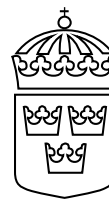


# Regeringens skrivelse

## 2024/25:52



### Riksrevisionens rapport om statens tillsyn för att motverka penningtvätt

---

Skr.  
2024/25:52

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 14 november 2024

*Ulf Kristersson*

*Elisabeth Svantesson*  
(Finansdepartementet)

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har i rapporten Statens tillsyn för att motverka penningtvätt – bristande omfattning och effektivitet (RiR 2024:8) redovisat sin granskning av statens tillsyn över verksamheter som kan utnyttjas för penningtvätt. Rapporten berör regeringen, Regeringskansliet, Bolagsverket, Finansinspektionen samt länsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Västra Götalands län. Granskningen har genomförts med stöd av dokumentstudier (huvudsakligen från 2018 och framåt), intervjuer och kvantitativa sammanställningar.

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och instämmer i flera av myndighetens iakttagelser och rekommendationer. Arbetet med att bekämpa penningtvätt berör ett stort antal myndigheter och regeringen instämmer i bedömningen att det finns ett behov av att skapa ett mer sammanhållet system för detta arbete. Det har mot den bakgrunden tillsatts en interdepartemental arbetsgrupp (IDA-grupp) i syfte att förbättra samordningen och fördjupa samarbetet inom Regeringskansliet avseende bekämpning av penningtvätt. Regeringen delar bilden att ytterligare underlag för uppföljning av tillsynen stärker förutsättningarna att bedöma om myndigheternas befogenheter och resurstilldelning är väl avvägda och en förordning med bestämmelser om detta har remitterats. Regeringen har slutligen vidtagit flera åtgärder för att förbättra Bolagsverkets möjligheter att upprätthålla kvaliteten på registret över verkliga huvudmän. I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

## Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning .....	3
2	Riksrevisionens rapport .....	4
2.1	Riksrevisionens iakttagelser .....	4
2.2	Riksrevisionens rekommendationer .....	6
3	Myndigheternas bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer.....	7
3.1	Länsstyrelserna.....	7
3.2	Finansinspektionen.....	7
3.3	Bolagsverket.....	8
4	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer .....	8
5	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer .....	9
Bilaga 1	Statens tillsyn för att motverka penningtvätt – bristande omfattning och effektivitet (RiR 2024:8).....	13
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 november 2024.....		104

# 1 Ärendet och dess beredning

Skr. 2024/25:52

Riksrevisionen överlämnade den 21 maj 2024 rapporten Statens tillsyn för att motverka penningtvätt – bristande omfattning och effektivitet (RiR 2024:8) till regeringen, se *bilagan*. I den granskas om statens tillsyn över verksamheter som kan utnyttjas för penningtvätt är effektiv.

Ärendet har beretts inom Regeringskansliet. Bolagsverket, Finansinspektionen samt länsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Västra Götalands län har fått tillfälle att lämna synpunkter på rapporten. I skrivelsen behandlar regeringen de iakttagelser och rekommendationer som Riksrevisionen redovisar i rapporten.

## 2 Riksrevisionens rapport

Riksrevisionen har granskat om statens tillsyn över verksamheter som kan utnyttjas för penningtvätt är effektiv. Frågeställningarna är följande.

- Säkerställer regeringen att tillsynen kan bedrivas på ett effektivt sätt?
- Är Finansinspektionens tillsyn effektivt utformad?
- Är länsstyrelsernas tillsyn effektivt utformad?
- Har Bolagsverket adekvata befogenheter, rutiner och verktyg för att säkerställa en god kvalitet i de register som ska försvåra penningtvätt?

Granskningen har genomförts med stöd av dokumentstudier (huvudsakligen från 2018 och framåt), intervjuer och kvantitativa sammanställningar.

### 2.1 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen gör följande iakttagelser.

Riksrevisionen bedömer att penningtvättstillsynen inte är tillräckligt effektiv eller omfattande för att säkerställa att verksamhetsutövarnas åtgärder för att förhindra penningtvätt utgör ett tillräckligt hinder för kriminella att tvätta sina brottsvinster. Riksrevisionen menar att kombinationen av låga tillsynsvolymer och ett riskbaserat förhållningssätt leder till att vissa verksamhetsutövare löper liten risk att bli föremål för tillsyn. Riksrevisionen pekar också på att det finns stora skillnader i hur Finansinspektionen och länsstyrelserna arbetar med tillsyn. Detta riskerar enligt Riksrevisionen bidra till att verksamhetsutövare inom olika sektorer behandlas olika på ett omotiverat sätt, vilket skulle kunna leda till mindre acceptans för regelverket.

Riksrevisionen bedömer att regeringens styrning av myndigheternas penningtvättstillsyn är svag. De pekar på att det saknas mål för vad myndigheterna ska prestera på området, att återrapporteringskraven har varit otillräckliga och att det saknas en systematisk och samlad uppföljning av penningtvättstillsynen. Riksrevisionen menar att avsaknaden av uppföljning ger regeringen ett otillräckligt underlag för att avgöra om resurs- och ansvarsfördelningen inom systemet är väl avvägd och om myndigheterna har tillräckliga befogenheter.

Riksrevisionen noterar vidare att ansvaret för penningtväftsfrågor och tillsynsmyndigheterna är spritt inom Regeringskansliet, och anser att Regeringskansliets sätt att organisera arbetet med penningtväftsfrågor kan förbättras.

### **Länsstyrelsernas penningtvättstillsyn behöver en starkare strategisk grund**

Riksrevisionen anser att länsstyrelserna behöver tillämpa ett mer strategiskt arbetssätt för att säkerställa att penningtvättstillsynen fungerar effektivt i praktiken. Enligt granskningen är länsstyrelsernas tillsyn avgränsad till granskningar av verksamhetsutövaras allmänna risk-

bedömning, med få platsbesök, och Riksrevisionen eftersöker en analys av huruvida det är ett effektivt arbetssätt. Vidare visar granskningen att det är oklart vilken effekt som länsstyrelsernas utfärdade sanktionsavgifter har på tillsynsobjekten som grupp. Avvägningen mellan att basera tillsynsärenden på tips respektive egna riskbaserade urval behöver också analyseras djupare. Riksrevisionen menar att styrning och uppföljning av penningtvättstillsynen inom länsstyrelserna är svag. Det riskerar få till följd att verksamheten blir nedprioriterad och att personalsituationen får styra verksamhetens målsättningar. Riksrevisionen ser positivt på det arbete som görs för att samordna tillsynen mellan länsstyrelserna.

### **Finansinspektionens tillsyn när få verksamhetsutövare**

Riksrevisionen framhåller att Finansinspektionen gör få undersökningar och att tillsynen främst har riktats mot banker. Många mindre aktörer, såsom betaltjänstleverantörer och valutaväxlare, har valt att lägga ner sin verksamhet när tillsynsärenden inletts mot dem. Riksrevisionen menar att det finns en risk att dessa aktörer återkommer i annan form och att det då givet det relativt låga antalet tillsynsärenden kan dröja en längre tid innan de blir föremål för granskning igen. Riksrevisionen konstaterar att Finansinspektionens interna beredningsprocess leder till väl genomarbetade underlag och beslut, men att beredningens omfattning bidrar till långa handläggningstider och inte är anpassad för det stora antalet mindre verksamhetsutövare inom vissa sektorer.

### **Kvalitetsbrister i registret över verkliga huvudmän och registret mot penningtvätt**

Bolagsverket bedriver inte tillsyn, men genom sitt ansvar för registret över verkliga huvudmän och registret mot penningtvätt har Bolagsverket en viktig roll i arbetet med att motverka penningtvätt. Registren fyller en viktig funktion för verksamhetsutövarnas möjligheter att uppfylla penningtvättsregelverkets krav på kundkänedom. Riksrevisionen bedömer att Bolagsverket saknar tillräckliga befogenheter och verktyg för att på längre sikt upprätthålla kvaliteten i registret över verkliga huvudmän. Riksrevisionen konstaterar att Bolagsverkets hantering av misstankeanmälningar om inkorrekta uppgifter i registret är tidskrävande och komplex. Avseende registret mot penningtvätt visar granskningen att det finns kvalitetsbrister som medför att länsstyrelserna inleder tillsynsärenden baserat på felaktig information. Riksrevisionen konstaterar att utveckling av registret inte varit prioriterat inom myndigheten.

## 2.2 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

### **Regeringen och Regeringskansliet**

- Vidta åtgärder för att skapa ett mer sammanhållet system för penningtvättstillsynen och tydliggör vilka förväntningar som finns på tillsynsmyndigheterna.
- Öka kunskapen om i vilken utsträckning penningtvättstillsynen bidrar till att begränsa möjligheterna att tvätta pengar, till exempel genom att kräva en mer utvecklad återrapportering från Finansinspektionen och länsstyrelserna om arbetet med penningtvättstillsyn och dess resultat.
- Vidta åtgärder för att förbättra Bolagsverkets möjligheter att upprätthålla kvaliteten på registret över verkliga huvudmän.
- Överväg om det behövs ytterligare lagändringar för att försvåra för verksamhetsutövare att undkomma tillsyn genom att verka utanför systemet eller genom att lägga ner sin verksamhet och starta upp den på nytt.

### **Länsstyrelserna**

- Utveckla en strategi som anger hur penningtvättstillsynen bör utformas för att på effektivast möjliga sätt bidra till en god regel efterlevnad hos olika typer av verksamhetsutövare.
- Utveckla uppföljningen av arbetet med penningtvättstillsyn och vilka resultat den åstadkommer, i syfte att kunna ge myndighetsledningen bättre information om utvecklings- och prioriteringsbehov.

### **Finansinspektionen**

- Analysera möjligheten att öka antalet undersökningar, till exempel genom att se över hur beredningsprocessen kan anpassas bättre efter verksamhetsutövarnas storlek.
- Vidta ytterligare insatser för att hitta verksamhetsutövare som verkar utan tillstånd eller registrering.

### **Bolagsverket**

- Genomför insatser i samråd med länsstyrelserna för att skapa en bättre bild av kvalitetsnivån i registret mot penningtvätt.
- Säkerställ att det bedrivs ett systematiskt utvecklingsarbete för registret mot penningtvätt och vidta åtgärder för att identifiera och ta bort verksamhetsutövare som inte bör ingå i registret.

## 3 Myndigheternas bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

### 3.1 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna framför bl.a. följande.

Länsstyrelserna instämmer i iakttagelsen att länsstyrelsernas penningtvättstillsyn kan stärkas genom ett mer strategiskt arbetssätt. Länsstyrelserna delar bilden att det är angeläget för myndigheterna att ta fram en tillsynsstrategi, men menar att en sådan prioritering skulle innebära en negativ påverkan på tillsynsarbetet under den period som arbetet med strategin pågår. Länsstyrelserna instämmer i Riksrevisionens iakttagelser att antalet tillsynsärenden i förhållande till antalet verksamhetsutövare redan i dag är mycket lågt. Detta menar länsstyrelserna är en konsekvens av myndighetens resurstilldelning samt andra uppdrag från regeringen.

Länsstyrelserna instämmer i iakttagelsen att det är en viktig del i det förebyggande arbetet att höja kunskapsnivån hos verksamhetsutövare, men anser att det inte är tillräckligt tydligt om detta ingår i länsstyrelsernas uppdrag. Länsstyrelserna önskar mer styrning av hur de ska prioritera mellan exempelvis förebyggande informationsinsatser och aktiv tillsyn. Länsstyrelserna instämmer i bedömningen att det i dag är alltför lätt att undkomma tillsyn genom att verka utanför systemet eller genom att lägga ner sin verksamhet och starta upp den på nytt. Länsstyrelserna föreslår att mer arbete görs för att utveckla Bolagsverkets register för penningtvätt och de kontroller som görs vid registrering samt vid ändringar.

### 3.2 Finansinspektionen

Finansinspektionen framför bl.a. följande.

Finansinspektionen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse att det finns utrymme att ytterligare förbättra och effektivisera de interna processer som styr Finansinspektionens undersökningsverksamhet. Finansinspektionen pekar dock på att Riksrevisionen inte i tillräcklig utsträckning beaktat de övriga uppgifter och det ansvar som är organiserat inom penningtvättstillsynen och som påverkar utrymmet för att utan ytterligare resurstillskott öka mängden undersökningar. Finansinspektionen syftar särskilt på myndighetens uppdrag kopplat till efterlevnaden av internationella sanktioner och det omfattade regelutvecklingsarbete som följer av Sveriges medlemskap i EU. Riksrevisionen har enligt Finansinspektionens mening inte heller i tillräcklig utsträckning beaktat skillnaderna i de olika myndigheternas tillsynspopulationer och förutsättningar i övrigt, bl.a. vad gäller verksamhetsutövarnas storlek och komplexitet. Finansinspektionen menar att den mer djupgående tillsynsmetoden som myndigheten tillämpar har utvecklats över tid utifrån erfarenheter från tillsyn och är anpassad efter förutsättningarna i den finansiella sektorn. Finansinspektionen instämmer i att ytterligare åtgärder bör vidtas för att motverka förekomsten

av att verksamhetsutövare verkar utan tillstånd eller registrering. De framhåller att fenomenet och dess skadeverkningar är mer omfattande och komplexa än vad som ryms inom myndighetens nuvarande uppdrag och organisation. Finansinspektionen påpekar att det pågår ett lagstiftningsarbete med inriktning mot att kriminalisera förekomsten av sådan verksamhet, och att de avser anpassa utvecklingen av verksamheten efter de förutsättningar som en eventuell ändrad lagstiftning innebär.

### 3.3 Bolagsverket

Bolagsverket framför bl.a. följande.

Bolagsverket bedömer Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer som relevanta. Bolagsverket instämmer i behovet av insatser för att förbättra samverkan med länsstyrelserna och av att se över myndighetens arbetsätt för att säkerställa kvaliteten i registren över verkliga huvudmän och mot penningtvätt. Bolagsverket menar att den ändring av myndighetens instruktion som trädde i kraft den 1 april kommer att möjliggöra bättre kontroll av registren, men ytterligare utvecklingsarbete kan behövas, i synnerhet avseende möjligheten att identifiera och ta bort verksamhetsutövare som inte ska ingå i registret. Bolagsverket pekar också på deltagandet i samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism som ett forum för myndigheten att bidra till informationsinsatser till verksamhetsutövare.

## 4 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Verksamhetsutövarna ska förebygga, förhindra och upptäcka penningtvätt. Genom tillsyn kontrolleras att en verksamhetsutövare har ordnat sin verksamhet på ett sådant sätt att verksamhetsutövaren kan uppfylla sina skyldigheter enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). Att tillsynen är ändamålsenlig är ett av flera centrala verktyg för att komma åt den kriminella ekonomin. Regeringen välkomnar därför Riksrevisionens granskning och instämmer i flera av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer.

### Tillsynsmyndigheternas uppdrag

Riksrevisionen noterar att regeringen inte har tagit fram en samlad strategi eller mål för tillsynen. Regeringen instämmer i den iakttagelsen och konstaterar samtidigt att inriktningen för tillsynen kommer till uttryck i penningtvättslagen och att tillsynsmyndigheterna i enlighet med den svenska förvaltningsmodellen ansvarar för att utforma tillsynen och



fortlöpande utveckla verksamheten. Regeringen konstaterar vidare att samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism vid Polismyndigheten har en roll som forum för erfarenhetsutbyte och kunskapsöverföring bl.a. mellan tillsynsmyndigheterna.

## **Uppföljning av myndigheternas arbete**

Riksrevisionen noterar vidare att regeringen ställer otillräckliga återrapporteringskrav på myndigheterna. Regeringen delar bilden att ytterligare underlag stärker förutsättningarna för regeringen att bedöma om myndigheternas befogenheter och resurstilldelning är väl avvägda.

## **Regeringskansliets arbete**

Regeringen instämmer i Riksrevisionens iakttagelse att ansvaret för penningtvätsfrågor och de myndigheter som utövar tillsyn över penningtvättslagen är fördelat på olika departement och avdelningar (inom Finansdepartementet). Detta följer av att ansvaret för tillsyn över olika verksamhetsutövare är fördelat på flera olika myndigheter, en ordning som i stort bedömdes som ändamålsenlig i betänkandet Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (SOU 2021:42). Bland fördelarna med den befintliga ordningen nämns dels att den ger bättre förutsättningar att utnyttja de branschspecifika tillsynsorganens kunskaper om relevanta branscher, dels att penningtvättstillsynen hos flera av tillsynsmyndigheterna är integrerad med övrig tillsynsverksamhet.

Att ansvaret för penningtvätsfrågor är utspritt inom Regeringskansliet följer även av att det finns straffrättslig reglering på området. De myndigheter som har uppgifter kopplade till det straffrättsliga regelverket på området är Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten. Därtill arbetar, förutom Bolagsverket, även Skatteverket och Tullverket med att motverka och bekämpa penningtvätt. Att flera myndigheter med uppgifter som är väldigt olika till sin natur är centrala i arbetet med penningtvätt bidrar till arbetets komplexitet. Regeringen instämmer i behovet av att skapa ett mer sammanhållet system för detta arbete utifrån de förutsättningar som den befintliga ordningen med delat ansvar medger.

## **5 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer**

Att bekämpa brottslig verksamhet är en av regeringens främsta prioriteringar. Det gäller också brottslighet där det finansiella systemet utnyttjas eller missbrukas för kriminell verksamhet. Åtgärder mot penningtvätt är centralt för att strypa den kriminella ekonomin.

Arbetet med bekämpning av penningtvätt berör ett stort antal myndigheter och regeringen instämmer i behovet av att skapa ett mer sammanhållet system för arbetet. Mot den bakgrunden har en interdepartemental arbetsgrupp (IDA-grupp) tillsatts. Syftet är att förbättra samordningen och fördjupa samarbetet inom Regeringskansliet kring frågor – nationella och internationella – som gäller arbetet med bekämpning av penningtvätt. Det är exempelvis angeläget med en dialog om förutsättningarna för de olika myndigheternas uppdrag, exempelvis rörande tillsyn eller brottsbekämpning, och skärningspunkterna mellan olika ansvarsområden. IDA-gruppen består av företrädare för olika enheter inom Regeringskansliet med ansvar för sakområden som har koppling till bekämpning av penningtvätt. Det innefattar t.ex. företrädare för enheter med ansvar för tillsynsmyndigheter och enheter med ansvar för brottsbekämpande myndigheter.

För att skapa bättre förutsättningar att följa upp myndigheternas tillsyn har ett förslag om en ny förordning om samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism vid Polismyndigheten remitterats. Den nya förordningen innebär bl.a. att tillsynsmyndigheterna en gång om året till Regeringskansliet ska redovisa hur den riskbaserade tillsynen bedrivs, inbegripet antalet platsundersökningar som har gjorts. Samordningsfunktionen ska även årligen från tillsynsmyndigheterna begära in och sammanställa uppföljningar om och utvärderingar av i vilken utsträckning de nationella riskbedömningarna har fått genomslag vid planering, prioritering och genomförande av myndigheternas arbete på området.

Tillsynen behöver löpande utvecklas för att säkerställa att verksamhetsutövarna uppfyller sina skyldigheter enligt penningtvättslagen. Regeringen har därför gett Finansinspektionen i uppdrag att redovisa hur myndighetens penningtvättstillsyn kan utvecklas. Finansinspektionen ska inom ramen för uppdraget bl.a. redogöra för förhållandet mellan skrivbordsundersökningar och platsundersökningar respektive tematiska undersökningar och heltäckande undersökningar för olika kategorier av finansiella företag. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2024 (Fi2024/01097).

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att överväga behovet av ytterligare lagändringar för att försvåra för verksamhetsutövare att undkomma tillsyn genom att verka utanför systemet eller genom att lägga ner sin verksamhet och starta upp den på nytt. Regeringen delar bilden att det för att upprätthålla allmänhetens förtroende för finansmarknadens funktionssätt är viktigt att de som bedriver finansiell verksamhet är lämpliga för uppgiften och att staten kan ingripa mot den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering. Flera åtgärder har vidtagits på området. Sedan januari 2024 ställs skärpta krav på valutaväxlare, t.ex. ett allmänt krav på lämplighet (prop. 2022/23:124). Finansinspektionen kan dessutom ingripa mot den som bedriver valutaväxling utan registrering genom beslut om sanktionsavgift. I lagrådsremissen Åtgärder mot missbruk av alternativa betalningssystem (Fi2024/01955) föreslås att s.k. hawalaverksamhet – framför allt penningöverföringar – ska omfattas av tillståndsplikt i stället för registreringsplikt och att Finansinspektionen ska kunna ingripa mot penningöverförare som bedriver verksamhet utan tillstånd genom beslut om sanktionsavgifter.

Under våren 2024 remitterades två promemorior med förslag att Finansinspektionen ska få tillgång till uppgifter om fler brott i belastningsregistret vid lämplighetsprövning av ägare och ledning, att lämplighetsprövningar av svenska betaltjänstombud till utländska betaltjänstleverantörer ska kunna göras och att företag som tillhandahåller clearing och avveckling av betalningar mellan banker (clearingbolag) ska övervaka transaktioner mellan banker och rapportera misstänkt penningtvätt till polisen och bankerna (Fi2024/01526 och Fi2024/01527). Slutligen har en sakkunnig fått i uppdrag att ta fram ett förslag till straffansvar för den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering (Fi2024/00373). Uppdraget redovisades i oktober 2024 och förslaget har remitterats.

Regeringen har vidtagit flera åtgärder i syfte att förbättra Bolagsverkets möjligheter att upprätthålla kvaliteten i registret för verkliga huvudmän samt registret mot penningtvätt. Fram till april 2024 hade inte myndigheten i uppgift att säkerställa korrekta uppgifter i registren. Från april 2024 gäller en ändring i förordningen (2007:1110) instruktionen för Bolagsverket som förtydligar myndighetens roll när det gäller att kontrollera att uppgifterna i myndighetens register är korrekta och motverka att felaktiga uppgifter registreras (SFS 2024:136). Ändringarna var en del av regeringens arbete med att bekämpa den brottslighet som begås inom ramen för företagsverksamhet.

Regeringen instämmer i bedömningen att Bolagsverket behöver ytterligare verktyg och resurser för att kunna prioritera arbetet med utredningar och hantering av anmälningar. Därför har regeringen också genomfört och föreslagit ytterligare åtgärder för att stärka myndighetens brottsförebyggande arbete. I Bolagsverkets regleringsbrev för 2024 har myndigheten fått i uppdrag att redogöra för hur arbete med att förebygga brott har stärkts, föreslå åtgärder som myndigheten kan vidta för att förbygga brott och motverka att felaktiga uppgifter registreras samt redovisa vad som krävs för att möjliggöra en förstärkning av myndighetens brottsförebyggande verksamhet. Uppdraget redovisades i oktober 2024. I september överlämnade regeringen propositionen Bolag och brott (prop. 2024/25:8) till riksdagen. Propositionen innehåller förslag på åtgärder för att förebygga och bekämpa brott som begås i och genom företag. I propositionen föreslås bl.a. att Bolagsverket ska få möjlighet att kräva personlig inställelse av den som anmäler en företrädare till Bolagsverkets register, liksom av den som anmälan avser samt vid kontroll av misstänkt oriktiga uppgifter i registren. Bolagsverket föreslås även få bättre förutsättningar för att stryka oriktiga uppgifter från registren. Vidare har regeringen i budgetpropositionen för 2025 föreslagit att Bolagsverket tillförs 9 miljoner kronor för utveckling av registret för verkliga huvudmän.

Regeringen för också en i utökad utsträckning löpande dialog med Bolagsverket för att säkerställa att det brottsförebyggande arbetet, inklusive arbetet mot penningtvätt, prioriteras. Dialogen är också viktig för att tillse att Bolagsverkets iakttagelser om utveckling och trender når regeringen direkt.

Med detta anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.





RiR 2024:8

# Statens tillsyn för att motverka penningtvätt

– bristande omfattning och effektivitet

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen  
RiR 2024:8  
ISBN 978-91-7086-686-9  
ISSN 1652-6597  
Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2024



Beslutad: 2024-05-07  
Diarienummer: 2023/0354  
RiR 2024:8

---

Till: Riksdagen

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:*

## Statens tillsyn för att motverka penningtvätt

– bristande omfattning och effektivitet

Riksrevisionen har granskat om statens tillsyn över verksamheter som kan utnyttjas för penningtvätt är effektiv. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Bolagsverket, Finansinspektionen, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Riksrevisionsdirektören Claudia Gardberg Morner har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Henrik Allansson har varit föredragande. Revisorn Petter Frizén, revisorn Dan Sölverud och enhetschefen Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Claudia Gardberg Morner

Henrik Allansson

### För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet

Bolagsverket, Finansinspektionen, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län

Skr. 2024/25:52  
Bilaga



## Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	<b>4</b>
<b>1 Inledning</b>	<b>7</b>
1.1 Motiv till granskning	7
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	8
1.3 Bedömningsgrunder	8
1.4 Metod och genomförande	12
<b>2 Sveriges system för att motverka penningtvätt</b>	<b>15</b>
2.1 Sveriges förebyggande arbete mot penningtvätt	15
2.2 Bolagsverkets register över verkliga huvudmän	18
<b>3 Regeringens styrning</b>	<b>24</b>
3.1 Regeringskansliets arbete med penningtvätt tillsynsfrågor	24
3.2 Tillsynsmyndigheternas uppdrag	25
3.3 Uppföljning av myndigheternas arbete	27
<b>4 Tillsynsmyndigheternas styrning och uppföljning</b>	<b>29</b>
4.1 Penningtvättstillsynens organisering	29
4.2 Styrning och uppföljning	31
4.3 Stöd och arbetsrutiner	34
4.4 Interna processer för avstämningar och beslut	35
<b>5 Tillsynens inriktning och omfattning</b>	<b>38</b>
5.1 Registrering av verksamhetsutövare	38
5.2 Registerkvalitet	41
5.3 Riskanalys och urval	45
5.4 Volym av tillsynsärenden	48
<b>6 Tillsynsmyndigheternas arbete med tillsynsärenden</b>	<b>60</b>
6.1 Informationsinhämtning vid tillsynsärenden	60
6.2 Möjligheten att ingripa vid brister	62
6.3 Överklaganden och uppföljning	70
6.4 Information som metod för ökad regelefterlevnad	73
<b>7 Slutsatser och rekommendationer</b>	<b>77</b>
7.1 Slutsatser	77
7.2 Rekommendationer	84
<b>Referenslista</b>	<b>86</b>

## Sammanfattning

Penningtvätt gör det möjligt för kriminella att använda sina brottvinster i den reguljära ekonomin och utgör därigenom ett hot mot det finansiella systemet och mot samhället i stort. Bekämpningen av penningtvätt bygger både på ett förebyggande och ett straffrättsligt regelverk. Det förebyggande regelverket ställer krav på att företag och andra aktörer (verksamhetsutövare) vidtar åtgärder för att förhindra att deras verksamhet utnyttjas för penningtvätt. För att säkerställa att åtgärderna uppfyller de krav som regelverket ställer har ett antal myndigheter ålagts att bedriva penningtvättstillsyn. Riksrevisionen bedömer dock att penningtvättstillsynen varken är tillräckligt effektiv eller omfattande för att säkerställa att verksamhetsutövarnas åtgärder utgör ett påtagligt hinder för kriminellas möjligheter att tvätta pengar.

Granskningen visar att regeringens styrning av systemet för penningtvättstillsyn är svag och att det saknas uppföljning av i vilken utsträckning tillsynen på ett effektivt sätt bidrar till att begränsa de kriminellas möjligheter att tvätta pengar. Regeringen har således ett otillräckligt underlag för att avgöra huruvida resurs- och ansvarsfördelningen inom systemet är väl avvägd och om myndigheternas befogenheter är tillräckliga. Granskningen visar också att det finns effektivitetsbrister i arbetet med penningtvättstillsyn och att det finns en risk att verksamhetsutövare inom olika sektorer behandlas olika på ett omotiverat sätt, beroende på huruvida de sorterar under Finansinspektionens eller länsstyrelsernas tillsyn.

### Länsstyrelsernas penningtvättstillsyn behöver en starkare strategisk grund

Riksrevisionen konstaterar att länsstyrelserna inte på ett systematiskt sätt har analyserat hur tillsynen på effektivast möjliga sätt kan minska risken för att verksamhetsutövarna utnyttjas för penningtvätt. Det är med andra ord inte klarlagt om det sätt som tillsynen bedrivs på i praktiken leder till de förbättringar av verksamhetsutövarnas regelefterlevnad som vore önskvärda. Det finns också ett behov av tydligare rutiner för hur inkommande tips ska värderas gentemot länsstyrelsernas egna urval.

Granskningen visar även att det i hög utsträckning saknas krav på uppföljning av penningtvättstillsynen inom länsstyrelserna, vilket har medfört att tillgången till, och kvaliteten på verksamhetsstatistik är låg. Detta försvårar i sin tur möjligheten att göra en bra analys av tillsynen och dess resultat.

### Finansinspektionens tillsyn når få verksamhetsutövare

Riksrevisionen konstaterar att få verksamhetsutövare har blivit föremål för Finansinspektionens undersökningar och att det har funnits ett snävt fokus på banker. När tillsynen har riktats mot sektorer med ett större antal små

verksamhetsutövare, såsom betaltjänstleverantörer och valutaväxlare, har utövarna i de flesta fall valt att lägga ned sin verksamhet när tillsynen inletts. Det kan ses som ett positivt resultat av tillsynen att verksamhetsutövare som inte lever upp till kraven upphör med verksamheten, men det finns en risk för att utövarna återkommer i annan skepnad. Den låga tillsynsvolymen riskerar då att medföra att de kan driva sin verksamhet länge innan de blir föremål för granskning igen.

Riksrevisionen konstaterar också att Finansinspektionens beredningsprocess är omfattande i syfte att upprätthålla en god kvalitetssäkring. Fördelen med detta är att underlag och beslut blir ordentligt genomarbetade och förankrade, men det innebär också att handläggningstiderna blir längre. Riksrevisionen bedömer vidare att beredningsprocessen inte är anpassad för att hantera det större antalet mindre verksamhetsutövare som finns inom vissa sektorer.

### **Kvalitetsbrister i registret över verkliga huvudmän och registret mot penningtvätt**

Riksrevisionen bedömer att Bolagsverket saknar tillräckliga befogenheter och verktyg för att på längre sikt upprätthålla kvaliteten i registret över verkliga huvudmän. Det är allvarligt eftersom registret är ett viktigt verktyg för att verksamhetsutövare ska kunna leva upp till de krav på kundkänedom som lagstiftningen kräver. Den snabba ökningen av anmälningar om misstänkta fel i registret, som i de flesta fall innehåller mycket lite information, medför en tidskrävande hantering för Bolagsverket. Det finns också en risk för att Bolagsverkets utredningar av misstankeanmälningar inte lyckas identifiera eventuella felaktigheter i situationer där årsredovisningar och andra dokument ser ut att vara i sin ordning.

När det gäller registret mot penningtvätt konstaterar Riksrevisionen att analys- och utvecklingsarbete inte har varit prioriterat. Det finns kvalitetsbrister i registret som bland annat medför att länsstyrelserna startar upp tillsynsärenden som sedan måste läggas ner till följd av att verksamhetsutövaren inte visar sig omfattas av penningtvättslagen. Varken Bolagsverket eller länsstyrelserna har dock undersökt hur stora kvalitetsbristerna är. En bättre kunskap om bristerna i registret skulle även göra arbetet för att identifiera registrerade verksamhetsutövare mer effektivt.

### **Rekommendationer**

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

#### **Till regeringen**

- Vidta åtgärder för att skapa ett mer sammanhållet system för penningtvättstillsynen och tydliggör vilka förväntningar som finns på tillsynsmyndigheterna.

- Öka kunskapen om i vilken utsträckning penningtvättstillsynen bidrar till att begränsa möjligheterna att tvätta pengar, till exempel genom att kräva en mer utvecklad återrapportering från Finansinspektionen och länsstyrelserna om arbetet med penningtvättstillsyn och dess resultat.
- Vidta åtgärder för att förbättra Bolagsverkets möjligheter att upprätthålla kvaliteten på registret över verkliga huvudmän.
- Överväg om det behövs ytterligare lagändringar för att försvåra för verksamhetsutövare att undkomma tillsyn genom att verka utanför systemet eller genom att lägga ner sin verksamhet och starta upp den på nytt.

#### **Till länsstyrelserna**

- Utveckla en strategi som anger hur penningtvättstillsynen bör utformas för att på effektivast möjliga sätt bidra till en god regelefterlevnad hos olika typer av verksamhetsutövare.
- Utveckla uppföljningen av arbetet med penningtvättstillsyn och vilka resultat den åstadkommer, i syfte att kunna ge myndighetsledningen bättre information om utvecklings- och prioriteringsbehov.

#### **Till Finansinspektionen**

- Analysera möjligheten att öka antalet undersökningar, till exempel genom att se över hur beredningsprocessen kan anpassas bättre efter verksamhetsutövarnas storlek.
- Vidta ytterligare insatser för att hitta verksamhetsutövare som verkar utan tillstånd eller registrering.

#### **Till Bolagsverket**

- Genomför insatser i samråd med länsstyrelserna för att skapa en bättre bild av kvalitetsnivån i registret mot penningtvätt.
- Säkerställ att det bedrivs ett systematiskt utvecklingsarbete för registret mot penningtvätt och vidta åtgärder för att identifiera och ta bort verksamhetsutövare som inte bör ingå i registret.

# 1 Inledning

## 1.1 Motiv till granskning

Begreppet penningtvätt avser handlingar som syftar till att dölja intäkter från illegal verksamhet<sup>1</sup> genom att omvandla dem till tillgångar som kan användas och redovisas öppet utan att det väcker misstankar. Penningtvätt ger med andra ord kriminella krafter större nytta av sina brottsvinster. Penningtvätt är en utbredd företeelse som utgör ett hot mot det finansiella systemet och i förlängningen även mot den reala ekonomin och den allmänna säkerheten.<sup>2</sup>

Sveriges penningtvättsbekämpning vilar på två ben: det förebyggande respektive det straffrättsliga. Det förebyggande syftar till att hindra att vinster från brottslig verksamhet kommer in i den legala ekonomin genom att företag och andra aktörer vidtar åtgärder för att förhindra att den egna verksamheten utnyttjas för penningtvätt. Den straffrättsliga delen syftar till att lagföra personer som utfört penningtvätt.

Penningtvätt kan utföras på många olika sätt och spridas ut på många olika tillfällen. Ibland handlar det om mycket komplexa upplägg som överskrider både bransch- och nationsgränser, vilket gör dem svåra att utreda.<sup>3</sup> En viktig del i bekämpningen av penningtvätt är därför att arbeta förebyggande. Det förebyggande arbetet bygger på att företag och andra typer av organisationer (verksamhetsutövare) vidtar åtgärder för att förhindra att deras verksamheter utnyttjas för att tvätta pengar. För att säkerställa att de lever upp till kraven som ställs på den här typen av åtgärder<sup>4</sup> utövar sju myndigheter<sup>5</sup> tillsyn över sammanlagt 24 sektorer med olika typer av verksamhetsutövare.<sup>6</sup> Bolagsverket har också en viktig roll i det förebyggande arbetet genom sitt ansvar för registret mot penningtvätt och registret över verkliga huvudmän.

Mot bakgrund av det stora antalet verksamhetsutövare som på olika sätt kan utnyttjas för penningtvätt och det allvarliga hot som förekomsten av penningtvätt utgör är det av stor vikt att penningtvättstillsynen bedrivs på ett effektivt sätt.

---

<sup>1</sup> Alla brott som resulterar i någon form av ekonomiskt utbyte kan utgöra ett förbrott till penningtvätt. Det inkluderar även undandragandebrott, såsom att lämna oriktiga uppgifter för att undvika skatt eller tull.

<sup>2</sup> Polismyndigheten, *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021*; Skr. 2013/14:245.

<sup>3</sup> Inte minst gäller detta de utredningar som inte är kopplade till något specifikt förbrott, se exempelvis Hammar m.fl., *Penningtvättsbrott - En uppföljning av lagens tillämpning*, 2019.

<sup>4</sup> Lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

<sup>5</sup> Finansinspektionen, Revisorsinspektionen, Spelinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen samt de tre länsstyrelserna i Stockholms, Skåne och Västra Götalands län.

<sup>6</sup> De verksamhetsutövare som är skyldiga att vidta åtgärder för att skydda sina verksamheter från att utnyttjas för penningtvätt specificeras i 1 kap. 2 § lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Se även kapitel 5.

## 1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Granskningen utgår från den övergripande revisionsfrågan: Är statens tillsyn över verksamheter som kan utnyttjas för penningtvätt effektiv? För att konkretisera den övergripande frågan har vi formulerat följande delfrågor:

- Har regeringen säkerställt att penningtvättstillsynen kan bedrivas på ett effektivt sätt?
- Är Finansinspektionens penningtvättstillsyn effektivt utformad?
- Är länsstyrelsernas penningtvättstillsyn effektivt utformad?
- Har Bolagsverket adekvata befogenheter, rutiner och verktyg för att säkerställa en god kvalitet i de register som ska försvåra penningtvätt?

Det är sju myndigheter som har ansvar att utföra penningtvättstillsyn, men granskningen omfattar endast Finansinspektionen, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Skälet till det är att dessa fyra tillsammans har tillsynsansvar för 20 av de 24 typer av verksamhetsutövare som anges i lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Vi har valt att inte inkludera Spelinspektionen, Revisorsinspektionen och Fastighetsmäklarinspektionen i granskningen. Det beror dels på att Riksrevisionen genomför en separat granskning av Spelinspektionens tillsyn, dels på att dessa tre myndigheter endast ansvarar för var sin typ av verksamhetsutövare.

Som framgår av namnet på lagstiftningen innehåller den regler för att bekämpa både penningtvätt och finansiering av terrorism, och myndigheternas tillsynsansvar inkluderar båda dessa företeelser. Det finns dock vissa skillnader. Penningtvätt handlar om att dölja varifrån pengar kommer, medan finansiering av terrorism handlar om att dölja vart de ska. Detta innebär att det kan behövas olika ansatser för att bekämpa penningtvätt respektive finansiering av terrorism. Båda företeelserna är viktiga, men eftersom utrymmet i granskningen är begränsat har vi valt att fokusera på penningtvätt.

## 1.3 Bedömningsgrunder

Följande avsnitt beskriver de grundläggande krav på tillsynsmyndigheterna och regeringens styrning som utgör utgångspunkten för våra bedömningar. I efterföljande avsnitt anges specifika bedömningsgrunder för respektive delfråga.

När det gäller regeringens styrning av penningtvättstillsynen är vår övergripande utgångspunkt de principer som finns i den förvaltningspolitiska propositionen från 2010. Där anges bland annat att statens styrning bör vara tydlig och resultatinriktad. Tydlighet definieras på följande sätt:

Tydlig innebär bl.a. att myndighetens uppdrag preciseras genom att uppgifter, regler och i förekommande fall mål och prioriteringar anges. Mål och uppgifter till myndigheterna formuleras så att respektive myndighet själv råder över eller har rimliga möjligheter att genom olika åtgärder kunna genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.<sup>7</sup>

Vår första utgångspunkt när det gäller de granskade myndigheternas arbete är budgetlagens (2011:203) krav på att hög effektivitet ska eftersträvas och god hushållning iakttas i statlig verksamhet.<sup>8</sup> Till detta kan även läggas myndighetsförordningen (2007:515) som anger att myndighetens ledning ansvarar för att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU.<sup>9</sup>

I regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn* från 2009 finns generella kriterier för hur den offentliga tillsynen bör vara utformad.<sup>10</sup> Regeringen lyfter där fram vikten av enhetlighet, tydlighet och rättssäkerhet i offentlig tillsyn. Skrivelsen anger också att tillsynsmyndigheternas sanktionsmöjligheter bör vara proportionerliga i förhållande till de konstaterade bristerna, vilket innebär att myndigheten bör ha tillgång till sanktionsverktyg som kan användas vid såväl mindre som mer allvarliga brister i en verksamhet. När en konstaterad brist är allvarlig bör tillståndet för verksamheten kunna återkallas och verksamheter som inte är tillståndspliktiga bör kunna förbjudas.<sup>11</sup>

### 1.3.1 Bedömningsgrunder avseende regeringens styrning av penningtvättstillsynen

Penningtvätt och finansiering av terrorism är globala problem och det finns internationella överenskommelser om hur dessa företeelser ska bekämpas. En central aktör i det sammanhanget är The Financial Action Task Force (FATF)<sup>12</sup> som tillhandahåller rekommendationer och standarder för att bekämpa penningtvätt som Sverige har åtagit sig att leva upp till.<sup>13</sup> I FATF:s rekommendationer anges bland annat att tillsynsmyndigheterna ska ha tillräckliga befogenheter och resurser för att genomföra sin tillsyn och för att kunna vidta åtgärder vid brister i efterlevnaden av de internationella standarderna och rekommendationerna.<sup>14</sup>

<sup>7</sup> Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38.

<sup>8</sup> 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

<sup>9</sup> 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

<sup>10</sup> Skr. 2009/10:79, bet. 2009/10:FiU12.

<sup>11</sup> Skr. 2009/10:79, s. 41.

<sup>12</sup> FATF är en internationell mellanstatlig organisation som tar fram standarder för arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Sverige är sedan 1990 en av 40 medlemmar och har åtagit sig att följa deras rekommendationer.

<sup>13</sup> FATF (2012–2023), *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*, 2023.

<sup>14</sup> FATF (2012–2023), s. 23 och s. 101 f.

FATF:s rekommendationer har varit vägledande för EU:s penningtvättsdirektiv. I det så kallade fjärde penningtvättsdirektivet (som inom kort kommer att ersättas av en ny penningtvättsförordning) anges bland annat att respektive medlemsstat ska se till att myndigheterna har tillräckliga befogenheter samt ekonomiska, personella och tekniska resurser för att fullgöra uppdraget att bekämpa penningtvätt.<sup>15</sup>

Ansvaret för tillsynsarbetets utformning ligger hos respektive tillsynsmyndighet. Men som framgår ovan har regeringen ett ansvar för att ge myndigheterna rimliga möjligheter att kunna genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt. Mot bakgrund av detta har vi formulerat följande operationaliserade bedömningsgrunder för regeringens styrning:

- Regeringen har gett Finansinspektionen och länsstyrelserna tydligt formulerade uppdrag avseende penningtvättstillsyn.
- Regeringen har meddelat vilka förväntningar de har på penningtvättstillsynens resultat.
- Regeringen har säkerställt att tillsynsmyndigheterna har adekvata befogenheter och verktyg för att utföra sitt uppdrag, vilket inkluderar möjlighet att samverka kring riskbedömningar, arbetsmetoder med mera.
- Regeringen följer upp den svenska penningtvättstillsynen i syfte att identifiera eventuella brister som riskerar att medföra att Sverige inte lever upp till våra internationella åtaganden på det här området.

### 1.3.2 Bedömningsgrunder avseende penningtvättstillsyn

Av FATF:s rekommendationer framgår att tillsynen ska utgå från ett riskbaserat förhållningssätt. Ett sådant förhållningssätt gör det möjligt att styra resurserna dit där de gör störst nytta. FATF rekommenderar också att tillsynsmyndigheterna ska ha en strukturerad tillsynsprocess som innefattar regelbunden granskning av verksamhetsutövarnas riktlinjer, interna kontroller och förfaranden som är relevanta för att förebygga penningtvätt och finansiell brottslighet.<sup>16</sup>

I EU:s fjärde penningtvättsdirektiv anges att medlemsstaterna ska kräva att de berörda myndigheterna har en effektiv övervakning och vidtar de åtgärder som krävs för att säkerställa att reglerna i penningtvättsdirektivet efterlevs.<sup>17</sup> I Sverige implementeras fjärde penningtvättsdirektivets avsnitt om tillsyn bland annat genom lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Lagen definierar vilka verksamhetsutövare som omfattas av kraven på att vidta åtgärder för att

<sup>15</sup> Artiklarna 47 och 48 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (fjärde penningtvättsdirektivet).

<sup>16</sup> FATF (2012–2023), *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*, 2023.

<sup>17</sup> Artiklarna 47 och 48 i fjärde penningtvättsdirektivet.



förhindra penningtvätt och därigenom också är föremål för tillsyn. Lagen innehåller också bestämmelser om samverkan mellan myndigheter och om tillsynen av vissa typer av verksamhetsutövare (de som ligger under länsstyrelsernas tillsynsansvar).

Mot bakgrund av de grundläggande krav som ställs på myndigheters verksamhet och de ovanstående kraven på penningtvättstillsynen har vi formulerat följande operationaliserade bedömningsgrunder för en effektivt utformad penningtvättstillsyn:

- Myndighetens styrning, kompetensförsörjning och uppföljning möjliggör en effektiv tillsynsverksamhet.
- Myndigheten har aktuell information om vilka verksamhetsutövare som omfattas av myndighetens tillsyn och har verktyg för att förhindra att verksamhetsutövare bedriver verksamhet utan den registrering eller de tillstånd som krävs.
- Tillsynen är strategisk och riskbaserad. Med strategisk avser vi att utformningen av tillsynsarbetet bygger på en analys av hur tillsynen kan skapa bästa möjliga regelefterlevnad inom olika sektorer. Med riskbaserad avser vi att myndigheterna har en god bild av riskerna inom sitt tillsynsområde och inriktar sina insatser utifrån den kunskapen.
- Vid tillsynsärenden<sup>18</sup> inhämtar myndigheten det underlag som behövs för att identifiera eventuella brister i verksamhetsutövarnas arbete för att förhindra penningtvätt.
- Myndighetens ingripanden och sanktioner är anpassade efter hur allvarliga de identifierade felen är och leder till att verksamhetsutövarna åtgärdar dem.

### 1.3.3 Bedömningsgrunder avseende Bolagsverkets kvalitetsarbete

Bolagsverket bedriver inte någon penningtvättstillsyn, men myndigheten har en viktig roll i arbetet för att bekämpa penningtvätt genom sitt ansvar för registret över verkliga huvudmän och registret mot penningtvätt.

*Registret över verkliga huvudmän* är ett resultat av EU:s fjärde penningtvättsdirektiv som kräver att det i varje medlemsland ska finnas ett register varigenom bolag och andra juridiska personer som är registrerade i landet ger myndigheter, verksamhetsutövare och allmänhet<sup>19</sup> tillgång till korrekta uppgifter om deras verkliga huvudmannaskap.<sup>20</sup> Den här delen av direktivet implementerades i Sverige genom lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän. Syftet med registret är bland annat att underlätta för verksamhetsutövarna att tillgodose kravet på kundkänedom.

---

<sup>18</sup> Finansinspektionen och länsstyrelserna använder olika begrepp för att beskriva den här typen av ärenden. Länsstyrelserna använder ibland orden tillsynsärende, uppsökande tillsyn eller skrivbordsgranskning och Finansinspektionen använder ordet undersökning. I vår rapport avser därför orden tillsynsärende och undersökning samma typ av ärende.

<sup>19</sup> För att allmänheten ska få tillgång till uppgifterna krävs att de kan visa att de har ett berättigat intresse.

<sup>20</sup> Artiklarna 30 och 31 i fjärde penningtvättsdirektivet.

*Registret mot penningtvätt* används för att registrera de verksamhetsutövare som ligger under länsstyrelsernas tillsyn, och som enligt lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism är skyldiga att anmäla sig till Bolagsverket.<sup>21</sup> Syftet med registret är med andra ord att förse länsstyrelserna med uppgifter om vilka verksamhetsutövare som omfattas av deras tillsyn.

I länsstyrelsernas tillsynsansvar ingår att agera gentemot verksamhetsutövare som bedriver registreringspliktig verksamhet utan att ha anmält det till registret mot penningtvätt.<sup>22</sup> Det innebär att länsstyrelsernas arbete också bidrar till att upprätthålla kvaliteten i registret. Hur anmälningar till registret ska gå till och vilka uppgifter som ska lämnas framgår av förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Varken lagstiftning eller förarbeten innehåller kriterier eller vägledning om vilken kvalitetsnivå<sup>23</sup> de här båda registren ska ha. Med tanke på syftet bakom registret över verkliga huvudmän och registret mot penningtvätt och den vikt FATF och EU lägger vid att myndigheterna ska ha tillgång till underlag för bra riskbedömningar finns det goda skäl att dra slutsatsen att kvaliteten i de här båda registren ska vara hög. Vi har därför formulerat följande operationaliserade bedömningsgrunder för ett effektivt kvalitetsarbete:

- Bolagsverket har de befogenheter, rutiner och verktyg som krävs för att hitta och åtgärda felaktiga uppgifter i registret över verkliga huvudmän.
- Bolagsverket och länsstyrelserna har de befogenheter, rutiner och verktyg som krävs för att hitta och åtgärda felaktiga uppgifter i registret mot penningtvätt.

#### 1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Henrik Allansson (projektledare), Petter Frizén och Dan Sölverud. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Emma Ek Österberg, docent, Förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet), Bolagsverket, Finansinspektionen, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Västra Götalands län har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

Som framgår av bedömningsgrunderna avser granskningen att klargöra om myndigheterna har fått adekvata befogenheter och verktyg för att kunna utföra tillsynen på ett effektivt sätt och i vilken mån myndigheternas egen styrning främjar

---

<sup>21</sup> Pantbanker omfattas av länsstyrelsernas penningtvättstillsyn, men inte av kravet på registrering i registret mot penningtvätt eftersom det redan krävs tillstånd från länsstyrelsen för att bedriva den typen av verksamhet.

<sup>22</sup> 7 kap. lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

<sup>23</sup> Med kvalitet avser vi i det här sammanhanget att de uppgifterna som finns i registren är korrekta och att de som är skyldiga att anmäla sin verksamhet, eller sin verkliga huvudman, till registren har gjort det.

en effektiv tillsyn. För att besvara de här frågorna använder vi dokumentstudier, intervjuer och kvantitativa sammanställningar.

#### 1.4.1 Dokumentstudier

Dokumentstudierna syftar främst till att undersöka om det finns mål och styrdokument för myndigheternas penningtvättstillsyn som skapar goda förutsättningar för en effektiv penningtvättstillsyn. För att avgöra om så är fallet har vi tagit del av en rad olika typer av dokument, såsom verksamhetsplaner, planeringsdokument, riskanalyser, skriftliga styrdokument, vägledningar och riktlinjer. Vi har även gått igenom lagstiftning, förordningar och regleringsbrev.

Underlaget för att besvara delfråga 1 utgörs främst av de styr signaler som finns i lagar, förordningar och i regleringsbrev. Vår analys av den här typen av underlag belyser hur regeringens uppdrag till myndigheterna är formulerat och hur tydligt regeringens förväntningar på tillsynen är uttryckta.

Dokument kopplade till intern styrning, såsom verksamhetsplan, arbetsordning, planeringsdokument för penningtvättstillsynen och andra skriftliga styrdokument utgör en viktig del när delfråga 2 och 3 besvaras. Myndigheternas riskanalyser är viktiga för att bedöma om tillsynen kan betraktas som strategisk och riskbaserad, men har också betydelse för vår bedömning av myndigheternas arbete för att säkerställa att de har adekvata kunskaper om tillsynspopulationen.

#### 1.4.2 Intervjuer

Även om styrdokumenterna ter sig adekvat formulerade så är det ingen garanti för att verksamheten styr mot det övergripande målet om att bekämpa penningtvätt på ett effektivt sätt. Det krävs också att de som arbetar med penningtvättstillsynen, på olika nivåer, uppfattar styr signalerna på rätt sätt och att de gör rätt saker i sitt dagliga arbete. Vi har därför kompletterat dokumentstudierna med intervjuer av personer med olika roller i arbetet med penningtvättstillsyn, såsom handläggare och chefer hos tillsynsmyndigheterna och personal inom Regeringskansliet. Underlag från intervjuerna används som komplement vid bedömningen av samtliga delfrågor.

Vid intervjuerna med de chefer som ansvarar för penningtvättstillsynen hos Finansinspektionen och länsstyrelserna har vi bland annat diskuterat den interna styrningen och vilka krav på uppföljningar och avstämningar som finns från myndighetens ledning. Vi har även genomfört intervjuer med medarbetare som har särskilda ansvarsområden, exempelvis rörande riskanalys och informationsarbete.

Vi har även inhämtat synpunkter från de handläggare som arbetar med tillsynen. Detta har gjorts genom gruppintervjuer där handläggarna har fått berätta om hur de ser på planering och styrning av arbete, om deras erfarenheter av kontakterna med verksamhetsutövare med mera.

Vi har därtill genomfört intervjuer med Bolagsverket för att få information om hur de har organiserat sitt arbete med de båda registren och hur de jobbar för att identifiera och korrigera felaktiga uppgifter.

### 1.4.3 Kvantitativa sammanställningar

Den tredje typen av information som vi har inhämtat under granskningen är kvantitativ information om tillsynsverksamheten. Det här materialet syftar främst till att ge ytterligare underlag för att besvara delfråga 2 och 3. Den här informationen inkluderar statistik över antalet tillsynsärenden per år för respektive tillsynsmyndighet, vilken i sin tur innehåller information om utfallet för respektive ärende (om det har skrivits av eller om det föranlett någon form av ingripande), vilken typ av verksamhetsutövare som avses och var de har sin geografiska hemvist. Med hjälp av den här informationen kan vi bland annat ge en bild av hur kontrollvolymerna har utvecklats över tid och om de ligger i linje med de riskbedömningar som myndigheten har gjort.

Vi har även genomfört stickprov bland de ärenden som har föranlett någon form av ingripande för att undersöka om tillsynen har genomförts i linje med gällande arbetsrutiner och mallar. Dessa genomgångar har även utgjort ett tillfälle att diskutera mer allmänt med enskilda handläggare om vilka svårigheter de stöter på under tillsynsarbetet.

## 2 Sveriges system för att motverka penningtvätt

I det här kapitlet ger vi inledningsvis en kortfattad beskrivning av de grundläggande beståndsdelarna i systemet för att motverka penningtvätt. Beskrivningen förklarar bland annat begrepp som kommer att användas återkommande i granskningen.

Kapitlet redogör även för iakttagelser rörande Bolagsverkets arbete med registret över verkliga huvudmän som utgör en del av systemet för att motverka penningtvätt.

I avsnitt 2.2 behandlas den del av bedömningsgrunden för delfråga 4 som handlar om huruvida Bolagsverket har de befogenheter, rutiner och verktyg som krävs för att hitta och åtgärda felaktiga uppgifter i registret över verkliga huvudmän. Bolagsverkets och länsstyrelsernas arbete för att upprätthålla kvaliteten i registret mot penningtvätt behandlas i kapitel 5.

Granskningen har resulterat i följande iakttagelser:

- Den snabba ökningen av antalet anmälningar om misstänkta fel i registret över verkliga huvudmän medför en tidskrävande hantering för Bolagsverket.
- De automatiska kontroller som görs i samband med anmälan om verklig huvudman är inte tillräckliga för att förhindra att falska uppgifter registreras.
- Bolagsverket har lämnat förslag till regeringen om regeländringar som skulle kunna effektivisera hanteringen av registret, men få av dem har genomförts.

### 2.1 Sveriges förebyggande arbete mot penningtvätt

Sveriges system för att bekämpa penningtvätt vilar på två ben: den förebyggande delen (ibland kallat den administrativa delen) och den straffrättsliga delen. Som framgick i kapitel 1 ingår dock inte de brottsbekämpande myndigheternas arbete med att utreda och lagföra personer som begår penningtvättbrott i granskningen. Det följande avsnittet kommer därför endast beskriva det regelverk som utgör grunden för det förebyggande arbetet och för de granskade myndigheternas tillsyn.

Det är dock värt att lyfta fram att det finns en koppling mellan den förebyggande och den brottsbekämpande delen i form av den nationella samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism som leds av Polisen. Funktionen består av representanter från 16 myndigheter<sup>24</sup> samt Sveriges advokatsamfund och fungerar som ett forum för informationsutbyte och kunskapsöverföring mellan organisationerna. De ska även löpande identifiera, kartlägga och analysera risker och metoder för penningtvätt, sammanställa nationella

---

<sup>24</sup> Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Polismyndigheten, Revisorsinspektionen, Skatteverket, Spelinspektionen, Säkerhetspolisen, Tullverket samt Åklagarmyndigheten.

riskbedömningar samt ge information till verksamhetsutövare som kan bidra till deras allmänna riskbedömningar och andra åtgärder för att motverka penningtvätt.<sup>25</sup>

Som framgick av avsnitt 1.3 har krav och rekommendationer från FATF och EU legat till grund för utformningen av de lagar, förordningar och föreskrifter som styr det förebyggande arbetet mot penningtvätt. Lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism anger vilka åtgärder verksamhetsutövare är skyldiga att vidta för att förhindra att deras verksamhet används för penningtvätt och reglerar länsstyrelsernas tillsyn. Förordningen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism reglerar bland annat Bolagsverkets registrering av vissa verksamhetsutövare och samordningsfunktionens verksamhet. När det gäller Finansinspektionens tillsyn så styrs den av tolv separata rörelselagar som reglerar myndighetens tillsyn och möjligheter att göra ingripanden.<sup>26</sup> Finansinspektionen och länsstyrelserna har även utfärdat föreskrifter som på mer detaljerad nivå anger vad verksamhetsutövarna behöver göra för att leva för att leva upp till lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

### 2.1.1 Penningtvättslagen ställer en rad krav på verksamhetsutövarna

De krav som lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ställer på verksamhetsutövarna kan delas upp i följande delar:

*Allmän riskbedömning:* Varje verksamhetsutövare ska göra en bedömning av på vilket sätt som de produkter och tjänster som de tillhandahåller skulle kunna utnyttjas för penningtvätt och hur stor risken är att det sker. Den här allmänna riskbedömningen ska finnas dokumenterad och hållas uppdaterad. Syftet med den allmänna riskbedömningen är att skapa en grund för verksamhetsutövarens rutiner och övriga åtgärder för att motverka penningtvätt.

*Kundkännedom:* En verksamhetsutövare ska ha kännedom om sina kunder. När utövaren ingår en affärsförbindelse finns krav på att i vissa fall identifiera vem kunden är, utreda kundens ägarförhållanden (om det är en juridisk person eller liknande) och bedöma om kunden är en person i politiskt utsatt ställning.

Verksamhetsutövaren får inte etablera eller upprätthålla en affärsförbindelse, eller utföra enstaka transaktioner, om den inte har tillräcklig kännedom om kunden för att kunna hantera risker för penningtvätt som kan förknippas med kundrelationen. Inte heller får det etableras eller upprätthållas en affärsförbindelse om det saknas tillräcklig kännedom om kunden för att kunna övervaka och bedöma kundens aktiviteter och transaktioner. Det finns vissa undantag från de här kraven i situationer

<sup>25</sup> 13 och 14 §§ förordningen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

<sup>26</sup> Lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder, lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution, lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lagen (2010:751) om betal tjänster, lagen (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter, lagen (2011:755) om elektroniska pengar, lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet, lagen (2004:46) om värdepappersfonder, lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet, lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter, försäkringsrörelselagen (2010:2043), lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

där advokater, jurister, revisorer och skatterådgivare har affärsförbindelser som syftar till att försvara eller företräda en klient.

*Riskbedömning av kunder:* Verksamhetsutövare ska göra en bedömning av vilken risk för penningtvätt som kan förknippas med respektive kund. Under en pågående affärsförbindelse ska kundens riskprofil följas upp och ändras vid behov.

*Övervakning och rapportering:* Verksamhetsutövare ska övervaka pågående affärsförbindelser och bedöma enstaka transaktioner. Inriktningen och omfattningen av övervakningen ska bestämmas utifrån beaktande av riskerna i den allmänna riskbedömningen, risken för penningtvätt som kan förknippas med den enskilda kundrelationen och annan information om tillvägagångssätt för penningtvätt.

Om verksamhetsutövare upptäcker avvikelser eller misstänkta aktiviteter eller transaktioner ska de göra en bedömning av om det finns skälig grund att misstänka att det förekommer penningtvätt. Om så är fallet ska uppgifter om alla omständigheter som kan tyda på detta, utan dröjsmål rapporteras till Polisen.

*Rutiner, riktlinjer och utbildning:* En verksamhetsutövare ska ha dokumenterade rutiner och riktlinjer som styr åtgärder för kundkännedom, övervakning och rapportering. Dessa ska vara anpassade efter den allmänna riskbedömningen. Verksamhetsutövaren ska också se till att anställda och andra som deltar i verksamheten fortlöpande får utbildning och information om relevanta delar av regelverket för att motverka penningtvätt, verksamhetsutövarens allmänna riskbedömning samt rutiner och riktlinjer.

## 2.1.2 Internationella utvärderingar av Sveriges penningtvättstillsyn

Internationella organisationer genomför regelbundet utvärderingar av Sveriges arbete mot penningtvätt. Internationella valutafonden (IMF) presenterade i september 2023 en rapport om penningtvättstillsynen i Norden och Baltikum. Rapportens resultat har fokuserat på Sveriges förhållandevis stora banksektor och pekar ut risker med gränsöverskridande finansiella transaktioner.<sup>27</sup>

FATF utvärderar sina medlemmars följsamhet till de internationella standarderna och gjorde sin senaste utvärdering av Sverige 2017.<sup>28</sup> Utvärderingen var mycket omfattande och rymde åtskilliga iakttagelser och rekommendationer inom hela penningtvättsområdet, det vill säga inte bara tillsynsområdet. FATF påtalade bland annat att de viktigaste departementen och myndigheterna inte kunde visa att samordning, prioriteringar och resursfördelning sker på ett effektivt sätt. FATF påtalade också att länsstyrelserna utförde mycket få inspektioner på plats hos verksamhetsutövare och att Finansinspektionen genomfört för få inspektioner och

<sup>27</sup> International Monetary Fund, *Nordic-Baltic Regional Report: Technical Assistance Report-Nordic-Baltic Technical Assistance Project Financial Flows Analysis, AML/CFT Supervision, and Financial Stability*, 2023.

<sup>28</sup> FATF, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Sweden – Mutual Evaluation Report*, 2017.

undersökningar i förhållande till de betydande risker som finns i Sveriges finanssektor.

Nästa FATF-utvärdering av Sveriges arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism är planerad till 2027–2028. Regeringen har därför gett myndigheterna i Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism i uppdrag att vidta åtgärder för att förbereda sig inför utvärderingen. Det inkluderar att identifiera eventuella brister i tillämpningen av FATF:s standarder och föreslå åtgärder för att korrigera dem samt att utveckla den nationella riskbedömningen för penningtvätt och finansiering av terrorism. Myndigheterna ska även utveckla arbetet i FATF, bland annat genom att bistå med personal som kan genomföra utvärderingar av andra medlemsstater och bidra med expertis till det löpande arbetet inom FATF.<sup>29</sup>

## 2.2 Bolagsverkets register över verkliga huvudmän

Som framgick ovan har verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättslagen en skyldighet att ha kännedom om sina kunder och göra en bedömning av riskerna förknippade med att göra affärer med dem. I de fall kunden är en juridisk person finns därför ett behov av att känna till om det finns fysiska personer som har en stark kontroll över bolaget, och vilka de personerna i så fall är. Syftet med Bolagsverkets register över verkliga huvudmän är att tillhandahålla den informationen. Uppgifterna i registret kan också utgöra en viktig informationskälla i samband med till exempel brottsutredningar eller journalistiska granskningar.

Registret innehåller uppgifter om cirka 750 000 juridiska personer, varav vissa har verkliga huvudmän i utlandet.<sup>30</sup> Det sker löpande förändringar av ägarstrukturer och juridiska personer tillkommer och försvinner. Arbetet för att upprätthålla kvaliteten i registret kretsar kring att omhänderta de anmälningar om misstänkta fel som ökar i snabb takt. Misstankeanmälningarna är ofta svårutredda och hanteringen av dem är tidskrävande. Därutöver är även Bolagsverkets möjligheter att kontrollera att bolagen anmäler korrekta uppgifter till registret begränsade. Det finns förstås ett intresse för de flesta företag att vara transparenta och lämna korrekta uppgifter, men det finns en risk att den nuvarande utformningen av kvalitetsarbetet inte är tillräcklig för att upptäcka juridiska personer som används för brottsliga ändamål.

### 2.2.1 Kvalitetsnivån i registret är svårskattad, men antalet misstankeanmälningar ökar

Bolagsverket började registrera verkliga huvudmän i september 2017 och i regleringsbrevet för 2020 fick myndigheten i uppdrag av regeringen att göra en bedömning av hur effektivt registret över verkliga huvudmän är och vad som skulle krävas för att öka effektiviteten i och användningsområdet för registret.<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Regeringsbeslut, Fi2024/00381.

<sup>30</sup> Mejl från företrädare för Bolagsverket, 2024-04-19.

<sup>31</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Bolagsverket.



I Bolagsverkets svar angav de att uppskattningsvis drygt 80 procent av de anmälningspliktiga juridiska personerna hade fullgjort sin skyldighet att lämna uppgift om verklig huvudman och att det fanns skäl att anta att majoriteten av uppgifterna i registret var korrekta.<sup>32</sup>

Bolagsverket anger att det inte går att göra någon exakt skattning av hur hög andel av uppgifterna i registret som är korrekta, men att deras bild är att de allra flesta företag har en ambition att göra rätt. När det gäller andelen av de anmälningspliktiga som har lämnat uppgifter till registret så uppskattar Bolagsverket att den siffran är någonstans runt 90 procent, och att den andelen kommer att öka över tid till följd av de nyligen införda kraven på att anmälan av verklig huvudman ska ske samtidigt som nya bolag registreras hos myndigheten.<sup>33</sup>

Lagen om registrering av verkliga huvudmän anger också att de verksamhetsutövare<sup>34</sup> och myndigheter som använder registret ska anmäla till Bolagsverket om det finns anledning att misstänka att en uppgift i registret är felaktig. Bolagsverket tillhandahåller även en möjlighet för andra typer av användare av registret att anmäla. Anmälningar kan därutöver också genereras i samband med intern granskning av andra typer av ärenden inom Bolagsverket. Antalet misstankeanmälningar har ökat kraftigt de senaste åren.

**Tabell 1** Antal misstankeanmälningar för registret över verkliga huvudmän

	2019	2020	2021	2022	2023	2019–2023
Misstankeanmälningar	53	10 267	15 690	19 767	32 958	<b>78 735</b>

Källa: Bolagsverket.

Misstankeanmälningarna görs anonymt, vilket innebär att Bolagsverket har begränsad kunskap om hur hög andel av anmälningarna som kommer från verksamhetsutövare, myndigheter eller andra. Till följd av att bankerna har en separat inloggning till systemet så vet dock Bolagsverket att omkring 95–97 procent av misstankeanmälningarna kommer från den sektorn. Med tanke på den höga andelen, och att det är främst banker och försäkringsbolag som deltagit i diskussioner med Bolagsverket om hur misstankeanmälningarna ska lämnas så finns det, enligt myndigheten, anledning att misstänka att vissa andra typer av verksamhetsutövare rapporterar in misstankor om fel i lägre utsträckning än de borde.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> Bolagsverket, *Slutrapport regeringsuppdrag - Registret över verkliga huvudmän, 2020*.

<sup>33</sup> Intervju med företrädare för Bolagsverket, 2023-11-10.

<sup>34</sup> Enligt 3 kap. 8 § lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism är verksamhetsutövare skyldiga att utreda om kunden har en verklig huvudman. En sådan utredning ska inkludera en sökning i registret över verkliga huvudmän.

<sup>35</sup> Intervju med företrädare för Bolagsverket, 2023-11-10.

## 2.2.2 Hanteringen av misstankeanmälningar är tidskrävande och komplicerad

Bolagsverket gör inte några egeninitierade insatser för att leta upp och korrigera fel i registret, utan fokuserar i stället endast på att hantera misstankeanmälningar.

Regelverket anger att verksamhetsutövare och myndigheter ska rapportera misstankar om fel, men det specificerar inte vilka uppgifter en sådan anmälan ska innehålla. De banker som skickar in misstankeanmälningar gör, med hänvisning till banksekretess, tolkningen att väldigt få uppgifter bör inkluderas. I de allra flesta anmälningar ingår bara namn och organisationsnummer för bolaget, men ingen information om vilken av de registrerade uppgifterna som banken misstänker är fel, eller vad de har för grund för att misstänka det. I anmälningar som kommer från andra typer av användare framgår ofta vad anmälaren anser är fel och varför, vilket gör det betydligt enklare för Bolagsverket att utreda misstankeanmälan. Som framgick ovan utgör dock anmälningar från andra än bankerna en mycket liten del.<sup>36</sup>

Den knapphändiga informationen som finns i misstankeanmälningarna innebär att Bolagsverket har små möjligheter att veta om vissa misstankeanmälningar vore mer prioriterade än andra, eller om vissa typer anmälningar avser samma typ av fel och skulle kunna hanteras gemensamt. Myndigheten får generellt sett i stället handlägga dessa ärenden ett och ett i den ordning som de inkommer. Med tanke på det stora antalet inkommande misstankeanmälningar, och att dessa inte kommer i en jämn takt så finns det en risk för att det byggs upp ärendebalanser och att det därför tar tid innan fel korrigeras. För att undvika detta har Bolagsverket utbildat andra handläggare inom myndigheten som kan få hoppa in med kort varsel för att hantera misstankeanmälningar. I november 2023 beräknade Bolagsverket att de hade extrainsatt personal som lade 100 timmar i veckan bara på att hantera dessa anmälningar. Den tidsåtgången fluktuerade dock i takt med att mängden inkommande misstankeanmälningar ökar eller minskar.<sup>37</sup>

Varje inkommande misstankeanmälan föranleder en utredning där Bolagsverket undersöker om det kan röra sig om ett fel. För att Bolagsverket ska kunna förelägga en juridisk person om att rätta en uppgift (eller bevisa att den är korrekt), krävs att det kan antas att en uppgift är felaktig.<sup>38</sup> Bolagsverket behöver med andra ord ha en uppfattning om vilken uppgift som kan antas vara fel och varför. När det inte finns några uppgifter att utgå ifrån i misstankeanmälan bygger utredningen på en genomgång av protokoll, årsredovisningar och andra dokument som finns tillgängliga om den juridiska personen. Bolagsverket letar då exempelvis efter tecken på att det har skett en större förändring sedan den juridiska personen gjorde sin anmälan till registret över verkliga huvudmän. Det är långt ifrån alltid Bolagsverket kan hitta en grund för att gå vidare och då avskrivs misstankeanmälan. Bolagsverket

<sup>36</sup> Intervju med företrädare för Bolagsverket, 2023-11-10.

<sup>37</sup> Intervju med företrädare för Bolagsverket, 2023-11-10.

<sup>38</sup> 3 kap. 4 § lagen om registrering av verkliga huvudmän.

uppskattar att ungefär en fjärdedel av misstankeanmälningarna leder till att de går vidare med ett föreläggande till bolaget.<sup>39</sup>

I de fall Bolagsverket går vidare med ett föreläggande så inkommer bolaget i bästa fall med en anmälning om ändring av uppgifterna i registret, eller med uppgifter som styrker att den nuvarande uppgiften är korrekt. Om bolaget inte svarar, eller ger otillräckliga svar, så har Bolagsverket möjlighet att göra en markering i registret som anger att en specifik uppgift kan antas vara felaktig. En sådan markering blir en signal till verksamhetsutövare, och andra, som använder registret att de bör iaktta försiktighet om de överväger att göra affärer med bolaget.<sup>40</sup>

En markering om misstänkt fel kan ses som ett verktyg för Bolagsverket att snabbt visa för användarna av registret att det finns ett problem. För att dessa markeringar ska fungera som en varning krävs dock att antalet uppgifter i registret som har sådana markeringar inte blir för högt, och att markeringarna i hög grad speglar verkliga substantiella fel. Lagstiftningen ger därför Bolagsverket möjlighet att använda vitesföreläggande för att kräva att bolagen inkommer med korrekta uppgifter.<sup>41</sup> Här uppstår dock, enligt Bolagsverket, problem som innebär att detta inte är en framkomlig väg i praktiken.<sup>42</sup>

Vite är förknippat med en administrativt betungande och långsam process. Det kräver att myndigheten först lyckas delge den juridiska personen, och om det är en utländsk juridisk person vars företrädare ser till att inte kunna bli kontaktade så går det inte att komma vidare. Viten har, enligt de vi intervjuat, en tendens att bara fungera i de fall där juridiska personer vill göra rätt för sig, men den typen av juridiska personer svarar ofta redan när de får ett föreläggande. Bolagsverket använder därför för närvarande inte vite som ett sätt att försöka tvinga fram korrekta uppgifter, i stället blir markeringarna om misstänkta fel liggande kvar i registret.<sup>43</sup>

### 2.2.3 Bolagsverket har begränsade möjligheter att kontrollera om uppgifter som anmäls är korrekta

Ett annat sätt att bidra till att kvaliteten upprätthålls i registret är att säkerställa att korrekta uppgifter registreras från början. Som ett led i detta sker en automatisk kontroll när en användare loggar in i e-tjänsten som kontrollerar att personen är behörig för att lämna uppgifter för det specifika bolaget (det är styrelsen som är behörig att rapportera in uppgift om verklig huvudman). För att kontrollen ska kunna genomföras krävs dock att det är juridiska personer som finns i andra register hos Bolagsverket; den kan inte göras för exempelvis stiftelser och samfällighetsföreningar.<sup>44</sup>

<sup>39</sup> Intervju med företrädare för Bolagsverket, 2023-11-10.

<sup>40</sup> Intervju med företrädare för Bolagsverket, 2023-11-10.

<sup>41</sup> 3 kap. 6-8 §§ lagen om registrering av verkliga huvudmän.

<sup>42</sup> Intervju med företrädare för Bolagsverket, 2023-11-10.

<sup>43</sup> Intervju med företrädare för Bolagsverket, 2023-11-10.

<sup>44</sup> Intervju med företrädare för Bolagsverket, 2023-11-10; mejl från företrädare för Bolagsverket, 2024-03-01.

När anmälan berör en juridisk person där det sedan tidigare finns en markering om misstänkt fel så tas ärendet ut för manuell hantering. Det är i ett sådant läge inte alltid lätt att veta om den nya uppgiften som bolaget vill rapportera är korrekt, men Bolagsverket gör en avstämning mot den utredning som låg till grund för markeringen, årsredovisningar med mera och om uppgiften förefaller vara korrekt så genomförs ändringen och markeringen tas bort.<sup>45</sup>

När en verklig huvudman med ett svenskt personnummer anmäls till registret så hämtar Bolagsverket uppgifter om namn och efternamn automatiskt från folkbokföringen. Om det handlar om en utländsk huvudman så ombeds uppgiftslämnaren att fylla i namn och födelsedatum, och då sker ingen kontroll av att de uppgifterna är korrekta. Regelverket ställer nämligen inga krav på att identiteten på en verklig huvudman som inte är folkbokförd i Sverige ska styrkas. Bolagsverket beskriver att det är en påtaglig brist i regelverket eftersom det innebär att juridiska personer som används som brottsverktyg och för penningtvätt lättare kan dölja den verkliga huvudmannens identitet och att det därigenom hamnar falska identiteter i registret. Bolagsverket beskriver också att det för närvarande kan vara svårt att styrka att de mellanliggande leden som anges mellan verklig huvudman och bolaget i fråga verkligen existerar om de inte finns i Sverige.<sup>46</sup>

När det gäller möjligheten att upptäcka situationer där målvakter registreras som verkliga huvudmän konstaterar Bolagsverket att det inte är ovanligt att en person av korrekta skäl kan vara huvudman för väldigt många bolag. Det beror på att vissa koncerner har konstruktioner som innehåller väldigt många bolag, och där alla dessa då spåras tillbaka till en och samma huvudman. Att leta efter verkliga huvudmän knutna till många bolag blir därför inte ett träffsäkert sätt att leta efter målvakter. I praktiken krävs det att det kommer tips utifrån för att målvakter ska kunna identifieras, exempelvis från rättsvårdande myndigheter. Bolagsverket beskriver dock att det i sådana sammanhang är en fördel om det lätt går att lägga en markering om misstänkt fel på alla bolag som målvakten står som verklig huvudman för. Då blir det upp till respektive bolag att styrka vem som egentligen är verklig huvudman.<sup>47</sup>

## 2.2.4 Bolagsverket har föreslagit åtgärder för att effektivisera arbetet med registret över verkliga huvudmän

Bolagsverket lyfte i sin rapport med anledning av regeringsuppdraget 2020 flera av de problem som beskrivits ovan, såsom avsaknaden av krav på utländska personer att styrka sin identitet och de knapphändiga uppgifterna i misstankeanmälningar. Bolagsverket påtalade också att juridiska personer inte var tvingade att lämna uppgift om verklig huvudman i samband med nyregistrering av ett företag. Detta innebar i

<sup>45</sup> Intervju med företrädare för Bolagsverket, 2023-11-10.

<sup>46</sup> Bolagsverket, *Slutrapport regeringsuppdrag - Registret över verkliga huvudmän*, 2020; intervju med företrädare för Bolagsverket, 2023-11-10.

<sup>47</sup> Intervju med företrädare för Bolagsverket, 2023-11-10.

sin tur att många bolag inkom med de uppgifterna sent, eller inte alls.<sup>48</sup> Bolagsverket lämnade också en rad förslag på åtgärder, bland annat följande:

- Anmälan av verklig huvudman ska ske samtidigt som nyregistrering av ett företag.
- Utländska fysiska personer ska styrka sin identitet.<sup>49</sup>
- Anmälan om felaktiga uppgifter i registret över verkliga huvudmän bör innehålla information om den utredda situationen.
- Möjligheten att utdöma vite bör ersättas av möjligheten att besluta om tvångslikvidation eller avregistrering av företaget.

I linje med rapportens förslag infördes ett krav på att anmälan av verklig huvudman ska ske samtidigt som nyregistrering i början av 2023. Däremot så har det inte införts några ytterligare krav på att utländska fysiska personer ska styrka sin identitet, mer innehållsrika anmälningar om fel eller någon möjlighet att avregistrera företag.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Bolagsverket, *Slutrapport regeringsuppdrag - Registret över verkliga huvudmän*, 2020.

<sup>49</sup> Bolagsverket har även inom ramen för granskningen påtalat att det finns ett behov av att utländska juridiska personer styrker sin identitet genom att exempelvis inkomma med registreringsbevis. Se mejl från företrädare för Bolagsverket, 2024-04-19.

<sup>50</sup> Intervju med företrädare för Bolagsverket, 2023-11-10.

### 3 Regeringens styrning

Av granskningens bedömningsgrunder framgår att regeringen har en viktig roll för att säkerställa en effektiv penningtvättstillsyn. Utöver att internt organisera Regeringskansliets arbete med bekämpning av penningtvätt ska regeringen utifrån sin styrande roll ge Finansinspektionen och länsstyrelserna tydligt formulerade uppdrag avseende penningtvättstillsyn. Likaså behöver regeringen kommunicera vilka förväntningar den har på resultatet av tillsynen och säkerställa att myndigheterna har adekvata befogenheter och verktyg för att utföra sitt uppdrag. Slutligen åligger det regeringen att följa upp penningtvättstillsynen för att kunna identifiera eventuella brister som kan medföra att Sverige inte lever upp till våra internationella åtaganden på området.

Granskningen har resulterat i följande iakttagelser rörande regeringens styrning av penningtvättstillsynen:

- Regeringen utövar ingen tydlig styrning av myndigheternas penningtvättstillsyn. Det finns inga framskrivna målsättningar på området och återrapporteringskraven har under senare år varit begränsade för Finansinspektionen och obefintliga för länsstyrelserna.
- Ansvar för penningtväftsfrågor och tillsynsmyndigheterna är spritt inom Regeringskansliet vilket har lyfts fram som en brist i den nationella riskbedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism.
- Regeringen saknar en systematisk och samlad uppföljning av statens penningtvättstillsyn.

#### 3.1 Regeringskansliets arbete med penningtvättstillsynsfrågor

Det formella ansvaret för penningtväftsfrågor inom Regeringskansliet återfinns inom finansmarknadsavdelningen vid Finansdepartementet. Samma avdelning har också myndighetsansvaret för Finansinspektionen. Myndighetsansvaret för länsstyrelserna och de tillsynsmyndigheter som inte rymms inom vår granskning finns antingen vid andra avdelningar inom Finansdepartementet eller vid andra departement. Utifrån fokuset på Finansinspektionens tillsyn finns en risk att de andra myndigheternas tillsyn hamnar i skymundan, särskilt som det inom Regeringskansliet inte finns någon stående arbetsgrupp för att samverka kring penningtvättstillsynsfrågor.

##### 3.1.1 Ansvar för penningtväftsfrågor och tillsynsmyndigheterna är spritt inom Regeringskansliet

Den nationella riskbedömningen som Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism tog fram 2021 framhöll att det fanns ett behov av en tydligare och mera enhetlig styrning av berörda myndigheter i arbetet mot penningtvätt. Bedömningen var att eftersom myndigheterna lydde under olika

departement inom Regeringskansliet styrdes de också utifrån olika utgångspunkter. Skillnaden i prioriteringar och inriktning kunde ibland leda till målkonflikter, exempelvis om arbetsprioritering och resurstillsättning i arbetet.<sup>51</sup>

Vid tidpunkten för granskningen är det formella ansvaret för det administrativa regelverket för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism inom Regeringskansliet placerat inom Finansdepartementet, på bankenheten vid finansmarknadsavdelningen. För den brottsbekämpande och straffrättsliga delen ansvarar Justitiedepartementet. Företrädare för bankenheten uppfattar att det finns en balans mellan de båda områdena, exempelvis vad gäller engagemang från den politiska ledningen och att det finns tydliga påföljder både vad gäller penningtvättbrott och avvikelser vid tillsyn av regelefterlevnad.<sup>52</sup>

Ansvaret för myndighetsstyrningen av Finansinspektionen, länsstyrelserna och Bolagsverket är fördelat på olika departement och avdelningar. Vad gäller tillsynsmyndigheterna ligger ansvaret för såväl Finansinspektionen som länsstyrelserna under Finansdepartementet, men under finansmarknadsavdelningen respektive avdelningen för offentlig förvaltning.<sup>53</sup> Ansvaret för Bolagsverket finns vid Klimat- och näringslivsdepartementet.

### 3.1.2 Ingen fast samverkansstruktur för frågor rörande penningtvättstillsyn

Det finns vid tidpunkten för granskningen ingen stående arbetsgrupp mellan berörda departement som kan initiera och hantera frågor rörande penningtvättsarbetet. När bankenheten tar fram exempelvis förslag till regeringsuppdrag eller förändringar av regelverket får andra delar av Regeringskansliet möjlighet att uttala sig i samband med de normala rutinerna för gemensam beredning.<sup>54</sup>

Däremot finns en interdepartemental arbetsgrupp kring brottslighet i finansiella systemen, som i viss utsträckning adresserar penningtvättstillsyn. Gruppens syfte är att identifiera, utvärdera och föreslå olika åtgärder för att motverka bedrägerier och penningtvätt och minska sårbarheter i betalningssystem.<sup>55</sup>

## 3.2 Tillsynsmyndigheternas uppdrag

Regeringen har inte tydliggjort vad myndigheternas tillsynsuppdrag inom penningtvättsområdet omfattar eller vilken ambitionsnivå de ska ha. Däremot har regeringen vid olika tillfällen ökat tillsynsmyndigheternas anslag i syfte att stärka tillsynen inom penningtvättsområdet.

<sup>51</sup> Polismyndigheten, *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021, 2021, s. 32.*

<sup>52</sup> Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2024-01-24.

<sup>53</sup> Även ansvaret för de avgränsade tillsynsmyndigheterna Spelinspektionen, Fastighetsmäklarinspektion och Revisorsinspektionen ligger på skilda departement, avdelningar och enheter.

<sup>54</sup> Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2024-01-24.

<sup>55</sup> Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2024-01-24.

### 3.2.1 Myndigheternas anslag har höjts vid flera tillfällen under senare år

Länsstyrelsernas och Finansinspektionens anslag har i olika omgångar höjts i syfte att stärka myndigheternas tillsyn inom penningtvättsområdet. Finansinspektionens anslag har de senaste åren höjts permanent med 22 miljoner kronor i syfte att stärka myndighetens tillsyn inom penningtvättsområdet. Myndighetens anslag höjdes med 10 miljoner kronor 2020, med ytterligare 10 miljoner kronor 2021, och sedan med ytterligare 2 miljoner kronor 2022.<sup>56</sup> Det har även skett förstärkningar av anslaget längre tillbaka som delvis syftat till att förstärka penningtvättstillsynen. För de tre länsstyrelserna handlar det om anslagshöjningar på sammanlagt 20,3 miljoner kronor<sup>57</sup>, vilket motsvarar runt 6,8 miljoner kronor per länsstyrelse.<sup>58</sup> Totalt rör det sig om fyra anslagsökningar sedan länsstyrelserna tilldelades tillsynsuppdraget 2009.<sup>59</sup>

De höjningar av ramanslaget som beslutats i syfte att stärka penningtvättstillsynen är inte styrande för hur mycket resurser myndigheterna ska lägga på tillsynsuppdraget totalt. Det är upp till myndigheterna att vid behov allokera ytterligare medel för uppdraget eller åska mer medel om det behövs för att klara uppdraget.<sup>60</sup> Som framgår av kapitel 4 har länsstyrelserna i Skåne och Västra Götalands län dock betraktat anslagshöjningarna från regeringen som styrande och i stor utsträckning utformat sin tillsynsorganisation efter dem.

### 3.2.2 Inga framskrivna mål för myndigheternas penningtvättstillsyn

Medan instruktionerna för Finansinspektionen och länsstyrelserna inte innehåller någon reglering av uppdraget rörande penningtvättstillsynen har regeringen i myndigheternas regleringsbrev tydliggjort vissa återrapporteringskrav. Finansinspektionen hade 2020–2023 uppdrag att redovisa hur anslaget har använts för att stärka tillsynen mot penningtvätt och finansiering av terrorism.<sup>61</sup> I regleringsbrevet för 2024 gäller i stället ett bredare återrapporteringskrav enligt vilket Finansinspektionen ska redovisa hur myndigheten bidrar till regeringens övergripande mål att bekämpa den organiserade brottsligheten inom ramen för sitt befintliga uppdrag.<sup>62</sup> De tre länsstyrelserna har utifrån sitt regleringsbrev inte haft några återrapporteringskrav sedan 2018, då de skulle utvärdera och följa upp inriktningen på och effektiviteten i såväl sin penningtvättstillsyn som i arbetet inom Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.<sup>63</sup>

<sup>56</sup> Prop. 2019/20:1, och prop. 2021/22:1.

<sup>57</sup> Beloppet är inte justerat för pris- och löneomräkningar som skett under efterföljande år.

<sup>58</sup> Prop. 2008/09:1, prop. 2011/12:1, prop. 2019/2020:1, och prop. 2021/2022:1. Medlen till länsstyrelserna var 1,8 miljoner kronor år 2009, 5 miljoner kronor år 2012, 12 miljoner kronor år 2020 samt 1,5 miljoner kronor år 2022.

<sup>59</sup> Beskrivningen av de ökade anslagen utgår från en genomgång av samtliga budgetpropositioner sedan myndigheterna fick tillsynsuppdraget.

<sup>60</sup> Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2024-01-24.

<sup>61</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Finansinspektionen; Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Finansinspektionen; Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Finansinspektionen.

<sup>62</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Finansinspektionen.

<sup>63</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende länsstyrelserna.



Regeringen har i övrigt inte utövat någon tydlig styrning av myndigheternas penningtvättstillsyn. Det finns inga fastslagna målsättningar för tillsynen och det finns inget utpekade ansvar för tillsynsvägledning (som inom vissa andra områden med ett delat tillsynsansvar). Regeringen har inte heller valt att förnya den nationella strategin för en effektiv regim för bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism från 2014.<sup>64</sup> Företrädare för Regeringskansliet framhåller att strategins styrande funktion idag är begränsad, utifrån de många förändringar som skett på lagstiftningsområdet.<sup>65</sup>

### 3.3 Uppföljning av myndigheternas arbete

Regeringens uppföljning av myndigheternas arbete bygger på såväl uppgifter från årsredovisning och myndighetsdialog, som på en löpande uppföljning av respektive sakområde. Regeringen har dock ställt få återrapporteringskrav på myndigheterna om penningtvättstillsyn, vilket innebär att informationen som inkommer om detta via årsredovisningar och myndighetsdialog är begränsad. Bankenheten som har ansvar för att följa upp tillämpningen av lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism har följt Finansinspektionens arbete, men har en begränsad insyn i de andra tillsynsmyndigheternas penningtvättstillsyn.

#### 3.3.1 Regeringen har ställt få återrapporteringskrav

Grunden i regeringens formella uppföljning är respektive myndighets årsredovisning (se kapitel 4 kring innehållet i myndigheternas årsredovisning). Vad gäller uppföljning av Finansinspektionens tillsynsarbete får Regeringskansliet årligen återrapportering, främst kopplat till antalet årsarbetskrafter som en produkt av de ökade anslagen för att stärka penningtvättstillsynen. Uppfattningen från företrädare för Regeringskansliet är dock att återrapporteringen inte ger en heltäckande bild eftersom många anställda inom tillsynsarbetet har en organisatorisk tillhörighet inom olika funktioner i myndigheten.<sup>66</sup> Länsstyrelsernas regleringsbrev innehåller, som ovan nämnts, inga motsvarande krav på återrapportering.

Myndigheternas årsredovisning utgör också grunden för den årliga myndighetsdialogen mellan myndighetens ledning och företrädare för Regeringskansliet. Enligt företrädare på Regeringskansliet adresseras penningtvättstillsyn vid behov i dialogen med Finansinspektionen, men inte med en återkommande regelbundenhet.<sup>67</sup> Dialogen med länsstyrelserna har inte innehållit frågor rörande penningtvättstillsyn under de senaste åren.<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> Skr. 2013/14:245.

<sup>65</sup> Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2024-01-24.

<sup>66</sup> Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2024-01-24.

<sup>67</sup> Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2024-01-24.

<sup>68</sup> Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2024-01-31.

### 3.3.2 Bankenheten saknar en heltäckande bild av penningtvättstillsynen

Vad gäller bankenhetens löpande kontakter med tillsynsmyndigheterna finns skillnader i uppföljning av penningtvättstillsynen hos Finansinspektionen respektive länsstyrelserna. Kontakten med Finansinspektionen är enligt uppgift löpande och företrädare på bankenheten följer kontinuerligt Finansinspektionens publiceringar, sanktioner etc. på myndighetens webbplats. Även om det inte skett någon effektivitetsmätning av myndighetens arbete har företrädare på bankenheten framfört att de höjda anslagen till Finansinspektionen har skapat förutsättningar för stärkt penningtvättstillsyn. Men tillsynen behöver utvecklas fortlöpande.

Bankenheten har ingen motsvarande löpande uppföljning av länsstyrelsernas (eller övriga tillsynsmyndigheters) penningtvättstillsyn.<sup>69</sup> Däremot påtalar företrädare på bankenheten att utredningen om stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism från 2021<sup>70</sup> har resulterat i åtgärder för att stärka länsstyrelsernas penningtvättstillsyn.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Intervju med företrädare för Regeringskansliet, 2024-01-24.

<sup>70</sup> SOU 2021:42.

<sup>71</sup> Prop. 2021/22:251, bet. 2022/23:FiU15, rskr. 2022/23:33.

## 4 Tillsynsmyndigheternas styrning och uppföljning

En av förutsättningarna för en effektiv penningtvättstillsyn är att tillsynsmyndigheterna har en god styrning av tillsynsarbetet. Det inkluderar bland annat en resurstilldelning och kompetensförsörjning som skapar goda planeringsförutsättningar för tillsynen samt tydliga styrdokument och arbetsrutiner. Därutöver behövs även en löpande uppföljning och utvärdering av tillsynsverksamheten för att säkerställa att den fungerar som förväntat.

Granskningen har resulterat i följande iakttagelser rörande tillsynsmyndigheternas styrning, organisering och uppföljning:

- Länsstyrelsernas styrning och uppföljning av penningtvättstillsynen är svag.
- Länsstyrelsen i Stockholms läns penningtvättstillsyn har varit underbemannad de senaste åren.
- Det saknas en tydlig överenskommelse mellan länsstyrelserna om hur mycket tid och resurser som ska avsättas för samverkan kring penningtvättstillsynen.
- Handläggningstiderna för Finansinspektionens undersökningar är utdragna och myndighetens eget mål om att de ska slutföras inom sex månader nås sällan.

### 4.1 Penningtvättstillsynens organisering

Organisatoriskt tillhör penningtvättstillsynen hos länsstyrelserna respektive jurist- och rättsfunktion medan den vid Finansinspektionen är organiserad inom verksamhetsområdet Betalningar. Kompetensmässigt har medarbetarna vid framför allt Länsstyrelsen i Stockholms län traditionellt haft juristbakgrund, även om det numera finns ambitioner att rekrytera personal med annan bakgrund.<sup>72</sup> Som en konsekvens av tillskjutna medel från regeringen har de personella resurserna för penningtvättstillsynen hos myndigheterna ökat sedan 2018. Undantaget är Länsstyrelsen i Stockholms län som under senare år har haft flera vakanta tjänster.

#### 4.1.1 Länsstyrelserna har en decentraliserad penningtvättstillsyn

Penningtvättstillsynen hos de tre länsstyrelserna är organiserad inom respektive jurist- och rättsfunktioner, men på något olika sätt. Länsstyrelsen i Stockholms län har en grupp för penningtvättstillsyn placerad hos enheten för företags- och säkerhetstillsyn under avdelningen för rättsliga frågor. Hos Länsstyrelsen i Skåne län finns en motsvarande grupp under rättsenheten, som i sin tur sorterar under

---

<sup>72</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-09-19.

juridiska avdelningen. På liknande sätt har Länsstyrelsen i Västra Götalands län sin grupp för penningtvättstillsyn inom rättsenheten under samhällsavdelningen.

De anslagshöjningar som anvisats länsstyrelserna för att stärka penningtvättstillsynen har en styrande funktion vad gäller bemanning av arbetet i Västra Götaland och Skåne. I Västra Götaland finansierar medlen en arbetsgrupp på motsvarande runt fem årsarbetskrafter under 2023.<sup>73</sup> I Skåne beskriver enhetschefen att det finns ett visst utrymme att omfördela personalresurser inom sin enhet beroende på arbetsbelastningen inom penningtvättstillsynen. Men över lag är medlen till penningtvättstillsynen vägledande för resursfördelning, och sett till årsarbetskrafter är tillsynsgruppen storleksmässigt ungefär lika stor som den i Västra Götaland.<sup>74</sup>

Kontinuiteten i bemanning och antal årsarbetskrafter för penningtvättstillsynen är lägre hos Länsstyrelsen i Stockholms län. Mellan 2019 och 2023 har den genomsnittliga årsarbetskraften i gruppen varit 3,6 medan den under 2023 uppgick till 2,4.<sup>75</sup> Gruppen har under 2023 i praktiken varit beroende av en enda erfaren medarbetare, som under året också lagt tid på bland annat introduktion och handledning av nyrekryterad personal. Framför allt tre faktorer har bidragit till den låga bemanningen. För det första har flera medarbetare slutat under senare år. För det andra har flera av medarbetarna haft uppdrag inom andra sakområden samt arbetat med tillfälliga arbetsuppgifter kopplat till pandemin och det allmänna valet 2022. Och för det tredje har Länsstyrelsen under flera år haft ett ansträngt ekonomiskt läge. Regeringens höjda anslag för att stärka penningtvättstillsynen har med andra ord inte varit fredade för detta ändamål, utan har när vakanser uppstått i stället fördelats ut till olika verksamheter på myndigheten.<sup>76</sup>

#### 4.1.2 Penningtvättstillsynens resurser hos Finansinspektionen har ökat de senaste åren

Organisatoriskt ligger Finansinspektionens penningtvättstillsyn under verksamhetsområdet Betalningar. Avdelningen för penningtvättstillsyn består av två enheter med cirka tio personer på varje enhet.<sup>77</sup> Antalet medarbetare har successivt blivit fler sedan 2018 då tolv personer arbetade med penningtvättstillsyn.<sup>78</sup> Personalen på avdelningen har olika bakgrund och besitter därigenom olika kompetenser.<sup>79</sup>

<sup>73</sup> Underlag från Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

<sup>74</sup> Underlag från Länsstyrelsen i Skåne län.

<sup>75</sup> Underlag från Länsstyrelsen i Stockholms län.

<sup>76</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-11-21. I januari 2024 förstärktes bemanningen genom rekrytering av två nya medarbetare.

<sup>77</sup> Utöver penningtvättstillsynen ansvar avdelningen även för det arbete inom myndigheten som är kopplat till internationella sanktioner (exempelvis sanktionerna med anledning av invasionen av Ukraina), vilket upptar cirka två årsarbetskrafter.

<sup>78</sup> Finansinspektionen, Årsredovisning 2022, s. 44.

<sup>79</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-04 och 2023-12-13; mejl från företrädare för Finansinspektionen, 2024-04-26.

## 4.2 Styrning och uppföljning

Det finns tydliga skillnader mellan länsstyrelsernas och Finansinspektionens styrning och uppföljning av penningtvättstillsynen. Hos länsstyrelserna utgör penningtvätt ett av ett sextiotal tillsynsområden vilket delvis kan förklara varför styrning och uppföljning är begränsad.<sup>80</sup> Penningtvättstillsynen hos Finansinspektionen är däremot ett prioriterat område och uppföljningen av området är omfattande.

### 4.2.1 Ingen tydlig styrning av länsstyrelsernas penningtvättstillsyn

Gemensamt för de tre länsstyrelserna är att det inte finns någon tydlig styrning av tillsynsgruppernas arbete från myndigheternas respektive ledningar. Grupperna tar årligen själva fram verksamhetsplanering, bestående av verksamhetens inriktning och aktiviteter.<sup>81</sup> Även om penningtvättstillsynen sedan inkluderas i enhets- och avdelningsplaner får grupperna i regel ingen återkoppling på innehållet i sin planering. För Stockholm gäller det även när det förekommit stora differenser i ambitionsnivå från år till år. Gruppen i Stockholm har, som en konsekvens av vakanser, sänkt antalet planerade tillsynsärenden från 60 stycken 2021 till 30 stycken 2022 och 4 stycken 2023. I gruppens verksamhetsplan för 2024 är antalet ärenden inte kvantifierat.<sup>82</sup> Som jämförelse planerade gruppen i Skåne att under 2023 besluta om 80 tillsynsärenden medan gruppen i Västra Götaland hade som mål att starta 40 ärenden.<sup>83</sup>

Över lag anser inte ansvariga chefer för tillsynsgrupperna att det finns ett behov av ökad styrning från myndighetsledningen vad gäller penningtvättstillsynen. Snarare upplever de att penningtvättstillsynen passar väl in i respektive myndighets strategiska mål och inriktning. Det faktum att penningtvättstillsynen ska vara riskbaserad försvarar enligt cheferna också möjligheterna att ha en kvantitativ målstyrning på området. I stället framhåller cheferna att det finns en transparens i respektive myndighet och att uppkomna frågor blir lyfta i organisationen vid behov.<sup>84</sup>

Ansvarig chef på Länsstyrelsen i Skåne län framhåller däremot att det finns ett behov av en tydliggjord förväntansbild från regeringen kring länsstyrelsernas penningtvättstillsyn. Avsaknaden av både styrning från regeringen, i exempelvis regleringsbrev, och myndighetsintern styrning gör att tillsynsgrupperna i praktiken har att förhålla sig till de styrsignaler som kommer från lagstiftningen. Styrningen

<sup>80</sup> Länsstyrelsen i Västernorrlands län, *Tillsynsutveckling vid länsstyrelserna. Ett tvärsektorielt utvecklingsarbete för en mer effektiv och rättssäker tillsyn*, 2022.

<sup>81</sup> Länsstyrelsen i Skåne län, *Åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, Tillsynsplan 2023*; Länsstyrelsen i Västra Götalands län, *Inriktning under 2023 för tillsynen enligt lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*; Länsstyrelsen i Stockholms län, *Arbetsplanering för år 2023 - tillsyn enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

<sup>82</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län, *Arbetsplanering för år 2024 - tillsyn enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

<sup>83</sup> Mejl från företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2024-04-21.

<sup>84</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-13; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-09-19; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-26.

från regeringen bör, enligt ansvarig chef i Skåne, inte röra strikta produktionsmål utan snarare säkerställa att staten i stort arbetar i en gemensam riktning. Exempelvis finns det ett behov av att tydliggöra vad Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism ska åstadkomma, hur länsstyrelserna ska förhålla sig till de brottsbekämpande myndigheterna, hur mycket länsstyrelserna ska lägga på varje del i tillsynsarbetet och hur berörda myndigheter ska verka för att få in nya verksamhetsutövare i registret för penningtvätt.<sup>85</sup>

#### 4.2.2 Begränsad uppföljning och återrapportering av länsstyrelsernas arbete

Av länsstyrelsernas instruktion framgår att de ansvarar för de tillsynsuppgifter som riksdagen och regeringen har ålagt dem, men regleringsbrevet innehåller inga krav på någon specifik återrapportering av penningtvättstillsynen. Respektive årsredovisning har under senare år ändå innehållit vissa uppgifter om exempelvis aktiviteter i samordningsfunktionen, inledda och avslutade ärenden samt beslut om sanktionsavgift.<sup>86</sup> Denna information är framtagen i respektive tillsynsgrupp tillsammans med berörd enhetschef. Ingen av de tre myndighetsledningarna har efterfrågat övrig löpande återrapportering av penningtvättstillsynen utan uppföljning sker vid större avvikelser.

Även om det på medarbetarnivå sker en förhållandevis frekvent uppföljning av tillsynsarbetet har grupperna de senaste åren inte använt några specifika resultatindikatorer för att mäta utveckling eller effekt. Länsstyrelserna har gemensamma tidsredovisningskoder för de olika momenten inom penningtvättstillsynen, men det är bara chefen för gruppen i Västra Götalands län som aktivt använder utfallet för analys på medarbetar- och gruppnivå.<sup>87</sup>

#### 4.2.3 Penningtvätt är ett prioriterat tillsynsområde för Finansinspektionen

Penningtvättstillsyn är en prioriterad verksamhet inom Finansinspektionen och som framgick i avsnitt 4.1.2 har den vuxit de senaste åren, vilket både är en effekt av höjda anslag och prioriteringar inom myndigheten.<sup>88</sup>

Finansinspektionen lyfter också fram specifika sektorer inom penningtvättstillsynen som prioriterade, till exempel har tillsyn av hur betaltjänstföretag jobbar mot penningtvätt varit prioriterat under flera år.<sup>89</sup> Den här typen av prioriteringar har två syften. För det första är det ett sätt att kommunicera externt var riskerna är som störst, främst gentemot berörda verksamhetsutövare. För det andra innebär

<sup>85</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-13.

<sup>86</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län, *Årsredovisning 2022, 2023*; Länsstyrelsen i Skåne län, *Årsredovisning 2022, 2023*; Länsstyrelsen i Västra Götalands län, *Årsredovisning 2022, 2023*.

<sup>87</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-26.

<sup>88</sup> Mejl från företrädare för Finansinspektionen, 2024-04-26.

<sup>89</sup> Finansinspektionen, *Finansinspektionens prioriteringar i tillsynen 2023, 2023*.

prioriteringen en samling runt området internt på Finansinspektionen. Prioriteringen av specifika sektorer får dock sällan praktiska konsekvenser i form av ytterligare resurser till penningtvättstillsynen. Ett undantag är utredningarna av Swedbanks och SEB:s förehavanden i Baltikum för ett antal år sedan, där det identifierades allvarliga brister i bankernas arbete med att motverka penningtvätt. Då allokades personella resurser från andra delar av myndigheten till penningtvättstillsynen.<sup>90</sup>

Verksamhetsplaneringen av penningtvättstillsynen vid Finansinspektionen liknar den vid länsstyrelserna på så sätt att medarbetarna själva genomför planeringen. Till skillnad från länsstyrelserna fastställs dock den framtagna verksamhetsplanen högre upp i organisationen (av chefen för verksamhetsområdet). Finansinspektionen fastslår inte heller några kvantitativa mål för tillsynen, eftersom den typen av mål enligt deras mening kan hamna i konflikt med kravet på att tillsynen ska styras av ett riskbaserat arbetssätt.<sup>91</sup>

Finansinspektionen har under 2023 antagit en ny strategi för sin penningtvättstillsyn, vilken ska ligga till grund för framtida verksamhetsplanering.<sup>92</sup> Bakgrunden till framtagandet av strategin var framför allt baserat på synpunkter och riktlinjer från FATF, Internationella valutafonden (IMF) och Europeiska bankmyndigheten (EBA), som framhåller att en strategi bör ge en överblick och ingångsvärden för tillsynsarbetet. Kärnan i dokumentet är, enligt företrädare för Finansinspektionen, att slå fast en miniminivå för tillsynsaktiviteter inom alla berörda sektorer, som ska säkerställa att det över en viss tidsperiod sker någon form av aktivitet även inom sektorer med lägre risknivå.<sup>93</sup> Med aktiviteter avses dock inte nödvändigtvis undersökningar där regelefterlevnaden hos enskilda verksamhetsutövare kontrolleras. Det kan i stället handla om informationsinhämtning via periodisk rapportering (se avsnitt 5.3.4), löpande tillsyn (se avsnitt 6.3.2) samt analyser av sakfrågor och fenomen.<sup>94</sup>

I en rapport från mars 2024 lyfter Finansinspektionen fram områden där riskerna för verksamhetsutövare att utnyttjas för penningtvätt bedöms vara störst, och som därför särskilt ska uppmärksammas i tillsynen under året. Rapporten lyfter bland annat fram risker i den så kallade fintech-sektorn, som utvecklar och erbjuder nya sorters digitala betaltjänster. Risker finns även inom små och medelstora banker och kontantintensiva verksamheter, särskilt valutaväxlare.<sup>95</sup>

<sup>90</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-10-20.

<sup>91</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-10-20 och 2023-12-13.

<sup>92</sup> Finansinspektionen, *Strategi för tillsyn mot penningtvätt och finansiering av terrorism*, 2023.

<sup>93</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-10-20.

<sup>94</sup> Finansinspektionen, *Strategi för tillsyn mot penningtvätt och finansiering av terrorism*, 2023.

<sup>95</sup> Finansinspektionen, *Kortrapport. Prioriterade risker inom penningtvätt och finansiering av terrorism*, 2024.

#### 4.2.4 Omfattande uppföljning av penningtvättstillsynen hos Finansinspektionen

Eftersom penningtvättstillsynen är prioriterad hos Finansinspektionen är den interna uppföljningen av området mer detaljerad än för andra delar av verksamheten. Finansinspektionen följer upp penningtvättstillsynen både genom löpande muntlig avstämning och i dokumenterad formell återrapportering. Den löpande avstämningen sker till chefen för verksamhetsområdet vid möten med den så kallade tillsynskommittén varannan vecka. Denna uppföljning kompletteras av veckovisa avstämningar mellan områdeschef och avdelningschef, samt vid behov en informell återkoppling till myndighetens generaldirektör. Därutöver sker månadsvis också en dokumenterad rapportering till myndighetens styrelse samt tertialuppföljningar av penningtvättstillsynens verksamhetsplan. Av Finansinspektionens årsredovisning framgår också både kvalitativ och kvantitativ information om utvecklingen under året.<sup>96</sup>

#### 4.3 Stöd och arbetsrutiner

Både Finansinspektionen och länsstyrelserna har under senare år utvecklat flera nya processer, rutiner och metodstöd i syfte att stärka effektiviteten och enhetligheten i ärendehantering. Finansinspektionen har att förhålla sig till både myndighetsövergripande och penningtvättstillsynspecifika riktlinjer. På motsvarande sätt har länsstyrelserna både myndighetsgemensamma och myndighetspecifika dokument som stöd i arbetet.

##### 4.3.1 Länsstyrelserna strävar mot mer gemensamma processer

Länsstyrelserna har egna myndighetsspecifika rutiner och processer för penningtvättstillsynen, men det pågår ett arbete med att ta fram gemensamma stöddokument och mallar med syfte att öka effektivitet och enhetlighet i arbetet. Dokumenten arbetas fram i en gemensam riktlinjegrupp som är en av flera arbetsgrupper med företrädare från de tre länsstyrelserna.<sup>97</sup> De huvudsakliga stöddokumenterna utgörs av rättsliga vägledning för skrivbordsgranskning (utkaststatus) och vandelsprövning samt riktlinjegruppens ställningstaganden (utkaststatus) som med löpande uppdatering tydliggör vägval i juridiskt komplicerade frågor. Därutöver finns vissa gemensamma mallar för utskick till verksamhetsutövare.

Överlag framhåller såväl chefer som medarbetare att det gemensamma arbetet i allmänhet och de gemensamma dokumenten i synnerhet fyller en viktig funktion.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Finansinspektionen, *Årsredovisning 2022*, 2023.

<sup>97</sup> Övriga arbetsgrupper hanterar bland annat riskanalys, informationsinsatser, vandelsprövning, periodisk rapportering och föreskrifter.

<sup>98</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-13; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-26; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-11-07.



Framför allt företrädare för länsstyrelsen i Stockholm framhåller dock att det gemensamma arbetet i arbetsgrupperna tar mycket tid.<sup>99</sup> Det finns i dagsläget inte heller någon styrning från myndighetsledningarna, eller någon tydlig överenskommelse mellan länsstyrelserna, avseende hur mycket tid som ska läggas på samverkan. På grund av vakanser har Länsstyrelsen i Stockholm under senare år inte deltagit aktivt i alla gemensamma arbetsgrupper.

#### 4.3.2 Ny uppsättning stöddokument hos Finansinspektionen

Finansinspektionen har sedan 2022 en myndighetsövergripande undersökningshandbok som är generell för all tillsynsverksamhet på myndigheten, och som behandlar frågor som rör bemanning och det praktiska genomförandet. Under 2023 tillkom ett kompletterande metodstöd som specifikt avser penningtvättstillsynen och som bland annat ger konkret vägledning i hur handläggare ska bedöma inhämtad information i samband med undersökningar.

Utvecklingen av styrdokument hos Finansinspektionen kan ses i ljuset av den kritik angående bristande dokumentation och bristfälligt utformade styrdokument som myndigheten 2020 fick av Justitieombudsmannen (JO).<sup>100</sup>

#### 4.4 Interna processer för avstämningar och beslut

Det finns betydande skillnader mellan hur Finansinspektionen och länsstyrelserna har utformat sina processer för att genomföra tillsynsärenden. Finansinspektionen har fler formella steg, som bland annat syftar till att kvalitetssäkra de dokument (exempelvis avstämningskrivelser, interna analys-pm och andra beslutsunderlag) som tas fram. Finansinspektionens handläggning av tillsynsärenden är därför mer tidskrävande än länsstyrelsernas, även när storleken på verksamhetsutövarna som granskas inte skiljer sig så mycket åt.

##### 4.4.1 Finansinspektionens undersökningsprocess innehåller många besluts- och avstämningspunkter

I enlighet med Finansinspektionens interna styrdokument och undersökningshandbok innehåller undersökningsprocessen ett antal besluts- och avstämningspunkter fram till ett beslut om vidare hantering av ärendet, varefter ytterligare punkter tillkommer beroende på om myndigheten väljer att gå vidare med ett ingripande eller en sanktion. Som framgår av figur 1 tar verksamhetsområdeschefen ett initialt beslut om att inleda en undersökning, baserat på en framtagen undersökningsplan. Beslutet föregås av en förankring med ansvarig chef och diskussioner i tillsynskommittén där projektgruppen föredrar planen.<sup>101</sup>

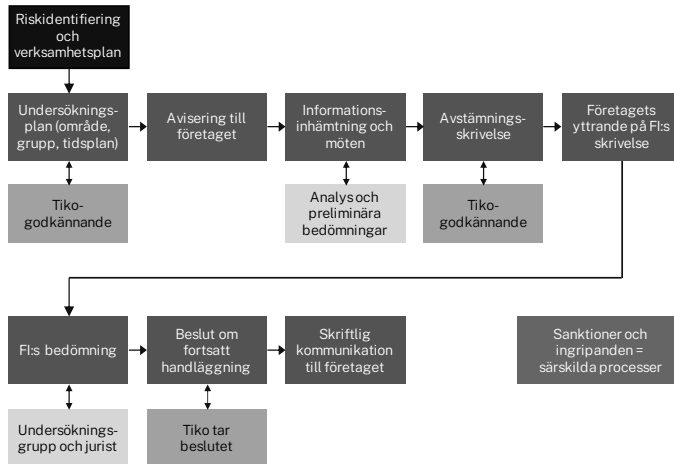
<sup>99</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-09-19.

<sup>100</sup> Justitieombudsmannen, *Beslut. Kritik mot Finansinspektionen för bl.a. bristande dokumentation och bristfälligt utformade styrdokument*, dnr 8490-2018, 2020.

<sup>101</sup> Projektgruppen för undersökningar ska enligt myndighetens riktlinjer minst bestå av en undersökningsledare, en undersökningsmedarbetare och en undersökningsjurist.

Projektgruppen påbörjar därefter informationsinhämtningen, varefter den skriver fram sin preliminära bedömning i en avstämningsskrivelse, som även den beslutas av verksamhetsområdeschefen. Efter att berörd verksamhetsutövare yttrat sig stämmer projektgruppen av sina bedömningar med myndighetens juristfunktion innan verksamhetsområdeschefen slutligen tar beslut om fortsatt handläggning.

Figur 1 Avstämnings- och beslutspunkter i Finansinspektionens undersökningsprocess



Anm.: Med "Tiko" avses tillsynskommittén.  
Källa: Finansinspektionen.

Om ett ärende går vidare till ingripande eller riktande av en sanktion mot verksamhetsutövaren sker en organisatorisk förflyttning av ärendet till funktionen Juridisk samordning (JUSA) som också utgör chefsjuristens stab. I den fortsatta handläggningen finns dock representation även från projektgruppen som genomförde tillsynen. Sanktioner och ingripanden följer egna interna processer. Finansinspektionens styrelse tar beslut i alla ärenden som resulterar i sanktionsavgift.

Bland medarbetarna inom Finansinspektionens penningtvättstillsyn finns en utbredd åsikt om att undersökningsprocessen innehåller en för stor mängd avstämnings- och beslutspunkter. I gruppintervjuer påpekar medarbetare att detta får till följd att ledtiderna blir längre och att myndigheten därför sällan når målet att slutföra en undersökning inom sex månader. Det finns också en tendens att kritiska skrivelser och formuleringar tonas ned när olika instanser i organisationen ska kvalitetssäkra skrivelser. Medarbetarna framhåller att detta inte främst beror på en rådsla i organisationen, utan att det, utöver en strävan efter kvalitet och rättssäkerhet, läggs

stor vikt vid hur andra verksamhetsutövare inom den berörda branschen kan komma att tolka innehållet i besluten.<sup>102</sup>

Det finns inom Finansinspektionen en medvetenhet om behovet av att utveckla och effektivisera undersökningsprocessen. Under 2023 initierade myndigheten därför en översyn av processen.<sup>103</sup> Förhoppningen på myndigheten är att översynen kommer leda till ett minskat antal skrivelser inom ramen för en undersökning.<sup>104</sup> Idag kan en undersökning innehålla upp till fem olika skrivelser (tre gentemot berörd verksamhetsutövare och två för interna beslut och avstämningar) som har olika mallar men i stort sett bygger på samma iakttagelser.

#### 4.4.2 Länsstyrelsernas beslutsprocess är decentraliserad

I stora drag liknar tillsynsprocessen hos de tre länsstyrelserna varandra, genom att vara förhållandevis decentraliserad med få formella besluts- och avstämningspunkter. Ett tillsynsärende drivs i regel av en ärendeansvarig handläggare och en medverkande handläggare. Ärendeansvariga har mandat att utfärda förelägganden till berörda verksamhetsutövare. Förelägganden handlar i regel om att komma in med handlingar, begäran om komplettering av handlingar samt att vidta rättelse (som i sin tur kan förenas med ett vite). Det finns vissa skillnader i delegationsordningarna mellan de olika länsstyrelserna, men generellt tas beslut om avskrivning, sanktionsavgift, eller föreläggande om att upphöra med verksamheten av antingen utsedda medarbetare inom grupperna eller av enhetscheferna.<sup>105</sup>

Utöver dessa formella steg i processen har länsstyrelserna också en mer informell kvalitetssäkringsprocess. Grupperna i Skåne och Västra Götaland har veckovisa möten med genomgång av ärenden. På grund av vakanser i personalgruppen har tillsynsgruppen i Stockholm under senare år inte haft möjlighet att praktisera denna process. Det finns också möjlighet för ansvariga handläggare att lyfta upp särskilt komplicerade frågor till den myndighetsövergripande riktlinjegruppen.<sup>106</sup>

<sup>102</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-04, 2023-12-06 och 2023-12-13.

<sup>103</sup> Finansinspektionen, Beslut om förbättringsförslag i uppdraget "Genomlysning av undersöknings- och sanktionsprocessen", 2023-10-26.

<sup>104</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-20.

<sup>105</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-09-19 och 2023-10-31; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-13 och 2023-11-14; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-26.

<sup>106</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-09-19 och 2023-10-31; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-13 och 2023-11-14; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-26.

## 5 Tillsynens inriktning och omfattning

Av granskningens bedömningsgrunder framgår att en grundförutsättning för att systemet för penningtvättstillsyn ska fungera som avsett är att tillsynsmyndigheten har aktuell information om vilka verksamhetsutövare som omfattas av myndighetens tillsyn. Myndigheten ska också ha verktyg för att förhindra att verksamhetsutövare bedriver verksamhet utan den registrering eller de tillstånd som lagen kräver. Vidare förutsätter en effektiv tillsyn att tillsynen bedrivs strategiskt och riskbaserat.

Granskningen har resulterat i följande iakttagelser rörande tillsynens inriktning och omfattning:

- Registret mot penningtvätt saknar kontaktuppgifter till verksamhetsutövarna, vilket försvårar länsstyrelsernas arbete med att nå ut till sina verksamhetsutövare.
- Finansinspektionen och länsstyrelserna saknar kunskap om hur omfattande problemet med oregistrerade verksamhetsutövare är.
- Finansinspektionen bedriver inget systematiskt arbete för att identifiera oregistrerade verksamhetsutövare.
- Det saknas verkkningsfulla verktyg för att förmå verksamhetsutövare som inte bör vara registrerade i registret mot penningtvätt att avregistrera sig.
- Kvalitativa bedömningar och tips från andra myndigheter åsidosätter ofta mer maskinellt utvalda verksamhetsutövare, både hos Finansinspektionen och de tre länsstyrelserna.

Det här kapitlet avslutas med ett avsnitt som beskriver volymerna av tillsynsärenden hos länsstyrelserna respektive Finansinspektionen. De här uppgifterna utgör ytterligare ett underlag för senare diskussioner i granskningens slutsatskapitel.

### 5.1 Registrering av verksamhetsutövare

En förutsättning för att kunna bedriva en effektiv tillsyn är att tillsynsmyndigheten vet vilka verksamhetsutövare som den är satt att utöva sin tillsyn över. För detta ändamål finns register över verksamhetsutövarna. De verksamhetsutövare som länsstyrelserna har tillsynsansvar för ska vara registrerade i registret mot penningtvätt. Bolagsverket är ansvarigt för registerhållning och för att registrera de verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättsregelverket, medan länsstyrelserna ansvarar för att identifiera oregistrerade verksamhetsutövare.

Finansinspektionen har inget specifikt penningtvättsregister, utan använder myndighetens gemensamma register för alla tillstånds- och registreringspliktiga verksamheter inom myndighetens ansvarsområden. Detta innebär att registret till viss del innehåller verksamhetsutövare som inte omfattas av penningtvättsregelverket.

### 5.1.1 Finansinspektionen för ett register över de verksamhetsutövare som omfattas av myndighetens tillsyn

Finansinspektionen för ett gemensamt register, institutregistret, över alla verksamhetsutövare som behöver söka tillstånd eller är skyldiga att registrera sig hos Finansinspektionen. Det finns inga specifikt penningtvättstillsynsanknutna uppgifter i registret. Medarbetare inom penningtvättsavdelningen får manuellt hålla reda på de enstaka verksamhetsutövare som inte träffas av regelverket. Myndigheten uppger att det rör sig om så få verksamhetsutövare att det inte är att betrakta som ett problem.<sup>107</sup> De verksamheter som specifikt träffas av penningtvättsregelverket anges i nedanstående tabell.

**Tabell 2** Sammanställning av Finansinspektionens verksamhetsutövare, fördelat på verksamhet

Verksamhet	Antal	Andel (%)
Förvaltning av alternativa investeringsfonder	262	15,4
Försäkringsförmedling	470	27,7
Bank och finans	120	7,1
Betaltjänströrelse	56	3,3
Betaltjänströrelse (registrerad)	42	2,5
Bostadskreditrörelse	17	1,0
Utgivning av elektroniska pengar	6	0,4
Valutaväxling och annan finansiell verksamhet	352	20,7
Fondverksamhet	35	2,1
Inlåningsverksamhet	28	1,6
Konsumentkreditrörelse	68	4,0
Livförsäkring	28	1,6
Ej tillsyn	0	0,0
Värdepappersrörelse	99	5,8
Gräsrotsfinansieringstjänster	0	0,0
EU/EES	26	1,5
Utlandet, utanför EES	88	5,2
<b>Totalt</b>	<b>1 697</b>	<b>100,0</b>

Anm.: Uppgifterna avser de verksamhetsutövare som Finansinspektionen skickat ut begäran om periodisk rapportering till. Tabellen är med andra ord inte baserad på ett utdrag ur myndighetens institutregister. Källa: Finansinspektionen.

### 5.1.2 Bolagsverkets register mot penningtvätt innehåller verksamhetsutövare som står under länsstyrelsernas tillsyn

Bolagsverket är ansvarig registermyndighet för registret mot penningtvätt, där de verksamhetsutövare som omfattas av länsstyrelsernas tillsyn ska registrera sin

<sup>107</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-18.

verksamhet.<sup>108</sup> Nedanstående tabell visar hur många utövare som bedriver verksamhet inom olika sektorer.

**Tabell 3** Registrerade verksamheter i registret mot penningtvätt, fördelat på anmäld verksamhet

Verksamhet	Antal	Andel (%)
Bokförings- och redovisningstjänster	12 888	66,1
Skatterådgivning	3 367	17,3
Förmedling, förvaring eller handel med konstverk	167	0,9
Bolagsförmedlare, bolagsbildare	987	5,1
Kontorshotell, postboxföretag	82	0,4
Kontanthandel, antikviteter och auktion	70	0,4
Juridisk verksamhet	925	4,7
Kontanthandel, bilförsäljning	410	2,1
Kontanthandel, övrigt	270	1,4
Kontanthandel, fordon övriga	174	0,9
Kontanthandel, båtförsäljning	30	0,2
Kontanthandel, guld och ur	80	0,4
Kontanthandel, skrot och metall	41	0,2
Styrelserepresentation	9	0,0
Trustförvaltare	7	0,0
<b>Totalt</b>	<b>19 507</b>	<b>100,0</b>

Anm.: Siffrorna avser verksamheter, vilket innebär att vissa verksamhetsutövare förekommer flera gånger.  
Källa: Registret mot penningtvätt, Bolagsverket.

Registret innehåller uppgifter om för- och efternamn, eller företagsnamn, personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer, anmälningspliktig verksamhet samt tillsynsmyndighet.<sup>109</sup> Registret innehåller däremot inga adressuppgifter, eller andra kontaktuppgifter till verksamhetsutövarna. Kontaktuppgifter ska visserligen anges på anmälningsblanketten, som registreras i Bolagsverkets diarium. Men eftersom de uppgifterna inte uppdateras är risken stor att de efter en tid blir inaktuella, och kontaktuppgifterna kan vara till den som anmälde bolaget snarare än till bolagets företrädare.<sup>110</sup> Länsstyrelserna behöver därför använda andra källor än registret mot penningtvätt för att få kontaktuppgifter till verksamhetsutövarna de har tillsynsansvar över.

<sup>108</sup> Det här kravet gäller ej för pantbanker eftersom den typen av verksamhet kräver tillstånd utfärdat av en länsstyrelse.

<sup>109</sup> Förordningen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

<sup>110</sup> Mejil från företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2024-04-19.

Verksamhetsutövare som är olämpliga får inte bedriva verksamhet som faller under penningtvättsregelverket. Om verksamhetsutövaren är en juridisk person gäller lämplighetskravet den som är verklig huvudman, eller som ingår i bolagets ledning. Länsstyrelsen avgör lämpligheten genom en så kallad vandelsprövning.

Länsstyrelsen gör som regel vandelsprövning på alla nyregistrerade mellan en gång i månaden och en gång i kvartalet. Därtill gör länsstyrelserna som regel en prövning på samtliga verksamhetsutövare i registret mot penningtvätt vid anmälan om ändrade förhållanden och vid andra tidpunkter (ärligen eller vartannat år). Om verksamhetsutövaren inte bedöms leva upp till de vandelskrav som penningtvättslagen stipulerar så uppmanas den att vidta rättelse eller upphöra med den registreringspliktiga verksamheten. Rättelse i det här sammanhanget handlar om att byta ut de verkliga huvudmän eller personer i ledande befattning som inte tillgodoser vandelskraven.<sup>111</sup>

## 5.2 Registerkvalitet

För att ett register ska utgöra ett ändamålsenligt verktyg i tillsynsarbetet behöver det hålla en viss kvalitet. Registrets kvalitet beror på i vilken utsträckning registret omfattar alla de, och endast de, verksamhetsutövare som träffas av regelverket för tillsynsområdet. Både Finansinspektionens institutregister och Bolagsverkets register mot penningtvätt saknar verksamhetsutövare som enligt regelverket borde vara registrerade, men varken Finansinspektionen eller länsstyrelserna har någon tydlig uppfattning om problemens omfattning. Länsstyrelserna bedriver ett någorlunda systematiskt arbete för att hitta oregistrerade verksamhetsutövare, men Finansinspektionen förlitar sig uteslutande på tips från andra myndigheter för att upptäcka oregistrerade verksamhetsutövare. När det gäller registret mot penningtvätt uppstår även problem till följd av att det finns verksamhetsutövare i registret som inte omfattas av penningtvättstillsynen.

### 5.2.1 Finansinspektionen bedriver inget systematiskt arbete för att identifiera oregistrerade

I Finansinspektionens institutregister finns cirka 2 300 företag<sup>112</sup> registrerade.<sup>113</sup> Omkring 600 av dessa avser anknutna ombud. Det företag som utsett ett anknutet ombud är fullt ansvarigt för att ombudet följer uppställda regler, vilket innebär att den faktiska tillsynspopulationen snarare består av 1 700 verksamhetsutövare. De flesta av de verksamheter som står under Finansinspektionens tillsynsansvar är tillståndspliktiga, men det finns även verksamheter som enbart kräver registrering. Fortsättningsvis kommer begreppet oregistrerad åsyfta både de verksamheter som

<sup>111</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-10-30; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-25; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-13.

<sup>112</sup> Företag är den benämning myndigheten själv använder och den kan avse olika organisationsformer, såsom aktiebolag, enskild firma och ekonomisk förening.

<sup>113</sup> Finansinspektionen, *Årsredovisning 2023, 2024*, s. 28.

saknar tillstånd (trots att de enligt lag behöver ha tillstånd) och de verksamheter som saknar registrering (trots att de enligt lag behöver vara registrerade). Möjligheten att bedriva oregistrerad verksamhet skiljer sig åt mellan sektorerna, enligt Finansinspektionen. Generellt kan man säga att ju mer avlägsen verksamheten är från centrala strukturer, såsom etablerade betalningssystem, desto större är möjligheten att bedriva verksamheten oregistrerad. Men Finansinspektionen har inte gjort några uppskattningar av hur omfattande problemet med oregistrerade är. Företrädare för myndigheten vet dock med säkerhet att det förekommer.<sup>114</sup>

Finansinspektionen bedriver ingen verksamhet för att själva hitta oregistrerade aktörer, utan förlitar sig på uppgifter som kommer via olika former av samverkan med andra myndigheter, tips och visselblåsarfunktioner. Det förs också en dialog mellan avdelningarna, så om exempelvis penningtvättsavdelningen skulle motta ett tips som rör en oregistrerad verksamhet som ska hanteras av en annan avdelning så skickar de tipset vidare dit. Enbart ett fåtal ärenden har drivits mot oregistrerade, till exempel några kryptoaktörer under 2023. Men med hänsyn till de resurser och juridiska möjligheter som stått till förfogande anser Finansinspektionen att det varit rimligt att inte prioritera arbetet med att identifiera och rikta insatser mot oregistrerade i högre utsträckning än myndigheten gjort. Fram till årsskiftet 2023/24 har det saknats möjlighet att utfärda sanktioner för valutaväxlare som agerar utan registrering. I och med att den möjligheten, genom ny lagstiftning, finns från och med ingången av 2024 förutser myndigheten att den kommer lägga mer tid på den typen av ärenden framöver.<sup>115</sup>

### 5.2.2 Länsstyrelserna arbetar aktivt med att minska andelen oregistrerade

I Bolagsverkets register mot penningtvätt finns knappt 15 000 verksamhetsutövare registrerade. Antalet poster i registret är dock närmare 20 000, vilket beror på att flera verksamhetsutövare förekommer flera gånger till följd av att de anmält flera olika registreringspliktiga verksamheter.

Registret mot penningtvätt rymmer verksamhetsutövare som inte bör finnas i registret, men registret saknar också verksamhetsutövare som bör vara registrerade med hänsyn till den verksamhet de bedriver. Båda dessa brister är ett problem. Men det är förmodligen allvarigare med verksamhetsutövare som saknas i registret, eftersom det ökar risken att verksamhetsutövare som inte lever upp till regelverket undkommer tillsynsåtgärder.

Problemet med att vissa verksamhetsutövare finns i registret som inte bör finnas där är primärt ett effektivitetsproblem. Tillsynsmyndigheterna riskerar att inleda tillsynsårenden och göra vandelprövningar gentemot verksamhetsutövare som egentligen inte omfattas av penningtvättsregelverket.

<sup>114</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-12.

<sup>115</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-12.



Därtill kan "överregistrering" (och "underregistrering") ge en skev bild av hur många verksamhetsutövare som står under länsstyrelsernas tillsyn, vilket i sin tur riskerar leda till att beslutsfattare resurssätter tillsynsområdet felaktigt med hänsyn till formulerade mål.

Det finns flera orsaker till att verksamhetsutövare är registrerade fast de inte borde vara det. Det kan till exempel handla om att verksamhetsutövaren trott sig bedriva registreringspliktig verksamhet fast så inte är fallet. Länsstyrelsen i Stockholms län har exempelvis nämnt att flera företag, när registret var nyinrättat, anmälde sig till registret för att de trodde att den egna bokföringen gjorde dem registreringssskyldiga.<sup>116</sup> Det kan också handla om att verksamhetsutövaren tidigare bedrivit registreringspliktig verksamhet som den sedermera avslutat, utan att avregistrera sig. Om en verksamhetsutövare avförs från näringslivsregistret till följd av likvidation eller konkurs så skapas det automatiskt ett ärende kopplat till registret mot penningtvätt. Det ärendet omhändertas av en handläggare som manuellt tar bort verksamhetsutövaren från det registret. Avlidna med enskild näringsverksamhet fångas upp på samma sätt.

En begränsning när det gäller att komma åt problemet med felaktigt registrerade verksamhetsutövare är att länsstyrelsen inte kan ta direkt kontakt med Bolagsverket i de fall felaktiga registreringar noteras. Länsstyrelsen måste i stället uppmana verksamhetsutövaren att vända sig till Bolagsverket för avregistrering. Länsstyrelsens påtryckningsmedel gentemot verksamhetsutövarna är tämligen begränsade när det kommer till att förmå dem att avregistrera sig.<sup>117</sup> Länsstyrelsen kan exempelvis inte förelägga en verksamhetsutövare att den ska avregistrera sig.

Problemet med verksamhetsutövare som är oregistrerade trots att de bedriver registreringspliktig verksamhet (vi kommer fortsättningsvis referera till denna grupp som oregistrerade verksamhetsutövare) har flera orsaker. De tre främsta orsakerna är förmodligen okunskap, det vill säga att verksamhetsutövaren inte förstår att verksamheten den bedriver är registreringspliktig, att man vill undkomma tillsyn samt att man inte vill betala anmälningsavgiften som 2023 var på 850 kronor.<sup>118</sup>

Oavsett orsak är det förstås viktigt att så hög andel som möjligt av de som bedriver registreringspliktig verksamhet finns i registret mot penningtvätt. En hög andel är i själva verket en förutsättning för att kunna bedriva en effektiv tillsyn. Länsstyrelserna gör inga regelbundna analyser av hur stor andel oregistrerade verksamhetsutövare det rör sig om. Länsstyrelsen i Skåne län gjorde någon gång kring 2016 eller 2017 uppskattningen att omkring 20 000 verksamheter borde varit registrerade men att det

---

<sup>116</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-10-30.

<sup>117</sup> Länsstyrelsernas befogenheter regleras i lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och förordningen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

<sup>118</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-10-30; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-25; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-13.

vid den tidpunkten bara fanns omkring 14 000 verksamhetsutövare i registret. Uppskattningen var intern och någon dokumentation finns inte bevarad.<sup>119</sup> Länsstyrelsen i Västra Götalands län säger sig inte gjort några heltäckande analyser av andelen oregistrerade. Däremot har man med hjälp av SNI-koder<sup>120</sup> och lämpliga företagsregister försökt kartlägga hur många företag som finns inom en viss bransch som typiskt sett bedriver registreringspliktig verksamhet. Dessa analyser indikerade exempelvis att bland redovisningsbyråer var andelen oregistrerade verksamhetsutövare stor.<sup>121</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län uppgav att myndigheten inte gjort några analyser av andelen oregistrerade och inte heller hade någon kännedom om några sådana analyser.<sup>122</sup>

Alla tre länsstyrelserna riktar insatser mot oregistrerade i syfte att få fler registreringspliktiga verksamheter registrerade. Det rör sig både om informationsinsatser, till exempel informationsträffar, och om mer riktade insatser som syftar till att identifiera och vidta åtgärder mot oregistrerade. Den ingripande åtgärd som står till länsstyrelsernas förfogande när det gäller den här typen av ärenden är att förelägga verksamhetsutövaren om att anmäla sig till registret. Om det råder tveksamhet kring registreringskyldighet så kan länsstyrelsen förelägga om att inkomma med ytterligare information om verksamheten.<sup>123</sup> I det fall verksamhetsutövaren inte vidtar efterrättelse har länsstyrelsen också möjlighet att förelägga om att upphöra med den del av verksamheten som omfattas av penningtvättslagen.<sup>124</sup>

Insatser mot oregistrerade initieras på olika vis. Ibland startas ett enskilt ärende utifrån tips från andra myndigheter eller allmänheten. Andra gånger görs riktade insatser mot specifika branscher, emellanåt tillsammans med andra länsstyrelser.<sup>125</sup> Inriktningen på en sådan insats bestäms bland annat med hänsyn till den nationella riskbedömningen. En insats startar ofta med att länsstyrelsen går ut förhållandevis brett med informationsutskick till verksamhetsutövare inom den bransch insatsen är riktad mot. I vissa fall nöjer sig länsstyrelsen med detta, men det förekommer också att det första utskicket följs upp med en påminnelse till de verksamhetsutövare som inte har registrerat sig eller återkopplat på det första utskicket. Bland de verksamhetsutövare som också efter påminnelsen inte vidtar några åtgärder kan länsstyrelsen starta upp enskilda ärenden som kan leda till att myndigheten förelägger verksamhetsutövarna att registrera sig, eller inkomma med ytterligare information som styrker att de inte behöver registrera sig.

<sup>119</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-13.

<sup>120</sup> SNI är en standard för svensk näringslivsindelning som används för att klassificera företag och arbetsställen efter vilken verksamhet de bedriver. Statistiska centralbyrån har ansvar för att upprätthålla systemet och tillse att det följer den internationella standard det är baserat på.

<sup>121</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-25.

<sup>122</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-10-30.

<sup>123</sup> 7 kap. 3–4 §§ lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

<sup>124</sup> 7 kap. 8 § lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

<sup>125</sup> Som exempel kan nämnas insatser mot konsthandlare 2020–2021 och skrothandlare 2022.

### 5.3 Riskanalys och urval

En riskbaserad penningtvättstillsyn ställer höga krav på ett systematiskt riskanalysarbete och väl övervägda urvalsmetoder. EU:s penningtvättsdirektiv framhåller att tillsynsmyndigheterna ska ha en tydlig uppfattning om riskerna för penningtvätt, både generell och hos berörda verksamhetsutövare. Denna kunskap ska i sin tur ligga till grund för i vilka sektorer och i vilken omfattning tillsynen ska bedrivas.

Det finns likheter i hur myndigheterna arbetar med riskanalys och urval. Såväl länsstyrelserna som Finansinspektionen använder både kvalitativa och kvantitativa underlag i sina riskanalyser. Urvalen av tillsynsärenden bygger både på de egna analyserna och på tips från andra myndigheter. Finansinspektionen arbetar dock med risker på ett mer systematiskt sätt och som framgick i avsnitt 4.2.6 har myndigheten en ny övergripande tillsynsstrategi som är tänkt att bli vägledande för urvalsarbetet. Någon motsvarande tillsynsstrategi finns inte hos länsstyrelserna.

#### 5.3.1 Den nationella riskbedömningen utgör ett stöd för myndighetsspecifika analyser

Ett stöd i riskanalysarbetet hos tillsynsmyndigheterna är de nationella riskbedömningar som Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism med jämna mellanrum tar fram. Eftersom samordningsfunktionen är beroende av resurser och kompetens från deltagande myndigheter blir dock bedömningarna i viss utsträckning en förlängning av analyser som myndigheterna tar fram internt.

Den senaste samlade bedömningen från 2021 redogör för hot och sårbarheter och riskbedömde alla de sektorer som den svenska penningtvättslagstiftningen täcker in.<sup>126</sup> Syftet med bedömningen var att identifiera åtgärder som reducerar risker på en strategisk nivå och på så sätt både bistå tillsynsmyndigheterna och stödja verksamhetsutövare. Bland verksamheterna under Finansinspektionens tillsyn bedömdes risken för penningtvätt vara högst för sektorn valutaväxling och annan finansiell verksamhet eller inlåningsverksamhet. Riskerna inom banksektorn bedömdes inte vara lika höga som för valutaväxlare, utifrån att bankerna kontinuerligt utvecklat sitt förebyggande arbete mot penningtvätt. Bland länsstyrelsernas verksamhetsutövare var riskerna störst inom varuhandeln. Risken för penningtvätt bedömdes även vara hög hos bolagsbildare och företagsmäklare samt trustförvaltare.

Utifrån att det är ett antal år sedan samordningsfunktionen gjorde sin senaste samlade bedömning har underlaget tappat viss relevans för tillsynsmyndigheterna.<sup>127</sup> Finansinspektionen menar också att även om det är värdefullt för myndigheten att löpande ta del av och utbyta relevant information inom ramen för

<sup>126</sup> Polismyndigheten, dnr A052.211/2021.

<sup>127</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-26; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-13.

samordningsfunktionen är den nationella bedömningen primärt en produkt för verksamhetsutövarna, genom att tydliggöra vad de ska beakta i sitt riskarbete.<sup>128</sup> Planen är att samordningsfunktionen ska genomföra en ny samlad riskbedömning som innefattar samtliga berörda sektorer med publicering tidigast 2025.

### 5.3.2 Länsstyrelsernas möjligheter till periodisk rapportering kommer påverka riskanalysarbetet

De tre länsstyrelserna arbetar på olika sätt i framtagandet av interna riskanalyser men arbetet kommer sannolikt att bli mer ensat framgent, i och med möjligheterna till periodisk rapportering. Länsstyrelsen har sedan den 1 januari 2023 rätt att föreskriva om att periodiskt samla in information från berörda verksamhetsutövare, i syfte att få en överblick över sektorer och få bättre underlag för att göra riskbedömningar.<sup>129</sup> Vid tidpunkten för granskningen arbetar länsstyrelserna med att utveckla ett systemstöd och att ta fram föreskrifter för den periodiska rapporteringen. Ambitionen är att kunna börja begära in rapportering under andra halvan av 2024 eller början av 2025.<sup>130</sup>

För närvarande utgår länsstyrelsernas riskanalyser från andra informationskällor och analysen inkluderar såväl kvantitativa som kvalitativa kriterier.<sup>131</sup> De kvantitativa kriterierna skiljer sig något åt mellan länsstyrelserna men rör bland annat om verksamhetsutövare har revisionsplikt och fått revisorsanmärkning, om det fallit ut något i vandelsprövningen och om det finns en registrerad besöksadress eller enbart postbox. Länsstyrelserna beaktar även verksamhetsutövarens nettoomsättning och antal anställda. De mer kvalitativa aspekterna består av exempelvis rapporter från myndigheter, omvärldsbevakning av domar och information från kollegor inom andra tillsynsområden på myndigheten. Både företrädare för grupperna i Västra Götaland och Skåne lägger stor vikt vid de kvalitativa aspekterna. Företrädare för gruppen i Skåne framhåller även att de ser ett behov av att bredda den här typen av underlag, bland annat genom tips och samverkan med andra myndigheter.

### 5.3.3 Urvalet av tillsynsärenden hos länsstyrelserna är baserat på både systematisk riskanalys och inkommande tips

Grundprincipen för länsstyrelsernas urval är att listor över verksamhetsutövare inom respektive myndighets geografiska tillsynsområde kompletteras med de kriterier som har identifierats som betydelsefulla i riskanalysen. Kriterierna vägs samman till en riskvärdering för respektive verksamhetsutövare, vilken i sin tur ligger till grund för vilka verksamhetsutövare som ska väljas ut för tillsynsärenden. Därutöver finns vissa skillnader mellan länsstyrelserna. I Västra Götaland finns en sektorsövergripande bruttolista utifrån vilken urval sker, både i samband med den årliga verksamhetsplaneringen och löpande vid möten under året. Gruppen i Skåne

<sup>128</sup> Mejl från företrädare för Finansinspektionen 2024-02-28.

<sup>129</sup> Prop. 2021/22:251, bet. 2022/23:FiU15, rskr. 2022/23:33.

<sup>130</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-13.

<sup>131</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-13; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-26; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-10-31.

använder sektorsspecifika listor där de i första hand väljer ut de verksamhetsutövare som har fått högst risk och arbetar sig därefter nedåt i en fallande skala. I Stockholm genomförde tillsynsgruppen den senaste riskanalysen 2020 och på grund av vakanser arbetar gruppen fortfarande med urvalet från denna analys.<sup>132</sup>

Utöver urvalet från det systematiska riskanalysarbetet genomför länsstyrelserna också tillsynsärenden baserat på tips från brottsbekämpande myndigheter. Generellt arbetar gruppen i Stockholm något mer utifrån tips, gruppen i Skåne något mindre och gruppen i Västra Götaland mitt emellan. Men företrädare för alla tre myndigheter framhåller att tillsyn utifrån tips prioriteras och sannolikt kommer öka till följd av de har fått utökade möjligheterna att samverka med brottsbekämpande myndigheter.<sup>133</sup> Detta är ett resultat av förändringar i lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism som trädde i kraft den 1 januari 2023.<sup>134</sup>

Länsstyrelsernas urval utgår inte ifrån någon övergripande tillsynsstrategi. Det saknas exempelvis resonemang om inom vilka intervall som urval bör göras för olika typer av verksamhetsutövare och potentiella risker förknippade med kontrollfria zoner. Arbetsgrupperna gör dock vissa strategiska överväganden i samband med att enskilda urval tas fram. Det kan exempelvis handla om utformningen av länsstyrelsegemensamma tematillsyner, eller om att under vissa år kraftsamla mot någon specifik sektor. Länsstyrelsen i Västra Götalands län arbetar också vid tidpunkten för granskningen med att utveckla en 5-årsplan för sin tillsyn.

#### 5.3.4 Kvalitativa bedömningar är viktiga i Finansinspektionens urval av undersökningar

Finansinspektionens arbete med riskanalys har en högre detaljeringsgrad och systematik jämfört med länsstyrelsernas riskanalysarbete. Vid värderingen av riskerna förknippade med olika verksamhetsutövare ingår tre moment som tillsammans utgör grunden för varje utövers riskprofil, inklusive ett numeriskt riskvärde. Det första momentet är en kvantitativ bedömning av inrapporterade data från den årliga periodiska rapporteringen. I praktiken består informationen av svar på en enkät bestående av runt 90 frågor som beskriver verksamhetsutövarens riskfaktorer, riskreducerande faktorer samt storlek och komplexitet. Det andra momentet består av en sektorsanalys där varje sektor har tilldelats en riskpoäng som används för att justera verksamhetsutövarens risknivå. Det tredje momentet utgörs av en kvalitativ bedömning för vissa verksamhetsutövare. Denna bedömning sker när det finns erfarenheter från andra undersökningar, tips från myndigheter, medieuppgifter, företagets internrevision eller annan relevant information.<sup>135</sup>

<sup>132</sup> Eftersom de medarbetare som arbetade med att 2020 ta fram riskanalysen för Länsstyrelsen i Stockholms län har slutat på myndigheten kan vi inte verifiera att riskanalysprocessen följde beskrivningen i 5.3.2.

<sup>133</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-13; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-26; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-09-19.

<sup>134</sup> Prop. 2021/22:251, bet. 2022/23:FiU15, rskr. 2022/23:33.

<sup>135</sup> Finansinspektionen, *Riskbaserad tillsyn. Riskklassificering av företag inom penningtvätt och finansiering av terrorism*, Powerpointpresentation, 2022-11-16.

Det finns vissa utmaningar förknippade med den periodiska rapporteringen. Även om verksamhetsutövarna är skyldiga att svara på Finansinspektionens enkät så finns det verksamhetsutövare som svarar sent eller inte alls. Det kan också vara svårt att veta om en viss verksamhetsutövare faktiskt har besvarat enkäten sanningsenligt.

I praktiken får den kvalitativa bedömningen av verksamhetsutövare stor betydelse för Finansinspektionens urval av undersökningar. På samma sätt som för länsstyrelserna väger exempelvis tips från andra myndigheter tungt. Det innebär att de verksamhetsutövare som blir tillsynade i de flesta fall inte är de utövare som har fått högst riskpoäng genom periodisk rapportering och sektorsanalys. Den genomsnittliga riskpoängen för verksamhetsutövarna i de 37 undersökningar där Finansinspektionen gjort en riskklassificering är 2,4 på en 4-gradig skala.<sup>136</sup> Endast en verksamhetsutövare har en riskpoäng över 3,0 vilket enligt myndighetens definition motsvarar en hög riskpoäng.

#### 5.4 Volym av tillsynsärenden

Tillsynen ska som sagt vara riskbaserad, vilket innebär att insatserna ska riktas dit där riskerna för regelöverträdelse bedöms som störst. Men för att tillsynen på det hela taget ska bli effektiv är det också viktigt att det inte uppstår kontrollfria zoner och detta gäller både med avseende på sektor och geografisk hemvist. För att tillsynen ska få en normerande effekt är det sannolikt viktigt att verksamhetsutövarna uppfattar att det finns en betydande risk för att man ska bli föremål för tillsyn. I vad mån verksamhetsutövare upplever en sådan risk hänger sannolikt ihop med hur hög andel av verksamhetsutövarna som blir föremål för ett tillsynsärende i genomsnitt per år. Om det finns sektorer eller geografiska områden som aldrig blir föremål för tillsyn, eller om det är en försvinnande låg andel av populationen, bidrar inte tillsynen till verksamhetsutövarnas beslut att, efter bästa förmåga, följa regelverket.

Det är stor skillnad i hur många tillsynsärenden<sup>137</sup> som påbörjas mellan å ena sidan Finansinspektionen och å andra sidan länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län. Medan Finansinspektionen har påbörjat i genomsnitt 9 ärenden per år de senaste fem åren, så ligger motsvarande siffra för länsstyrelserna på mellan 26 och 80 ärenden. Det är dock viktigt att ha i åtanke att det finns betydande skillnader mellan Finansinspektionen och länsstyrelserna. Som framgår av avsnitt 6.1 är det olika bredd på Finansinspektionens respektive länsstyrelsernas tillsynsärenden. Antalet årsarbetskrafter som används för arbete med tillsynsärenden skiljer sig också mellan myndigheterna.

<sup>136</sup> Genomförda undersökningar 2018–2023 inom penningtvätttillsynen från Finansinspektionen.

<sup>137</sup> Finansinspektionen och länsstyrelserna använder olika begrepp för att beskriva den här typen av ärenden. Länsstyrelserna använder ibland orden tillsynsärende, uppsökande tillsyn eller skrivbordsgranskning och Finansinspektionen använder ordet undersökning. I vår rapport avser därför orden tillsynsärende och undersökning samma typ av ärende.

I relation till det totala antalet verksamhetsutövare som står under myndigheternas penningtvättstillsyn, så är antalet påbörjade ärenden såväl för Finansinspektionen som för de tre länsstyrelserna mycket lågt. Finansinspektionen har totalt knappt 1 700 verksamhetsutövare som står under myndighetens penningtvättstillsyn, medan motsvarande siffra för de tre länsstyrelserna tillsammans är närmare 15 000.

Gemensamt för Finansinspektionen och de tre länsstyrelserna är att de flesta tillsynsärenden avslutas utan någon påföljd. En vanlig orsak är att ärenden avskrivs på grund av att verksamhetsutövaren säger sig ha avslutat den verksamhet som omfattas av penningtvättsregelverket. Men det har också varit vanligt förekommande att ärenden avskrivits för att verksamhetsutövaren bedömts ha vidtagit tillräckliga åtgärder med hänsyn till penningtvättsregelverket.

Finansinspektionen tar som regel längre tid på sig att avsluta ett tillsynsärende än någon av de tre länsstyrelserna. Detta gäller oavsett om ärendet avslutas med någon form av påföljd eller inte. Gemensamt för Finansinspektionen och de tre länsstyrelserna är dock, precis som man bör vänta sig, att ärenden som avslutas med någon form av påföljd som regel har en längre handläggningstid.

Bland de tillsynsärenden som tillsynsmyndigheterna öppnar finns en tydlig koncentration till tillsynsmyndigheternas hemvist när det kommer till var verksamhetsutövarna har sitt säte.

#### 5.4.1 Få påbörjade och avslutade tillsynsärenden hos Länsstyrelsen i Stockholms län 2023

Under perioden 2019–2023 har Länsstyrelsen i Stockholms län startat upp 139 tillsynsärenden. Av dessa har 133 ärenden avslutats, den övervägande delen utan något beslut om påföljd. När det kommer till beslutade påföljder har det framför allt rört sig om sanktionsavgift. En mycket hög andel av sanktionsbesluten har tagits under 2021 och 2022.

**Tabell 4** Antal ärenden, fördelat på status och ställningstagande

Status/ställningstagande	2019	2020	2021	2022	2023	2019–2023
Avslut utan påföljd	16	45	5	10	0	76
Avslut med påföljd	2	16	21	14	4	57
Föreläggande	2	11	4	1	0	18
Sanktionsavgift	0	5	17	13	4	39
<b>Totalt antal avslutade ärenden</b>	<b>18</b>	<b>61</b>	<b>26</b>	<b>24</b>	<b>4</b>	<b>133</b>
Pågående	0	1	0	1	4	6
<b>Totalt antal ärenden</b>	<b>18</b>	<b>62</b>	<b>26</b>	<b>25</b>	<b>8</b>	<b>139</b>

Anm.: Avslutade ärenden redovisas på det år ärendet avslutades, medan pågående ärenden redovisas på det år ärendet inleddes.

Källa: Länsstyrelsen i Stockholms län.

De flesta ärenden avslutas inom 5 månader. Däremot tar det som regel längre tid att avsluta ett ärende i de fall myndigheten beslutar om någon form av påföljd. De flesta ärenden som resulterar i beslut om sanktionsavgift eller föreläggande har en handläggningstid på över 12 månader. Att merparten av alla ärenden totalt sett ändå avslutas inom 5 månader beror på att de tillhör kategorin avskrivna ärenden och avskrivna ärenden avslutas som regel inom 5 månader.

**Tabell 5** Antal avslutade ärenden, fördelat på handläggningstid

Handläggningstid	2019	2020	2021	2022	2023	2019–2023
Under 1 månad	0	4	0	2	0	6
Mellan 1 och 6 månader	18	40	3	8	0	69
Mellan 7 och 12 månader	0	13	9	2	1	25
Mellan 13 och 24 månader	0	4	12	6	0	22
Över 24 månader	0	0	2	6	3	11
<b>Totalt antal avslutade ärenden</b>	<b>18</b>	<b>61</b>	<b>26</b>	<b>24</b>	<b>4</b>	<b>133</b>

Källa: Länsstyrelsen i Stockholms län.

Länsstyrelsen i Stockholms län har enligt penningtvättslagen tillsynsansvar över sammanlagt nio län: Stockholm, Södermanland, Gotland, Västmanland, Uppsala, Jämtland, Västernorrland, Västerbotten samt Norrbotten. En klar majoritet av påbörjade tillsynsärenden avser företag med säte i Stockholms län. Endast 3 tillsynsärenden, av totalt 18, har påbörjats i ett län utanför Stockholm efter 2020, vilket motsvarar 17 procent. Av Länsstyrelsen i Stockholms läns hela tillsynspopulation återfinns drygt 35 procent utanför Stockholms län, vilket innebär att tillsynen har en tydlig slagsida till förmån för Stockholms län. Denna slagsida motiveras inte heller av att en hög andel av Länsstyrelsen i Stockholms läns tillsynsärenden avser kontanthandlare, eftersom de kontanthandlare som är registrerade i registret mot penningtvätt snarast har en lägre koncentration i Stockholms län. I fem län – Gotlands, Jämtlands, Västernorrlands, Västerbottens och Norrbottens län – har inga tillsynsärenden påbörjats sedan 2020.

Enligt länsstyrelsen i Stockholms län är en förklaring till koncentrationen av ärenden till Stockholm den riskanalys som togs fram 2019–2020. Där konstaterades att majoriteten av verksamhetsutövarna med högst omsättning har säte i Stockholms län, vilket resulterade i höga riskpoäng för de utövarna.<sup>138</sup>

<sup>138</sup> Mejl från företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2024-04-21.



**Tabell 6** Antal påbörjade ärenden, fördelat på län

Län	2019	2020	2021	2022	2023	2019–2023
Stockholms län	32	50	0	11	4	97
Södermanlands län	3	2	0	0	0	5
Gottlands län	0	0	0	0	0	0
Västmanlands län	2	3	0	1	0	6
Uppsala län	2	6	0	2	0	10
Jämtlands län	2	3	0	0	0	5
Västernorrlands län	3	2	0	0	0	5
Västerbottens län	2	2	0	0	0	4
Norrbottnens län	3	3	0	0	0	6
Ospecificerat	1	0	0	0	0	1
<b>Totalt antal påbörjade ärenden</b>	<b>50</b>	<b>71</b>	<b>0</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>139</b>

Källa: Länsstyrelsen i Stockholms län.

De allra flesta påbörjade tillsynsärenden i Stockholm har varit riktade mot kontanthandlare. Med undantag för redovisningsbyråer har det de senaste tre åren bara rört sig om enstaka tillsynsärenden riktade mot andra branscher än kontanthandlare.<sup>139</sup> Inga ärenden har överhuvudtaget initierats gentemot konsthandlare under hela perioden (2019–2023). Kontanthandlare utgör enbart drygt 5 procent av Länsstyrelsen i Stockholms läns totala tillsynspopulation, men att så hög andel av tillsynen likväl är riktad mot kontanthandlare motiveras av den senaste nationella riskanalysen där den typen av verksamhetsutövare bedömdes ha hög risk.

<sup>139</sup> Det är förhållandevis vanligt att verksamhetsutövare som registrerat att de bedriver skatterådgivning också har registrerat att de bedriver bokförings- och redovisningstjänster. I de underlag Riksrevisionen tagit del av från Länsstyrelsen i Stockholms län så är angiven verksamhet i dessa fall konsekvent bokförings- och redovisningstjänster. Detta innebär att det låga antalet ärenden redovisade under kategorin skatterådgivning sannolikt är något missvisande.

**Tabell 7** Antal påbörjade ärenden, fördelat på sektor

Sektor	2019	2020	2021	2022	2023	2019–2023
Bokförings- och redovisningstjänster	0	26	0	4	1	31
Skatterådgivning	0	1	0	0	0	1
Bolagsförmedlare, bolagsbildare	0	1	0	0	2	3
Kontorshotell, postboxföretag	1	1	0	0	0	2
Juridisk verksamhet	0	1	0	0	0	1
<b>Kontanhandel, totalt</b>	<b>49</b>	<b>41</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>1</b>	<b>101</b>
Kontanhandel, guld och ur	12	0	0	2	1	15
Kontanhandel, antikviteter och auktion	2	0	0	0	0	2
Kontanhandel, bilförsäljning	23	21	0	5	0	49
Kontanhandel, övrigt	8	9	0	2	0	19
Kontanhandel, fordon övriga	3	8	0	1	0	12
Kontanhandel, båtförsäljning	1	1	0	0	0	2
Kontanhandel, skrot och metall	0	2	0	0	0	2
Förmedling, förvaring eller handel med konstverk	0	0	0	0	0	0
Styrelsrepresentation	0	0	0	0	0	0
Trustförvaltare	0	0	0	0	0	0
Oklassificerat	0	0	0	0	0	0
<b>Totalt</b>	<b>50</b>	<b>71</b>	<b>0</b>	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>139</b>

Anm.: För att åstadkomma fördelningen av ärenden på de redovisade sektorerna har statistiken från länsstyrelsen kombinerats med Bolagsverkets register mot penningtvätt. I de fall en verksamhetsutövare registrerat flera registreringspliktiga verksamheter har vi valt att redovisa verksamhetsutövaren i en kategori som ligger så nära den länsstyrelsen redovisat som möjligt.

Källa: Länsstyrelsen i Stockholms län samt Bolagsverkets register mot penningtvätt.

#### 5.4.2 Inga kontrollfria geografiska zoner i Länsstyrelsen i Västra Götalands läns tillsyn

Länsstyrelsen i Västra Götalands län har påbörjat totalt 227 tillsynsärenden under perioden 2020–2023. Nästan alla påbörjade ärenden har också avslutats under perioden. Fram till och med 2021 avslutades nästan alla ärenden utan någon påföljd. Därefter har antalet sanktionsbeslut blivit betydligt fler, vilket gör att andelen ärenden utan påföljd inte längre är lika stor.

**Tabell 8** Antal ärenden, fördelat på status och ställningstagande

Status/ställningstagande	2020	2021	2022	2023	2020–2023
Avslut utan påföljd	64	50	44	5	163
Tillräckliga rutiner	8	38	5	0	51
Omfattas inte av PTL	56	9	36	3	104
Avskrivning av annan anledning	0	3	3	2	8
Avslut med påföljd	0	8	34	10	52
Föreläggande om rättelse	0	4	2	0	6
Föreläggande om att upphöra	0	0	0	0	0
Sanktionsavgift	0	4	32	10	46
<b>Totalt antal avslutade ärenden</b>	<b>64</b>	<b>58</b>	<b>78</b>	<b>15</b>	<b>215</b>
Pågående	0	0	6	6	12
<b>Totalt antal ärenden</b>	<b>64</b>	<b>58</b>	<b>84</b>	<b>21</b>	<b>227</b>

Anm.: Avslutade ärenden redovisas på det år ärendet avslutades, medan pågående ärenden redovisas på det år ärendet inleddes. Redovisningen omfattar enbart ärenden som inletts under perioden 2020–2023. Utöver de ärenden som redovisas i tabellen har Länsstyrelsen i Västra Götalands län avslutat 17 ärenden 2020 och 1 ärende 2021 som påbörjades före redovisningsperioden.

Källa: Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

En mycket hög andel av alla ärenden avslutas inom 12 månader. Ärenden som avskrivs, exempelvis för att verksamhetsutövaren har tillräckliga rutiner eller för att den inte omfattas av penningtvättslagen, avslutas ofta inom 6 månader. Men även ärenden som leder till sanktionsbeslut avslutas som regel inom 7 till 12 månader.

**Tabell 9** Antal avslutade ärenden, fördelat på handläggningstid

Handläggningstid	2020	2021	2022	2023	2020–2023
Under 1 månad	4	3	11	0	18
Mellan 1 och 6 månader	41	40	46	1	128
Mellan 7 och 12 månader	19	10	12	9	50
Mellan 13 och 24 månader	0	5	8	4	17
Över 24 månader	0	0	1	1	2
<b>Totalt antal avslutade ärenden</b>	<b>64</b>	<b>58</b>	<b>78</b>	<b>15</b>	<b>215</b>

Källa: Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Precis som var fallet med Länsstyrelsen i Stockholms län gäller det även för Länsstyrelsen i Västra Götalands län att det är en förhållandevis hög koncentration av påbörjade tillsynsärenden knutna till hemlänet. Snedvridningen är rentav större i Västra Götaland. Drygt 70 procent av alla tillsynsärenden avser verksamhetsutövare med säte i Västra Götalands län, vilket kan sättas i relation till tillsynspopulationen vars andel i Västra Götaland är knappt 50 procent. Men till skillnad från Länsstyrelsen i Stockholms län har Länsstyrelsen i Västra Götalands län under senare år haft

tillsynsinsatser riktade till samtliga de län som ingår i myndighetens geografiska tillsynsområde.

**Tabell 10** Antal påbörjade ärenden, fördelat på län

Län	2020	2021	2022	2023	2020–2023
Västra Götalands län	62	51	51	6	170
Dalarnas län	2	1	6	0	9
Gävleborgs län	2	4	3	0	9
Hallands län	5	4	0	0	9
Värmlands län	3	6	7	1	17
Örebro län	5	4	4	0	13
Oklassificerat	0	0	0	0	0
<b>Totalt</b>	<b>79</b>	<b>70</b>	<b>71</b>	<b>7</b>	<b>227</b>

Källa: Länsstyrelsen i Västra Götalands län.

Tillsynsinsatserna har nästan uteslutande riktats mot kontanthandlare och icke auktoriserade bokförings- och redovisningskonsulter.<sup>140</sup> Att en hög andel av tillsynsinsatserna riktats mot kontanthandlare kan motiveras av att det är en av de sektorer som faller under länsstyrelsens tillsynsansvar och som i den nationella riskanalysen bedöms härbärgera högst risk. När det gäller bokförings- och redovisningskonsulter så motiveras den höga andelen av att det är i denna sektor i särklass flest verksamhetsutövare finns registrerade i registret mot penningtvätt. I flera sektorer är ärendevolymerna så låga att sektorerna i praktiken nästan är att betrakta som kontrollfria. Länsstyrelsen i Västra Götaland har under perioden 2020–2023 påbörjat tillsynsärenden hos 4 procent av de verksamhetsutövare som står under myndighetens tillsyn enligt registret mot penningtvätt. Endast 2 procent av verksamhetsutövarna inom bokföring och redovisning har varit föremål för undersökning. Motsvarande andel för kontanthandlarna är betydligt högre, 44 procent. Nästan två tredjedelar av tillsynsärenden riktade mot kontanthandlare påbörjades under 2020.

<sup>140</sup> Det är förhållandevis vanligt att verksamhetsutövare som registrerat att de bedriver skatterådgivning också har registrerat att de bedriver bokförings- och redovisningstjänster. I de underlag Riksrevisionen tagit del av från Länsstyrelsen i Västra Götalands län så är angiven verksamhet i dessa fall konsekvent bokförings- och redovisningstjänster. Detta innebär att det låga antalet ärenden som redovisas under kategorin skatterådgivning sannolikt är något missvisande.

**Tabell 11** Antal påbörjade ärenden, fördelat på sektor

Sektor	2020	2021	2022	2023	2020–2023
Bokförings- och redovisningstjänster	2	41	37	3	83
Skatterådgivning	0	0	1	0	1
Bolagsförmedlare, bolagsbildare	1	1	0	3	5
Kontorshotell, postboxföretag	1	2	0	0	3
Juridisk verksamhet	0	14	2	0	16
<b>Kontanthandel, totalt</b>	<b>72</b>	<b>11</b>	<b>31</b>	<b>1</b>	<b>115</b>
Kontanthandel, guld och ur	4	0	1	0	5
Kontanthandel, antikviteter och auktion	9	0	0	0	9
Kontanthandel, bilförsäljning	42	4	10	1	57
Kontanthandel, övrigt	1	2	8	0	11
Kontanthandel, fordon övriga	16	1	8	0	25
Kontanthandel, båtförsäljning	0	0	1	0	1
Kontanthandel, skrot och metall	0	4	3	0	7
Förmedling, förvaring eller handel med konstverk	3	1	0	0	4
Styrelserepresentation	0	0	0	0	0
Oklassificerat	0	0	0	0	0
<b>Totalt</b>	<b>79</b>	<b>70</b>	<b>71</b>	<b>7</b>	<b>227</b>

Anm.: För att åstadkomma fördelningen av ärenden på de redovisade sektorerna har statistiken från länsstyrelsen kombinerats med Bolagsverkets register mot penningtvätt. I de fall en verksamhetsutövare registrerat flera registreringspliktiga verksamheter har vi valt att redovisa verksamhetsutövaren i en kategori som ligger så nära den länsstyrelsen redovisat som möjligt.

Källor: Länsstyrelsen i Västra Götalands län samt Bolagsverkets register mot penningtvätt.

### 5.4.3 Korta handläggningstider hos Länsstyrelsen i Skåne län

Ingen annan länsstyrelse är i närheten av att ha avslutat så många tillsynsärenden som Länsstyrelsen i Skåne län. Men det stora flertalet av dessa avslutades redan under 2020. Av den statistik Riksrevisionen erhållit från länsstyrelsen går det inte att utläsa med vilket beslut alla dessa ärenden under 2020 har avslutats.<sup>141</sup> Däremot går det att tydligt utläsa att från och med 2022 så har besluten om sanktionsavgift ökat kraftigt, även om avslut med något annat beslut är vanligare även under 2022 och 2023. Inga pågående ärenden är äldre än 2022. De allra flesta pågående ärenden har påbörjats under 2023.

<sup>141</sup> I ett mejl från Länsstyrelsen i Skåne län (2024-03-08) har myndigheten förklarat att ärenden vid tidpunkten alltid avslutades med avskrivning där eventuella behov av komplettering beskrevs. Förfarandet berodde enligt myndigheten på att ingripandemöjligheterna vid tidpunkten inte var klarlagda. Av samma skäl gjorde myndigheten 2020 och tidigare betydligt mindre ingående granskning av verksamhetsutövarnas dokumentation, vilket enligt myndigheten förklarar den stora ärendevolymen 2020, jämfört med de efterföljande åren.

**Tabell 12** Antal ärenden, fördelat på status

Status	2019	2020	2021	2022	2023	2019–2023
Avslutade ärenden	40	255	19	37	37	388
varav med sanktionsavgift	0	0	1	15	21	37
Pågående ärenden	0	0	0	1	24	25
<b>Totalt antal ärenden</b>	<b>40</b>	<b>255</b>	<b>19</b>	<b>38</b>	<b>61</b>	<b>413</b>

Anm.: Avslutade ärenden redovisas på det år ärendet avslutades, medan pågående ärenden redovisas på det år ärendet inleddes. Det höga antalet avslutade ärenden 2020, jämfört med året innan och jämfört med de andra två länsstyrelserna, är inte riktigt klarlagt. Däremot har myndigheten givit en förklaring till varför antalet är väsentligt högre 2020 än de efterföljande åren (se not 141).

Källa: Länsstyrelsen i Skåne län.

Precis som för de andra två länsstyrelserna avslutas de allra flesta ärenden inom fem månader. Det är mycket ovanligt att ett ärende pågår längre än 12 månader.

**Tabell 13** Antal avslutade ärenden, fördelat på handläggningstid

Handläggningstid	2019	2020	2021	2022	2023	2019–2023
Under 1 månad	11	102	0	0	3	116
Från 1 och upp till 6 månader	29	151	13	35	29	257
Från 7 och upp till 12 månader	0	2	6	1	5	14
Från 13 och upp till 24 månader	0	0	0	1	0	1
Över 24 månader	0	0	0	0	0	0
<b>Totalt</b>	<b>40</b>	<b>255</b>	<b>19</b>	<b>37</b>	<b>37</b>	<b>388</b>

Källa: Länsstyrelsen i Skåne län.

Jämfört med länsstyrelserna i både Stockholms och Västra Götalands län så har Länsstyrelsen i Skåne län en betydligt högre grad av geografisk spridning på sin tillsyn. Strax under 60 procent av alla påbörjade tillsynsärenden avser verksamhetsutövare med säte i myndighetens hemlän. Andelen verksamhetsutövare i registret mot penningtvätt med säte i Skåne län utgör drygt 45 procent, vilket innebär att en viss snedvridning av tillsynen även återfinns i tillsynen hos Länsstyrelsen i Skåne län.

**Tabell 14** Antal påbörjade ärenden, fördelat på län

Län	2019	2020	2021	2022	2023	2019–2023
Skåne län	32	145	5	24	30	236
Blekinge län	3	14	0	2	2	21
Kronobergs län	4	16	0	1	4	25
Jönköpings län	2	25	0	2	5	34
Kalmar län	3	16	1	4	3	27
Östergötlands län	2	32	1	6	9	50
Okänt län	3	16	0	1	0	20
<b>Summa</b>	<b>49</b>	<b>264</b>	<b>7</b>	<b>40</b>	<b>53</b>	<b>413</b>

Anm.: Uppgifter om geografisk hemvist saknas i statistiken Riksrevisionen erhållit från myndigheten. Uppgifterna om detta har i stället hämtats från Bolagsverkets register mot penningtvätt.

Källor: Länsstyrelsen i Skåne län samt Bolagsverkets register mot penningtvätt.

Precis som de andra två länsstyrelserna så har Länsstyrelsen i Skåne län påbörjat flest ärenden gentemot kontanthandlare och icke auktoriserade bokförings- och redovisningskonsulter. Under perioden 2019–2023 har myndigheten öppnat tillsynsärenden mot 10 procent av samtliga verksamhetsutövare i registret mot penningtvätt som faller under myndighetens tillsynsansvar. Det är en väsentligt högre andel än länsstyrelserna i Stockholm och Västra Götaland uppvisar, men då bör beaktas att den totala tillsynsvolymen för perioden som helhet till stor del förklaras av ett stort antal tillsynsärenden 2020. Mycket tyder på att det höga antalet 2020 förklaras av en eller flera tillfälliga faktorer. Vid ett mer "normalt" 2020 hade andelen verksamhetsutövare som träffas av myndighetens granskningar varit mer i linje med andelen för Länsstyrelsen i Stockholms län. Drygt 45 procent av de registrerade kontanthandlarna har varit föremål för granskning, liksom drygt 5 procent av registrerade icke auktoriserade bokförings- och redovisningskonsulter. Sett till hela perioden har tillsynen täckt samtliga sektorer, om än i varierande omfattning.

**Tabell 15** Antal påbörjade ärenden, fördelat på sektor

Sektor	2019	2020	2021	2022	2023	2019–2023
Bokförings- och redovisningstjänster	33	134	3	13	35	218
Skatterådgivning	3	12	0	7	3	25
Bolagsförmedlare, bolagsbildare	0	5	0	3	0	8
Kontorshotell, postboxföretag	0	3	0	0	0	3
Juridisk verksamhet	0	5	0	0	1	6
<b>Kontanthandel, totalt</b>	<b>11</b>	<b>96</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>138</b>
Kontanthandel, guld och ur	0	4	1	1	0	6
Kontanthandel, antikviteter och auktion	1	0	0	0	0	1
Kontanthandel, bilförsäljning	8	55	1	7	7	78
Kontanthandel, övrigt	1	7	0	3	3	14
Kontanthandel, fordon övriga	0	23	1	2	2	28
Kontanthandel, båtförsäljning	0	4	0	0	0	4
Kontanthandel, skrot och metall	1	3	1	2	0	7
Förmedling, förvaring eller handel med konstverk	0	0	0	1	2	3
Styrelserepresentation	0	0	0	0	0	0
Oklassificerat	2	9	0	1	0	12
<b>Totalt</b>	<b>49</b>	<b>264</b>	<b>7</b>	<b>40</b>	<b>53</b>	<b>413</b>

Anm.: För att åstadkomma fördelningen av ärenden på de redovisade sektorerna har statistiken från länsstyrelsen kombinerats med Bolagsverkets register mot penningtvätt. I de fall en verksamhetsutövare registrerat flera registreringspliktiga verksamheter finns risk att klassificering blivit fel eftersom underlaget från länsstyrelsen inte givit någon fingervisning om vilken verksamhet som föranlett ärendet.

Källor: Länsstyrelsen i Skåne län samt Bolagsverkets register mot penningtvätt.

#### 5.4.4 Låga ärendevolymer hos Finansinspektionen

Finansinspektionen har sedan 2018 startat sammanlagt 47 tillsynsärenden. Av dessa är 37 ärenden avslutade, varav 26 de senaste tre åren. Inga oavslutade ärenden har påbörjats före 2022. 12 ärenden har lett till någon form av påföljd, antingen sanktionsavgift eller föreläggande. Sanktionsavgift är en ungefär dubbelt så vanlig påföljd som föreläggande. Det vanligaste är dock att ärenden avslutas genom avskrivning och under de senaste två åren har den vanligaste orsaken till avskrivning varit att det företag som varit föremål för undersökning har avregistrerat sig.

**Tabell 16** Antal ärenden, fördelat på status och ställningstagande

Status/ställningstagande	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018–2023
Avskrivet	1	4	1	5	8	6	25
Sanktionsavgift	0	0	4	0	3	2	9
Föreläggande	0	0	1	1	1	1	4
<b>Totalt antal avslutade ärenden</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>38</b>
Pågående	0	0	0	0	4	6	10
<b>Totalt antal ärenden</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>48</b>

Anm.: Avslutade ärenden redovisas på det år ärendet avslutades, medan pågående ärenden redovisas på det år då ärendet inleddes.

Källa: Finansinspektionen.

Handläggningstiden är som regel betydligt längre hos Finansinspektionen än hos de tre länsstyrelserna. Trots den förhållandevis höga andelen avskrivna ärenden är det mycket ovanligt att ett ärende avslutas inom 6 månader. Det vanligaste är att ett ärende tar mellan 13 och 24 månader och det finns inga tydliga tecken på att handläggningstiden skulle ha blivit kortare över tid.

**Tabell 17** Antal avslutade ärenden, fördelat på handläggningstid

Handläggningstid	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018–2023
Under 1 månad	0	0	0	0	1	0	1
Mellan 1 och 6 månader	1	0	0	0	1	2	4
Mellan 7 och 12 månader	0	2	1	3	4	3	13
Mellan 13 och 24 månader	0	2	4	3	6	3	18
Över 24 månader	0	0	1	0	0	1	2
<b>Totalt</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>38</b>

Källa: Finansinspektionen.

Nästan alla tillsynsärenden under perioden (2018–2023) avser företag med säte i Stockholm. De senaste två åren har det även startats upp ärenden mot företag med säte i Skåne och Västra Götaland. Enstaka ärenden noteras för Norrbotten och Uppsala, men i övrigt har tillsynen inte omfattat några andra län. Finansinspektionen



beskriver att det beror på att det finns en koncentration av finansiella företag i storstadsregionerna och att de risker som har beaktats i samband med urvalet har haft större genomslag än den geografiska placeringen.<sup>142</sup>

**Tabell 18** Antal påbörjade ärenden, fördelat på län (avser bolagets säte)

Län	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018–2023
Norrbottnen	0	0	1	0	0	0	1
Skåne	0	1	0	0	2	1	4
Stockholm	6	3	6	5	7	4	31
Uppsala	0	0	0	0	1	0	1
Västra Götaland	0	1	1	0	2	3	7
Utlandet	0	0	3	1	0	0	4
<b>Totalt</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>48</b>

Källa: Finansinspektionen.

Totalt under perioden har penningtvättstillsynen framför allt varit riktad mot banksektorn. Men på senare år har ärenden riktade mot betaltjänstleverantörer och valutaväxlare ökat, vilket beror på att Finansinspektionen genomfört vad de kallar för temaundersökningar riktade mot just dessa kategorier av verksamhetsutövare. I flera av de sektorer som Finansinspektionen har tillsynsansvar över har inte några tillsynsärenden startats under perioden. Som exempel kan nämnas sektorerna försäkringsförmedling, fondverksamhet, livförsäkring och värdepappersrörelse.

**Tabell 19** Antal påbörjade ärenden, fördelat på sektor

Sektor	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018–2023
Bank	4	5	5	3	1	4	22
Betalningsinstitut	1	0	2	0	1	1	5
Betaltjänstleverantör (hawala)	0	0	0	0	4	2	6
Handel med kryptovalutor	0	0	0	2	0	0	2
Svenskt e-pengainstitut	0	0	0	0	1	1	2
Utländskt betalningsinstitut	0	0	3	1	0	0	4
Valutaväxling	1	0	0	0	5	0	6
Kreditmarknadsinstitut	0	0	1	0	0	0	1
<b>Samtliga sektorer</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>8</b>	<b>48</b>

Källa: Finansinspektionen.

<sup>142</sup> Mejl från företrädare för Finansinspektionen, 2024-04-19.

## 6 Tillsynsmyndigheternas arbete med tillsynsärenden

Av granskningens bedömningsgrunder framgår att Finansinspektionen och länsstyrelserna i samband med tillsynsärenden behöver inhämta det underlag som behövs för att identifiera eventuella brister i verksamhetsutövarnas arbete för att förhindra penningtvätt. Myndigheternas ingripanden och sanktioner ska också vara anpassade efter hur allvarliga de identifierade felen är och leda till att verksamhetsutövarna åtgärdar dem.

Granskningen har resulterat i följande iakttagelser rörande myndigheternas arbete med tillsynsärenden:

- Länsstyrelserna undersöker i många tillsynsärenden endast den allmänna riskbedömningen, vilket medför att de får en mindre komplett bild av bristerna i verksamhetsutövarnas regelefterlevnad än Finansinspektionen som har bredare ingångar i sina undersökningar.
- Nivån på sanktionsavgifter anpassas efter hur allvarliga bristerna är och verksamhetsutövarnas storlek, men det är inte transparent gentemot verksamhetsutövaren hur den beräkningen har gått till.
- Det finns en möjlighet för verksamhetsutövare att undkomma sanktioner genom att lägga ner sin verksamhet och starta upp den på nytt.
- Länsstyrelsernas kunskap om i vilken utsträckning ingripande och sanktioner leder till adekvata åtgärder är begränsad.
- Det finns kunskapsbrister hos verksamhetsutövarna, men det saknas styrning som anger i vilken utsträckning information bör användas som ett komplement till ingripanden och sanktioner för att öka regelefterlevnaden.

### 6.1 Informationsinhämtning vid tillsynsärenden

Länsstyrelserna och Finansinspektionen har olika syn på användningen av platsbesök och väljer ut olika aspekter av regelverket att granska i samband med tillsyn. Det kan till viss del förklaras av att Finansinspektionens tillsyn i stor utsträckning har haft en inriktning mot större företag som kan förväntas ha mer kunskap om penningtvättsregelverket, medan länsstyrelsernas tillsyn i hög utsträckning riktas mot mindre aktörer där kunskapsnivån ofta är lägre. Men de skillnader vi beskrev tidigare när det gäller myndigheternas sätt att organisera arbetet med tillsynen (se kapitel 4) och vilken vikt som läggs vid att nå ut till ett stort antal verksamhetsutövare kan också vara en del av förklaringen.

### 6.1.1 Finansinspektionen och länsstyrelserna har olika bredd i inriktningen på sin tillsyn

Gemensamt för verksamhetsutövarna som ligger under Finansinspektionens och länsstyrelsernas tillsyn är att de ska uppfylla kraven som anges i lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Finansinspektionen och länsstyrelserna resonerar dock på olika sätt när det gäller vilka, och hur många, delar av regelverket som bör inkluderas i samband med ett tillsynsärende. Det här valet blir styrande för vilken typ av information som behöver hämtas in.

Finansinspektionen beskriver att valet av inriktning i en undersökning beror på vilka risker som bedöms vara aktuella i det enskilda fallet. Det finns redan före beslut om en undersökning förhandsinformation att bygga den bedömningen på, exempelvis uppgifter från den periodiska rapporteringen eller från andra avdelningar inom myndigheten. Finansinspektionen beskriver vidare att de undersökningar som gjorts de senaste åren ofta har koncentrerats till att omfatta ett mindre antal delar av penningtvättsregelverket, snarare än att granska regelefterlevnaden i sin helhet. De poängterar dock att avgränsningarna inte får bli så snäva att myndigheten får ett otillräckligt underlag för att bedöma hur företaget hanterar de delar av regelverket som Finansinspektionen bedömer vara relevanta utifrån den riskanalys som har motiverat tillsynen.<sup>143</sup>

Som beskrevs i kapitel 2 är penningtvättsregelverket uppbyggt av flera krav som är sammankopplade med varandra. Den allmänna riskbedömningen ska bland annat ligga till grund för verksamhetsutövarens rutiner, riktlinjer och åtgärder för kundkännedom, med mera. Mot bakgrund av detta bedömer Finansinspektionen det ofta som nödvändigt att undersöka hur verksamhetsutövaren lever upp till flera delar av regelverket, utöver den allmänna riskbedömningen. De verksamhetsutövare som myndigheten granskar kan ha välskrivna allmänna riskbedömningar utförda av konsultbolag och advokatbyråer, men det innebär inte nödvändigtvis att bedömningarna är tillräckligt anpassade för det specifika företagets verksamhet och att rutiner och riktlinjer verkligen används i praktiken. Finansinspektionen beskriver också att det i samband med ett ingripande ofta är av vikt att undersökningen har omfattat fler områden än den allmänna riskbedömningen.<sup>144</sup>

Länsstyrelserna beskriver att det tidigare var vanligt med breda granskningar som tittade på verksamhetsutövarnas regelefterlevnad i sin helhet, men att den mängd underlag som de då behövde begära in gjorde detta till ett ineffektivt sätt att arbeta. Under de senaste åren har länsstyrelserna därför i högre grad fokuserat på mer avgränsade granskningar där de endast granskar företagets allmänna riskbedömning. Deras motiv till detta är att den allmänna riskbedömningen är en grundförutsättning för verksamhetsutövarens regelefterlevnad och att brister i den

<sup>143</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-04; Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-13; Mejl från företrädare för Finansinspektionen, 2024-02-28.

<sup>144</sup> Mejl från företrädare för Finansinspektionen, 2024-02-28.

indikerar att verksamhetsutövaren saknar tillräcklig insikt i hur bolagets tjänster kan utnyttjas för penningtvätt. Det får i sin tur betydelse för verksamhetsutövarens möjlighet att leva upp till övriga delar av penningtvättsregelverket.<sup>145</sup>

### 6.1.2 Finansinspektionen och länsstyrelserna har olika syn på platsbesök

Finansinspektionen utför en stor del av bearbetningen av inhämtade underlag på det egna kontoret, men sedan 2020 är det standard att genomföra ett eller flera platsbesök under undersökningen. Vid de tillfällena träffar myndigheten bland annat ledningen, går igenom dokumentation, tittar på rutiner för kundkännedomsgärder med mera.<sup>146</sup>

Platsbesöken fyller enligt Finansinspektionen en viktig funktion genom att de gör det möjligt att träffa personal hos verksamhetsutövaren och få en uppfattning om hur regel efterlevnaden ser ut i praktiken. Finansinspektionen påtalar även att besöken skapar en bättre dynamik i kommunikationen mellan verksamhetsutövare och myndighet än vid en skrivbordsgranskning. Därutöver är platsbesöken användbara hos företag med en geografiskt spridd verksamhet, där det kan finnas skäl att besöka ett urval av anknutna ombud för att verifiera att rutiner, riktlinjer med mera efterlevs längst ut i kedjan.<sup>147</sup>

Länsstyrelsernas kontakter med verksamhetsutövarna sker idag i princip endast via brev och telefon.<sup>148</sup> Före 2020 genomförde länsstyrelserna i viss utsträckning platsbesök i samband med tillsyn, men det ansågs vara ett resurskrävande sätt att jobba, och länsstyrelserna bedömer att kvaliteten på allmänna riskbedömningar och andra dokument generellt sett inte är tillräckligt hög för att det ska ge något mervärde att på plats granska hur de används i praktiken. Det förekommer till och med att verksamhetsutövare saknar en allmän riskbedömning. Länsstyrelserna beskriver dock att de är öppna för att göra platsbesök om kvaliteten på verksamhetsutövarnas dokument blir bättre.<sup>149</sup>

## 6.2 Möjligheten att ingripa vid brister

De rörelselagar som verksamhetsutövare, som står under Finansinspektionens tillsyn, ska följa ger myndigheten tillgång till en något bredare uppsättning åtgärder i situationer där regelverket inte efterlevs, jämfört med vad länsstyrelserna har tillgång till. När det gäller länsstyrelsernas tillsynsärenden har bristande regel efterlevnad de

<sup>145</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-10-31; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-26; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-14.

<sup>146</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-13.

<sup>147</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-13.

<sup>148</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län gjorde tre platsbesök under 2022. Mejl från företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2024-04-21.

<sup>149</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-10-31; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-26; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-14.

senaste åren nästan uteslutande resulterat i sanktionsavgift. Både Finansinspektionen och länsstyrelserna upplever att utfärdade sanktionsavgifter har en avskräckande effekt.

Vid utfärdandet av en sanktion gör både Finansinspektionen och länsstyrelserna en bedömning av vad som är en proportionerlig nivå i respektive fall. Myndigheterna har dock olika syn på huruvida trovärdiga åtgärdsplaner från företagets sida kan påverka allvarlighetsgraden i bristerna, och motiveringen till hur myndigheterna har kommit fram till nivån på avgiften är mycket kortfattad i besluten.

Vår granskning visar även att vissa företag har möjlighet att undkomma en sanktionsavgift genom att meddela att de lägger ner den verksamhet som föranleder krav på att motverka penningtvätt. En sådan situation kan ses som att tillsynen ger en omedelbar effekt och att en verksamhetsutövare som inte lever upp till kraven därigenom försvinner. Det saknas dock hinder för företaget att starta upp verksamheten på nytt, och med tanke på det relativt låga antalet tillsynsärenden varje år kan det ta ett bra tag innan det nystartade företaget blir föremål för ett tillsynsärende på nytt.

### 6.2.1 Finansinspektionen kan ingripa mot brister på olika sätt

När Finansinspektionen identifierar brister i en verksamhetsutövars arbete mot penningtvätt styrs de åtgärder som myndigheten kan vidta av de rörelselagar som gäller för respektive verksamhetsutövare. De alternativa åtgärder som står till buds är ingripande respektive sanktioner. Ett ingripande kan till exempel bestå av ett föreläggande om att vidta en viss typ av åtgärd för att korrigera bristerna, eller ett föreläggande om att upphöra med verksamheten. Med sanktioner avses anmärkningar eller varningar till bolaget som kan kombineras med sanktionsavgift.<sup>150</sup>

Valet av åtgärd som Finansinspektionen vidtar när de har identifierat brister påverkas både av hur allvarliga bristerna är och av vilken rörelselag som är tillämplig. Rörelselagarna anger bland annat vilka faktorer som Finansinspektionen behöver ta hänsyn till vid sin bedömning av bristernas allvarlighetsgrad och påverkar även hur undersökningarna för olika typer av verksamhetsutövare utformas. Om företaget under undersökningen presenterar åtgärder för att åtgärda bristen kan även det påverka valet av åtgärd. En trovärdig åtgärdsplan från företaget kan till exempel medföra att Finansinspektionen väljer att utfärda en varning i stället för att återkalla företagets tillstånd.<sup>151</sup>

Samtliga rörelselagar ger Finansinspektionen möjlighet att utfärda sanktionsavgift om bristerna är tillräckligt allvarliga. Ett undantag är utländska bankfilialer och andra utländska företag (exempelvis betalningsinstitut) där myndighetens möjligheter att

<sup>150</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-13.

<sup>151</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-13.

ingripa är mer begränsade. Finansinspektionen gör bedömningen att möjligheten att utfärda sanktionsavgifter är ett avskräckande verktyg och beskriver att den sanktionsavgift som utfärdades till Swedbank 2020 på fyra miljarder kronor låg på en nivå som stack ut även vid en internationell jämförelse.<sup>152</sup>

## 6.2.2 Länsstyrelserna utfärdar nästan alltid sanktionsavgift när brister har identifierats

Länsstyrelsernas möjligheter att ingripa när en verksamhetsutövare inte lever upp till kraven framgår av lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Länsstyrelserna kan antingen utfärda ett föreläggande om att göra rättelse, eller om det inte handlar om en ringa överträdelse, besluta om sanktionsavgift. Om det handlar om en överträdelse som är allvarlig, upprepad eller systematisk så får länsstyrelserna förelägga verksamhetsutövaren att upphöra med den del av verksamheten som omfattas av penningtvättslagen.<sup>153</sup>

Länsstyrelsen har de senaste åren nästan uteslutande utfärdat sanktionsavgifter när de påträffat betydande brister. Före 2020, då det kom tydligare rättslig praxis rörande användningen av sanktionsavgifter på plats (länsstyrelserna fick det verktyget 2017), så var det mer vanligt att förelägga om rättelse. Länsstyrelserna beskriver dock detta som ett mindre effektivt verktyg. Vid föreläggande om rättelse finns en risk att det underlag som verksamhetsutövaren återkommer med fortfarande inte är tillräckligt bra och att länsstyrelsen då tvingas förelägga igen och igen. Det kan i sin tur innebära att länsstyrelsen hamnar i en rådgivande roll där de behöver tala om hur verksamhetsutövaren ska göra för att det till slut ska bli rätt. Länsstyrelserna beskriver också att rättelser inte skapar den typen av ringar på vattnet som gör att andra verksamhetsutövare blir medvetna om att de måste följa regelverket.<sup>154</sup>

Det är mycket ovanligt att länsstyrelsernas tillsynsärenden resulterar i ett föreläggande om att upphöra med verksamheten. Skäl till det är att lagstiftningen i ett sådant fall kräver att överträdelsen är allvarlig, upprepad eller systematisk. För att bevisa att de kriterierna är uppfyllda kan det till exempel behövas en andra granskning av ett företag som tidigare har fått en sanktionsavgift och där bristerna ändå kvarstår. Länsstyrelserna har dock än så länge genomfört få sådana uppföljningar av tidigare ärenden.<sup>155</sup>

Länsstyrelserna ser positivt på möjligheten att använda sanktionsavgifter och beskriver att de har en avskräckande effekt. Länsstyrelsernas bild är att publiceringen

<sup>152</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-13.

<sup>153</sup> 7 kap. 8–13 §§ lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

<sup>154</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-10-31; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-26; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-14.

<sup>155</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-10-31; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-26; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-14.

av besluten väcker stort intresse hos både media och branschorganisationer. De gör också bedömningen att intresset från verksamhetsutövarna för frågor som rör åtgärder mot penningtvätt är betydligt högre idag än före 2020 då sanktionsavgifterna var färre och låg på en lägre nivå.<sup>156</sup>

### 6.2.3 Individuell bedömning av sanktionsavgiftens storlek som är relativt otransparent för verksamhetsutövaren

Grundläggande för sanktioner till följd av brister i arbetet mot penningtvätt är att de ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.<sup>157</sup> Ett belopp som är avskräckande för ett företag behöver dock inte vara det för ett annat, vilket ställer krav på att sanktionsavgiftens storlek anpassas efter de faktiska omständigheter som föreligger i det enskilda fallet.

Under granskningen noterade vi att Finansinspektionens och länsstyrelsernas beslut är kortfattade i sin beskrivning av hur sanktionsavgiftens storlek har beräknats.<sup>158</sup> I länsstyrelsernas beslut innehåller avsnittet om sanktionsavgiftens storlek i huvudsak en beskrivning av vilken sanktionsnivå penningtvättslagen tillåter (mellan 5 000 kronor och 1 miljon euro), en beskrivning av bolagets finansiella ställning, en motivering av varför länsstyrelsen anser att bristerna är allvarliga samt en formulering som kan se ut så här:

Vid en samlad bedömning av överträdelseernas karaktär, med hänsyn till bolagets årsomsättning och finansiella ställning och övriga omständigheter i ärendet bestämmer Länsstyrelsen sanktionsavgiften till [X]<sup>159</sup> kronor.<sup>160</sup>

Det framgår med andra ord inte särskilt tydligt av beslutet hur länsstyrelsen har kommit fram till sanktionsbeloppet, bara att det finns ett spann på mellan 5 000 kronor och cirka 10 miljoner kronor som avgiften kan befinna sig inom.<sup>161</sup> Mot bakgrund av detta har vi undersökt hur myndigheterna går till väga för att beräkna storleken på sanktionsavgifter.

Finansinspektionens beräkning av sanktionsavgiftens storlek bygger i huvudsak på två komponenter. Den första utgörs av en konsekvensanalys där de beräknar den maximala avgiften som rörelselagarna tillåter. Vid den beräkningen ska företagets finansiella ställning beaktas; en avgift får till exempel inte vara så hög att det medför att verksamhetsutövaren inte kan leva upp till krav om kapitaltäckning, soliditet och

<sup>156</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-10-31; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-26; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-14.

<sup>157</sup> Prop. 2016/17:173.

<sup>158</sup> Se till exempel Finansinspektionen, *Beslut om sanktionsavgift*, FI dnr 21-27089.

<sup>159</sup> [X] är en omskrivning av Riksrevisionen.

<sup>160</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län, *Beslut om sanktionsavgift*, dnr 20998-2020.

<sup>161</sup> 7 kap. 14–15 §§ lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

likviditet. Avgiften får med andra ord inte bli så hög att det granskade företaget tvingas lägga ner sin verksamhet.<sup>162</sup>

Den andra komponenten är en bedömning av allvarlighetsgraden för de observerade bristerna. Då tas bland annat hänsyn till hur omfattande och systematiska bristerna är, om företaget har presenterat trovärdiga åtgärdsförslag, hur långt tillbaka i tiden bristerna ligger med mera. Allvarlighetsgraden styr hur många procent av det maximala sanktionsbeloppet som avgiften ska hamna på.<sup>163</sup>

Den här beräkningen utförs i samråd mellan flera funktioner inom Finansinspektionen, såsom myndighetens chefsjurist och områdeschefen. Det är chefsjuristens stab som ansvarar för att hålla ihop processen. Det görs också avstämningar mot äldre undersökningar för att kontrollera att sanktionsavgiften följer den praxis för beräkning som myndigheten tidigare har använt. Som nämndes i kapitel 4 så tas det slutgiltiga beslutet om sanktionsavgiften av myndighetens styrelse. Finansinspektionen bevakar löpande om det kommer avgöranden i domstol som kan påverka det sätt som sanktionsnivåer beräknas på. När det gäller penningtvätt är det dock endast ett fåtal verksamhetsutövare som har överklagat Finansinspektionens beslut.<sup>164</sup>

Länsstyrelsernas beräkning av sanktionsavgifter har vissa likheter med Finansinspektionens, men det är färre personer inblandade och planer på åtgärder från verksamhetsutövaren vägs inte in i bedömningen. Hos länsstyrelserna är det ansvarig handläggare som förbereder beslutet och gör en beräkning av sanktionsavgiften. Vid behov sker även diskussioner med kollegor inom arbetsgruppen. Beslutet om sanktionsavgift och dess storlek tas sedan av enhetschefen.<sup>165</sup>

Sanktionsavgiftens storlek bygger på en individuell bedömning som i huvudsak grundas på bristernas allvarlighetsgrad och verksamhetsutövarens finansiella ställning. Avgiften ska vara proportionerlig i förhållande till överträdelsernas allvarlighet och samtidigt vara effektiv och avskräckande.<sup>166</sup> I likhet med ärendena hos Finansinspektionen är dock inte avsikten att avgiften ska sättas så högt att företaget inte kan driva sin verksamhet vidare. Sanktionsavgiftens storlek kan också påverkas av vilken sektor som verksamhetsutövaren tillhör. När det gäller konsultbolag (till exempel redovisningskonsulter) omfattas ofta hela verksamheten av penningtvättslagen, medan det är den del av verksamheten som avser kontanta

<sup>162</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-13.

<sup>163</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-13.

<sup>164</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-13.

<sup>165</sup> I länsstyrelsen i Västra Götalands län kan beslut upp till 1,5 miljoner kronor fattas av särskilt utsedda medarbetare, enhetschef beslutar upp till 5 miljoner kronor och avdelningschef för högre belopp; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-10-31; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-26; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-14.

<sup>166</sup> Prop. 2016/17:173.



transaktioner som omfattas hos kontanthandlare. Om de kontanta transaktionerna utgör en väldigt liten del av verksamheten kan avgiften med andra ord bli lägre.<sup>167</sup>

När länsstyrelserna bestämmer sanktionsavgiftens storlek väger de även in egna beslut som tagits tidigare och domstolsavgöranden för liknande ärenden. I samband med att länsstyrelserna har gjort gemensamma tematillsyner så har de gemensamt diskuterat hur de ska bestämma sanktionsavgiftens storlek. Det finns därutöver början på ett avsnitt om beräkningen av sanktionernas storlek i det rättsliga stödet för skrivbordsgranskning. Men vid tidpunkten för granskningen var det avsnittet inte färdigställt. Beroende på bristernas storlek, typ av verksamhetsutövare och storleken på eventuell kontanthandel kunde avgiften uppgå från under en procent till uppemot 7–8 procent av en årsomsättning.<sup>168</sup> Den stora variationen på sanktionsavgifternas storlek kan exemplifieras med Länsstyrelsen i Stockholms län som de senaste åren har utfärdat sanktionsavgifter på mellan 6 000 kronor och 9,1 miljoner kronor.

Länsstyrelserna beskriver också att den praxis som utvecklas av domstolarna genom att beslut som sanktionsavgifter överklagas ger en viktig vägledning. Men trots att en hög andel av länsstyrelsernas beslut om sanktionsavgift överklagas så är gällande praxis fortfarande inte heltäckande, och länsstyrelsernas bild är att domstolarna inte alltid är tydliga med vad de baserar sin bedömning på.<sup>169</sup>

#### 6.2.4 Avskrivning av ärenden till följd av nedlagd verksamhet

De ovanstående avsnitten beskriver hanteringen av de fall där brister identifieras och ärendet går igenom hela processen och resulterar i ett beslut om ingripande eller sanktion. Så behöver dock inte alltid bli fallet. Om verksamhetsutövaren under utredningens gång meddelar att den har upphört med att bedriva den verksamhet som omfattas av penningtvättslagen så resulterar detta vanligtvis i att tillsynsmyndigheten avskriver ärendet. Detta innebär i sin tur att det inte sker något ingripande, såsom ett föreläggande eller en sanktionsavgift.

Hos länsstyrelserna har den här situationen aktualiserats i samband med att kontanthandlare uppger att de slutat att ta emot kontanter och därigenom inte längre omfattas av lagstiftningen. Frågan om hur en sådan situation ska hanteras har behandlats av länsstyrelsernas riktlinjegrupp två gånger. Under 2020 konstaterade gruppen att en verksamhetsutövare som har tagit beslut om att upphöra med den verksamhet som omfattas av penningtvättslagen redan har vidtagit den kraftigaste åtgärden som länsstyrelserna hade kunnat kräva. En sådan verksamhetsutövare

<sup>167</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-10-31; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-26; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-14.

<sup>168</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-10-31; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-26; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-14; mejl från företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2024-03-01.

<sup>169</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-10-31; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-26; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-14.

omfattas inte längre av tillsyn, och även om det funnits brister före beslutet om att upphöra med verksamheten ska ärendet därför skrivas av. Under 2021 behandlade riktlinjegruppen frågan igen och kompletterade då det tidigare ställningstagandet. Gruppen fastslog att i den här typen av ärenden kan det bli aktuellt att besluta om ingripande till följd av brister om det finns skäl för länsstyrelsen att anta att verksamhetsutövaren upphör med verksamheten för att undkomma tillsynen, eller i situationer då det kommit fram att verksamhetsutövaren inte följer sitt beslut i praktiken.<sup>170</sup>

Diskussionerna i riktlinjegruppen sätter fingret på risken att verksamhetsutövare kan använda ett falskt beslut om att upphöra att ta emot kontanter som ett sätt att undkomma ett föreläggande eller sanktionsavgift. Under våra intervjuer med länsstyrelserna framgick att det i den här typen av situationer görs en bedömning från fall till fall. Om det finns information som indikerar att kontanthandeln inte har upphört i praktiken så kan länsstyrelserna gå vidare med ett ingripande. Länsstyrelsen i Stockholms län anger att de haft fyra fall där sanktionsavgift har utfärdats trots att verksamhetsutövaren uppgett att den upphört att ta emot kontanter. Länsstyrelsen i Västra Götalands län anger att de hade ett sådant fall 2021. Länsstyrelsen i Skåne län beskriver att de gör en avvägning när verksamhetsutövaren upphör med kontanthandlingen under tillsyn, men att de än så länge har valt att avskriva de ärendena i samtliga fall.<sup>171</sup>

Som framgick i kapitel 5 anges vanligtvis inte det exakta skälet till att ett ärende avskrivs i den uppföljning som länsstyrelserna kan ta fram, vilket innebär att vi saknar uppgift om hur många ärenden som har skrivits av till följd av ett beslut om att upphöra med den verksamhet som omfattas av penningtvättslagen.

Även hos Finansinspektionen finns exempel på ärenden som har avskrivits till följd av att verksamhetsutövarna lägger ner sin verksamhet. När myndigheten 2023 genomförde undersökningar hos sex företag som bedrev hawala<sup>172</sup> var det fem av dem som under olika faser i undersökningsprocessen meddelade att de lade ner sin verksamhet, vilket innebär att ärendena avskrevs. Det finns även exempel på ärenden avseende valutaväxlare som har avskrivits till följd av att de valt att avregistrera sig. I det här sammanhanget kan noteras att den nationella riskbedömningen om hawala från 2022 placerar den här typen av verksamheter i den högsta riskkategorin för

---

<sup>170</sup> Länsstyrelserna, *Riktlinjegruppens ställningstaganden*.

<sup>171</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-10-31; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-26; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-14; mejl från företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-10-31.

<sup>172</sup> Hawala är ett system för att överföra pengar som har sitt ursprung i Mellanöstern, södra Asien och Östafrika. Överföringarna sker ofta till länder som saknar fungerande bankverksamhet och består ofta av kontanter. För att få bedriva den typen av verksamhet ska verksamheten antingen vara registrerad som betaljänstleverantör hos Finansinspektionen eller ha tillstånd för att driva ett betalningsinstitut.

penningtvätt och finansiering av terrorism.<sup>173</sup> Även valutaväxlare placerades i samma riskkategori när den sektorn utvärderades i den nationella riskbedömningen 2021.<sup>174</sup>

Finansinspektionen påtalar att den allvarligaste sanktionen som kan utfärdas är att förelägga en verksamhetsutövare att upphöra med sin verksamhet. Om då utövaren självmant återkallar sin registrering eller avsäger sig sitt tillstånd så har den därigenom i princip redan underkastat sig den strängaste påföljden som kan komma i fråga. Om det handlar om verksamhetsutövare som medvetet har sett mellan fingrarna för penningtvätt så kan det röra sig om brottsliga handlingar som i så fall blir en fråga för de rättsvårdande myndigheterna.<sup>175</sup>

Finansinspektionen beskriver vidare att situationer där ärenden avskrivs till följd av att verksamhetsutövare frivilligt lägger ner sin verksamhet främst inträffar hos små verksamhetsutövare. För större bolag vore det en väldigt omfattande åtgärd att lägga ner verksamheten till följd av att de blir föremål för tillsyn. Ett problem kopplat till den typen av avskrivningar är att om företaget avregistrerar sig före ett sanktionsbeslut så finns det inte något beslut som tillståndsavdelningen kan luta sig mot för att neka en ny ansökan om tillstånd eller registrering från samma företag. Att tillsynen i normalfallet riktas mot företaget och inte mot den person som driver det gör det också lättare för samma person att ansöka om tillstånd för eller registrering av ett nytt företag. Därutöver finns en risk för att målvakter används, det vill säga att andra personer och ett nytt företagsnamn används vid nästa ansökan om registrering eller tillstånd.<sup>176</sup>

Finansinspektionen beskriver att de i samband med den löpande dialog som sker med framför allt Finansdepartementet har framfört att det finns utmaningar med att hantera verksamhetsutövare som kan undkomma sanktioner genom att lägga ner sin verksamhet.<sup>177</sup>

När det gäller valutaväxlare så skärptes den rörelselag som reglerar deras verksamhet den 1 januari 2024<sup>178</sup>. Finansinspektionen har därigenom fått möjlighet att besluta om sanktionsavgift i situationer där verksamhetsutövaren har bedrivit verksamhet utan att vara registrerad, eller om den är registrerad men inte lämnar de uppgifter som myndigheten begär i samband med tillsyn. Finansinspektionen konstaterar dock att de inte kan förelägga en valutaväxlare som avregistrerar sig att inkomma med uppgifter, eftersom de då inte längre är att betrakta som ett finansiellt institut. I en sådan situation skulle ärendet fortfarande avskrivas utan någon sanktionsavgift.<sup>179</sup>

---

<sup>173</sup> Polismyndigheten, *Nationell riskbedömning 2022 – Hawala*, 2023.

<sup>174</sup> Polismyndigheten, *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021*, 2021.

<sup>175</sup> Mejl från företrädare för Finansinspektionen, 2024-02-28.

<sup>176</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-13; intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-20.

<sup>177</sup> Mejl från företrädare för Finansinspektionen, 2024-02-28.

<sup>178</sup> Lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet. Prop. 2022/23:124.

<sup>179</sup> Mejl från företrädare för Finansinspektionen, 2024-03-04.

När det gäller möjligheten för en person att starta upp en nedlagd valutaväxlingsverksamhet på nytt så gör Finansinspektionen en prövning av ägaren i samband med ansökan om registrering. Där ställs frågor om personen, eller något företag där personen varit ledande befattningshavare eller styrelseledamot, tidigare har varit föremål för ingripande från en tillsynsmyndighet. Det ställs också en fråga om personen tidigare fått avslag på en ansökan om att bedriva verksamhet som kräver registrering eller tillstånd. Här är dock Finansinspektionen beroende av att personen är transparent och svarar ärligt på de frågorna.<sup>180</sup> Finansinspektionen har framfört till Finansdepartementet att det finns ett behov av att höja trösklarna för att ta sig in på valutaväxlingsmarknaden, och departementet har tagit fram en promemoria som föreslår att valutaväxlare och betaltjänstföretag ska omfattas av tillståndsplikt, vilket skulle kräva mer av den som ansöker än nuvarande registrering.<sup>181</sup>

### 6.3 Överklaganden och uppföljning

Som framgått ovan utfärdar både länsstyrelserna och Finansinspektionen sanktionsavgifter i samband med regelöverträdelser. Länsstyrelsernas beslut överklagas dock i högre utsträckning än Finansinspektionens. Granskningen visar också att det finns stora skillnader när det gäller Finansinspektionens och länsstyrelsernas kunskap om i vilken utsträckning tillsynen de facto leder till ett förändrat beteende hos verksamhetsutövarna.

#### 6.3.1 Stora skillnader i andelen ärenden som överklagas

Länsstyrelserna beskriver att de flesta beslut om sanktionsavgift överklagas. Det bekräftas av den ärendestatistik vi har tagit del av som visar att drygt 70 procent av sanktionsbesluten från Länsstyrelsen i Stockholms län och Länsstyrelsen i Västra Götalands län har överklagats. Motsvarande siffra för Länsstyrelsen i Skåne län är cirka 50 procent.<sup>182</sup>

Överklagandena skapar press på länsstyrelserna eftersom de måste lämna yttranden till domstolen, och det blir svårt att budgetera för hur lång tid som handläggningen av ett ärende kan komma att ta. Länsstyrelsen i Stockholms län beskriver hanteringen av överklagandena som tidskrävande och att det går åt mer tid för själva överklagandeprocessen än för den ursprungliga tillsynen. Länsstyrelsen i Skåne län betraktar däremot processen som mindre tidskrävande eftersom de hittills inte haft behov av att skriva längre och mer tidskrävande yttranden och, till skillnad från de andra två länsstyrelserna, inte har varit med om några muntliga förhandlingar i domstol i samband med domstolsprövningen. I grunden ses dock överklagandena

<sup>180</sup> Mejl från företrädare för Finansinspektionen, 2024-02-28.

<sup>181</sup> Finansdepartementet, *Åtgärder mot missbruk av alternativa betalningssystem*, Fi2024/00365. Mejl från företrädare för Finansinspektionen, 2024-03-04.

<sup>182</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-10-31; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-26; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-14; mejl från företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2024-02-29; mejl från företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2024-02-19.

som någonting positivt av länsstyrelserna eftersom de för rättsutvecklingen framåt och skapar tydliggöranden.<sup>183</sup>

En sammanställning av överklagade beslut från Länsstyrelsen i Stockholms län visar att domstolarna i de flesta fall har fastslagit länsstyrelsens beslut. I några fall har domstolen valt att sänka nivån på sanktionsavgiften.<sup>184</sup> Länsstyrelsen i Västra Götalands län beskriver att verksamhetsutövarna i samband med överklaganden relativt sällan argumenterar mot att det skett en överträdelse, utan att det snarare är nivån på sanktionsavgiften som ifrågasätts.<sup>185</sup>

Hos Finansinspektionen är överklaganden mindre frekventa. Sedan 2018 är det nio ärenden som resulterat i sanktionsavgift och ett som resulterat i ett föreläggande om att upphöra med verksamheten; av dessa tio ärenden har två överklagats. Enligt Finansinspektionen kan ett skäl till detta vara dels att de arbetar mycket med att vara tydliga i både avstämningsskrivelser och beslut, dels att företagen efter avstämningsskrivelsen har en möjlighet att inkomma med ytterligare underlag om de anser att Finansinspektionen inte har gjort en korrekt bedömning.<sup>186</sup>

### 6.3.2 Finansinspektionen har en bättre bild av om tillsynen leder till att bristerna åtgärdas än länsstyrelserna

Som beskrevs ovan kan verksamhetsutövare som blir föremål för tillsynsärenden av Finansinspektionen under processen inkomma med åtgärdsplaner för hur de identifierade bristerna ska åtgärdas. Finansinspektionen beskriver att deras erfarenhet är att företagen ofta är villiga att lyssna på myndighetens bedömningar och att de på senare är inte stött på något fall där ett företag varit av en helt annan åsikt och därför har motsatt sig att vidta åtgärder.<sup>187</sup>

Finansinspektionen har efter att ärendet avslutats olika metoder för att följa upp att åtgärder de facto har vidtagits av verksamhetsutövarna. När det gäller stora verksamhetsutövare följer myndigheten dem nära under den löpande tillsynen (där de tar del av internrevisionsrapporter med mera), vilket gör det möjligt att följa upp deras åtgärder. När det gäller mindre verksamhetsutövare så kan Finansinspektionen välja att efter en viss tid göra en särskild informationsinhämtning inom ramen för den löpande tillsynen för att se vilka åtgärder som har vidtagits. Uppföljningen av de åtgärdsplaner som påverkat utfallet av undersökningar behandlas dessutom ofta i tillsynskommittén.<sup>188</sup> När det handlar om ärenden där Finansinspektionen har

<sup>183</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-10-31; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-26; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-14.

<sup>184</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-11-07; mejl från företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2024-02-29.

<sup>185</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-26.

<sup>186</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-13.

<sup>187</sup> Mejl från företrädare för Finansinspektionen, 2024-02-29.

<sup>188</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-13; mejl från företrädare för Finansinspektionen, 2024-02-28.

utfärdat ett föreläggande om rättelse så finns det en mer formaliserad process. Då specificeras ett datum för när företaget ska inkomma med en redogörelse som visar vilka åtgärder de har genomfört.<sup>189</sup>

Finansinspektionen beskriver också att det är en naturlig del av arbetet med riskanalysen att övervaka hur kvaliteten i arbetet för att motverka penningtvätt utvecklas inom olika sektorer. Den här typer av bedömningar bygger på en rad olika källor och Finansinspektionen beskriver att de exempelvis arbetar för att förbättra möjligheten att identifiera trender rörande risker i det material som de inhämtar i samband med den periodiska rapporteringen.<sup>190</sup>

Länsstyrelserna genomför årligen betydligt fler tillsynsärenden, vilket innebär att det är en svårare uppgift att kontrollera i vilken utsträckning som deras ingripande leder till att regelefterlevnaden blir bättre. Ett verktyg som länsstyrelserna kan använda för att kontrollera om tidigare tillsyn har föranlett en förbättrad regelefterlevnad är att genomföra återkontroller hos tidigare granskade verksamhetsutövare.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län genomförde 2022 en pilotstudie där de genomförde återkontroller hos vissa verksamhetsutövare som tidigare fått anmärkningar samt ärenden där verksamhetsutövare uppgett att de upphört med att ta emot kontanter. Erfarenheten från den studien visade att de allra flesta som uppgett att de slutat med kontanter verkligen hade gjort det, men när det gällde de ärenden som tidigare fått anmärkningar på sin regelefterlevnad så fanns det fortfarande en del brister. En annan slutsats från studien var att det vore positivt att fortsätta med återkontroller för att kontrollera regelefterlevnaden, men det finns för närvarande inte någon plan för att göra det. Ett hinder är att länsstyrelserna endast har använt sanktionsavgifter i några år och att många av de ärendena har befunnit sig i utdragna överklagandeprocesser. Det har med andra ord inte funnits något större urval att genomföra återkontroller på.<sup>191</sup>

Länsstyrelserna i Skåne och Stockholm beskriver att det för närvarande inte är prioriterat att genomföra återkontroller. Det beror delvis på det ovanstående skälet, det vill säga att många beslut om sanktionsavgift har överklagats, men också på att de måste väga nyttan av återkontroller gentemot nyttan av att kunna starta upp tillsynsärenden hos nya verksamhetsutövare. Mot bakgrund av att sanktionsavgifterna är kännbara så gör de bedömningen att det borde vara en lägre risk för dålig regelefterlevnad hos dem som har varit föremål för ett tillsynsärende tidigare.<sup>192</sup>

---

<sup>189</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-13.

<sup>190</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-13.

<sup>191</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-10-26.

<sup>192</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-14; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-10-31.

## 6.4 Information som metod för ökad regelefterlevnad

Den samlade bilden av andelen sanktioner, överklaganden och våra samtal med handläggare hos tillsynsmyndigheterna är att många verksamhetsutövare saknar tillräckliga kunskaper om de krav som penningtvättslagen ställer och hur de bör gå till väga för att leva upp till dem. Problemet förefaller vara som störst hos verksamhetsutövare som ligger under länsstyrelsernas tillsyn. Det här, kombinerat med den låga andelen företag som blir föremål för tillsyn varje år, pekar på ett behov av ytterligare metoder för att nå ut till verksamhetsutövare utöver tillsynen. Ett sådant verktyg är olika typer av informationsinsatser.

Tillsynsmyndigheterna deltar i det arbete som utförs inom Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, som tillhandahåller viss information, såsom nationella riskbedömningar och broschyrer riktade till särskilda kategorier av verksamhetsutövare. Det är dock en utmaning att nå ut med informationen till det stora antalet verksamhetsutövare och det finns ingen tydlig styrning som anger i vilken utsträckning tillsynsmyndigheterna bör arbeta med information. Det här medför att tillsynsmyndigheterna jobbar med och prioriterar arbetet med informationsinsatser på olika sätt.

### 6.4.1 Det finns en okunskap hos vissa kategorier av verksamhetsutövare

I en betydande andel av länsstyrelsernas tillsynsändamål påträffas tillräckligt omfattande brister för att en sanktionsavgift ska utfärdas. I länsstyrelsernas utvärdering av effektiviteten i tillsynen från 2018 beskrevs kunskapsnivån hos verksamhetsutövarna, trots genomförda informationsinsatser, som oroväckande låg i många fall. Länsstyrelserna gjorde också bedömningen att den låga rapporteringsgraden till Finanspolisen delvis berodde på bristande kunskap om rapporteringssystemet hos verksamhetsutövarna.<sup>193</sup> I Finanspolisens årsrapport för 2022 framgår att andelen misstankerapporter från den här kategorin av verksamhetsutövare fortfarande är låg (under en procent av det totala antalet misstankerapporter).<sup>194</sup>

Uppfattningen hos länsstyrelsernas medarbetare är att det fortfarande finns ett stort mått av okunskap ute hos verksamhetsutövarna kring de krav som penningtvättslagen ställer. De uppfattar också att det ibland handlar om frustration, eller en ovilja, som kan bottna i att regelverket upplevs som svårt att leva upp till eller att verksamhetsutövare inte förstår sin roll och tycker att övervakning och kontroll av kunderna borde vara en uppgift för någon myndighet snarare än de själva.<sup>195</sup>

<sup>193</sup> Länsstyrelsen i Skånelän, *Rapportering av uppdrag tio i regleringsbrevet 2018*, 2018.

<sup>194</sup> Polismyndigheten, *Finanspolisens årsrapport 2022*, 2023.

<sup>195</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-16; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-11-07; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-17; mejl från företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2024-02-09.

Hos Finansinspektionen är uppfattningen snarare att kunskapen hos verksamhetsutövarna generellt sett är kopplad till deras storlek. Deras bedömning är att de stora bankerna arbetar intensivt med de här frågorna. När det däremot gäller mindre aktörer som exempelvis valutaväxlare är kunskapen lägre. Det märks bland annat i samband med olika former av tillsynsåtgärder och på att sektorer med mindre verksamhetsutövare inte är lika bra på att rapportera misstankar till Finanspolisen.<sup>196</sup>

#### **6.4.2 Frånvaro av styrning medför att behovet av, och nyttan med, informationsarbete får avgöras av respektive tillsynsmyndighet**

En metod för att öka kunskapen om penningtvättslagens krav är att arbeta med olika typer av informationsinsatser, men det saknas tydliga instruktioner till länsstyrelserna om i vilken utsträckning som de förväntas komplettera sin tillsyn med informationsinsatser. Undantaget är några skrivningar i förordningen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, där det anges att länsstyrelserna ska delta i Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism samt offentliggöra sina beslut om ingripanden.<sup>197</sup> Förordningen ger också länsstyrelserna möjlighet att meddela föreskrifter om hur verksamhetsutövarna ska arbeta för att motverka penningtvätt.<sup>198</sup>

Länsstyrelsernas tidrapportering och våra intervjuer indikerar att det finns skillnader mellan länsstyrelserna när det gäller hur mycket tid de använder till informationsinsatser och hur de går till väga. Länsstyrelsen i Västra Götalands län lade 362 timmar på informationsarbete under 2023 av totalt 8 113 timmar. För länsstyrelserna i Skåne och Stockholm är det rapporterade antalet timmar betydligt lägre, men myndigheterna betraktar inte de siffrorna som tillförlitliga eftersom informationsarbetet ibland tidrapporternas på andra koder, exempelvis på en kod för samverkan med andra myndigheter.<sup>199</sup>

Länsstyrelsen i Skåne län har varit pådrivande när det gäller informationsinsatser. De har sedan 2017 ett regionalt samverkansforum med Polisen, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket. Forumet har som ambitionen att bjuda in till 2–3 informationsträffar per år. Länsstyrelsen använder då sin del av presentationen för att berätta om de krav som lagstiftningen ställer på verksamhetsutövarna, medan de andra myndigheterna bland annat informerar om trender de ser när det gäller ekonomisk brottslighet.<sup>200</sup>

<sup>196</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-06; intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-04.

<sup>197</sup> 13–14 och 17 b §§ förordningen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

<sup>198</sup> 18 § förordningen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

<sup>199</sup> Mejl från företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2024-02-19; mejl från företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2024-02-29.

<sup>200</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-17; Länsstyrelsen i Skåne län, *Samverkan mellan Skatteverket, Polisen, Ekobrottsmyndigheten och Länsstyrelsen i Skåne län (SAMSPEL)*, 2017.



Någon motsvarighet till ovanstående forum finns inte hos de andra länsstyrelserna, men det finns andra gemensamma arbetsätt. Det finns exempelvis ett gemensamt nyhetsbrev till verksamhetsutövare som skickas ut några gånger per år och samtliga myndigheter deltar i det informationsarbete som bedrivs i samordningsfunktionens regi.<sup>201</sup>

Länsstyrelserna beskriver att en svårighet förknippad med informationsarbetet är att de måste undvika risken att hamna i en för rådgivande roll gentemot verksamhetsutövare. Att tala om exakt för en verksamhetsutövare hur den ska gå till väga skulle krocka med den tillsynsroll som myndigheten har. Det finns därför en samsyn hos länsstyrelserna om att svaren de ger till verksamhetsutövare som ställer frågor (vilket sker löpande) bör ge vägledning om hur de själva kan hitta relevant information (till exempel genom att hänvisa till samordningsfunktionen).<sup>202</sup>

Länsstyrelsen i Västra Götalands län beskriver också att när de bjudit in till webinarier eller andra typer av evenemang så har deltagandet blivit ganska lågt. De konstaterar att det inte enbart är länsstyrelsernas ansvar att nå ut med information, utan att det även finns ett ansvar hos verksamhetsutövare att leta upp och ta del av den information som finns. Länsstyrelsen i Skåne län beskriver att uppslutningen på de ovan nämnda informationsmötena har varierat, och att det är svårt att nå ut till de verksamhetsutövare som inte är intresserade av att ta till sig budskapet. När det gäller Länsstyrelsen i Stockholm har den största utmaningen varit de senaste årens personalbrist som inneburit att informationsarbetet har varit nedprioriterat.<sup>203</sup>

Finansinspektionen har ingen separat tidredovisning för informationsarbete, men beskriver att de i samarbete med EBA tar fram riktlinjer som har statusen av allmänna råd till den finansiella sektorn. Finansinspektionen har bland annat bistått med personal till de arbetsgrupper som deltar i utformningen av EBA:s riktlinjer. Finansinspektionen deltar också i samordningsfunktionens arbete för att kunna nå ut med information till verksamhetsutövare. Myndigheten har därtill dialog med branschorganisationer och deltar i vissa konferenser och seminarier. Därutöver lägger myndigheten stor vikt vid att ha en kommunikativ tillsyn, där exempelvis de beslut som tas ska vara tydliga och informativa. Finansinspektionen beskriver dock, i likhet med länsstyrelserna, att en utmaning för informationsarbetet är att de verksamhetsutövare som myndigheten helst skulle vilja nå ut till ofta är de som söker minst information på egen hand och därigenom är svåra att nå via informationsinsatser.<sup>204</sup>

---

<sup>201</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-17; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-10-31; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-11-06.

<sup>202</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-10-31; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-11-06.

<sup>203</sup> Intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län, 2023-11-17; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Stockholms län, 2023-10-31; intervju med företrädare för Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2023-11-06.

<sup>204</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-04.

När det gäller hanteringen av mer direkta frågor som inkommer till myndigheten så resonerar Finansinspektionen på samma sätt som länsstyrelserna, det vill säga att det är viktigt att värna rollen som tillsynsmyndighet och att de inte ger någon rådgivning om hur verksamhetsutövaren ska agera i enskilda fall. Svaren som myndigheten ger fokuserar därför i stället på att informera om var verksamhetsutövaren kan hitta ytterligare information.<sup>205</sup>

Finansinspektionen konstaterar att nuvarande styrsignaler från regeringen inte utgör någon begränsning för myndigheten när det gäller möjligheten att arbeta med informationsinsatser. Det har inte heller kommit några signaler från regeringen om att de borde jobba mer, eller mindre, med information.<sup>206</sup>

---

<sup>205</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-04.

<sup>206</sup> Intervju med företrädare för Finansinspektionen, 2023-12-04.

## 7 Slutsatser och rekommendationer

Penningtvätt ökar kriminellas möjligheter att använda sina brottsvinster och utgör därigenom ett hot mot det finansiella systemet och mot samhället i stort. Det är därför av stor vikt att bekämpningen av penningtvätt är så effektiv som möjligt, och penningtvättstillsynen fyller, om rätt utformad, en viktig funktion i det arbetet. Granskningens övergripande slutsats är dock att penningtvättstillsynen varken är tillräckligt effektiv eller omfattande för att säkerställa att verksamhetsutövarnas åtgärder utgör ett påtagligt hinder för kriminellas möjligheter att tvätta pengar.

För att statens förebyggande arbete mot penningtvätt ska vara framgångsrikt krävs att ett stort antal verksamhetsutövare inom olika sektorer arbetar aktivt för att leva upp till penningtvättsregelverkets krav. När det uppstår luckor i det skyddet kan det snabbt utnyttjas av kriminella krafter. Det här ställer i sin tur stora krav på en strategisk och effektiv penningtvättstillsyn som säkerställer en god regelefterlevnad hos verksamhetsutövarna. Riksrevisionen konstaterar dock att regeringens styrning av systemet för penningtvättstillsyn är svag och att det saknas uppföljning som visar i vilken utsträckning penningtvättstillsynen bidrar till att begränsa de kriminellas möjligheter att tvätta pengar. Följden av detta är att regeringen inte har ett tillräckligt bra underlag för att avgöra huruvida resurstilldelningen och myndigheternas befogenheter är väl avvägda.

Den svaga styrningen innebär att det är upp till respektive myndighet att tolka hur prioriterad penningtvättstillsynen ska vara samt hur den ska inriktas och utformas. Riksrevisionen bedömer dock att det finns effektivitetsbrister i myndigheternas arbete med tillsynen och att de har dåliga förutsättningar att utveckla systemet för penningtvättstillsyn.

### 7.1 Slutsatser

Det förebyggande arbetet mot penningtvätt bygger på att verksamhetsutövare vidtar de åtgärder som penningtvättslagen kräver för att förhindra att de blir utnyttjade för penningtvätt. För att verksamhetsutövarnas arbete ska vara verkningsfullt krävs också att utövarna är väl insatta i regelverket, förstår sin roll och arbetar aktivt med frågan. Riskbedömningar, rutiner, med mera som bara ligger i en byrålåda kommer inte att göra någon nytta. Iakttagelser under granskningen indikerar dock att kunskapen om regelverket är låg hos många verksamhetsutövare och att vissa verksamhetsutövare inte vill medverka till, alternativt inte förstår den roll de har i, arbetet för att förhindra penningtvätt. Detta skapar luckor i det förebyggande skyddet som kan utnyttjas av kriminella.

En bidragande orsak till låg kunskap och ovilja att medverka är sannolikt att det finns en stor grupp verksamhetsutövare som varken har kommit i kontakt med tillsynsmyndigheterna genom riktade informationsinsatser eller i samband med tillsynsärenden. Länsstyrelserna och Finansinspektionen avslutade under 2023 endast

65 tillsynsärenden och hade vid årets utgång 40 pågående tillsynsärenden i en tillsynspopulation på totalt 16 700 verksamhetsutövare. De låga volymerna av tillsynsärenden, i kombination med användningen av riskbaserade urval, medför att verksamhetsutövare inom vissa sektorer och i vissa delar av landet löper en mycket låg risk att bli föremål för tillsynsärenden.

Penningtvättstillsynen försvagas också av att verksamhetsutövare inom vissa sektorer kan agera utanför tillsynssystemet, och att registrerade verksamhetsutövare i vissa fall kan undvika konsekvenser av bristande regelefterlevnad genom att lägga ner sin verksamhet och sedan starta upp den på nytt. De låga tillsynsvolymerorna innebär att ett sådant företag kan drivas under lång tid innan det på nytt blir föremål för tillsyn. Det är ett steg i rätt riktning att lagstiftningen som reglerar valutaväxlarens verksamhet nyligen har skärpts, men Riksrevisionen bedömer att det krävs ytterligare åtgärder för att förhindra att verksamhetsutövare på olika sätt kan undkomma tillsyn.

Riksrevisionen noterar också att det finns stora skillnader i hur Finansinspektionen och länsstyrelserna arbetar med tillsynsärenden. Länsstyrelserna har en smalare inriktning på sina ärenden, genomför sällan platsbesök och ger inte det utrymme för att åtgärda brister under tillsynsprocessen som Finansinspektionen ger sina verksamhetsutövare. Detta kan vara en bidragande orsak till att andelen tillsynsärenden som överklagas skiljer sig åt mellan länsstyrelserna och Finansinspektionen. Det kan vara befogat att arbeta på olika sätt då det finns skillnader bland verksamhetsutövarna som motiverar att de bör behandlas olika för att tillsynen ska få bästa möjliga effekt. Självklart har också storbanker, skrothandlare, valutaväxlare, pantbanker, klockhandlare med flera olika förutsättningar att leva upp till regelverket. Riksrevisionens bedömning är dock att detta inte är hela förklaringen till att myndigheternas tillsyn skiljer sig åt.

Den bild som framkommit under granskningen är att det sätt som respektive tillsynsmyndighet har utformat sitt arbete på, till stor del har styrts av olika interna faktorer. Det handlar exempelvis om hur myndigheterna arbetar med andra typer av tillsynsärenden, vilken bakgrund medarbetarna har och vilket fokus det finns på ärendevolymer inom organisationerna.

Mot den här bakgrunden gör Riksrevisionen bedömningen att det finns en risk att verksamhetsutövare inom olika sektorer behandlas olika på ett omotiverat sätt. Bristen på enhetlighet, kombinerat med att enskilda verksamhetsutövare kan drabbas hårt ekonomiskt i samband med en tillsyn (samtidigt som deras konkurrenter inte blir föremål för tillsyn), riskerar att leda till en minskad acceptans för regelverket. En sådan utveckling vore allvarlig eftersom det förebyggande arbetet mot penningtvätt i hög utsträckning är beroende av verksamhetsutövarnas aktiva medverkan. De här skillnaderna i tillsynens utformning begränsar också möjligheterna att tillvarata erfarenheter av tillsynen mellan myndigheterna.

### 7.1.1 Svag styrning av penningtvättstillsynen från regeringens sida

Riksrevisionens granskning visar att regeringens styrning av penningtvättstillsynen är svag, något som tar sig uttryck på flera sätt. Det finns inte någon samlad strategi för hur den statliga penningtvättstillsynen ska kunna uppnå bästa möjliga regelefterlevnad, det saknas mål som anger vad tillsynsmyndigheterna bör prestera och regeringen efterfrågar inte någon regelbunden och detaljerad uppföljning av deras arbete.

Den svaga styrningen är enligt Riksrevisionen ett problem eftersom det stora antalet verksamhetsutövare, i relation till de begränsade resurserna för tillsyn, ställer stora krav på att resurserna används på ett väl avvägt sätt som ger maximal påverkan på verksamhetsutövarnas regelefterlevnad. Den svaga styrningen medför dock att ansvaret för att säkerställa att systemet för penningtvättstillsyn fungerar effektivt i praktiken hamnar hos respektive myndighet, vars utrymme och möjligheter att arbeta med samordning och utveckling av systemet som helhet är begränsade.

Avsaknaden av en systematisk och samlad uppföljning av hur tillsynsmyndigheternas penningtvättstillsyn är utformad och vilka resultat den åstadkommer begränsar möjligheterna att avgöra i vilken utsträckning statens penningtvättstillsyn som helhet, på ett effektivt sätt, bidrar till att begränsa de kriminellas möjligheter att tvätta pengar. Det innebär i sin tur att regeringen får ett dåligt underlag för att bedöma vad som är en väl avvägd resurstilldelning för tillsynen och om tillsynsmyndigheterna har de befogenheter som de behöver.

Riksrevisionen bedömer också att Regeringskansliets sätt att organisera arbetet med penningtvätsfrågor kan förbättras. Det finns inte någon interdepartemental arbetsgrupp för penningtvätsfrågor trots att frågan berör flera departement. En sådan grupp skulle sannolikt göra arbetet mer proaktivt. Riksrevisionen noterar att regeringen har agerat på förslag från tillsynsmyndigheterna och Bolagsverket rörande exempelvis skärpta krav på valutaväxlare och samtida registrering av verkliga huvudmän när nya bolag startas, vilket är positivt. Men granskningen visar att det finns behov av ytterligare åtgärder.

### 7.1.2 Länsstyrelsernas penningtvättstillsyn kan stärkas genom ett mer strategiskt arbetssätt

Riksrevisionen bedömer att länsstyrelserna behöver tillämpa ett mer strategiskt arbetssätt för att säkerställa att penningtvättstillsynen fungerar effektivt. Grunden för ett strategiskt arbetssätt är en kontinuerlig, systematisk och framåtblickande analys av hur tillsynen kan bidra till att skapa bästa möjliga regelefterlevnad inom de olika sektorer som myndigheten ansvarar för, något som länsstyrelserna idag saknar. Riksrevisionen bedömer att det finns flera delar av länsstyrelsernas penningtvättstillsyn som skulle gynnas av den här typen av analys.

Riksrevisionen bedömer till att börja med att det behövs en djupare analys av huruvida avgränsade granskningar som fokuserar på företagens allmänna riskbedömning är ett effektivt arbetssätt. Riksrevisionen ifrågasätter inte att länsstyrelserna i juridisk mening inhämtar tillräckligt underlag för att besluta om eventuella ingripanden eller sanktioner vid den typen av tillsynsärenden. Men avgränsningen kan leda till att verksamhetsutövare stannar vid att ta fram en välskriven riskbedömning, och inte i tillräcklig utsträckning vidtar de övriga åtgärder som penningtvättsregelverket kräver. Den risken ökar till följd av att länsstyrelserna sällan genomför platsbesök, vilket vore ett tillfälle för handläggaren att kunna kontrollera hur regelefterlevnaden fungerar i praktiken och tydliggöra hur olika delar av regelverket samspekar med varandra. En fördel förknippad med smalare tillsyn är naturligtvis att det frigör resurser för fler tillsynsärenden, men tillvägagångssättet är inte effektivt om det i praktiken inte leder till ökad regelefterlevnad.

Det är enligt Riksrevisionens bedömning också oklart vilken effekt som länsstyrelsernas utfärdade sanktionsavgifter har på gruppen verksamhetsutövare som helhet. Länsstyrelserna upplever att avgifterna är avskräckande och att intresset hos verksamhetsutövare och branschorganisationer för att jobba med penningtvätsfrågorna har ökat. Det indikerar att det finns en medvetenhet om att det kan medföra konsekvenser att inte följa regelverket. Samtidigt finns en risk att avgifterna i vissa fall inte leder till verkliga förbättringar, utan i stället uppmuntrar verksamhetsutövare att ta fram skenbart bra underlag som inte används i praktiken. Det är också oklart om informationsinsatser i vissa fall kan öka intresset och kunskapsnivån hos verksamhetsutövarna på motsvarande sätt.

Ytterligare ett område där Riksrevisionen ser behov av ett mer strategiskt arbetssätt är när det gäller valet att basera tillsynsärenden på tips respektive egna riskbaserade urval. Den periodiska rapporteringen, som är under uppbyggnad, kommer kräva mycket administrativa resurser av både länsstyrelserna och verksamhetsutövarna. Samtidigt kan antalet inkommande tips förväntas öka i samband med att samverkan med andra myndigheter förstärks. Detta ställer krav på att det finns en analys som är vägledande för hur information från olika källor ska vägas mot varandra. Ett för stort fokus på tips skulle medföra att länsstyrelsernas riskanalyser och riskbaserade urval får en undanskymd roll, vilket i sin tur vore en ineffektiv resursanvändning.

Utvecklingen av ett mer strategiskt arbetssätt skulle med fördel kunna bedrivas gemensamt av de tre länsstyrelserna. Riksrevisionen ser positivt på de steg som länsstyrelserna har tagit för att samordna penningtvättstillsynen, och de myndighetsgemensamma arbetsgrupperna fyller redan idag en viktig funktion. Det behöver dock finnas en större tydlighet kring hur mycket resurser som respektive länsstyrelse ska avsätta för det myndighetsövergripande arbetet.

Riksrevisionen konstaterar också att det finns en svag styrning och uppföljning av penningtvättstillsynen inom länsstyrelserna, vilket medför flera risker. När medarbetarna själva sätter sina mål är sannolikheten stor att de grundar dessa på den

rådande personalsituationen snarare än på vad som vore en rimlig förväntning på myndighetens penningtvättstillsyn. En annan risk är att verksamheten över tid blir nedprioriterad, exempelvis i utvecklingssammanhang, när den inte utgör en tydlig del i myndighetsledningens planeringsarbete och strategiska arbete. Frånvaron av krav på uppföljning inom länsstyrelserna har medfört att tillgången till, och kvaliteten på, verksamhetsstatistik är låg. Det försvarar i sin tur möjligheten att göra en god analys av tillsynens resultat. Det finns också en risk för att medarbetarna uppfattar sitt arbete som mindre viktigt när ingen efterfrågar återrapportering, vilket i sin tur kan påverka intresset negativt för att jobba med de här frågorna.

Ett exempel där frånvaro av styrning och bristande kompetensförsörjning har medfört stora problem är hos Länsstyrelsen i Stockholms län där penningtvättsggruppen under en längre tid haft flera vakanser. Detta har medfört lägre ärendevolymer, och att vissa former av samverkan, utvecklings- och informationsarbete har fått stå tillbaka. Den låga bemanningen har också resulterat i ett stort personberoende.

### 7.1.3 Finansinspektionen genomför få undersökningar

Riksrevisionen konstaterar att det är få verksamhetsutövare inom ett begränsat antal sektorer som har blivit föremål för Finansinspektionens undersökningar. Under den gångna femårsperioden (2018–2023) har Finansinspektionen påbörjat totalt 48 tillsynsärenden, hos en population på cirka 1 700 verksamhetsutövare (2 300 när anknutna ombud inkluderas). Utöver undersökningar innefattar dock Finansinspektionens penningtvättstillsyn även andra arbetsmoment såsom internationella samarbeten, regel- och policyarbete och övervakning av riskerna inom olika sektorer. Den typen av moment har också viktiga funktioner att fylla, men det saknas en analys som visar om resursfördelningen mellan dem och arbetet med undersökningar är väl avvägd med hänsyn till det övergripande målet att uppnå så god revelegifiering hos verksamhetsutövarna som möjligt.

Riksrevisionen konstaterar också att penningtvättstillsynen har haft ett snävt fokus på banker och att det därför finns sektorer där inga verksamhetsutövare har blivit föremål för undersökning. Två intressanta undantag är Finansinspektionens temaundersökningar riktade mot betaljänstleverantörer och valutaväxlare. De sektorerna innehåller ett större antal mindre verksamhetsutövare, och det finns en betydande risk att de utövarna utnyttjas för penningtvätt. Av de verksamhetsutövare som ingick i temaundersökningarna valde de flesta att lägga ned sin verksamhet när tillsynen inleddes, vilket i sin tur ledde till att ärendena avskrevs. Utfallet är en indikation på brister i revelegifieringen inom de här sektorerna och visar att Finansinspektionen behöver analysera vilka ytterligare åtgärder som kan vidtas för att förbättra revelegifieringen där.

Finansinspektionens undersökningar genomgår en omfattande intern beredningsprocess i syfte att säkerställa en god kvalitet i handläggningen. Avstämningsskrivelser, interna analys-pm och andra beslutsunderlag bereds i flera

steg. Vid beslut om sanktionsavgift fattas alltid beslutet av myndighetens styrelse oavsett sanktionsavgiftens storlek. Processens utformning har fördelen att analyser, underlag och beslut blir ordentligt genomarbetade och förankrade i organisationen. Men den innebär också att handläggningstiderna blir längre. De flesta undersökningar har en handläggningstid på mellan 12 och 24 månader och det är mycket ovanligt att ett ärende avslutas på kortare tid än de 6 månader som Finansinspektionen satt som mål. Detta trots att en klar majoritet av alla påbörjade ärenden avslutas genom att de avskrivs.

Riksrevisionen gör också bedömningen att beredningsprocessen inte är anpassad för att hantera sektorer med större antal små verksamhetsutövare. Processen ser på det hela taget likadan ut oavsett om ärendet avser en storbank eller en liten valutaväxlare som drivs som enskild firma. Mot bakgrund av att nästan två tredjedelar av de verksamhetsutövare som står under myndighetens tillsyn har färre än 10 anställda bör det enligt Riksrevisionens bedömning finnas goda möjligheter att nå ut till fler verksamhetsutövare genom en förenklad undersökningsprocess. Riksrevisionen ser därför positivt på Finansinspektionens översyn av undersökningsprocessen.

Finansinspektionen beskriver att det finns verksamhetsutövare som bedriver anmälnings- eller tillståndspliktig verksamhet utan att vara registrerade eller ha tillstånd. Riksrevisionen konstaterar dock att myndigheten inte har gjort någon analys av hur omfattande problemet med oregistrerade är. Finansinspektionen bedriver inte heller något systematiskt arbete i syfte att identifiera oregistrerade verksamhetsutövare. I den utsträckning det görs insatser mot oregistrerade så sker detta på basis av tips från andra myndigheter. Att verksamhetsutövare kan agera utanför tillsynssystemet är allvarligt. Dels är risken stor att den typen av utövare inte vidtar tillräckliga åtgärder för att förhindra penningtvätt, dels kan det minska förtroendet för systemet hos de verksamhetsutövare som är registrerade.

Avslutningsvis ser Riksrevisionen positivt på att Finansinspektionen lägger stor vikt vid att tillsynen ska bedrivas utifrån ett riskbaserat arbetssätt. Myndigheten har exempelvis en mer utvecklad struktur för att ta fram riskbaserade urval än vad länsstyrelserna har. Riksrevisionen noterar dock att den periodiska rapporteringen inte används i den utsträckning som går att förvänta sig med hänsyn till den administrativa börda som är förknippad med rapporteringen. Det förefaller finnas en osäkerhet rörande hur god tillförlitligheten i materialet är, vilket innebär att andra mer kvalitativa faktorer får större vikt i samband med urvalet. Det finns därför anledning för Finansinspektionen att undersöka om det går utveckla den periodiska rapporteringen, eller analysen av inkommande uppgifter, så att materialet kan användas i högre utsträckning.



#### 7.1.4 Kvalitetsbrister i registret över verkliga huvudmän och registret mot penningtvätt

Riksrevisionen bedömer att Bolagsverket saknar tillräckliga befogenheter och verktyg för att på längre sikt upprätthålla kvaliteten i registret över verkliga huvudmän. Det är allvarligt eftersom det finns krav på att verksamhetsutövarna ska använda sig av registret för att leva upp till kraven på kundkännedom. Kvalitetsbrister i registret kan därigenom få en direkt negativ konsekvens på det förebyggande arbetet mot penningtvätt. Riksrevisionen konstaterar också att analys och utvecklingsarbete för registret mot penningtvätt inte har varit prioriterat. Kvalitetsarbetet för de här båda registren fungerar därmed inte på ett effektivt sätt.

Riksrevisionen konstaterar att de inkommande misstankeanmälningarna om fel i registret över verkliga huvudmän har ökat i snabb takt. Även om detta inte nödvändigtvis är ett tecken på försämrad kvalitet i registret (det kan handla om att verksamhetsutövarna blivit bättre på att anmäla), så medför det stora antalet inkommande anmälningar ett problem. Anmälningarna innehåller som regel mycket lite information, vilket gör att Bolagsverket å ena sidan får lägga tid i onödan på att utreda anmälningar som inte handlar om fel, eller fel som är väldigt marginella. Samtidigt finns det, å andra sidan, en risk för att allvarliga fel, till exempel fall där bolaget används som brottsverktyg, inte fångas upp i Bolagsverkets utredning. Detta gäller särskilt om årsredovisningar och andra dokument ser ut att vara i sin ordning.

Den höga andelen misstankeanmälningar som kommer från banker tyder på att det finns en underrapportering från verksamhetsutövare inom andra branscher, och att det därigenom kan finnas en högre andel oupptäckta fel hos de juridiska personer som dessa verksamhetsutövare kommer i kontakt med. Riksrevisionen betraktar det också som en brist att kontrollen av identitetsuppgifter för dem som anmäls som verkliga huvudmän är svag, särskilt om de befinner sig i utlandet. Riksrevisionen ser dock positivt på att Bolagsverket har lämnat förslag till regeringen om hur kvalitetsarbetet med registret skulle kunna stärkas.

Både Bolagsverkets och länsstyrelsernas uppdrag inkluderar arbetsmoment som har betydelse för hur kvaliteten i registret mot penningtvätt utvecklas. Ingen av myndigheterna har dock gjort någon djupare analys av kvalitetsnivån i registret, trots att de har uppfattningen att det finns ett mörkertal<sup>207</sup> som inom vissa sektorer kan vara stort. Därutöver har Bolagsverkets utvecklingsarbete kopplat till registret varit begränsat. Registret innehåller exempelvis inte adressuppgifter, vilket medför kostnader för länsstyrelserna när de behöver inhämta de uppgifterna från andra källor.

<sup>207</sup> Med mörkertal avses verksamhetsutövare som bedriver registreringspliktig verksamhet utan att vara registrerade i registret mot penningtvätt.

Kvalitetsbristerna i registret mot penningtvätt innebär bland annat att det startas upp tillsynsärenden som sedan måste läggas ner till följd av att företaget inte visar sig omfattas av penningtvättslagen. Riksrevisionen ser visserligen positivt på att länsstyrelserna bedriver ett löpande arbete för att identifiera oregistrerade verksamhetsutövare, men det arbetet skulle kunna bli ännu effektivare med en bättre kunskap om hur kvalitetsbristerna i registret ser ut.

## 7.2 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

### Till regeringen

- Vidta åtgärder för att skapa ett mer sammanhållet system för penningtvättstillsynen och tydliggör vilka förväntningar som finns på tillsynsmyndigheterna.
- Öka kunskapen om i vilken utsträckning penningtvättstillsynen bidrar till att begränsa möjligheterna att tvätta pengar, till exempel genom att kräva en mer utvecklad återrapportering från Finansinspektionen och länsstyrelserna om arbetet med penningtvättstillsyn och dess resultat.
- Vidta åtgärder för att förbättra Bolagsverkets möjligheter att upprätthålla kvaliteten på registret över verkliga huvudmän.
- Överväg om det behövs ytterligare lagändringar för att försvåra för verksamhetsutövare att undkomma tillsyn genom att verka utanför systemet eller genom att lägga ner sin verksamhet och starta upp den på nytt.

### Till länsstyrelserna

- Utveckla en strategi som anger hur penningtvättstillsynen bör utformas för att på effektivast möjliga sätt bidra till en god regelbundenhet hos olika typer av verksamhetsutövare.
- Utveckla uppföljningen av arbetet med penningtvättstillsyn och vilka resultat den åstadkommer, i syfte att kunna ge myndighetsledningen bättre information om utvecklings- och prioriteringsbehov.

### Till Finansinspektionen

- Analysera möjligheten att öka antalet undersökningar, till exempel genom att se över hur beredningsprocessen kan anpassas bättre efter verksamhetsutövarnas storlek.
- Vidta ytterligare insatser för att hitta verksamhetsutövare som verkar utan tillstånd eller registrering.

### Till Bolagsverket

- Genomför insatser i samråd med länsstyrelserna för att skapa en bättre bild av kvalitetsnivån i registret mot penningtvätt.
- Säkerställ att det bedrivs ett systematiskt utvecklingsarbete för registret mot penningtvätt och vidta åtgärder för att identifiera och ta bort verksamhetsutövare som inte bör ingå i registret.

## Referenslista

### Lagar och förordningar

Artiklarna 47 och 48 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (fjärde penningtvättsdirektivet).

Budgetlag (2011:203).

Förordning (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

Lag (2010:751) om betaltjänster.

Lag (2011:755) om elektroniska pengar.

Lag (2018:1219) om försäkringsdistribution.

Lag (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder.

Lag (2004:299) om inlåningsverksamhet.

Lag (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän.

Lag (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet.

Lag (2016:1024) om verksamhet med bostadskrediter.

Lag (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter, försäkringsrörelselagen (2010:2043).

Lag (2004:46) om värdepappersfonder.

Lag (2007:528) om värdepappersmarknaden.

Lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Myndighetsförordning (2007:515).

### Riksdagstryck

Bet. 2022/23:FiU15, rskr. 2022/23:33.

Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38.

Prop. 2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*.

Prop. 2016/17:173, *Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*.

Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2021*.

Prop. 2021/22:251, *Samverkan mot penningtvätt och finansiering av terrorism*, bet. 2022/23:FiU15, rskr. 2022/23:33.

Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, bet. 2009/10:FiU12.

Skr. 2013/14:245, *En nationell strategi för en effektiv regim för bekämpning av penningtvätt och av finansiering av terrorism*.

### **Regeringsbeslut**

Regeringsbeslut Fi2024/00381, *Uppdrag att utveckla arbetet i FATF och inför Sveriges kommande utvärdering*.

Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende länsstyrelserna.

Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Bolagsverket.

Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Finansinspektionen.

Regleringsbrev för budgetåret 2022 avseende Finansinspektionen.

Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Finansinspektionen.

### **Litteratur och myndighetspublikationer**

Bolagsverket, *Slutrapport regeringsuppdrag - Registret över verkliga huvudmän*, 2020.

FATF, *Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures – Sweden – Mutual Evaluation Report*, 2017.

FATF (2012-2023), *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*, 2023.

Finansdepartementet, *Åtgärder mot missbruk av alternativa betalningssystem*, Fi2024/00365.

Finansinspektionen, *Beslut om förbättringsförslag i uppdraget "Genomlysning av undersöknings- och sanktionsprocessen"*, 2023.

Finansinspektionen, *Beslut om sanktionsavgift*, FI dnr 21-27089.

Finansinspektionen, *Finansinspektionens prioriteringar i tillsynen 2023*, FI dnr 23-2263.

Finansinspektionen, *Kortrapport. Prioriterade risker inom penningtvätt och finansiering av terrorism*, 2024, FI dnr 24-7087.

Finansinspektionen, *Strategi för tillsyn mot penningtvätt och finansiering av terrorism*, 2023.

Finansinspektionen, *Årsredovisning 2022, 2023*.

Hammar m.fl., *Penningtvättbrott - En uppföljning av lagens tillämpning*, 2019.

International Monetary Fund, "Nordic-Baltic Regional Report: Technical Assistance Report-Nordic-Baltic Technical Assistance Project Financial Flows Analysis, AML/CFT Supervision, and Financial Stability", *IMF Country Report No. 2023/320*.

Justitieombudsmannen, *Beslut. Kritik mot Finansinspektionen för bl.a. bristande dokumentation och bristfälligt utformade styrdokument*, dnr 8490-2018, 2020-11-09.

Länsstyrelsen i Skåne län, *Åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, Tillsynsplan 2023*.

Länsstyrelsen i Skåne län, *Samverkan mellan Skatteverket, Polisen, Ekobrottsmyndigheten och Länsstyrelsen i Skåne län (SAMSPÉL)*, Dnr. 209-8678-17.

Länsstyrelsen i Skåne län, *Årsredovisning 2022, 2023*.

Länsstyrelsen i Stockholms län, *Årsredovisning 2022, 2023*.

Länsstyrelsen i Stockholms län, *Beslut om sanktionsavgift*, dnr 20998-2020.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län, *Årsredovisning 2022, 2023*.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län, *Tillsynsutveckling vid länsstyrelserna. Ett tvärsektoriskt utvecklingsarbete för en mer effektiv och rättssäker tillsyn*, 2022.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län, *Inriktning under 2023 för tillsynen enligt lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

Länsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Västra Götalands län, *Riktlinjegruppens ställningstaganden*.

Polismyndigheten, *Finanspolisens årsrapport 2022, 2023*.

Polismyndigheten, *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021*, dnr A052.211/2021.

Polismyndigheten, *Nationell riskbedömning 2022 – Hawala*, dnr A243.461/2023.

SOU 2021:42, *Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

## Statens tillsyn för att motverka penningtvätt – bristande omfattning och effektivitet (RiR 2024:8)

Penningtvätt utgör ett hot mot det finansiella systemet och samhället i stort. Riksrevisionen har därför granskat om statens tillsyn över företag och andra verksamheter som kan utnyttjas för penningtvätt är effektiv. Den övergripande slutsatsen är att penningtvättstillsynen varken är tillräckligt omfattande eller effektiv.

Bristerna beror bland annat på att regeringens styrning av penningtvättstillsynen är svag. Det finns inte någon samlad strategi för tillsynen, det saknas mål för vad tillsynsmyndigheterna bör prestera och regeringen efterfrågar inte någon samlad och systematisk uppföljning. Den bristande uppföljning innebär att regeringen får ett dåligt underlag för att bedöma om tillsynsmyndigheternas befogenheter och resurstilldelning är väl avvägda.

Riksrevisionen har även identifierat effektivitetsbrister hos de granskade tillsynsmyndigheterna samt hos och Bolagsverket. Antalet tillsynsärenden är få i förhållande till det stora antalet verksamheter som riskerar att utnyttjas för penningtvätt, och i vissa fall går det att undvika konsekvenser av bristande regelefterlevnad genom att lägga ner sin verksamhet och starta upp den på nytt.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen bland annat skapar ett mer sammanhållet system för penningtvättstillsynen och tydliggör sina förväntningar på tillsynsmyndigheterna. Granskningen inkluderar även rekommendationer till Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Finansinspektionen och Bolagsverket.



Riksrevisionen  
[www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)  
S:t Eriksgatan 117  
Box 6181, 102 33 Stockholm  
08-5171 40 00

## Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 november 2024

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, M Persson, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestränd, Brandberg, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari, Rosencrantz, Dousa

Föredragande: statsrådet Svantesson

---

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om statens tillsyn för att motverka penningtvätt