- Redogörelse för den planerade verksamheten (verksamhetsplan), inklusive bland annat antalet anställda och beräknad omsättning för den registreringspliktiga verksamheten,

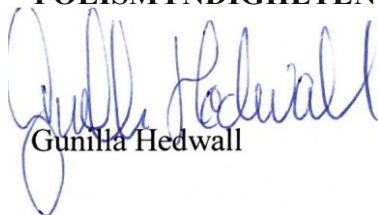
---

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1672 av den 23 oktober 2018 om kontroll av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen och om upphävande av förordning (EG) nr 1889/2005.

- Information om hur behovet av kontanter i verksamheten ska tillgodoses, inklusive information om vald leverantör av kontanter, transportör av kontanter och beräknad volym,
- Redogörelse för hur riskerna förknippade med kontanterna hanteras, till exempel genom att förevisa rutiner som syftar till att säkerställa lämplighet och säkerhet vid val av transportör och leverantör av kontanter, och
- Redogörelse för vilka volymer som lämnar landet (även inom EU), hur och genom vilken transportör.

Detta yttrande har beslutats av chefen för rättsavdelningen Gunilla Hedwall. Vid den slutliga handläggningen har deltagit tf. gruppchefen Mia Gombor och juristen Helena Aggevall, föredragande. Rikspolischefen Anders Thornberg har informerats om remissen.

**POLISMYNDIGHETEN**



Gunilla Hedwall



Helena Aggevall

**Kopia till**

Justitiedepartementet (PO)  
Arbetstagarorganisationerna  
Rikspolischefens kansli