

Finansinspektionens sanktioner – särskilt sanktionsavgifter

KENNETH EDGREN*

1 Inledning

De finansiella företagen och marknaderna är föremål för omfattande reglering.¹ En mycket stor del av denna reglering har sin grund i EU-rätten, antingen genom EU-förordningar som är direkt tillämpliga eller genom att EU-direktiv har genomförts i svenska författningar. Den som åsidosätter sina skyldigheter enligt regleringen kan bli föremål för en administrativ sanktion.

I detta kapitel behandlas delar av den lagstiftning som styr sådana sanktioner samt tillämpningen av den. Tyngdpunkten för framställningen ligger på sanktionsavgifter. Bland annat behandlas frågor om hur höga sanktionsavgifter som kan beslutas och grunderna för hur storleken på en sanktionsavgift ska bestämmas. Vidare lämnas en beskrivning av Finansinspektionens praxis beträffande sanktionsavgifter.

I Sverige är det Finansinspektionen som ansvarar för tillsynen som rör finansiella marknader och finansiella företag. På ett generellt plan framgår detta av 1 § första stycket 1 förordningen (2023:910) med instruktion för Finansinspektionen, men mer precisa bestämmelser om inspektionens roll som tillsynsmyndighet finns i de relevanta lagarna. Exempelvis anges det i 13 kap. 2 § första stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, LBF, att Finansinspektionen har tillsyn över kreditinstitut och över utländska kreditinstitut som inrättat en filial i Sverige. Enligt andra stycket samma paragraf omfattar tillsynen för ett kreditinstitut att rörelsen bedrivs

* Författaren har, i varierande omfattning, medverkat i beredningen av ett flertal av de sanktionsbeslut som nämns i kapitlet. De åsikter som uttrycks i texten är författarens egna och motsvarar inte nödvändigtvis Finansinspektionens. Författaren vill rikta ett varmt tack till Gustaf Sjöberg för noggrann läsning.

¹ Finansiell reglering och tillsyn behandlas av Gustaf Sjöberg i hans bidrag till denna antologi.

enligt bland annat LBF och andra författningar som reglerar institutets verksamhet. När det gäller reglering i form av EU-förordningar framgår det vanligen i förordningarna att varje medlemsstat ska utse en behörig myndighet och vilka uppgifter och befogenheter en sådan myndighet ska ha.² EU-förordningarna kompletteras ofta av en särskild lag med kompletterade bestämmelser till förordningen, i vilken Finansinspektionen pekas ut som behörig myndighet och där inspektionens tillsyns- och ingripandebefogenheter anges.³

Om man gör en grov indelning av finansmarknadsregleringen utifrån vilka subjekt som regleringen riktar sig till, och vilka som kan bli föremål för ett ingripande av Finansinspektionen, kan åtminstone tre kategorier urskiljas.

I den första kategorin finns bestämmelser som riktar sig till var och en som agerar på finansmarknaderna, såväl fysiska som juridiska personer. Dit hör till exempel reglerna om offentliggörande av aktieinnehav, så kallad flaggning, i 4 kap. lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument (som gäller för alla som har ett tillräckligt stort innehav av aktier i ett noterat bolag) och förbuden i artiklarna 14 och 15 i EU:s marknadsmissbruksförordning⁴ mot insiderhandel, olagligt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation.

Till den andra kategorin kan hänföras bestämmelser som gäller för företag vars värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad och personer i ledande ställning i sådana företag. Hit hör exempelvis bestämmelserna om regelbunden finansiell information i 16 kap. lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, LV, liksom bestämmelser om offentliggörande av insiderinformation och om insiderförteckningar i artiklarna 17 och 18 i EU:s marknadsmissbruksförordning, och skyldigheten enligt artikel 19 i samma EU-förordning att anmäla transaktioner i aktier och andra finansiella instrument utgivna av en emittent.

² Se exempelvis artiklarna 31 och 32 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1129 av den 14 juni 2017 om prospekt som ska offentliggöras när värdepapper erbjuds till allmänheten eller tas upp till handel på en reglerad marknad, och om upphävande av direktiv 2003/71/EG.

³ Se exempelvis 1 kap. 4 § samt 3 och 5 kap. lagen (2019:414) med kompletterande bestämmelser till EU:s prospektförordning.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 596/2014 av den 16 april 2014 om marknadsmissbruk (marknadsmissbruksförordning) och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/6/EG och kommissionens direktiv 2003/124/EG, 2003/125/EG och 2004/72/EG.

I den tredje kategorin finns bestämmelser som reglerar de finansiella företagen och deras verksamhet. Som exempel kan nämnas den näringsrättsliga regleringen i form av de finansiella rörelselagarna, som exempelvis LBF, LV och försäkringsrörelselagen (2010:2043), FRL. Till denna kategori hör också föreskrifter som Finansinspektionen har meddelat med stöd av bemyndiganden i förordningar kopplade till dessa lagar, liksom ett antal direkt tillämpliga EU-rättsakter som reglerar de finansiella företagens verksamhet. Även om bestämmelserna riktar sig till, och innebär skyldigheter för, de finansiella företagen, finns det i flera av rörelselagarna bestämmelser om ingripanden mot den som ingår i ett företags styrelse eller är dess verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem.

Den här föreslagna indelningen är som sagt grov, och det finns självfallet andra, och mer finmaskiga, sätt att dela in finansmarknadsregleringen. Syftet med indelningen här är att illustrera spännvidden av dels de regelverk som Finansinspektionen har tillsyn över, och kan ingripa med stöd av, dels vilka subjekt som kan bli föremål för sådana ingripanden. Det finns inte någon skarp gräns mellan de tre kategorierna när det gäller vem ett ingripande kan riktas mot. Bestämmelser i den första kategorin, som gäller för alla aktörer på finansmarknaden, gäller naturligtvis också för noterade företag och finansiella företag. Och bestämmelser som riktar sig till noterade företag gäller också ett finansiellt företag som har gett ut värdepapper som är upptagna till handel på en reglerad marknad.

I detta kapitel behandlas i huvudsak ingripanden enligt den tredje kategorin av regelverk, det vill säga ingripanden mot de finansiella företagen för överträdelse av författningar som reglerar deras verksamhet. I några fall kommer dock jämförelser med andra typer av ingripanden att göras.

En särskild fråga är de kopplingar som finns mellan å ena sidan den finansmarknadsrättsliga regleringen och å andra sidan straffrätten. Särskilt tydlig är denna koppling på marknadsmissbruksområdet, där regleringen tidigare var uteslutande straffrättslig. Genom lagändringar som trädde i kraft den 1 februari 2017 skedde en ”sanktionsväxling” varigenom ringa och oaktsamma former av insiderbrott, marknadsmanipulation (tidigare otillbörlig marknadspåverkan) och obehörigt röjande av insiderinformation avkriminaliserades och numera i stället kan medföra administrativa sanktioner.⁵

Ett annat exempel på ett finansmarknadsrättsligt regelverk som ligger straffrätten nära är regleringen om noterade företags regelbundna finansiella

⁵ Prop. 2016/17:22 s. 105 ff.

information. Enligt bestämmelser i 16 kap. LV ska emittenter vars överlåtbara värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad offentliggöra sina årsredovisningar, och i förekommande fall koncernredovisningar, inom en viss tid efter räkenskapsårets utgång. Vissa företag ska dessutom offentliggöra halvårsrapporter inom en viss tid efter rapportperiodens utgång. Finansinspektionen utövar tillsyn över att rapporterna offentliggörs i rätt tid och på rätt sätt, samt över att rapporterna är upprättade enligt de bestämmelser som gäller för företaget (23 kap. 1 § fjärde stycket LV). Om ett företag inte följer bestämmelserna i dessa avseenden kan inspektionen ingripa mot företaget, bland annat genom att besluta en sanktionsavgift (25 kap. 19 och 23 §§ samma lag). Sådana ingripanden ligger uppenbarligen nära de straffrättsliga ingripanden som kan aktualiseras vid för sent upprättande av årsredovisning (bokföringsbrott enligt 11 kap. 5 § brottsbalken) respektive överträdelse av redovisningsreglerna (bokföringsbrott eller svindleri enligt 9 kap. 9 § brottsbalken).⁶

Det kan också tilläggas att Finansdepartementet i oktober 2024 remitterade ett förslag om kriminalisering av bedrivande av finansiell verksamhet utan erforderligt tillstånd eller registrering.⁷ Sådana överträdelse kan i dag bli föremål för administrativa ingripanden, som sanktionsavgifter eller förelägganden att upphöra med verksamheten, se exempelvis 15 kap. 18 § LBF.

I det följande bortses från de straffrättsliga aspekterna. Utgångspunkten för framställningen är alltså att tillsyn och ingripanden sker på administrativ väg.

2 Grunderna i sanktionsregleringen

Genom LBF, som trädde i kraft den 1 juli 2004, infördes ett nytt sanktions-system på finansmarknadsområdet. Det nya bestod främst i att Finansinspektionen fick möjlighet att besluta om sanktionsavgifter⁸ vid överträdelse. Därutöver infördes en ny sanktion, anmärkning, vid sidan av de sedan tidi-

⁶ Prop. 2006/07:65 s. 232 ff. och s. 238. En utredning har nyligen haft i uppdrag att överväga administrativa sanktionsmöjligheter för bokföringsbrott bestående i försenad årsredovisning. Utredningen bedömde att ett administrativt sanktionssystem för sådana brott inte bör införas, SOU 2025:81 s. 483 ff.

⁷ Se promemorian Straffansvar för den som bedriver finansiell verksamhet utan tillstånd eller registrering m.m., Finansdepartementets dnr Fi2024/01905.

⁸ Sanktionsavgifter kallades tidigare straffavgifter i LBF och andra lagar. Av enkelhetsskäl används genomgående begreppet sanktionsavgift, även vid hänvisningar till exempelvis äldre förarbeten och beslut i vilka begreppet straffavgift används.

gare möjliga ingripandena varning och återkallelse av tillstånd. Därefter har liknande bestämmelser införts i flertalet finansiella rörelselagar, som exempelvis LV och FRL. Bland annat på grund av att vissa, men inte alla, av de bakomliggande EU-rättsakterna har ändrats, finns det vissa skillnader mellan sanktionsbestämmelserna i de olika rörelselagarna. Grunderna för de olika lagarnas sanktionssystem är dock till stora delar desamma och många gånger bör till exempel uttalanden i förarbetena till en lag kunna användas vid tolkningen och tillämpningen av motsvarande bestämmelser i andra lagar. Av enkelhetsskäl bygger framställningen i det följande på utformningen av bestämmelserna i 15 kap. LBF.

Det ska tilläggas att vissa lagar har ett sanktionssystem som avviker från det som finns i bland annat LBF. Det gäller till exempel i fråga om ingripanden mot företag som inte är tillståndspliktiga utan endast omfattas av ett krav på registrering. I sådana fall förekommer det att Finansinspektionen endast kan ingripa mot en överträdelse genom att förelägga verksamhetsutövaren att vidta rättelse eller att upphöra med verksamheten, eller – om det är fråga om en överträdelse av penningtvättsregelverket – genom att besluta om en sanktionsavgift, se beträffande registrerade betaltjänstleverantörer 8 kap. 23 och 23 a § lagen (2010:751) om betaltjänster (LBT) och beträffande finansiella institut 11–13 §§ lagen (1996:1006) om viss finansiell verksamhet. I det följande behandlas dock endast sanktionssystem som motsvarar det i LBF, det vill säga sådana som innebär att Finansinspektionen kan ingripa genom att ge företaget en anmärkning eller en varning (som båda kan förenas med en sanktionsavgift) eller genom att återkalla företagets tillstånd.

Enligt 15 kap. 1 § första stycket LBF ska Finansinspektionen ingripa om ett kreditinstitut har åsidosatt sina skyldigheter enligt den lagen, andra författningar som reglerar institutets verksamhet, institutets bolagsordning, stadgar eller reglemente eller interna instruktioner som har sin grund i författningar som reglerar institutets verksamhet. Denna uppräkningslista speglar det område över vilket Finansinspektionen har tillsyn enligt 13 kap. 2 § samma lag.

Vi ska här inte gå in närmare på vad som omfattas av tillsynen och ingripandemöjligheterna, men ska något kommentera uttrycket ”andra författningar som reglerar institutets verksamhet”.⁹ I detta ryms såväl svenska författningar (lagar, förordningar och myndighetsföreskrifter) som EU-förordningar och

⁹ Se vidare Kenneth Edgren, *Sanktioner mot finansiella företag*, Norstedts Juridik, 2023 s. 43 ff.

andra bindande regler som reglerar institutets finansiella verksamhet. Men avsikten är att uttrycket ska uppfattas vidare än så. I förarbetena till LBF uttalas nämligen att till författningar som reglerar institutets verksamhet hör, utöver författningar som särskilt reglerar banker eller kreditmarknadsföretag, de associationsrättsliga författningarna och andra regler, till exempel i konsumentkreditlagen, som behandlar mycket centrala delar av institutets verksamhet.¹⁰ Uttrycket förekommer också i 3 kap. 2 § första stycket 2 LBF, där det framgår att en av förutsättningarna för att ett svenskt företag ska ges tillstånd att driva bankrörelse eller finansieringsrörelse är att det finns skäl att anta att den planerade rörelsen kommer att drivas enligt bestämmelserna i LBF och andra författningar som reglerar företagets verksamhet. Det har gjorts gällande att ”andra författningar som reglerar företagets verksamhet” i det sammanhanget omfattar exempelvis skatterättsliga regler.¹¹

Även om det finns exempel på att Finansinspektionen i sanktionsbeslut har hänvisat till associationsrättsliga bestämmelser kan det nog antas att ett ingripande mot exempelvis en bank för att den överträtt bestämmelser i aktiebolagslagen (2005:551) endast skulle aktualiseras om överträdelsen har en mer direkt koppling till den finansiella verksamheten.¹² Och det är nog i det närmaste uteslutet att inspektionen skulle ingripa mot ett finansiellt företag på grund av att detta har åsidosatt sina skyldigheter enligt skattelagstiftningen. Det kan dock tänkas att ett finansiellt företags överträdelser av sådana andra författningar är av sådan art och omfattning att företaget därigenom måste anses ha åsidosatt sina skyldigheter i fråga om hur verksamhetens ska bedrivas, till exempel när det gäller styrning, kontroll eller sundhet (se exempelvis bestämmelserna i 6 kap. LBF). I ett sådant fall skulle emellertid grunden för ett ingripande vara att företaget har åsidosatt sina skyldigheter enligt den aktuella rörelseregleringen, och inte att företaget har agerat i strid med exempelvis skattelagstiftningen.

Finansinspektionen kan ingripa mot ett kreditinstitut även på andra grunder än de som anges i 15 kap. 1 § första stycket LBF. Exempelvis kan inspektionen också besluta att ett institut som inte i tid lämnar föreskrivna upplysningar till inspektionen ska betala en förseningsavgift enligt 15 kap. 10 § LBF. Ett annat exempel är att inspektionen kan återkalla ett kreditinstituts tillstånd, eller i vissa fall meddela institutet en varning, på de när-

¹⁰ Prop. 2002/03:139 s. 544, jfr hänvisning på s. 548.

¹¹ Rebecca Söderström, *Kapitalmarknadsrätt*, Iustus, 3 uppl. 2023 s. 138.

¹² Se vidare Kenneth Edgren, *Sanktioner mot finansiella företag*, Norstedts Juridik, 2023 s. 50 f.

mast formella grunder som anges i 15 kap. 3 § LBF. Det kan då bland annat röra sig om att institutet inte inom ett år från det att tillståndet beviljades har börjat driva sådan rörelse som tillståndet avser, att institutet har förklarat sig avstå från tillståndet eller att det har försatts i konkurs. Från sådana ingripanden bortses i det följande.

Om Finansinspektionen kan konstatera att ett kreditinstitut har åsidosatt sina skyldigheter på det sätt som anges i 15 kap. 1 § första stycket LBF ska inspektionen alltså ingripa mot institutet. Denna skyldighet är dock inte absolut. Enligt 1 b § andra stycket samma kapitel får inspektionen nämligen avstå från att ingripa om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om kreditinstitutet gör rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot institutet och dessa åtgärder bedöms tillräckliga.

De flesta av de finansiella rörelselagarna är utformade på detta sätt.¹³ Ett undantag utgör dock lagen (2024:114) om clearing och avveckling av betalningar, där det i 6 kap. 1 § första stycket anges att Finansinspektionen, under motsvarande förutsättningar, *får* ingripa mot ett clearingbolag. Av 2 § samma kapitel följer dock att inspektionen får avstå från ingripande under de förutsättningar som anges i 15 kap. 1 b § andra stycket LBF. Eftersom det på detta sätt regleras under vilka förutsättningar inspektionen får avstå från att ingripa tycks avsikten inte ha varit att göra ingripandemöjligheten helt fakultativ, och enligt förarbetena påverkar användningen av ”får” inte Finansinspektionens möjligheter att ingripa i förhållande till vad som gällde tidigare (då ordet ”ska” i stället användes).¹⁴ Ändringen av ”ska” till ”får” i den aktuella lagen kan därför ifrågasättas, inte minst mot bakgrund av att senare lagar på finansmarknadsområdet har utformats på så sätt att Finansinspektionen *ska* ingripa vid överträdelser.¹⁵

Förutsatt att Finansinspektionen inte avstår från att ingripa ska inspektionen vid en konstaterad överträdelse utfärda ett föreläggande, meddela ett förbud eller göra en anmärkning, 15 kap. 1 § andra stycket LBF. Om överträdelsen är allvarlig ska dock, enligt tredje stycket samma paragraf, kreditinstitutets tillstånd återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas.

¹³ Se exempelvis 25 kap. 1 § första stycket och 2 § andra stycket LV respektive 18 kap. 1 § och 3 § andra stycket FRL.

¹⁴ Prop. 2023/24:8 s. 89. Jfr Wiweka Wårnling Conradson, *Tillsyn av näringsutövare – Kontroll och ingripanden*, Norstedts Juridik, 2025 s. 159 f.

¹⁵ Se exempelvis 3 kap. 1 § lagen (2024:1085) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om europeiska gröna obligationer och 4 kap. 1 § lagen (2024:1278) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om digital operativ motståndskraft för finanssektorn.

Enligt 7 § samma kapitel får en anmärkning eller en varning förenas med en sanktionsavgift.

Som nämns i avsnitt 1 ligger den finansmarknadsrättsliga regleringen och dess ingripanden ibland nära straffrätten. En viktig skillnad i förhållande till straffrätten är dock att 15 kap. 1 § LBF inte innehåller något subjektivt rekvisit. Det uttalas dock i förarbetena att det agerande som föranleder en anmärkning eller en varning som regel torde innehålla oaktsamhet eller uppsåt.¹⁶ I senare förarbeten på marknadsmissbruksområdet har det uttalats att administrativa sanktioner är en sanktionsform där det subjektiva rekvisitet inte är framträdande och att det kan innebära en effektivare process att kunna utgå från objektiva omständigheter.¹⁷ De högsta domstolarna har därefter, i mål om sanktionsavgifter för överträdelser av just EU:s marknadsmissbruksförordning, uttalat att prövningen i det administrativa systemet inte är tänkt att innefatta några mer ingående bedömningar av subjektiva omständigheter.¹⁸ Även om det alltså inte finns något subjektivt rekvisit som måste vara uppfyllt för att en sanktion ska kunna beslutas finns det dock subjektiva inslag i valet av sanktion och bestämmande av storleken på en sanktionsavgift. Vi kommer att återkomma till detta i avsnitt 3.3.1.

På annat sätt förhåller det sig när det gäller rörelselagarnas bestämmelser om ingripanden mot vissa fysiska personer. Rörelselagarna innehåller vanligen bestämmelser om att Finansinspektionen ska ingripa mot den som ingår i ett företags styrelse eller är dess verkställande direktör, eller är ersättare för någon av dem, om företaget har begått vissa allvarliga överträdelser. Ett sådant ingripande förutsätter dock att personen uppsåtligt eller av grov oaktsamhet har orsakat överträdelsen, 15 kap. 1 a § tredje stycket LBF. Finansinspektionen har hittills inte ingripit mot någon fysisk person med stöd av sådana bestämmelser.

Sammantaget innebär bestämmelserna i 15 kap. 1 § tredje stycket och 1 b § andra stycket LBF alltså att Finansinspektionen kan avstå från att ingripa om en överträdelse är ringa, medan en allvarlig överträdelse ska leda till en varning eller till att företagets tillstånd återkallas. Detta ger bilden av att överträdelserna, på ett sätt som känns igen från straffrätten, utifrån sin svårhetsgrad kan delas in i en tregradig skala: ringa, normal eller allvarlig

¹⁶ Prop. 2002/03:139 s. 551.

¹⁷ Prop. 2016/17:22 s. 101.

¹⁸ NJA 2020 s. 858 I–III ”Enpetarna”, p. 15 i respektive avgörande, och HFD 2022 ref. 23, p. 41.

överträdelse. Straffrättens förhållandevis nya svårhetsgrad ”synnerligen grov” saknar dock motsvarighet i de finansiella rörelselagarna.

Genom att ingripanden i form av varning och återkallelse av tillstånd förutsätter att det är fråga om en allvarlig överträdelse framgår det att dessa sanktioner är att se som allvarligare än en anmärkning. Sett till vilka följder som sanktionerna innebär för det aktuella företaget är det vidare tydligt att en återkallelse av tillståndet är mer ingripande än en varning. Detta kan dessutom läsas in i bestämmelsens ordalydelse, som anger att Finansinspektionen vid en allvarlig överträdelse ska återkalla tillståndet eller, ”om det är tillräckligt”, meddela en varning. Denna slutsats gäller oberoende av att en varning, till skillnad från ett beslut om återkallelse av tillståndet, kan förenas med en i många fall nog så kännbar sanktionsavgift (se vidare avsnitt 3.2).

Sammantaget kan överträdelsernas svårhetsgrad och de möjliga sanktionerna, i stigande ordning, illustreras med följande tabell.

Överträdelsens svårhetsgrad	Sanktion
Ringa	Ingripande kan avstås
Normal	Anmärkning
	Anmärkning och sanktionsavgift
Allvarlig	Varning
	Varning och sanktionsavgift
	Återkallelse av tillståndet

Tabell 1

3 Sanktionsavgifter enligt rörelselagarna

3.1 Användningen av sanktionsavgifter

Om ett kreditinstitut har meddelats ett beslut om anmärkning eller varning får Finansinspektionen, enligt 15 kap. 7 § LBF, besluta att institutet ska betala en sanktionsavgift. Medan huvudregeln enligt 1 § samma kapitel är att inspektionen *ska* ingripa vid en konstaterad överträdelse finns det alltså ingen motsvarande skyldighet att besluta om en sanktionsavgift. Sedan det nya sanktionssystemet på finansmarknaden infördes genom LBF 2004 har Finansinspektionen meddelat närmare etthundra beslut om anmärkning

eller varning.¹⁹ Endast i en handfull fall har inspektionen avstått från att förena anmärkningen eller varningen med en sanktionsavgift.

Tre av dessa beslut gällde anmärkningar. I det första av dem avstod Finansinspektionen från att förena en anmärkning mot ett icke-vinstutdelande livförsäkringsbolag med en sanktionsavgift, med motiveringen att livförsäkringstagarna stod för en stor del av riskkapitalet i bolaget och därför skulle vara de som i första hand drabbades av en sanktionsavgift.²⁰ I senare beslut har inspektionen inte avstått från att besluta om en sanktionsavgift i likartade fall, när överträdelse har begåtts av sparbanker eller ömsesidiga försäkringsbolag.²¹ I de två andra besluten var det fråga om att företagen hade underlåtit att anmäla ägarförändringar till Finansinspektionen. På grund av omständigheterna i ärendena ansågs en anmärkning vara ett tillräckligt ingripande.²²

I det första beslutet då en varning inte förenades med en sanktionsavgift var omständigheterna mycket speciella. Finansinspektionen återkallade först en banks tillstånd för att en kort stund senare ompröva sitt beslut efter att Riksgäldskontoret hade tagit kontrollen över banken. Genom omprövningsbeslutet gav inspektionen banken en varning, som inte förenades med någon sanktionsavgift.²³

Finansinspektionen har därefter i ytterligare ett fall avstått från att förena en varning med en sanktionsavgift. Detta motiverades av att den berörda banken skulle kunna stärka sin kapitalbas och uppfylla den pelare 2-vägledning²⁴ som inspektionen hade meddelat banken.²⁵

Sammanfattningsvis kan det alltså sägas att Finansinspektionen som huvudregel förenar anmärkningar och varningar med sanktionsavgifter, och att undantagen från denna huvudregel är få och har motiverats av särskilda omständigheter. Det kan också tilläggas att när inspektionens sanktions-

¹⁹ Per den 1 juli 2025. Här bortses från beslut i de närmare 60 ärenden om ingripanden mot försäkringsförmedlare som Finansinspektionen meddelade under 2006 och 2007 efter undersökningar av samtliga försäkringsförmedlare som då hade tillstånd från inspektionen. Dessa beslut behandlas inte heller i övrigt i kapitlet.

²⁰ Finansinspektionens beslut den 21 december 2005 i ärende FI dnr 05-7620-342.

²¹ Se till exempel Finansinspektionens beslut den 11 december 2012 i ärende FI dnr 12-3181 och beslut den 25 april 2017 i ärende FI dnr 15-17041.

²² Finansinspektionens beslut den 26 juni 2013 i ärende FI dnr 13-1522 och den 23 oktober 2013 i ärende FI dnr 13-5587.

²³ Finansinspektionens båda beslut den 10 november 2008 i ärende FI dnr 08-10273.

²⁴ I en pelare 2-vägledning bedömer Finansinspektionen vad som utgör lämpliga kapitalbasnivåer för ett institut och underrättar institutet om skillnaden mellan dessa nivåer och övriga kapitalbaskrav.

²⁵ Finansinspektionens beslut den 16 oktober 2024 i ärende FI dnr 23-33656.

beslut har överklagats har domstolen inte i något fall ändrat ingripandet till en anmärkning eller varning *utan* sanktionsavgift. Detta gäller även i de fall då Finansinspektionen har återkallat ett företags tillstånd och domstolen därefter har ändrat ingripandet till en varning, som då alltså har förenats med en sanktionsavgift.²⁶

3.2 Taket för sanktionsavgiften

Bestämmelsen om hur hög en sanktionsavgift får vara, taket för avgiften, finns i 15 kap. 8 § LBF. Den bestämmelsen genomför artiklarna 66.2 och 67.2 i kapitaltäckningsdirektivet²⁷ och artikel 59.3 i fjärde penningtvättsdirektivet.²⁸ I flera andra rörelselagar är bestämmelserna om sanktionsavgiftens tak utformade på ett liknande sätt som 15 kap. 8 § LBF, ofta på grund av att de bakomliggande bestämmelserna i EU-rättsakterna liknar dem i kapitaltäckningsdirektivet. Som exempel kan nämnas bestämmelserna i 25 kap. 9 § LV och 12 kap. 8 § lagen (2004:46) om värdepappersfonder. I några fall har dock de bakomliggande EU-rättsakterna inte anpassats till kapitaltäckningsdirektivets lydelse och i de fallen ser bestämmelsen om sanktionsavgiftens tak annorlunda ut.

Av 15 kap. 8 § LBF framgår att en sanktionsavgift ska bestämmas till lägst 5 000 kronor och till högst det högsta av de belopp som följer av tre alternativa beräkningssätt. Dessa är

1. tio procent av kreditinstitutets omsättning eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå närmast föregående räkenskapsår,
2. två gånger den vinst som institutet gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, och
3. ett belopp motsvarande fem miljoner euro.

²⁶ Länsrätten i Stockholms läns domar den 28 november 2008 i mål nr 19720-08 respektive den 2 april 2009 i mål nr 13686-08.

²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiven 2006/48/EG och 2006/49/EG.

²⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

Svårigheterna att fastställa storleken på den eventuella vinst som ett företag har gjort till följd av en regelöverträdelse har medfört att Finansinspektionen hittills inte i något sanktionsbeslut har tillämpat den beräkningsmetod som anges i punkten 2 ovan. Därför bortses från den beräkningsmetoden i det följande.

När det gäller den beräkningsmetod som utgår från omsättningen, uppkommer först frågan om vad som ingår i omsättningsbegreppet. Svaret på den frågan avgörs av vilka redovisningsregler som gäller för det aktuella företaget. Vissa finansiella företag redovisar enligt årsredovisningslagen (1995:1554) medan andra redovisar enligt lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag eller enligt lagen (1995:1560) om årsredovisning i försäkringsföretag. I förarbetsuttalanden anges vilka poster som ska anses ingå i omsättningen för olika typer av företag beroende på vilka redovisningsregler företaget tillämpar.²⁹ Vi ska inte gå in närmare på detta här, men det bör nämnas att vissa förändringar kan förutses i samband med att ändringar i kapitaltäckningsdirektivet genomförs i svensk rätt.³⁰

Med ”motsvarande omsättning på koncernnivå” avses i korthet att det ur koncernredovisningen för det yttersta moderföretaget i koncernen ska hämtas de intäktsposter som motsvarar omsättningen enligt de redovisningsregler som gäller för det företag inom koncernen som ingripandet riktas mot.³¹

Beräkningen av taket för sanktionsavgiften enligt denna metod ska alltså grundas på företagets, eller koncernens, omsättning närmast föregående räkenskapsår. Det förekommer att det vid beslutstillfället inte finns någon tillgänglig årsredovisning för det närmast föregående räkenskapsåret, det vill säga att det när beslutet fattas i början av år 3 inte finns någon årsredovisning för år 2 tillgänglig. I sådana fall har Finansinspektionen utgått från omsättningen enligt den senaste tillgängliga årsredovisningen, det vill säga för år 1.³² Även om Finansinspektionen inte åberopar den bestämmelsen i sina beslut måste förfarandet anses ha stöd i 15 kap. 8 § andra stycket LBF, där det sägs att omsättningen får uppskattas om uppgifter om den saknas eller är bristfälliga.³³ När ett sådant beslut har överklagats, och en årsredovisning för ”år 2”

²⁹ Prop. 2016/17:162 s. 764 ff.

³⁰ Se Finansdepartementets promemoria EU:s bankpaket, Fi2025/01199, s. 215 f. Genom ändringarna i kapitaltäckningsdirektivet införs en uppräknning av poster vars summa utgör företagets totala årliga nettoomsättning.

³¹ Prop. 2016/17:162 s. 601 f.

³² Se till exempel Finansinspektionens beslut den 22 februari 2022 i ärende FI dnr 20-20967.

³³ Se också prop. 2024/25:21 s. 51.

blivit tillgänglig under domstolsprocessen, har en ny, lägre, omsättning lagts till grund för domstolens beräkning av sanktionsavgiftens tak.³⁴

Vad sedan gäller den beräkningsmetod som utgår från ett belopp i euro så är den i vissa rörelselagar utformad på ett annat sätt än i LBF, på så sätt att det i de andra lagarna framgår att valutakursen en viss dag ska användas (se till exempel 25 kap. 9 § första stycket 1 LV). Skillnaden beror på utformningen av respektive bakomliggande EU-rättsakt. I tidigare förarbeten uttalades det att den valutakurs som ska användas är den så kallade mittkurs som dagligen fastställs av Nasdaq Stockholm AB.³⁵ Enligt senare förarbeten är det i stället den så kallade fixingkursen som ska användas för att räkna om sanktionsavgiften. Fixingkursen fastställs av Europeiska centralbanken och räknas om av Riksbanken till en kurs mot svenska kronor och publiceras därefter på Riksbankens webbplats.³⁶

Om vi bortser från den beräkningsmetod som grundas på den vinst som företaget har gjort till följd av regelöverträdelsen, innebär bestämmelsen i 15 kap. 8 § LBF sammantaget att taket för sanktionsavgiften alltid uppgår till minst fem miljoner euro, men om företagets, eller koncernens, omsättning överstiger 50 miljoner euro så uppgår taket till tio procent av denna omsättning, utan någon bortre beloppsmässig gräns. I detta sammanhang förtjänar det att nämnas att Finansinspektionen i ett rättsligt ställningstagande har bedömt att det inte är förenligt med god försäkringsstandard att tillhandahålla försäkringar mot böter och administrativa sanktionsavgifter.³⁷ Ett försäkringsföretag som tillhandahåller sådana försäkringar riskerar alltså att Finansinspektionen ingriper mot företaget för att det har åsidosatt sin skyldighet enligt 4 kap. 3 § FRL att driva rörelsen enligt god försäkringsstandard.

Som nämns tidigare i detta avsnitt förekommer det i vissa rörelselagar att bestämmelser om taket för sanktionsavgiften är utformade på annat sätt än i LBF. Ofta beror detta på att de bakomliggande EU-rättsakterna inte innehåller någon bestämmelse om sanktionsavgiftens tak, och lagarna är då

³⁴ Kammarrätten i Stockholms dom 18 mars 2013 i mål nr 4280-12.

³⁵ Se till exempel prop. 2014/15:57 s. 46.

³⁶ Se till exempel prop. 2024/25:44 s. 114.

³⁷ Finansinspektionens rättsliga ställningstagande 2023:1 Försäkring mot böter och administrativa sanktionsavgifter, FI dnr 23-18790. Enligt sin lydelse gäller ställningstagandet alla olika sorters administrativa sanktionsavgifter, men omfattar inte sjöförsäkringar. Se dock Torbjörn Ingarvarsson, Försäkring av miljösktionsavgifter, i *Vikten av miljöretten & vikten av att vikta rätt – Festskrift till Charlotta Zetterberg* (red. Maria Forsberg, Yaffa Epstein och Henrik Josefsson), Lustus 2025 s. 105, där författaren argumenterar för att miljösktionsavgifter under vissa förhållanden skulle kunna försäkras.

utformade på samma sätt som LBF var innan kapitaltäckningsdirektivets bestämmelser om sanktionsavgifter genomfördes i svensk rätt 2014. Exempel på sådana bestämmelser är 18 kap. 17 § FRL och 8 kap. 15 § LBT.³⁸ Dessa bestämmelser innebär att taket för sanktionsavgiften uppgår till tio procent av företagets omsättning, dock högst 50 miljoner kronor. Särskilda bestämmelser gäller dock när det är fråga om överträdelse av penningtvättsregelverket. På grund av regleringen i fjärde penningtvättsdirektivet är taket för sanktionsavgiften i sådana fall detsamma som enligt LBF, se exempelvis 18 kap. 17 a § FRL och 8 kap. 15 a § LBT.

Man skulle kunna säga att bestämmelserna om sanktionsavgiftens tak i FRL och LBT utgör spegelbilden av bestämmelsen i LBF, på så sätt att medan omsättningens storlek får betydelse enligt LBF endast om omsättningen överstiger 50 miljoner euro, så har omsättningen inte någon som helst betydelse enligt FRL för ett företag vars omsättning överstiger 500 miljoner kronor. Det sagda illustreras i diagram 1, där det för enkelhetens skull antas att en euro motsvarar tio kronor.

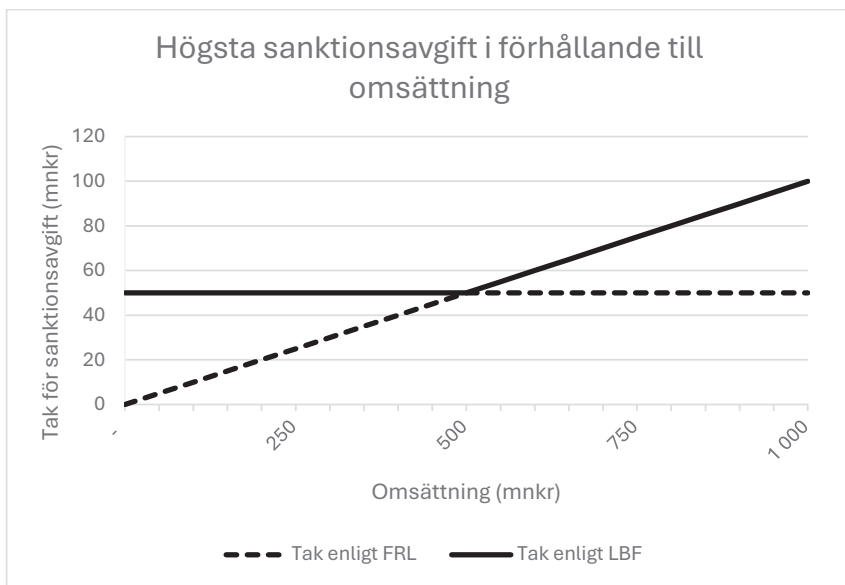


Diagram 1

³⁸ I SOU 2025:97 föreslås att bestämmelserna om högsta sanktionsavgift i FRL och lagen (2019:742) om tjänstepensionsföretag ska ändras så att de överensstämmer med motsvarande bestämmelser i LBF, se s. 1340 ff. i betänkandet.

3.3 Bestämmande av sanktionsavgiften

3.3.1 Omständigheter som ska beaktas

Som framgår i föregående avsnitt innebär bestämmelsen om sanktionsavgiftens tak i LBF (och i exempelvis FRL, om det är fråga om en överträdelse av penningtvätsregelverket) att det inte finns någon bortre beloppsmässig gräns för hur hög sanktionsavgiften kan bli, utan taket uppgår alltid till tio procent av omsättningen, hur stor denna än må vara. För ett företag med en mycket hög omsättning kan detta innebära att ”straffskalan” sträcker sig från 5 000 till flera miljarder kronor. Till detta kommer att taket är detsamma för alla överträdelser som regleras i 15 kap. 1 § LBF, det vill säga allt från att en bank har åsidosatt sina skyldigheter enligt bolagsordningen eller en intern instruktion som har sin grund i en författning, till att banken allvarligt har åsidosatt kapitalkraven eller sina skyldigheter enligt penningtvätsregelverket. En, måhända lite överdriven, liknelse med straffrätten skulle vara att tänka sig att det fanns en enda straffskala, som omfattade allt från böter till fängelse på livstid, för samtliga brott i brottsbalken och inom specialstraffrätten.

Så vad avgör var inom denna många gånger vida skala sanktionsavgiften hamnar? I ett par fall, som dock inte gäller ingripanden enligt rörelselagarna, har Finansinspektionen fastställt egna riktlinjer för hur sanktionsavgifter ska beräknas.³⁹ När det gäller rörelselagarna finns det i princip inte några detaljerade anvisningar för hur en sanktionsavgift ska beräknas.

Ett undantag utgörs av 9 kap. LBT, där det finns bestämmelser som innebär att kreditinstitut vars inlåning från allmänheten överstiger ett visst belopp är skyldiga att tillhandahålla vissa kontanttjänster. Finansinspektionen får under vissa förutsättningar besluta att ett kreditinstitut som åsidosätter sina skyldigheter enligt dessa bestämmelser ska betala en sanktionsavgift, 5 § första stycket. Av 7 § följer en formel för beräkningen av sådana sanktionsavgifter, som förenklat innebär att avgiften beräknas till

³⁹ Se till exempel Riktlinjer för bestämmande av sanktionsavgift för överträdelser av lagen om handel med finansiella instrument, FI dnr 18-3836, och Riktlinjer för sanktionsavgifter för vissa överträdelser av artikel 19 i EU:s marknadsmissbruksförordning, FI dnr 23-14507. De senare riktlinjerna beslutades av Finansinspektionen efter att Högsta förvaltningsdomstolen i HFD 2022 ref. 23 bedömt att de (äldre) riktlinjer som Finansinspektionen hade utgått från i det överklagade beslutet inte var användningsfria, bland annat eftersom de innebar att ett schablonbelopp bestämdes utifrån transaktionens storlek och den tid som överträdelsen hade pågått, och i praktiken innebar att övriga faktorer som skulle vägas in vid avgiftens bestämmande fick ett begränsat genomslag och att någon sammanvägd bedömning därmed inte gjordes. Se p. 44 och 45 i domen.

(antal personer som inte har tillgång till föreskrivna kontanttjänster) x (kreditinstitutets inlåning från allmänheten) x (5 000 kronor) / (genomsnittlig inlåning från allmänheten för samtliga kreditinstitut och filialer som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla kontanttjänster).

Sanktionsavgiften får dock, enligt 9 kap. 8 § LBT, inte överstiga ett tak som bestäms på samma sätt som enligt 15 kap. 8 § LBF.

När det gäller andra finansiella rörelselagar så innehåller dessa i stället bestämmelser i vilka det anges ett antal omständigheter som Finansinspektionen ska beakta när den väljer sanktion, exempelvis 15 kap. 1 b § första stycket och 1 c § LBF. Enligt 9 § samma kapitel ska särskild hänsyn tas till dessa omständigheter även när sanktionsavgiftens storlek fastställs. Därutöver ska särskild hänsyn tas till företagets finansiella ställning och, om den går att fastställa, den vinst som företaget har gjort till följd av regelöverträdelsen. Som framgår ovan, när det gäller bestämmande av sanktionsavgiftens tak, har Finansinspektionen hittills inte i något sanktionsbeslut kunnat fastställa vilken vinst ett företag har gjort till följd av överträdelsen. I det följande bortses därför från denna omständighet.

Bestämmelserna om vilka omständigheter som ska beaktas vid valet av sanktion, och vid bestämmande av sanktionsavgiften, är utformade så att 15 kap. 1 b § första stycket LBF innehåller omständigheter som är hänförliga till överträdelsen, medan 1 c § innehåller omständigheter som har inträffat före eller efter överträdelsen.

Uppräkningen av omständigheter som ska beaktas skiljer sig något mellan olika rörelselagar, vilket även det delvis kan förklaras med skillnader i de bakomliggande EU-rättsakterna. Som exempel kan nämnas att enligt 15 kap. 1 b § första stycket LBF ska särskild hänsyn tas till överträdelsens konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet, medan några sådana omständigheter inte nämns i 18 kap. 3 § första stycket FRL. Dessa skillnader får dock knappast någon betydelse i praktiken, eftersom det av såväl EU-direktiven som de svenska förarbetena framgår att alla relevanta omständigheter ska beaktas och att den uppräknings som görs endast är exemplifierande.⁴⁰ Finansinspektionen har i flera beslut också tagit hänsyn till omständigheter som inte anges i den rörelselag som tillämpats i ärendet.⁴¹

⁴⁰ Se artikel 70 i kapitaltäckningsdirektivet och artikel 60.4 i fjärde penningtvättsdirektivet, samt prop. 2013/14:228 s. 237 ff. och prop. 2016/17:173 s. 393 med hänvisning till s. 373.

⁴¹ Se till exempel Finansinspektionens beslut den 19 juni 2024 i ärende FI dnr 22-11506.

Enligt 15 kap. 1 b § första stycket LBF ska Finansinspektionen ta hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. Särskild hänsyn ska tas till överträdelsens art, överträdelsens konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet, skador som uppstått och graden av ansvar. Vi ska inte gå in i detalj på dessa omständigheter, men något ska sägas om ett par av dem.

När det först gäller ”hur allvarlig överträdelsen är” bör nog den omständigheten i detta sammanhang närmast ses som ett samlingsbegrepp, på så sätt att de övriga omständigheterna som nämns – som varaktighet, art och effekter på det finansiella systemet – ligger till grund för bedömningen av hur allvarlig överträdelsen är.⁴² Finansinspektionen tycks också tillämpa bestämmelsen på det sättet.⁴³

Vad sedan gäller ”överträdelsens art”, har det i förarbetena inte utvecklats vad som avses med begreppet.⁴⁴ En rimlig tolkning är att vissa överträdelser innebär en så stor potentiell eller faktisk kränkning av ett intresse att det redan av den anledningen finns skäl att se strängt på överträdelserna. En sådan tolkning skulle ligga i linje med förarbetsuttalanden om att avsikten är att överträdelser av regler som har till syfte att upprätthålla stabiliteten i institutet eller i det finansiella systemet som helhet bör föranleda de mest ingripande sanktionsåtgärderna.⁴⁵

I ett mål som gällde tillämpning av spellagen (2018:113), i vilken det inte finns någon uppräknning av omständigheter liknande den i 15 kap. 1 b § första stycket LBF, uttalade Högsta förvaltningsdomstolen att ju större betydelse en bestämmelse har för att uppnå lagens syften desto allvarligare är en överträdelse av den.⁴⁶ Möjligen kan detta uttalande ses som ett uttryck för att domstolen har tagit hänsyn till just överträdelsens art. Finansinspektionen har också i ett par beslut uttalat att överträdelsens art talar för att den ska anses allvarlig när det har varit fråga exempelvis om att ett företag har lämnat bristfällig eller oriktig information till myndigheten, eller om systematiska eller andra brister av mer klandervärt slag mot centrala delar av

⁴² Se vidare Kenneth Edgren, *Sanktioner mot finansiella företag*, Norstedts Juridik, 2023 s. 72 f.

⁴³ Se till exempel Finansinspektionens beslut den 16 oktober 2024 i ärende FI dnr 23-33656.

⁴⁴ Jfr Daniel Stattin, *Finansinspektionens sanktionsprövning*, JT 2020–21 s. 346 ff. på s. 355.

⁴⁵ Prop. 2013/14:228 s. 239.

⁴⁶ HFD 2023 ref. 25, p. 29.

penningtvättsregelverket.⁴⁷ De bestämmelser som överträtts i dessa fall måste anses ha stor betydelse för att uppnå syftet med respektive lag. Och även om Finansinspektionen i det sammanhanget inte uttrycker sig i termer av överträdelsens art, får det nog anses att det är det som avses när inspektionen i ett beslut uttalar:

I det aktuella fallet rör det sig alltså om en överträdelse av centrala bestämmelser i det regelverk som styr bankers verksamhet och som syftar till att värna den finansiella stabiliteten. Redan av detta skäl finns det anledning att se allvarligt på att [banken] inte har sett till att ha ändamålsenliga kontrollmekanismer på plats för att säkerställa att bankens ändringshanteringsprocess följdes vid ändringen i it-systemet (se prop. 2013/14:228 s. 237 och 238).⁴⁸

Inte heller när det gäller ”graden av ansvar” ger förarbetena så mycket ledning om vad som avses med begreppet. Regeringen uttalar där att den bakomliggande bestämmelsen i kapitaltäckningsdirektivet medför en möjlighet för Finansinspektionen att i lindrande riktning beakta om en överträdelse beror på ett beteende som av särskilda omständigheter är att betrakta som mindre klandervärda än annars.⁴⁹ Uttalandet kan ge intryck av att graden av ansvar är en omständighet som kan beaktas endast i lindrande riktning. Så är dock inte fallet. Även i 5 kap. 15 § lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning anges att hänsyn, vid valet av ingripande enligt den lagen, ska tas till graden av ansvar. Högsta domstolen har beträffande tillämpningen av den bestämmelsen uttalat:

Eftersom prövningen i det administrativa systemet inte är tänkt att innefatta några mer ingående bedömningar av subjektiva omständigheter [...], bör bedömningen av graden av ansvar i detta sammanhang främst ta sikte på om det föreligger några särskilda objektiva omständigheter som gör att överträdelsen är att betrakta som mer respektive mindre klandervärd än annars. I begränsad utsträckning bör emellertid också oaktsamheten i det enskilda fallet kunna vägas in i bedömningen. Ett exempel på när graden av ansvar får anses särskilt hög är när den som har genomfört de otillåtna transaktionerna tidigare har varnats av den handelsplats där handeln skett eller har fått sitt värdepapperskonto spärrat

⁴⁷ Finansinspektionens beslut den 19 mars 2020 i ärende FI dnr 18-21044 och 19-7504, respektive den 22 februari 2022 i ärende FI dnr 20-20967.

⁴⁸ Finansinspektionens beslut den 15 mars 2023 i ärende FI dnr 22-18430.

⁴⁹ Prop. 2013/14:228 s. 240.

på grund av liknande beteenden. Den som under sådana förhållanden genomför ytterligare transaktioner av detta slag bör förstå att detta kan vara otillåtet.⁵⁰

Högsta förvaltningsdomstolen har i ett mål om sanktionsavgift för försenad anmälan till Finansinspektionens insynsregister uttalat sig på ett liknande sätt som Högsta domstolen, och som exempel på en omständighet som gör en överträdelse mer klandervärd än annars angett att det kan antas ha funnits ett illegitimt syfte med den underlåtna eller försenade anmälan.⁵¹

I avsnitt 2 konstateras att lagstiftningen inte innehåller något subjektivt rekvisit som måste vara uppfyllt för att Finansinspektionen ska kunna ingripa. Men genom att hänsyn ska tas till graden av ansvar kan alltså subjektiva faktorer påverka både valet av ingripande och sanktionsavgiftens storlek, såväl i mildrande som i skärpande riktning.

Finansinspektionen har i ett par beslut beaktat graden av ansvar i skärpande riktning när situationen varit snarlik den som Högsta domstolen anger som exempel, nämligen då inspektionen tidigare antingen har ingripit mot samma företag för liknande överträdelser eller, utan att ha ingripit, har påtalat brister för företaget utan att dessa har åtgärdats eller åtgärdats först efter en längre tid.⁵² Det finns dock exempel i underrättspraxis på att ett tidigare påpekande från Finansinspektionen om brister (som inte föranledde ett ingripande från inspektionen) inte har ansetts kunna ligga till grund vid bedömningen av om ingripande ska ske eller vid val av sanktion för nya brister av samma slag.⁵³

Det finns också exempel på att Finansinspektionen har beaktat graden av ansvar i förmildrande riktning. I ett sanktionsbeslut konstaterade inspektionen att den i en tidigare undersökning av samma företag hade tagit upp brister liknande dem som var aktuella i beslutet, men skrivit av undersökningen utan åtgärd. Avskrivningsbeslutet hade inte motiverats, och inspektionen ansåg att företaget fick anses med fog ha uppfattat att myndigheten inte hade något att invända mot företagets inställning i sakfrågan. Finansinspektionen fann att detta var en omständighet som gjorde att företagets beteende var att betrakta som klart mindre klandervärdt än annars, något som

⁵⁰ NJA 2020 s. 858 I–III ”Enpetarna”, p. 15 i respektive avgörande.

⁵¹ HFD 2022 ref. 23, p. 41.

⁵² Finansinspektionens beslut den 2 juni 2020 i ärende FI dnr 19-10203 respektive den 19 mars 2020 i ärende FI dnr 18-21044 och 19-7504.

⁵³ Förvaltningsrätten i Stockholms dom den 13 februari 2023 i mål nr 30995-21. Förvaltningsrättens dom, som innebär att överklagandet avsågs, överklagades av företaget. Kammarrätten skrev sedermera av målet efter att överklagandet hade återkallats.

gjorde att överträdelserna inte betraktades som allvarliga och även påverkade valet av ingripande.⁵⁴

Utöver de omständigheter hänförliga till överträdelserna som enligt 15 kap. 1 b § första stycket LBF ska beaktas vid valet av sanktion och bestämmande av sanktionsavgiften, innehåller alltså 1 c § samma kapitel ytterligare omständigheter som också de ska beaktas. Enligt bestämmelsen ska det i försvårande riktning beaktas om företaget tidigare har begått en överträdelse, medan det i förmildrande riktning ska beaktas om institutet i väsentlig mån genom ett aktivt samarbete har underlättat Finansinspektionens utredning och snabbt har upphört med överträdelserna sedan den anmälts till eller påtalats för inspektionen.

När det gäller tidigare överträdelser bör, av rättssäkerhetsskäl, endast sådana överträdelser som har lett till ett lagakraftvunnet beslut beaktas som en försvårande omständighet enligt 15 kap. 1 c § första stycket LBF.⁵⁵ Som vi har sett ovan kan dock även andra överträdelser, exempelvis sådana som Finansinspektionen har påtalat men inte ingripit mot, få betydelse genom att företaget anses ha en högre grad av ansvar om det fortsätter med det påtalade beteendet.

Vad sedan beträffar de omständigheter som ska beaktas i förmildrande riktning, aktivt samarbete med Finansinspektionen och rättelse, så bör det framhållas att det är fråga om kumulativa förutsättningar, något som inte är uppenbart vid en läsning av lagtexten.⁵⁶ Eftersom uppräkningsparagrafen endast är exemplifierande finns det dock inget hinder mot att Finansinspektionen beaktar exempelvis en rättelse i förmildrande riktning, även om företaget inte har samarbetat aktivt under undersökningen.

Det bör framhållas att kraven är tämligen högt ställda för att företagets samarbete med inspektionen ska beaktas i förmildrande riktning. I förarbetena uttalas att det måste vara fråga om ett samarbete av väsentlig betydelse och att det bör krävas att företaget självmant för fram viktig information som Finansinspektionen inte själv redan förfogar över eller med lätthet kan få fram.⁵⁷ Det framgår ofta i sanktionsbesluten att företaget har åberopat samarbete under undersökningen som en förmildrande omständighet. Vanligen

⁵⁴ Finansinspektionens beslut den 22 februari 2022 i ärende FI dnr 20-20967.

⁵⁵ Jfr NJA 2020 s. 858 I–II ”Enpetarna”, p. 16 i respektive avgörande.

⁵⁶ Prop. 2014/15:57 s. 69, jfr Lagrådets förslag till omformulering av bestämmelsen på s. 570 i samma prop.

⁵⁷ Prop. 2013/14:228 s. 241.

bedömer dock inspektionen att samarbetet inte kan anses vara mer aktivt än vad som kan förväntas av ett företag under tillsyn.⁵⁸

Det bör avslutningsvis tilläggas att bestämmelsen om att samarbete kan beaktas i mildrande riktning inte är avsedd att tillämpas e contrario, på så sätt att bristande samarbete anses vara försvårande.⁵⁹ Samtidigt är det viktigt att framhålla att ett kreditinstitut, enligt 13 kap. 3 § första stycket LBF, ska lämna Finansinspektionen de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som inspektionen begär. Ett kreditinstitut som inte lämnar upplysningar som inspektionen begär i en undersökning begär alltså därigenom en överträdelse och kan bli föremål för ingripande. Denna ordning har ansetts i huvudsak inte stå i strid med rätten att inte belasta sig själv.⁶⁰

Utöver de omständigheter som nämns i 15 kap. 1 b § första stycket och 1 c § LBF ska, enligt 9 § samma kapitel, särskild hänsyn tas även till institutets finansiella ställning när sanktionsavgiftens storlek bestäms. Med finansiell ställning avses exempelvis institutets årsomsättning. Även andra faktorer bör kunna tillmätas betydelse, som ett utdömt skadestånd eller en ålagd företagsbot.⁶¹

3.3.2 Begränsningsregler

Utöver bestämmelsen om taket för sanktionsavgiften innehåller LBF ytterligare en bestämmelse som sätter en gräns för hur stor sanktionsavgift som kan beslutas i det enskilda fallet. Enligt 15 kap. 8 § tredje stycket LBF får en avgift nämligen inte vara så stor att institutet därefter inte uppfyller kraven i 6 kap. 1 § samma lag, där det anges att ett kreditinstituts rörelse ska drivas på ett sådant sätt att institutets förmåga att fullgöra sina förpliktelser inte äventyras. Syftet med denna begränsningsregel är att förhindra att en sanktionsavgift får till följd att tillståndet måste återkallas på grund av att institutet inte uppfyller kraven på soliditet och likviditet.⁶²

Det är inte alla finansiella företag som omfattas av en lagstadgad begränsningsregel. Exempelvis saknar lagen (2004:46) om värdepappersfonder helt en begränsningsregel, medan bestämmelsen i 25 kap. 9 § tredje stycket LV

⁵⁸ Se till exempel Finansinspektionens beslut den 11 december 2024 i ärende FI dnr 22-11505.

⁵⁹ Se prop. 2013/14:228 s. 312 och prop. 2024/25:44 s. 184.

⁶⁰ Prop. 2018/19:4 s. 47.

⁶¹ Prop. 2013/14:228 s. 240.

⁶² Prop. 2002/03:139 s. 552.

endast gäller för vissa av de företag som omfattas av lagen. Den praktiska betydelsen av denna skillnad i lagstiftningen är dock sannolikt inte så stor. I förarbetena till LV uttalas nämligen att Finansinspektionen även när någon begränsningsregel inte är tillämplig ska ta hänsyn till förhållandena i det enskilda företaget och till vilka konsekvenser ett beslut om sanktionsavgift kan få, samt att en sanktionsavgift inte tjänar sitt syfte om avgiften innebär att företaget till exempel blir likvidationspliktigt eller på annat sätt inte kan fortsätta sin verksamhet.⁶³ I senare förarbeten har det uttryckts som att proportionalitetsprincipen gäller vid bestämningen av alla typer av sanktionsavgifter, och att en sanktionsavgift därmed inte bör sättas så högt att den juridiska personens, eller koncernens, finansiella ställning äventyras.⁶⁴ Det finns också exempel på att Finansinspektionen i sanktionsbeslut har gjort bedömningar som motsvarar tillämpningen av en begränsningsregel, även när en sådan inte har funnits i den tillämpliga lagen.⁶⁵

I de allra flesta fallen ryms den sanktionsavgift som Finansinspektionen anser vara motiverad inom den ram som en begränsningsregel sätter. I sådana fall konstaterar inspektionen detta helt kort i sanktionsbeslutet.⁶⁶ I andra fall, när en begränsningsregel faktiskt blir tillämplig, brukar inspektionen först fastställa den sanktionsavgift som de aktuella överträdelsena i sig motiverar, för att sedan konstatera att en så hög avgift skulle kunna medföra att företagets förmåga att fullgöra sina förpliktelser äventyras. Därefter bestämmer inspektionen slutligt en sanktionsavgift som ryms inom det område som begränsningsregeln tillåter.⁶⁷ Det kan tyckas omständligt att motivera beslutet på detta sätt, men det har den fördelen att det för läsaren blir tydligt att Finansinspektionen egentligen bedömer överträdelsena som allvarligare än vad sanktionsavgiftens storlek ger intryck av.

3.3.3 Finansinspektionens praxis

Som framgår i avsnitt 3.1 förenar Finansinspektionen regelmässigt en anmärkning eller en varning med en sanktionsavgift. Sedan möjligheten till sanktionsavgift infördes i rörelselagarna, med början i LBF 2004, har inspek-

⁶³ Prop. 2006/07:115 s. 641.

⁶⁴ Prop. 2016/17:162 s. 603.

⁶⁵ Se till exempel Finansinspektionens beslut den 18 april 2018 i ärende FI dnr 16-3001.

⁶⁶ Se till exempel Finansinspektionens beslut den 11 december 2024 i ärende FI dnr 22-11505.

⁶⁷ Se till exempel Finansinspektionens beslut den 11 december 2024 i ärende FI dnr 24-4901.

tionen i 97 fall beslutat om anmärkning eller varning.⁶⁸ Endast i fem av dessa avstod inspektionen från att också besluta om en sanktionsavgift (se vidare avsnitt 3.1). Därtill har domstol i två fall ändrat Finansinspektionens beslut att återkalla ett företags tillstånd och i stället gett företaget en varning. Även i dessa fall har varningen förenats med en sanktionsavgift.

En första fråga är hur sanktionsavgiften bestäms i den ganska vanliga situationen att Finansinspektionen i ett och samma sanktionsbeslut finner att flera överträdelser har begåtts.

När Finansinspektionen i ett sådant fall ingriper med stöd av andra regelverk än rörelselagarna, förekommer det att inspektionen i beslutet anger hur stor sanktionsavgift som var och en av överträdelserna i sig motiverar. De olika beloppen summeras, varefter det görs en helhetsbedömning av det sammanlagda beloppet.⁶⁹ Det bör tilläggas att summeringen görs utan tillämpning av någon motsvarighet till den asperationsprincip som används inom straffrätten vid bedömningen av straffvärdet av flerfaldig brottslighet. Det innebär alltså att det är oreducerade ”sanktionsvärden” för respektive överträdelse som läggs samman. Som nämnts påverkas dock slutresultatet av en helhetsbedömning.

Vid ingripanden enligt rörelselagarna bestämmer Finansinspektionen i stället en samlad sanktionsavgift för samtliga överträdelser som behandlas i beslutet. I de fallen framgår det alltså inte av besluten vilken sanktionsavgift som motiveras av var och en av överträdelserna.

När Finansinspektionen i sina sanktionsbeslut bestämmer vilket ingripande en överträdelse ska medföra, resonerar inspektionen utifrån bland annat sådana omständigheter som anges i 15 kap. 1 b § första stycket och 1 c § LBF. Eftersom samma omständigheter ska beaktas även vid bestämmande av sanktionsavgiften storlek, brukar inspektionen, om det är aktuellt med en sanktionsavgift, hänvisa tillbaka till de överväganden som har gjorts i fråga om valet av ingripande.

Men hur landar Finansinspektionen, efter ett resonemang om olika omständigheter som ska beaktas, i en till beloppet bestämd sanktionsavgift? Som vi har sett i avsnitt 3.2 kan ju den ”strafflatitud” som lagstiftningen sätter vara mycket vid, och dessutom kan taket för sanktionsavgiften skilja stort mellan olika företag.

⁶⁸ Per den 1 juli 2025. Även här bortses från det stora antal ingripanden mot försäkringsförmedlare som beslutades under 2006 och 2007, se not 19.

⁶⁹ Se till exempel Finansinspektionens beslut den 19 juni 2019 i ärende FI dnr 18-6639.

Redan i det första sanktionsbeslutet som Finansinspektionen fattade med tillämpning av LBF uttalade inspektionen att bankens storlek bör beaktas när nivån på sanktionsavgiften bestäms.⁷⁰ Denna utgångspunkt kan sägas få stöd i senare förarbeten, där det uttalas att förhållandena hos det företag som gjort överträdelsen, och de konsekvenser som sanktionsavgiften kan få för företaget, naturligtvis bör beaktas vid bestämmandet av avgiftens storlek, samt att vad som upplevs som en avskräckande avgift för ett mindre företag med måttlig omsättning kan framstå som i det närmaste obetydligt för företag med stora ekonomiska resurser.⁷¹ Numera framgår det av 15 kap. 9 § LBF att särskild hänsyn ska tas till företagets finansiella ställning när sanktionsavgiftens storlek bestäms. Med finansiell ställning avses bland annat företagets årsomsättning.⁷²

Som vi har sett är storleken på företagets, eller i tillämpliga fall koncernens, omsättning många gånger avgörande för hur högt taket för sanktionsavgiften är. Under en period åren 2011 och 2012 formulerade Finansinspektionen sanktionsbesluten på så sätt att det angavs hur stor andel av taket som den beslutade sanktionsavgiften motsvarade.⁷³ Besluten ger bilden av att inspektionens bedömning av hur allvarlig en överträdelse var återspeglades av hur stor andel av taket som sanktionsavgiften motsvarade, snarare än av det belopp till vilket avgiften fastställdes.

Även om Finansinspektionen numera inte uttrycker sig på detta sätt i sanktionsbesluten, finns det likväl uttalanden i senare beslut som visar att inspektionen när den bestämmer en sanktionsavgift fortfarande resonerar utifrån hur stor andel av taket som tas i anspråk.⁷⁴ Som exempel kan nämnas två sanktionsbeslut från 2016 i vilka inspektionen uttalade:

Sanktionsavgiften ska ses som en gradering av överträdelserna. Med hänsyn till innehållet i skäl 36 till kapitaltäckningsdirektivet anser Finansinspektionen att en utgångspunkt för denna gradering bör vara hur stor den högsta möjliga sanktionsavgiften kan vara, snarare än vilket belopp sanktionsavgiften bestäms till. Detta innebär att sanktionsavgifterna för två företag som har överträtt regelverket på likartade sätt inte behöver bestämmas till samma belopp, om taket för

⁷⁰ Finansinspektionens beslut den 15 november 2004 i ärende FI dnr 04-7995-320.

⁷¹ Prop. 2006/07:115 s. 641.

⁷² Prop. 2013/14:228 s. 240.

⁷³ Se till exempel Finansinspektionens beslut den 16 maj 2012 i ärende FI dnr 10-7704.

⁷⁴ Se vidare Kenneth Edgren, *Sanktioner mot finansiella företag*, Norstedts Juridik, 2023 s. 132 ff.

sanktionsavgifterna skiljer sig åt, till exempel på grund av att företagen har olika stora omsättningar.⁷⁵

Från denna huvudregel, att överträdelser graderas genom att Finansinspektionen bedömer hur stor del av den högsta möjliga sanktionsavgiften som ska tas i anspråk, finns i vart fall två undantag i inspektionens praxis.

Det första av dessa undantag har att göra med den beräkningsmetod som innebär att taket för sanktionsavgiften aldrig understiger fem miljoner euro, oavsett hur liten företagens omsättning är. I fall där denna metod har aktualiserats, det vill säga då tio procent av den aktuella omsättningen har understigit fem miljoner euro, har Finansinspektionen uttalat att en sanktionsavgift måste vara proportionerlig utifrån det aktuella företagens finansiella ställning och att det är centralt att den sanktionsavgift som ges för en viss typ av överträdelse blir lika kännbar för det företag som ingripandet riktas mot, oavsett hur stort företaget är. Inspektionen har därför ansett att det vid graderingen av överträdelserna i regel finns skäl att utgå från ett belopp som motsvarar tio procent av företagens, eller i förekommande fall koncernens, omsättning även när detta belopp är lägre än det tak som anges i lagstiftningen.⁷⁶

Det andra undantaget gäller situationer då det företag som ingripandet riktas mot ingår i en koncern, och taket för sanktionsavgiften alltså uppgår till tio procent av koncernens omsättning. Om det berörda företagens omsättning endast motsvarar en mindre del av koncernens, skulle en gradering av överträdelserna utifrån taket kunna medföra liknande effekter som om sanktionsavgiften för ett företag med liten omsättning bestämdes utifrån taket på fem miljoner euro. Finansinspektionen har i sådana fall utgått från företagens omsättning men i viss utsträckning även beaktat koncernens omsättning. I ett av besluten har inspektionen uttryckt sig på följande sätt.

När inspektionen bestämmer avgiftens storlek ska den även ta hänsyn till att avgiften ska vara proportionerlig och att storleken på koncernens omsättning ska få genomslag i bedömningen för att sanktionsavgiften ska få en avskräckande effekt.

[---]

När taket för sanktionsavgiften, som i detta fall, ska bestämmas utifrån koncernens omsättning framstår det inte alltid som rimligt att bestämma avgiften till

⁷⁵ Finansinspektionens båda beslut den 13 december 2016 i ärende FI dnr 15-9257 respektive 15-9258.

⁷⁶ Se till exempel Finansinspektionens beslut den 11 december 2024 i ärende FI dnr 24-4902.

en lika stor andel av taket som när det högsta beloppet som sanktionsavgiften kan uppgå till bestäms utifrån företagets omsättning. Detta gäller i synnerhet när företagets omsättning endast motsvarar en mindre del av koncernens omsättning, där en sådan sanktionsavgift riskerar att bli oproportionerligt hög och inte ta tillräcklig hänsyn till företagets finansiella ställning. Samtidigt behöver sanktionsavgiften bestämmas till ett högre belopp än annars för att koncernens omsättning ska få genomslag vid bedömningen. Hur mycket högre beloppet bör vara för att ingripandet ska vara såväl avskräckande som proportionerligt beror främst på överträdelsernas allvar.

Med hänsyn till [företagets] finansiella ställning och de omständigheter som i övrigt ska beaktas när sanktionsavgiften bestäms anser Finansinspektionen vid en samlad bedömning att överträdelserna svarar mot en sanktionsavgift på 40 miljoner kronor. Finansinspektionen har vid sin bedömning utgått från [företagets] omsättning, men har även i viss utsträckning beaktat koncernens omsättning, och har därför bestämt sanktionsavgiften till ett högre belopp än vad som hade varit fallet om bolaget inte hade ingått i en koncern.⁷⁷

Sammanfattningsvis har alltså företagets eller koncernens omsättning en stor betydelse när storleken på en sanktionsavgift bestäms, och det även i fall då det lagstadgade taket för avgiften inte är beroende av omsättningen. En sådan tillämpning är i linje med bestämmelsen i 15 kap. 9 § LBF om att särskild hänsyn ska tas till företagets finansiella ställning när storleken på sanktionsavgiften bestäms. Likaså finner tillämpningen stöd i ett par avgöranden i Högsta förvaltningsdomstolen. I ett av dessa, som gällde sanktionsavgift för överträdelse av EU:s marknadsmissbruksförordning, uttalade domstolen att sanktionsavgifterna för juridiska personer bör kunna relateras till den aktuella juridiska personen och alltså kunna bestämmas till olika belopp beroende på till exempel ett bolags storlek eller finansiella ställning.⁷⁸ I ett annat avgörande, som gällde sanktionsavgift enligt spellagen, uttalade domstolen att licenshavarens ekonomiska förhållanden bör beaktas när storleken på sanktionsavgiften bestäms. För detta talade, enligt domstolen, såväl ett förarbetsuttalande om att en sanktionsavgift måste kunna uppgå till betydande belopp för att den ska ha en avskräckande effekt även på en licenshavare med stora ekonomiska resurser, som det faktum att taket för sanktionsavgiften

⁷⁷ Finansinspektionens beslut den 19 juni 2024 i ärende FI dnr 22-11506.

⁷⁸ HFD 2022 ref. 23, p. 39.

i lagen inte anges som ett nominellt belopp, utan som en viss procent av licenshavarens omsättning.⁷⁹

Hur stor andel av taket som tas i anspråk för en sanktionsavgift beror på hur allvarlig överträdelsen anses vara, utifrån en bedömning av bland annat sådana omständigheter som anges i 15 kap. 1 b § första stycket och 1 c § LBF. Som framgår ovan förutsätter en varning att det är fråga om en allvarlig överträdelse. Detta återspeglar sig i hur stor andel av taket som sanktionsavgifterna motsvarar vid varningar respektive anmärkningar. Finansinspektionens praxis har ändrats något sedan möjligheten till sanktionsavgifter infördes genom LBF 2004, men följande huvuddrag kan urskiljas ur denna praxis sedan senare delen av 2016, då det tidigare absoluta taket på 50 miljoner kronor hade tagits bort ur bland annat LBF.

Sanktionsavgiften vid en anmärkning har ofta bestämts till ett belopp som motsvarar mellan 20 och 40 procent av taket. På senare tid har det dock i flera fall förekommit att avgiften bestämts till belopp som motsvarat en lägre andel, mellan 10 och 15 procent av taket. För varningar bestäms sanktionsavgiften, som sagt, normalt till belopp som motsvarar en större andel av taket, vanligen mellan 45 och 80 procent.⁸⁰

Denna övergripande beskrivning kräver ett par kommentarer. För det första kan detta sätt att uttrycka sanktionsavgifterna som en viss procentsats av taket ge intryck av att avgiften bestäms utifrån en närmast matematisk metod, vilket alltså inte är fallet. Procentsatserna används här för att illustrera den bild som en genomgång av Finansinspektionens praxis ger. För det andra, när det i föregående stycke talas om en andel av taket avses inte det lagstadgade taket, utan det tak som Finansinspektionen använder sig av vid sin gradering av överträdelserna. Om den relevanta omsättningen understigit 50 miljoner euro har procentsatsen alltså beräknats utifrån tio procent av omsättningen, och inte utifrån fem miljoner euro. Slutligen, beskrivningen i föregående stycke omfattar inte de fall då sanktionsbeslutet gäller ett företag vars omsättning endast motsvarar en mindre del av koncernens omsättning. I sådana fall bestäms sanktionsavgiften vanligen till ett belopp som motsvarar en lägre andel än de ovan angivna, av ett tak som bestäms utifrån koncernens omsättning.

⁷⁹ HFD 2023 ref. 25, p. 39. Se om rättsfallet Kenneth Edgren, Omsättningens betydelse för storleken på en sanktionsavgift, JT 2023–24 s. 120.

⁸⁰ För en utförligare redogörelse för Finansinspektionens praxis i fråga om sanktionsavgifter, se Kenneth Edgren, *Sanktioner mot finansiella företag*, Norstedts Juridik, 2023 s. 128 ff.

Metoden att bestämma en sanktionsavgift utifrån hur stor andel av ett, lagstadgat eller ”tänkt”, maximibelopp som ska tas i anspråk kan sägas ha vissa principiella likheter med det straffrättsliga dagsbotssystemet. Det totala bötesbeloppet utgörs av antalet dagsböter (bestämt utifrån straffmättningsvärdet) multiplicerat med dagsbotens storlek (bestämd utifrån den dömdes ekonomiska förhållanden). På ett liknande sätt kan sanktionsavgiftens storlek sägas utgöras av en andel av taket (bestämd utifrån hur allvarlig överträdelsen är) multiplicerad med detta tak (i regel bestämt utifrån omsättningen). Ett syfte med att bestämma sanktionsavgiften på detta sätt är, i likhet med systemet med dagsböter, att avgiften i någon mån ska bli lika kännbar för två olika företag som har begått liknande överträdelser, oberoende av hur stora dessa företag är. På detta sätt kan det förklaras att allvarliga överträdelser som resulterar i en varning för ett mindre företag anses motivera en sanktionsavgift på 250 000 kronor, medan en storbank som begått överträdelser som inte bedöms som allvarliga får en anmärkning förenad med en sanktionsavgift på en miljard kronor.⁸¹ Sett till andel av taket motsvarade sanktionsavgiften i det förra fallet 68 procent och i det senare 14 procent.

4 Avslutande kommentarer

Även om de finansiella företagen regleras av olika rörelselagar är, som har framgått, bestämmelserna om ingripanden i de olika lagarna ofta likartat utformade. Många gånger bör uttalanden i förarbetena till en lag då kunna användas vid tillämpningen av motsvarande bestämmelser i en annan lag. I sina sanktionsbeslut hänvisar Finansinspektionen inte så sällan till tidigare beslut i vilka någon annan rörelselag har tillämpats. Det förekommer också att Finansinspektionen tillämpar rörelselagar med olika lydelse på ett likartat sätt. Som vi har sett kan det vara fallet i fråga om vilka omständigheter inspektionen beaktar vid valet av ingripande och när storleken på en sanktionsavgift bestäms. Eftersom rörelselagarnas uppräkningsregler av sådana omständigheter endast är exemplifierande, kan omständigheter som nämns i en lag men inte i en annan ändå tillmätas betydelse vid tillämpningen av den senare lagen. Ett annat exempel som har nämnts är att Finansinspektionen i sanktionsbeslut har gjort bedömningar som motsvarar tillämpningen av

⁸¹ Se Finansinspektionens beslut den 25 april 2017 i ärende FI dnr 16-11387 respektive den 25 juni 2020 i ärende FI dnr 19-8698. I det förra fallet bestämdes sanktionsavgiften slutligt, med tillämpning av begränsningsregeln, till 20 000 kronor.

en begränsningsregel, även när en sådan regel inte har funnits i den aktuella lagen.

Att Finansinspektionen på detta sätt tillämpar de olika rörelselagarnas ingripandebestämmelser på ett likartat sätt måste anses gynna såväl förutsebarheten i inspektionens tillämpning som förutsättningarna för likabehandling av olika finansiella företag. Detsamma kan sägas i fråga om Finansinspektionens praxis att som utgångspunkt gradera överträdelser genom att bedöma hur stor del av ett belopp kopplat till företagets omsättning som ska tas i anspråk för en sanktionsavgift, snarare än att bestämma sanktionsavgiften för likartade överträdelser till samma belopp oberoende av företagets finansiella ställning. I detta avseende finns det dock en stor skillnad mellan exempelvis försäkringsföretag och betalningsinstitut å ena sidan, och de flesta andra finansiella företag å den andra, genom att det för den förra kategorin finns ett absolut tak för sanktionsavgiften på 50 miljoner kronor (förutom om det är fråga om överträdelser av penningtvättsregelverket). Detta absoluta tak gör att en sanktionsavgift för exempelvis ett stort försäkringsföretag, med en omsättning på kanske flera miljarder kronor, inte kan bli lika ekonomiskt kännbar som för ett mindre försäkringsföretag (med en omsättning under 500 miljoner kronor) eller för en bank, som båda riskerar en sanktionsavgift på upp till 10 procent av omsättningen.

