

Remissvar – Promemorian Straffansvar för den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering m.m. (Fi 2024.B), Fi2024/02076

I Promemorian Straffansvar för den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering m.m. (Fi 2024.B) föreslås ändringar i befintlig lagstiftning och introduceras nya lagar som reglerar pengar och finansiella transaktioner inom EU, särskilt över interna gränser. Lagstiftningen fokuserar på att kriminalisera införsel av kontanter och kontantekvivalenter, införa sanktioner mot oreglerade finansiella tjänster, skapa nya påföljder för överträdelse och främja informationsdelning mellan myndigheter. Även om dokumentet innehåller många juridiska överväganden så fokuserar denna granskning på kriminologiska aspekter och belyser styrkor och svagheter i det föreslagna regelverket utifrån kriminologisk teori och evidens.

Detta remissvar inleds med en kort översikt av de relevanta avsnitten i promemorian. Därefter behandlas de teoretiska grunderna bakom förslagen, med utgångspunkt i att teorier om brottslighet erbjuder viktiga verktyg för att förstå och förebygga brott. Dessa teorier har ofta en omfattande evidensbas som kan användas för att bedöma förslagets potentiella effekter. I den sista delen presenteras en översikt av den empiriska evidens som stödjer förslagen.

Översikt av förslagen

Avsnitten 2.4–2.8 och 10.4–10.6 i promemorian fokuserar på interna EU-gränser och föreslår att regler som gäller för externa gränser ska utökas till interna gränser. De huvudsakliga lagändringarna rör import av kontanter och kontantekvivalenter. Förslaget innebär ett krav på att deklarerat kontanter och kontantekvivalenter som överstiger 10 000 euro vid införsel till Sverige. Liknande regler gäller redan vid externa EU-gränser. Förslaget inkluderar även möjligheten att beslagta icke-deklarerade kontanter, vilket speglar åtgärder som används vid externa gränser.

Vidare föreslås att oregistrerade finansiella tjänster, såsom informella penningöverföringssystem (t.ex. hawala), som ofta verkar utanför regleringsramar, ska kriminaliseras. Avsnitt 7 beskriver motivationen bakom dessa förändringar och framhåller att en anpassning av Sveriges politik till andra EU-länders praxis kan stärka landets förmåga att bekämpa ekonomisk och organiserad brottslighet. Dokumentet klargör också ansvaret för olika myndigheter, där Tullverket föreslås få huvudansvaret för tillsynen. Överträdelse som upptäcks av Kustbevakningen eller Polisen ska rapporteras till Tullverket, som i sin tur rapporterar ärenden vidare till rättsvårdande myndigheter. Även om straffpåföljder inte står i fokus för promemorian föreslås ett system med både administrativa och straffrättsliga sanktioner, beroende på brottets allvarlighetsgrad.

Sammanfattningsvis syftar de föreslagna åtgärderna till att störa de finansiella flöden som möjliggör penningtvätt och organiserad brottslighet genom att rikta in sig på stora summor icke-deklarerade kontanter och oreglerade finansiella system.

Teoretisk grund för förslagen

De lagstiftningsförslag som läggs fram i promemorian stämmer väl överens med etablerade kriminologiska teorier och stöds av aktuella forskningsöversikter.

Förslaget att stärka gränskontrollerna överensstämmer med rutinaktivitetsteorin, som hävdar att brott sker när motiverade förövare möter lämpliga mål i frånvaro av kapabla väktare (Cohen & Felson, 1979). Förbättrade gränskontroller fungerar som kapabla väktare, vilket minskar möjligheterna att smuggla icke-deklarerade kontanter. Forskning om avskräckning betonar vikten av upplevd säkerhet och snabbhet i straffpåföljder, vilket tyder på att ökad synlighet och sannolikhet för upptäckt effektivt kan avskräcka potentiella förövare (Apel, 2022).

Kriminaliseringen av oregistrerade finansiella tjänster bygger på *rational choice*-teorin, som menar att individer väger kostnader och fördelar med sina handlingar (Cornish & Clarke, 1987). Genom att öka de juridiska och ekonomiska riskerna förknippade med oregistrerade finansiella nätverk syftar förslagen till att minska attraktiviteten för dessa verksamheter. Avskräckningseffekten är särskilt relevant vid ekonomiska brott, där tydliga sanktioner kan påverka beslutsfattandet. Samtidigt varnar kritik mot överkriminalisering för att åtgärder som saknar precision kan leda till oproportionerliga sanktioner för låggradiga brott eller marginaliserade grupper. Därför behövs riktade sanktioner som fokuserar på allvarliga skador (Husak, 2023).

Harmonisering av regler med EU-standarder reflekterar teorin om brottsmöjligheter, som inkluderar rutinaktivitetsteori, *rational choice*-teori och situativ brottsprevention. Dessa teorier betonar att brott underlättas av tillgängliga möjligheter (Felson & Clarke, 1998). Skillnader i regler mellan länder skapar sårbarheter som kriminella kan utnyttja. Genom harmonisering av Sveriges interna gränsregler med EU:s regler för kontantkontroll kan dessa sårbarheter åtgärdas, vilket främjar konsekvent tillsyn och minskar riskerna för gränsöverskridande brottslighet.

Förslaget att utöka Tullverkets befogenheter ligger i linje med situationell brottsprevention, som syftar till att minska brottsmöjligheter genom att förändra miljöer och stärka tillsyn (Clarke, 1980). Att ge tullmyndigheterna möjlighet att beslagta icke-deklarerade kontanter och utreda misstänkta transaktioner ökar sannolikheten för upptäckt och ingripande, vilket kan avskräcka brottslingar (Apel, 2022).

Slutligen kan proportionalitet och rehabilitering vara centrala för att minska återfall i brott, särskilt vid ekonomiska brott. Medan fängelsestraff kan avskräcka vissa brottslingar, kan de också öka återfallsrisken om de inte kombineras med rehabiliteringsåtgärder. Dessa insikter stödjer förslaget om ett graderat sanktionssystem som kombinerar administrativa böter med straffrättsliga påföljder, vilket säkerställer proportionalitet och undviker onödig kriminalisering (Loeffler & Nagin, 2022). Proportionella åtgärder upprätthåller inte bara rättvisa utan ökar också allmänhetens förtroende för rättssystemet, vilket är avgörande för efterlevnad och tillsyn (Husak, 2023).

Empirisk evidens som stödjer förslagen

Empirisk forskning ger generellt stöd för de föreslagna lagändringarna, men effektiviteten beror i hög grad på hur åtgärderna implementeras. Förstärkta gränskontroller valideras av studier som visar att ökad tillsyn vid strategiska punkter stör egendomsbrott och smuggling (Braga et al., 2018). Forskning från de nordiska länderna indikerar att striktare gränsregler effektivt kan bekämpa organiserade brottsnätverk som är beroende av smuggling (Korsell & Larsson, 2011). Övertygelsen om att man kommer att ertappas är en avgörande avskräckningsfaktor vid ekonomiska brott, och ökad synlighet vid gränsövergångar kan öka förövarnas medvetenhet om riskerna med att begå sådana brott (Apel, 2022; Lund & Sarin, 2021).

Kriminaliseringen av oregistrerade finansiella tjänster stöds av forskning som visar att strikta juridiska åtgärder avskräcker ekonomisk och företagsrelaterad brottslighet (Simpson et al., 2014). Evidens visar dock även på att dåligt riktade straffrättsliga sanktioner kan leda till systematiska orättvisor och underminera allmänhetens förtroende för tillsynsmyndigheter, vilket understryker vikten av precision



vid implementeringen av sådana åtgärder (Husak, 2023). Välliktade och tydliga straff, kombinerade med konsekvent tillsyn, har visat sig minska finansiell brottslighet i de nordiska länderna, vilket illustrerar potentialen hos dessa förslag (Lappi-Seppälä, 2007).

Harmonisering av regler med EU-standards stöds av fynd som visar att inkonsekvenser i regler ofta skapar exploaterbara luckor, vilket betonar behovet av humana och enhetliga regelverk för att minska gränsöverskridande brott (Apel, 2022; Crewe et al., 2023). Att anpassa Sveriges regelverk till EU-standards minimerar sårbarheter och skapar en sammanhållen strategi för att bekämpa finansiella brott. Förslag om att stärka Tullverkets operativa förmågor stöds av evidens som betonar vikten av effektiva tillsynsmyndigheter i kampen mot sofistikerade kriminella nätverk (Justitiedepartementet, 2023). Den tilltagande gängkriminaliteten i Sverige understryker behovet av förstärkt tulltillsyn i syfte att effektivt motverka organiserad brottslighet. Förbättrad tillsynsförmåga höjer också uppfattningen om sanktionernas risker, vilket skapar en starkt avskräckande effekt (Apel, 2022).

Omfattandet av kontanter av EU:s inre gränskontroll inskränker dock den fria rörligheten inom EU, vilket strider mot grundtanken med Schengenavtalet och den inre marknaden. Det är därför viktigt att en noggrann avvägning görs mellan behovet av att utöka listan av kontrollerbara objekt inkludera kontanter i den inre gränskontrollen och den fria rörligheten inom EU. Utifrån proportionalitetsprincipen bör mindre ingripande åtgärder användas i första hand, under förutsättning att de kan förväntas uppnå samma effekt.

Slutligen visar evidens att en kombination av snabba administrativa påföljder och rehabiliterande straffrättsliga sanktioner kan vara effektiv för att avskräcka brottslighet och förhindra återfall (Loeffler & Nagin, 2022; Pratt, 2008). Balanserade sanktioner upprätthåller rättvisa och legitimitet, vilket är avgörande för att främja allmänhetens förtroende och efterlevnad (Husak, 2023).

Referenser

- Apel, R. (2022). Sanctions, Perceptions, and Crime. *Annual Review of Criminology*, 5(Volume 5, 2022), 205–227. <https://doi.org/10.1146/annurev-criminol-030920-112932>
- Braga, A. A., Weisburd, D., & Turchan, B. (2018). Focused Deterrence Strategies and Crime Control. *Criminology & Public Policy*, 17(1), 205–250. <https://doi.org/10.1111/1745-9133.12353>
- Clarke, R. V. G. (1980). Situational Crime Prevention: Theory and Practice. *British Journal of Criminology*, 20(2), 136–147.
- Cohen, L. E., & Felson, M. (1979). Social change and crime rate trends: A routine activity approach. *American Sociological Review*, 44(4), 588–608. <https://doi.org/10.2307/2094589>
- Cornish, D. B., & Clarke, R. V. (1987). Understanding Crime Displacement: An Application of Rational Choice Theory. *Criminology*, 25(4), 933–948.
- Crewe, B., Ievins, A., Larmour, S., Laursen, J., Mjåland, K., & Schliehe, A. (2023). Nordic Penal Exceptionalism: A Comparative, Empirical Analysis. *The British Journal of Criminology*, 63(2), 424–443. <https://doi.org/10.1093/bjc/azac013>
- Felson, M., & Clarke, R. V. (1998). *Opportunity makes the thief: Practical theory for crime prevention* (1. publ). Home office, Policing and Reducing Crime Unit.
- Husak, D. (2023). Six Questions About Overcriminalization. *Annual Review of Criminology*, 6(Volume 6, 2023), 265–284. <https://doi.org/10.1146/annurev-criminol-030421-040411>
- Justitiedepartementet. (2023). *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet* (2023/24:67; Regeringens skrivelse). Justitiedepartementet.
- Korsell, L., & Larsson, P. (2011). Organized Crime the Nordic Way. *Crime and Justice*, 40, 519–554. <https://doi.org/10.1086/660917>
- Lappi-Seppälä, T. (2007). Penal Policy in Scandinavia. *Crime and Justice*, 36, 217–295. <https://doi.org/10.1086/592812>
- Loeffler, C. E., & Nagin, D. S. (2022). The Impact of Incarceration on Recidivism. *Annual Review of Criminology*, 5(Volume 5, 2022), 133–152. <https://doi.org/10.1146/annurev-criminol-030920-112506>
- Lund, D. S., & Sarin, N. (2021). *Corporate Crime and Punishment: An Empirical Study* (SSRN Scholarly Paper 3537245). Social Science Research Network. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3537245>
- Pratt, J. (2008). Scandinavian Exceptionalism in an Era of Penal Excess Part I: The Nature and Roots of Scandinavian Exceptionalism. *British Journal of Criminology*, 48(2), 119–137. <https://doi.org/10.1093/bjc/azm072>
- Simpson, S. S., Rorie, M., Alper, M., Schell-Busey, N., Laufer, W. S., & Smith, N. C. (2014). Corporate Crime Deterrence: A Systematic Review. *Campbell Systematic Reviews*, 10(1), 1–105. <https://doi.org/10.4073/csr.2014.4>