

Remissvar



Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
fi.remissvar@regeringskansliet.se

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

2022-10-26

FI dnr 22-18278
(Anges alltid vid svar)

Förstärkt reglering av valutaväxlare och andra finansiella institut

Ert dnr: Fi2022/02140

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) tillstyrker samtliga promemorians förslag. De föreslagna lagändringarna förväntas förbättra FI:s möjligheter att bedriva en effektiv och ändamålsenlig tillsyn av valutaväxlare och annan finansiell verksamhet.

Mot bakgrund av de omfattande penningtvättsrisker som kontanthantering innebär och mot bakgrund av riskerna för att valutaväxlare kan utnyttjas av personer som ägnar sig åt grov organiserad brottslighet anser FI att regeringen bör ta initiativ till en större samlad översyn av valutaväxlingslagen. FI har även vissa synpunkter som bland annat rör möjligheten att besluta om sanktionsavgift mot enskilda näringsidkare och de kostnader som de föreslagna ändringarna kan förväntas medföra.

Promemorians förslag

FI välkomnar promemorians förslag om utökad registreringsplikt genom att kraven i nuvarande lagstiftning om att verksamheten ska vara personens

huvudsakliga verksamhet och bedrivs i väsentlig omfattning tas bort. Vidare välkomnas förslagen om en utökad lämplighetsprövning, avskaffad årlig uppföljning, utökad underrättelseskyldighet och utökade sanktionsmöjligheter. De föreslagna ändringarna kommer sammantaget att förbättra FI:s möjligheter att bedriva en effektiv och riskbaserad tillsyn i sektorn.

Sanktioner mot enskilda näringsidkare och förhållandet mellan viten och sanktioner

I promemorian förs ett resonemang om möjligheterna att besluta om sanktionsavgifter och utdömande av viten och hur sådana beslut förhåller sig de grundläggande fri- och rättigheterna i Europakonventionen¹. Promemorian intar i det avseendet ståndpunkten att FI inte bör kunna besluta om sanktionsavgift för finansiella institut som är fysiska personer i fall där institutet inte lämnar upplysningar till inspektionen eftersom ett sådant förfarande riskerar att hamna i konflikt med rätten att inte belasta sig själv (artikel 6 i konventionen). En liknande uppfattning förs fram när det gäller förhållandet mellan överlappande beslut om vite och sanktionsavgift där det enligt promemorian finns en risk för konflikt med konventionens dubbelprövningsförbud (artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet). I detta avseende har promemorian likställt beslut om sanktionsavgifter och viten med straff i den mening som avses i konventionen.

Vad gäller rätten att inte belasta sig själv har lagstiftaren tidigare bedömt att denna rättighet inte hindrar att fysiska personer som står under tillsyn är skyldiga att bistå FI i utredningar om överträdelser (prop. 2018/19:4 s. 47 ff.). Vi delar den bedömningen och anser att det inte har framkommit någonting som nu motiverar att denna bedömning frångås. Vi hänvisar i detta avseende även till det remissyttrande som vi lämnade inom ramen för det lagstiftningsärendet (dnr Fi2018/00561/V). Det huvudsakliga budskap som FI då lyfte fram återges i den angivna propositionen.

Det finns här skäl att särskilt framhålla att promemorians resonemang om att FI inte ska kunna kräva att fysiska personer medverkar i utredningar riskerar att oavsiktligt underminera en effektiv och ändamålsenlig tillsyn. Företagens skyldighet att lämna uppgifter är en väsentlig del i FI:s tillsyn såväl löpande som inom ramen för riktade tillsynsaktiviteter. Att göra denna tillgång till

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

information beroende av vilken associationsform verksamheten bedrivs inom riskerar att urholka effektiviteten i FI:s tillsyn.

Det bör i sammanhanget framhållas att av de 69 finansiella institut som i dagsläget är registrerade för att ägna sig åt valutaväxling utgörs mer än en tredjedel av fysiska personer. Det är samtidigt en typ av verksamhet som är förknippad med tydliga risker för penningtvätt och terrorfinansiering. För att kunna genomföra en effektiv och ändamålsenlig tillsyn av sektorn behöver FI säkerställa att vi får tillgång till relevant information oavsett om informationen eventuellt skulle kunna belasta verksamhetsutövaren. FI anser även att det finns stöd för detta perspektiv i flera domar från EU-domstolen och Tribunalen², vilket FI gjort regeringen uppmärksam på i ovan nämnda lagstiftningsärende. Avgörandena ger stöd för synsättet att den som väljer att bedriva tillstånds- eller registreringspliktig verksamhet som är förenad med olika typer av risker för samhället också får finna sig i att underkasta sig tillsyn som i vissa situationer kan belasta verksamhetsutövaren. För att FI ska kunna bedriva en effektiv tillsyn inom sektorn som helhet bör institutens associationsform därför inte ges någon avgörande betydelse när det gäller möjligheterna att ingripa mot dessa.

Med hänvisning till det nu anförda anser FI att promemorians resonemang i denna del bör ses över och att slutsatserna omprövas för att stämma överens med den bedömning som lagstiftaren tidigare har gjort. Enligt FI krävs det annars en klart mer restriktiv syn på förutsättningarna för en fysisk person att driva valutaväxling.

Vad gäller promemorians analys av dubbelprövningsförbudet och förutsättningarna för hur FI förväntas kunna besluta om sanktionsavgift och vite behandlas även denna principiella fråga i den ovan nämnda propositionen (s. 42 ff.). FI har tidigare framfört att beslut om sanktionsavgifter mot finansiella företag under tillsyn *inte* bör betraktas som ett straff i konventionsrättslig mening (se inspektionens remissvar i samma lagstiftningsärende). Det handlar om administrativa ingripanden mot den som efter tillstånd eller registrering får en förmån att bedriva en viss verksamhet. FI vidhåller den ståndpunkten. Genom det synsätt som promemorian ger uttryck för skulle dessutom sanktionsavgifter anses utgöra anklagelse för brott samtidigt som återkallelse av tillstånd inte utgör en sådan anklagelse;

² Se bl.a. SGL Carbon (C-301/04 P) och Energetický a průmyslový och EP Investment Advisors mot kommissionen, T-272/12 och Buzzi Unicem mot kommissionen, T-297/11

detta trots att ett beslut om sanktionsavgifter anses utgöra ett lindrigare ingripande än en återkallelse av tillstånd eller registrering.

En omregistrering av valutaväxlare bör genomföras

FI anser att det i lagstiftningsarbetet bör tydliggöras att det är nödvändigt med en omregistrering – hel eller delvis – av institut som är registrerade för valutaväxling i samband med att de föreslagna lagändringarna träder i kraft. Ett flertal valutaväxlare registrerades enligt lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet (LVA) innan den nya penningtvättslagen trädde i kraft. Mot bakgrund av de ökade lämplighetsprövningar som nu föreslås finns det skäl att anta att vissa verksamhetsutövare som är registrerade hos FI inte kommer att uppfylla de krav som uppställs för att få bedriva valutaväxlingsverksamhet.

En omregistrering förväntas medföra kostnader för berörda registrerade valutaväxlare i form av avgifter. En sådan engångskostnad är motiverad för att uppnå syftet med de nya kraven. FI ser i dagsläget inte behov av en omregistrering av övriga verksamhetstyper som omfattas av LVA.

Ökade tillsynsbefogenheter medför ökade kostnader

FI delar i huvudsak promemorians uppfattning att de föreslagna ändringarna förväntas bli kostnadsneutrala för FI. Att FI får bättre förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn på området kan emellertid på sikt förväntas leda till fler ingripande- och sanktionsärenden inom myndigheten, vilket i sin tur medför en ökad resursåtgång och ökade kostnader.

Ändrad verksamhetsinriktning ska medföra krav på omregistrering

I promemorian föreslås en skyldighet att underrätta FI vid ändringar av verksamhetsinriktningen. FI ser positivt på förslaget men anser att det tydligt av lagen bör framgå att det krävs en omregistrering hos FI vid en ändring av verksamhetsinriktningen som medför att ett bolag registrerat enligt LVA kommer att bedriva valutaväxlingsverksamhet eller handel med virtuell valuta. Anledningen till detta är att valutaväxling och handel med virtuell valuta är förknippade med högre risk för penningtvätt och terrorfinansiering och ofta innebär en mer omfattande prövning än de övriga verksamhetstyper som omfattas av LVA. I dessa fall behöver även nya registreringsavgifter kunna tas ut.

En större översyn bör genomföras

Som anges i promemorian har ett flertal rapporter på senare tid lyft fram de omfattande penningtväts- och terrorfinansieringsriskerna inom valutaväxlingssektorn. Den kontanthantering som följer med valutaväxlingsverksamheten anses som särskilt riskfylld, eftersom den bristande spårbarheten gör kontanter särskilt attraktiva för kriminella som vill kunna omsätta sina brottsvinster utan upptäckt. Detta gäller inte minst vid organiserad brottslighet. I takt med den minskande kontantanvändningen i samhället i stort och de större finansiella företagens skärpta kontroller koncentreras samtidigt risken med kontantanvändningen till ett mindre antal aktörer, däribland valutaväxlare. Den utvecklingen ställer i sin tur större krav på kontrollmiljön och motståndskraften hos dessa aktörer som för närvarande många gånger saknar tillräckliga organisatoriska förutsättningar att möta dessa krav.

Mot den bakgrunden kan det ifrågasättas om ett registreringsförfarande och den begränsade tillsyn som följer med det på sikt är tillräckligt för att hantera den risk som verksamheten innebär eller om valutaväxlingsverksamhet i stället endast borde få utföras av företag med mer omfattande typer av tillstånd. Det kan exempelvis ifrågasättas om fysiska personer och fåmansbolag har tillräckliga förutsättningar för att kunna uppnå den kontrollmiljö som krävs för att hantera de risker som verksamheten är förknippad med. Det kan även ifrågasättas om inte kopplingen mellan penningtvätt och annan brottslighet såsom narkotikaförsäljning och människohandel kan motivera att FI inom ramen för lämplighetsprövningen av ägare och ledning ges tillgång till en mer omfattande brottskatalog än vad som är fallet idag när det gäller kontroller mot uppgifter i belastningsregistret. Frågorna om tillståndsplikt och utökade lämplighetsprövningar skulle med fördel kunna behandlas i samband med den översyn som föranleds av den kommande MiCA-förordningen³ eftersom handel med virtuell valuta då förväntas behöva utmönstras ur valutaväxlingslagen och i stället bli tillståndspliktig i enlighet med den nya EU-förordningen.

Förseningsavgifter

FI har i tidigare remissvar⁴ pekat på behovet av att inspektionen får möjlighet att ta ut förseningsavgifter vid försenad rapportering enligt

³ Se förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om marknader för kryptotillgångar och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937

⁴ Se FI:s remissvar i SOU 2021:42 (Fi2021/02222)

penningtvättsregelverket. FI vill återigen uppmärksamma regeringen på att en sådan möjlighet skulle öka effektiviteten i tillsynen och föreslår att även denna fråga behandlas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

FINANSINSPEKTIONEN

Erik Thedéen
Generaldirektör

Tom Perski
Jurist

I detta ärende har generaldirektören Erik Thedéen beslutat. Juristen Tom Perski har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också biträdande avdelningschefen Erik Blommé deltagit.

Kopia till fi.fma.b@regeringskansliet.se