

## LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-04-28

**Närvarande:** F.d. justitieråden Marianne Eliason och Martin Borgeke  
samt justitierådet Eric M. Runesson

### **Förstärkt reglering av valutaväxlare och andra finansiella institut**

Enligt en lagrådsremiss den 5 april 2023 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet,
2. lag om ändring i lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument,

3. lag om ändring i lagen (1998:1479) om värdepapperscentraler och kontoföring av finansiella instrument,
4. lag om ändring i lagen (2004:46) om värdepappersfonder,
5. lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,
6. lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,
7. lag om ändring i lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning,
8. lag om ändring i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism,
9. lag om ändring i lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution,
10. lag om ändring i lagen (2019:277) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om transparens i transaktioner för värdepappersfinansiering och om återanvändning,
11. lag om ändring i lagen (2019:1215) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om värdepapperisering,
12. lag om ändring i lagen (2021:899) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om gräsrotsfinansiering,
13. lag om ändring i lagen (2022:1746) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om en paneuropeisk privat pensionsprodukt (PEPP-produkt).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Johanna Johansson, biträdd av ämnesrådet Fredrik Opander.

Förslagen föranleder följande yttrande.

#### Yttrandets innebörd

Lagrådet tillstyrker förslagen i stort, men har invändningar i några avseenden och lämnar därutöver förslag till förbättringar på ett antal punkter.

#### Lagrådsremissens innehåll

Den som bedriver valutaväxling eller annan finansiell verksamhet (finansiella institut) ska som grundprincip registreras hos Finansinspektionen. Inspektionen ska kontrollera om instituten följer penningtvättslagstiftningen och får ingripa mot den som inte sköter sig.

I syfte att motverka penningtvätt i finansiella instituts verksamhet föreslås i lagrådsremissen bland annat att den som bedriver valutaväxling eller annan finansiell verksamhet – till skillnad från i dag – ska registreras även om verksamheten inte bedrivs i väsentlig omfattning eller valutaväxling eller annan finansiell verksamhet utgör den huvudsakliga verksamheten.

Det ska också införas ett allmänt lämplighetskrav för den som bedriver valutaväxling eller annan finansiell verksamhet. Samma lämplighetskrav ska gälla för den som har ett kvalificerat innehav av andelar i ett finansiellt institut som bedriver verksamhet av detta slag eller ingår i ledningen av institutet.

En annan del av förslaget innebär att ett finansiellt institut ska till Finansinspektionen anmäla om det sker några ändringar av sådana förhållanden som institutet har angett i sin ansökan om registrering. Finansinspektionen ska också få fatta beslut rörande sanktionsavgift

för den som inte lämnar sådana uppgifter till inspektionen som inspektionen begär och för den som bedriver registreringspliktig verksamhet utan att ansöka om registrering.

Lagändringarna ska börja gälla den 1 januari 2024.

### Inledande och allmänna synpunkter

Lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet (valutaväxlingslagen) trädde i kraft den 1 januari 1997. Den har ändrats vid ett flertal tillfällen. Bl.a. har paragrafer flyttats och nya har tillkommit. Det i remissen framlagda förslaget innebär bl.a. att ett flertal paragrafer ska upphöra att gälla, att ett antal rubriker i lagen ska utgå för att ersättas av andra, att några paragrafer ska få ny lydelse och att drygt tjugo nya paragrafer ska införas. Dessutom ska ett par paragrafer ges nya beteckningar.

Resultatet av de föreslagna ändringarna blir en i stora stycken ny lagprodukt. Lagrådet ifrågasätter om det inte hade varit bättre att i stället ersätta den nu gällande valutaväxlingslagen med en helt ny lag. En sådan lagstiftningsmetod hade medfört bl.a. att det hade varit möjligt att skriva nya författningskommentarer till de olika paragraferna i lagen och därmed ge bättre vägledning för rättstillämpningen. Som det nu har blivit kommer man förståelsen av lagens innebörd att behöva gå tillbaka till tidigare förarbeten på en mängd olika punkter. Eftersom många paragrafer har bytt beteckning medför det svårigheter att hitta aktuella förarbeten. Det som står i den föreslagna författningskommentaren är som en följd av lagstiftningsmetoden mycket kortfattat och består till stor del av hänvisningar till vad de olika "nya" bestämmelserna motsvarar i nu gällande rätt. Den är alltså inte särskilt informativ.

Lagstiftningen avseende olika typer av finansiell verksamhet bygger i stor utsträckning på unionsrätten. Här kan särskilt nämnas Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den

20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Valutaväxlingslagen har av naturliga skäl betydande likheter med andra angränsande lagar, bl.a. lagen om bank- och finansieringsrörelse. Detta samband mellan flera olika lagar på området – som delvis bottnar i beroendet av EU-rätten – innebär naturligtvis att det finns ett intresse av att sådana regler i de olika lagarna som avser samma frågor utformas på ett enhetligt sätt

Något som Lagrådet emellertid ändå vill beröra inledningsvis är den föreslagna regleringen avseende sanktionsavgifter. Sådana avgifter ska enligt förslaget kunna åläggas finansiella institut enligt två olika typer av förfaranden. När det finansiella institutet är en juridisk person ska Finansinspektionen själv kunna besluta om en sanktionsavgift. Men när institutet drivs av en fysisk person ska inspektionen endast kunna utfärda ett sanktionsföreläggande. Om detta inte godkänns av den som det riktas mot, ska inspektionen få begära att förvaltningsdomstol beslutar om sanktionsavgift.

I förslaget görs textmässigt ingen skillnad mellan dessa båda fall utan det talas genomgående om att Finansinspektionen beslutar om sanktionsavgift, vilket alltså inte blir korrekt när inspektionen endast kan besluta ett föreläggande om sanktionsavgift. Enligt Lagrådets mening skulle förslaget vinna på en tydligare beskrivning i den allmänna motiveringen av det tänkta sanktionsavgiftssystemet. När det gäller lagtext och författningskommentaren bör texten genomgående ses över i det nu angivna hänseendet så att den inte blir missvisande.

Lagrådet är medvetet om att samma uttryckssätt som i remissen förekommer i andra lagar på finansmarknadsområdet och har förståelse för intresset att utformningen av de olika lagarna harmonierar med varandra (se t.ex. 9 kap. 7 § lagen, 2022:1746, med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om en paneuropeisk pensionsprodukt, PEPP-produkt). Mot detta ska

emellertid ställas det krav på tydlighet och korrekthet som all lagstiftning måste uppfylla.

Lagrådet får i sammanhanget också peka på det behov av en samordning av all lagstiftning som avser sanktionsavgifter som Lagrådet har tagit upp bl.a. i sitt yttrande den 26 januari 2023 över remissen Mottagningsanordningar i hamn för avfall från fartyg.

### Förslaget till lag om ändring i lagen om valutaväxling och annan finansiell verksamhet

#### 1 §

Paragrafen innehåller några definitioner. Lagrådet anser att det vore en fördel om också definitionen av begreppet "ett kvalificerat innehav" (se 3 § andra stycket i förslaget) togs in i denna paragraf.

#### 2 §

I paragrafen, som i huvudsak är oförändrad, finns föreskrifter dels om en skyldighet för den som avser att bedriva valutaväxling eller annan finansiell verksamhet att ansöka om registrering hos Finansinspektionen, dels om förutsättningar för att registrering ska ske. Det finns även regler för när den som har blivit registrerad ska tas bort ur registret.

För att lagtexten bättre ska stämma överens med bl.a. föreslagna 2 a § bör det i första stycket anges att den registreringspliktige ska ansöka om registrering *av sin verksamhet* hos inspektionen.

I andra stycket sägs att Finansinspektionen ska registrera *personer* som har kommit in med en ansökan när vissa särskilt angivna förutsättningar är uppfyllda. Som Lagrådet ser det är det något motsägelsefullt att tala om juridiska personer som just "personer". För att komma förbi detta problem bör lagtexten kunna formuleras:

”Finansinspektionen ska registrera den som har kommit in med en ansökan enligt första stycket, om ...”

I tredje stycket anges att den som har blivit införd i registret i vissa fall ska tas bort ur detta. Det är bättre att i sammanhanget säga ”den som har blivit registrerad”.

### 3 §

I bestämmelsen anges att den som bedriver valutaväxling etc. ska vara lämplig för uppgiften. Lagrådet ifrågasätter om inte det som ska uttryckas rent språklogiskt i stället är, att lämplighetskravet gäller för att någon ska få lov att bedriva den här sortens verksamhet.

Om vad som avses med ett kvalificerat innehav definieras i 1 § ska paragrafens andra stycke tas bort.

Reglerna kring lämplighetsprövningen väcker ett antal frågor. För lämplighet krävs ”insikt” och ”erfarenhet”. Dessa krav kan typiskt sett dokumenteras. Men det krävs också att den som prövas ska ”i övrigt vara lämplig”. Det bör i kommentaren anges vilka verifierbara faktorer som här ska kunna beaktas vid sidan om insikt och erfarenhet.

Regleringen ger intryck av att det är olika prövningar som ska göras beroende på om det är en person i ledningen för en juridisk person eller en fysisk person som själv ska driva verksamhet. Om detta är avsikten bör det framgå tydligare i kommentaren och skälen för skillnaden anges.

I kommentaren sägs också att tillstånd inte ”bör” ges till den som har näringsförbud eller förvaltarskap eller till den som är försatt i konkurs. Det rör sig här antagligen om ett krav på att den som ges tillstånd inte får (alltså ett ”ska-krav”) ha näringsförbud, etc. Om detta är avsikten bör dessa krav lämpligen anges i författningstexten.

## 10 §

I paragrafen finns föreskrifter som bl.a. ger Finansinspektionen möjlighet att förelägga ett finansiellt institut som bedriver registreringspliktig verksamhet utan att vara registrerat att ansöka om registrering och en regel om att inspektionen kan besluta att ett institut som bedriver eller har bedrivit verksamhet utan att vara registrerat ska betala en sanktionsavgift.

Lagrådet anser att paragrafen blir tydligare om den ges följande lydelse.

Om ett finansiellt institut bedriver registreringspliktig verksamhet utan att vara registrerat, ska Finansinspektionen förelägga institutet att komma in med en ansökan om registrering. Om föreläggandet inte följs eller om registrering vägras, ska inspektionen förelägga institutet att upphöra med verksamheten.

Finansinspektionen får även fatta beslut rörande sanktionsavgift för ett institut som bedriver eller har bedrivit registreringspliktig verksamhet utan att vara registrerat.

Om det är osäkert huruvida en verksamhet är registreringspliktig, får Finansinspektionen förelägga den som bedriver verksamheten att lämna de upplysningar om denna som inspektionen begär.

När det gäller utformningen av andra stycket vill Lagrådet anknyta till vad som har sagts inledningsvis angående de två olika förfarandena för sanktionsavgift. Med formuleringen "beslut rörande sanktionsavgift" anser Lagrådet att båda förfarandena täcks in.

I fråga om formuleringen av tredje stycket kan jämföras med vad Lagrådet i det följande uttalar under 12 §.

## 11 §

Paragrafen innehåller flera bestämmelser om vad Finansinspektionen får göra om kraven på lämplighet inte är uppfyllda eller om det finns skäl att ifrågasätta om så är fallet. Lagrådet förordar att andra och tredje styckena slås samman och i övrigt att texten skrivs på ett sätt som gör bestämmelsen mera lättbegriplig.



Lagrådet föreslår att lagtexten utformas så här:

Om en anmälan enligt 2 b § avser ett förhållande som har betydelse för om lämplighetskravet i 3 § första stycket är uppfyllt ska Finansinspektionen göra en ny lämplighetsbedömning. En sådan får göras också när det i övrigt finns skäl för det.

Om lämplighetskravet inte är uppfyllt får Finansinspektionen, om verksamheten bedrivs av en fysisk person, förelägga denna att upphöra med verksamheten. Bedrivs verksamheten av en juridisk person får inspektionen förelägga denna att göra rättelse. Om föreläggandet inte följs, får inspektionen förelägga den juridiska personen att upphöra med verksamheten.

Om någon som har ett kvalificerat innehav inte uppfyller lämplighetskravet får inspektionen förelägga denna att avyttra en så stor del av innehavet att detta därefter inte är kvalificerat. Om den som har det kvalificerade innehavet är en juridisk person får inspektionen förelägga denna att byta ut den person i dess ledning som inte uppfyller kravet.

## 12 §

I bestämmelsen föreskrivs att ett finansiellt institut på begäran ska lämna Finansinspektionen vissa upplysningar som inspektionen behöver. Det anges också vilka följder som en underlåtenhet kan få.

Enligt Lagrådet bör lagtexten inte uttrycka att förpliktelsen gäller i fråga om de upplysningar som inspektionen behöver. Det bör i stället föreskrivas att de upplysningar som inspektionen begär ska lämnas. Sedan följer det av den allmänna proportionalitetsregeln i 5 § förvaltningslagen (2017:900) att inspektionen inte får vidta åtgärder som går längre än som behövs och inte heller vidta åtgärder om inte det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot.

Tredje stycket bör i tydlighetens intresse lyda enligt följande.

Om institutet har fått ett föreläggande av något av de slag som anges i andra stycket får Finansinspektionen fatta beslut rörande sanktionsavgift.

## 13 §

Enligt paragrafen ska Finansinspektionen ha möjlighet att förelägga finansiella institut att göra rättelse men även, vid överträdelser som inte är ringa, ”besluta om sanktionsavgift”. Som framgår av författningskommentaren ska ett ”beslut om sanktionsavgift” kunna fattas fastän det finansiella institutet har följt förelägandet. Detta framgår enligt Lagrådets uppfattning inte tillräckligt tydligt av lagtexten.

En tydligare formulering av paragrafens första stycke är denna.

Om ett finansiellt institut överträder lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen får Finansinspektionen förelägga institutet att göra rättelse. Inspektionen får också, om överträdelsen inte är ringa, fatta beslut rörande sanktionsavgift.

## 14 §

Enligt paragrafen får Finansinspektionen i fall av överträdelser av lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (eller av föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen) ingripa även mot en person som ingår i styrelsen för ett finansiellt institut som är en juridisk person. Ett ingripande får ske även mot den som är institutets verkställande direktör eller *som på motsvarande sätt* företräder institutet liksom mot den som är ersättare för någon person med en befattning av detta slag.

Lagrådet vill här ställa frågan vad som ligger i uttrycket ”på motsvarande sätt”. Om formuleringen är avsedd att träffa prokurister och/eller innehavare av en generalfullmakt (som ju inte kan sägas ha organställning eller registreras) bör det anges i kommentaren.

## 15 §

Här återkommer det av Lagrådet under rubriken Inledande och allmänna synpunkter diskuterade problemet som har att göra med att när det gäller fysiska personer får beslut om sanktionsavgifter inte

fattas av Finansinspektionen, utan endast beslut om sanktionsföreläggande.

#### 16 §

I paragrafens första stycke föreskrivs att Finansinspektionen vid valet av ingripande mot ett institut som har brustit i uppfyllelse av sina skyldigheter ska ta hänsyn till bl.a. hur allvarlig överträdelsen varit och hur länge den har pågått. I de två följande styckena anges vad som i sammanhanget ska beaktas i försvårande respektive förmildrande riktning. Som Lagrådet uppfattar det ska emellertid valet av ingripande inte ske endast efter en tillbakablickande bedömning av överträdelsens svårhet, utan även andra hänsyn ska kunna tas, t.ex. vilken form av ingripande som kan vara mest ändamålsenlig i sammanhanget. De olika typerna av ingripanden är inte heller rangordnade i svårhetshänseende i förhållande till varandra.

Som Lagrådet har uppfattat det motsvarar emellertid formuleringarna den på finansmarknadsområdet vedertagna ordningen. Lagrådet föreslår därför inte någon ändring av bestämmelsen.

#### 18 §

Paragrafen innehåller regler för till vilket belopp som en sanktionsavgift högst kan bestämmas för en fysisk person. Lagtexten är ganska krångligt skriven, men överensstämmer med formuleringarna i andra lagar på området. Lagrådet finner därför inte skäl att anmärka mot förslaget. Däremot anser Lagrådet att det kan ifrågasättas om det inte bör anges något visst lägsta belopp för sanktionsavgiften. En bestämmelse av det slaget finns exempelvis i 3 b § lagen om handel med finansiella instrument. I andra system med sanktionsavgifter finns även regler för jämkning och eftergift av avgiften.

En annan fråga som Lagrådet finner skäl att ta upp är att det finns en indexreglering i bestämmelsen på så sätt att en av de parametrar som ska användas när högsta sanktionsavgiften ska bestämmas för

en fysisk person är det belopp som per den 25 juni 2015 i kronor motsvarade fem miljoner euro. Någon motsvarande regel finns inte för det fallet att det rör sig om en juridisk person. Lagrådet noterar dock att denna ordning förekommer även på annat håll (jfr 15 kap. 8 och 8 a § lagen, 2004:297, om bank- och finansieringsrörelse).

#### 20 §

Enligt bestämmelsens första stycke ska Finansinspektionen vid "beslut om sanktionsavgift" tillämpa bestämmelserna om sanktionsföreläggande i lagen om bank- och finansieringsrörelse. Enligt andra stycket ska vissa andra bestämmelser i den lagen tillämpas i fråga om verkställighet av "beslut om sanktionsavgift".

Vid föredragningen inför Lagrådet har det upplysts att första stycket av paragrafen tar sikte på sanktionsföreläggande mot fysiska personer medan det andra stycket gäller generellt, dvs. när ett beslut om sanktionsavgift ska verkställas mot en fysisk eller en juridisk person. Att det är en skillnad mellan de båda styckenas tillämpningsområde framgår inte.

Lagrrådet föreslår att de båda styckena får bilda var sin paragraf. Det bör i författningskommentaren tydliggöras vilket tillämpningsområdet är för de olika reglerna.

Även här bör det, när det gäller sanktionsavgift för fysiska personer talas om "beslut rörande sanktionsavgift" (se 10 §).

#### 24 och 25 §§

I 24 § regleras Finansinspektionens rätt att ta ut avgifter av finansinstitut. Det är fråga om två sorters avgifter. Enligt första stycket, som motsvarar tidigare 20 § första stycket med några ändringar, ska de finansiella instituten med årliga avgifter bekosta Finansinspektionens verksamhet.

Enligt andra stycket får Finansinspektionen ta ut avgifter för prövning av ansökningar och anmälningar enligt lagen.

Som bestämmelsen i andra stycket har utformats ger den närmast intryck av att vara ett bemyndigande att ta ut avgifter riktat direkt till Finansinspektionen och att det således är Finansinspektionen som ska besluta avgifternas storlek. Direktdelegation från riksdagen till en myndighet under regeringen är inte tillåten. Av 25 § andra stycket framgår dock att det är regeringen som avses meddela såväl föreskrifterna om årliga avgifter som föreskrifterna om avgifterna för prövning av ansökningar och anmälningar. Bestämmelsen i 24 § andra stycket framstår därför som överflödigt. Lagrådet föreslår mot denna bakgrund att 24 § andra stycket i stället ges följande lydelse.

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. avgifter som avses i första stycket och
2. avgifter för prövning av ansökningar och anmälningar enligt denna lag.

Enligt 25 § första stycket i förslaget får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vad en ansökan enligt 2 eller 2 a § ska innehålla. Föreskrifter om en ansökans innehåll kan inte anses innebära att regleringen tillförs något väsentligt nytt (se prop. 1973:90 s. 211). Det är alltså fråga om verkställighetsföreskrifter. Enligt Lagrådets mening bör bestämmelsen därför utgå. Det innebär att 24 och 25 §§ kan slås samman till en paragraf.

#### Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Som har angetts i det föregående ska lagstiftningen börja gälla den 1 januari 2024. Enligt 3 p. i övergångsbestämmelserna ska den som vid ikraftträdandet bedriver verksamhet som inte tidigare omfattades av krav på registrering få fortsätta med verksamheten till och med den 31 mars 2024. Om en ansökan om registrering har getts in till Finansinspektionen *före* den 31 mars 2024 får dock det finansiella

institutet fortsätta med verksamheten till dess att ansökan har prövats slutligt.

Lagrådet ifrågasätter om det inte i stället ska stå att om en ansökan om registrering har getts in till Finansinspektionen *senast* den 31 mars 2024 får dock det finansiella institutet fortsätta med verksamheten till dess att ansökan har prövats slutligt.

### Förslaget till lag om ändring i lagen om handel med finansiella instrument

#### 6 kap. 3 k §

I bestämmelsen anges för närvarande att en sanktion för en överträdelse enligt 3 c § får beslutas bara om sanktionsföreläggande har delgetts den som sanktionsavgiften riktas mot inom två år från den tidpunkt då överträdelsen ägde rum. I 6 kap. 3 c § finns angivet att sanktionsavgift får tas ut av någon som ingår i en juridisk persons styrelse eller är dess verkställande direktör etc. om den juridiska personen inte i rätt tid fullgör vissa skyldigheter.

Enligt remissens lagtextförslag ska ett beslut om sanktionsföreläggande enligt 6 kap. 3 h § upphöra att gälla, om det inte har delgetts den som sanktionen riktas mot inom två år från den tidpunkt då överträdelsen ägde rum. I ett sådant fall ska inte heller någon sanktion enligt 3 j § första stycket få beslutas. I 6 kap. 3 h § föreskrivs att frågor om sanktionsavgift mot fysiska personer för överträdelser enligt 3 c § tas upp av Finansinspektionen genom sanktionsföreläggande. Och i 6 kap. 3 j § sägs att Finansinspektionen får ansöka hos domstol om att sanktionsavgift ska beslutas i fall där ett sanktionsföreläggande inte har godkänts inom angiven tid.

I författningskommentaren anges att det genom ändringen klargörs att paragrafen gäller även förfarandet vid Finansinspektionen. Det

uttalas också att ändringen innebär att preskription kan ske även när Finansinspektionen har utfärdat ett sanktionsföreläggande, men utan att föreläggandet har blivit föremål för domstolsförfarande.

Lagändringens innebörd framstår som oklar. Frågan bör därför bli föremål för ytterligare överväganden vid den fortsatta beredningen så att ändringsförslaget blir mera lättbegripligt. Därvid bör följande beaktas. Uttryckssättet att ett beslut "upphör att gälla" bör undvikas. Det är bättre att säga att det i en viss situation "är utan verkan". Och att tala om "ett beslut om sanktionsföreläggande" och sedan skriva "som sanktionen riktas mot" blir tydligt fel. Som Lagrådet har framhållit i det föregående måste det skiljas mellan sanktionsföreläggande och sanktioner, i det här fallet sanktionsavgifter. Vad orden "i ett sådant fall" i andra meningen syftar på är för övrigt inte klart. Och ordet "heller" i den meningen framstår som fel valt.

#### Övriga lagförslag

Övriga lagförslag är formulerade på ett sätt som motsvarar förslaget till lag om ändring i 6 kap. 3 k § lagen om handel med finansiella instrument. Lagrådet får hänvisa till det som har sagts under den paragrafen.