

YTTRANDE

Sieps Dnr 24/0075
Stockholm den 2025-01-10

Finansdepartementet
Diarienum: Fi2024/02076

Promemoria Straffansvar för den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering m.m.

Inledande utgångspunkter

Svenska Institutet för Europapolitiska studier (Sieps) har av Finansdepartementet blivit ombedd att ge synpunkter på promemorian om straffansvar för den som beskriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering m.m. avseende de delar i promemorian som rör kontroll av kontanta medel vid den inre gränsen, dvs. avsnitten 2.4–2.8, 7 och 10.4–10.6 samt avsnitten 8 och 9 i den utsträckning de berör sådana kontroller. Detta remissvar besvarar enbart EU-rättsliga frågor knutna till de förslag som ges i ovan angivna avsnitt och berör inte frågor av generell finans- eller straffrättslig karaktär. Den fortsatta framställningen fokuserar enbart på frågan om den förslagna regleringen gällande kontroll vid den inre gränsen av in- och utförsel av kontanta medel är förenlig med EU-rätten och speciellt den fria rörligheten av kapital inom EU.

Frågan om kontroll vid inre gräns för in- och utförsel av kontanta medel

Promemorian föreslår en ny reglering, som ska tillämpas vid *inre gräns* i förhållande till ett annat EU-medlemsland, som ska spegla den nuvarande lagstiftningen gällande kontroll av in- och utförsel av kontanta medel vid *yttre gräns*. Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2018/1672 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen och om upphävandet av förordning (EG) nr 1889/2005 reglerar kontroll av in- och utförsel av kontanta medel vid unionens yttre gräns. I skäl nio till förordningen stadgas det att förordningen inte påverkar medlemsstaternas möjlighet att enligt nationell rätt föreskriva ytterligare nationella kontroller av förflyttningar av kontanta medel inom unionen, förutsatt att dessa kontroller är förenliga med unionens grundläggande friheter, i synnerhet artiklarna 63 och 65 i EUF-fördraget.

Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.

Frågan är därför om promemorians förslag kan anses vara förenligt med den fria rörligheten av kapital som regleras i artikel 63 i EUF-fördraget. I enlighet med det som promemorian konstaterar på sida 81 kan den fria rörligheten begränsas enligt artikel 65(1)(b) EUF-fördraget för att vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra överträdelser av nationella lagar och andra författningar, särskilt i fråga om beskattning och tillsyn över finansinstitut, eller att i administrativt eller statistiskt informationssyfte fastställa förfaranden för deklaration av kapitalrörelser eller att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. Undantaget ska tolkas restriktivt.^[1] Åtgärderna får därtill inte innebära godtycklig diskriminering eller förtäckta begränsningar av den fria rörligheten på den inre marknaden.^[2] Vidare måste åtgärden vara proportionerlig i förhållande till sitt ändamål.^[3]

Att EU tillhandahåller motsvarande lagstiftning tillämplig på in- och utförsel av kontanter i förhållande till tredje land innebär inte i sig självt att likande restriktioner inom unionen är tillåtna enligt artikel 65 EUF-fördraget.^[4] Tvärtom är utrymmet för regleringar av kapitalrörelser mer vidsträckt vid lagstiftning som reglerar förhållandet till tredje land. Det går inte heller att argumentera för att faktumet att andra EU-länder har en likande lagstiftning, såsom den i Danmark, innebär att sådana restriktioner är tillåtna enligt undantagen artikel 65 EUF-fördraget.

I likhet med vad som promemorian konstaterar på sida 81–82 innebär inte principen om fri rörlighet av kapital att medlemsstaterna inte kan ha en bevakande roll för att överse kapitalöverföring mellan länder för att stoppa pengatvätt eller terrorism. Detta fastslogs i de förenade målen C-358/93 och C-416/93 *Bordessa m.fl.* Där domstolen underströk att ett krav på deklaration av kontanta medel kan utgöra en åtgärd som medlemsstaterna har rätt att vidta i överensstämmelse med kriterierna uppställda i artikel 65(1)(b) EUF-fördraget. Däremot kan inte ett krav på administrativt tillstånd för in- och utförsel av kontanta medel anses vara förenligt med friheten av rörlighet av kapital eftersom ett sådant krav kan uppehålla en transaktion och vara bunden till administrationens skön.^[5]

[1] Se mål C-54/99 *Église de scientologie*, ECLI:EU:C:2000:124.

[2] Se här speciellt principerna som uppställdes i de förenade målen C-267/91 och C-268/91 *Keck och Mithouard*, ECLI:EU:C:1993:160. Som även tillämpas i frågor gällande begränsning av fri rörlighet av kapital, se här mål C-171/08 *Europeiska kommissionen mot Republiken Portugal*, ECLI:EU:C:2010:412, p. 63–67.

[3] Se mål C-423/98 *Albore*, ECLI:EU:C:2000:401, p. 19.

[4] Se mål C-101/05 *Skatteverket mot A*, ECLI:EU:C:2007:804, p. 37.

[5] Se de förenade målen C-358/93 och C-416/93 *Bordessa m.fl.*, ECLI:EU:C:1995:54, p. 23–27. Se även de förenade målen C-163/94, C-165/94 och C-250/94 *Sanz de Lera m.fl.*, ECLI:EU:C:1995:451 som bekräftar dessa principer.

Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.

Promemorian föreslår att det ska införas en skyldighet att anmäla kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro som medförs av en fysisk person vid inresa till Sverige från ett annat EU-land eller utresa från Sverige till ett annat EU-land. Promemorian föreslår även att en avsändare eller en mottagare eller en företrädare på begäran ska lämna en redovisning av oledsagade kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro som förs in till Sverige från ett annat EU-land eller ut från Sverige till ett annat EU-land. Båda förslagen bör anses vara förenligt med principerna uppställda i *Bordessa*-målet och EU-rätten. Sieps tillstryker därför förslaget.

I detta ärende har Göran von Sydow beslutat. Anna Horn har varit föredragande.



Göran von Sydow
Direktör