

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
Bankenheten

2025-01-10

103 33 STOCKHOLM

Skickas endast via e-mail:
Till: fi.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia: anna.bergqvist@regeringskansliet.se

SN diarienummer: 2024-205

Ert diarienummer: Fi 2024/01905

Remissvar

Fi 2024/01905

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

Svenskt Näringsliv har beretts tillfälle att lämna synpunkter på förslag till en ny lag om straff för olovlig finansiell verksamhet genom vilken bedrivande av finansiell verksamhet utan Finansinspektionens tillstånd eller registrering kriminaliseras (se avsnitt 2.1, 2.2 och 2.3 i promemorian). Svenskt Näringsliv är en organisation som har 60 000 medlemsföretag organiserade i 48 bransch- och arbetsgivarorganisationer.

I promemorian föreslås att straff för olovlig finansiell verksamhet ska kunna aktualiseras både vid uppsåt och vid oaktsamhet. **Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget** eftersom vi anser att det går för långt. I korthet kan sägas att:

1. **De aktuella regelverken lämpar sig inte för kriminalisering och det bör utredas närmare om det är möjligt att utveckla och använda administrativa sanktionsavgifter för att komma åt olovlig finansiell verksamhet.** Att gå direkt på en kriminalisering är långtgående och förefaller inte nödvändigt, särskilt med beaktande av att den klandervärda verksamheten ofta redan torde vara straffsanktionerad genom till exempel penningtvättbrott och terroristbrott.
2. Om man väljer att kriminalisera olovlig finansiell verksamhet bör i vart fall det straffbara området inte omfatta oaktsamhet. **Kriminalisering av oaktsamhet är en alltför långtgående åtgärd som riskerar att få omfattande konsekvenser.** De anförda skyddsintressena överväger inte de olägenheter detta skulle medföra.

Det ovanstående utvecklas närmare i det följande.

1. De aktuella regelverken lämpar sig inte för kriminalisering och administrativa sanktionsavgifter bör utredas närmare

Som utvecklas närmare under avsnitt två nedan är de regelverk som kräver anmälan/tillstånd ofta otydliga, vilket inte lämpar sig för straffrättslig reglering. Det handlar om civil- och näringsrättslig lagstiftning vars närmare innebörd många gånger utvecklats (och kontinuerligt utvecklas) genom Finansinspektionens praxis. Den typen av regler lämpar sig inte att omvandla till straffrättsliga regler där tydlighet är otroligt viktigt och nödvändigt, inte minst mot bakgrund av legalitetsprincipen. En kriminalisering kan därför knappast genomföras utan en föregående översyn av de registrerings- och tillståndsregler som kriminaliseras genom förslaget, en översyn som, mot bakgrund av regelverkens omfattning och komplexitet, inte rimligen låter sig göras utan omfattande insatser.

Vi instämmer inte i slutsatsen att det faktum att en kriminalisering av olovlig finansiell verksamhet inte ändrar eller utvidgar befintliga tillstånds- och registreringskrav i rörelselagstiftningen medför att kriminaliseringen inte får några beaktansvärda oönskade effekter i form av hämmad utveckling eller begränsat produktutbud bland seriösa aktörer. Det är en mycket stor sak för företag om en felbedömning i verksamhetsutövningen kan medföra straffansvar och detta riskerar att få beaktansvärda oönskade effekter på utveckling, innovation och företagande.

Det konkluderas i promemorian att dagens sanktionssystem inte anses vara tillräckligt effektivt för att förhindra, i vart fall viss typ av finansiella verksamheter som bedrivs utan tillstånd eller registrering. Att gå direkt på en kriminalisering är dock långtgående och förefaller inte nödvändigt, särskilt med beaktande av att den klandervärda verksamheten ofta redan torde vara straffsanktionerad genom till exempel penningtvättbrott och terroristbrott. Det borde i stället utredas vidare vilka möjligheter det finns att utveckla och använda det administrativa sanktionssystemet för att komma till rätta med verksamhet som bedrivs utan tillstånd/registrering. Ett alternativ skulle kunna vara att straffansvar endast skulle kunna komma i fråga om en aktör inte efterkommit Finansinspektionens föreläggande om att upphöra med den olovliga verksamheten.

2. Kriminalisering av oaktsamhet riskerar att få långtgående negativa effekter

Såsom nämns i promemorian är det inte alltid tydligt om tillhandahållandet av en viss tjänst eller produkt utgör sådan finansiell verksamhet som omfattas av tillstånds- eller registreringsplikt. Så kan särskilt vara fallet om den aktuella tjänsten eller produkten inte är en näringsidkares huvudsakliga verksamhet. Avvägandena och bedömningarna kan dock vara lika svåra när den aktuella verksamheten är näringsidkarens huvudsakliga verksamhet. Det är orimligt att en felbedömning av en seriös aktör som sker inom ramen för dess verksamhet skulle kunna medföra straffansvar. Även om en bedömning görs i det enskilda fallet, med stöd av juridisk expertis och rådgivare, är inte sällan slutsatsen otydlig, det vill säga det kan finnas både argument för och argument mot en tillstånds- eller registreringsplikt. Det är ett mycket stort steg att kriminalisera oaktsamhet och en sådan kriminalisering riskerar leda till att näringsidkare inte vågar annat än att låta bli att bedriva viss verksamhet/tillhandahålla vissa produkter eller tjänster. Alternativt tar näringsidkare det säkra före det osäkra och anmäler verksamheter för registrering/tillstånd även när det faktiskt inte behövs eller är motiverat. Den typen av anmälningar riskerar att ta onödiga resurser i anspråk hos Finansinspektionen – utan nytta – och riskerar dessutom att bli oerhört resurs- och kostnadsdrivande för företagen, inte minst mot bakgrund av de omfattande regelefterlevnadskrav som kan följa av en registrering/ett tillstånd (till exempel krav på tillämpning av penningtvättregelverk).

Det är i och för sig bra att det i promemorian sägs att det inte bör bli aktuellt med lagföring om det är tveksamt eller svårligen kan avgöras om en verksamhet omfattas av ett krav på tillstånd/registrering. Samtidigt är det ytterst oklart vad det betyder att "det är tveksamt" eller "svårligen kan avgöras" och vad det innebär att vara "oaktsam". Det kan här noteras att det är vanligt förekommande att Finansinspektionens uppfattning är okänd i frågor om en viss verksamhet faller inom det registrerings-/tillståndspliktiga området. Finansinspektionen anser i sin tur att det ofta ligger utanför dess serviceskyldighet att ge förhandsbesked eller besvara rättsfrågor från marknadsaktörer. Även i fall där juridiska experter bedömt en verksamhet som ej registreringspliktig visar det sig relativt ofta att Finansinspektionens interna uppfattning varit att verksamheten *utan tvekan* är registreringspliktig (men att denna uppfattning varit okänd i marknaden). Detta är i sig inget konstigt utan har sin grund i att lagtexten i många av regelverken inrymmer betydande otydligheter, vilket i sin tur ger upphov till en variation av tolkningar (där marknads tolkning inte sällan skiljer sig från Finansinspektionens). Att i en sådan kontext kriminalisera oaktsamhet leder till bristande förutsebarhet och framstår som svårförenligt med legalitetsprincipen. Det står därmed klart att oaktsamhet måste undantas från straffbarheten och att ett eventuellt straffansvar måste förutsätta uppsåt eller i vart fall grov oaktsamhet. Det måste vidare tydliggöras att straffansvar aldrig kan eller får aktualiseras i oklara fall.

I promemorian resonerar man lite kort om ett möjligt system med förhandsbesked, men man konkluderar att detta inte omfattas av utredningens uppdrag. Det förefaller förhastat att kriminalisera oaktsamhetsbrottet innan man ordentligt har utrett möjligheten att ansöka om och få förhandsbesked.

Det förs i promemorian ett resonemang om vem som skulle kunna ställas till svars för ett brott som begås i en juridisk persons verksamhet. Det diskuteras att straffansvar skulle kunna aktualiseras för beslutsfattare och/eller personer som har till uppgift att säkerställa erforderligt tillstånd/registrering som gärningspersoner/anstiftare. Det är orimligt och olämpligt att en enskild ledande befattningshavare eller tjänsteman skulle kunna riskera straffansvar för oaktsamma felaktiga bedömningar utförda i tjänsten och en kriminalisering av oaktsamhet riskerar att få långtgående effekter på systemen för bolagsstyrning. Det kan dessutom bli svårt eller omöjligt att rekrytera kompetent personal till de aktuella rollerna.

Sammanfattningsvis kan sägas att Svenskt Näringsliv avstyrker förslaget. Vi anser att de aktuella regelverkens otydlighet gör att de inte lämpar sig för kriminalisering och att möjligheten att utveckla och använda administrativa sanktionsavgifter bör utredas närmare. Vidare är Svenskt Näringsliv starkt kritiskt till att låta straffbestämmelsen om olovlig finansiell verksamhet utsträckas till oaktsamma brott. De anförda skyddsintressena överväger inte de olägenheter detta skulle medföra.

Med vänliga hälsningar

SVENSKT NÄRINGSLIV
Företagsjuridik

Göran Grén

Maria Larsson