

2015-02-02

Dnr SU FV-1.1.3-2916-15

Regeringskansliet
(Finansdepartementet)
103 33 Stockholm

Remiss: Svensk kontanthantering (SOU 2014:61)

Sammanfattande slutsatser

Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker delar av utredningens förslag, men efterlyser förnyad och fördjupad analys samt överarbetningar på flera områden.

Fakultetsnämnden tillstyrker utredningens förslag att Riksbanken behåller det övergripande ansvaret för kontanthanteringens samt att uppdraget förtydligas genom en ny bestämmelse i riksbankslagen.

Fakultetsnämnden instämmer i utredningens bedömning att det finns skäl att reglera de företag som sköter en stor del av samhällets kontantförsörjning, men ifrågasätter den föreslagna regleringens utformning.

Fakultetsnämnden ifrågasätter det lämpliga i att Riksbanken ska vara tillsynsmyndighet enligt den föreslagna lagen om viss uppräkningsverksamhet.

Inledning

Som utredningen framhåller är det av betydande vikt att kontanthanteringens fungerar eftersom den är en viktig del av samhällets infrastruktur. Utredningen påpekar att den modell för kontanthantering som används i dag knappast kan betraktas som optimal (s. 151 f.) och att det i hög grad beror på Riksbankens tillbakadragna roll. Tyvärr bedömer utredaren att det inte ligger inom uppdraget att föreslå förändringar utan att förändringar bör ske i Riksbankens regi i dialog med övriga aktörer. Eftersom Riksbanken ligger bakom nuvarande modell är emellertid sannolikheten liten för att den på eget initiativ kommer att inleda ett reformarbete.

Ett av skälen till att kontanthanteringens ser ut som den gör i dag är bankernas ovilja att hantera kontanter i kombination med statsmakternas tysta godkännande eller till och med gillande. En fråga som utredaren berör är om banker och andra tillståndspliktiga verksamheter (såsom läkare, apotek och liknande) borde vara skyldiga att ta emot kontanter i likhet med vad som generellt gäller för det allmänna (s. 155 ff.). Den övergripande frågan här är i vilken mån kontanter ska användas som betalningsmedel.

Juridiska fakulteten

Frågan rymmer flera djupt principiella frågor rörande t.ex. frihet från övervakning av staten och nödvändigheten att bekämpa brottslighet samt inte minst äldre och svaga grupper beroende av kontanter. I dessa avseenden fordras övergripande politiska ställningstaganden för att påverka utvecklingen. Den nuvarande och av utredningen föreslagna hållningen, att myndigheter ska följa utvecklingen och vidta åtgärder i krislägen, är inte tillräcklig i detta avseende. Vad gäller frågan om bankers skyldighet att ta emot kontanter konstaterar utredningen ganska lakoniskt att det skulle medföra betydande kostnader om bankerna tvingades ta emot kontanter och att den hittills gällande avtalsfriheten bör bestå i detta avseende. Andra typer av verksamheter berörs inte alls. Enligt Fakultetsnämnden finns det skäl att mer djupgående behandla de här frågorna.

Övergripande ansvar för kontanthantering

En fråga som utredningen haft att ta ställning till är var det övergripande ansvaret för kontanthantering i samhället ska ligga (kapitel 10). Fakultetsnämnden håller med utredningen om att Riksbanken bör ha det övergripande ansvaret för kontanthantering.

Förslaget till lag om viss uppräkningsverksamhet

Förslaget att lagreglera företag som sköter kontanthantering har sin grund i Panaxia-skandalen där det visade sig att ett företag som var centralt i samhällets kontantförsörjning misskött sin uppgift. Skandalen föranledde Riksbanken att vända sig till riksdagen för att få till stånd en översyn av regleringen.¹ Utredningen konstaterar att en övervägande del av kontanthantering sköts av två privata företag, nämligen Loomis och Nokas, samt att det skulle hota systemets funktion om någon av dem med kort varsel skulle upphöra med sin verksamhet (s. 161). Utredarens överväganden och förslag styrs av Panaxia-skandalen samt det faktum att systemet är sårbart genom att det är beroende av två privata aktörer. Utredningen föreslår en lag om viss uppräkningsverksamhet som är förhållandevis omfattande och att Riksbanken ska utöva tillsyn över att lagen följs. Lagförslaget är ganska tydligt inriktat mot de två dominerande företagen på området och det är något slags systemhänsyn som främst ligger bakom förslaget. Resonemanget är att det skulle innebära ett väsentligt avbräck för kontantförsörjningen i samhället om något av de två företagen snabbt upphörde med sin verksamhet. Fakultetsnämnden anser att det bör övervägas om regleringen bör tydligare inriktas mot företag som har väsentlig betydelse för kontantförsörjningen. Det kan ske genom angivande av gränsvärden av olika slag, vilket skulle öppna för ökad konkurrens. I sammanhanget bör också framhållas att endast aktieföretag och möjligen ekonomiska föreningar bör tillåtas att driva sådan verksamhet. Att fysiska personer ska tillåtas driva rörelse av den här typen är inte aktuellt.

Märkligt nog innehåller lagförslaget omfattande reglering av det mesta utom den centrala verksamheten. Utredningen föreslår egentligen endast två materiella rörelse regler, nämligen en om återredovisning och en om sundhet (se vidare nedan). Inte heller står det klart huruvida företagen får bedriva annan verksamhet än den reglerade. Det bör ifrågasättas om den apparat som i förslaget byggs upp kring ingripanden och sanktioner är motiverad med hänsyn till de ringa materiella krav som förslaget ställer på uppräkningsföretag.

¹ Framställning till riksdagen 2012713:RB3.

Vidare bör sanktionernas avskräckande effekt ifrågasättas. Utredningen har som nämnts konstaterat att de två företag som är aktiva på det aktuella området närmast är systemviktiga. Hur verksamt hotet att dra in deras tillstånd att bedriva verksamhet är kan därför ifrågasättas. Lagförslaget innehåller inte bestämmelser om kapitalkrav, men väl föreslås sanktionsavgifter på maximalt 50 miljoner kronor. I annan finansiell lagstiftning finns bestämmelser som begränsar sanktionsavgiftens storlek i förhållande till kapitalstyrkan (se t.ex. 15 kap. 8 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse). Begränsningsregeln är i och för sig problematisk eftersom den ger ett incitament att hålla nere kapitalstyrkan, men samma mekanism borde vara aktuell här om en sanktionsavgift som innebär konkurs inte är ett trovärdigt hot. Ett betydligt enklare sanktionssystem bör övervägas. Kanske räcker det med en möjlighet till förelägganden förenade med viten för att kontrollera rörelsen.

Utredningen föreslår att Riksbanken som tillsynsmyndighet ska kunna besluta villkor för verksamhetens bedrivande i samband med att tillstånd lämnas eller senare. Sådana villkor skulle grundas endast på sundhetsbestämmelsen och kan inte anses uppfylla rimliga krav på rättssäkerhet i meningen förutsägbarhet och tydlighet.

Tillsynsmyndighet

Utredningen föreslår att Riksbanken ska ha tillsynsansvaret enligt den föreslagna lagen om viss uppräkningsverksamhet. Enligt utredningen är det fråga om ett val mellan Riksbanken och Finansinspektionen. Närmare bestämt ett val mellan Riksbankens större förtroenhet med och inblandning i kontanthantering och Finansinspektionens större kompetens vad gäller tillsyn. Fakultetsnämnden är tveksam till bärkraften i de argument som utredningen anför för att välja Riksbanken som tillsynsmyndighet. Särskilt när det gäller Riksbankens kontraktuella relationer avseende kontanthantering med de potentiella tillsynsobjekten och Riksbankens egen inblandning i kontanthantering kan man hysa tvivel om det lämpliga i att Riksbanken också ska vara tillsynsmyndighet. De invändningar mot Riksbanken som tillsynsmyndighet som förs fram i det särskilda yttrandet tycks i flera fall ha fog för sig. Fakultetsnämnden vill också peka på svårigheterna med att infoga ett tillsynsuppdrag i en organisation som inte normalt sysslar med tillsyn. Slutligen vill fakultetsnämnden peka på att argumenten för att avvisa länsstyrelserna som tillsynsmyndighet är bristfälliga. Utredningen hänvisar endast till argumenten att länsstyrelserna inte bör ha det övergripande ansvaret för kontanthantering i samhället, men de två frågeställningarna sammanfaller inte.

Närmare om förslaget till lag om viss uppräkningsverksamhet

Rent allmänt kan sägas att det är en tveksam metod att utan djupare överväganden överföra väsentliga delar i den finansiella lagstiftningen till ett område som egentligen inte är finansiellt till sin natur. Att företagen hanterar kontanter innebär inte att de till sin natur liknar finansiella företag. Det är t.ex. betydligt större likhet mellan ett uppräkningsföretag och en flyttfirma än mellan ett uppräkningsföretag och en bank. Som nämnts föreslår utredningen egentligen endast två materiella rörelseregler, nämligen en om återredovisning och en om sundhet (bestämmelserna om lämplighetsprövning bör inte betraktas som materiella regler för rörelsens bedrivande). Bestämmelsen om återredovisning föranleds av att bolagen inblandade i Panaxia-skandalen dröjde med att sätta in kundernas pengar på deras respektive konton. Bestämmelsen innebär att den som "lämnat giltiga svenska sedlar eller mynt för uppräkningsverksamhet" ska få motsvarande nominella belopp insatt på anvisat konto så snart som möjligt och senast inom tre dagar. Såväl tidsgränsen som beloppskravet kan frångås genom skriftligt avtal. Bestämmelsen är

således tvingande i så måtto att den som tagit emot kontanter för uppräkningsverksamhet måste sätta in motsvarande belopp på konto. Avvikelse i tid och belopp är möjlig genom skriftligt avtal, men inte avseende grundskyldigheten. Den oklarhet om vad som är uppräkningsverksamhet som behandlas nedan blir därigenom besvärande. I lagförslagets beskrivning av uppräkningsverksamhet ingår inte att sätta in dem på konto hos kunden. Det förefaller möjligt att bedriva det som beskrivs som uppräkningsverksamhet utan att avsikten är att kontanterna som hanteras ska sättas in på konto. Bestämmelsen som föreskriver en tvingande skyldighet att göra detta blir därmed missriktad. Nedan föreslås en definition av uppräkningsverksamhet.

Förslaget till lag om viss uppräkningsverksamhet är oklart vad gäller tillämpningsområdet och tillståndsplikt. I 1 § anges att lagen innehåller bestämmelser om yrkesmässig uppräkningsverksamhet som består i att räkna, äkthetskontrollera eller kvalitetssortera svenska sedlar eller mynt eller i att vidta annan därmed sammanhängande åtgärd. Vidare anges att lagen endast ska gälla den som tar emot sådana sedlar och mynt med ett huvudsakligt syfte att utföra någon av de angivna åtgärderna. Slutligen anges i det föreslagna andra stycket anges att lagen inte ska gälla för uppräkningsverksamhet som drivs av vissa myndigheter och företag, inte heller för den som hanterar endast mynt (sista punkten).

I förslaget till 2 § anges att det behövs tillstånd för att bedriva uppräkningsverksamhet enligt lagen. Eftersom verksamheten är tillståndspliktig och den som bedriver verksamhet utan tillstånd kan föreläggas att upphöra med verksamheten bör första paragrafen utformas som en definition av uppräkningsverksamhet och inte som en beskrivning av vad lagen innehåller bestämmelser om.

Den föreslagna lagen innehåller inga bestämmelser om huruvida uppräkningsverksamhet kan kombineras med annan verksamhet eller, om så skulle vara fallet, vilken verksamhet som är möjlig att kombinera med uppräkningsverksamhet. Det framstår som oklart om uttrycket ”vidta annan därmed sammanhängande åtgärd” i 1 § första stycket första meningen är avsedd att tillåta sådan verksamhet eller om den som endast utövar sådan verksamhet också behöver tillstånd. Huruvida det är lämpligt att uppräkningsverksamhet kan ingå som en liten del i en större rörelse undandrar sig Fakultetsnämnden bedömning, men frågan bör behandlas. Att endast hänvisa till sundhet är i detta avseende inte tillräckligt.

I 1 § andra stycket undantas företag som endast hanterar mynt medan första stycket beskriver uppräkningsverksamhet som att på visst sätt hanterar svenska sedlar *eller* mynt. För det fall lagen ska byggas upp på samma sätt som utredningen föreslår ger Fakultetsnämnden följande förslag till definition av uppräkningsverksamhet: Med uppräkningsverksamhet avses verksamhet i vilken ingår att för annan ta emot svenska sedlar för att yrkesmässigt räkna, äkthetskontrollera eller kvalitetssortera dem. Observera att denna definition medger att ett företag som ägnar sig åt uppräkningsverksamhet även kan bedriva annan verksamhet. Observera också att det ska vara fråga om verksamhet för annans räkning.

Vad gäller 20 § i lagförslaget förutsätter den föreslagna lagtexten (med stöd av författningsskomentaren) pågående regelöverträdelser för att ett ingripande ska kunna ske. I den föreslagna lagtexten används presens på följande sätt: ”om ett uppräkningsföretag åsidosätter sina skyldigheter”. Det är rimligt att ingripanden kan ske

även mot överträdelser som upphört, som t.ex. är fallet enligt 15 kap. 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.