

Remissvar

Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se



Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

2024-12-18

FI dnr 24-28528
(Anges alltid vid svar)

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

Ert dnr: Fi2024/01905

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) tillstyrker förslaget om att det ska införas ett straffansvar för den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering. FI anser dock att straffansvaret bör vara begränsat till verksamheter som avser valutaväxling, betaltjänster och kryptotillgångar. Dessa verksamheter är särskilt utsatta för risken att användas i kriminella syften och bedrivs i relativt stor utsträckning utan tillstånd eller registrering. FI:s möjligheter att ingripa är inte heller tillräckliga för att komma till rätta med problemet.

FI anser däremot att straffansvaret inte bör omfatta andra finansiella verksamheter, eftersom FI bedömer att det inte finns något tydligt behov av det.

FI är även tveksam till om försök, förberedelse och stämpling till grovt brott bör vara straffbart, eftersom FI bedömer att det kan vara svårt att avgöra vilka gärningar som ska omfattas av straffansvaret.

FI konstaterar att det många gånger är svårt att bedöma om finansiella verksamheter är tillstånds- eller registreringspliktiga. Detta kan försämra de brottsbekämpande myndigheternas möjligheter att lagföra personer som bedriver verksamhet utan tillstånd eller registrering, vilket i sin tur kan leda till att kriminaliseringen inte får önskad effekt. Att det är svårt att bedöma om en gärning är straffbar är samtidigt problematiskt ur ett legalitetsperspektiv.

FI anser också att ett antal förtydliganden behöver göras under det fortsatta lagstiftningsarbetet. Det gäller bland annat straffansvarets omfattning och FI:s samverkan med de brottsbekämpande myndigheterna.

FI har slutligen även vissa synpunkter på utformningen av vissa föreslagna bestämmelser.

Behovet av en kriminalisering

FI konstaterar att det är en bred kriminalisering som föreslås i promemorian. Enligt FI saknas det emellertid en tillräcklig analys av behovet av en sådan kriminalisering, om den önskade effekten kan uppnås genom kriminaliseringen och vilka negativa konsekvenser den kan få.

FI konstaterar att de verksamheter som omfattas av den föreslagna kriminaliseringen kan skilja sig väsentligt från varandra. Detsamma gäller de rörelseregler som de omfattas av. FI anser därför att det inte är möjligt att dra några generella slutsatser om behovet av att kriminalisera bedrivandet av finansiella verksamheter utan tillstånd eller registrering. Enligt FI måste bedömningen av behovet av en kriminalisering i stället utgå från vilken typ av verksamhet det är fråga om. Det måste också beaktas om en kriminalisering på ett effektivt sätt kan förväntas avhålla personer från att bedriva den aktuella verksamheten utan att vara berättigade till det.

Nedan redogör FI inledningsvis för vissa utmaningar som FI ser med den föreslagna kriminaliseringen och därefter för sin syn på behovet av att kriminalisera bedrivandet av olika typer av finansiella verksamheter utan tillstånd eller registrering.

Utmaningar med den föreslagna kriminaliseringen

FI konstaterar att bedömningen av om en finansiell verksamhet är tillstånds- eller registreringspliktig skiljer sig väsentligt från till exempel en bedömning av om det behövs tillstånd för att servera alkoholdrycker (serveringstillstånd) enligt alkohollagen (2010:1622). Det är många gånger, även för FI som är expertmyndighet, svårt att bedöma om det är fråga om en sådan finansiell

verksamhet som kräver tillstånd eller registrering. Detta är något som skulle kunna försvåra utredningsarbetet för de brottsbekämpande myndigheterna och försämra möjligheterna att lagföra personer som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering. Enligt FI kan det tala för att en kriminalisering inte på ett effektivt sätt skulle uppnå den önskade effekten. Att det är svårt att bedöma om en gärning är straffbar är också problematiskt ur ett legalitetsperspektiv.

Svårigheterna med att bedöma om en verksamhet kräver tillstånd eller registrering varierar beroende på vilken verksamhet det är fråga om. Det är till exempel betydligt enklare att bedöma om en aktör bedriver en verksamhet som avser valutaväxling eller vissa former av penningöverföring än om en aktör bedriver försäkringsrörelse. Det finns ingen legaldefinition av vad som är försäkringsrörelse. Den bedömningen utgår i stället från ett antal kriterier som har ställts upp i förarbeten till försäkringsrörelselagen (1982:713), se prop. 1984/85:77, s. 24–26 och s. 38–41. Det förekommer att domstolar och andra myndigheter begär att FI ska yttra sig över om en viss verksamhet utgör försäkringsrörelse i vissa mål och ärenden. Högsta förvaltningsdomstolen begärde till exempel ett sådant yttrande från FI i ett mål som avsåg förhandsbesked om inkomstskatt (se Högsta förvaltningsdomstolens dom den 26 juni 2018 i mål 2690-17).

Om det skulle bli aktuellt med en kriminalisering bedömer FI att även de brottsbekämpande myndigheterna, såväl på underrättelsestadiet som under förundersökningen, kan behöva FI:s hjälp med att bedöma om vissa verksamheter kräver tillstånd eller registrering. Detta väcker frågor om hur myndigheterna ska samverka, förutsättningarna för en sådan samverkan och vilka resurser som det kommer att kräva. FI redogör närmare för sin syn på detta i avsnitten *Samverkan mellan FI och brottsbekämpande myndigheter* och *Konsekvenser av förslagen*.

FI konstaterar vidare att det inte heller tydligt framgår av promemorian vilka personer, utöver företrädare för verksamheten, som skulle kunna träffas av straffansvaret. Även det är problematiskt ur ett legalitetsperspektiv.

FI anser självklart att det är positivt om den föreslagna kriminaliseringen får den önskade effekten att personer som bedriver eller planerar att bedriva verksamhet som är tillstånds- eller registreringspliktig, på grund av risken för en straffrättslig påföljd, väljer att ansöka om tillstånd eller registrering för den. FI ser samtidigt risker med kriminaliseringen om den leder till att personer ansöker om tillstånd eller registrering hos FI endast för att få fastställt att

verksamheten *inte* omfattas av tillstånds- eller registreringsplikt. Det skulle kunna få negativa konsekvenser för såväl FI som för sökandena, eftersom handläggningen av ansökningar om verksamhetstillstånd och vissa registreringar är mycket resurskrävande (se även avsnittet *Konsekvenser av förslagen* nedan). Det är till exempel resurskrävande för de sökande att ta fram en komplett ansökan om verksamhetstillstånd och en sådan ansökan kan också vara förenad med en hög ansökningsavgift.

FI konstaterar vidare att det finns bestämmelser om att FI – om det är osäkert att en rörelselag är tillämplig på en viss rörelse – kan förelägga den som driver verksamheten att lämna upplysningar som FI behöver för att bedöma om så är fallet (se till exempel 15 kap. 18 § tredje stycket lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse [LBF]). Förhållandet mellan å ena sidan finansiella företags skyldighet att lämna upplysningar till FI och å andra sidan rätten enligt Europakonventionen¹ och EU-stadgan² att inte belasta sig själv, har belysts i förarbeten (prop. 2018/19:4 s. 47 ff.). FI konstaterar dock att dessa förarbetsuttalanden gäller en situation där ett företag med tillstånd kan få en administrativ sanktion, och inte när en fysisk eller en juridisk person som *inte* har tillstånd riskerar en straffrättslig sanktion. FI anser mot denna bakgrund att det är angeläget att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet även blir belyst om den föreslagna kriminaliseringen, med hänsyn till rätten att inte belasta sig själv, inverkar på FI:s möjlighet att begära de upplysningar som behövs för att bedöma om en lag är tillämplig på en viss rörelse.

FI anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet krävs en fördjupad analys av hur de svårigheter som berörs ovan kan påverka möjligheterna att uppnå den önskade effekten med kriminaliseringen och vilka konsekvenser de i övrigt kan få.

Verksamheter som avser valutaväxling, betaltjänster och kryptotillgångar

Verksamhet som avser valutaväxling, betaltjänster samt förvaltning av och handel med virtuella valutor³ (kryptotillgångar) bedrivs i varierande utsträckning utan de tillstånd eller registreringar som krävs för sådana

¹ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

² Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

³ Yrkesmässig förvaltning av eller handel med virtuell valuta (kryptotillgångar) utgör så kallad annan finansiell verksamhet och kräver i dag registrering enligt lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet (LVA). Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1114 av den 31 maj 2023 om marknader för kryptotillgångar och om ändring av förordningarna (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 1095/2010 samt direktiven 2013/36/EU och (EU) 2019/1937 (Mica-förordningen), som börjar tillämpas fullt ut den 30 december 2024, införs krav på tillstånd för verksamhet som avser kryptotillgångar.

verksamheter. Det är ett problem eftersom dessa aktörer inte följer penningtvättsregelverket eller annan lagstiftning som reglerar verksamheterna, vilket gör att FI inte har samma förutsättningar att ingripa mot dem som mot aktörer som står under FI:s tillsyn. Dessa verksamheter är också särskilt utsatta för risken att utnyttjas i kriminella syften.⁴

För att FI ska kunna ingripa mot en aktör som bedriver en verksamhet utan tillstånd eller registrering krävs det att FI får reda på att det sker. FI får normalt information om misstänkta verksamheter från andra myndigheter, framför allt från Polismyndigheten, men även från enskilda. Det beror på att FI inte är en brottsbekämpande myndighet och därmed inte bedriver någon egen spanings- eller underrättelseverksamhet. FI har inte tillgång till de tvångsmedel eller resurser som krävs för att effektivt kunna söka upp aktörer som bedriver verksamhet utan tillstånd eller registrering. FI:s svårigheter att upptäcka och utreda sådana verksamheter har uppmärksammats i olika sammanhang, bland annat vid Riksrevisionens granskning av FI:s penningtvättstillsyn (se Riksrevisionens rapport *Statens tillsyn för att motverka penningtvätt – bristande omfattning och effektivitet*, [RiR 2024:8], s. 38 och 42).

FI bedömer att det inte skulle vara tillräckligt att utöka FI:s tillsynsbefogenheter för att lösa problemet med att dessa verksamhetstyper bedrivs utan tillstånd eller registrering. Det skulle också vara mycket resurskrävande för FI att aktivt söka upp aktörer som bedriver sådana verksamheter i den omfattning som skulle krävas för att komma till rätta med problemet. Det skulle i sin tur riskera att leda till att FI:s förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn över finansiella företag med tillstånd eller registrering försämras.

Eftersom det ofta är Polismyndigheten som upptäcker otillåtna verksamheter anser FI att det, ur ett resursanvändningsperspektiv, skulle vara mer effektivt att införa en straffrättslig sanktion i stället för att utöka FI:s möjligheter att ingripa genom en administrativ sådan.

Mot bakgrund av detta instämmer FI i bedömningen om att det finns ett behov av att kriminalisera bedrivandet av verksamheter som avser valutaväxling, betaltjänster eller kryptotillgångar utan tillstånd eller registrering⁵, det vill säga

⁴ Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021 (den nationella riskbedömningen), s. 26 och 37 samt Polismyndighetens rapport *Penningtvätt och finansiering av terrorism med kryptovalutor*, s. 19.

⁵ Regeringen har föreslagit att registreringsplikten för verksamhet som avser valutaväxling enligt LVA och att undantag från tillståndsplikt enligt lagen [2010:751] om betaltjänster endast kommer att vara aktuellt när det gäller kontoinformationstjänster, se prop. 2024/25:67.

det fullbordade brottet. FI tillstyrker därför förslaget om att det ska införas ett straffansvar för den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering, men anser att det bör begränsas till dessa verksamheter. I avsnittet nedan redogör FI närmare för skälen till att straffansvaret inte bör omfatta andra finansiella verksamheter.

Andra finansiella verksamheter

I detta avsnitt behandlar FI behovet av att införa ett straffansvar för den som utan tillstånd eller registrering bedriver andra typer av finansiella verksamheter än de som berörs i avsnittet ovan.

I promemorian nämns bank-, försäkrings- och värdepappersrörelser som exempel på andra finansiella verksamheter. Några ytterligare exempel är finansieringsrörelse, tjänstepensionsverksamhet, fondverksamhet och förvaltning av alternativa investeringsfonder, clearingverksamhet eller annan verksamhet som avser finansiell infrastruktur samt verksamheter som avser utgivning av elektroniska pengar och försäkringsdistribution. FI konstaterar att dessa verksamheter kan skilja sig väsentligt från varandra.

När det gäller risken för att den finansiella stabiliteten kan hotas av aktörer som bedriver sådan verksamhet som nu är i fråga utan tillstånd eller registrering konstaterar FI följande. Det är endast aktörer som bedriver verksamheter av sådan art eller omfattning att de intar en central position på finansmarknaden som kan hota den finansiella stabiliteten. Det skulle till exempel kunna röra sig om en stor bank eller en aktör som bedriver verksamhet som avser finansiell infrastruktur, såsom ett clearingbolag eller en central motpart. FI bedömer dock att det i praktiken är uteslutet att en aktör utan tillstånd eller registrering skulle kunna få en sådan betydande ställning på finansmarknaden. I sådana fall skulle FI dessutom med största sannolikhet få reda på att verksamheten bedrivs och ha möjlighet att ingripa mot aktören. Mot bakgrund av detta bedömer FI att det inte ur stabilitetssynpunkt finns behov av att kriminalisera bedrivandet av dessa verksamheter utan tillstånd eller registrering.

FI konstaterar vidare att behovet av ett gott konsumentskydd varierar beroende på vilken typ av verksamhet det rör sig om. Detta behov är till exempel starkt i en tjänstepensionsverksamhet medan det inte alls är lika framträdande i en clearingverksamhet.

FI konstaterar även att riskerna för att de aktuella verksamheterna används för kriminella syften varierar beroende på verksamhetstyp. Riskerna för att en

livförsäkringsrörelse utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism är till exempel normalt lägre än vad motsvarande risker är i en bankrörelse.⁶

FI anser dock att behovet av ett gott konsumentskydd eller riskerna för att en verksamhet kan utnyttjas för kriminella syften inte är avgörande vid bedömningen av om det finns ett behov av kriminalisering. För att det ska anses finnas ett sådant behov måste det också kunna konstateras att verksamheten i fråga bedrivs utan tillstånd eller registrering i sådan utsträckning att det utgör ett problem som måste åtgärdas.

Av promemorian framgår att det inte har framkommit något som tyder på att de finansiella verksamheter som behandlas i detta avsnitt i någon nämnvärd utsträckning bedrivs utan tillstånd eller registrering. FI delar den bilden. Enligt FI finns det därför inte heller någon påtaglig fara eller risk för att konsumentskyddet äventyras eller för att verksamheterna kan användas för kriminella syften. Som konstaterats i promemorian tyder även det faktum att verksamheterna inte i någon nämnvärd utsträckning bedrivs utan tillstånd eller registrering på att FI:s möjligheter att ingripa enligt de aktuella rörelsereglerna är tillräckliga.

FI anser därför att det inte heller ur en konsumentskyddssynpunkt eller ett brottsbekämpningsperspektiv finns ett tydligt behov av att kriminalisera beteendet att utan tillstånd eller registrering bedriva de finansiella verksamheter som nu berörs.

I promemorian konstateras det att det finns skäl att inte begränsa straffansvaret till att endast avse sådana verksamheter som i större utsträckning bedrivs utan tillstånd eller registrering och där befintliga sanktionssystem inte kan anses vara tillräckligt effektiva. Enligt promemorian skulle en sådan begränsning riskera att sända en signal om att överträdelser av tillståndskravet för t.ex. bankrörelse inte är lika allvarliga som överträdelser av kravet på registrering för t.ex. valutaväxling. FI har viss förståelse för det resonemanget, men anser att signalvärdet inte är ett tillräckligt tungt vägande skäl för att motivera en kriminalisering när det gäller de verksamheter som nu berörs. Den bedömningen ligger också i linje med att kriminalisering som metod för att förhindra oönskade beteenden bör användas med försiktighet.⁷ FI anser även att nackdelarna med en så bred kriminalisering inte heller har utretts eller beaktats i tillräcklig utsträckning.

⁶ Den nationella riskbedömningen, s. 40 och 44.

⁷ Se betänkandet *Vad bör straffas* (SOU 2013:38) s. 18 f. och prop. 1994/95:23 s. 52.

Mot bakgrund av det som anförs ovan anser FI att straffansvaret inte bör omfatta andra finansiella verksamheter än sådana som avser valutaväxling, betaltjänster eller kryptotillgångar.

Verksamhet som bedrivs av finansiella aktörer med tillstånd eller registrering

FI konstaterar att de föreslagna straffbestämmelserna inte bara träffar sådana aktörer som helt saknar tillstånd eller registrering utan även sådana som i och för sig har det, men som också driver annan finansiell verksamhet. Det kan till exempel röra sig om ett försäkringsföretag som meddelar försäkringar i andra försäkringsklasser än det har tillstånd för eller ett betalningsinstitut som tillhandahåller gräsrotsfinansieringstjänster trots att sådan verksamhet inte får bedrivas utan särskilt tillstånd för det. Det skulle även kunna handla om en situation där en aktör som är registrerad enligt LVA men som samtidigt tillhandahåller betaltjänster som kräver tillstånd eller registrering enligt lagen (2010:751) om betaltjänster (LBT), exempelvis penningöverföring genom hawala.

I promemorian saknas det helt resonemang om huruvida straffansvaret även ska gälla för den som har tillstånd eller är registrerad att bedriva viss finansiell verksamhet, men som även ägnar sig åt verksamhet som inte kan bedrivas med stöd av det tillståndet eller den registreringen. FI är därför osäker på om det är avsikten att dessa situationer ska omfattas av de föreslagna straffbestämmelserna.

Enligt FI bör situationerna inte omfattas av straffansvaret av de skäl som anges nedan.

FI:s möjligheter att upptäcka och utreda om en verksamhet bedrivs utan tillstånd eller registrering beror i hög grad på vilka tillsynsbefogenheter FI har i det enskilda fallet. FI har relativt omfattande tillsynsbefogenheter när det gäller aktörer som har verksamhetstillstånd. Eftersom dessa aktörer står under FI:s tillsyn har FI kännedom om dem och goda förutsättningar att ingripa i sådana situationer som anges ovan (se till exempel FI:s beslut i ärende FI dnr 13-3151, som avsåg ett värdepappersbolag, och i ärende FI dnr 15-6082, som avsåg ett skadeförsäkringsföretag). Med hänsyn till detta bedömer FI att det saknas behov av att kriminalisera bedrivandet av sådan verksamhet som inte omfattas av det tillstånd som aktören har. FI har däremot mer begränsade tillsynsbefogenheter och möjligheter att ingripa mot aktörer som endast är registrerade. Det talar i viss mån för att det kan finnas ett behov av att kriminalisera fall när någon som är registrerad för en viss verksamhet bedriver annan verksamhet som inte omfattas av den registreringen.

FI vill dock understryka att det finns risker med att kriminalisera sådana fall när finansiella företag under FI:s tillsyn bedriver verksamhet utan att vara berättigade till det. Det skulle kunna leda till att ett företag under tillsyn undanhåller viktig information från FI på grund av att personer som har ledande positioner i företaget är rädda för att drabbas av straffrättsliga påföljder. Detta skulle försvåra FI:s möjligheter att bedriva en effektiv tillsyn.

Vid en samlad bedömning av nämnda omständigheter anser FI att kriminaliseringen inte bör omfatta dessa situationer.

I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör det under alla förhållanden förtydligas om dessa situationer ska omfattas av kriminaliseringen och, om så är fallet, vilken betydelse det har att aktören har ett tillstånd eller är registrerad för en annan finansiell verksamhet när man bedömer hur allvarlig gärningen är.

Aktörer som får bedriva verksamhet utan tillstånd eller registrering

En annan oklarhet som kan leda till problem vid rättstillämpningen är hur man ska bedöma en situation där en verksamhet bedrivs utan tillstånd eller registrering under en viss period med stöd av en övergångsbestämmelse (se till exempel punkten 4 i övergångsbestämmelserna till lagen [2024:114] om clearing och avveckling av betalningar). Verksamheten som sådan är i detta fall tillstånds- eller registreringspliktig, men den som vid lagens ikraftträdande redan driver sådan verksamhet får fortsätta att göra det, utan tillstånd eller registrering, under en övergångsperiod.

Den föreslagna straffbestämmelsens ordalydelse tycks omfatta en sådan situation. FI utgår från att detta inte är avsett och anser att det bör förtydligas under det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Osjälvständiga brottsformer

FI ställer sig tveksam till att kriminalisera försök, förberedelse och stämpling till grov olovlig finansiell verksamhet. Skälet till det är att FI bedömer att det skulle vara svårt att avgöra vilka gärningar som omfattas av ett sådant straffansvar och, när det gäller försök, när försökspunkten ska anses uppnådd. Det är problematiskt ur ett legalitetsperspektiv.

Om regeringen går vidare med förslaget om att införa straffansvar för osjälvständiga brottsformer anser FI därför att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör förtydligas när straffansvar ska anses föreligga.

Samverkan mellan FI och brottsbekämpande myndigheter

Behovet av samverkan

I de finansiella rörelselagarna finns ofta bestämmelser om att FI kan förelägga den som bedriver verksamhet utan tillstånd eller registrering att upphöra med verksamheten, se till exempel 8 kap. 24 § LBT. I vissa fall har FI också möjlighet att besluta om en sanktionsavgift, se exempelvis 10 § andra stycket LVA. Inom straffprocessen gäller en obligatorisk åtalsplikt och en därmed sammanhängande förundersökningsplikt. På liknande sätt har FI i regel en skyldighet att ingripa mot den som bedriver finansiell verksamhet utan att ha det tillstånd eller den registrering som krävs.

Om samma fysiska eller juridiska person kan bli föremål för ett administrativt respektive ett straffrättsligt ingripande, kan det alltså uppstå konkurrenssituationer. Även i en situation när de olika ingripandena kan komma att riktas mot olika subjekt, som när ett administrativt ingripande riktas mot en juridisk person och ett straffrättsligt mot dess företrädare, kan det uppkomma behov av samordning mellan FI och de brottsbekämpande myndigheterna. I en sådan situation aktualiseras, för FI:s del, också kravet i 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) om att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts.

Även om det inte framgår uttryckligen av promemorian så framstår det som att avsikten är att en straffrättslig påföljd ska ges företräde framför en administrativ sanktion. FI anser därför att det bör förtydligas om det är avsikten och om det kan bli aktuellt med en administrativ sanktion i någon annan situation än när åklagaren bedömer gärningen som ringa. FI anser även att det bör förtydligas under vilka förutsättningar som FI ska anmäla misstänkta överträdelse till åklagare. FI konstaterar att en sådan anmälningsplikt kan införas genom en uttrycklig bestämmelse om det i den föreslagna lagen (jfr 3 kap. 1 § lagen [2016:1307] om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden). En skyldighet att lämna sådana uppgifter kommer emellertid även att följa av 5 § den föreslagna lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna som föreslås träda i kraft den 1 april 2025 (se prop. 2024/25:65).

Som FI har berört ovan kan de brottsbekämpande myndigheterna också behöva FI:s hjälp med att bedöma om en finansiell verksamhet är tillståndspliktig eller inte. Det framgår emellertid inte hur en samverkan mellan myndigheterna är tänkt att fungera. Enligt FI måste detta förtydligas i det fortsatta

lagstiftningsarbetet. FI anser att denna samverkan bör formaliseras genom att det i den föreslagna lagen tas in bestämmelser om att åklagare ska ha rätt att anlita biträde av FI (jfr 3 kap. 3 § lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden). Det skulle också kunna ge FI förutsättningar att ta del av information på underrättelsestadiet eller under förundersökningen, vilket minskar risken för att FI vidtar administrativa åtgärder som skulle kunna hindra en lagföring med anledning av dubbelprövningsförbudet.

Uppgiftsskyldighet och sekretess

FI får viss information om misstänkta otillåtna verksamheter genom den samverkan med brottsbekämpande myndigheter som sker enligt 4 a kap. lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet. När det gäller de uppgifter som lämnas inom ramen för dessa former av samverkan gäller de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 5 c och 28 §§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. FI konstaterar dock att syftena med dessa samverkansformer inte fullt ut överensstämmer med de syften som ligger bakom den föreslagna kriminaliseringen och därmed inte möjliggör det informationsutbyte som skulle krävas för att uppnå syftet med kriminaliseringen.

FI konstaterar vidare att den nämnda uppgiftsskyldigheten i den föreslagna lagen om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna medför att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § OSL blir tillämplig i fråga om uppgifter som FI lämnar till de brottsbekämpande myndigheterna, men däremot inte när det gäller sådana uppgifter som de brottsbekämpande myndigheterna lämnar till FI. FI skulle eventuellt kunna få uppgifter från de brottsbekämpande myndigheterna med stöd av den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Det förutsätter emellertid att det är uppenbart att intresset av att FI får uppgifterna har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

FI anser att det är viktigt att det klagörs i det fortsatta lagstiftningsarbetet hur informationsutbytet mellan FI och de brottsbekämpande myndigheterna är tänkt att fungera och vilka bestämmelser som krävs för att möjliggöra det informationsutbytet, och för att skydda uppgifterna hos den andra myndigheten.

Synpunkter på utformningen av bestämmelser

Straffbestämmelsen i 1 § den föreslagna lagen om straff för olovlig finansiell verksamhet

Det kan av den föreslagna lydelsen i straffbestämmelsen i 1 § uppfattas som att det framgår direkt av en EU-förordning att verksamheten kräver FI:s tillstånd. I EU-förordningar anges normalt att det är den behöriga myndigheten som beslutar om sådana tillstånd. Att FI är behörig myndighet framgår av lagarna med kompletterande bestämmelser till dessa EU-förordningar.⁸ Den föreslagna bestämmelsen bör därför justeras för att förtydliga detta.

Bestämmelser som hindrar dubbelprövning

FI noterar att de föreslagna bestämmelserna i 4–6 §§ har utformats på ett annat sätt än motsvarande bestämmelser i lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning och lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden. FI anser att bestämmelserna i den föreslagna lagen bör utformas på ett liknande sätt som bestämmelserna i dessa lagar för att minska risken för missförstånd mellan FI och åklagare.

Till skillnad från vad som gäller på marknadsmissbruksområdet, där ingripanden sker genom sanktionsförelägganden, sker FI:s ingripanden med sanktionsavgift enligt rörelselagarna vanligen genom beslut (se till exempel 15 kap. 18 § andra stycket LBF). Det finns dock möjlighet för FI att under vissa förutsättningar ingripa med sanktionsavgift mot en fysisk person genom sanktionsföreläggande. I 5 och 6 §§ den föreslagna lagen talas om FI:s beslut om sanktionsavgift, medan det i motiven och författningskommentaren däremot talas om utfärdande av sanktionsföreläggande (promemorian s. 65 och 125 f.).

FI vill framhålla att ett sanktionsföreläggande enligt en rörelselag i de flesta fall förutsätter att överträdelsen har begåtts av ett företag med tillstånd. Det följer till exempel av 15 kap. 9 a § LBF, jämförd med 1 a § samma kapitel, att ett ingripande genom sanktionsföreläggande mot en fysisk person förutsätter att överträdelsen har begåtts av ett kreditinstitut, det vill säga ett företag med tillstånd. En särskild situation regleras dock i 1 a § 23 b, där det framgår att ett ingripande mot en fysisk person kan ske om ett kreditinstitut driver verksamhet med säkerställda obligationer utan tillstånd.

⁸ Se till exempel 1 kap. 2 § lagen (2024:1159) om kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om marknader för kryptotillgångar.

FI anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör analyseras i vilken utsträckning ett sanktionsbeslut respektive ett sanktionsföreläggande kan vara aktuellt som ”spärr” för en straffprocessuell åtgärd och vice versa.

Konsekvenser av förslagen

Som FI anför ovan kan det vara svårt att bedöma om en verksamhet kräver tillstånd eller registrering. FI kan därför behöva biträda de brottsbekämpande myndigheterna såväl på underrättelsestadiet som under förundersökningen. FI och de brottsbekämpande myndigheterna kommer även att behöva utbyta information med varandra bland annat för att säkerställa att åtgärder som står i strid med dubbelprövningsförbudet inte vidtas. Av promemorian framgår det emellertid varken hur en sådan samverkan är tänkt att fungera eller vilka resurser som FI kan förväntas behöva avsätta för det. FI bedömer för egen del att det skulle kunna vara relativt resurskrävande, särskilt om det blir fråga om en sådan bred kriminalisering som föreslås. Detta bör belysas närmare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Som nämnts ovan ser FI en risk för att en kriminalisering också kan leda till att personer som bedriver verksamhet som inte kräver tillstånd eller registrering ansöker om det endast för att de vill få fastställt att tillstånds- eller registreringsplikt inte föreligger. FI konstaterar att det skulle kunna leda till ett ineffektivt utnyttjande av såväl FI:s som sökandenas resurser, särskilt om det blir en kriminalisering som omfattar alla finansiella verksamheter. Även detta behöver belysas närmare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

FINANSINSPEKTIONEN

Beatrice Ask
Styrelseordförande

Axel Olofsson
Jurist

Beslut i detta ärende har fattats av Finansinspektionens styrelse (Beatrice Ask, ordförande, Maria Bredberg Pettersson, Martin Flodén, Stefan Lundgren, Cecilia Renfors, Roine Vestman, Charlotte Zackari och Daniel Barr, generaldirektör). Juristen Axel Olofsson har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också tillförordnade chefsjuristen Sophie Degenne, områdeschefen Malin Alpen, tillförordnade avdelningschefen Omar Bembli, enhetschefen Malin Schierenbeck och rådgivaren Wiveca Wahlqvist Blumenthal deltagit.

Kopia till anna.bergqvist@regeringskansliet.se