Yttrande: 2026-10-28

Dnr: 645/26

Mottagare:

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen,
Bankenheten
Fi2026/01654
fi.remissvar@regeringskansliet.se
johanna.ring@regeringskansliet.se
camilla.landberg@regeringskansliet.se

Remissyttrande över promemorian EU:s penningtvättspaket (Fi2026/01654)

Sveriges Riksidrottsförbund, RF har beretts tillfälle att yttra sig över promemorian EU:s penningtvättspaket (Fi2026/01654) och anför följande.

RF delar regeringens och Europeiska unionens ambition att motverka penningtvätt, finansiering av terrorism och kringgående av riktade ekonomiska sanktioner. Ett effektivt och rättssäkert regelverk är en viktig förutsättning för tilliten till det finansiella systemet och till det civila samhället.

RF anser samtidigt att genomförandet av EU:s nya regelverk måste ske på ett sätt som beaktar den svenska folkrörelsemodellen, föreningsfriheten och de särskilda förutsättningar som gäller för ideellt organiserad verksamhet. Regelverket måste vara riskbaserat, proportionerligt och utformas så att det inte i onödan försvårar det ideella engagemang som utgör grunden för svensk idrott.

RF företräder 72 specialidrottsförbund som tillsammans samlar omkring 18 000 idrottsföreningar och cirka 3,1 miljoner medlemmar. Verksamheten bärs i mycket stor utsträckning upp av ideellt engagerade ledare och förtroendevalda. Redan begränsade administrativa skyldigheter kan därför få omfattande konsekvenser när de tillämpas på hela idrottsrörelsen.

RF:s huvudsakliga punkter

RF avstyrker förslaget i avsnitt 14.12.1 att den ideella sektorn inte längre ska omfattas av särreglering, i den mån unionsrätten medger en annan ordning. Om unionsrätten inte medger att den nuvarande särregleringen behålls, anser RF att regeringen fullt ut ska använda det nationella handlingsutrymmet för att begränsa de administrativa bördorna för civilsamhället och skydda det ideella engagemanget.

RF anser särskilt att:

- demokratiskt uppbyggda ideella idrottsföreningar normalt saknar verklig huvudman,
- medlemsdemokrati inte bör likställas med ägarkontroll,
- organisationsnummer inte är en relevant indikator på risk för penningtvätt,

Riksidrottsförbundet Idrottens Hus Box 11016, 100 61 Stockholm
Tel växel: 08-699 60 00 Fax: 08-699 62 00 e-post: riksidrottsforbundet@rf.se www.rf.se

- särskild vägledning behövs för hur ledande befattningshavare ska identifieras i ideella föreningar,
- personliga förelägganden och vite mot ideella funktionärer endast bör användas i undantagsfall,
- avgiftsfrihet bör gälla för samtliga ideella föreningar,
- konsekvenserna för det ideella ledarskapet behöver analyseras betydligt djupare än vad som gjorts i promemorian.
- Sverige aktivt bör nyttja det nationella handlingsutrymme som finns för att undanta vissa fotbollsklubbar att utgöra ansvariga enheter enligt EU:s penningtvättsregelverk.

Yttrandets avgränsning

RF begränsar sitt yttrande till de delar av promemorian som har direkt eller tydlig indirekt betydelse för RF och dess medlemsorganisationer. Det gäller framför allt regleringen av verkligt huvudmannaskap och den ideella sektorn samt förslagen avseende professionella fotbollsklubbar. RF avstår från att yttra sig över övriga delar, eftersom dessa huvudsakligen avser andra verksamhetsutövare, myndigheternas befogenheter och organisatoriska frågor som inte har någon särskild påverkan på idrottsrörelsen.

Civilsamhällets och idrottsrörelsens särart måste beaktas

Promemorian konstaterar att civilsamhället har en central betydelse för demokratin och att trösklarna för ideellt engagemang bör hållas låga. Samtidigt konstateras att de föreslagna reglerna kommer att medföra ökade administrativa bördor för ideella organisationer och att människor kan avstå från ideella uppdrag till följd av regelverket.

RF delar dessa bedömningar men anser att slutsatserna inte fullt ut avspeglas i de förslag som lämnas. Idrottsrörelsen är en av Sveriges största folkrörelser. Verksamheten bedrivs huvudsakligen inom demokratiskt uppbyggda ideella föreningar där styrelseledamöter, kassörer, sekreterare och andra funktionärer verkar utan ekonomisk ersättning.

Det är en avgörande skillnad mellan ett kommersiellt företag med anställd ledning och en ideell idrottsförening vars verksamhet bärs upp av föräldrar, ledare och andra frivilliga krafter.

Regler som framstår som begränsade i ett enskilt fall kan få betydande samlade konsekvenser när de träffar tiotusentals föreningar och hundratusentals ideellt engagerade personer.

Medlemsdemokrati är inte ägarkontroll

RF anser att promemorian i alltför stor utsträckning utgår från en associationsrättslig logik som är utvecklad för ägarstyrda juridiska personer. Bestämmelserna om verkligt huvudmannaskap har sin naturliga utgångspunkt i aktiebolag, stiftelser, truster och andra konstruktioner där inflytande ytterst kan hänföras till en eller flera identifierbara personer.

Den svenska idrottsföreningen är uppbyggd på ett helt annat sätt. En ideell förening saknar ägare och styrs enligt principen en medlem en röst. I en ideell förening fattas beslut genom årsmöten och medlemsdemokratiska organ. Styrelsen förvaltar föreningens angelägenheter inom de ramar som medlemmarna har beslutat om. En styrelseordförande, kassör eller firmatecknare har inte en sådan ställning att personen därigenom kan anses utöva ägarkontroll över föreningen.

RF anser därför att det måste tydliggöras i lagstiftningsärendet att demokratiskt uppbyggda ideella föreningar normalt saknar verklig huvudman och att registrering av ledande befattningshavare inte innebär att dessa personer betraktas som föreningens verkliga huvudmän.

Avskaffandet av särregleringen i avsnitt 14.12

RF avstyrker förslaget i avsnitt 14.12.1 i dess nuvarande utformning.

Promemorian konstaterar själv att registreringsskyldigheten innebär ökade administrativa bördor och att skyldigheterna kan upplevas som svåra att fullgöra. Det konstateras att människor kan välja att avstå från ideella uppdrag samt att civilsamhället fyller en central demokratisk funktion i vårt samhälle. RF anser att promemorian inte tillräckligt analyserar varför dessa negativa konsekvenser är proportionerliga i förhållande till de risker som regleringen avser att motverka.

För idrottsrörelsen framstår detta som särskilt problematiskt eftersom den absoluta merparten av föreningarna bedriver begränsad ekonomisk verksamhet, är lokalt förankrade och redan omfattas av långtgående krav på stadgar, bokföring, revision och medlemsdemokratiska beslutsprocesser. Om regeringen bedömer att unionsrätten inte medger fortsatt särreglering bör den nationella regleringen utformas så förenklat som möjligt och begränsas till vad som är absolut nödvändigt.

Föreningsfrihet, proportionalitet och konkret riskreducering

RF ifrågasätter inte promemorians bedömning att förslaget kan genomföras inom ramen för regeringsformen. RF anser däremot att analysen av föreningsfriheten och proportionalitetsprincipen är alltför begränsad. Promemorian redovisar de administrativa och praktiska konsekvenser som förslaget kan få för ideella föreningar och ideellt engagerade personer, men innehåller inte någon motsvarande analys av i vilken utsträckning ideella idrottsföreningar faktiskt förekommer i sammanhang som ger upphov till de risker som regleringen avser att motverka.

RF efterfrågar därför en tydligare analys av vilken konkret riskreducering som kan förväntas uppnås genom att omkring 18 000 idrottsföreningar omfattas av registreringsreglerna. Utan ett tydligare underlag om såväl riskerna som åtgärdernas förväntade effekt är det svårt att bedöma om den föreslagna regleringen är proportionerlig och om samma ändamål skulle kunna uppnås genom mindre ingripande åtgärder.

Organisationsnummer är inte ett riskmått

Promemorian föreslår att ideella föreningar med organisationsnummer ska omfattas av lagen medan föreningar utan organisationsnummer undantas.

RF anser att denna avgränsning är problematisk. Inom idrottsrörelsen har i princip samtliga etablerade föreningar organisationsnummer. Det krävs i praktiken för att kunna öppna bankkonto, söka bidrag, ingå avtal och uppfylla RF:s medlemskrav. Organisationsnummer är dock inte ett mått på risk för penningtvätt. Tvärtom innebär organisationsnummer, stadgar, medlemsförteckning, årsmöten och revision ofta en betydligt högre grad av transparens än vad som förekommer i andra typer av sammanslutningar. RF anser därför att regleringen bör ta sin utgångspunkt i faktisk risk och inte i förekomsten av organisationsnummer.

Ledande befattningshavare

RF anser att promemorian ger otillräcklig vägledning kring hur ledande befattningshavare ska identifieras när verklig huvudman saknas.

För en idrottsförening kan flera olika funktioner aktualiseras, exempelvis ordförande, kassör, firmatecknare, verksamhetschef, generalsekreterare eller hela styrelsen.

Promemorian ger inte ett tillräckligt tydligt svar på vilka personer som ska registreras. RF anser därför att regeringen bör ge Bolagsverket i uppdrag att, i samråd med civilsamhället, ta fram särskild vägledning för ideella föreningar innan reglerna träder i kraft. Vägledningen bör vara enkel, praktiskt användbar och anpassad till föreningslivets förutsättningar.

Personliga sanktioner bör användas restriktivt

RF ser särskilt allvarligt på möjligheten att rikta förelägganden och vite mot enskilda ideella funktionärer.

Många idrottsföreningar har redan idag betydande svårigheter att rekrytera kassörer och styrelseledamöter. När lagstiftaren själv konstaterar att människor kan avstå från ideella uppdrag på grund av regelverket bör särskild försiktighet iakttas.

RF anser därför att:

- myndigheternas ingripanden i första hand bör riktas mot den juridiska personen,
- information och rättelse ska prioriteras framför sanktioner,
- personliga vitesförelägganden endast bör användas vid uppenbar och upprepad underlåtenhet,
- hänsyn särskilt ska tas till att uppdraget utförs ideellt.

Det är inte rimligt att samma krav i praktiken ställs på en ideellt engagerad kassör i en barn- och ungdomsförening som på en anställd ekonomichef i ett större företag.

Avgiftsfrihet

RF tillstyrker promemorians ambition att begränsa kostnaderna för ideella föreningar men anser att förslaget bör gå längre.

RF anser att registrering, ändringsanmälningar och andra nödvändiga åtgärder enligt lagen bör vara avgiftsfria för samtliga ideella föreningar. Förekomsten av registrering i handelsregistret utgör varken ett mått på risk eller ekonomisk bärkraft.

Avgifter riskerar dessutom att slå särskilt hårt mot mindre föreningar där styrelser byts ut regelbundet och där resurserna är begränsade.

Konsekvensanalysen

RF anser att promemorians konsekvensanalys inte ger ett tillräckligt underlag för att bedöma förslagens samlade effekt på idrottsrörelsen och den ideella sektorn.

Innan regleringen genomförs bör regeringen närmare analysera:

- hur många ideella idrottsföreningar som blir registreringsskyldiga,
- hur många personer som kan komma att registreras som ledande befattningshavare,
- hur många ändringsanmälningar som kan förväntas varje år,
- tidsåtgång och kostnader för föreningarna,
- antalet föreningar som saknar tillgång till lämplig elektronisk identifiering,
- påverkan på rekryteringen av styrelseledamöter, kassörer och firmatecknare,
- vilka särskilda konsekvenser som uppstår för små föreningar och föreningar med unga företrädare,
- om registrerade uppgifter faktiskt underlättar föreningars tillgång till banktjänster,
- hur Bolagsverkets stöd- och kontrollverksamhet ska finansieras.

Konsekvensanalysen bör göras i nära dialog med företrädare för idrottsrörelsen och det övriga civilsamhället.

Professionella fotbollsklubbar

RF noterar att professionella fotbollsklubbar enligt EU:s nya regelverk omfattas av penningtvättsregelverket i egenskap av ansvariga enheter. För professionella fotbollsklubbar omfattas bland annat vissa transaktioner med investerare, sponsorer, fotbollsagenter och andra mellanhänder samt transaktioner i samband med spelarövergångar.

RF har förståelse för att vissa delar av den internationella professionella fotbollen kan innebära förhöjda risker för penningtvätt och att det i vissa fall kan motivera skärpta kontrollåtgärder. Samtidigt vill RF framhålla att svensk fotboll i flera avseenden skiljer sig från de riskmiljöer som ofta lyfts fram i internationella analyser av fotbollssektorn. Svensk elitfotboll bedrivs i betydande utsträckning inom ramen för den svenska föreningsmodellen, vilken bygger på medlemsdemokrati, revisionsskyldighet, öppen redovisning och omfattande kontrollmekanismer genom såväl licenssystem som nationella och internationella idrottsregelverk samt den svenska 51-procentsregeln.

RF noterar därför positivt att penningtvättsförordningen ger medlemsstaterna möjlighet att, efter genomförd riskbedömning, helt eller delvis undanta professionella

fotbollsklubbar som bedöms innebära en bevisat låg risk. Möjligheten omfattar bland annat klubbar i lägre divisioner och vissa klubbar i högsta divisionen under angivna omsättningsgränser.

RF anser att Sverige aktivt bör nyttja detta nationella handlingsutrymme. En svensk riskbedömning bör genomföras i nära dialog med svensk fotboll och beakta bland annat:

- klubbens omsättning och ekonomiska omfattning,
- förekomsten av internationella spelarövergångar,
- omfattningen av internationella betalningsströmmar,
- förekomsten av externa investerare och komplexa finansieringsstrukturer,
- befintliga kontrollsystem inom svensk fotboll,
- föreningens organisatoriska och administrativa kapacitet.

RF vill särskilt framhålla att många svenska fotbollsföreningar, även på hög nivå fortfarande är medlemsstyrda ideella föreningar eller nära knutna till sådana föreningar. Regelverket bör därför utformas så att kraven står i proportion till de faktiska riskerna och inte leder till att mindre och medelstora föreningar belastas med omfattande regelefterlevnadskostnader utan att detta medför någon påvisbar riskreducering.

RF anser sammanfattningsvis att lagstiftningen bör inriktas mot de transaktioner, aktörer och strukturer där riskerna faktiskt förekommer. Ett riskbaserat synsätt är särskilt viktigt inom fotbollssektorn där förutsättningarna skiljer sig avsevärt mellan internationellt verksamma elitklubbar och de många svenska föreningar vars verksamhet huvudsakligen bygger på ideellt engagemang och lokal förankring.

Avslutande synpunkter

RF delar målet att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. Samtidigt måste genomförandet av EU:s penningtvättspaket ta hänsyn till de särskilda förutsättningar som gäller för Sveriges ideella föreningsliv.

De demokratiskt uppbyggda idrottsföreningarna är inte ägarstyrda företag utan en central del av det svenska civilsamhället. Regler som riskerar att försvåra rekryteringen av ideella ledare, öka den administrativa bördan eller skapa osäkerhet kring personligt ansvar måste därför analyseras mycket noggrant.

RF anser sammanfattningsvis att regeringen bör:

1. ompröva avskaffandet av den ideella sektorns särreglering i den utsträckning unionsrätten medger,
2. tydliggöra att medlemsdemokratiska ideella föreningar normalt saknar verklig huvudman,
3. införa särskild vägledning för ideella föreningar om ledande befattningshavare,
4. säkerställa avgiftsfrihet för ideella föreningar,
5. begränsa användningen av personliga förelägganden och vite,

6. genomföra en fördjupad konsekvensanalys av effekterna på ideellt engagemang,
7. använda möjligheten till undantag för professionella fotbollsklubbar med dokumenterat låg risk.

Vid frågor kontakta förbundsjurist Johan Karlsson: Johan.Karlsson@rfsisu.se

Sveriges Riksidrottsförbund

Marcus Horning
Generalsekreterare