

Remissvar



Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

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

2026-10-13

FI dnr 26-21445
(Anges alltid vid svar)

Remissvar över promemorian EU:s penningtvättspaket

Ert dnr: Fi2026/01654

Finansinspektionen (FI) lämnar två remissvar på promemorian EU:s penningtvättspaket. Den här delen av remissvaret hanterar avsnitt 9 i promemorian.

Sammanfattning

FI avstyrker förslaget som dels avser att bestämmelser om ingripande mot ansvariga enheter som åsidosätter sina skyldigheter enligt penningtvättsregelverket ska samlas i den föreslagna nya penningtvättslagen (nya PTL), dels att detta ska gälla även för ansvariga enheter vars verksamhet regleras av andra finansmarknadsrättsliga rörelselagar. Det följer redan av rörelselagarna att FI har tillsyn över att företagen ska följa penningtvättsregelverket och kan ingripa om ett företag åsidosätter sina skyldigheter enligt det regelverket. FI ser betydande nackdelar med att införa parallella regelverk, vilket utvecklas nedan.

Om regeringen, trots de invändningar som FI för fram i remissvaret, väljer att gå vidare med förslaget om att särskilda bestämmelser om ingripande i nya PTL ska gälla vid sidan av rörelseregleringarnas bestämmelser, anser FI att regeringen behöver tydliggöra hur de olika regelverken förhåller sig till varandra. Enligt FI bör det i varje fall vara möjligt för inspektionen att välja att ingripa enligt rörelsereglerverken när detta bedöms vara mest effektivt och ändamålsenligt i det enskilda fallet. Detta skulle i så fall ligga i linje

med hur regeringen i vissa tidigare lagstiftningsärenden har resonerat när FI har haft möjlighet att ingripa enligt flera regelverk.

FI ser därutöver även att regeringen behöver komplettera och förtydliga ett antal av förslagen i promemorian som bör tas om hand i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

FI:s synpunkter

Ingripanden (avsnitt 9)

Möjligheten till ett ingripande enligt flera lagar och att avstå från ett ingripande (avsnitt 9.2)

Som konstateras i promemorian omfattas vissa av de aktörer som träffas av nya PTL även av en eller flera finansmarknadsrättsliga rörelselagar som innehåller bestämmelser om tillsyn och ingripanden, exempelvis lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden (LV) och lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF). Enligt bestämmelser i dessa rörelselagar har FI tillsyn över att rörelsen drivs enligt den aktuella rörelselagen *och andra författningar som reglerar företagets verksamhet* (se till exempel 23 kap. 1 § LV). FI kan på motsvarande sätt ingripa om företaget åsidosätter sina skyldigheter enligt den aktuella rörelselagen eller andra författningar som reglerar företagets verksamhet (se till exempel 25 kap. 1 § LV). Den nya PTL, liksom bland annat TFR-förordningen¹ och penningtvättsförordningen² är en sådan annan författning. Det följer alltså redan av rörelselagarna att FI dels har tillsyn över att företagen följer penningtvättsregelverket, dels kan ingripa om ett företag åsidosätter sina skyldigheter enligt det regelverket.

FI har i flera remissvar förordat att rörelselagarnas bestämmelser om ingripanden ska användas när det är möjligt, snarare än att det införs nya bestämmelser om ingripanden (se FI:s remissvar i Finansdepartementets ärenden Fi2021/00428, Fi2021/03722, Fi2022/00473 och Fi2024/00123).

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1113 av den 31 maj 2023 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och vissa kryptotillgångar och ändring av direktiv (EU) 2015/849.

² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1624 av den 31 maj 2024 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Frågan om dubbelreglering när det gäller ingripanden har hanterats på olika sätt i olika lagstiftningsärenden. Till exempel föreslog inte regeringen några särskilda bestämmelser om ingripande i lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter, med motiveringen att sådana redan finns i 25 kap. LV.³ Samma bedömning gjordes i samband med införandet av lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om digital operativ motståndskraft för finanssektorn.⁴ I förarbetena till regleringen om så kallade PEPP-produkter, föreslog regeringen särskilda bestämmelser om ingripanden i lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om en paneuropeisk privat pensionsprodukt (PEPP-produkt). Här uttalade regeringen även att ingripanden som rör verksamhet hänförlig till PEPP-produkter i första hand bör göras med stöd av bestämmelser som reglerar den verksamheten, men tillade att i en situation då ett ingripande enligt de bestämmelserna inte anses tillräckligt så kan ett ingripande göras med stöd av de rörelse regler som gäller.⁵ I vissa fall har det uttalats att FI kan välja att ingripa enligt det förfarande som framstår som mest effektivt i den aktuella situationen.⁶ Avslutningsvis anges i propositionen En ny EU-reglering om marknader för kryptotillgångar att bestämmelserna i lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om marknader för kryptotillgångar gäller vid överträdelser av Mica-förordningen i stället för bestämmelser om ingripanden i en annan rörelselagstiftning, enligt principen om *lex specialis*.⁷ Det uttalandet kan förklaras av att Mica-förordningen bland annat reglerar grunderna för ett tillstånd och anger när det ska återkallas. Penningtvättsförordningen innehåller emellertid inga bestämmelser om auktorisation, och sjätte penningtvättsdirektivet innehåller endast ett krav på auktorisation eller registrering för vissa tjänsteföretag. Penningtvättsregelverket saknar därmed den koppling mellan tillstånd och ingripande som det resonemang om *lex specialis* bygger på och som anges vara skälet till att bestämmelserna om ingripande i rörelselagstiftningen, till exempel 15 kap. LBF, inte ska användas vid överträdelser av Mica-förordningen, även om det är ett kreditinstitut som har överträtt Mica-förordningen. Detta gäller dock inte i fråga om bestämmelserna om

³ Prop. 2021/22:169 (Finansdepartementets dnr Fi2021/00428) s. 56 ff.

⁴ Prop. 2024/25:44 (Finansdepartementets dnr Fi2024/00073) s. 96 f.

⁵ Prop. 2022/23:7 (Finansdepartementets dnr Fi2021/03722) s. 85.

⁶ Prop. 2016/17:22 s. 205 samt prop. 2022/23:7 s. 85 f.

⁷ Prop. 2024/25:43 s. 84.

återkallelse av auktorisation, eftersom kreditinstitut inte har auktorisation enligt Mica-förordningen.

I promemorian anför det även att ingripanden i situationer där tillsynsorganen behöver välja mellan regelverken i första hand bör göras enligt den nya PTL. Som skäl anges det att det finns en skyldighet enligt unionsrätten att ingripa vid överträdelser av penningtvättsregleringen och att det även finns regler om på vilket sätt det ska göras, och att ett ingripande därför lämpligen bör göras med stöd av regler som genomför unionsrätten. Om det däremot finns behov av bestraffande åtgärder enligt både penningtvättsregelverket och rörelseregleringen, ska tillsynsmyndigheten säkerställa att resultatet blir proportionerligt i enlighet med den allmänna proportionalitetsprincipen.

Rörelselagarnas bestämmelser om tillsyn och ingripande genomför bland annat bestämmelser i kapitaltäckningsdirektivet, betaltjänstdirektivet, e-penningdirektivet och direktivet om marknader för finansiella instrument, och kompletterar i vissa fall EU-förordningar.⁸ Det unionsrättsliga kravet är att ingripande ska göras vid överträdelser och att vissa åtgärder ska stå till tillsynsorganets förfogande. Det kravet är uppfyllt så länge den tillämpade nationella regleringen innehåller de befogenheter som direktivet kräver, oavsett i vilken lag de har tagits in. Vilken av två nationella lagar som ska tillämpas är därför en fråga om nationell normkonkurrens som behöver lösas i lagstiftningen.

FI:s grundläggande uppfattning är att denna typ av dubbelreglering i fråga om tillsyn och ingripande skapar osäkerhet om vilket regelverk som inspektionen ska tillämpa vid en överträdelse. Osäkerheten förstärks genom att uttalandena om hur dubbelregleringen bör hanteras skiljer sig åt på det sätt som redovisas ovan. Till detta kommer att den nuvarande systematiken, där ingripanden vid överträdelser av penningtvättsregelverket görs inom ramen för rörelselagarna, har påtagliga fördelar. Brister i efterlevnaden av penningtvättsregelverket är inte sällan sammankopplade med brister i ett

⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag (kapitaltäckningsdirektivet, CRD), Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/2366 av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden (betaltjänstdirektivet, PSD2), Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/110/EG av den 16 september 2009 om rätten att starta och driva affärsverksamhet i institut för elektroniska pengar samt om tillsyn av sådan verksamhet (e-penningdirektivet, EMD) samt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument (MiFID II).

instituts styrning, riskhantering och intern kontroll. En gemensam sanktionsordning möjliggör en helhetsbedömning av verksamheten och underlättar en enhetlig hantering vid överträdelser av flera regelverk samtidigt. Den bidrar också till ökad förutsebarhet för instituten.

Ingripanden bör i första hand göras enligt rörelselagarna

FI har förståelse för promemorianas utgångspunkt att ingripandena bör vara enhetliga oavsett vilket tillsynsorgan som ingriper, och delar bedömningen att sjätte penningtvättsdirektivets ökade detaljgrad ställer nya krav. Inspektionen anser dock att dessa krav kan tillgodoses inom ramen för den nuvarande ordningen. FI *avstyrker* därför att systematiken ändras och att rörelselagarnas bestämmelser om ingripande upphör att vara utgångspunkten vid överträdelser av penningtvättsregelverket. FI anser i första hand att den hittillsvarande lösningen, som innebär att ingripandereglererna i penningtvättslagen ska tillämpas endast om det inte finns en tillämplig rörelsereglering, bör gälla även fortsättningsvis. En sådan lösning bevarar sambandet mellan tillstandsregleringen och ingripandebestämmelserna. I betänkandet Ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism (SOU 2024:58) föreslogs att bestämmelserna i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (PTL) om ingripanden skulle föras över till en ny penningtvättslag och att rörelselagarnas bestämmelser skulle behållas, med den ändringen att hänvisningar till PTL skulle ersättas med hänvisningar till penningtvättsförordningen och den nya lagen. Utredningen bedömde att befintlig lagstiftning i övrigt uppfyllde sjätte penningtvättsdirektivets krav och föreslog endast att det maximala sanktionsbeloppet för juridiska personer i de finansiella rörelselagarna skulle ändras till tio miljoner euro samt vissa kompletteringar i bland annat revisorslagen (2001:883) och fastighetsmäklarlagen (2021:516) (SOU 2024:58 s. 781 f., 786 f. och 788–791). Betänkandet utgick från direktivförslagets artiklar 39–44, och den antagna lydelsen av sjätte penningtvättsdirektivet har sedan dess ändrats i vissa avseenden.

Kravet i artikel 56.2 g i sjätte penningtvättsdirektivet på att kunna kräva ändringar i styrningsstrukturen saknar motsvarighet i den lydelse av sjätte penningtvättsdirektivet som betänkandet utgick från. Det ryms enligt FI:s bedömning inom möjligheten att förelägga ett institut att vidta någon annan åtgärd för att komma till rätta med situationen (15 kap. 1 § andra stycket LBF och 25 kap. 1 § andra stycket LV). Till sådana åtgärder hör enligt

förarbetena åtgärder som förbättrar institutets riskhantering, riktlinjer och instruktioner.⁹ Utredningen gjorde motsvarande bedömning i fråga om möjligheten att tillfälligt begränsa eller förbjuda viss verksamhet.¹⁰ De kompletteringar som krävs för att behålla den nuvarande systematiken är alltså begränsade och i allt väsentligt redan kartlagda.

En möjlig lösning är därför att, på liknande sätt som görs för advokater i 6 kap. 1 § tredje stycket nya PTL, införa en reglering som upplyser om att bestämmelserna om ingripande i rörelselagarna gäller för ansvariga enheter under FI:s tillsyn. Regleringen kan exempelvis ha följande lydelse: *i fråga om ingripande mot en ansvarig enhet som står under Finansinspektionens tillsyn och vars verksamhet regleras av en annan lag som innehåller bestämmelser om ingripande gäller de bestämmelserna i stället för detta kapitel*. En sådan avgränsning som FI föreslår träffar de ansvariga enheter som står under FI:s tillsyn enligt en rörelselag, utan att omfatta sådana ansvariga enheter som registreras enligt den nya PTL och för vilka det inte finns någon särskild rörelselag. Enligt PTL finns en liknande avgränsning i dagsläget. För de ansvariga enheter där det finns rörelselagar finns regleringen i dessa lagar, och för de ansvariga enheter där sådana lagar saknas finns regleringen i stället i penningtvättslagen, vilket promemorian redogör för (s. 333). FI:s förslag innebär att denna ordning överförs till nya PTL. En motsvarande avgränsning föreslogs även av Utredningen om ett nytt regelverk mot penningtvätt och finansiering av terrorism (SOU 2024:58 s. 987 f.), om än med fler undantagna verksamhetsutövare än den som FI förordar här.

Om det bedöms vara nödvändigt för att uppfylla Sveriges skyldigheter enligt penningtvättsregelverket skulle ingripandebestämmelserna i rörelselagarna också kunna kompletteras i vissa avseenden.

Skulle regeringen, trots de invändningar som FI för fram i remissvaret, överväga att gå vidare med förslaget att särskilda bestämmelser om ingripande i nya PTL ska gälla vid sidan av rörelseregleringarnas bestämmelser, anser FI att det tydligare behöver framgå hur de olika regelverken förhåller sig till varandra. Det bör i varje fall vara möjligt för inspektionen att välja att ingripa enligt rörelseregelverken när detta bedöms som mest effektivt och ändamålsenligt i det enskilda fallet. Detta ligger i

⁹ Prop. 2006/07:5 s. 438.

¹⁰ SOU 2024:58 s. 788 f.

linje med hur regeringen i vissa tidigare lagstiftningsärenden har resonerat när FI har haft möjlighet att ingripa enligt flera regelverk.

I promemorian föreslås att rörelseregleringarna ska innehålla upplysningsbestämmelser om att bestämmelser om åtgärder för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism samt om tillsyn och ingripanden finns i penningtvättsregelverket (se till exempel 1 kap. 2 a § förslaget till lag om ändring i LBF). Det framgår av den tillhörande författningskommentaren att paragrafen innehåller upplysningar om den nya penningtvättsregleringen *och förhållandet mellan denna lag och den regleringen*. Såvitt FI kan se innehåller emellertid inte bestämmelserna några upplysningar om hur de olika regelverkens bestämmelser om tillsyn och ingripanden förhåller sig till varandra. Någon vägledning för tillämparen finns inte heller i författningskommentaren till bestämmelserna. Som nämns ovan finns det dock i den allmänna motiveringen i promemorian uttalanden om att penningtvättslagens ingripandebestämmelser som huvudregel ska tillämpas i första hand på grund av att EU-rätten har företräde. Vad som gäller när FI samtidigt ska ingripa mot överträdelser av både penningtvättsregelverket och rörelseregleringen samtidigt framgår inte. FI uppfattar dock uttalandena om att ingripandet ska vara proportionerligt som att inspektionen har utrymme att tillämpa rörelsereglererna i dessa fall för att utmäta en lämplig sanktion för de samlade överträdelserna.

En parallell tillämpning av regelverken aktualiseras typiskt sett när det, i en av inspektionens undersökningar, konstateras överträdelser av penningtvättsregelverket samtidigt som det konstateras brister i institutets styrning, riskhantering eller interna kontroll. När två regelverk med olika förutsättningar tillämpas parallellt uppkommer gränsdragningsfrågor, överlappande sanktionsprocesser och en risk för mindre förutsebara sanktioner.

Att ingripandebestämmelserna samlas i en lag innebär inte att tillämpningen blir enhetlig. Vilka omständigheter som är relevanta vid valet av ingripande kommer att variera mellan de sektorer som omfattas av nya PTL. I rörelselagarna anges som exempel överträdelsens konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet (se exempelvis 15 kap. 1 b § första stycket LBF). Sådana effekter saknar motsvarighet för flertalet av de övriga ansvariga enheterna.

Möjlighet att avstå ingripande

Enligt 6 kap. 3 § i den föreslagna nya PTL får en tillsynsmyndighet avstå från ingripande enligt penningtvättslagen, om ett ingripande redan har gjorts med anledning av 1. överträdelsen, eller 2. en annan överträdelse och resultatet annars inte skulle bli proportionerligt. Bestämmelsen anknyter till den fråga som har behandlats ovan om förhållandet mellan de olika regelverkens bestämmelser om ingripande.

Bestämmelsen tar sikte på situationer när ”ett ingripande redan har gjorts”. Det torde dock vara relativt ovanligt att tillsynsmyndigheten befinner sig i en sådan situation. Det är däremot inte ovanligt att en undersökning mot ett företag omfattar flera olika regelverk. I sådana fall görs också ingripandet genom ett samlat beslut som omfattar samtliga överträdelser som har konstaterats vid undersökningen. För att ge utrymme för FI att i ett sådant fall avstå från ett ingripande enligt penningtvättslagen förordas en annan formulering som inte förutsätter att ett annat ingripande ”redan har gjorts”.

Det framgår av bestämmelsens andra punkt att tillsynsmyndigheten kan avstå från ett ingripande enligt penningtvättslagen om myndigheten redan har ingripit mot en annan överträdelse och det vore oproportionerligt att ingripa även enligt penningtvättslagen. FI uppfattar att uttrycket ”annan överträdelse” i det här fallet avser en *annan gärning* och inte att samma gärning har inneburit en överträdelse även av ett annat regelverk (jfr skrivningarna på s. 334 i promemorian). FI ställer sig frågande till formuleringen då det enligt nuvarande ordning betraktas som en försvårande omständighet att inspektionen tidigare har ingripit mot ett företag för en annan överträdelse. Att det skulle anses oproportionerligt att ingripa mot en överträdelse mot penningtvättsregelverket för att inspektionen tidigare har ingripit mot en överträdelse (gärning) som avser rörelseregleringen verkar därmed strida mot nuvarande systematik. För att det ska vara tydligt för både tillsynsmyndigheterna och de ansvariga enheterna vad som gäller i detta fall behöver regleringen förtydligas.

På s. 336 i promemorian anges som exempel på en situation då det skulle kunna vara proportionerligt att avstå från ett senare ingripande, att tillsynsorganet redan har beslutat om återkallelse av tillstånd för en av gärningarna. På finansmarknadsområdet anses FI inte kunna ingripa mot ett företag efter att dess tillstånd att bedriva verksamheten har återkallats. I vissa av rörelselagarna finns det därför särskilda bestämmelser om att inspektionen får avvakta med att återkalla ett tillstånd på formell grund till

dess att ett beslut om ingripande på materiell grund för en överträdelse har meddelats (se exempelvis. 25 kap. 5 § andra stycket LV och prop. 2016/7:162 s. 574 ff.). Förhållandet mellan dessa båda ståndpunkter bör redas ut under den fortsatta beredningen.

Bestämmelsen skulle i stället kunna utformas så att tillsynsmyndigheten får avstå från ett ingripande enligt penningtvättslagen om myndigheten samtidigt med stöd av annan lagstiftning ingriper (mot den ansvariga enheten eller en sådan person som anges i 6 kap. 21 §) med anledning av 1. överträdelsen, eller 2. en överträdelse av en annan lag och resultatet annars inte skulle bli proportionerligt.

Olika alternativ för ingripande (avsnitt 9.4)

I 6 kap. 1 § nya PTL föreslås, i likhet med rörelseregleringarna, att tillsynsorganet *ska* ingripa när överträdelser har skett. Som nämns ovan ges vissa möjligheter att avstå från detta när ett ingripande redan har gjorts för samma eller närliggande överträdelser, men till skillnad mot vad som gäller enligt den finansmarknadsrättsliga rörelseregleringen anges inte att tillsynsorganet kan avstå från att ingripa vid överträdelser som är ringa eller ursäktliga, eller när ett företag har vidtagit rättelse.¹¹ FI anser att detta utrymme att avstå från att ingripa bör finnas även när ingripandereglererna i den nya penningtvättslagen tillämpas, för att säkerställa att tillsynsarbetet kan bedrivas så effektivt och riskbaserat som möjligt. Sjätte penningtvättsdirektivet hindrar inte en sådan ordning. Kraven i artiklarna 53.1 och 53.2 är att ansvariga enheter ska kunna ställas till ansvar och att tillsynsorganen ska kunna ålägga sanktionsavgifter och tillämpa administrativa åtgärder samt att de sanktioner som åläggs ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. En skyldighet att faktiskt ålägga sanktionsavgift följer endast av artikel 55.1 första stycket, som avser allvarliga, upprepade eller systematiska överträdelser av kapitel II, III och V samt artikel 77 i penningtvättsförordningen. Ett utrymme att avstå från ingripande vid överträdelser som är ringa eller ursäktliga eller när rättelse har vidtagits berör inte den kategorin. Motsvarande utrymme finns redan i rörelselagar som genomför unionsrättsliga krav på effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner.¹²

¹¹ Se exempelvis 15 kap. 1 b § andra stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse.

¹² Se 15 kap. 1 b § andra stycket lagen om bank- och finansieringsrörelse, 8 kap. 9 § andra stycket lagen (2010:751) om betaltjänster och 5 kap. 9 § andra stycket lagen (2011:755) om elektroniska pengar.

En annan skillnad både från vad som gäller enligt rörelsereglerna och den nuvarande regleringen i PTL är att föreslagna 6 kap. 5 § nya PTL anger att vid valet av ingripande ska i förmildrande riktning beaktas om företaget underlättat utredningen *eller* snabbt upphört med överträdelsen. Enligt dagens reglering ska i förmildrande riktning beaktas om företaget har underlättat utredningen *och* upphört med överträdelsen (se även tidigare förarbetsuttalanden i förhållande till rörelseregleringen om att rekvisiten ska tillämpas kumulativt¹³). FI förordar att den föreslagna bestämmelsen utformas på motsvarande sätt som dagens reglering.

Rekommendationer

Den övergripande ingripandebestämmelsen i föreslagna 6 kap. 1 § nya PTL rör en situation när en överträdelse mot regelverket har konstaterats. I föreslagna 6 kap. 2 § där ingripandemöjligheterna räknas upp nämns dock även möjligheten att ge en rekommendation. Eftersom en rekommendation enligt promemorian (s. 346) inte är avsedd att vara bindande och dessutom endast ska kunna användas i syfte att förebygga eller förhindra en överträdelse, ifrågasätter FI om bestämmelsen bör vara placerad i ingripandekapitlet. FI anser att den passar bättre i det föreslagna 5 kap. som handlar om tillsyn. En annan fråga som gäller rekommendationer är huruvida det rör sig om överklagbara beslut eller inte. Det anges i författningsskomentaren till 6 kap. 6 § nya PTL att beslut om rekommendation i regel torde vara överklagbara enligt 41 § förvaltningslagen (2017:900), eftersom syftet är att verka handlingsdirigerande i det enskilda fallet (se s. 736). Enligt FI:s uppfattning måste inspektionen noga överväga hur rekommendationen formuleras när den utfärdas. Det måste tydligt framgå att rekommendationen inte är rättsligt bindande och att mottagaren inte har några skyldigheter att vidta vissa åtgärder (se exempelvis JO 2021/22 s. 637, dnr 8490-2018). Vad ett sådant beslut får för rättskraft och huruvida det rör sig om ett överklagbart beslut bör enligt FI:s uppfattning tydliggöras i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Lämna upplysningar och möjligheten att förelägga ansvariga enheter

Även möjligheten att förelägga en ansvarig enhet att lämna uppgifter enligt 6 kap. 7 § nya PTL handlar om situationer då en överträdelse ännu inte har

¹³ Se exempelvis prop. 2014/15:57 s. 69.

konstaterats vilket, utifrån hur 6 kap. 1 § är formulerad, väcker frågor om bestämmelsens placering.

Enligt FI:s uppfattning är det otydligt hur möjligheten att förelägga en ansvarig enhet att lämna uppgifter i föreslagna 6 kap. 7 § nya PTL förhåller sig till föreslagna 5 kap. 10 § nya PTL. FI konstaterar vidare att en ansvarig enhet enligt 5 kap. 10 § nya PTL på begäran ska lämna de upplysningar och ge tillgång till de handlingar som behövs för tillsynen. FI förordar att det införs ett andra stycke i paragrafen som ger tillsynsorganen möjlighet att även förelägga ansvariga enheter att lämna de upplysningar och ge tillgång till de handlingar som behövs för tillsynen (jfr lydelsen i 7 kap. 5 § PTL). Enligt FI:s uppfattning går det inte att förutsätta att samtliga ansvariga enheter rättar sig efter en begäran från ett tillsynsorgan så som görs på s. 290 i promemorian. Tvärtom förekommer det att ansvariga enheter inte rättar sig efter en begäran och det är därför viktigt att det finns verktyg för tillsynsorganen att hantera situationen som då uppstår.

Om avsikten med 6 kap. 7 § nya PTL är att tillsynsmyndigheten ska kunna ålägga en enskild ansvarig enhet krav på ytterligare eller mer frekvent rapportering, i enlighet med artikel 56.3 a i sjätte penningtvättsdirektivet, bör detta framgå och motiveras. Sådana krav meddelas i dag genom FI:s föreskrifter och inte genom beslut i enskilda fall.

Beslut som ska gälla omedelbart

FI noterar att tillsynsmyndigheten enligt 6 kap. 11 § nya PTL får bestämma att ett beslut om ett föreläggande ska gälla omedelbart, dock inte i fråga om ett föreläggande enligt 7 §. Detta kan förklaras med att förelägganden om att lämna upplysningar utgör en handläggningsåtgärd. Bestämmelsen innebär dock en inkonsekvens i systematiken med specialbestämmelser för vissa förelägganden men inte för andra beslut. FI anser att det finns ett tydligt behov av att inspektionen ska kunna förordna om omedelbar verkställighet vid vissa beslut som är riktade mot aktörer som står under tillsyn enligt penningtvättsregelverket. I den kriminella miljön förekommer olika brottsupplägg och olika tillvägagångssätt. Det kan handla om snabba förlopp där exempelvis vinster från olaglig verksamhet flyttas runt för att inte upptäckas eller bolag som utnyttjas av kriminella på ett visst sätt. I sådana situationer är möjligheten att agera snabbt avgörande.

Allmänintresset av omedelbar verkställighet kan vara mycket högt i sådana fall (jfr prop. 2020/21:206 s. 95 f.). I detta sammanhang bör även Lagrådets synpunkter i ett annat lagstiftningsärende lyftas fram (prop. 2024/25:43 s.

379 f.). Lagrådet påpekade att det är inkonsekvent att inte ha en bestämmelse om omedelbar verkställighet i den då aktuella lagen (förslaget till lag om kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om marknader för kryptotillgångar) när sådana regler finns i andra liknande lagar. Därtill bedömde Lagrådet att det inte är självklart hur man ska se på förhållandet mellan en specialbestämmelse om omedelbar verkställighet i en viss lag och den allmänna bestämmelsen om detta i 35 § förvaltningslagen. I förarbetena till den sistnämnda bestämmelsen konstateras att förvaltningslagen är subsidiärt tillämplig och att det kan finnas behov av särreglering av verkställbarhetsfrågan på skilda förvaltningsområden (prop. 2016/17:180 s. 211). Lagrådet ansåg därför att det inte är givet att förutsättningarna för att besluta om omedelbar verkställighet är desamma när ett sådant beslut grundar sig på en specialbestämmelse om saken som när det grundar sig på den allmänna bestämmelsen i 35 § förvaltningslagen. Enligt FI:s uppfattning behöver detta övervägas ytterligare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Vite

Promemorian anger vidare att den nuvarande penningtvättslagens bestämmelser om vite och om föreläggande att upphöra med verksamheten vid utebliven uppgiftslämning inte förs över, bland annat eftersom tillsynsorganen kan ingripa enligt de föreslagna ingripandebestämmelserna (se s. 290). Enligt 6 kap. 9 § nya PTL får dock endast förelägganden enligt 7 och 8 §§ förenas med vite. En begäran enligt 5 kap. 10 § nya PTL kan alltså inte förenas med vite. Om en ansvarig enhet inte lämnar begärda uppgifter återstår ingripande enligt 6 kap. 1 § nya PTL, vilket förutsätter att en överträdelse konstateras. FI anser att en begäran enligt 5 kap. 10 § nya PTL bör kunna förenas med vite. Även tillsynsorganens möjligheter att meddela förseningsavgifter bör övervägas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Ingripande genom varning eller återkallelse

Ytterligare en skillnad både från vad som gäller enligt rörelsereglerna och den nuvarande regleringen i PTL är att föreslagna 6 kap. 12 § andra stycket nya PTL anger att vid allvarigare överträdelser eller upprepade eller systematiska överträdelser får tillsynsmyndigheten i stället besluta om en varning. Bestämmelsen är inte kopplad till en återkallelse. Kopplingen framgår i stället av 6 kap. 19 § första stycket nya PTL, där föreläggande om upphörande och återkallelse förutsätter att ingripande genom varning inte är tillräckligt.

I rörelselagarna är varningen konstruerad tvärtom. Vid allvarliga överträdelser ska tillståndet återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas. Varningen förutsätter alltså att en grund för återkallelse i och för sig föreligger men att en återkallelse inte är nödvändig.¹⁴

Förslaget innebär att två varningsbegrepp med olika trösklar och olika rättsliga utgångspunkter kommer att gälla samtidigt för samma institut. FI anser att förhållandet mellan dem behöver klargöras.

Av författningskommentaren till 6 kap. 12 § andra stycket nya PTL anges att en varning bör vara förbehållet allvarigare överträdelser eller om det rör sig om systematiska eller upprepade överträdelser. Med upprepade överträdelser handlar det om ett beteende som i visar på en ovilja eller oförmåga att efterleva reglerna. För att en tidigare överträdelse ska ha betydelse får den inte ligga alltför lång tillbaka i tiden. Enligt författningskommentaren tycks avsikten alltså vara att man ska titta på *tidigare* överträdelser, det vill säga överträdelser som inte prövas genom det aktuella beslutet. Uttrycket ”upprepade överträdelser” i bestämmelsen skulle då ha en annan innebörd än ”antalet gånger samma överträdelse upprepats” i föreslagna 6 kap. 4 § 2, och snarare motsvara ”tidigare har begått en överträdelse” i 5 § första stycket samma kapitel. FI anser att detta inte kan utläsas ur bestämmelsen och att detta behöver förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

FI anser också att det i 6 kap. 12 § nya PTL bör stå *allvarliga* överträdelser och inspektionen förordar även i enlighet med resonemanget ovan att den föreslagna bestämmelsen utformas på motsvarande sätt som dagens reglering (jfr föreslagna 6 kap. 21 §, där det talas om en överträdelse som är *allvarlig*). Om det ändå förs in en bestämmelse om *allvarligare* överträdelser i nya PTL anser FI att det behöver tydliggöras vad som avses med begreppet och hur det skiljer sig från nuvarande ordning.

Sanktionsavgifter (avsnitt 9.4.4)

FI noterar att sanktionsavgiften enligt nya PTL kan bestämmas till ett högre belopp än enligt LBF, tio miljoner euro jämfört med fem miljoner euro (15 kap. 8 § första stycket 3 LBF). Det förhållandet att det är olika tak för sanktionsavgiftens bestämmande enligt LBF och den föreslagna nya PTL

¹⁴ Se 15 kap. 1 § tredje stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, 8 kap. 11 § andra stycket lagen (2010:751) om betaltjänster och 5 kap. 8 § lagen (2011:755) om elektroniska pengar.

framstår som en svårhanterlig inkonsekvens om FI hanterar överträdelser enligt både LBF och den föreslagna PTL (till exempel penningtvätsbrister och styrningsbrister) i ett och samma sanktionsbeslut och rimligtvis därmed ska bestämma en gemensam sanktionsavgift. När det gäller bedömningen av överträdelsens allvar och fastställande av sanktionsavgiftens storlek kommer FI, i den del som avser överträdelser av penningtvätsregelverket, att behöva beakta de tekniska standarder och riktlinjer som tas fram av Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism (Amla) för att antas av Europeiska kommissionen. För de delar som avser ett ingripande med stöd av rörelselagarna kommer bedömningen även fortsättningsvis att göras utifrån de kriterier som följer av de regelverken samt etablerad tillämpningspraxis. Författningsförslaget stämmer dock inte med promemorians förslag i övrigt. I 6 kap. 15 § första stycket 2 anges ett belopp motsvarande en miljon euro, medan beloppet enligt motiven i promemorian och enligt direktivet ska vara tio miljoner euro (s. 351 f. och 356, artikel 55.3 a i direktiv (EU) 2024/1640). Bestämmelsen behöver rättas.

FI anser också att hänvisningen till begränsningsreglerna i föreslagna 6 kap. 15 § tredje stycket nya PTL även bör innehålla en referens till samtliga sådana bestämmelser, som exempelvis 25 kap. 9 § tredje stycket LV, där regler om värdepappersinstitut finns. Alla finansiella institut omfattas inte heller av en begränsningsregel. Någon sådan finns exempelvis inte för andra företag enligt LV än värdepappersinstitut, och inte heller för fondbolag. I förarbetena anges det i stället att hänsyn alltid ska tas till förhållandena i det enskilda företaget och till de konsekvenser avgiften kan få, och att en avgift inte tjänar sitt syfte om företaget riskerar att bli likvidationspliktigt eller på annat sätt inte kan fortsätta sin verksamhet (prop. 2006/07:115 s. 641 f. och prop. 2007/08:57 s. 100 f.). Det anges vidare att proportionalitetsprincipen gäller vid bestämningen av alla typer av sanktionsavgifter och att en avgift inte bör sättas så högt att den juridiska personens, eller koncernens, finansiella ställning äventyras (prop. 2016/17:162 s. 603). Det bör i den fortsatta beredningen klargöras om dessa uttalanden även gäller i fråga om sanktionsavgifter som beslutas enligt den föreslagna regleringen. Bedömningen i det avseendet kan möjligen påverka behovet av den föreslagna jämningsbestämmelsen i 6 kap. 17 § andra stycket nya PTL (se vidare nedan).

FI anser att det bör övervägas om det är mer lämpligt att införa en generell bestämmelse i nya PTL där det regleras att tillsynsmyndigheten, när myndigheten bestämmer sanktionsavgiftens storlek, ska ta hänsyn till att

företagets finansiella ställning och förmåga att fullgöra de olika krav som ställs på verksamheten inte äventyras.

FI noterar också att promemorian använder olika uttryckssätt när det gäller sanktionsavgifters karaktär enligt Europakonventionen. Ibland anges att sanktionsavgift *kan räknas* som eller *kan utgöra* straff i konventionens mening (s. 337 och 354), ibland anges att sanktionsavgift *räknas* som straff (s. 248). FI förordar ett enhetligt och mer försiktigt uttryckssätt i detta hänseende (jfr Kammarrätten i Stockholms dom den 30 november 2022 i mål nr 207-22, där domstolen på s. 6 uttalar att påförandet av en sanktionsavgift är en administrativ sanktion som inte kan jämföras med en sanktion i straffrättslig mening).

På s. 337 i promemorian framhålls att regeringen, i ett annat lagstiftningsärende, har ansett att ett ingripande mot en person i ledningen för en juridisk person bör ses som ett ingripande mot den ansvariga enheten, och att det skulle innebära att även ett sådant ingripande kan behöva tas i beaktande när tillsynsorganet överväger att också på annat sätt ingripa mot den ansvariga enheten. FI vill understryka att det aktuella uttalandet (prop. 2025/26:28 s. 149) avser en situation där en fysisk person förbjuds att inneha en ledningsfunktion i just den aktuella verksamhetsutövaren. FI anser att det inte går att dra några sådana generella slutsatser av uttalandet som tycks göras i promemorian.

Ingripande mot ledningspersoner (avsnitt 9.4.6)

Promemorian föreslår att vid överträdelser av penningtvätsregleringen och TFR-förordningen ska ett ingripande även kunna göras mot en juridisk persons ledning på så sätt att en fysisk person förbjuds att inneha vissa funktioner under en viss tid. FI anser att gränserna för ett sådant förbud behöver klargöras och *vilka* ledningsfunktioner en person ska kunna förbjudas att inneha tydliggöras. I liknande bestämmelser i rörelselagarna är det begränsat till förbud att inneha ledningsfunktioner i till exempel kreditinstitut (15 kap. 1 a § fjärde stycket 1 LBF) eller värdepappersbolag (25 kap. 1 d § fjärde stycket 1 LV). Författningsförslaget saknar en liknande avgränsning.

I 6 kap. 21 § andra stycket nya PTL framgår att ett ingripande mot en fysisk person endast får beslutas om ”överträdelsen är allvarlig, upprepad eller systematisk och personen i fråga uppsåtlig eller av grov oaktsamhet har orsakat överträdelsen”. Det bör i den fortsatta beredningen tydliggöras vad

som avses med att en överträdelse är ”upprepad” (jfr ovan angående föreslagna 6 kap. 12 §) och huruvida det krävs att den fysiska personen orsakat även tidigare överträdelser.

Systematiken i ingripandebestämmelserna och vissa lagtekniska frågor

FI bedömer att den föreslagna ingripandetrappan i den nya PTL kan utformas på ett sätt som tydligare återspeglar en konsekvent och förutsebar ordning mellan de olika åtgärderna för att ingripa. Vid en allvarligare överträdelse får varning beslutas, men anmärkning eller föreläggande kan väljas i stället. Om tillsynsmyndigheten meddelar en varning ska myndigheten också besluta om en sanktionsavgift (6 kap. 13 § första stycket), samtidigt som avgiften enligt 17 § andra stycket får sättas ned helt. Behovet av en bestämmelse för att sätta ned sanktionsavgiften bör utvecklas. Enligt författningskommentaren till 6 kap. 17 § andra stycket nya PTL är bestämmelsen avsedd att fungera som en säkerhetsventil där sanktionsavgifterna annars skulle vara oproportionerliga i det enskilda fallet. Sanktionsavgiften ska emellertid bestämmas utifrån samtliga relevanta omständigheter, däribland den finansiella ställningen. Se även ovan angående tidigare förarbetsuttalanden om tillämpningen av proportionalitetsprincipen vid bestämmande av sanktionsavgift.

Som nämnts tidigare reglerar 6 kap. 13 § första stycket nya PTL att tillsynsmyndigheten vid beslut om varning även ska besluta om sanktionsavgift. Paragrafen genomför bland annat artikel 55.1 i sjätte penningtvättsdirektivet. FI anser att artikel 55 i sjätte penningtvättsdirektivet ska tolkas så att det finns en skyldighet att vid allvarliga, upprepade eller systematiska överträdelser alltid inleda ett förfarande där tillsynsmyndigheten överväger att ålägga den ansvariga enheten sanktionsavgifter, men att det inte är obligatoriskt att faktiskt besluta om en sanktionsavgift om det finns andra tillsynsregler som påverkar den ansvariga enhetens förmåga att betala sanktionsavgiften, exempelvis regler om kapitaltäckning. Vidare innebär bestämmelsen i 6 kap. 17 § andra stycket nya PTL att det i praktiken inte finns något absolut krav på att tillsynsmyndigheten ska besluta om en sanktionsavgift när en ansvarig enhet tilldelas en varning eftersom avgiften även i sådana fall kan sättas ned helt om det finns särskilda skäl. Motsvarande bestämmelser i de finansiella rörelselagarna är fakultativa, på så sätt att de anger att FI får förena en anmärkning eller en varning med en sanktionsavgift, och i förarbetena anges att det finns utrymme att avstå från att besluta om sanktionsavgift,

exempelvis om anmärkningen eller varningen i sig anses tillräcklig (jfr prop. 2006/07:115 s. 641 f.).

I de undersökningar som FI har bedrivit, och där allvarliga överträdelser av finansmarknadsrättsliga regelverk har konstaterats, har ett beslut om varning i princip alltid förenats med en sanktionsavgift. FI bedömer således att rörelselagarnas nuvarande bestämmelser om sanktioner tillgodoser de krav som sjätte penningtvättsdirektivet uppställer då ett beslut om varning i princip alltid förenas med en sanktionsavgift. Denna tolkning får stöd av bedömningen på s. 786 i betänkandet SOU 2024:58 där utredningen konstaterar att svensk rätt uppfyller de krav som det dåvarande utkastet till sjätte penningtvättsdirektivet föreskrev och att svensk rätt dessutom går längre då det inte finns något krav på att överträdelserna ska vara allvarliga, upprepade eller systematiska för att sanktionsavgift ska beslutas.

För det fall regeringen kommer till en annan slutsats ser FI två alternativ för att hantera situationen. Antingen kan det i anslutning till den upplysningsbestämmelse i nya PTL som FI tidigare föreslagit (se ovan s. 6) tas in en bestämmelse om att Finansinspektionen vid beslut om varning även ska besluta att den ansvariga enheten ska betala en sanktionsavgift. Eller så kan ingripandebestämmelserna i de finansiella rörelselagarna kompletteras med en sådan bestämmelse.

Enligt de föreslagna reglerna i nya PTL ska en erinran, anmärkning eller varning kunna förenas med sanktionsavgift. Det ska också finnas en möjlighet, enligt den föreslagna 6 kap. 9 och 19 §§ nya PTL, att förena ett föreläggande med vite. Av 6 kap. 28 § nya PTL följer dock att en sanktionsavgift inte får beslutas om överträdelserna omfattas av ett föreläggande som förenats med vite och överträdelserna ligger till grund för en ansökan om utdömmande av vitet. Av författningskommentaren till 6 kap. 2 § nya PTL framgår att tillsynsmyndigheten inte heller bör besluta om erinran eller anmärkning utan sanktionsavgift i den situationen (s. 733). Grunden för att en erinran eller anmärkning utan sanktionsavgift i dessa fall inte bör beslutas, behöver enligt FI:s uppfattning motiveras (jfr regeringens bedömning i prop. 2018/19:4 s. 45 att beslut om anmärkning eller varning inte har sådan natur eller stränghet att de bör anses ha straffrättslig karaktär).

I 6 kap. 8 § första stycket 3 nya PTL föreslås att en ansvarig enhet får föreläggas att begränsa eller minska risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism genom att begränsa verksamheten. I rörelselagarna anges i stället att ett institut kan föreläggas att begränsa rörelsen i något

avseende, minska riskerna i den eller vidta någon annan åtgärd för att komma till rätta med situationen (15 kap. 1 § andra stycket LBF, se även prop. 2006/07:5 s. 437). FI förordar att bestämmelsen i nya PTL utformas på motsvarande sätt som i rörelselagarna då bestämmelsen ger FI verktyg att anpassa åtgärderna efter vad som är lämpligast i det enskilda fallet. I fråga om den föreslagna bestämmelsens utformning anser FI att det bör förtydligas vad skillnaden är mellan att ”begränsa” riskerna och att ”minska” desamma.

FI anser vidare att lydelsen av 6 kap. 20 § första stycket nya PTL bör ses över. Enligt bestämmelsen får tillsynsmyndigheten besluta *hur* verksamheten ska avvecklas, om det finns bestämmelser om hur verksamheten ska avvecklas enligt en lag som reglerar verksamheten. Rörelselagarna innehåller emellertid inte några sådana bestämmelser, utan bestämmelser om att *tillsynsmyndigheten får bestämma* hur avvecklingen av verksamheten ska ske (se till exempel 15 kap. 4 § första stycket LBF).

FINANSINSPEKTIONEN

Beatrice Ask
Styrelseordförande

Lina Posse
Senior jurist

I detta ärende har Finansinspektionens styrelse beslutat (Beatrice Ask, Martin Flodén, Roine Vestman, Gunnar Larsson, Caroline Reuterskiöld Wall, Stefan Lundgren, Helena Lindberg och Johan Almenberg). Seniora juristen Lina Posse har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också områdeschefen Malin Alpen, avdelningscheferna Omar Bembli och Halszka Onoszko samt juristen Sara Norrbin deltagit.

Kopia till camilla.landberg@regeringskansliet.se