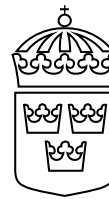


Regeringens proposition

2025/26:42



Straffansvar för olovlig finansiell verksamhet

Prop.
2025/26:42

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 30 oktober 2025

Lotta Edholm

Niklas Wykman
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Finansiell verksamhet kräver tillstånd eller registrering hos Finansinspektionen. Tillstånd och registrering är en förutsättning för att Finansinspektionen ska kunna utöva tillsyn över att verksamheten bedrivs i enlighet med den lagstiftning som gäller för verksamheten och i förlängningen för att motverka att verksamheten utnyttjas för brottslig verksamhet, som penningtvätt. Ett exempel på finansiell verksamhet där risken för brottslig användning är betydande är s.k. hawala-verksamhet som bedrivs genom penningöverföringar och som i stor utsträckning saknar korrekta tillstånd eller registreringar.

För att säkerställa en effektiv tillsyn och upprätthålla förtroendet för det finansiella systemet är det viktigt att det allmänna kan ingripa mot den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering. I propositionen föreslår regeringen därför en ny lag om straff för olovlig finansiell verksamhet. Lagen innehåller bl.a.

- straffbestämmelser som innebär att den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bedriver finansiell verksamhet utan Finansinspektionens tillstånd eller registrering döms för det nya brottet olovlig finansiell verksamhet,
- bestämmelser om samarbete mellan åklagare och Finansinspektionen vid utredning av olovlig finansiell verksamhet.

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 mars 2026.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Förslag till lag om straff för olovlig finansiell verksamhet.....	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Rättslig reglering.....	6
4.1	Rörelselagstiftningen.....	6
4.2	Tillstånds- och registreringsplikt för finansiell verksamhet	7
4.3	Finansinspektionens ingripande mot verksamheter som saknar tillstånd eller registrering.....	8
4.4	Straff och administrativa sanktioner.....	8
4.4.1	Kriminalisering, straff och administrativa sanktioner	8
4.4.2	Vissa rättssäkerhetsgarantier vid kriminalisering.....	9
5	Behovet av effektivare åtgärder mot olovliga finansiella verksamheter	12
5.1	Brottlighet i det finansiella systemet.....	12
5.2	Kriminalisering.....	15
6	En ny lag om straff för olovlig finansiell verksamhet.....	18
6.1	Straffbestämmelser	18
6.2	Kriminaliseringen bör inte omfatta försök, förberedelse och stämpling till olovlig finansiell verksamhet	25
6.3	Straffskalor och gradindelning	26
6.4	Förhållandet mellan straff och administrativa sanktioner	30
6.5	Tvångsmedel	36
7	Myndighetssamarbete	39
8	Ikraftträdande.....	43
9	Konsekvenser.....	43
10	Författningskommentar.....	48
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Straffansvar för den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering m.m. i nu relevanta delar.....	55
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	56
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	65
Bilaga 4	Lagrådets yttrande	66
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 oktober 2025.....	67

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2025/26:42

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om straff för olovlig finansiell verksamhet.

2 Förslag till lag om straff för olovlig finansiell verksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om straff för den som bedriver finansiell verksamhet utan Finansinspektionens tillstånd eller registrering.

Straffbestämmelser

2 § För *olovlig finansiell verksamhet* döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering hos Finansinspektionen, om sådant tillstånd eller sådan registrering krävs för verksamheten.

Straffet är böter eller fängelse i högst två år.

I ringa fall döms inte till ansvar.

3 § Om brott som anges i 2 § har begåtts uppsåtligen och är grovt, döms för *grov olovlig finansiell verksamhet* till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

1. om verksamheten bedrivits i större omfattning eller avsett betydande värden,

2. om verksamheten ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt, eller

3. om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

Myndighetssamarbete

4 § Finansinspektionen ska anmäla till åklagare när det finns anledning att anta att ett brott enligt denna lag har begåtts.

5 § En åklagare som leder en förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken avseende brott enligt denna lag får när undersökningen genomförs anlita biträde av Finansinspektionen.

Åklagaren får anlita biträde av Finansinspektionen också i fråga om utredning av brott innan förundersökning har inletts.

Hinder mot åtal och företagsbot

6 § För en gärning som omfattas av Finansinspektionens föreläggande om sanktionsavgift, beslut om sanktionsavgift eller ansökan om utdömmande av vite får åklagaren inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för brott enligt denna lag.

7 § För en gärning som omfattas av Finansinspektionens föreläggande om sanktionsavgift, beslut om sanktionsavgift eller ansökan om utdömmande av vite får åklagaren inte väcka talan om företagsbot eller utfärda strafföreläggande om företagsbot för brott enligt denna lag.

8 § För en överträdelse som ligger till grund för en anmälan enligt 4 § får Finansinspektionen inte förelägga om sanktionsavgift, besluta om sanktionsavgift eller ansöka om utdömande av vite.

Ett ingripande får dock ske om åklagaren har beslutat att inte inleda en förundersökning eller att lägga ned förundersökningen eller om överträdelsen på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt.

Åklagaren ska underrätta Finansinspektionen om ett beslut att inte inleda en förundersökning om brott enligt denna lag eller att lägga ned en sådan förundersökning.

9 § För en överträdelse som omfattas av åklagarens beslut att väcka åtal eller utfärda strafföreläggande eller åklagarens beslut om åtalsunderlåtelse för brott enligt denna lag får Finansinspektionen inte förelägga om sanktionsavgift, besluta om sanktionsavgift eller ansöka om utdömande av vite.

10 § För en överträdelse som omfattas av åklagarens beslut att väcka talan om företagsbot eller utfärda strafföreläggande om företagsbot för brott enligt denna lag får Finansinspektionen inte förelägga om sanktionsavgift, besluta om sanktionsavgift eller ansöka om utdömande av vite.

11 § Ett föreläggande från Finansinspektionen om att den som bedriver en viss verksamhet ska lämna upplysningar som syftar till att ge inspektionen möjlighet att bedöma om verksamheten omfattas av tillstånds- eller registreringsplikt får inte förenas med vite om

1. det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått ett brott enligt denna lag eller kan åläggas företagsbot på grund av ett brott enligt denna lag, och

2. föreläggandet avser upplysningar som kan användas i en utredning om ett sådant brott.

Om den som ska föreläggas är en juridisk person gäller första stycket även en ställföreträdare för den juridiska personen.

Denna lag träder i kraft den 1 mars 2026.

3 Ärendet och dess beredning

Den 14 februari 2024 fick en sakkunnig person i uppdrag att biträda Finansdepartementet med att utreda om kriminalisering eller administrativa åtgärder är mest lämpligt för att beivra att finansiell verksamhet bedrivs utan tillstånd eller registrering samt att, oavsett ställningstagande i sak, lämna ett förslag till kriminalisering av bedrivande av finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering. Utredaren har även utrett frågan om lagstiftningsåtgärder för att göra det möjligt för Tullverket att kontrollera införsel och utförsel av kontanta medel vid gränsen mot andra EU-länder. Den 2 oktober 2024 överlämnades promemorian Straffansvar för den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering m.m. En sammanfattning av promemorian i nu relevanta delar finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag i relevanta delar finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i Finansdepartementet (Fi2024/01905).

I propositionen behandlas de lagförslag från promemorian som rör straffansvar för olovlig finansiell verksamhet. Övriga lagförslag behandlas i ett annat lagstiftningsärende.

Lagförslag som överensstämmer med förslaget i propositionen om myndighetssamarbete, hinder mot åtal och företagsbot samt hinder mot Finansinspektionens åtgärder har beretts under hand med Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen, Integritetsskyddsmyndigheten och Åklagarmyndigheten. Myndigheternas svar finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2024/01905).

Lagrådet

Regeringen beslutade den 9 oktober 2025 att inhämta Lagrådets yttrande över ett lagförslag som överensstämmer med lagförslaget i denna proposition. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 4*. Lagrådet lämnade förslaget utan erinran.

4 Rättslig reglering

4.1 Rörelselagstiftningen

Det finansiella systemet har en central funktion i samhället. Ett stabilt och effektivt finansiellt system med ett gott konsumentskydd är nödvändigt för en välfungerande samhällsekonomi. Stabiliteten i det finansiella systemet bygger på att allmänheten har förtroende för det. Grundförutsättningar för förtroendet är sunda aktörer och välfungerande marknader. För att säkerställa skyddet för dessa intressen omfattas aktörerna i det finansiella systemet, de finansiella företagen, av ett särskilt näringsrättsligt regelverk, den s.k. rörelselagstiftningen. Rörelselagstiftningen har många gånger grund i EU-rätten. För vissa slags finansiella verksamheter finns den huvudsakliga regleringen i EU-förordningar, som på nationell nivå komp-

letteras med s.k. kompletteringslagar. I det följande används begreppet rörelselagstiftning för både nationell lagstiftning och EU-förordningar. De krav som ställs i rörelselagstiftningen, tillsammans med lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen), innebär även att finansiella företag ges en viktig roll i arbetet med att motverka att det finansiella systemet utnyttjas för penningtvätt och annan brottslig verksamhet.

Som ett led i att säkerställa att reglerna för finansiella företag följs innehåller rörelselagstiftningen bl.a. bestämmelser om krav på tillstånd och registrering för finansiella verksamheter samt bestämmelser om tillsyn av och ingripande mot verksamheterna. Genom tillstånds- eller registreringsprocessen hos Finansinspektionen säkerställs att Finansinspektionen kan utöva tillsyn över att den som bedriver finansiell verksamhet känner till och följer de regelverk som gäller för verksamheten, t.ex. penningtvättslagen. Finansinspektionens tillstånd eller registrering fyller alltså två mycket viktiga funktioner, dels att skapa medvetenhet hos den som bedriver finansiell verksamhet om de skyldigheter som rörelselagstiftningen och penningtvättslagen medför, dels att möjliggöra en effektiv tillsyn.

4.2 Tillstånds- och registreringsplikt för finansiell verksamhet

De flesta finansiella verksamheter kräver tillstånd. Exempel på verksamheter som omfattas av tillståndsplikt är bank-, finansierings-, försäkrings- och värdepappersrörelse, fondverksamhet, olika former av betaltjänster samt valutaväxling. Kraven för att Finansinspektionen ska bevilja ett företag tillstånd för finansiell verksamhet är högt ställda. För att beviljas tillstånd att bedriva bankrörelse ställs bl.a. krav på kapital, bolagsordning, ägare och ledning, se t.ex. 3 kap. 2 och 5–7 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF).

Omfattningen av Finansinspektionens tillsyn sker utifrån en bedömning av riskerna i verksamheten och hur stora de negativa konsekvenserna för samhället eller konsumenterna kan bli om verksamheten inte utövas i enlighet med gällande bestämmelser. Tillsynen över tillståndspliktig finansiell verksamhet omfattar typiskt sett att verksamheten bedrivs enligt tillämplig rörelselag, andra författningar som reglerar verksamheten, konstitutionella dokument, t.ex. bolagsordning eller stadgar, och olika former av interna instruktioner. Utöver detta omfattar tillsynen att ägare och ledning uppfyller föreskrivna lämplighetskrav, se t.ex. 13 kap. 2 § LBF.

Viss finansiell verksamhet omfattas av registreringsplikt i stället för tillståndsplikt. Det gäller bl.a. verksamhet som bedrivs av finansiella institut (som viss kreditgivning, leasing och factoring) och registrerade betaltjänstleverantörer (betaltjänster i form av kontoinformationstjänster), se t.ex. lagen (1996:1006) om viss finansiell verksamhet (LVFV) och lagen (2010:751) om betaltjänster (BTL). Även registreringspliktig verksamhet står under Finansinspektionens tillsyn.

4.3 Finansinspektionens ingripande mot verksamheter som saknar tillstånd eller registrering

I rörelselagstiftningen finns bestämmelser som ger Finansinspektionen möjlighet att ingripa mot fysiska och juridiska personer som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering.

Den huvudsakliga åtgärden som Finansinspektionen kan vidta i dessa situationer är att förelägga den som bedriver verksamheten att upphöra med denna. Om det är osäkert om verksamheten omfattas av tillstånds- eller registreringsplikt kan Finansinspektionen förelägga den som bedriver verksamheten att lämna upplysningar om verksamheten. Föreläggandena kan i regel förenas med vite. Många gånger kan ett föreläggande om att upphöra med verksamheten, om verksamheten bedrivs av ett aktiebolag eller en ekonomisk förening, följas av en ansökan om likvidation. I flera rörelselagar finns dessutom bestämmelser som ger Finansinspektionen möjlighet att besluta om sanktionsavgift eller föreläggande om sanktionsavgift för den som bedriver verksamhet utan tillstånd eller registrering (se t.ex. 15 kap. 18 § LBF samt 10 och 20 §§ LVFV).

4.4 Straff och administrativa sanktioner

4.4.1 Kriminalisering, straff och administrativa sanktioner

Ett brott definieras som en gärning som är beskriven i lag eller annan författning och för vilken straff är föreskrivet (1 kap. 1 § brottsbalken). Med straff avses böter och fängelse. Därutöver finns andra straffrättsliga påföljder, som villkorlig dom och skyddstillsyn (1 kap. 3 § brottsbalken). Vid sidan av påföljderna finns särskilda rättsverkningar av brott, däribland företagsbot (1 kap. 8 § brottsbalken). Straffskalan för ett visst brott ska bestämmas utifrån hur allvarlig brottstypen anses vara, både i sig och i förhållande till andra brottstyper.

Kriminalisering av vissa gärningar är statens yttersta maktmedel mot medborgarna. Införande av nya kriminaliseringar bör därför ske med restriktivitet och föregås av noggranna överväganden. Frågan om vad som ska vara kriminaliserat har behandlats i ett flertal lagstiftningsärenden. I betänkandet Ett reformerat åklagarväsende formulerade den s.k. Åklagarutredningen principer som utredningen ansåg bör vara vägledande vid bedömningen av om ett visst beteende ska bli föremål för kriminalisering. För att en kriminalisering ska framstå som befogad anges att det aktuella beteendet ska leda till påtaglig skada eller fara, att alternativa sanktioner inte ska stå till buds, inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader, att en straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar och utgör ett effektivt medel för att motverka beteendet samt att rättsväsendet har resurser för att hantera den eventuella belastningen som kriminaliseringen innebär (SOU 1992:61 Del A s. 111). Regeringen har i allt väsentligt ställt sig bakom detta och även tidigare uttalat att kriminali-

sering som en metod för att söka hindra en överträdelse av olika normer i samhället bör användas med försiktighet (prop. 1994/95:23 s. 55).

Administrativa sanktioner används ofta på områden där det beteende som sanktionen ska motverka inte anses vara tillräckligt klandervärd för att motivera kriminalisering. Så är många gånger fallet vid regelöverträdelser i näringsverksamhet. Administrativa sanktioner beslutas i regel av en förvaltningsmyndighet som första instans och processen är skriftlig. Sanktionerna kan många gånger riktas mot såväl fysiska som juridiska personer och i de flesta fall är ansvaret strikt, dvs. utan krav på uppsåt eller oaktsamhet. Möjligheterna att tillgripa tvångsmedel är betydligt färre än i en straffrättslig process.

Precis som de straffrättsliga sanktionerna syftar de administrativa sanktionerna till att motverka och ingripa mot icke önskvärda beteenden. Vissa administrativa sanktioner är väldigt lika de straffrättsliga påföljderna. Detta gäller inte minst sanktionsavgifter, som kan liknas vid bötesstraff. I de fall som Finansinspektionen har rätt att besluta om sanktionsavgift gäller beslutet när det har vunnit laga kraft. I vissa fall sker dock Finansinspektionens ingripande med sanktionsavgift genom att ett sanktionsföreläggande utfärdas. Ett godkänt sanktionsföreläggande gäller som en lagakraftvunnen dom. Om ett sanktionsföreläggande inte godkänns inom en viss tid ska Finansinspektionen ansöka i domstol om att sanktionsavgiften ska beslutas, se t.ex. 8 kap. 16 a, 24 och 24 a §§ BTL. Sanktionsavgiften ska beslutas, se t.ex. 8 kap. 16 a, 24 och 24 a §§ BTL. Sanktionsavgiften ska ha en allmänpreventiv verkan, dvs. avhålla personer eller företag från överträdelser av viss lagstiftning. Sanktionsavgiften är på så sätt tillbakaverkande och syftar till att avskräcka från ett visst beteende. Samtidigt kan den verka vinsteliminering.

Även viten kan jämföras med böter. Till skillnad från sanktionsavgiften utgör vitet dock inte någon självständig sanktion. Vitet är framåtsyftande och syftar till att tvinga fram ett visst agerande eller få ett pågående agerande, t.ex. en verksamhet som bedrivs utan tillstånd, att upphöra. Vitet döms ut först om den som fått ett vitessanktionerat föreläggande inte följer föreläggandet. Om Finansinspektionen förelägger den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering att upphöra med verksamheten kan föreläggandet förenas med vite (se t.ex. 15 kap. 20 § LBF och 22 § LVFV).

Vilka överväganden som ska göras vid valet av om straffrättsliga eller administrativa sanktioner bör användas för att motverka en viss gärning har bl.a. behandlats av den s.k. Straffanvändningsutredningen. I betänkandet Vad bör straffas konstateras att administrativa sanktioner inte kan komma i fråga för att motverka beteenden som vid en straffsanktionering skulle motivera straff på fängelsenivå eller som kan leda till näringsförbud. De bör inte heller användas när utpekandet av gärningsmannen som klandervärd kan antas ha en mer märkbar betydelse för hur människor väljer att bete sig (SOU 2013:38 s. 535 och 536).

4.4.2 Vissa rättssäkerhetsgarantier vid kriminalisering

Regeringsformen, Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga

I regeringsformens 2 kap. behandlas de grundlagsstadgade fri- och rättigheterna. De rättigheter och principer som kommer till uttryck i kapitlet är

grundläggande vid utformningen av offentligrättslig lagstiftning som är betungande för enskilda, t.ex. kriminalisering eller administrativ sanktionslagstiftning.

I den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna och konventionens tilläggsprotokoll (Europakonventionen) finns bestämmelser om enskildas fri- och rättigheter i förhållande till staten. Av 2 kap. 19 § regeringsformen följer att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av Europakonventionen. Konventionen har inkorporerats i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och gäller som svensk lag. Enligt artikel 1 i Europakonventionen är Sverige skyldigt att garantera var och en de fri- och rättigheter som följer av konventionen. Svensk lagstiftning måste därför utformas, tolkas och tillämpas med beaktande av konventionens bestämmelser.

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02) (EU-stadgan) utgör en del av EU:s primärrätt och innehåller bestämmelser om grundläggande rättigheter. EU-stadgan innehåller motsvarande rättigheter som Europakonventionen samt ett antal rättigheter som inte finns i Europakonventionen. I den mån bestämmelser i EU-stadgan överlappar bestämmelser i Europakonventionen ska EU-stadgans bestämmelser ges samma innebörd och ge minst samma skydd som bestämmelserna i Europakonventionen (artikel 52.3 i EU-stadgan). EU-stadgan gäller vid tillämpning av EU-rätten, inbegripet sådan nationell lagstiftning som genomför EU-rätten (artikel 51.1).

I följande avsnitt redogörs för några av de rättigheter och principer som kommer till uttryck i regeringsformen, Europakonventionen och EU-stadgan och som är av särskild betydelse vid utformningen av straffrättslig lagstiftning.

Den straffrättsliga legalitetsprincipen och obestämdhetsförbudet

Den straffrättsliga legalitetsprincipen kommer till uttryck i bl.a. 2 kap. 10 § regeringsformen och 1 kap. 1 § brottsbalken. Den följer också av artikel 7 i Europakonventionen och artikel 49 i EU-stadgan. Legalitetsprincipen innefattar bl.a. ett krav på att straffrättsliga bestämmelser ska ha tillräcklig begriplighet och precision (det s.k. obestämdhetsförbudet). Obestämdhetsförbudet innebär att straffbestämmelser måste ges ett innehåll som gör det möjligt för den enskilde att undvika att göra sig skyldig till den straffbara gärningen. Obestämdhet i en straffbestämmelse kan ta sig uttryck i att de begrepp som används i bestämmelsen är otydliga eller svåra att avgränsa. Det kan också bero på att bestämmelsen innehåller svåröverskådliga hänvisningar till annan lagstiftning (s.k. blankettstraffbud) eller att bestämmelsens innebörd på annat sätt är beroende av utfyllande normer.

Högsta domstolen har i ett antal avgöranden prövat blankettstraffbuds förenlighet med obestämdhetsförbudet och kommit fram till att även om ett straffbud förutsätter att den enskilde gör vissa efterforskningar och överväganden för att utröna det straffbara området så innebär det inte att legalitetsprincipens krav på tydlighet och precision ska anses eftersatt. Det

gäller även när den bestämmelse som ett blankettstraffbud hänvisar till inte är helt lättillgänglig (se bl.a. NJA 2016 s. 680 och NJA 2019 s. 577).

En relevant fråga när det kommer till straffbestämmelser som fylls ut av andra författningar eller normer är vad gärningsmannens uppsåt eller oaktsamhet behöver omfatta för att straffansvar ska inträda. Som huvudregel är det tillräckligt att den som begår en brottslig gärning har uppsåt till själva gärningen. Uppsåtet behöver däremot inte täcka att gärningen är straffbar, dvs. att det finns en viss straffbestämmelse som omfattar gärningen (jfr 24 kap. 9 § brottsbalken). När straffbestämmelsen avser underlåtenhet att fullgöra en viss plikt, t.ex. anmälningsplikt, har det däremot i vissa fall ansetts krävas uppsåt eller oaktsamhet i förhållande till att en viss handling (anmälan) borde ha utförts, dvs. till pliktens existens. Det är däremot inte alltid nödvändigt att gärningsmannen har förstått den närmare innebörden av plikten, t.ex. de rättsliga förutsättningarna för att plikten ska inträda eller omfattningen av olika undantag för plikten (se NJA 2016 s. 702 angående brott mot anmälningsplikt vid viltolycka och NJA 2022 s. 287 angående folkbokföringsbrott).

Dubbelprövningsförbudet

Enligt artikel 4 i Europakonventionens tilläggsprotokoll 7 får ingen lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han eller hon redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i staten. I EU-stadgan finns motsvarande rättighet i artikel 50. Förbudet hänger samman med rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen. I Zolotukhin mot Ryssland (den 10 februari 2009) klargjorde Europadomstolen att artikel 4 i tilläggsprotokoll 7 måste förstås så att den hindrar lagföring och dom för ett andra brott i den mån som detta härrör från identiska fakta eller från fakta som i allt väsentligt är desamma som beträffande det första brottet (p. 82).

Dubbelprövningsförbudet hindrar dock inte bara dubbla straffrättsliga processer, utan kan även aktualiseras i situationer när en gärning kan bli föremål för både en straffrättslig- och en administrativ sanktionsprocess. Det avgörande är om de aktuella administrativa sanktionerna kan anses utgöra en anklagelse om brott i Europakonventionens mening. I svensk rätt har bl.a. administrativa processer som rör skattetillägg ansetts utgöra sådana anklagelser om brott i Europakonventionens mening som aktualiserar dubbelprövningsförbudet (Lucky Dev mot Sverige, den 27 november 2014, p. 54). På marknadsmissbruksområdet har Finansinspektionens förelägganden om bl.a. sanktionsavgift för marknadsmissbruk ansetts vara straffrättsliga till sin natur och innefatta en anklagelse om brott enligt Europakonventionen. Även sådana viten som Finansinspektionens förelägganden om att t.ex. upphöra med ett visst agerande kan förenas med har ansetts utgöra straff i Europakonventionens mening (prop. 2016/17:22 s. 103, 130 och 133). För att förhindra situationer som aktualiserar dubbelprövningsförbudet har det därför införts s.k. spärregler i marknadsmissbrukslagstiftningen, se 3 kap. 5 och 6 §§ lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden och 5 kap. 11–13 §§ lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning. Spärreglerna tar sikte på överträdelse och brottsliga gär-

ningar som har begåtts av fysiska personer. Att åklagare väcker åtal mot en fysisk person som har anknytning till ett företag innebär inte att Finansinspektionen är förhindrad att ingripa mot företaget. Beträffande företag måste dubbelprövningsförbudet däremot beaktas i de fall då en juridisk person påförts företagsbot och Finansinspektionen avser ingripa mot den juridiska personen (prop. 2016/17:22 s. 135).

Liknande spärregler finns i annan lagstiftning där straffrättsliga och administrativa sanktioner kan förekomma för samma beteenden, se t.ex. 19 kap. 7 och 12 §§ spellagen (2018:1138).

Rätten att inte belasta sig själv

Rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen innehåller en rätt för den misstänkte att inte behöva belasta sig själv, dvs. lämna uppgifter som bidrar till att denne blir dömd för brott. Rätten aktualiseras när en skyldighet att lämna uppgifter hänger samman med ett pågående eller nära förestående straffrättsligt förfarande. Europadomstolen har i flera avgöranden konstaterat att det kan strida mot artikel 6 att genom straffansvar eller annat tvång från en person framtinga uppgifter som därefter används mot personen i fråga i en brottmålsrättegång (se bl.a. Funke mot Frankrike, den 25 februari 1993, och Saunders mot Förenade kungariket, den 17 december 1996). Rätten är dock inte absolut. Avgörande för om en kränkning av artikel 6 har skett är i vilken omfattning det i den efterföljande brottmålsrättegången har använts information som den tilltalade lämnat under tvång. Det måste alltså göras en värdering mot bakgrund av den samlade bevisningen (se t.ex. Staines mot Förenade kungariket, den 16 maj 2000).

5 Behovet av effektivare åtgärder mot olovliga finansiella verksamheter

5.1 Brottslighet i det finansiella systemet

Ekonomisk vinning beskrivs som den främsta drivkraften för den organiserade brottsligheten. Brottsvinster från t.ex. narkotika- eller vapenhandel, trafficking och olika former av ekonomisk brottslighet, som bedrägerier, behöver integreras i det finansiella systemet för att kunna användas. Detta sker genom penningtvätt. Penningtvätt är ett mycket omfattande problem och utgör ett allvarligt hot mot samhället och det finansiella systemet. I finanspolisens årsrapport 2023 (dnr A.556.628-23) konstateras att det inom den kriminella världen finns en stor efterfrågan på professionella aktörer som mot betalning medverkar till penningtvätt. Många gånger är det aktörer som enligt penningtvättslagen ska bidra till att motverka penningtvätt som i stället medverkar till brottsligheten. Sådana parallella finansiella system, som inte följer de lagar och krav som gäller för traditionella finansiella verksamheter, riskerar enligt rapporten att underminera ekonomin, statliga institutioner och rättssäkerheten.

Handel med kryptovalutor är ett sätt för kriminella nätverk att omsätta brottsvinster. Sådan handel innebär även stora risker ur ett konsument-skyddsperspektiv. Finansinspektionen bedömer att riskerna är särskilt stora hos aktörer som tillhandahåller kryptorelaterade tjänster utan att vara registrerade hos Finansinspektionen (Prioriterade risker inom penningtvätt och finansiering av terrorism, dnr 25-2399).

Finansiell verksamhet, såsom kreditinstitutens spar- och transaktionskonton och de e-legitimationer som ställs ut av vissa kreditinstitut, utnyttjas även som brottsverktyg vid exempelvis bedrägerier. Bedrägerier som genomförs genom nyttjande av olika typer av digitaliserade betaltjänster är ett mycket omfattande och växande samhällsproblem. Av Finansinspektionens statistik framgår att det sammanlagda beloppet för bedrägerier via betaltjänster uppgick till 806 miljoner kronor under andra halvan av 2024. Även s.k. investeringsbedrägerier, där konsumenten övertalas att investera i en påhittad investering, utgör ett växande problem. Enligt Finansinspektionens Konsumentskyddsrapport 2025 (dnr 25-10783) uppgick brottsvinsterna från investeringsbedrägerier under 2024 till drygt 1,7 miljarder kronor. I samma rapport konstaterar Finansinspektionen att det blir allt vanligare med att personer som saknar tillstånd ger investeringsråd i sociala medier, vilket kan innebära risker för de konsumenter som följer råden.

De senaste årtiondena har användningen av kontanter i samhället minskat till förmån för kortbetalningar och omedelbara betalningar som Swish. Samtidigt fortsätter kontanter att vara viktiga för kriminella, eftersom betalningar med kontanter är svåra att spåra och minskar risken för upptäckt. Många typer av brottslig verksamhet genererar stora belopp i kontanter, t.ex. narkotikahandel. Inom viss brottslighet är det vanligt att kontanter förs utomlands för återinvesteringar i kriminell verksamhet eller för att tvättas genom investeringar i fast eller lös egendom. Det sker i allmänhet genom penningöverföringar eller penningkurirer efter det att svenska kronor har växlats till utländsk valuta, framför allt euro eller dollar. I takt med den minskande kontantanvändningen i Sverige har också kreditinstitutens hantering av kontanter minskat. Samtidigt har kreditinstituten skärpt arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. En konsekvens av denna utveckling är att riskerna med kontanthantering har koncentrerats till finansiella institut och registrerade betaltjänstleverantörer, framför allt valutaväxlare och penningöverförare. Att valutaväxling och penningöverföringar har en central funktion vid kriminella nätverks återinvesteringar i kriminell verksamhet och tvätt av brottsvinster beskrivs bl.a. i Polismyndighetens rapporter Penningtvätt via betaltjänstombud (dnr A304.644/2021), Penningtvätt via växlingskontor (dnr A653.966/2021), Penningtvätt genom utförelse av kontanter (dnr A320.761/2023) och Lärdomar av Encrochat (dnr A193.902/2021).

Vid Polismyndigheten finns kansliet för samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Genom samordningsfunktionen bedrivs en myndighetsövergripande samverkan mellan Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, länsstyrelserna i Skåne, Stockholms och Västra Götalands län, Polismyndigheten, Revisorsinspektionen, Skatteverket, Spelinspektionen, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

En av samordningsfunktionens viktigaste uppgifter är att ta fram nationella riskbedömningar i fråga om penningtvätt och finansiering av terrorism. I den nationella riskbedömningen som togs fram i samordningsfunktionen för 2020 och 2021 (dnr A052.211/2021) bekräftas bilden att valutaväxlare och penningöverförare har en central funktion för kriminella nätverks återinvesteringar i kriminell verksamhet och tvätt av brottsvinster.

Ett exempel på sådan finansiell verksamhet som kan missbrukas för penningtvätt är s.k. hawala-verksamhet. Hawala-verksamhet är ett informellt system för överföringar av pengar som har sin grund i handeln på Sidenvägen under 700-talet. Pengar överförs mellan personer i olika länder genom internationella nätverk av förmedlare (s.k. hawaladar). En traditionell transaktion omfattar fyra personer och ett antal moment:

1. A, som vill föra över pengar till D, för över pengar till en förmedlare (B). A får en kod av B.
2. B tar kontakt med en förmedlare (C) i D:s närhet, går i god för beloppet och uppger koden. C åtar sig att betala ut beloppet till D.
3. A tar kontakt med D och uppger koden.
4. D tar kontakt med C, uppger koden och tar emot pengarna.

Förmedlarna bedriver verksamhet mot ersättning och i omvända roller. Om de samlade transaktionerna inte kan kvittas mot varandra regleras skuldförhållandet t.ex. genom att kontanter skickas med kurir. Hawala-verksamhet kan också ske inom ramen för moderna betalningslösningar. Hawala-verksamhet, som bygger på förtroende mellan förmedlarna i det internationella nätverket, kräver inte tillgång till finansiell infrastruktur. Verksamheten kan därför fylla en central roll vid överföringar av pengar mellan exempelvis näringsidkare, släktingar eller mellan biståndsorganisationer och biståndsmottagare, i länder som inte har ett fungerade bank-system, bl.a. i delar av Afrika och Asien. Eftersom överföringarna av pengar lämnar få eller inga digitala spår kan även kriminella vilja utnyttja hawala-verksamhet för t.ex. narkotikahandel, penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Den som bedriver hawala-verksamhet tillhandahåller en penningöverföring som omfattas av lagen om betaltjänster, dvs. en betaltjänst där medel tas emot från en betalare, utan att något betalkonto öppnas i betalarens eller betalningsmottagarens namn, uteslutande i syfte att överföra motsvarande belopp till en mottagare eller en annan betaltjänstleverantör som agerar på mottagarens vägnar. Det är vanligt att tillhandahållande av penningöverföringar kombineras med valutaväxling enligt lagen (2025:250) om valutaväxling.

Hawala-verksamhet har varit föremål för en särskild riskbedömning av myndigheterna i samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism. I Nationell riskbedömning 2022 Hawala: Värdeöverföringar i alternativa betalningssystem (dnr A243.461/2023) konstateras bl.a. att betalningsvolymerna i hawala-verksamhet uppskattas omfatta miljardbelopp årligen och att systemet nyttjas för både penningtvätt och finansiering av terrorism. Såväl hotnivån som sårbarhetsnivån bedöms ha nivå 4, dvs. den högsta nivån. Bedömningen baseras på bl.a. verksamhetens operativa struktur, möjligheten till anonymitet, brister i spårbarheten, den kriminella räckvidden, den utbredda kontanthanteringen, de snabba över-

föringarna till högriskredjeländer, den utbredda förekomsten av verksamhet utan tillstånd eller registrering samt de uppskattningsvis höga betalningsvolymerna (s. 28, 29 och 32).

Sedan den 1 juli 2025 omfattas flertalet betaltjänster, t.ex. penningöverföringar och valutaväxling, av tillståndsplikt i stället för registreringsplikt. Bakom den ordningen ligger synsättet att penningöverförare och valutaväxlare är riskfyllda verksamheter och att de har en central funktion vid penningtvätt och återinvestering av pengar i brottslig verksamhet. Syftet med tillståndsplikten är att höja tröskeln för att bedriva sådan verksamhet och göra det svårare för kriminella att missbruka verksamheter som står under Finansinspektionens tillsyn (prop. 2024/25:67 s. 46 och 47).

Enligt den nationella riskbedömningen finns det ett flertal indikationer på att hawala-verksamhet i stor utsträckning bedrivs utan tillstånd eller registrering. Det är inte ovanligt att hawala-verksamhet tillhandahålls inom ramen för annan näringsverksamhet, t.ex. en kiosk, livsmedelsbutik, elektronikbutik eller resebyrå, men det kan också förekomma att hawala-verksamhet bedrivs som en självständig verksamhet.

I ett uppmärksammat brottmål hade verksamhet i en registrerad betaltjänstleverantör använts för narkotikahandel och penningtvätt i stor omfattning. Såvitt avser valutaväxling av kontanter hade verksamheten bedrivits utan tillstånd eller registrering. En av personerna som dömdes i målet var förmedlare i ett internationellt nätverk och under ett och ett halvt år överfördes ca 100 miljoner kronor till personer i utlandet, i huvudsak inom EES, inom ramen för hawala-verksamheten (Svea hovrätts dom den 2 november 2022 i mål B 1718-22).

5.2 Kriminalisering

Regeringens bedömning

Det bör vara kriminaliserat att bedriva finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering.

Promemorians bedömning

Bedömningen i promemorian överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den.

Finansbolagens Förening, Fondbolagens förening, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund och Swedish Private Equity & Venture Capital Association avstyrker bedömningen.

Finansinspektionen, Företagarna och Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet anser att skälen för bedömningen inte är tillräckliga och att det krävs ytterligare analys av behovet av en kriminalisering.

Finansinspektionen menar att behovsbedömningen måste utgå från vilken typ av verksamhet det är fråga om. Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet framför att liknande bestämmelser om straffansvar har funnits tidigare men tagits bort då en kriminalisering ansågs oproportionerlig.

Några remissinstanser, däribland Svenskt Näringsliv och Sveriges advokatsamfund, ifrågasätter om kriminaliseringen är nödvändig bl.a. med hänsyn till att samma gärningar ofta omfattas av andra straffbestämmelser. Sveriges advokatsamfund föreslår att Finansinspektionen i stället ska ges ökade resurser och möjligheter att utöva tillsyn och besluta om sanktioner för verksamheter som saknar tillstånd eller registrering.

Skälen för regeringens bedömning

Genom att bedriva finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering är det möjligt att undgå de kontrollmekanismer som finns inbyggda i tillstånds- eller registreringsprocessen, den ansökningsavgift som tas ut för att finansiera Finansinspektionens verksamhet samt tillsynen över verksamheten. Att de som bedriver finansiell verksamhet ansöker om tillstånd eller registrering är därför avgörande för att säkerställa ett stabilt och effektivt finansiellt system med ett gott konsumentskydd, och i förlängningen för att motverka att systemet utnyttjas för brottslig verksamhet. Bedrivande av finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering riskerar alltså att skada de skyddsintressen som motiverar tillstånds- och registreringsplikten.

Bedrivande av olika slags finansiella verksamheter utan tillstånd har, precis som *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* påpekar, tidigare varit föremål för kriminalisering. När straffbestämmelserna togs bort motiverades det i huvudsak med att det ansågs vara mer effektivt att ge tillsynsmyndigheten möjlighet att beivra otillåten verksamhet genom ett vitesförfarande (se t.ex. prop. 1990/91:154 s. 53 och 54 angående otillåten inlåningsverksamhet). Att en kriminalisering införs på nytt innebär inte att möjligheten till administrativa sanktioner, eller de fördelar som finns med ett sådant förfarande, tas bort. När det kommer till frågan om det är befogat och proportionerligt att på nytt införa en kriminalisering måste det även beaktas att stora förändringar har skett på finansmarknaden under de senaste årtiondena. Marknaden har vuxit och blivit mer komplex. Som framgår ovan utnyttjas det finansiella systemet dessutom i allt högre grad för allvarlig och samhällshotande brottslighet, inte minst genom hawala-verksamhet. Detta sker ofta genom aktörer som saknar erforderliga tillstånd eller registreringar. Mot denna bakgrund framstår ett säkerställande och upprätthållande av en effektiv tillsyn över aktörerna på finansmarknaden som särskilt angeläget.

Samtidigt är de möjligheter som Finansinspektionen har att ingripa mot verksamheter som saknar tillstånd eller registrering många gånger begränsade. I de fall där den verksamhet som bedrivs till övervägande del är illegal riskerar de förelägganden och sanktioner som Finansinspektionen kan ingripa med att bli verkningslösa. Detta gäller inte minst i de fall där det saknas möjligheter att rikta sanktionerna mot de fysiska personer som står bakom verksamheten. Till skillnad från överträdelser som begås i verksamheter som står under tillsyn måste dessutom

Finansinspektionen, för att kunna ingripa, först få kännedom om att verksamheten bedrivs. I praktiken är Finansinspektionen ofta hänvisad till uppgifter från andra myndigheter eller enskilda. Finansinspektionen bedriver inte någon egen spanings- eller underrättelseverksamhet och har inte heller tillgång till några tvångsmedel. Detta gäller även om Finansinspektionen skulle ges ökade resurser för att utöva tillsyn och besluta om administrativa sanktioner, som *Sveriges advokatsamfund* föreslår. Med hänsyn till detta anser regeringen att dagens sanktionssystem inte är tillräckligt för att möta de problem som finns med att finansiell verksamhet bedrivs utan tillstånd eller registrering.

Att införa en kriminalisering skulle enligt regeringens bedömning öka möjligheterna att upptäcka olovlig finansiell verksamhet och förhindra att verksamhet bedrivs i strid med gällande regelverk och utnyttjas för annan brottslighet. När det gäller valet mellan att kriminalisera olovlig finansiell verksamhet och att hantera verksamheten enbart genom administrativa sanktioner måste det också beaktas att det ofta finns skäl att se mycket allvarligt på olovlig finansiell verksamhet. Som framgår av avsnitt 6.3 bör olovlig finansiell verksamhet många gånger leda till straff på fängelsenivå. Därtill kommer en kriminalisering innebära att bestämmelserna om näringsförbud på grund av brott enligt lagen (2014:836) om näringsförbud blir tillämpliga. I enlighet med Straffanvändningsutredningens överväganden (SOU 2013:38) talar detta med styrka för att en kriminalisering är motiverad. Eftersom en kriminalisering innebär att hotet om straffrättsliga sanktioner, med undantag för företagsbot, kopplas till de fysiska personer som bör anses ansvariga för att erforderliga tillstånd eller registreringar finns, kan en kriminalisering dessutom antas ha en mer effektiv handlingsdirigerande effekt i sådana fall där administrativa sanktioner endast kan riktas mot den juridiska personen.

Regeringen ser mot denna bakgrund, till skillnad från bl.a. *Finansinspektionen*, *Företagarna* och Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, ett tydligt behov av en kriminalisering som, vilket utvecklas i följande avsnitt, omfattar samtliga finansiella verksamheter som bedrivs utan Finansinspektionens tillstånd eller registrering. I motsats till vad vissa remissinstanser, däribland *Svenskt Näringsliv* och Sveriges advokatsamfund, anser, menar regeringen att de särskilda skyddsintressen som motiverar kriminaliseringen medför att behovet även finns i de fall då andra straffbestämmelser är tillämpliga på delar av den gärning som utgör olovlig finansiell verksamhet. Sammantaget anser regeringen, till skillnad från *Finansbolagens Förening*, *Fondbolagens förening*, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, *Svenskt Näringsliv*, Sveriges advokatsamfund och *Swedish Private Equity & Venture Capital Association*, att olovlig finansiell verksamhet bör kriminaliseras.

6 En ny lag om straff för olovlig finansiell verksamhet

6.1 Straffbestämmelser

Regeringens förslag

Det ska vara kriminaliserat att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bedriva finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering hos Finansinspektionen, om sådant tillstånd eller sådan registrering krävs för verksamheten.

Brottet ska benämnas olovlig finansiell verksamhet.

Promemorians förslag

Förslagen i promemorian överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Promemorians förslag innebär dock att även oaktsamma gärningar ska omfattas av straffansvar.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Vissa remissinstanser, däribland *Finansinspektionen*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Svenskt Näringsliv* och *Sveriges advokatsamfund*, anser att begreppet ”finansiell verksamhet” är oklart och skapar gränsdragningssvårigheter och att förslaget därför riskerar att strida mot legalitetsprincipen. Som exempel på verksamheter där gränsdragningsproblem kan uppstå lyfter bl.a. *Finansbolagens Förening*, *Fondbolagens förening* och *Sveriges advokatsamfund* den verksamhet som finansiella institut och alternativa investeringsfonder bedriver.

Några remissinstanser, däribland *Finansinspektionen* och *Sveriges advokatsamfund*, påpekar att även *Finansinspektionen* kan ha svårt att bedöma vilka krav på tillstånd och registrering som gäller för en viss verksamhet. *Sveriges advokatsamfund* och *Swedish Private Equity & Venture Capital Association* framhåller att möjligheterna att vända sig till *Finansinspektionen* för vägledning är begränsade.

Vissa remissinstanser, däribland *Finansinspektionen* och *Swedish Private Equity & Venture Capital Association*, föreslår att kriminaliseringen ska begränsas till att endast avse sådana verksamheter där risker identifierats, såsom valutaväxling, betaltjänster och kryptotillgångar.

Några remissinstanser, däribland *Finansinspektionen* och *Svensk Värdepappersmarknad*, efterfrågar förtydliganden av om den som bedriver verksamhet med fel slags tillstånd eller registrering eller utan tillstånd för sidotjänster eller sidoverksamhet ska omfattas av kriminaliseringen. Flera remissinstanser anser att så inte bör vara fallet. *Finansinspektionen* lyfter risken för att företag under tillsyn i dessa fall undanhåller information om sin verksamhet från *Finansinspektionen* för att inte riskera straffansvar. Vidare efterfrågar *Finansinspektionen* klagande av om den som bedriver verksamhet utan tillstånd eller registrering med stöd av övergångs-

bestämmelser omfattas av straffansvaret. *Realjuridik i Sverige AB* anser också att det bör utredas hur nya och ändrade regelverk ska hanteras inom ramen för en kriminalisering.

Flera remissinstanser, däribland *Göteborgs tingsrätt* och Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, anser att det inte är tillräckligt tydligt vilka fysiska personer som kan komma att omfattas av straffansvar. Svensk Värdepappersmarknad efterfrågar även ett förtydligande av om straffansvar kan aktualiseras för den som är anställd i en juridisk person i situationer då en uppdragstagare inte har nödvändiga tillstånd.

Vissa remissinstanser invänder mot att oaktsamma gärningar kriminaliseras. Några av dessa, däribland *Företagarna*, *Svensk Försäkring* och Svenskt Näringsliv, anser att straffansvar i vart fall bör förutsätta grov oaktsamhet och efterfrågar förtydliganden av gränserna för straffansvar vid oaktsamma gärningar. *Realjuridik i Sverige AB* anser straffansvar bör kräva uppsåt.

Skälen för regeringens förslag

Kriminaliseringen ska omfatta alla finansiella verksamheter som kräver Finansinspektionens tillstånd eller registrering

Syftet med en kriminalisering är att straffbelägga handlingar som direkt strider mot de skyddsintressen som rörelselagstiftningen bygger på och att motverka att verksamhet bedrivs utanför Finansinspektionens tillsyn. Straffansvaret bör av denna anledning utformas så att det följer tillämpningsområdet för de bestämmelser i rörelselagstiftningen som föreskriver tillstånds- eller registreringsplikt. Som promemorian föreslår bör därför straffbestämmelserna innebära att den som bedriver finansiell verksamhet som, enligt lag eller EU-förordning, kräver Finansinspektionens tillstånd eller registrering, utan att sådant tillstånd har lämnats eller att sådan registrering har skett döms för brott. Brottet bör betecknas olovlig finansiell verksamhet.

Flera remissinstanser efterfrågar förtydliganden av straffansvarets tillämpningsområde. Förslaget tar sikte på bedrivande av verksamhet som enligt rörelselagstiftningen omfattas av krav på tillstånd (auktorisation) eller registrering hos Finansinspektionen. Detta gäller oavsett om kravet framgår av lag eller av en EU-förordning. Straffansvaret bör ta sikte på de grundläggande kraven på tillstånd enligt rörelselagstiftningen, dvs. det tillstånd eller den registrering som skapar förutsättningar för att överhuvudtaget bedriva den aktuella finansiella verksamheten. Det kan t.ex. vara fråga om bank-, finansierings-, försäkrings- och värdepappersrörelse, tillhandahållande av betaltjänster eller valutaväxling. Ett företag som bedriver bank- eller finansieringsrörelse utan tillstånd omfattas därmed av straffansvar, inbegripet situationen att Finansinspektionen har avslagit en ansökan om tillstånd eller registrering.

På motsvarande sätt bör straffansvaret omfatta den som har tillstånd eller som är registrerad för att bedriva viss finansiell verksamhet men som samtidigt bedriver annan finansiell verksamhet som kräver ett särskilt tillstånd eller en särskild registrering. Till exempel kan det handla om att den som har tillstånd att bedriva bank- eller finansieringsrörelse samtidigt bedriver värdepappersrörelse utan särskilt tillstånd.

Om en finansiell verksamhet bedrivs utan tillstånd eller registrering med stöd av övergångsbestämmelser omfattas verksamheten däremot inte av straffansvar. Vid sidan av straffansvaret bör även falla olika former av godkännanden som är underordnade det grundläggande kravet på tillstånd eller registrering för den aktuella finansiella verksamheten, men som i vissa fall betecknas tillstånd eller registrering i rörelselagstiftningen. Det kan handla om godkännande av (tillstånd till) vissa förvärv (se t.ex. 14 kap. LBF), viss sidoverksamhet vid sidan av den finansiella verksamheten (se t.ex. 2 kap. 3 § första stycket lagen [2007:528] om värdepappersmarknaden [VPML]) och vissa sidotjänster som tillhandahålls som ett led i den grundläggande finansiella verksamheten (se t.ex. 2 kap. 2 och 3 §§ andra stycket VPML). Det kan även vara fråga om registrering av vitböcker eller prospekt. Icke yrkesmässig verksamhet, t.ex. lämnande av krediter inom en familj, omfattas inte av rörelselagstiftningen och därmed inte heller av straffansvar.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Finansinspektionen* och *Swedish Private Equity & Venture Capital Association*, anser att kriminaliseringen bör begränsas till att endast omfatta vissa finansiella verksamheter. Det handlar om verksamheter där särskilda risker har identifierats, t.ex. valutaväxling, vissa betaltjänster och kryptotillgångstjänster. Risken har bedömts vara särskilt hög för att sådana verksamheter bedrivs utan korrekta tillstånd eller registreringar och nyttjas för brottslig verksamhet. Som framgår av promemorian har det däremot inte framkommit att centrala verksamheter på finansmarknadsområdet, som bank-, finansierings-, försäkrings- eller värdepappersrörelse, bedrivs utan tillstånd. Skyddsintressena bakom rörelselagstiftningen, och i förlängningen den föreslagna kriminaliseringen, gör sig dock gällande i fråga om all slags finansiell verksamhet. Inte minst gäller detta verksamheter som har en betydande påverkan på det finansiella systemets stabilitet, t.ex. finansieringsrörelse. En sådan verksamhet, dvs. in- och utlåning av allmänhetens medel, är en verksamhet som typiskt sett skulle kunna bedrivas vid sidan av det traditionella finansiella systemet och som i princip skulle kunna vara av stor omfattning, i vart fall på lokal nivå. En kriminalisering kan väntas bidra till ökad medvetenhet om de krav som ställs på finansiella verksamheter och de regelverk som gäller. I förlängningen medför det ökad regelefterlevnad och bättre möjligheter för Finansinspektion att utöva tillsyn. En kriminalisering som endast omfattar vissa slags verksamheter riskerar dessutom att medföra att brottsligheten flyttas till sådana verksamheter som inte omfattas och att den föreslagna kriminaliseringen från tid till annan behöver utökas med nya kategorier av finansiell verksamhet. Regeringen anser mot denna bakgrund att kriminaliseringen inte bör avgränsas till vissa slags finansiella verksamheter.

Det bör i detta sammanhang framhållas att den föreslagna kriminaliseringen inte innebär några förändringar beträffande vilka finansiella verksamheter som kräver tillstånd eller registrering. Den underliggande skyldigheten för den som bedriver tillstånds- eller registreringspliktig verksamhet att säkerställa att korrekta tillstånd och registreringar finns gäller redan i dag och är i regel kopplad till olika ingripanden. I flera fall kan sådana ingripanden, däribland sanktionsavgifter, även riktas mot fysiska personer. Kriminaliseringen medför inte några nya skyldigheter för den som bedriver finansiell verksamhet. Flera av de risker med en krimi-

nalisering som remissinstanserna lyfter, t.ex. att företag under tillsyn undanhåller information för att undgå sanktioner, vilket Finansinspektionen påpekar, finns alltså redan med nuvarande lagstiftning.

Kriminaliseringen är förenlig med den straffrättsliga legalitetsprincipen

En särskild fråga är hur de föreslagna straffbestämmelserna förhåller sig till legalitetsprincipens obestämdhetsförbud. Några remissinstanser, bl.a. *Finansinspektionen*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, *Svenskt Näringsliv* och *Sveriges advokatsamfund*, lyfter i detta avseende att det kan vara svårt att avgöra vad som utgör tillstånds- eller registreringspliktig finansiell verksamhet, vilket innebär svårigheter att avgränsa det straffbara området. Regeringen bedömer att de gärningar som kommer bli aktuella för straffansvar i första hand är sådana där det är uppenbart att krav på tillstånd- eller registrering gäller, t.ex. penningöverföring och valutaväxling. Det kan inte heller i sig anses strida mot legalitetsprincipen att straffansvaret förutsätter att den enskilde, för att fastställa det straffbara området, behöver göra vissa efterforskningar och överväganden beträffande bestämmelser i rörelselagstiftningen.

När det kommer till verksamheter där det finns svårigheter att avgöra om tillstånds- eller registreringsplikt gäller framhåller flera remissinstanser, däribland *Finansbolagens Förening*, *Fondbolagens förening* och *Sveriges advokatsamfund*, bl.a. den verksamhet som finansiella institut bedriver enligt lagen om viss finansiell verksamhet och verksamhet enligt lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder som exempel. När det gäller verksamhet som finansiella institut bedriver har de gränsdragningsproblem som remissinstanserna framhåller även uppmärksammas i tidigare lagstiftningsärenden (prop. 2022/23:124 s. 33 och prop. 2024/25:67 s. 52). Detsamma gäller för verksamhet enligt lagen om förvaltare av alternativa investeringsfonder (prop. 2012/13:155 s. 191 och 192). En anledning till att det kan vara svårt att fastställa gränserna för vad som utgör tillstånds- eller registreringspliktig verksamhet enligt dessa lagar är att bedömningen ytterst är en fråga för EU-domstolen.

Som framgår i föregående avsnitt bedömer regeringen att kriminaliseringen inte bör avgränsas till att endast omfatta vissa slags finansiella verksamheter. Regeringen föreslår dock, till skillnad från promemorian, att straffansvar ska kräva åtminstone grov oaktsamhet. Som utgångspunkt kan det förutsättas att den som bedriver finansiell verksamhet känner till de regler som gäller för verksamheten, som tillstånds- eller registreringsplikt, eller åtminstone känner till att det kan gälla särskilda regler för verksamheten. Den som bedriver sådan verksamhet utan tillstånd eller registrering kan därför många gånger anses ha agerat med i vart fall s.k. likgiltighetsuppsåt eller av grov oaktsamhet (se följande avsnitt). I de fall det är fråga om verksamhet där inte ens Finansinspektionen kan ge besked i fråga om tillstånds- eller registreringsplikt, en situation som bl.a. Finansinspektionen och Sveriges advokatsamfund lyfter, bör däremot ett åtal för olovlig finansiell verksamhet vara uteslutet. Detsamma gäller om det inte kan klarläggas att den enskilde har agerat med uppsåt eller grov oaktsamhet, vilket bör vara fallet om den enskilde har gjort seriösa ansträngningar för att ta reda på om tillstånds- eller registreringsplikt föreligger men ändå gjort en felaktig bedömning. I detta avseende bör det

vägas in att möjligheterna att få vägledning från t.ex. Finansinspektionen kan vara begränsade, vilket Sveriges advokatsamfund och *Swedish Private Equity & Venture Capital Association* framhåller. Sammantaget bedömer regeringen att förslaget inte möter några hinder ur ett legalitetsperspektiv.

Kriminaliseringen ska endast omfatta uppsåtliga och grovt oaktsamma gärningar

En förutsättning för att en gärning som begås av oaktsamhet ska vara straffbar är att det är särskilt föreskrivet (1 kap. 2 § första stycket brottsbalken). Oaktsamma gärningar bör endast kriminaliseras om ett oaktsamt agerande framstår som tillräckligt klandervärt. Ju mer skyddsvärt det intresse som motiverar en kriminalisering är, desto större är utrymmet att kriminalisera oaktsamma former av gärningen. I detta avseende delar regeringen de bedömningar som görs i promemorian att skyddsintressena bakom olovlig finansiell verksamhet i och för sig är sådana att en kriminalisering av oaktsamma gärningar kan vara motiverad.

Som framgår i föregående avsnitt kan det beträffande vissa finansiella verksamheter vara förenat med svårigheter att avgöra om eller vilka tillstånd eller registreringar som krävs. Även Finansinspektionen kan ha svårt att göra dessa bedömningar och möjligheterna för den som planerar att starta en ny verksamhet att få ställningstaganden från inspektionen i tillstånds- eller registreringsfrågor är begränsade. Därtill föreslås att kriminaliseringen även ska omfatta bedrivande av verksamhet utan adekvat tillstånd eller registrering, dvs. på grundval av ett tillstånd som inte omfattar den finansiella verksamhet som faktiskt bedrivs. I enstaka fall kan alltså olovlig finansiell verksamhet begås till följd av felaktiga bedömningar i fråga om tillstånds- eller registreringsplikens tillämpningsområde. För att dessa ageranden ska anses tillräckligt klandervärda för att omfattas av straffansvar är det dock, enligt regeringens mening, inte tillräckligt att gärningsmannen har varit oaktsam. Till skillnad från promemorian anser regeringen därför att ansvar för olovlig finansiell verksamhet bör förutsätta uppsåt eller grov oaktsamhet. Detta överensstämmer med bl.a. *Företagarnas*, *Svensk Försäkrings* och *Svenskt Näringslivs* synpunkter. Enligt regeringens bedömning innebär kravet på grov oaktsamhet att gränserna för straffansvaret tydliggörs, samtidigt som det straffbara området inte görs allt för snävt, vilket skulle vara fallet vid en avgränsning till endast uppsåtliga gärningar på det sätt som *Realjuridik i Sverige AB* anser. För grov olovlig finansiell verksamhet bör det dock alltid krävas att gärningen har begåtts uppsåtligt, se avsnitt 6.3.

Genom de föreslagna straffbestämmelserna kriminaliseras underlåtenhet att fullgöra tillstånds- eller registreringsplikten vid finansiell verksamhet. För straffansvar krävs subjektiv täckning (uppsåt eller grov oaktsamhet) i förhållande till de faktiska omständigheter som utlöser tillstånds- eller registreringsplikten. Det bör även krävas täckning i förhållande till att tillstånds- eller registreringsplikt gäller. Det bör däremot inte krävas att gärningsmannen har förstått den närmare innebörden eller omfattningen av plikten, t.ex. de rättsliga förutsättningarna för att en viss verksamhet ska omfattas av tillståndsplikt (jfr NJA 2016 s. 702 och NJA 2022 s. 287). Vid den subjektiva bedömningen får det beaktas att det i regel bör kunna ställas höga krav på att den som bedriver finansiell verksamhet känner till

de lagar och regler som gäller för verksamheten, inbegripet eventuell tillstånds- eller registreringsplikt, eller i vart fall undersöker vilka regler som är tillämpliga innan verksamheten påbörjas.

Kravet på grov oaktsamhet innebär att straffansvar för olovlig finansiell verksamhet endast bör bli aktuellt i de situationer där gärningsmannen i mer avsevärd mån har brutit i sina skyldigheter. Som bl.a. Företagarna, Svensk Försäkring och Svenskt Näringsliv efterfrågar förtydligande av bör det i första hand vara fråga om fall av medveten oaktsamhet, dvs. när gärningsmannen måste ha insett risken för att verksamheten kan omfattas av tillstånds- eller registreringsplikt. Även allvarligare fall av s.k. omedveten oaktsamhet bör dock kunna bedömas som grov oaktsamhet. Det kan t.ex. vara fråga om grov oaktsamhet när en person bedriver finansiell verksamhet som uppenbart är tillstånds- eller registreringspliktig, t.ex. tillhandahåller penningöverföringar, utan att ha gjort ansträngningar för att ta reda på vilka regler som gäller för verksamheten.

I fråga om uppsåtliga gärningar bör samtliga uppsåtsformer vara tillämpliga. Det är alltså tillräckligt att gärningen har begåtts med likgiltighetsuppsåt.

Vem som kan hållas ansvarig för olovlig finansiell verksamhet

Tillstånds- eller registreringspliktig finansiell verksamhet kan bedrivas av såväl fysiska som juridiska personer. Det är däremot endast fysiska personer som kan åläggas straffansvar. Flera remissinstanser, däribland *Göteborgs tingsrätt* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet*, lyfter frågan om vilka fysiska personer som kan straffas när olovlig finansiell verksamhet begås genom en juridisk person. Ofta saknas särskilda bestämmelser om vilka fysiska personer som kan straffas för brott begångna inom en juridisk persons verksamhet. I de fall då någon fysisk person inte kan hållas ansvarig enligt vanliga straffrättsliga regler får ledning hämtas ur allmänna principer om s.k. företagaransvar. Enligt regeringens mening bör dessa principer vara vägledande även vid olovlig finansiell verksamhet. Med företagaransvar avses det straffrättsliga ansvar som en företrädare för ett företag kan åläggas till följd av att han eller hon inte har utövat erforderlig kontroll eller tillsyn över den verksamhet som företaget bedriver (NJA 2022 s. 264). Med företrädare avses i första hand formella företrädare. I ett aktiebolag utgörs dessa av styrelsen och, om en sådan finns, den verkställande direktören. Ansvaret gäller dock även s.k. faktiska företrädare, dvs. personer som i realiteten utövar ett bestämmande inflytande i ett företag. Om olovlig finansiell verksamhet begås till följd av en arbets- eller uppdragstagares agerande kan alltså företagaransvaret innebära att en företrädare för företaget hålls straffrättsligt ansvarig. Ansvar för en uppdragstagares agerande kräver dock, vilket *Svensk Värdepappersmarknad* efterfrågar förtydligande av, att verksamheten kan sägas bedrivas av den juridiska personen.

För brottslighet begången av enskilda näringsidkare eller inom ramen för juridiska personers verksamhet finns även möjlighet för åklagaren att väcka talan eller utfärda strafföreläggande om företagsbot. Bestämmelser om företagsbot finns i 36 kap. brottsbalken samt lagen (2024:782) om förfarandet vid förverkande av egendom och åläggande av företagsbot.

Därtill kommer även bestämmelserna om näringsförbud på grund av brott enligt lagen om näringsförbud vara tillämpliga.

De straffrättsliga bestämmelserna bör tas in i en ny lag

Den kriminalisering som nu föreslås har ett nära samband med de bestämmelser om tillstånds- och registreringsplikt som finns i rörelselagstiftningen. Därmed uppkommer frågan om de nya straffbestämmelserna bör införas i rörelselagarna eller tas in i en egen lag. Det som talar för att ta in straffbestämmelser i rörelselagstiftningen är just sambandet med andra bestämmelser där. I dessa lagar finns därtill bestämmelser om administrativa sanktioner för överträdelse av tillstånds- och registreringsplikten, vilka straffbestämmelserna måste sättas i relation till. Ett exempel på när straffbestämmelser tagits in i rörelselagstiftningen finns i 10 kap. 6 § lagen (1998:293) om utländska försäkringsgivares och tjänstepensionsinstitutets verksamhet i Sverige. Liknande lagstiftningsteknik har även använts vid brott mot tillståndsplikt enligt t.ex. spellagen.

Det som talar emot en sådan lösning är att straffbestämmelser skulle behöva införas i ett stort antal rörelselagar. Detsamma gäller sådana bestämmelser som hör till straffbestämmelserna, t.ex. spärregler (se avsnitt 6.4). I de fall ny rörelselagstiftning, inklusive ny EU-lagstiftning, med bestämmelser om tillstånds- eller registreringsplikt tillkommer kommer straffansvaret för olovlig finansiell verksamhet inte heller att omfatta dessa verksamheter utan att särskilda straffbestämmelser införs. Vidare kan situationer uppkomma där flera straffbestämmelser är tillämpliga samtidigt, eftersom flera olika slags verksamheter bedrivs utan tillstånd eller registrering.

För att underlätta tillämpningen av det föreslagna straffansvaret bedömer regeringen att det är mest lämpligt att straffbestämmelserna tas in i en särskild lag om straff för olovlig finansiell verksamhet. Bestämmelserna om straffansvar bör utformas på så sätt att straffansvaret omfattar den som bedriver finansiell verksamhet som kräver Finansinspektionens tillstånd eller registrering, utan att det för verksamheten har lämnats tillstånd eller att registrering av verksamheten har skett. Som *Realjuridik i Sverige AB* lyfter innebär en sådan utformning att bestämmelserna om straffansvar inte behöver kompletteras om ny lagstiftning om tillstånds- eller registreringsplikt tillkommer eller om befintlig lagstiftning ändras. Av samma skäl bör det inte heller i straffbestämmelserna anges vilka verksamheter som faller inom tillstånds- eller registreringsplikt på det sätt som *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* anser. Till skillnad från *Sveriges advokatsamfund* och *Realjuridik i Sverige AB* anser regeringen att tillämpningsområdet framgår tillräckligt tydligt med den valda utformningen.

6.2 Kriminaliseringen bör inte omfatta försök, förberedelse och stämpling till olovlig finansiell verksamhet

Prop. 2025/26:42

Regeringens bedömning

Försök, förberedelse och stämpling till olovlig finansiell verksamhet bör, oavsett gradindelning, inte vara kriminaliserat.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian överensstämmer inte med regeringens bedömning. Enligt promemorians förslag ska försök, förberedelse och stämpling till grov olovlig finansiell verksamhet vara straffbart.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Finansinspektionen ifrågasätter att försök, förberedelse och stämpling till grov olovlig finansiell verksamhet ska vara kriminaliserat och efterfrågar, tillsammans med *Swedish Private Equity & Venture Capital Association* och *Realjuridik i Sverige AB*, vissa förtydliganden av tillämpningsområdet för de osjälvständiga brottsformerna.

Åklagarmyndigheten anser att försök, förberedelse och stämpling till olovlig finansiell verksamhet av normalgraden bör vara kriminaliserat.

Skälen för regeringens bedömning

Straffansvar för försök, förberedelse och stämpling till brott enligt 23 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken förutsätter att det särskilt föreskrivs att dessa förstadier till brott är straffbelagda. Kriminalisering av förstadier till brott är i regel avsett för allvarlig brottslighet. Att på ett tidigt stadium kunna ingripa mot allvarligare brott är särskilt viktigt i arbetet mot organiserad brottslighet, eftersom sådan brottslighet många gånger föregås av planering som involverar flera personer. Regeringen delar promemorians ståndpunkt att grov olovlig finansiell verksamhet utgör brottslighet av sådant allvar som kan motivera en kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling till brott. Vid kriminalisering av dessa förstadier måste dock det beteende som omfattas vara straffvärt. Det bör därtill krävas att kriminaliseringen kan väntas ha någon effekt, dvs. vara möjlig att tillämpa i praktiken (se prop. 2015/16:113 s. 39 och 40).

Som promemorian konstaterar finns det vissa problem med att kriminalisera försök, förberedelse och stämpling till olovlig finansiell verksamhet. Att bedriva finansiell verksamhet är tillåtet under förutsättning att verksamheten har erhållit tillstånd eller registrering. Brottet olovlig finansiell verksamhet fullbordas först då verksamheten påbörjats utan rätt tillstånd eller registrering. De åtgärder som skulle kunna utgöra försök, förberedelse eller stämpling är legitima så länge verksamheten inte påbörjas utan tillstånd eller registrering. Åklagaren kommer därmed behöva bevisa att

åtgärderna har vidtagits utan att det funnits en avsikt att ansöka om tillstånd eller registrering, vilket kan vara förenat med betydande svårigheter. Tillämpningsområdet för försöks-, förberedelse- och stämplingsbrott kan därför väntas bli begränsat. Till detta kommer att det är fråga om en nykriminalisering vilket medför att viss försiktighet är påkallad när det kommer till straffansvarets räckvidd. Till skillnad från vad *Åklagarmyndigheten* anser bedömer regeringen därför, precis som *Finansinspektionen*, att försök, förberedelse och stämpling till olovlig finansiell verksamhet, oavsett gradindelning, inte bör vara kriminaliserat. Vid denna bedömning saknas det skäl att, vilket Finansinspektionen, *Swedish Private Equity & Venture Capital Association* och *Realjuridik i Sverige AB* efterfrågar, förtydliga det straffbara området eller andra aspekter rörande de osjälvtäckta brottsformerna.

Av medverkansbestämmelserna i 23 kap. brottsbalken följer att ansvar för medverkan ska utkrävas för både olovlig finansiell verksamhet och grov olovlig finansiell verksamhet.

6.3 Straffskalor och gradindelning

Regeringens förslag

Brottet olovlig finansiell verksamhet ska delas in i brott av normalgraden och grovt brott. Ringa fall av olovlig finansiell verksamhet ska inte vara straffbara.

För brott av normalgraden ska straffet vara böter eller fängelse i högst två år.

För grovt brott, vilket ska betecknas grov olovlig finansiell verksamhet, ska straffet vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Straffansvar för grovt brott ska förutsätta att brottet har begåtts med uppsåt.

Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om verksamheten har bedrivits i större omfattning eller avsett betydande värden eller om verksamheten har ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller om gärningen annars har varit av särskilt farlig art.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian överensstämmer i allt väsentligt med regeringens förslag.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Ekobrottsmyndigheten lyfter möjligheten att införa en åtalsprövningsregel för ringa brott. Vidare anser Ekobrottsmyndigheten och *Åklagarmyndigheten* att straffskalan för olovlig finansiell verksamhet inte bör innehålla böter utan vara fängelse i upp till två år.

Finansinspektionen och *Södertörns tingsrätt* efterfrågar vissa förtydliganden av hur en gärnings allvar ska bedömas. *Södertörns tingsrätt* önskar vidare ett klargörande av om det i någon situation är uteslutet att en gärning bedöms som ringa.

Polismyndigheten anser att det för att ett brott ska bedömas som grovt bör vara tillräckligt att verksamheten har bedrivits i större omfattning. Vidare anser *Polismyndigheten* att det inte bör krävas uppsåt för att ett brott ska bedömas som grovt.

Realjuridik i Sverige AB anser att kvalifikationsgrunderna för grovt brott inte kan utgöras av de generella syftena (t.ex. finansiell stabilitet) som motiverar all finansiell lagstiftning.

Östersunds tingsrätt anser att straffskalan för oaktsamt brott bör vara böter eller fängelse i högst sex månader.

Skälen för regeringens förslag

Brott av normalgraden

Ett brotts straffskala anger hur allvarligt ett brott generellt sett bör bedömas vara i förhållande till andra brott. Inom straffskalan ska i princip alla tänkbara gärningstyper som ryms inom straffbestämmelsens tillämpningsområde kunna inordnas. Straffskalan behöver därför ha en viss spännvidd. Vid gradindelade brott ses varje grad av brottet som en egen brottstyp. Gradindelningen måste i princip ske före straffvärdesbedömningen, eftersom den har sin utgångspunkt i straffskalan. Vid gradindelade brott överlappar ofta straffskalorna varandra. En anledning till det är att alla faktorer som påverkar straffvärdet eller straffets längd inte påverkar gradindelningen.

Olovlig finansiell verksamhet bör, med hänsyn till de intressen som motiverar kriminaliseringen, betraktas som ett allvarligt brott. Vid en jämförelse med andra brottstyper är framför allt sådan brottslighet som begås inom ramen för näringsverksamhet av relevans, däribland skattebrott, bokföringsbrott, penningtvättsbrott och näringspenningtvätt. För dessa är straffskalan för brott av normalgraden fängelse i högst två år. För vårdslös skatteuppgift, dvs. oaktsamt skattebrott, är straffskalan böter eller fängelse i högst ett år. För penningtvättsförseelse där gärningsmannen inte insåg men hade skälig anledning att anta att egendom härrör från brott eller brottslig verksamhet är straffskalan böter eller fängelse i högst sex månader. Jämförelser kan även göras med andra brott mot tillståndsplikt, t.ex. olovlig spelverksamhet enligt 19 kap. 1 § spellagen och otillåten miljöverksamhet enligt 29 kap. 4 § miljöbalken. Enligt dessa bestämmelser, som omfattar både uppsåtliga och oaktsamma brott, är straffskalan böter till fängelse i högst två år.

I enlighet med promemorians bedömning anser regeringen att straffskalan för olovlig finansiell verksamhet av normalgraden bör vara böter eller fängelse i högst två år. Som promemorian konstaterar kan straffvärdet för gärningar som kriminaliseras enligt förslaget variera avsevärt. Till skillnad från *Ekobrottsmyndighetens* och *Åklagarmyndighetens* uppfattning anser regeringen att straffskalan bör innehålla böter för att ge rättstillämpningen utrymme att fastställa olika gärningars konkreta straffvärden i förhållande till varandra. Den nedre delen av straffskalan bör dock vara förbehållen oaktsamma gärningar. Enligt regeringens mening bör

uppsåtliga gärningar i regel anses så pass allvarliga att straffvärdet för dessa ligger på fängelsenivå. Regeringen anser inte att det finns behov av en särskild straffskala för oaktsamt brott på det sätt som *Östersunds tingsrätt* föreslår.

Den närmare bedömningen av hur olika slags gärningar förhåller sig till varandra i allvarlighetshänseende och vilka omständigheter som kan påverka allvaret, vilket *Finansinspektionen* och *Södertörns tingsrätt* önskar klargörande av, bör överlämnas till rättstillämpningen. Utöver sådana omständigheter som kan leda till att en gärning bedöms som grov (se följande avsnitt) bör det dock generellt sett anses vara särskilt allvarligt att en verksamhet bedrivs utan tillstånd eller registrering i syfte att undvika tillsyn eller möjliggöra annan brottslighet.

Grovt brott

Olovlig finansiell verksamhet kan bedrivas i stor omfattning, generera betydande vinster och utgöra en viktig del av organiserad brottslighet. För att ge utrymme för proportionerliga straff vid särskilt allvarliga fall av olovlig finansiell verksamhet bör det införas ett grovt brott. För att en gärning ska vara så pass allvarlig att den bedöms som grovt brott anser regeringen, i likhet med promemorian och till skillnad från *Polismyndigheten*, att det bör vara fråga om en uppsåtlig gärning.

Även beträffande straffskalan för grovt brott bör ledning kunna hämtas från straffskalor vid t.ex. grovt skattebrott, grov näringspenningtvätt och grov olovlig spelverksamhet. För dessa brott är straffskalan fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Med en motsvarande straffskala för grov olovlig finansiell verksamhet ges möjlighet att i tillräcklig grad beakta försvarande omständigheter och göra nyanserade straffvärdebedömningar.

I vissa straffbestämmelser anges särskilda s.k. kvalifikationsgrunder, dvs. omständigheter som kan medföra att ett brott är grovt, direkt i lagtexten. Sådana uppräkningsgrunder av kvalifikationsgrunder är i regel inte uttömmande. Även andra omständigheter kan beaktas. Att en uppräknad omständighet är för handen innebär inte heller att gärningen per automatik ska rubriceras som ett grovt brott. En samlad bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet måste alltid göras.

När det gäller olovlig finansiell verksamhet finns det ett antal omständigheter som särskilt bör beaktas vid bedömningen av om brottet är grovt. Dessa omständigheter bör framgå av lagtexten. En första kvalifikationsgrund bör vara att verksamheten bedrivits i större omfattning eller avsett betydande värden. I detta avseende delar regeringen *Polismyndighetens* uppfattning att kvalifikationsgrunden bör vara större omfattning och inte, som promemorian föreslår, mycket stor omfattning. Ändringen innebär att kvalifikationsgrunden motsvarar vad som gäller för t.ex. grovt skattebrott, grovt penningtvättsbrott och grov olovlig spelverksamhet. Verksamhet som bedrivs i större omfattning eller avser betydande värden innebär en särskild fara för skyddsintressena bakom kriminaliseringen. Vad som utgör större omfattning eller betydande värden får avgöras av rättstillämpningen med beaktande av vilket slags verksamhet det är fråga om. Ledning bör även kunna hämtas från andra straffbestämmelser med motsvarande kvalifikationsgrunder, t.ex. grovt penningtvättsbrott. Detta är

särskilt aktuellt i de fall där verksamheten har bedrivits i syfte att möjliggöra sådan brottslighet.

Ytterligare omständigheter som bör anges som särskilda kvalifikationsgrunder är att gärningen har ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller att gärningen annars varit av särskilt farlig art. Ett exempel är att verksamheten utgör led i annan organiserad brottslighet och syftar till att möjliggöra finansiering av terrorism eller tvätt av brottsvinster från t.ex. narkotikahandel och bedrägerier. Detsamma gäller när verksamheten möjliggör kringgående av sanktionsbeslut. Andra situationer som kan omfattas är då verksamheten är systemhotande eller medför särskilda risker för konsumenter. Så kan t.ex. vara fallet om en verksamhet, som bedrivs utan tillstånd eller registrering, marknadsför och tillhandahåller riskfyllda finansiella produkter till konsumenter. I övrigt får det överlämnas till rättstillämpningen att bedöma vilka omständigheter som påverkar en gärnings rubricering. Regeringen delar inte *Realjuridik i Sverige AB:s* uppfattning att sådana generella syften som motiverar den finansiella lagstiftningen inte skulle kunna utgöra omständigheter som påverkar rubriceringen, eftersom dessa intressen även motiverar kriminaliseringen

Ringa brott bör undantas från straffansvar

Som promemorian föreslår bör ringa fall av olovlig finansiell verksamhet undantas från straffansvar. Bedömningen av vilka fall som kan anses vara ringa bör överlåtas till rättstillämpningen, men omständigheter som kan beaktas är att verksamheten har bedrivits i obetydlig omfattning, avsett ringa värden eller att den ekonomiska vinningen av verksamheten är försumbar. Verksamhet som bedrivs i syfte att möjliggöra annan brottslig verksamhet bör dock, vilket *Södertörns tingsrätt* efterfrågar klargörande av, sållan anses utgöra ringa brott. Detsamma bör gälla när syftet varit att undvika tillsyn. Regeringen anser inte att det finns behov av att, som *Ekobrottsmyndigheten* lyfter, införa en åtalsprövningsregel för ringa brott.

Förhållandet till andra straffbestämmelser

Den som bedriver olovlig finansiell verksamhet kan samtidigt komma att göra sig skyldig till annan brottslighet. Framför allt bör det vara fråga om annan ekonomisk brottslighet, som penningtvätt, näringspenningtvätt, bokföringsbrott och bedrägeri. Det finns inte några generella bestämmelser som reglerar konkurrenssituationer, dvs. när flera straffbestämmelser är tillämpliga på samma gärning. En bedömning får göras i varje fall. En princip som brukar upprätthållas är att det ena brottet konsumerar det andra om bestämmelserna har samma kriminalpolitiska grund. I dessa fall bör den strängare straffbestämmelsen tillämpas och det mindre allvarliga brottet konsumeras men vägas in i bedömningen brottets allvar. Ett ytterligare skäl för att låta ett brott konsumera ett annat är om det ena brottet beaktas som en försvårande omständighet vid det andra och medför att det första brottet bedöms som grovt (se t.ex. NJA 2025 s. 187).

Eftersom olovlig finansiell verksamhet främst motiveras av skyddsintressena bakom tillstånds- och registreringsplikten bör det i regel finnas skäl att döma för detta brott i konkurrens med annan brottslighet. Om de omständigheter som medför att ett fall av olovlig finansiell verksamhet ska

bedömas som ett grovt brott samtidigt utgör annan brottslighet, t.ex. penningtvätt eller näringspenningtvätt, kan det däremot finnas skäl att göra överväganden om konsumtion. Det bör överlämnas till rättstillämpningen att göra dessa överväganden utifrån förutsättningarna i varje enskilt fall.

En fråga som bör belysas är hur olovlig finansiell verksamhet förhåller sig till den straffbestämmelse som finns i 17 § 1 inkassolagen (1974:182). Enligt 2 § inkassolagen kräver viss inkassoverksamhet Finansinspektionens tillstånd. Av straffbestämmelsen följer att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet vidtar en åtgärd som utgör sådan verksamhet utan tillstånd döms till böter eller fängelse i högst ett år. Den föreslagna bestämmelsen om olovlig finansiell verksamhet innebär alltså en dubbelkriminalisering. I detta fall bör principen om att en mer speciell brottsbeskrivning har företräde framför en mer allmän gälla (lex specialis). Straffbestämmelsen i inkassolagen bör därmed ges företräde.

6.4 Förhållandet mellan straff och administrativa sanktioner

Regeringens förslag

Finansinspektionen ska anmäla till åklagare om det finns anledning att anta att brott enligt lagen har begåtts.

Åklagaren ska underrätta Finansinspektionen om ett beslut att inte inleda en förundersökning om olovlig finansiell verksamhet eller att lägga ned en sådan förundersökning.

En överträdelse eller en gärning ska inte kunna bli föremål för både en administrativ och straffrättslig process i strid med dubbelprövningsförbudet.

Finansinspektionens förelägganden om att den som bedriver en viss verksamhet ska lämna upplysningar om verksamheten ska inte få förenas med vite, om det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått en gärning som utgör olovlig finansiell verksamhet och föreläggandet avser utredning av en fråga som har samband med den misstänkta gärningen.

Regeringens bedömning

Åklagare bör inte framställa yrkanden om administrativa sanktioner i samband med åtal.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. I promemorian föreslås inte att strafföreläggande om företagsbot och föreläggande av sanktionsavgift ska utgöra hinder mot andra ingripanden. I promemorian föreslås inte heller att Finansinspektionen ska ha en anmälningsskyldighet, att en sådan anmälan ska utgöra hinder mot ingripande, att åklagaren ska underrätta inspektionen om vissa beslut eller att det ska finnas hinder mot att förena vissa förelägganden med vite.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Ekobrottsmyndigheten och *Åklagarmyndigheten* anser att det bör förtydligas att spärreglerna gäller för överträdelse och gärningar av samma person och att dessa även bör omfatta utfärdande av strafföreläggande om företagsbot.

Finansinspektionen efterfrågar ett förtydligande av om kriminaliseringen, med hänsyn till rätten att inte belasta sig själv, påverkar inspektionens möjligheter att begära upplysningar av finansiella verksamheter för att bedöma om en viss lag är tillämplig för verksamheten. Vidare efterfrågar *Finansinspektionen* förtydliganden av förhållandet mellan straffrättsliga och administrativa sanktioner, under vilka förutsättningar som *Finansinspektionen* ska anmäla misstänkta överträdelse till åklagare samt i vilka fall som ett sanktionsbeslut respektive ett sanktionsföreläggande utgör hinder för straffprocessuella åtgärder. *Finansinspektionen* anser även att spärreglerna bör utformas på liknande sätt som motsvarande bestämmelser på marknadsmissbruksområdet.

Några remissinstanser, däribland *Svenskt Näringsliv* och *Swedish Private Equity & Venture Capital Association*, föreslår en ordning där straffansvar kommer i fråga endast om en aktör inte följt ett föreläggande från *Finansinspektionen* att upphöra med verksamheten.

Sveriges advokatsamfund efterfrågar överväganden och bestämmelser om möjlighet för åklagaren att i samband med åtal framställa yrkanden om administrativa sanktioner.

Södertörns tingsrätt önskar ett klagörande i fråga om hur domstolarna ska få kännedom om att det finns hinder mot straffprocessuella åtgärder.

Utkast till lagförslag

Ett utkast till lagförslag i fråga om *Finansinspektionens* anmälningsskyldighet, hinder mot åtal och företagsbot samt hinder mot *Finansinspektionens* åtgärder har beretts under hand med *Ekobrottsmyndigheten*, *Finansinspektionen*, *Integritetsskyddsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten*.

Även *Finansinspektionen* anser att det bör förtydligas att spärreglerna gäller för överträdelse och gärningar av samma fysiska eller juridiska person. *Finansinspektionen* anser vidare att bestämmelser om att inspektionen inte får förena vissa förelägganden med vite bör tas in i rörelselagarna och att det bör förtydligas hur inspektionens brottsanmälan ska utformas.

Finansinspektionen och *Åklagarmyndigheten* efterfrågar överväganden i fråga om hur *Finansinspektionen* ska få kännedom om att inspektionen inte längre är förhindrad att ingripa mot anmälda överträdelse.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Bestämmelser med s.k. spärregler ska införas

När ett agerande både är en gärning som utgör brott enligt den föreslagna lagen och innebär en överträdelse av bestämmelser om tillstånds- eller registreringsplikt i rörelselagstiftningen finns det risk för att agerandet blir

föremål för både en straffrättslig och en administrativ process. I de situationer där Finansinspektionen kan besluta om sådana administrativa sanktioner som kan jämföras med straff aktualiseras dubbelprövningsförbudet (se avsnitt 4.4.2).

Av ordalydelsen i artikel 4 i Europakonventionens tilläggsprotokoll 7 följer att dubbelprövningsförbudet är begränsat till samma rättssubjekt, dvs. till samma fysiska eller juridiska person. Som *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten* önskar klargörande av innebär detta att dubbelprövningsförbudet inte hindrar t.ex. att en fysisk person döms för brott begånget inom ramen för en juridisk persons verksamhet, samtidigt som den juridiska personen åläggs en administrativ sanktion. Dubbelprövningsförbudet förutsätter därtill att samma agerande utgör både en brottslig gärning och en överträdelse av tillstånds- eller registreringsplikten. Som framgår av Europadomstolens dom i *Zolotukhin mot Ryssland* (se avsnitt 4.4.2) gäller dubbelprövningsförbudet lagföring och dom för ett andra brott i den mån som detta härrör från identiska fakta eller fakta som i allt väsentligt är desamma. Det ska alltså vara fråga om att ett och samma händelseförlopp utgör såväl en brottslig gärning som en överträdelse.

För att hindra att den föreslagna kriminaliseringen leder till att parallella processer inleds i strid med dubbelprövningsförbudet finns behov av s.k. spärregler. Spärregler kan vara både slutliga och tillfälliga. En slutlig spärr innebär att oavsett vad som inträffar i ett första förfarande så utgör detta hinder mot åtgärder i ett nytt förfarande. En tillfällig spärr hindrar åtgärder i ett nytt förfarande tills vidare, men kan under vissa förutsättningar upphöra. De bestämmelser som föreslås i detta avseende har, vilket *Finansinspektionen* förespråkar, delvis utformats med ledning av motsvarande bestämmelser i marknadsmissbrukslagstiftningen.

Det kan inte uteslutas att andra slags situationer som aktualiserar dubbelprövningsförbudet kan uppkomma, utöver de som uttryckligen omfattas av de nu föreslagna bestämmelserna. Det bör i detta sammanhang framhållas att dubbelprövningsförbudet gäller även när uttryckliga bestämmelser om detta saknas (jfr prop. 2014/15:57 s. 51 och 52).

Finansinspektionen ska anmäla misstänkt olovlig finansiell verksamhet

En förundersökning ska enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken inledas när det på grund av angivelse eller annat skäl finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har begåtts. Olovlig finansiell verksamhet kan antas komma till de brottsbekämpande myndigheternas kännedom på olika sätt i olika situationer. När det är fråga om verksamhet som bedrivs helt utan tillstånd eller registrering kan det tänkas att den upptäcks i samband med utredning av annan brottslighet, t.ex. penningtvätt eller narkotikabrott. I fråga om sådan verksamhet som bedrivs vid sidan av ett tidigare meddelat tillstånd kan det däremot vara Finansinspektionen som upptäcker verksamheten i samband med tillsyn. I dessa situationer uppkommer frågan om Finansinspektionen bör ingripa med stöd av bestämmelser i rörelselagstiftningen eller göra en anmälan om brott.

Som *Finansinspektionens* önskar förtydligande av konstaterar regeringen att det, för att den nya strafflagstiftningen ska få avsedd effekt, bör vara så att en straffrättslig process ges företräde framför en administrativ

process. Eftersom straffprocessen ska ges företräde måste de brottsbekämpande myndigheterna få möjlighet att ingripa mot brottslighet som Finansinspektionen upptäcker, innan Finansinspektionen ingriper. Det ska därför införas en bestämmelse som innebär att Finansinspektionen ska göra en brottsanmälan när olovlig finansiell verksamhet upptäcks. Med denna utgångspunkt är det inte aktuellt med en ordning som bl.a. *Svenskt Näringsliv* och *Swedish Private Equity & Venture Capital Association* föreslår och som innebär att en straffrättslig process får inledas först om Finansinspektionens föreläggande inte följs.

En förundersökning kan bedrivas av polis eller åklagare. En åklagare ska dock alltid leda förundersökningen om det finns en skäligen misstänkt och saken inte är av enkel beskaffenhet eller om det annars finns särskilda skäl (23 kap. 3 § första stycket 3 rättegångsbalken). Olovlig finansiell verksamhet bör i regel kräva att förundersökningen leds av åklagare vid Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten. Anmälan bör därför göras till åklagaren. Anmälan bör ske när Finansinspektionen har anledning att anta att ett brott enligt lagen har begåtts. Att det ska finnas anledning att anta brott är samma krav som gäller för att en förundersökning ska inledas och innebär att det måste finnas någon faktiskt omständighet som tyder på brott. Det är tillräckligt att Finansinspektionen bedömer att agerandet objektivt sett skulle kunna utgöra brott för att anmälningsskyldigheten ska inträda. En brottsanmälan bör göras skyndsamt, dvs. så snart tillräcklig misstanke har uppstått. Eftersom de omständigheter som kan leda till en anmälan varierar i varje enskilt fall bedömer regeringen att det inte är möjligt att, på det sätt som Finansinspektionen efterfrågar, ge anvisningar om hur en anmälan ska utformas.

Genom bestämmelsen om anmälningsskyldighet minimeras risken för att åklagaren och Finansinspektionen inleder parallella förfaranden i strid med dubbelprövningsförbudet. I förlängningen hindrar detta även att domstolarna prövar gärningar som omfattas av administrativa sanktioner, något som *Södertörns tingsrätt* efterfrågar klagande av.

Åklagarens åtgärder som spärr för Finansinspektionen

Finansinspektionens brottsanmälan bör fungera som ett tillfälligt hinder för Finansinspektionens möjligheter att ingripa. Om åklagaren väljer att inte inleda förundersökning eller att lägga ned förundersökningen upphör hindret och Finansinspektionen kan därefter ingripa. Åklagaren ska därför, vilket *Finansinspektionen* och *Åklagarmyndigheten* efterfrågar överväganden om, underrätta Finansinspektionen om sådana beslut. Hindret gäller mot den som anmälan avser. En brottsanmälan mot en fysisk person utgör därmed inte hinder mot ett eventuellt ingripande mot en juridisk person.

I promemorian föreslås att de åklagaråtgärder som ska utgöra hinder mot Finansinspektionens ingripande ska vara åtal, strafföreläggande, beslut om åtalsunderlåtelse och talan om företagsbot. Regeringen anser, i likhet med *Ekobrottsmyndigheten* och *Åklagarmyndigheten*, att spärreglerna utöver dessa åtgärder även bör omfatta strafföreläggande om företagsbot. Dessa åtgärder bör fungera som slutliga spärrar för Finansinspektionen. Åklagarens beslut att väcka åtal eller talan om företagsbot innebär inte något slutligt ställningstagande i skuldfrågan. Däremot har åklagaren tagit ställning i frågan på ett sådant sätt att den enskilde bör försäkras om att något

nytt förfarande inte kan inledas. Detsamma gäller vid åtalsunderlåtelse och strafföreläggande. Att hinder inträder redan i detta skede går längre än de krav som Europakonventionen ställer upp (jfr Lucky Dev mot Sverige, p. 59 och 60). Det ligger dock i linje med vad som gäller för t.ex. Finansinspektionens ingripande vid insiderhandel (5 kap. 12 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning och prop. 2016/17:22 s. 131).

De ingripanden hos Finansinspektionen som hindras av åklagarens åtgärder bör vara de som kan likställas med straff, dvs. i första hand sanktionsavgifter och viten. Till skillnad från promemorian föreslår regeringen att det ska framgå av lagtexten att såväl Finansinspektionens beslut om sanktionsavgift som föreläggande om sanktionsavgift ska omfattas. Med föreläggande om sanktionsavgift avses ett sådant sanktionsföreläggande som i vissa fall kan riktas mot fysiska personer (se t.ex. 8 kap. 16 a, 24 och 24 a §§ BTL).

Finansinspektionens åtgärder som spärr för åklagaren

När Finansinspektionen har gjort en brottsanmälan kan åklagaren utgå från att Finansinspektionen inte har vidtagit några administrativa åtgärder mot den person som anmälan avser. Trots Finansinspektionens anmälnings-skyldighet kan det dock inte uteslutas att en process i något fall först inleds hos Finansinspektionen. Det finns därför behov av bestämmelser som reglerar i vilka situationer som Finansinspektionens åtgärder utgör hinder för åklagares åtgärder.

När Finansinspektionen utfärdar föreläggande om sanktionsavgift eller beslutar om sanktionsavgift får inspektionen anses ha tagit ställning slutligt till att en överträdelse av tillstånds- eller registreringsplikten har skett, vilket kan jämföras med en skuldprövning. Dessa åtgärder bör därför hindra åklagare från att väcka åtal, utfärda strafföreläggande, besluta om åtalsunderlåtelse, väcka talan om företagsbot eller utfärda strafföreläggande om företagsbot. När Finansinspektionen har utfärdat ett föreläggande som avser en sådan överträdelse och föreläggandet har förenats med vite bör hinder mot åklagares åtgärder inträda när inspektionen ansöker om utdömande av vitet (jfr prop. 2016/17:22 s. 133 och NJA 2013 s. 502).

Finansinspektionens ingripanden bör fungera som slutliga spärrar. Detta innebär att åklagare inte får vidta åtgärder även om t.ex. den domstol som prövar ett föreläggande om sanktionsavgift bedömer att någon sanktionsavgift inte ska beslutas.

Förelägganden om upplysningar och rätten att inte belasta sig själv

I rörelselagarna finns bestämmelser som ger Finansinspektionen möjlighet att förelägga den som bedriver finansiell verksamhet att inkomma med upplysningar om verksamheten, om det är osäkert om verksamheten omfattas av tillstånds- eller registreringsplikt enligt lagen i fråga. Sådana förelägganden får förenas med vite (se t.ex. 15 kap. 18 och 20 §§ LBF).

Finansinspektionen efterfrågar ett förtydligande av om förslaget om straffansvar påverkar inspektionens möjligheter att begära upplysningar enligt dessa bestämmelser. Rätten att inte belasta sig själv är tillämplig när det finns en anklagelse om brott i Europakonventionens mening. Så är fallet när t.ex. åtal eller talan om företagsbot väcks för brott enligt den nu

föreslagna lagen. Att Finansinspektionen, i situationer där det kan misstänkas att finansiell verksamhet bedrivs utan tillstånd eller registrering, förelägger den som bedriver verksamheten att lämna upplysningar kan inte i sig anses strida mot rätten att inte belasta sig själv. När ett föreläggande förenas med ett vite förekommer däremot ett sådant mått av tvång att det kan strida mot artikel 6 i Europakonventionen att använda upplysningarna i en senare straffprocess. Regeringen anser därför att det bör införas en bestämmelse om att förelägganden om upplysningar inte ska få förenas med vite när det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått olovlig finansiell verksamhet eller, när det är fråga om en juridisk person, kan åläggas företagsbot för olovlig finansiell verksamhet. Liknande bestämmelser finns t.ex. i fråga om skattebrott och insiderbrott (se 44 kap. 3 § skatteförfarandelagen [2011:1244] och 3 kap. 6 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning). En sådan bestämmelse bör enligt regeringens bedömning införas i den nu föreslagna lagen och inte, som Finansinspektionen anser, i de enskilda rörelselagarna.

Motsvarande situation uppkommer i de fall då bedrivande av finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering kan leda till sanktionsavgift. Precis som dubbelprövningsförbudet bör rätten att inte belasta sig själv gälla även om uttryckliga bestämmelser om detta saknas. Det innebär att Finansinspektionen är förhindrad att förena förelägganden om upplysningar med vite i en process som kan leda till att sanktionsavgift föreläggs eller beslutas.

Yrkande om administrativa sanktioner i samband med åtal

En fråga som *Sveriges advokatsamfund* lyfter, och som uppkommer när straff och administrativa sanktioner kan förekomma för samma agerande, är om åklagare ska kunna framställa yrkanden om administrativa sanktioner, i första hand sanktionsavgift, i samband med ett åtal för brott. En sådan ordning gäller t.ex. i fråga om insiderbrott, där ett alternativt yrkande om återföring eller sanktionsavgift ska framställas i samband med åtalet (se 4 kap. 1 § lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden). Möjligheten för åklagare att framställa yrkanden om administrativa sanktioner har fördelen att risken för att den som bedriver olovlig finansiell verksamhet går fri från sanktion, t.ex. om ett åtal ogillas på grund av åklagaren inte förmår bevisa att agerandet varit uppsåtligt eller grovt oaktsamt, minskar. Detta talar för att ge åklagaren möjlighet att framställa ett alternativt yrkande om sanktionsavgift. Samtidigt måste det beaktas att de föreslagna straffbestämmelserna innebär en nykriminalisering. Regeringen anser att det finns skäl att utvärdera hur fördelningen av ärenden mellan det straffrättsliga och administrativa sanktionssystemet ser ut innan en del av ansvaret för de administrativa sanktionerna läggs på åklagaren. I nuläget bör därför en skyldighet för åklagaren att framställa yrkanden om administrativa sanktioner i samband med åtal inte införas.

Regeringens bedömning

Det behövs inte några särskilda bestämmelser om penningbeslag eller förverkande.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning bör inte få användas för att utreda brottet grov olovlig finansiell verksamhet. Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation bör inte få användas för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott. Det bör inte heller vara möjligt att hämta in uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar grov olovlig finansiell verksamhet. Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kommer att kunna användas vid en förundersökning om grov olovlig finansiell verksamhet.

Promemorians förslag

Förslagen i promemorian överensstämmer inte med regeringens bedömning. I promemorian föreslås att vissa hemliga tvångsmedel, däribland hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning, ska få användas vid utredning av grov olovlig finansiell verksamhet. Vidare föreslås i promemorian att uppgifter om elektronisk kommunikation ska få hämtas in i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar grov olovlig finansiell verksamhet.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det.

Några remissinstanser, bl.a. *Integritetskyddsmyndigheten*, *Justitiekanslern* och *Säkerhets- och integritetskyddsnämnden* avstyrker förslaget om att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning ska få användas vid utredning av grov olovlig finansiell verksamhet. De avstyrker även förslaget om att hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska få användas för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott och förslaget om att uppgifter om elektronisk kommunikation ska få hämtas in i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar grov olovlig finansiell verksamhet. Huvudinvändningarna mot förslagen är att det inte finns ett visat behov av att använda tvångsmedlen, att användningen av mindre ingripande åtgärder bör utvärderas först och att åtgärderna inte är proportionerliga.

Särskilda bestämmelser om penningbeslag och förverkande behövs inte

Olovlig finansiell verksamhet utgör sådan brottslighet som kan komma att generera ekonomisk vinst. För att motverka brottsligheten är det av stor vikt att det finns möjlighet att förhindra att gärningsmannen eller andra tillgodogör sig brottsvinsterna. Rättegångsbalkens bestämmelser om tvångsmedel, däribland bestämmelserna om beslag, kommer att vara tillämpliga vid en förundersökning om olovlig finansiell verksamhet. Sedan den 8 november 2024 gäller att penningbeslag kan användas oavsett vilken brottslighet det är fråga om, när det skäligen kan antas att egendomen kan bli förverkad (27 kap. 1 a § rättegångsbalken). Förverkandebestämmelserna i brottsbalkens 36 kap. gjordes samtidigt generellt tillämpliga och omfattar därmed även specialstraffrätten. Det saknas därför behov av att införa särskilda bestämmelser om beslag och förverkande för olovlig finansiell verksamhet. I sammanhanget kan det framhållas att brottsvinster enligt den nya regleringen ska förverkas från den som har gjort vinsten (36 kap. 4 § brottsbalken). Vid olovlig finansiell verksamhet som begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet kommer det alltså vara möjligt att förverka eventuella brottsvinster från den juridiska personen (prop. 2023/24:144 s. 416).

Hemliga tvångsmedel för att utreda grov olovlig finansiell verksamhet samt för att förebygga, förhindra eller upptäcka sådan brottslig verksamhet

I 27 kap. rättegångsbalken finns bestämmelser om användning av hemliga tvångsmedel, t.ex. hemlig avlyssning och övervakning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig rumsavlyssning, under en pågående förundersökning. Hemliga tvångsmedel får under vissa förutsättningar även användas i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet. Användningen av sådana s.k. preventiva tvångsmedel regleras i flera olika lagar. I lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet (inhämtningslagen) finns bestämmelser som möjliggör hemlig övervakning av elektronisk kommunikation i underrättelseverksamhet. Därtill finns bestämmelser om hemlig dataavläsning både vid förundersökning och i underrättelseverksamhet i lagen (2020:62) om hemlig dataavläsning.

Straffskalan för grov olovlig finansiell verksamhet föreslås vara fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Det innebär att hemlig övervakning av elektronisk kommunikation kommer att kunna användas för att utreda brottet när det finns en skäligen misstänkt person (27 kap. 19 a § rättegångsbalken). I promemorian föreslås därutöver att hemlig övervakning av elektronisk kommunikation ska få användas för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för grov olovlig finansiell verksamhet samt att hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation, hemlig kameraövervakning och hemlig dataavläsning som inte gäller rumsavlyssningsuppgifter ska få användas för att utreda grov olovlig finansiell verksamhet, både när det finns en skäligen misstänkt person och för att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brottet. Utgångspunkten för att de nämnda tvångsmedlen ska få användas är att det för det brott som förunder-

sökningen avser inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år (se t.ex. 27 kap. 18 a § andra stycket 1 rättegångsbalken). Därutöver får tvångsmedlen användas för att utreda sådana brott för vilka det är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år som anges särskilt i paragraferna samt för att utreda ett eller flera brott vars straffvärde eller samlade straffvärde överstiger fängelse i två år (se t.ex. 27 kap. 18 a § andra stycket 2–22 rättegångsbalken).

I promemorian föreslås även att uppgifter om elektronisk kommunikation ska få hämtas in i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som innefattar grov olovlig finansiell verksamhet. Den aktuella paragrafen, 2 a § inhämtningslagen, som innebär att lagens tillämpningsområde utökats till att omfatta viss ekonomisk brottslighet som anges i en särskild brottskatalog och som kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt, infördes i september 2024 och tidsbegränsades då till att gälla till utgången av september 2028. En utredning med deluppdraget att utvärdera den nya regleringen i inhämtningslagen tillsattes i februari 2025 (dir. 2025:12).

Regeringen delar promemorians bedömning att grov olovlig finansiell verksamhet är ett allvarligt brott som kan vara systemhotande, skada allmänhetens förtroende för det finansiella systemet och förekomma inom ramen för svårutredd, organiserad brottslighet. Som anges i promemorian kan såväl tekniska aspekter som komplexa brottsupplägg med bulvaner och målvakter innebära svårigheter för de brottsbekämpande myndigheterna att upptäcka, förebygga, förhindra och utreda olovlig finansiell verksamhet. Regeringen konstaterar samtidigt att grov olovlig finansiell verksamhet ofta kommer att begås tillsammans med annan brottslighet för vilken det redan är möjligt att använda hemliga tvångsmedel, t.ex. grov penningtvätt och grov näringspenningtvätt. Det kommer därtill, redan på grund av den föreslagna straffskalan, vara möjligt att använda hemlig övervakning av elektronisk kommunikation för grov olovlig finansiell verksamhet när det finns en skäligen misstänkt person. Dessutom bör hemliga tvångsmedel många gånger kunna användas på grund av brottets straffvärde eller, för det fall det är fråga om flera brott, brottens samlade straffvärde. Precis som *Justitiekanslern* och *Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden* bedömer regeringen därför att regleringen om hemliga tvångsmedel i dess befintliga utformning ger goda möjligheter att använda tvångsmedlen vid utredning av grov olovlig finansiell verksamhet. Till detta kommer, vilket bl.a. *Integritetsskyddsmyndigheten* och *Justitiekanslern* påpekar, att grov olovlig finansiell verksamhet är ett helt nytt brott. Det är därför svårt att bedöma behovet av hemliga tvångsmedel innan straffbestämmelserna har börjat tillämpas.

Mot denna bakgrund anser regeringen att det för närvarande inte finns tillräckligt starka skäl för att utvidga tillämpningsområdet för hemliga tvångsmedel på det sätt som föreslås i promemorian. Under senare år har regleringen om hemliga och preventiva tvångsmedel dessutom ändrats i flera avseenden, bl.a. på så sätt att möjligheterna att använda tvångsmedlen i brottsbekämpningens olika faser har förbättrats. Det pågår för närvarande en samlad översyn av den nämnda regleringen (Ju 2025:04). Av den anledningen finns det skäl att avvakta med ytterligare justeringar av regleringen.

Regeringens förslag

Åklagare ska få kunna anlita biträde av Finansinspektionen vid utredning av brott enligt lagen.

Regeringens bedömning

Det bör inte införas särskilda bestämmelser om förhandsbesked.

Sekretessregleringen utgör inte hinder mot myndigheternas samarbete.

Promemorians bedömning

Bedömningen i promemorian överensstämmer delvis med regeringens förslag och bedömning. Promemorian innehåller inte något förslag i fråga om samarbete mellan åklagaren och Finansinspektionen. Promemorian innehåller inte heller någon bedömning i fråga om förhandsbesked.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den.

Några remissinstanser, däribland *Finansbolagens Förening*, *Företagarna* och *Realjuridik i Sverige AB*, anser att möjligheten att begära förhandsbesked i frågor om tillstånd- och registreringsplikt från Finansinspektionen bör utredas. Finansbolagens Förening och *Svensk Värdepappersmarknad* föreslår att Finansinspektionen ska få ett tydligare uppdrag att informera och ge rättslig vägledning i frågor om tillstånds- och registreringsplikt.

Finansinspektionen, *Riksbanken* och *Åklagarmyndigheten* anser att behovet och förutsättningarna för samverkan mellan berörda myndigheter bör utvecklas och förtydligas. Finansinspektionen föreslår att åklagare ska ges rätt att anlita biträde av Finansinspektionen. Vidare anser Finansinspektionen och Åklagarmyndigheten att frågor om informationsutbyte mellan myndigheterna, bl.a. sekretessfrågor, bör behandlas ytterligare.

Utkast till lagförslag

Ett utkast till lagförslag i fråga om åklagarens rätt att begära biträde av Finansinspektionen har beretts under hand med Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen, Integritetsskyddsmyndigheten och Åklagarmyndigheten. Myndigheterna har inget att invända mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag och bedömning*Samarbetet mellan åklagare och Finansinspektionen*

För att möjliggöra effektiva brottsutredningar vid olovlig finansiell verksamhet och säkerställa att de föreslagna spärreglerna efterföljs krävs ett välfungerande samarbete mellan åklagaren och Finansinspektionen. Detta

är något som *Finansinspektionen, Riksbanken och Åklagarmyndigheten* efterfrågar ytterligare analys av.

Den föreslagna anmälningsskyldigheten innebär att Finansinspektionen kommer att behöva ta kontakt med åklagaren så snart inspektionen har anledning att anta att finansiell verksamhet bedrivs utan tillstånd eller registrering. Finansinspektionens anmälningsskyldighet föregår inspektionens eventuella ingripanden mot verksamheten. Parallella processer, där Finansinspektionen ingriper före åklagaren, bör alltså sällan bli aktuella. Om åklagaren har inlett en förundersökning av annan anledning än en anmälan från Finansinspektionen kan det dock finnas anledning för åklagaren att kontrollera att några hindrande åtgärder inte har vidtagits av inspektionen. I likhet med vad som gäller på marknadsmissbruks- och skatteområdet saknas det skäl att särskilt reglera detta (prop. 2016/17:22 s. 136).

Oavsett om en brottsutredning inleds till följd av en anmälan från Finansinspektionen eller på annat sätt utgör olovlig finansiell verksamhet sådan brottslighet där åklagaren kan komma att behöva Finansinspektionens hjälp under utredningen. Av 23 kap. 3 § andra stycket rättegångsbalken följer att åklagaren kan anlita biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen vid förundersökning. Från andra myndigheter kan åklagaren inhämta sakkunnigttranden enligt 23 kap. 14 § första stycket rättegångsbalken. På skattebrotts- och marknadsmissbruksområdet har det dock införts särskilda bestämmelser som innebär att Skatteverket respektive Finansinspektionen får biträda åklagaren, både vid s.k. förutredningar och under förundersökning, se 3 kap. 3 § lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden och 2 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets brottsbekämpande verksamhet. Bestämmelserna ger möjlighet för myndigheterna att utföra uppgifter under förundersökningen som går utöver rollen som sakkunnig, t.ex. inhämta information och delta vid förhör (se t.ex. prop. 2016/17:22 s. 138). Precis som på marknadsmissbruksområdet anser regeringen att ett effektivt beivrande av olovlig finansiell verksamhet förutsätter att åklagaren och Finansinspektionen har lagliga förutsättningar att samverka. Det bör därför, som Finansinspektionen föreslår, införas en bestämmelse om att åklagaren får begära biträde från Finansinspektionen. Vilka uppgifter som Finansinspektionen ska kunna utföra vid en brottsutredning bör bestämmas av myndigheterna i varje enskilt fall. Det är dock alltid åklagaren som leder förundersökningen och ytterst beslutar vilka åtgärder som bör vidtas (jfr prop. 2016/17:22 s. 137 och 138).

Särskilda bestämmelser om förhandsbesked bör inte införas

Beträffande vissa försäkringsverksamheter finns det möjlighet att begära förhandsbesked från Finansinspektionen i fråga om tillståndsplikt (2 kap. 3 § försäkringsrörelselagen [2010:2043] och 2 kap. 3 § lagen [2019:742] om tjänstepensionsföretag). Den som avser att bedriva sådana verksamheter kan alltså nyttja möjligheten till förhandsbesked för att säkerställa att den planerad verksamheten inte bedrivs olovligt. Flera remissinstanser, däribland *Finansbolagens Förening, Företagarna* och *Realjuridik i Sverige AB*, lyfter frågan om en generell möjlighet att begära förhandsbesked i fråga om tillstånds- och registreringsplikt.

Vid bedömningen av om en generell möjlighet att begära förhandsbesked bör införas måste nyttan vägas mot kostnaderna för en sådan ordning. Som framhållits i föregående avsnitt innebär den föreslagna kriminaliseringen inte att kraven på tillstånds- eller registreringsplikt utvidgas. Den som planerar att bedriva finansiell verksamhet måste göra samma bedömningar som tidigare i fråga om vilka krav som gäller för verksamheten. Många gånger görs detta med risk för höga sanktionsavgifter, som beslutas utan prövning av uppsåt eller oaktsamhet. Att en straffsanktion nu kopplas till tillstånds- och registreringsplikten talar i och för sig för att ge enskilda ökade möjligheter att i förväg få besked om en planerad verksamhet är tillstånds- eller registreringspliktig. Kravet på uppsåt eller grov oaktsamhet innebär dock att straffansvar, till skillnad från vad som ofta gäller vid beslut om sanktionsavgift, bör vara uteslutet i de fall där den enskilde har gjort seriösa ansträngningar att ta reda på om tillstånds- eller registreringsplikt gäller och därefter felaktigt bedömt att så inte är fallet. Mot den bakgrunden framstår behovet av utökade möjligheter till förhandsbesked som begränsat. Ytterligare bestämmelser om förhandsbesked skulle därtill innebära dels ökade kostnader för enskilda i form av ansökningsavgifter, dels ökade kostnader för Finansinspektionen. Regeringen anser därför att möjligheten att begära förhandsbesked inte bör utökas. Detsamma gäller frågan om ett tydligare uppdrag för inspektionen att informera och ge rättslig vägledning i frågor om tillstånds- och registreringsplikt, vilket Finansbolagens Förening och *Svensk Värdepappersmarknad* föreslår. Dessa uppgifter får redan i dag anses ingå i Finansinspektionens uppdrag.

Sekretessregleringen utgör inte hinder mot myndigheternas samarbete

För att de brottsbekämpande myndigheterna och Finansinspektionen ska kunna samarbeta på ett effektivt sätt krävs, vilket *Finansinspektionen* och *Åklagarmyndigheten* framhåller, att myndigheterna kan utbyta information på ett ändamålsenligt sätt och utan hinder av sekretess. Sekretessbestämmelser för uppgifter i de brottsbekämpande myndigheternas respektive Finansinspektionens verksamhet finns, såvitt nu är av intresse, framför allt i 18, 30 och 35 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL). Bestämmelser om sekretess för uppgifter som förekommer i Finansinspektionens tillstånds- och tillsynsverksamhet finns i 30 kap. 4 § OSL. För uppgifter som hänför sig till förundersökningar eller till angelägenhet avser användning av tvångsmedel gäller sekretess enligt 18 kap. 1 § OSL, om det kan antas att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller att den framtida verksamheten skadas om uppgiften röjs. Detsamma gäller för uppgifter som hänför sig till annan verksamhet som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott och som bedrivs av bl.a. åklagare. Eftersom sekretessen följer med uppgiften när den lämnas vidare till en annan myndighet gäller den oavsett vilken myndighet som har uppgifterna i fråga. Enligt 18 kap. 3 § OSL gäller sekretessen enligt 1 § även i annan verksamhet hos en myndighet som biträder t.ex. en åklagarmyndighet med att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott. I 35 kap. 1 § OSL finns bestämmelser till skydd för uppgifter om enskilda, t.ex. när de förekommer i förundersökning, angelägenhet som avser användning av tvångsmedel eller annan verksam-

het som syftar till att förebygga, uppdaga, utreda eller beivra brott som bedrivs av bl.a. åklagare.

Huvudregeln är att sekretess även gäller mellan myndigheter (8 kap. 1 § OSL). Av 10 kap. 24 § OSL följer dock att sekretess inte hindrar att en sådan uppgift som är av betydelse för utredningen av ett begånget brott lämnas till den myndighet som har till uppgift att ingripa mot brottet, förutsatt att fängelse ingår i straffskalan för brottet. Detta innebär att det inte finns något hinder mot att Finansinspektionen, när inspektionen fullgör sin anmälningsskyldighet, lämnar uppgifter som omfattas av sekretess till åklagare.

När det kommer till informationsutbyte under en brottsutredning bedömer regeringen att 18 kap. 1 § OSL, med hänsyn till hur skaderekvisitet är utformat, i normalfallet inte hindrar åklagare och Finansinspektionen från att utbyta uppgifter. För sådana uppgifter som omfattas av sekretess enligt t.ex. 30 eller 35 kap. OSL bedömer regeringen att den nya sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 15 a § första stycket 1 och 2 OSL, som föreslås träda i kraft den 1 december 2025, ger förutsättningar för myndigheterna att dela uppgifterna med varandra. Bestämmelsen innebär att sekretess enligt 21–40 kap. OSL inte hindrar att myndigheter utbyter uppgifter med varandra om det behövs för att bl.a. förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda brott, om inte övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut (se prop. 2024/25:180 s. 5). I sammanhanget kan även lagen (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna framhållas. Enligt 4 och 5 §§ är Finansinspektionen skyldig att lämna uppgifter till brottsbekämpande myndigheter om uppgifterna behövs i den brottsbekämpande verksamheten.

Det finns även andra situationer då åklagaren kan behöva lämna uppgifter till Finansinspektionen. Ett exempel på en sådan situation är när åklagaren meddelar inspektionen om att en viss åtgärd har vidtagits, t.ex. att en förundersökning har lagts ned. Sådana beslut är många gånger offentliga (35 kap. 6 OSL). Skulle det finnas behov av att lämna uppgifter som omfattas av sekretess är det regeringens bedömning att uppgifterna kan lämnas till Finansinspektionen med stöd av 10 kap. 15 a § första stycket 5 OSL. Bestämmelsen möjliggör informationsutbyte mellan myndigheter i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda bl.a. överträdelse av regler. Enligt förarbetena till bestämmelsen avses med överträdelse av regler att den enskilde ”inte har iakttagit författningsreglerade krav på visst handlande eller på underlåtenhet”. Det kan t.ex. handla om överträdelse av regler som kan motivera att en myndighet inleder ett ärende om tillsyn (prop. 2024/25:180 s. 90).

Regeringens bedömning är sammanfattningsvis att de sekretessbestämmelser som gäller för åklagarens och Finansinspektionens verksamheter inte utgör hinder mot samarbete i enlighet med de föreslagna bestämmelserna.

Regeringens förslag

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 mars 2026.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian överensstämmer inte med regeringens förslag. I promemorian föreslås att lagen ska träda i kraft den 1 oktober 2025.

Remissinstanserna

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag

Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 mars 2026.

Enligt 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken får ingen dömas för en gärning för vilken det inte var stadgat straff när den begicks. Vidare ska straff bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte annan lag som leder till frihet från straff eller till lindrigare straff gäller när dom meddelas. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs därför inte.

9 Konsekvenser

Regeringens bedömning

Förslaget förbättrar möjligheten för myndigheterna att utreda och bekämpa allvarliga överträdelse av tillstånds- och registreringsplikten för finansiell verksamhet.

Eventuella merkostnader för myndigheter och domstolar kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslaget skapar förutsättningar för en sund konkurrens på finansmarknaden och ett gott konsumentskydd.

Det behöver inte införas någon ytterligare reglering av personuppgiftsbehandlingen.

Förslaget är förenligt med EU-rätten.

Promemorians bedömning

Bedömningen i promemorian överensstämmer i allt väsentligt med regeringens bedömning.

Remissinstanserna

Flertalet remissinstanser tillstyrker bedömningen eller har inget att invända mot den.

Finansinspektionen, Svensk Försäkring, Svenskt Näringsliv och Swedish Private Equity & Venture Capital Association lyfter risken för att förslaget leder till onödiga tillstånds- och registreringsansökningar, vilket är resurskrävande och ökar kostnaderna för Finansinspektionen, företagen och i förlängningen företagens kunder.

Flera remissinstanser, bl.a. *Företagarna* och Svenskt Näringsliv, lyfter risken för att förslaget kan verka avskräckande i fråga om att bedriva finansiell verksamhet i Sverige. Vidare påpekar de att förslaget kan leda till negativa konsekvenser för företagandet och näringslivet samt försvåra rekryteringen till finansiella företag. Företagarna framhåller att risken för att seriösa aktörer vidtar ”de-risking-åtgärder” bör beaktas i konsekvensanalysen.

Kronofogdemyndigheten framför att förslaget kan leda till en viss ökning av antalet näringsförbud och därmed något ökade kostnader för myndighetens tillsyn.

Länsstyrelsen i Skåne län anser att berörda myndigheter har behov av ökade resurser.

Södertörns tingsrätt ifrågasätter promemorians bedömning att förslaget endast medför begränsade kostnader för domstolarna.

Skälen för regeringens bedömning

Offentligfinansiella effekter

Förslaget har inga offentligfinansiella effekter. Eventuella kostnadsökningar bedöms vara begränsade och ska hanteras inom befintliga ramar.

Samhällsekonomiska effekter

Förslaget förväntas minska förekomsten av finansiella verksamheter som bedrivs utan tillstånd eller registrering. Detta innebär att möjligheterna till tillsyn över finansiella verksamheter ökar, att stabiliteten i det finansiella systemet säkerställs och att skyddet för konsumenter förstärks. Vidare bedöms förslaget minska risken för att finansiella verksamheter nyttjas för penningtvätt, finansiering av terrorism och annan brottslighet. Förslaget har därmed flera positiva samhällsekonomiska effekter.

Effekter för Finansinspektionen och allmänna förvaltningsdomstolar

Finansinspektionen är tillsynsmyndighet på finansmarknadsområdet. Som ett led i tillsynsverksamheten ska Finansinspektionen ingripa mot företag som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering genom föreläggande att upphöra med verksamheten och, i förekommande fall, genom beslut om sanktionsavgifter.

Länsstyrelsen i Skåne län, Finansinspektionen, Svensk Försäkring, Svenskt Näringsliv och Swedish Private Equity & Venture Capital Association lyfter att förslaget kan leda till ökade kostnader för Finansinspektionen och att inspektionen kan behöva mer resurser.

Genom förslaget blir Finansinspektionen skyldig att anmäla brott och biträda åklagaren vid brottsutredningar. Det är då fråga om situationer där

Finansinspektionen annars skulle ha vidtagit administrativa åtgärder, vilket är en del av inspektionens tillsynsverksamhet. Förslaget bör alltså inte leda till ökade kostnader för inspektionen. När det gäller kostnader för ansökningar om tillstånd- eller registrering kan det konstateras att förslaget inte innebär någon utökad tillstånds- eller registreringsplikt. Att bedriva verksamhet utan tillstånd eller registrering är förenat med risk för administrativa sanktioner, däribland höga sanktionsavgifter. Det finns alltså redan i dag en risk för att den som avser bedriva verksamhet ansöker om tillstånd eller registrering utan att det är nödvändigt. Den eventuella ökningen av sådana ansökningar bedöms mot denna bakgrund vara begränsad och ryms inom befintliga ekonomiska ramar.

Måltillströmningen till de allmänna förvaltningsdomstolarna påverkas inte av förslaget.

Effekter för brottsbekämpande myndigheter och allmänna domstolar

Länsstyrelsen i Skåne län anser att brottsbekämpande myndigheter kan behöva mer resurser. Det får som utgångspunkt antas att den som bedriver olovlig finansiell verksamhet gör det som ett led i annan brottslig verksamhet, t.ex. bedrägerier eller penningtvätt. Mot den bakgrunden bedömer regeringen, till skillnad från *Södertörns tingsrätt*, att förslaget medför en mycket begränsad ökning av arbetsbördan och kostnaderna för brottsbekämpande myndigheter, Kriminalvården och de allmänna domstolarna. Det innebär också att förslaget kan väntas leda till en ytterst marginell ökning av antalet förordnade offentliga försvarare. Eventuella merkostnader ryms därför inom befintliga ekonomiska ramar. Detsamma gäller eventuella merkostnader för tillsynen av näringsförbud, vilket *Kronofogdemyndigheten* lyfter.

Konsekvenser för företag och enskilda

Förslaget förväntas på sikt bidra till en ökad medvetenhet hos allmänheten att den som bedriver finansiell verksamhet lyder under tillstånds- eller registreringsplikt och att stora krav kan och bör ställas på sådan verksamhet. Seriösa aktörer lägger omfattande resurser på att följa rörelselagstiftningen och penningtvättsregelverken. En utbredd förekomst av konkurrerande finansiella verksamheter som inte lägger motsvarande resurser på att följa regelverken drabbar de seriösa aktörerna negativt ur ett konkurrenshänseende. Till följd av att det nu blir straffbart att bedriva finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering bedöms antalet oseriösa aktörer på finansmarknaden minska. Detta bidrar till bättre förutsättningar för seriösa aktörer att verka. Samtidigt ökar skyddet för de som nyttjar finansiella tjänster. Förslaget medför därför betydande positiva effekter för såväl företagen som enskilda personer. Därtill bidrar förslaget till att förhindra verksamheter som kan utnyttjas av kriminella för t.ex. penningtvätt och finansiering av terrorism. Därigenom motverkas sådan allvarlig, organiserad brottslighet som innebär negativa konsekvenser för samhället i stort.

Finansinspektionen kan ingripa mot den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering genom föreläggande om att upphöra med verksamheten och, i förekommande fall, genom sanktionsavgifter. Sanktionsavgifterna kan dessutom vara mycket kännbara. Förslaget inne-

bär inte någon förändring av kraven på tillstånd eller registrering. De som bedriver finansiell verksamhet är redan skyldiga att tillse att de har korrekta tillstånd och registreringar och ett straffansvar innebär alltså inte några nya skyldigheter i fråga om tillstånd eller registrering. Till detta kommer att det är en förutsättning för straffansvar att gärningsmannen har agerat med uppsåt eller grov oaktsamhet. Regeringen bedömer därför att risken för de negativa konsekvenser för företagandet och näringslivet som vissa remissinstanser, däribland *Företagarna* och *Svenskt Näringsliv*, framhåller framstår som begränsade. När det kommer till risken för att finansiella företag får svårt att rekrytera bör det framhållas att de som kan komma i fråga för straffansvar för brott inom ett företags verksamhet är företrädarna för företaget enligt principerna om företagansvar. Dessa principer gäller generellt inom straffrätten och därmed även för annan brottslighet som begås inom ett företag. Sammantaget bedömer regeringen att de positiva effekterna av en kriminalisering för företagen, enskilda och samhället i stort väger tyngre än risken för eventuella negativa konsekvenser för t.ex. företagandet.

Personuppgiftsbehandling

Införandet av ett nytt brott och de föreslagna bestämmelserna om samarbete mellan åklagaren och Finansinspektionen kommer att medföra en ökad personuppgiftsbehandling för dessa myndigheter. Utöver sådana uppgifter som rör grundläggande information om en viss person kan behandlingen även komma att omfatta mer integritetskänsliga uppgifter, som ekonomiska uppgifter och uppgifter om lagöverträdelse. För personuppgiftsbehandling hos de brottsbekämpande myndigheterna i deras brottsbekämpande verksamhet gäller brottsdatalagen (2018:1177), som kompletteras av olika s.k. registerförfattningar, t.ex. lagen (2018:1693) om polisens behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område och lagen (2018:1697) om åklagarväsendets behandling av personuppgifter inom brottsdatalagens område. Brottsdatalagen gäller även för en annan myndighet som enligt lag är skyldig att biträda brottsbekämpande myndigheter i deras brottsbekämpande verksamhet (prop. 2017/18:232 s. 112).

Brottsdatalagen och registerförfattningarna innehåller bestämmelser som utgör rättslig grund för sådan personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet eller för att utreda eller lagföra brott (se t.ex. 2 kap. 1 och 2 §§ brottsdatalagen). Någon ytterligare reglering av den personuppgiftsbehandling som sker vid bl.a. utredning och lagföring av olovlig finansiell verksamhet hos de brottsbekämpande myndigheterna behövs inte enligt regeringens bedömning. Detsamma gäller när Finansinspektionen biträder åklagaren vid en sådan utredning.

Finansinspektionen kommer även att behandla personuppgifter i samband med brottsanmälningar. För sådan behandling gäller inte brottsdatalagen (se prop. 2017/18:232 s. 111). I stället är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (EU:s dataskyddsförordning) tillämplig. Förordningen kompletteras av lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). En

grundläggande förutsättning för att personuppgiftsbehandling ska vara laglig och tillåten enligt förordningen är att behandlingen ryms inom någon av de rättsliga grunderna i artikel 6.1. Enligt 2 kap. 1 § dataskyddslagen får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av bl.a. lag. Den föreslagna bestämmelsen om att Finansinspektionen ska anmäla brott innebär en rättslig förpliktelse som är fastställd i lag. Den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att Finansinspektionen ska kunna göra en brottsanmälan ryms därför inom den rättsliga grunden. Den föreslagna bestämmelsen innebär även att den rättsliga grunden är fastställd i nationell rätt i enlighet med vad som krävs i artikel 6.3. Vidare följer det av 3 kap. 8 § första stycket dataskyddslagen att myndigheter får behandla uppgifter om lagöverträdelse, däribland sådana uppgifter som rör misstanke om brott. Då den föreslagna bestämmelsen om anmälningskyldighet syftar till att dels möjliggöra utredning och bekämpande av brott, dels skydda enskilda från att bli föremål för parallella processer i strid med dubbelprövningsförbudet anser regeringen att bestämmelsen uppfyller ett mål av allmänt intresse och är proportionell mot det legitima mål som eftersträvas. Sammantaget bedömer regeringen därför att Finansinspektionens personuppgiftsbehandling i samband med brottsanmälningar dels är laglig och tillåten enligt EU:s dataskyddsförordning, dels är proportionerlig i förhållande till skyddet för den personliga integriteten. Förslaget ger därmed inte anledning att införa någon ytterligare reglering av personuppgiftsbehandlingen.

Förenlighet med EU-rätten

Flertalet rörelselagar på finansmarknadsområdet sin grund i EU-rätten och regelverket på finansmarknaden är således i hög grad harmoniserat. Detta gäller även beträffande de bestämmelser som finns i rörelselagstiftningen om administrativa sanktioner för överträdelse av tillstånds- eller registreringsplikt. Att ett EU-rättsligt regelverk innehåller krav på att medlemsstaterna ska kunna utfärda administrativa sanktioner hindrar dock inte att medlemsstaterna även inför straffrättsliga sanktioner för samma beteenden. Det följer t.ex. av artikel 65.1 och 66 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag att medlemsstaternas skyldigheter att fastställa regler för administrativa sanktioner vid överträdelse av kravet på tillstånd inte påverkar medlemsstaternas rätt att föreskriva och ålägga straffrättsliga påföljder vid överträdelse av nationella bestämmelser om genomförande av direktivet. Motsvarande innehåll finns t.ex. i artikel 111 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1114 av den 31 maj 2023 om marknader för kryptotillgångar. Förslaget bedöms därför vara förenligt med EU-rätten.

Övriga konsekvenser

Att motverka olagliga finansiella flöden, öka möjligheterna att återvinna och återfå stulna tillgångar samt att bekämpa alla former av organiserad

brottslighet är ett viktigt arbete och utgör en del av de globala hållbarhetsmålen för Agenda 2030. Förslaget till kriminalisering bidrar till det.

Förslaget bedöms inte medföra några konsekvenser för klimatet eller jämställdheten och bedöms inte heller i övrigt innebära konsekvenser som bör redovisas särskilt.

10 Författningskommentar

Förslaget till lag om straff för olovlig finansiell verksamhet

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om straff för den som bedriver finansiell verksamhet utan Finansinspektionens tillstånd eller registrering.

I paragrafen anges lagens innehåll. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

I 2 och 3 §§ finns bestämmelser om straffansvar, i 4 och 5 §§ finns bestämmelser om myndighetssamarbete, i 6–10 §§ finns s.k. spärregler och i 11 § finns en bestämmelse som har koppling till rätten att inte belasta sig själv.

2 § För *olovlig finansiell verksamhet* döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering hos Finansinspektionen, om sådant tillstånd eller sådan registrering krävs för verksamheten.

Straffet är böter eller fängelse i högst två år.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Genom paragrafen kriminaliseras bedrivande av finansiell verksamhet som saknar Finansinspektionens tillstånd eller registrering. Övervägandena finns i avsnitt 6.1 och 6.3.

Enligt *första stycket* är det straffbart att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bedriva tillstånds- eller registreringspliktig finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering. En förutsättning för att straffansvar ska vara aktuellt är att verksamheten är en sådan verksamhet som omfattas av tillstånds- eller registreringsplikt enligt lag eller EU-förordning, dvs. rörelselagstiftningen. Det kan t.ex. vara fråga om bank- eller finansieringsrörelse enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF), tillhandahållande av betaltjänster enligt lagen (2010:751) om betaltjänster (BTL) eller valutaväxling enligt lagen (2025:250) om valutaväxling. Med tillstånd avses även auktorisation, se t.ex. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1114 av den 31 maj 2023 om marknader för kryptotillgångar.

Straffansvaret tar sikte på de grundläggande kraven på tillstånd enligt rörelselagstiftningen, dvs. det tillstånd eller den registrering som skapar förutsättningar för att överhuvudtaget bedriva den aktuella finansiella verksamheten, såsom bank-, finansierings-, försäkrings- eller värdepappersrörelse, tillhandahållande av betaltjänster eller valutaväxling. I det ligger att ett företag som bedriver t.ex. bank- eller finansieringsrörelse utan

tillstånd omfattas av straffansvar, inbegripet situationen att Finansinspektionen har avslagit en ansökan om tillstånd eller registrering. Straffansvaret omfattar även den som har tillstånd eller som är registrerad för att bedriva viss finansiell verksamhet men som samtidigt bedriver annan finansiell verksamhet som kräver ett särskilt tillstånd eller en särskild registrering. Till exempel kan det handla om att den som har tillstånd att bedriva bank- eller finansieringsrörelse samtidigt bedriver värdepappersrörelse utan särskilt tillstånd eller att den som har tillstånd att bedriva viss form av värdepappersrörelse, t.ex. handel för egen räkning, i stället bedriver annan form av värdepappersrörelse, t.ex. investeringsrådgivning.

De gärningar som är aktuella för straffansvar är i första hand sådana där det är uppenbart att krav på tillstånd eller registrering för verksamheten gäller, t.ex. penningöverföring och valutaväxling. I detta avseende kan det krävas att den som avser bedriva finansiell verksamhet gör vissa efterforskningar och överväganden i fråga om tillstånds- eller registreringsplikten. I de undantagsfall där det, beträffande vissa slags finansiella verksamheter, är svårt att avgöra om tillstånds- eller registreringsplikt gäller bör straffansvar vara uteslutet. Detsamma gäller om inte ens Finansinspektionen kan ge besked i fråga om tillstånds- eller registreringsplikt är för handen. I ett sådant fall kan gärningsmannen inte heller anses ha agerat med grov oaktsamhet eller uppsåt.

Vid sidan av straffansvaret faller även olika former av godkännanden som är underordnade det grundläggande kravet på tillstånd eller registrering för den aktuella finansiella verksamheten och som ibland betecknas tillstånd eller registrering. Det kan handla om godkännande av vissa förvärv (se t.ex. 14 kap. LBF), viss sidoverksamhet vid sidan av den finansiella verksamheten (se t.ex. 2 kap. 3 § första stycket lagen [2007:528] om värdepappersmarknaden [VPML]) och vissa sidotjänster som tillhandahålls som ett led i den grundläggande finansiella verksamheten (se t.ex. 2 kap. 2 § och 3 § andra stycket VPML). Det kan även vara fråga om registrering av vitböcker eller prospekt.

Icke yrkesmässig verksamhet, t.ex. lämnande av enstaka krediter inom en familj, omfattas inte av rörelselagstiftningen och därmed inte heller av straffansvar. Om en finansiell verksamhet bedrivs utan tillstånd eller registrering med stöd av övergångsbestämmelser omfattas verksamheten inte av straffansvar.

Även i de fall då brottet begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet är det endast fysiska personer som kan hållas ansvariga för brott. I dessa fall får ledning hämtas ur de allmänna principerna om s.k. företagaransvar. Företagaransvaret omfattar både formella och faktiska företrädare. För brottslighet begången av enskilda näringsidkare och inom ramen för juridiska personers verksamhet finns även möjlighet för åklagaren att väcka talan eller utfärda strafföreläggande om företagsbot.

Straffansvaret förutsätter uppsåt eller grov oaktsamhet hos gärningsmannen. För straffansvar krävs subjektiv täckning i förhållande till de faktiska omständigheter som utlöser tillstånds- eller registreringsplikten och till att tillstånds- eller registreringsplikt gäller. För uppsåtliga brott krävs därmed att gärningsmannen har en viss kännedom om pliktens existens. Det krävs däremot inte att gärningsmannen har förstått den närmare innebörden eller omfattningen av plikten, t.ex. de rättsliga förutsättningarna för att en viss verksamhet ska omfattas av tillståndsplikt (NJA

2022 s. 287). Vid den subjektiva bedömningen får det beaktas att det i regel bör kunna ställas höga krav på att den som bedriver finansiell verksamhet känner till de lagar och andra regler som gäller för verksamheten, inbegripet eventuell tillstånds- eller registreringsplikt, eller i vart fall undersöker vilka regler som är tillämpliga innan verksamheten påbörjas.

Av *andra stycket* framgår att straffskalan för olovlig finansiell verksamhet är böter eller fängelse i högst två år. Den nedre delen av straffskalan bör vara förbehållen oaktsamma gärningar. Uppsåtliga gärningar bör i regel anses så pass allvarliga att straffvärdet för dessa ligger på fängelsenivå. I 3 § anges straffskalan för grovt brott.

Av *tredje stycket* framgår att det i ringa fall inte ska dömas till ansvar. Som exempel på ringa fall kan nämnas gärningar av mindre allvarlig beskaffenhet, t.ex. verksamhet som bedrivits i mycket liten skala eller avsett mindre belopp. Verksamhet som bedrivits i syfte att möjliggöra annan brottslig verksamhet bör dock sällan anses utgöra ringa brott. Detsamma bör gälla när syftet har varit att undvika tillsyn.

3 § Om brott som anges i 2 § har begåtts uppsåtligen och är grovt, döms för *grov olovlig finansiell verksamhet* till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas

1. om verksamheten bedrivits i större omfattning eller avsett betydande värden,
2. om verksamheten ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt, eller
3. om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

I paragrafen anges straffskalan för grovt brott. Övervägandena finns i avsnitt 6.3.

Straffskalan för grovt brott är fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om ett brott enligt 2 § är grovt ska det särskilt beaktas om verksamheten bedrivits i större omfattning eller avsett betydande värden eller om verksamheten ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art. Ansvar för grovt brott förutsätter att gärningen har begåtts med uppsåt.

Enligt *punkt 1* ska det särskilt beaktas om en olovlig finansiell verksamhet bedrivits i större omfattning eller avsett betydande värden. Sådan verksamhet innebär en särskild fara för skyddsintressena bakom kriminaliseringen, dvs. det finansiella systemets stabilitet, konsumentskyddet och risken för annan brottslig verksamhet. Vad som utgör större omfattning eller betydande värden är en fråga för rättstillämpningen. Bedömningen bör göras med beaktande av vilket slags verksamhet det är fråga om. Ledning kan hämtas från andra straffbestämmelser med motsvarande kvalifikationsgrunder, t.ex. grovt penningtvåtsbrott.

Enligt *punkt 2* ska det beaktas om gärningen ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt. Det kan t.ex. vara att verksamheten utgjort led i annan organiserad brottslighet och syftat till att möjliggöra finansiering av terrorism eller tvätt av brottsvinster från t.ex. narkotikahandel och bedrägerier.

I *punkt 3* anges att det ska beaktas om gärningen annars varit av särskilt farlig art. Här avses bl.a. att verksamheten varit systemhotande eller på

annat sätt utgjort en risk för enskilda, t.ex. genom att ha marknadsfört och tillhandahållit riskfyllda finansiella produkter till konsumenter.

Uppräkningen av omständigheter i paragrafen är inte uttömmande. Frågan om brottet är grovt ska alltid avgöras med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Det betyder att det inte är nödvändigt att bedöma brottet som grovt när någon av de angivna omständigheterna är för handen och heller inte uteslutet att bedöma brottet som grovt i fall där ingen av de angivna omständigheterna är för handen. Ytterst är det en uppgift för rättstillämpningen att bedöma vilka omständigheter som gör att en gärning utgör grovt brott. För att ett brott ska bedömas som grovt bör det dock krävas att omständigheterna i det enskilda fallet framstår som försvårande.

4 § Finansinspektionen ska anmäla till åklagare när det finns anledning att anta att ett brott enligt denna lag har begåtts.

Paragrafen innehåller en skyldighet för Finansinspektionen att anmäla till åklagare när inspektionen har anledning att anta att ett brott enligt lagen har begåtts. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Paragrafen syftar till att möjliggöra att en straffrättslig process får företräde framför en administrativ process och motverka parallella processer i strid med dubbelprövningsförbudet. Anmälningsskyldigheten kan t.ex. aktualiseras i situationer där Finansinspektionen i sin tillsyn upptäcker att verksamhet bedrivs under felaktigt tillstånd. Att det ska finnas anledning att anta brott är samma krav som gäller för att det ska finnas skäl att inleda en förundersökning och innebär att det måste finnas någon faktiskt omständighet som tyder på brott. Det är tillräckligt att Finansinspektionen bedömer att agerandet objektivt sett skulle kunna utgöra brott för att anmälningsskyldigheten ska inträda.

5 § En åklagare som leder en förundersökning enligt 23 kap. rättegångsbalken avseende brott enligt denna lag får när undersökningen genomförs anlita biträde av Finansinspektionen.

Åklagaren får anlita biträde av Finansinspektionen också i fråga om utredning av brott innan förundersökning har inletts.

Paragrafen innehåller bestämmelser om åklagarens möjligheter att anlita biträde av Finansinspektionen i samband med brottsutredningar. Övervägandena finns i avsnitt 7.

Enligt *första stycket* får åklagare, efter att en förundersökning har inletts, anlita biträde av Finansinspektionen. Det är den åklagare som leder förundersökningen som beslutar att biträde ska begäras. Vilka uppgifter som respektive myndighet ska utföra får avgöras i samråd i varje enskilt fall. Det är dock alltid åklagaren som leder förundersökningen och ytterst fattar beslut om utredningsåtgärder. Åklagaren kan inte överlåta åt Finansinspektionen att besluta om tvångsmedel.

Enligt *andra stycket* får biträde anlitas redan innan förundersökning har inletts, dvs. under en s.k. förutredning. Samma ordning gäller på marknadsmissbruks- och skatteområdet och motsvarar den oregrerade möjligheten som åklagaren har att anlita polisens biträde vid förutredningar. De utredningsåtgärder som kan bli aktuella är t.ex. registerslagning eller

inhämtande av muntliga uppgifter under hand. En förutredning kan också ta sikte på den juridiska bedömningen av föreliggande fakta (se prop. 1997/98:10 s. 51 och 52 och prop. 2016/17:22 s. 410). I detta avseende är bedömningen av tillstånds- eller registreringsplikt särskilt relevant.

6 § För en gärning som omfattas av Finansinspektionens föreläggande om sanktionsavgift, beslut om sanktionsavgift eller ansökan om utdömande av vite får åklagaren inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för brott enligt denna lag.

Paragrafen innehåller en s.k. spärregel som hindrar åklagaren från att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för en gärning som omfattas av Finansinspektionens föreläggande eller beslut om sanktionsavgift eller ansökan om utdömande av vite. Syftet är att undvika att parallella processer inleds för samma gärning i strid med dubbelprövningsförbudet. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

I paragrafen anges vissa åklagaråtgärder. Skulle av någon anledning t.ex. åtal ha väckts i strid med bestämmelsen utgör den även hinder mot dom eller beslut från domstol som innebär att gärningen prövas i sak. Den gärning som utgör brott ska motsvaras av den överträdelse som Finansinspektionens ingripande avser. Med överträdelse avses överträdelser av bestämmelser om tillstånds- eller registreringsplikt för finansiell verksamhet enligt rörelselagstiftningen.

Som paragrafen är utformad utgör redan Finansinspektionens föreläggande om sanktionsavgift hinder mot straffprocessuella åtgärder. Det krävs inte att ett sådant föreläggande har godkänts eller prövats av domstol. Däremot utgör inte den omständighet att ett annat slags föreläggande har förenats med vite i sig något hinder mot straffprocessuella åtgärder. Hindret uppstår först när en ansökan om utdömande av vitet har gjorts. Finansinspektionens ingripanden utgör slutliga spärrar. Hindret kvarstår alltså även om t.ex. den domstol som prövar ett föreläggande om sanktionsavgift bedömer att någon sanktionsavgift inte ska beslutas.

7 § För en gärning som omfattas av Finansinspektionens föreläggande om sanktionsavgift, beslut om sanktionsavgift eller ansökan om utdömande av vite får åklagaren inte väcka talan om företagsbot eller utfärda strafföreläggande om företagsbot för brott enligt denna lag.

Paragrafen innehåller en spärregel som hindrar åklagaren från att väcka talan om företagsbot eller utfärda strafföreläggande om företagsbot för en gärning som omfattas av Finansinspektionens föreläggande eller beslut om sanktionsavgift eller ansökan om utdömande av vite. Övervägandena finns i avsnitt 6.4. Se författningskommentaren till 6 §.

8 § För en överträdelse som ligger till grund för en anmälan enligt 4 § får Finansinspektionen inte förelägga om sanktionsavgift, besluta om sanktionsavgift eller ansöka om utdömande av vite.

Ett ingripande får dock ske om åklagaren har beslutat att inte inleda en förundersökning eller att lägga ned förundersökningen eller om överträdelsen på annat sätt inte längre är föremål för utredning om brott och inte har prövats slutligt.

Åklagaren ska underrätta Finansinspektionen om ett beslut att inte inleda en förundersökning om brott enligt denna lag eller att lägga ned en sådan förundersökning.

Paragrafen innehåller en spärregel som innebär att Finansinspektionen i vissa situationer är förhindrad att ingripa mot överträdelse av bestämmelser om tillstånds- eller registreringsplikt. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Enligt *första stycket* får Finansinspektionen inte förelägga eller besluta om sanktionsavgift eller ansöka om utdömande av vite för en överträdelse som ligger till grund för en brottsanmälan enligt 4 §. Med överträdelse avses överträdelse av bestämmelser om tillstånds- eller registreringsplikt för finansiell verksamhet enligt rörelselagstiftningen. Beträffande vite innebär bestämmelsen i och för sig inte något hinder mot att förena ett föreläggande om att t.ex. upphöra med verksamheten med vite. Hindret aktualiseras först vid ansökan om utdömande av vitet. Bestämmelsen hindrar inte att Finansinspektionen ingriper mot överträdelse som begås av andra rättssubjekt eller mot överträdelse av andra bestämmelser i rörelselagstiftningen eller penningtvättsregelverket.

Av *andra stycket* följer att det är fråga om en tillfällig spärr. Det innebär att Finansinspektionen får ingripa mot en överträdelse om åklagaren beslutar att inte inleda förundersökning, lägga ned förundersökningen eller om överträdelsen annars inte blir föremål för utredning och slutlig prövning, t.ex. på grund av ett beslut om förundersökningsbegränsning (se prop. 2016/17:22 s. 389).

Enligt *tredje stycket* ska åklagaren underrätta Finansinspektionen om ett beslut att inte inleda en förundersökning om olovlig finansiell verksamhet eller att lägga ned en sådan förundersökning. Syftet är att Finansinspektionen ska få kännedom om att det inte längre finns något hinder mot inspektionens ingripande.

9 § För en överträdelse som omfattas av åklagarens beslut att väcka åtal eller utfärda strafföreläggande eller åklagarens beslut om åtalsunderlåtelse för brott enligt denna lag får Finansinspektionen inte förelägga om sanktionsavgift, besluta om sanktionsavgift eller ansöka om utdömande av vite.

Paragrafen innehåller en spärregel som hindrar att Finansinspektionen förelägger eller beslutar om sanktionsavgift eller ansöker om utdömande av vite för en överträdelse för vilken åklagaren har beslutat att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller underlåta åtal. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Med överträdelse avses detsamma som i 8 §, se författningskommentaren till den paragrafen. Åklagarens beslut att väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller underlåta åtal utgör slutliga spärrar. Detta innebär att Finansinspektionen är förhindrad att ingripa mot överträdelsen även om t.ex. ett väckt åtal skulle ogillas av domstol.

10 § För en överträdelse som omfattas av åklagarens beslut att väcka talan om företagsbot eller utfärda strafföreläggande om företagsbot för brott enligt denna lag får Finansinspektionen inte förelägga om sanktionsavgift, besluta om sanktionsavgift eller ansöka om utdömande av vite.

Paragrafen innehåller en spärregel som hindrar att Finansinspektionen förelägger eller beslutar om sanktionsavgift eller ansöker om utdömande av vite för en överträdelse för vilken åklagaren har beslutat att väcka talan om företagsbot eller utfärda straffföreläggande om företagsbot. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Med överträdelse avses detsamma som i 8 §, se författningskommentaren till den paragrafen. Det är fråga om en slutlig spär, se författningskommentaren till 9 §.

11 § Ett föreläggande från Finansinspektionen om att den som bedriver en viss verksamhet ska lämna upplysningar som syftar till att ge inspektionen möjlighet att bedöma om verksamheten omfattas av tillstånds- eller registreringsplikt får inte förenas med vite om

1. det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått ett brott enligt denna lag eller kan åläggas företagsbot på grund av ett brott enligt denna lag, och

2. föreläggandet avser upplysningar som kan användas i en utredning om ett sådant brott.

Om den som ska föreläggas är en juridisk person gäller första stycket även en ställföreträdare för den juridiska personen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att Finansinspektionen i vissa fall inte får förena förelägganden om att lämna upplysningar med vite. Övervägandena finns i avsnitt 6.4.

Av *första stycket* framgår att Finansinspektionens förelägganden i vissa situationer inte får förenas med vite. Detta gäller om föreläggandet innebär att den som bedriver en viss verksamhet ska lämna upplysningar som syftar till att ge inspektionen möjlighet att bedöma om verksamheten omfattas av tillstånds- eller registreringsplikt. En förutsättning är enligt *punkt 1* att det finns anledning att anta att den som ska föreläggas har begått ett brott eller kan åläggas företagsbot för brott enligt lagen. Enligt *punkt 2* krävs vidare att föreläggandet avser upplysningar som kan användas i en utredning om brottet. Bestämmelserna innebär alltså ett undantag från bestämmelser i rörelselagstiftningen enligt vilka Finansinspektionen får förena förelägganden om upplysningar med vite, t.ex. 15 kap. 18 och 20 §§ LBF, och motiveras av rätten att inte belasta sig själv enligt artikel 6 i Europakonventionen.

Av *andra stycket* framgår att bestämmelsen i första stycket även gäller de fall då den som ska föreläggas är en juridisk person och den som kan misstänkas för brott är en ställföreträdare för den juridiska personen.

Sammanfattning av promemorian Straffansvar för den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering m.m. i nu relevanta delar

I promemorian föreslås en ny lag om straff för olovlig finansiell verksamhet. Genom den nya lagen kriminaliseras bedrivande av finansiell verksamhet utan Finansinspektionens tillstånd eller registrering. Det nya brottet betecknas som olovlig finansiell verksamhet. Det föreslås att brottet gradindelas i brott av normalgraden och grovt brott med särskilda straffskalor för de olika svårighetsgraderna. Det grova brottet betecknas som grov olovlig finansiell verksamhet. Straffet för brott av normalgraden är böter eller fängelse i högst två år och straffskalan för grovt brott är fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Ringa fall undantas från straffansvar. Det föreslås också att försök, förberedelse och stämpling till grov olovlig finansiell verksamhet ska vara straffbart. Vidare föreslås att hemliga tvångsmedel ska få användas vid en förundersökning om grov olovlig finansiell verksamhet och att de brottsbekämpande myndigheterna ska få inhämta vissa uppgifter med stöd av den s.k. inhämtningslagen för att förebygga, förhindra eller upptäcka grov olovlig finansiell verksamhet.

Den nya lagen och författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2025.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om straff för olovlig finansiell verksamhet

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bedriver sådan finansiell verksamhet som enligt lag eller EU-förordning kräver Finansinspektionens tillstånd eller registrering, utan att det för verksamheten har lämnats sådant tillstånd eller att sådan registrering av verksamheten har skett, döms för olovlig finansiell verksamhet till böter eller fängelse i högst två år.

I ringa fall döms inte till ansvar.

2 § Om brott som anges i 1 § har begåtts uppsåtligen och är grovt, döms för grov olovlig finansiell verksamhet till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om verksamheten bedrivits i mycket stor omfattning eller avsett betydande värden eller om verksamheten ingått som ett led i en brottslighet som utövats systematiskt eller om gärningen annars varit av särskilt farlig art.

3 § För försök, förberedelse och stämpling till grov olovlig finansiell verksamhet döms det till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

4 § Åklagaren får inte väcka åtal, utfärda strafföreläggande eller besluta om åtalsunderlåtelse för brott enligt denna lag om gärningen omfattas av Finansinspektionens beslut om sanktionsavgift eller ansökan om utdömmande av vite.

5 § Åklagaren får inte väcka talan om företagsbot för brott enligt denna lag för en gärning som omfattas av Finansinspektionens beslut om sanktionsavgift eller ansökan om utdömmande av vite.

6 § Finansinspektionen får inte besluta om sanktionsavgift eller ansöka om utdömmande av vite för en överträdelse som omfattas av åklagarens beslut att väcka åtal, att utfärda strafföreläggande, om åtalsunderlåtelse eller att väcka talan om företagsbot för brott enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2025.

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 18 a–18 b, 19 b och 20 c §§ rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

18 a §¹

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas om någon är skäligen misstänkt för brott som avses i andra stycket och åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt denna paragraf får användas vid en förundersökning om

1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år,

2. grovt dataintrång enligt 4 kap. 9 c § andra stycket brottsbalken,

3. grovt sexuellt övergrepp, sexuellt utnyttjande av barn, sexuellt övergrepp mot barn, grovt sexuellt övergrepp mot barn, utnyttjande av barn för sexuell posering, grovt utnyttjande av barn för sexuell posering, utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, sexuellt ofredande mot barn eller grovt sexuellt ofredande mot barn enligt 6 kap. 2 § tredje stycket, 5 §, 6 §, 8 §, 9 § eller 10 § första eller tredje stycket brottsbalken,

4. kontakt för att träffa ett barn i sexuellt syfte enligt 6 kap. 10 a § brottsbalken, om det kan antas att brottet inte leder till endast böter,

5. grovt bedrägeri enligt 9 kap. 3 § brottsbalken, om gärningen har begåtts med hjälp av elektronisk kommunikation,

6. utpressning enligt 9 kap. 4 § första stycket brottsbalken, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i tre månader,

7. sabotage enligt 13 kap. 4 § brottsbalken,

8. mordbrand, allmänfarlig ödeläggelse, kapning, sjö- eller luftfarts-sabotage eller flygplats-sabotage enligt 13 kap. 1 §, 3 § första eller andra stycket, 5 a § eller 5 b § brottsbalken, om brottet innefattar sabotage enligt 4 § samma kapitel,

9. mened enligt 15 kap. 1 § första stycket brottsbalken, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i tre månader,

10. grovt barnpornografibrott eller barnpornografibrott som inte är ringa enligt 16 kap. 10 a § brottsbalken,

11. övergrepp i rättsak eller skyddande av brottsling enligt 17 kap. 10 § första eller fjärde stycket eller 11 § första eller andra stycket brottsbalken, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i tre månader,

12. grovt skyddande av brottsling enligt 17 kap. 11 § tredje stycket brottsbalken,

13. brott mot medborgerlig frihet enligt 18 kap. 5 § brottsbalken,

14. spioneri, utlandsspioneri, obehörig befattning med hemlig uppgift, grov obehörig befattning med hemlig uppgift eller olovlig underrättelse-verksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person enligt 19 kap. 5, 6 a, 7, 8, 10, 10 a eller 10 b § brottsbalken,

¹ Senaste lydelse 2023:534.

15. grovt penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt, grovt brott, enligt 5 § eller 7 § andra stycket lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott,

16. grovt insiderbrott enligt 2 kap. 1 § tredje stycket lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden,

17. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makt räknad,

18. deltagande i en terroristorganisation, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666),

19. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–5, 7, 8, 10 eller 12–18, om en sådan gärning är belagd med straff,

20. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 6, 9 eller 11, om en sådan gärning är belagd med straff och det kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i tre månader,

21. ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år, eller

22. flera brott, om

a) en och samma person är skäligen misstänkt för samtliga brott,

16. grov olovlig finansiell verksamhet enligt 2 § lagen (2025:000) om straff för olovlig finansiell verksamhet,

17. grovt insiderbrott enligt 2 kap. 1 § tredje stycket lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden,

18. företagsspioneri enligt 26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makt räknad,

19. deltagande i en terroristorganisation, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet eller resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet enligt 4 a, 5, 6, 7, 8, 9 eller 10 § terroristbrottslagen (2022:666),

20. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1–5, 7, 8, 10 eller 12–19, om en sådan gärning är belagd med straff,

21. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 6, 9 eller 11, om en sådan gärning är belagd med straff och det kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i tre månader,

22. ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i två år, eller

23. flera brott, om

a) en och samma person är skäligen misstänkt för samtliga brott,

b) det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i två år,

c) det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och

d) det för vart och ett av brotten är föreskrivet fängelse i ett år eller mer.

b) det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i två år,

c) det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och

d) det för vart och ett av brotten är föreskrivet fängelse i ett år eller mer.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt denna paragraf får endast avse ett telefonnummer eller en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som

1. under den tid som tillståndet avser innehas eller har innehaft av den misstänkte eller annars kan antas ha använts eller komma att användas av den misstänkte, eller

2. det finns synnerlig anledning att anta att den misstänkte under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

18 b §²

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får även användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott som avses i andra stycket, om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt denna paragraf får användas vid en förundersökning om

1. ett brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,

2. grovt dataintrång enligt 4 kap. 9 c § andra stycket brottsbalken, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år,

3. våldtäkt eller våldtäkt mot barn enligt 6 kap. 1 § första stycket eller 4 § första eller andra stycket brottsbalken,

4. grovt bedrägeri enligt 9 kap. 3 § brottsbalken, om gärningen har begåtts med hjälp av elektronisk kommunikation och det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år,

5. utpressning enligt 9 kap. 4 § första stycket brottsbalken, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år,

6. grov utpressning enligt 9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken,

7. allmänfarlig ödeläggelse eller grovt sabotage enligt 13 kap. 3 § första stycket eller 5 § brottsbalken,

8. krigsanstiftan eller grovt utlandsspioneri enligt 19 kap. 2 eller 6 b § brottsbalken,

9. grovt narkotikabrott enligt 3 § första stycket narkotikastrafflagen (1968:64),

10. grovt vapenbrott enligt 9 kap. 1 a § första stycket vapenlagen (1996:67),

² Senaste lydelse 2023:534.

11. grov narkotikasmuggling, grov vapensmuggling eller grov smuggling av explosiv vara enligt 6 § tredje stycket, 6 a § tredje stycket eller 6 b § tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

12. grovt brott enligt 29 a § första stycket lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,

13. grovt penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt, grovt brott, enligt 5 § eller 7 § andra stycket lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år,

14. grov olovlig finansiell verksamhet enligt 2 § lagen (2025:000) om straff för olovlig finansiell verksamhet, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i ett år,

14. terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666),

15. terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen (2022:666),

15. ett brott som avses i 18 a § andra stycket 3, 4, 7, 8, 10, 13, 14, 17 eller 18,

16. ett brott som avses i 18 a § andra stycket 3, 4, 7, 8, 10, 13, 14, 18 eller 19,

16. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1, 3, 6–12, 14 eller 15, om en sådan gärning är belagd med straff,

17. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 1, 3, 6–12, 14 eller 16, om en sådan gärning är belagd med straff,

17. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 2, 4, 5 eller 13, om en sådan gärning är belagd med straff och det kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i ett år,

18. försök, förberedelse eller stämpling till ett brott som avses i 2, 4, 5, 13 eller 15 om en sådan gärning är belagd med straff och det kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i ett år,

18. ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år, eller

19. ett annat brott, om det kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år, eller

19. flera brott, om

20. flera brott, om

a) det kan antas att samtliga brott har begåtts av en och samma person,

a) det kan antas att samtliga brott har begåtts av en och samma person,

b) det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i fyra år,

b) det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i fyra år,

c) det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och

c) det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och

d) det för vart och ett av brotten inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader eller det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott,

d) det för vart och ett av brotten inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i sex månader eller det är fråga om försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott,

om en sådan gärning är belagd med straff. om en sådan gärning är belagd med straff.

Prop. 2025/26:42
Bilaga 2

Hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation enligt denna paragraf får endast avse ett telefonnummer eller en annan adress eller en viss elektronisk kommunikationsutrustning som

1. det finns särskild anledning att anta att gärningsmannen eller någon annan som har medverkat till brottet eller brotten under den tid som tillståndet avser har använt eller kommer att använda, eller

2. det finns synnerlig anledning att anta att gärningsmannen eller någon annan som har medverkat till brottet eller brotten under den tid som tillståndet avser har kontaktat eller kommer att kontakta.

19 b §³

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation får även användas i syfte att utreda vem som skäligen kan misstänkas för brott som avses i andra stycket, om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Hemlig övervakning av elektronisk kommunikation enligt denna paragraf får användas vid en förundersökning om

1. ett brott som avses i 18 a § 1. ett brott som avses i 18 a §
andra stycket 1-21, eller andra stycket 1-22, eller

2. flera brott, om

a) det kan antas att samtliga brott har begåtts av en och samma person,

b) det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i två år,

c) det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och

d) det för vart och ett av brotten är föreskrivet fängelse i ett år eller mer.

20 c §⁴

Om det vid en förundersökning om brott som avses i andra stycket inte finns någon som är skäligen misstänkt för brottet eller brotten, får hemlig kameraövervakning även användas i syfte att fastställa vem som skäligen kan misstänkas för brottet eller brotten, om åtgärden är av synnerlig vikt för utredningen.

Hemlig kameraövervakning enligt denna paragraf får användas vid en förundersökning om

1. ett brott som avses i 18 a § 1. ett brott som avses i 18 a §
andra stycket 1-21, eller andra stycket 1-22, eller

2. flera brott, om

a) det kan antas att samtliga brott har begåtts av en och samma person,

b) det kan antas att den samlade brottslighetens straffvärde överstiger fängelse i två år,

c) det kan antas att vart och ett av brotten har utgjort ett led i en brottslighet som har utövats i organiserad form eller systematiskt, och

d) det för vart och ett av brotten är föreskrivet fängelse i ett år eller mer.

³ Senaste lydelse 2023:534.

⁴ Senaste lydelse 2023:534.

Prop. 2025/26:42
Bilaga 2

Hemlig kameraövervakning enligt denna paragraf får endast användas för att övervaka en plats där brottet eller något av brotten har begåtts eller en nära omgivning till en sådan plats.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2025.

Förslag till lag om ändring i lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet

Prop. 2025/26:42
Bilaga 2

Härigenom föreskrivs att 2 a § lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §⁵

Uppgifter får också hämtas in om omständigheterna är sådana att åtgärden är av särskild vikt för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som kan antas utövas i organiserad form eller systematiskt och som innefattar

1. grov stöld, inbrottsstöld, grovt bedrägeri, grovt häleri, grovt svindleri eller grovt bokföringsbrott enligt 8 kap. 4 § eller 4 a § första stycket, 9 kap. 3 §, 6 § tredje stycket eller 9 § tredje stycket eller 11 kap. 5 § andra stycket brottsbalken,

2. grovt skattebrott enligt 4 § skattebrottslagen (1971:69),

3. olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor, grovt brott, eller grov olovlig befattning med punktskattepliktiga varor enligt 5 kap. 1 § första stycket eller 1 b § lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter,

4. grov smuggling, grovt tullbrott eller grov olovlig befattning med smuggelgods enligt 5, 10 eller 13 § lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

5. grovt bidragsbrott enligt 3 § bidragsbrottslagen (2007:612),

6. grovt penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt, grovt brott, enligt 5 § eller 7 § andra stycket lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, eller

6. grovt penningtvättsbrott eller näringspenningtvätt, grovt brott, enligt 5 § eller 7 § andra stycket lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott,

7. grov olovlig finansiell verksamhet enligt 2 § lagen (2025:000) om straff för olovlig finansiell verksamhet, eller

7. grov marknadsmanipulation enligt 2 kap. 4 § tredje stycket lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

8. grov marknadsmanipulation enligt 2 kap. 4 § tredje stycket lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

Uppgifter får bara hämtas in om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den som åtgärden riktar sig mot eller för något annat motstående intresse.

⁵ Senaste lydelse 2024:564.

Denna lag träder i kraft den 1 oktober 2025.

Efter remiss har yttranden kommit in från Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Euroclear Sweden AB, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansbolagens Förening, Finansinspektionen, Fondbolagens förening, Företagarna, Förvaltningsrätten i Stockholm, Göteborgs tingsrätt, Hovrätten för Nedre Norrland, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Polismyndigheten, Revisorsinspektionen, Riksbanken, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksgäldskontoret, Skatteverket, Sparbankernas Riksförbund, Spelinspektionen, Svensk Försäkring, Svensk värdepappersmarknad, Svenska Avdelningen av Internationella Juristkommissionen, Svenska Bankföreningen, Svenska försäkringsförmedlares förening, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Swedish FinTech Association, Swedish Private Equity & Venture Capital Association (SVCA), Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden, Säkerhetspolisen, Södertörns tingsrätt, Tullverket, Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, Åklagarmyndigheten och Östersunds tingsrätt.

Därutöver har yttrande inkommit från Realjuridik i Sverige AB.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Centrum för rättvisa, Civil Rights Defenders, Institutet för mänskliga rättigheter, Kollegiet för svensk bolagsstyrning, Landsorganisationen i Sverige (LO), Näringslivets Regelnämnd, Regelrådet, Riksrevisionen och Småföretagarnas riksförbund.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2025-10-17

Närvarande: F.d. justitierådet Mahmut Baran samt justitieråden Linda Haggren och Christine Lager

Straffansvar för olovlig finansiell verksamhet

Enligt en lagrådsremiss den 9 oktober 2025 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om straff för olovlig finansiell verksamhet.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Anna Bergqvist, biträdd av ämnesrådet Fredrik Opander.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 30 oktober 2025

Närvarande: statsrådet Edholm, ordförande, och statsråden Waltersson Grönvall, Jonson, Forssell, Wykman, Liljestrand, Bohlin, Pourmokhtari, Rosencrantz, Dousa, Larsson, Britz

Föredragande: statsrådet Wykman

Regeringen beslutar proposition Straffansvar för olovlig finansiell verksamhet