

Promemoria

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen

Bättre verktyg för Finansinspektionen att
motverka att det finansiella systemet missbrukas
av kriminella

Promemorians huvudsakliga innehåll

I promemorian lämnas förslag som ger Finansinspektionen bättre verktyg att motverka att det finansiella systemet missbrukas av kriminella nätverk.

I Sverige finns ca 1 200 ombud till utländska betaltjänstleverantörer. Ombudens verksamhet – t.ex. penningöverföringar inom ramen för s.k. alternativa betalningssystem (hawala-verksamhet) – kan missbrukas av kriminella nätverk. Polismyndighetens rapport Penningtvätt via betaltjänstombud (2021) ger vid handen att en stor andel av ombuden förekommer i underrättelser om kriminell verksamhet och att det får antas att ett flertal ombud har kopplingar till kriminella nätverk.

En utländsk betaltjänstleverantör som vill tillhandahålla betaltjänster i Sverige ska underrätta tillsynsmyndigheten i hemlandet om detta. Tillsynsmyndigheten i hemlandet ska i sin tur underrätta Finansinspektionen om detta. Tillhandahållande av betaltjänster i utlandet genom ombud förutsätter att tillsynsmyndigheten i hemlandet registrerar ombudet. Det förutsätter i sin tur en lämplighetsprövning av ombudet. I beslutsunderlaget ingår den uppfattning i frågan om registrering som Finansinspektionen har gett uttryck för.

I promemorian förtydligas att Finansinspektionen ska göra en parallell prövning vid underrättelser om utländska betaltjänstleverantörers verksamhet i Sverige. När det gäller registrering av ombud innefattar det en lämplighetsprövning av ombudet. Vid lämplighetsprövningar har Finansinspektionen tillgång till uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret.

Finansinspektionen genomför lämplighetsprövningar enligt ett antal olika författningar på finansmarknadsområdet. Myndighetens tillgång till uppgifter ur belastningsregistret vid dessa prövningar är i huvudsak begränsad till viss ekonomisk brottslighet. Mot bakgrund av den allvarliga brottsutvecklingen föreslås i promemorian att det görs ändringar i förordningen om belastningsregister som innebär att Finansinspektionen ges tillgång till uppgifter om samtliga brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter. Genom den utökade tillgången ges Finansinspektionen bättre verktyg för att undvika att personer som har kopplingar till den organiserade brottsligheten eller på annat sätt bedöms olämpliga intar centrala roller i de finansiella företagen.

Förslagen har sin bakgrund i en hemställan från Finansinspektionen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2025 och förordningsändringarna den 1 januari 2025.

Innehållsförteckning

1	Författningsförslag	4
1.1	Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster	4
1.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2011:755) om utgivning av elektroniska pengar.....	5
1.3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister	6
2	Ärendet.....	10
3	Finansinspektionens roll vid prövningar av utländska företags verksamhet i Sverige.....	10
4	Utökad tillgång till belastningsregistret	13
5	Ikraftträdande	15
6	Konsekvensanalys.....	15
7	Författningskommentar.....	18
7.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster	18
7.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:755) om utgivning av elektroniska pengar.....	18

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 27 § lagen (2010:751) om betaltjänster ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

27 §¹

När Finansinspektionen har tagit emot en underrättelse från en myndighet i ett annat land inom EES om att ett utländskt företag avser att tillhandahålla betaltjänster i Sverige, ska inspektionen inom en månad lämna relevanta uppgifter till den behöriga myndigheten i det andra landet om det utländska företagets planerade tillhandahållande av betaltjänster här i landet. Om betaltjänster ska tillhandahållas genom ett ombud eller en filial, ska det av underrättelsen framgå om Finansinspektionen har skälig anledning att anta att anlita det av filialen eller ombudet kan öka risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

När Finansinspektionen har tagit emot en underrättelse från en myndighet i ett annat land inom EES om att ett utländskt företag avser att tillhandahålla betaltjänster i Sverige, ska inspektionen, *efter en bedömning av uppgifterna i underrättelsen*, inom en månad lämna relevanta uppgifter till den behöriga myndigheten i det andra landet om det utländska företagets planerade tillhandahållande av betaltjänster här i landet. Om betaltjänster ska tillhandahållas genom ett ombud eller en filial, ska det av underrättelsen framgå om Finansinspektionen har skälig anledning att anta att anlita det av filialen eller ombudet kan öka risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2025.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2011:755) om utgivning av elektroniska pengar

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 27 § lagen (2011:755) om elektroniska pengar ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

27 §¹

När Finansinspektionen har tagit emot en underrättelse från en myndighet i ett annat land inom EES om att ett utländskt företag avser att ge ut elektroniska pengar eller tillhandahålla betaltjänster i Sverige, ska inspektionen inom en månad lämna relevanta uppgifter till den behöriga myndigheten i det andra landet om det utländska företagets planerade tillhandahållande av tjänster här i landet. Om tjänster ska tillhandahållas genom ett ombud eller en filial, ska det av underrättelsen framgå om Finansinspektionen har skälig anledning att anta att anlitaandet av filialen eller ombudet kan öka risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

När Finansinspektionen har tagit emot en underrättelse från en myndighet i ett annat land inom EES om att ett utländskt företag avser att ge ut elektroniska pengar eller tillhandahålla betaltjänster i Sverige, ska inspektionen, *efter en bedömning av uppgifterna i underrättelsen*, inom en månad lämna relevanta uppgifter till den behöriga myndigheten i det andra landet om det utländska företagets planerade tillhandahållande av tjänster här i landet. Om tjänster ska tillhandahållas genom ett ombud eller en filial, ska det av underrättelsen framgå om Finansinspektionen har skälig anledning att anta att anlitaandet av filialen eller ombudet kan öka risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Denna lag träder i kraft den 1 maj 2025.

¹ Senaste lydelse 2018:176.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1999:1134) om belastningsregister¹

dels att 16 f § ska upphöra att gälla,

dels att 11 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 §²

Uppgifter ur belastningsregistret om brott som lett till någon annan påföljd än penningböter ska lämnas ut om det begärs av

1. Justitiekanslern, i fråga om den som ansöker om ersättning enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångs-åtgärder,

2. Högskolans avskiljandenämnd, i fråga om den som nämnden vid prövning enligt (1992:1434) överväger att avskilja från utbildningen,

3. Arbetsförmedlingen, för utredning i ärenden om kallelse till ny tjänstgöring av vapenfri tjänst, i fråga om den som ärendet gäller,

4. Riksbanken, i fråga om den som banken avser att anställa som bevaknings- eller transportpersonal,

5. en statlig eller kommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare,

6. Spelinspektionen, i fråga om den som omfattas av myndighetens prövning vid licens- och tillståndsgivning enligt spellagen (2018:1138),

7. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller en kommun, i fråga om den som myndigheten eller kommunen lämplighetsprövar enligt 19 § lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor,

8. en socialnämnd, i ärenden om

a) att utse kontaktperson eller kontaktfamilj enligt 3 kap. 6 b § socialtjänstlagen (2001:453) för en person som inte har fyllt 21 år,

b) vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, medgivande att ta emot barn m.m. enligt 5 kap. 2 §, 6 kap. 6, 6 a och 8–10 §§ socialtjänstlagen,

c) adoption enligt 6 kap. 12–16 §§ socialtjänstlagen,

d) åtgärder enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall, lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (2024:79) om placering av barn i skyddat boende, eller

e) att utse särskild handläggare enligt 9 § lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning,

9. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning

¹ Senaste lydelse av 16 f § 2024:368.

² Senaste lydelse 2024:93.

a) enligt luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770) överväger att ge certifikat eller tillstånd, eller

b) enligt 4 § lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, 2 kap. 2 § järnvägsmarknadslagen (2022:365), 3 kap. 3 och 7 §§ järnvägs-säkerhetslagen (2022:367) eller 4 kap. 2 och 5 §§ lagen (2022:368) om nationella järnvägssystem överväger att ge tillstånd,

10. en kommunal myndighet, i ärenden om serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) och i ärenden om tillstånd för försäljning av tobaksvaror enligt lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter, i fråga om den som ärendet gäller,

11. Läkemedelsverket, i fråga om den som myndigheten överväger att ge tillstånd enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel eller lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,

12. Kronofogdemyndigheten, för utredning i ärenden enligt skuldsaneringslagen (2016:675) eller lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare, i fråga om den som ärendet gäller,

13. Brottsoffermyndigheten, för utredning i ärenden enligt brotts-skadelagen (2014:322),

14. en överförmyndare eller överförmyndarnämnd, i ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om

a) den som överförmyndaren eller nämnden avser att utse eller avser att föreslå att rätten utser till förmyndare, god man eller förvaltare, eller

b) den som är förmyndare, god man eller förvaltare,

15. Inspektionen för strategiska produkter, i fråga om

a) tillståndsärenden enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 258/2012 av den 14 mars 2012 om genomförande av artikel 10 i FN:s protokoll om olaglig tillverkning av och handel med eldvapen, delar till eldvapen och ammunition, bifogat till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (FN:s protokoll om skjutvapen), och om införande av exporttillstånd, import- och transiteringsåtgärder för skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition, i fråga om den som prövningen gäller, eller

b) ärenden där en investering granskas enligt lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar,

16. Rättsmedicinalverket, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdrags-tagare i den rättspsykiatriska under-sökningsverksamheten, och

17. Socialstyrelsen, om upp-gifterna behövs i utredning enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall.

16. Rättsmedicinalverket, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdrags-tagare i den rättspsykiatriska under-sökningsverksamheten,

17. Socialstyrelsen, om upp-gifterna behövs i utredning enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall, och

18. Finansinspektionen, i fråga om den som myndigheten lämplig-hetsprövar enligt

a) lagen (1996:1006) om valuta-växling och annan finansiell verk-samhet,

- b) lagen (2004:46) om värdepappersfonder,*
- c) lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse,*
- d) lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,*
- e) lagen (2010:751) om betal-tjänster,*
- f) försäkringsrörelselagen (2010:2043),*
- g) lagen (2011:755) om elek-troniska pengar,*
- h) lagen (2013:561) om för-valtare av alternativa investerings-fonder,*
- i) lagen (2014:275) om viss verk-samhet med konsumentkrediter,*
- j) lagen (2016:1024) om verk-samhet med bostadskrediter,*
- k) lagen (2019:742) om tjänste-pensionsföretag,*
- l) lagen (2023:714) om förvärv och förvaltning av nödlidande kreditavtal,*
- m) lagen (2024:114) om clearing och avveckling av betalningar,*
- n) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 av den 4 juli 2012 om OTC-derivat, centrala motparter och transaktionsregister,*
- o) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 909/2014 av den 23 juli 2014 om förbättrad värdepappersavveckling i Europeiska unionen och om värdepapperscentraler samt ändring av direktiv 98/26/EG och 2014/65/EU och förordning (EU) nr 236/2012, eller*
- p) 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.*

Sådana uppgifter som avses i 3 § 3–5 lagen (1998:620) om belastningsregister får inte lämnas till en myndighet som har rätt att få uppgifter enligt denna paragraf. En socialnämnd och Socialstyrelsen har dock rätt

till uppgift om åklagares beslut om åtalsunderlåtelse, straffvarning, kontaktförbud och förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

2 Ärendet

Finansinspektionen har i en hemställan till Regeringskansliet föreslagit att inspektionen ska ges utökad tillgång till misstanke- och belastningsregistren (Fi2024/00796). Finansinspektionen efterfrågar dels utökad tillgång till belastningsregistret vid myndighetens lämplighetsprövningar, dels tillgång till misstanke- och belastningsregistren vid tillämpning av 3 kap. 27 § lagen (2010:751) om betaltjänster och 3 kap. 27 § lagen (2011:755) om utgivning av elektroniska pengar.

3 Finansinspektionens roll vid prövningar av utländska företags verksamhet i Sverige

Promemorians förslag: Det ska förtydligas att Finansinspektionen ska göra en prövning vid underrättelser om utländska företags verksamhet i Sverige.

Promemorians bedömning: Finansinspektionens uppfattning i frågan om registrering förutsätter en lämplighetsprövning.

Skälen för promemorians förslag och bedömning

Rättslig reglering

I lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen) – som genomför EU:s betaltjänstdirektiv – finns bestämmelser om krav på tillstånd eller registrering för företag som tillhandahåller betaltjänster, t.ex. penningöverföringar (betalningsinstitut och registrerade betaltjänstleverantörer).

En svensk betaltjänstleverantör som vill tillhandahålla betaltjänster i utlandet (inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) ska underrätta Finansinspektionen om detta. Finansinspektionen ska i sin tur underrätta tillsynsmyndigheten i värdlandet om detta (3 kap. 18–22 §§ betaltjänstlagen). Tillhandahållande av betaltjänster i utlandet genom ombud eller filial förutsätter att Finansinspektionen, efter en prövning, registrerar ombudet eller filialen. När det gäller registrering av ombud innefattar det en lämplighetsprövning av ombudet. I Finansinspektionens beslutsunderlag ingår den uppfattning i frågan om registrering av ombudet som tillsynsmyndigheten i värdlandet har gett uttryck för (3 kap. 18–20 §§ betaltjänstlagen).

På motsvarande sätt ska en utländsk betaltjänstleverantör som vill tillhandahålla betaltjänster i Sverige underrätta tillsynsmyndigheten i hemlandet om detta. Tillsynsmyndigheten i hemlandet ska i sin tur underrätta Finansinspektionen. Bestämmelser om Finansinspektionens handläggning av en underrättelse från tillsynsmyndigheten i hemlandet finns i 3 kap. 27 § betaltjänstlagen.

Motsvarande bestämmelser finns i lagen (2011:755) om utgivning av elektroniska pengar.

Vid lämplighetsprövningar har Finansinspektionen tillgång till uppgifter ur belastningsregistret och misstankeregistret (2 § lagen [1998:620] om belastningsregister och 16 f § förordningen [1999:1134] om belastningsregister respektive 2 § lagen [1998:621] om misstankeregister och 4 § förordningen [1999:1135] om misstankeregister).

Det ska klargöras att Finansinspektionen ska göra en parallell prövning i fråga om utländska företags verksamhet i Sverige

Enligt artikel 28.2 i EU:s betaltjänstdirektiv gäller följande:

2. Inom en månad efter mottagandet av all information som avses i punkt 1 ska de behöriga myndigheterna i hemmedlemsstaten skicka denna information till de behöriga myndigheterna i värdmedlemsstaten.

Inom en månad efter mottagandet av informationen från de behöriga myndigheterna i hemmedlemsstaten ska de behöriga myndigheterna i värdmedlemsstaten, efter en bedömning av denna information, förse de behöriga myndigheterna i hemmedlemsstaten med relevant information i samband med det berörda betalningsinstitutets planerade tillhandahållande av betaltjänster inom ramen för etableringsfriheten eller friheten att tillhandahålla tjänster. De behöriga myndigheterna i värdmedlemsstaten ska informera de behöriga myndigheterna i hemmedlemsstaten, särskilt om alla rimliga skäl till farhågor i samband med det avsedda anlitaandet av ett ombud eller inrättandet av en filial, när det gäller penningtvätt eller finansiering av terrorism i den mening som avses i direktiv (EU) 2015/849.

När de behöriga myndigheterna i hemmedlemsstaten inte instämmer i bedömningen från de behöriga myndigheterna i värdmedlemsstaten ska de redogöra för skälen till sitt beslut för de sistnämnda.

Om bedömningen från de behöriga myndigheterna i hemmedlemsstaten, särskilt mot bakgrund av den information som erhållits från de behöriga myndigheterna i värdmedlemsstaten, inte är positiv ska den behöriga myndigheten i hemmedlemsstaten vägra att registrera ombudet eller filialen, eller återkalla registreringen om den redan har gjorts.

Artikel 28.2 i EU:s betaltjänstdirektiv genomförs i 3 kap. 27 § betaltjänstlagen:

När Finansinspektionen har tagit emot en underrättelse från en myndighet i ett annat land inom EES om att ett utländskt företag avser att tillhandahålla betaltjänster i Sverige, ska inspektionen inom en månad lämna relevanta uppgifter till den behöriga myndigheten i det andra landet om det utländska företagets planerade tillhandahållande av betaltjänster här i landet. Om betaltjänster ska tillhandahållas genom ett ombud eller en filial, ska det av underrättelsen framgå om Finansinspektionen har skälig anledning att anta att anlitaandet av filialen eller ombudet kan öka risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

I den svenska lagtexten finns inte uttrycket ”efter en bedömning av denna information”. Det väcker frågan om ramen för Finansinspektionens prövning vid underrättelser om utländska företags verksamhet i Sverige.

Utländska företags tillhandahållande av betaltjänster i Sverige – t.ex. penningöverföringar inom ramen för s.k. alternativa betalningssystem (hawala-verksamhet) – kan missbrukas av kriminella nätverk. I Sverige finns ca 1 200 ombud till utländska företag i Sverige. Polismyndighetens rapport Penningtvätt via betaltjänstombud (2021) ger vid handen att en stor andel av ombuden förekommer i underrättelser om kriminell verksamhet och att det får antas att ett flertal ombud har kopplingar till kriminella nätverk. Mot den bakgrunden är det viktigt att 3 kap. 27 § betaltjänstlagen har en ändamålsenlig utformning.

Direktivets uttryck – ”efter en bedömning av denna information” – ger vid handen att tillsynsmyndigheten i värdlandet – Finansinspektionen – ska göra en parallell prövning i fråga om utländska företags verksamhet i Sverige. En sådan ordning har dessutom förutsatts vid de spegelvända situationerna i fråga om registrering av ombud och filialer i 3 kap. 18–20 §§ betaltjänstlagen.

Att den svenska lagtexten har fått en i förhållande till direktivet inskränkt innebörd kommer också till uttryck i förarbetena till betaltjänstlagen (prop. 2017/18:77 s. 346 och 347), som förutsätter att Finansinspektionens bedömning i frågan om registrering är begränsad till bedömningen av om det finns skäl原因 anledning att anta att anlitaandet av ombudet kan öka risken för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Sammanfattningsvis bör den svenska lagtexten anpassas till EU:s betaltjänstdirektiv. Det innebär att det bör klargöras att Finansinspektionen ska göra en parallell prövning vid utländska företags verksamhet i Sverige (3 kap. 18–22 §§ betaltjänstlagen).

När det gäller utländska företags ombud och filialer i Sverige innebär det att det ska göras en parallell prövning i frågan om registrering (jfr de spegelvända situationerna i 3 kap. 18 a och 20 §§ betaltjänstlagen). När det gäller registrering av ombud innefattar det en lämplighetsprövning av ombudet (jfr den spegelvända situationen i 3 kap. 18 § betaltjänstlagen jämfört med 3 kap. 17 § samma lag). Vid en lämplighetsprövning har Finansinspektionen tillgång till uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret.

Inom ramen för den parallella prövningen vid underrättelser om utländska företags verksamhet i Sverige ska Finansinspektionen förse tillsynsmyndigheten i hemlandet med uppgifter som har koppling till den planerade verksamheten (3 kap. 27 § första meningen betaltjänstlagen). När det gäller registrering av ombud kan det t.ex. handla om uppgifter från belastningsregister och misstankeregister (se ovan). Om tillhandahållandet av betaltjänster ska ske genom ombud eller filial ska den parallella prövningen särskilt innefatta en bedömning av om det finns skäl原因 anledning att anta att anlitaandet av ombudet kan öka risken för penningtvätt och finansiering av terrorism (3 kap. 27 § andra meningen betaltjänstlagen). Uttrycket skäl原因 anledning att anta att anlitaandet av ombudet kan öka risken för penningtvätt och finansiering av terrorism i den svenska lagtexten motsvarar uttrycket ”alla rimliga skäl till farhågor ... när det gäller penningtvätt eller finansiering av terrorism” i direktivet.

4 Utökad tillgång till belastningsregistret

Promemorians förslag: Finansinspektionens rätt att få uppgifter ur belastningsregistret i samband med lämplighetsprövningar ska utökas till att omfatta samtliga brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter.

Skälen för promemorians förslag

Finansinspektionens tillgång till misstanke- och belastningsregistren

Finansinspektionen ska enligt ett antal olika författningar på finansmarknadsområdet genomföra lämplighetsprövningar av ledningspersoner och större ägare i företag inom den finansiella sektorn (t.ex. banker, värdepappersbolag och försäkringsföretag). Dessa prövningar ska genomföras dels i samband med ett företags tillståndsansökan eller ansökan om registrering, dels under verksamhetens gång när exempelvis någon förvärvar en större mängd aktier i företaget eller om ledningspersoner byts ut. Lämplighetsprövningar görs också vid anmälan av ombud från svenska betalningsinstitut och svenska institut för elektroniska pengar. Utöver uppgifter från personen som lämplighetsprövningen gäller, eller från det aktuella företaget, innefattar prövningen även registerslagningar hos myndigheter såsom Kronofogdemyndigheten, Skatteverket och Bolagsverket. Dessutom inhämtar Finansinspektionen uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren från Polismyndigheten.

Enligt 4 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister har Finansinspektionen vid dessa prövningar rätt att få uppgifter ur misstankeregistret om alla brott för vilka åtal väckts. Enligt 16 f § förordningen (1999:1134) om belastningsregister är Finansinspektionens rätt till uppgifter ur belastningsregistret däremot begränsad till vissa uppräknade brott. En ytterligare förutsättning är att brottet lett till någon annan påföljd än penningböter. Om den påföljd som dömts ut även avser något annat brott än de uppräknade ska också uppgifter om det brottet lämnas ut. Uppräkningen omfattar brott enligt

- 8 kap. brottsbalken; om stöld, rån och andra tillgreppsbrott,
- 9 kap. brottsbalken; om bedrägeri och annan oredlighet,
- 10 kap. brottsbalken; om förskingring, annan trolöshet och mutbrott,
- 11 kap. brottsbalken; om brott mot borgenärer m.m.,
- 14 kap. brottsbalken; om förfalskningsbrott,
- 15 kap. brottsbalken; om mened, falskt åtal och annan osann utsaga,
- skattebrottslagen (1971:69),
- lagen (1985:354) om förbud mot juridiskt eller ekonomiskt biträde i vissa fall,
- bidragsbrottslagen (2007:612),
- lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott,
- lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden, eller
- terroristbrottslagen (2022:666) eller motsvarande äldre lag.

Behovet av förändringar

Företag inom den finansiella sektorn har en central uppgift i det finansiella systemet. Syftet med lämplighetsprövningarna är att förhindra olämpliga personer från att ha ledande befattningar eller kvalificerade innehav i sådana företag som bedriver viss verksamhet. Det är angeläget att säkerställa att de personer som är av central betydelse för verksamheten verkar för att företagen drivs enligt de regelverk som styr deras verksamhet. Mot bakgrund av den skada som både enskilda och samhället kan drabbas av om en olämplig person verkar i ett finansiellt företag är det av stor vikt att Finansinspektionen vid dessa prövningar har ett fullgott underlag, vilket bl.a. inkluderar uppgifter om tidigare brottslighet. Ytterst handlar detta även om att upprätthålla allmänhetens förtroende för de finansiella marknaderna och de företag som verkar där.

För att lämplighetsprövningarna ska fylla den funktion de är tänkta att ha är det av central betydelse att Finansinspektionen har tillgång till tillräckliga uppgifter om den enskildes brottslighet. Mot bakgrund av utvecklingen i samhället med ökad brottslighet finns det skäl att utvidga den tillgången. Om vissa typer av brott utesluts från underlaget finns risk att Finansinspektionen inte får information om all brottslighet som kan ha betydelse för bedömningen och därmed inte får en tillräcklig bild av den enskildes lämplighet. Exempel på brott som kan vara av betydelse för lämplighetsprövningen, som Finansinspektionen i dagsläget inte har tillgång till, är narkotikaförsäljning, människoexploatering, människohandel och koppleri. Dessa brott kan beskrivas som brott som utförs för ekonomisk vinning och med en tydlig koppling till penningtvätt. Andra exempel är vissa typer av vapenbrott och allmänfarliga brott, som är brott som ofta har ett nära samband med gängkriminalitet, samt brott mot rikets säkerhet.

De aktuella författningar som reglerar lämplighetsprövningarna innehåller inte några begränsningar avseende vilka brott som kan beaktas av Finansinspektionen. Inte heller relevanta förarbeten begränsar prövningen till endast vissa typer av brott, även om vissa förarbeten bl.a. tar upp ekonomisk brottslighet som exempel på sådan brottslighet som kan påverka bedömningen (se exempelvis prop. 2008/09:155 s. 87, prop. 2022/23:124 s. 73 och prop. 2023/24:23 s. 152). Det finns således redan i dag utrymme för Finansinspektionen att beakta ytterligare brottslighet än de brott som räknas upp 16 f § förordningen om belastningsregister vid de lämplighetsprövningar som avses i den bestämmelsen.

Vid en avvägning mellan å ena sidan intresset av att Finansinspektionen har tillgång till de uppgifter som myndigheten behöver för att kunna göra tillräckligt utförliga lämplighetsprövningar, och å andra sidan skyddet för den enskildas personliga integritet, är det rimligt att utöka Finansinspektionens möjligheter att inhämta uppgifter om brott ur belastningsregistret. Det intrång i den enskildes personliga integritet som ändringen skulle medföra måste sammantaget anses acceptabel och proportionerlig. Det ska i den bedömningen också beaktas att Finansinspektionen redan i dag har tillgång till uppgifter ur belastningsregistret om flera allvarliga brott samt uppgifter ur misstankeregistret för samtliga brott för vilka åtal väckts.

Eftersom bagatellartade brott och förseelser, såsom t.ex. trafikförseelser, rimligen inte påverkar bedömningen får det anses väl avvägt att tillgången

endast ska avse brott som föranlett någon annan påföljd än penningböter. Det kan i sammanhanget understrykas att den föreslagna ändringen inte är avsedd att ändra hur uppgifter om tidigare brottslighet ska beaktas i respektive lämplighetsbedömning. I det avseendet hänvisas till respektive författning.

5 Ikraftträdande

Promemorians förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 maj 2025 och förordningsändringarna den 1 januari 2025.

Skälen för promemorians förslag: Författningsändringarna är angelägena och bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 maj 2025 för lagändringarna och den 1 januari 2025 för förordningsändringarna.

6 Konsekvensanalys

Promemorians bedömning: Förslagen har inga offentligfinansiella effekter och medför inget ökat resursbehov för myndigheter eller domstolar.
Intrånget i den personliga integriteten får anses begränsat.

Skälen för promemorians bedömning

Offentligfinansiella effekter

Förslagen har inga offentligfinansiella effekter.

Samhällsekonomiska effekter

Förslagen skapar bättre förutsättningar för Finansinspektionen, som är tillsynsmyndighet på finansmarknaden, att genom sina lämplighetsprövningar motverka att det finansiella systemet missbrukas av kriminella nätverk.

Effekter för företagen

Förslagen innebär att fler företag (ombud till utländska företag) och uppgifter om fler brott kommer att omfattas av Finansinspektionens lämplighetsprövning i fråga om finansiella företag.

Det finns ca 1 200 ombud till utländska företag i Sverige. Ett fåtal utländska företag har anlitat flertalet av dessa ombud.

Det finns ett stort antal kategorier av finansiella företag i Sverige, t.ex. kreditinstitut, betalningsinstitut, institut för elektroniska pengar, värdepappersbolag, olika former av fondförvaltare och försäkringsföretag.

Förslagen påverkar inte konkurrensen mellan företagen på finansmarknaden.

Effekter för den personliga integriteten

Förslagen innebär att fler personer och uppgifter om fler brott kommer att omfattas av Finansinspektionens lämplighetsprövningar. Samlade uppgifter om brottslighet är av integritetskänslig natur.

EU:s dataskyddsförordning är tillämplig på personuppgiftsbehandlingen hos Finansinspektionen. För att behandlingen ska vara laglig krävs det att det finns en rättslig grund för behandlingen enligt artikel 6 i den förordningen. Alla uppgifter som riksdag eller regering har gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. Om uppgiften inte var av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem (prop. 2017/18:105 s. 56 f.). Följaktligen omfattas den behandling av personuppgifter som sker inom ramen för Finansinspektionens lämplighetsprövningar av den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning. Därutöver är den aktuella grunden för behandlingen fastställd i den nationella rätten, på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning, genom de författningar som reglerar respektive lämplighetsprövning.

Personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelser som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder ges därutöver ett särskilt skydd i EU:s dataskyddsförordning. Att en myndighet får behandla uppgifter om lagöverträdelser framgår dock direkt av artikel 10 i förordningen.

Det intrång i den personliga integriteten som förslagen kan innebära ska ställas mot det allmänna intresset av att skydda både enskilda och samhället från den skada som kan orsakas av att en olämplig person bedriver finansiell verksamhet. Det är av stor vikt att Finansinspektionen har tillgång till uppgifter som har betydelse för lämplighetsprövningen av större ägare och personer som är verksamma i finansiella företag. Vid bedömningen av förslagets proportionalitet ska också beaktas att det finns bestämmelser om sekretess i Finansinspektionens verksamhet, se närmare nedan. Den sammantagna bedömningen är därför att den personuppgiftsbehandling som kommer att ske inom ramen för förslagen är proportionerlig och förenlig med EU:s dataskyddsförordning.

I 30 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) finns bestämmelser om sekretess i fråga om Finansinspektionens tillståndsgivnings- och tillsynsverksamhet. Den bestämmelsen reglerar bl.a. sekretess vid Finansinspektionens inhämtande av uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren vid myndighetens lämplighetsprövningar av ledningspersoner (se t.ex. SOU 2019:19 s. 235). I 30 kap. 5 § samma lag finns därutöver särskilda regler om sekretess för uppgifter vid Finansinspektionens lämplighetsprövningar av ägare (se 1992/93:NU12). Den sekretess som i dag gäller hos Finansinspektionen för uppgifter ur misstanke- och belastningsregistren vid respektive lämplighetsprövning kommer att gälla för de ytterligare uppgifter myndigheten ges rätt att ta del av i och med förslagen.

Effekter för myndigheter och allmänna förvaltningsdomstolar

Den ökade administrativa börda som klargörandet av Finansinspektionens roll vid prövningar av utländska företags verksamhet i Sverige medför bör kunna hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Den utökade kretsen för lämplighetsprövningar (ombud till utländska företag) kommer att öka den administrativa bördan för de myndigheter som har uppgifter som Finansinspektionen behöver i sina lämplighetsprövningar, bl.a. Bolagsverket, Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten och Skatteverket. Hur många ytterligare lämplighetsprövningar som det handlar om per år är svårt att uppskatta, eftersom antalet lämplighetsprövningar står i proportion till förändringar av kretsen av ombud. Under perioden mars 2023–mars 2024 hanterade Finansinspektionen drygt 450 underrättelser från utländsk myndighet om gränsöverskridande verksamhet. Myndigheternas ökade administrativa börda bör dock kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

De ytterligare uppgifter ur belastningsregistret som Finansinspektionen kommer att kunna ta del av med anledning av förslaget kommer att inhämtas och hanteras inom ramen för de lämplighetsprövningar som redan i dag utförs. Förslaget bedöms därför inte påverka Finansinspektionens eller Polismyndighetens resursbehov. Polismyndigheten behöver dock eventuellt sätta upp tekniska lösningar för att kunna hantera de ytterligare uppgifter som ska lämnas ut. En sådan justering bedöms kunna rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Effekter för de allmänna förvaltningsdomstolarna

Förslagen bedöms inte påverka måltillströmningen till de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Alternativa lösningar

Mot bakgrund av brottsutvecklingen bedöms ändringarna nödvändiga för att Finansinspektionen ska ges bättre möjligheter att undvika att olämpliga personer intar centrala positioner i vissa finansiella företag. Lagändringarna förtydligar dessutom genomförandet i svensk rätt av ett EU-direktiv. Det är därför inte en alternativ lösning att den nuvarande ordningen kvarstår oförändrad.

Informationsinsatser

Finansinspektionen behöver informera de finansiella företagen om den nya ordningen.

Effekter för hållbarhet och jämställdheten mellan män och kvinnor

Att motverka att det finansiella systemet missbrukas av kriminella utgör en del av de globala hållbarhetsmålen för Agenda 2030.

Förslagen påverkar inte jämställdheten mellan män och kvinnor.

Överensstämmelse med unionsrätten

Förslagen utgör delvis en anpassning till EU:s betaltjänstdirektiv och står också i övrigt i överensstämmelse med unionsrätten.

7 Författningskommentar

7.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

3 kap.

27 § När Finansinspektionen har tagit emot en underrättelse från en myndighet i ett annat land inom EES om att ett utländskt företag avser att tillhandahålla betaltjänster i Sverige, ska inspektionen, *efter en bedömning av uppgifterna i underrättelsen*, inom en månad lämna relevanta uppgifter till den behöriga myndigheten i det andra landet om det utländska företagets planerade tillhandahållande av betaltjänster här i landet. Om betaltjänster ska tillhandahållas genom ett ombud eller en filial, ska det av underrättelsen framgå om Finansinspektionen har skälig anledning att anta att anlitaandet av filialen eller ombudet kan öka risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism

Paragrafen innehåller bestämmelser om Finansinspektionens roll vid underrättelser om gränsöverskridande verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 3.

En svensk betaltjänstleverantör som vill tillhandahålla betaltjänster i utlandet (inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet) ska underrätta Finansinspektionen om detta. Finansinspektionen ska i sin tur underrätta tillsynsmyndigheten i värdlandet om detta (18–22 §§). Tillhandahållande av betaltjänster i utlandet genom ombud eller filial förutsätter att Finansinspektionen, efter en prövning, registrerar ombudet eller filialen. När det gäller registrering av ombud innefattar det en lämplighetsprövning av ombudet. I Finansinspektionens beslutsunderlag ingår den uppfattning i frågan om registrering av ombudet som tillsynsmyndigheten i värdlandet har gett uttryck för (18–20 §§).

Paragrafen gäller den spegelvända situationen. Genom att *första meningen* anpassas till artikel 28 i EU:s betaltjänstdirektiv klargörs att Finansinspektionen ska göra parallella prövningar vid underrättelser om utländska företags verksamhet i Sverige, dvs. vid tillämpning av de spegelvända situationerna i 18 och 18 a §§ (tillhandahållande av betaltjänster genom ombud), 19 och 20 §§ (tillhandahållande av betaltjänster genom filial) samt 21 och 22 §§ (tillhandahållande av betaltjänster i utlandet från Sverige).

Genom ändringarna förtydligas bl.a. att Finansinspektionen ska göra en parallell lämplighetsprövning i fråga om registrering av ombud. Vid en lämplighetsprövning har Finansinspektionen tillgång till uppgifter i belastningsregistret och misstankeregistret.

7.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2011:755) om utgivning av elektroniska pengar

3 kap.

27 § När Finansinspektionen har tagit emot en underrättelse från en myndighet i ett annat land inom EES om att ett utländskt företag avser att ge ut elektroniska pengar eller tillhandahålla betaltjänster i Sverige, ska inspektionen, *efter en*

bedömning av uppgifterna i underrättelsen, inom en månad lämna relevanta uppgifter till den behöriga myndigheten i det andra landet om det utländska företagets planerade tillhandahållande av tjänster här i landet. Om tjänster ska tillhandahållas genom ett ombud eller en filial, ska det av underrättelsen framgå om Finansinspektionen har skälig anledning att anta att anlitandet av filialen eller ombudet kan öka risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Paragrafen innehåller bestämmelser om Finansinspektionens roll vid registrering av ombud eller filialer i gränsöverskridande fall. Övervägandena finns i avsnitt 3.

Se författningskommentaren till 3 kap. 27 § lagen (2010:751) om betaltjänster.