

Bättre och snabbare insättningsgaranti

Betänkande av 2007 års insättningsgarantiutredning

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:41

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23200-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mats Odell

Regeringen beslutade den 26 april 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av vilka åtgärder som krävs för att ytterligare effektivisera regelverket för och tillsynen av sådana institut som tar emot insättningar som omfattas av insättningsgarantisystemet för att bättre kunna uppnå målet om ett gott konsumentskydd och stabilitet inom det finansiella systemet.

Som särskild utredare förordnades den 22 maj 2007 chefsjuristen Per Håkansson. Som sakkunniga i utredningen förordnades samma dag numera bankjuristen Åsa Arffman, ämnesrådet Eva Forssell, verkställande direktören Kerstin Hermansson, kanslirådet Jenny Jensen, numera departementsrådet Rikard Jermsten, verkställande direktören Ulla Lundquist, rådgivaren Johan Molin, rådmannen Thomas Norling, numera rådmannen Per Swahn, och advokaten Lars Zacharoff. Den 22 oktober 2007 entledigades Per Swahn och den 5 oktober 2007 förordnades chefsjuristen Charlotte Rydin. Den 14 december 2008 entledigades Åsa Arffman och den 15 december 2008 förordnades tf. enhetschefen Martina Jäderlund som sakkunnig.

Som sekreterare i utredningen förordnades från den 4 juni 2007 jur. och ekon. kand. Erik Öman och från den 17 november 2008 hovrättsassessorn Helena Tjörnstrand. Den 8 februari 2009 entledigades Erik Öman och förordnades den 9 februari 2009 som expert i utredningen.

Utredningen, som antagit namnet 2007 års insättningsgaranti-utredning (Fi 2007:04), överlämnar härmed betänkandet *Bättre och snabbare insättningsgaranti*. Uppdraget är därmed slutfört.

Särskilt yttrande har avgetts av Ulla Lundquist och Kerstin Hermansson.

Stockholm i april 2009

Per Håkansson

/Erik Öman
Helena Tjörnstrand

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	23
Författningsförslag	31
1 Inledning	77
1.1 Bakgrund till uppdraget	77
1.1.1 Erfarenheter av svenska ersättningsfall	79
1.1.2 Internationell finansiell oro och kris	79
1.1.3 Arbetet kring offentlig administration av banker i kris	81
1.2 Uppdraget.....	82
1.2.1 De ursprungliga direktiven	82
1.2.2 Tilläggsdirektiv	84
1.3 Utredningsarbetet.....	85
1.4 Betänkandets disposition.....	86
2 Syften bakom finansiell reglering och de svenska garantisystemen	87
2.1 Inledning.....	87
2.2 Behovet av särskilt skydd för den finansiella stabiliteten.....	87
2.2.1 Uppkomsten av problem i enskilda institut.....	88
2.2.2 Spridningsrisker – hot mot hela det finansiella systemet.....	89
2.2.3 Moral hazard-problem.....	90

2.3	Behovet av särskilt konsumentskydd på den finansiella marknaden	92
2.3.1	Informationsproblem	92
2.3.2	Banktjänsters betydelse för konsumenternas privatekonomi	92
2.4	Avsikterna bakom den nuvarande svenska regleringen	93
2.4.1	Gällande ordning och tidigare lagstiftningsarbete	94
2.4.2	Det svenska insättningsgarantisystemet – ett konsumentskydd av likviditetsskyddskaraktär blir ett allmänt förmögenhetsskydd.....	95
2.4.3	Investerarskyddets syfte – att realisera den inre marknaden	97
3	De svenska garantisystemens nuvarande utformning.....	99
3.1	Inledning.....	99
3.2	Allmänt om alternativa utformningar av insättningsgarantisystem.....	99
3.3	Kort om investerarskydd	101
3.4	De svenska garantisystemens utformning	102
3.4.1	Vem skyddas av de svenska garantisystemen?	102
3.4.2	Vilken omfattning har de svenska skydden?	102
3.4.3	Vad utlöser garantierna?	103
3.4.4	Hur betalas ersättningen ut?	103
3.4.5	Hur hanteras ett ersättningsfall?	104
3.5	Gällande regelsystem och förändringar i insättningsgarantidirektivet	104
4	Inträffade ersättningsfall	107
4.1	Inledning.....	107
4.2	Fallet Custodia	108
4.3	Fallet Allmänna Kapital	110
4.4	Fallet CTA Lind	111

4.5	Erfarenheterna av fallen – de huvudsakliga kopplingarna till utredningens uppdrag	112
5	Behov av fortsatt utredning	115
6	Finansinspektionens tillsyn och ingripanden	119
6.1	Inledning.....	119
6.2	Uppdraget.....	119
6.3	Inlåning och tillståndskrav för bank- och finansieringsrörelse	120
6.3.1	Kopplingen mellan insättningsgarantisystemet och tillstånd för bank- och finansieringsrörelse	121
6.3.2	Kort om tillståndskraven enligt gällande rätt	122
6.3.3	Utredningsuppdraget och utgångspunkterna för utredningens överväganden avseende tillståndskrav	123
6.3.4	Ett särskilt tillstånd för inlåningsverksamhet?	124
6.3.5	Bör ledningsprövningen förändras?	126
6.3.6	Behovet av särskilda it-systemkrav.....	136
6.3.7	Bör kraven på startkapital förändras?	144
6.4	Finansinspektionens tillsyn av institut som omfattas av insättningsgaranti.....	145
6.4.1	Revisors rapporteringsskyldighet	147
6.4.2	Bör Finansinspektionen få befogenhet att förordna särskilda granskare?	156
6.5	Finansinspektionens ingripanden mot kreditinstitut	159
6.5.1	Tillfälligt förbud att ta emot insättningar	161
6.5.2	Bör varning kunna förenas med föreläggande och förbud att verkställa beslut?	162
6.5.3	Bör straffavgifternas storlek förändras?	164
6.5.4	Straffavgifter för andra finansiella företag	175
6.6	Ingripanden mot rörelse som bedrivs utan tillstånd.....	177

6.7	Finansinspektionens befogenheter att ingripa i förvaltningen av ett kreditinstitut	180
6.7.1	Finansinspektionens befogenheter enligt gällande rätt.....	180
6.7.2	Bör Finansinspektionen få utökade möjligheter att delta i styrelsemöten eller stämmor?.....	181
6.7.3	Finansinspektionens rätt att förordna ersättare och fylla vakanta platser i en styrelse och som verkställande direktör	183
6.7.4	Av Finansinspektionen förordnad styrelseledamots eller verkställande direktörs ställning i institutet	185
6.7.5	Ansvar hos styrelseledamot eller verkställande direktör som förordnats av Finansinspektionen.....	186
6.7.6	Av Finansinspektionen förordnad befattningshavares ersättning.....	188
6.7.7	Rätt att utse förvaltare vid återkallelse av tillstånd ...	192
6.8	Allmänt ombud och dennes roll i konkursutredningen	193
6.8.1	Intressen att iaktta för allmänt ombud samt dennes roll	193
6.8.2	Tillsynen över allmänt ombud.....	196
7	Insättningsgarantins inträde och vissa processuella frågor	197
7.1	Inledning.....	197
7.2	Insättningsgarantidirektivets krav och garantins inträde vid oförmåga att betala tillbaka insättningar.....	199
7.3	Allmänt om den svenska ordningen för garantins inträde och direktivets nya krav	200
7.4	Det första steget – att konstatera att utbetalning inte skett.....	201
7.5	Att uppfylla direktivets andra steg – att konstatera indisponibilitet i direktivets mening	202
7.6	Särskilt om rätten att ta emot och betala ut insättningar i samband med garantins inträde	205

7.7	Prövning av Finansinspektionens beslut	207
7.8	Förlängning av utbetalningsfristen	210
7.9	Det eventuella behovet av en ännu snabbare ordning för garantins inträde.....	210
7.10	Särskilt om inhibition och tidpunkten för garantins inträde.....	212
8	Avveckling efter tillståndsåterkallelse	215
8.1	Inledning.....	215
8.2	Den gällande huvudregeln – institutet avvecklar självt sin bank-/finansieringsrörelse	216
8.2.1	Risken för tidsåtgång.....	217
8.2.2	Rishtagande och oegentligheter.....	218
8.2.3	Samordningsproblem och dubbelutbetalningar, m.m.	220
8.2.4	Förbättrad kontroll över institut som sköter sin egen avveckling?	220
8.3	Specialregeln för bankaktiebolag – avveckling genom likvidation.....	221
8.3.1	Obligatorisk likvidation i lagstiftning och förarbeten.....	222
8.3.2	Fördelar med likvidation som avvecklingsform.....	224
8.3.3	Nackdelar med likvidation som avvecklingsform.....	225
8.4	Behovet av handlingsutrymme för fortsatt drift i annan form	226
8.5	Likvidation – i vilken omfattning?	229
8.6	Tillsyns- och rörelser regler efter återkallelse av tillstånd	233
9	Administration av ersättningsfallen och utbetalningsprocessen	235
9.1	Inledning.....	235
9.2	Uppdraget.....	236
9.2.1	Erfarenheter och problem	236

9.3	Ett ersättningsfalls tre faser	237
9.3.1	Den första fasen: Förberedelser innan garantin inträder.....	237
9.3.2	Den andra fasen: Utbetalningsfasen	238
9.3.3	Den tredje fasen: Återkravsfasen	238
9.3.4	Snabbhet och noggrannhet.....	238
9.4	Tre exempel	239
9.4.1	USA – snabbhet genom förberedelser och kraftfulla befogenheter	239
9.4.2	Kanada – förberedelser och delbetalningar.....	240
9.4.3	Storbritannien – ett europeiskt pay box-system reformeras.....	241
9.4.4	Reflektioner ur ett svenskt perspektiv.....	243
9.5	Att skapa förutsättningar för en snabb utbetalning – samarbetet myndigheter emellan.....	244
9.5.1	Gällande regler om samarbetet mellan Finansinspektionen och garantimyndigheten	244
9.5.2	Behöver regelverket förändras för ett bättre samarbete?	245
9.5.3	Skyldighet att lämna information till garantimyndigheten	247
9.5.4	Gällande rätt	247
9.5.5	Uppgifter om insättare och deras insättningar och information för att verifiera dessa uppgifter	248
9.5.6	Samarbetet med institut och konkursförvaltare efter ersättningsrättens inträde	250
9.5.7	Skyddet för den information som lämnas	251
9.6	Utbetalning av ersättning till insättarna	253
9.6.1	Hur snabbt ska ersättning betalas ut vid ett ersättningsfall?	253
9.6.2	Vilka metoder kan garantimyndigheten använda för att göra utbetalningar?	257
9.7	Administrationen i slutfasen	260

10	Insättarnas möjligheter att erhålla information om garantins omfattning.....	263
10.1	Inledning.....	263
10.2	Gällande rätt – kammarrättens beslut i Custodiafallet.....	265
10.3	Närmare om garantimyndigheten och den nuvarande ordningen	267
10.4	Kort om andra marknadsaktörer.....	269
10.5	Tre alternativ för tydligare information till insättarna	270
10.5.1	Garantimyndigheten utfärdar preciserande föreskrifter	270
10.5.2	Förhandsprövning av enskild insättning.....	271
10.5.3	Förhandsprövning av kontoslag	272
10.6	Utredningen föreslår ett system för förhandsprövning av kontoslag.....	276
10.6.1	Ett system med förhandsprövning av kontoslag bör införas	278
10.6.2	Prövningen blir obligatorisk	279
11	Särskilda frågor om garantins omfattning.....	283
11.1	Inledning.....	283
11.2	Vilka insättningar omfattas av insättningsgarantin?	283
11.2.1	Uppdraget	284
11.2.2	Insättningar gjorda när verksamhetstillstånd finns ska omfattas – en huvudregel	284
11.2.3	Medel som är föremål för transaktion, automatiskt genererade överföringar och vissa andra insättningar	288
11.3	Postväxlar	291
11.3.1	Uppdraget	291
11.3.2	Begreppet insättning i insättningsgarantilagens mening.....	291
11.3.3	Vad är en postväxel?	293
11.3.4	Argument för att postväxlar ska omfattas av insättningsgarantin	294

11.3.5	Argument mot att låta postväxlar omfattas av insättningsgarantin.....	294
11.3.6	Utredningens ställningstagande	295
11.4	Individuellt pensionssparande (IPS)	296
11.4.1	Kort om IPS och pensionssystemet.....	297
11.4.2	Närmare om IPS	298
11.4.3	Utbetalning av medel från IPS	300
11.4.4	Konsumentskyddet vid avveckling	301
11.4.5	Förhållandet till insättningsgarantin och investerarskyddet	301
11.4.6	Pensionssparande utomlands	302
11.4.7	Konkurrens- och skatteproblematik.....	303
11.4.8	Bör IPS omfattas av insättningsgarantin – utredningens ställningstagande	305
12	Investerarskyddet.....	309
12.1	Inledning.....	309
12.2	Uppdraget	310
12.3	Regleringen av investerarskyddet.....	310
12.4	Överlappande verksamheter	312
12.5	Förändringar i lagen om investerarskydd	314
12.5.1	Ersättningsrättens inträde och tid för utbetalning ...	314
12.5.2	Skyldighet att lämna uppgifter	315
12.5.3	Vilka enskilda tillgångar omfattas?	316
12.6	Medel inom IPS	317
13	Konsekvenser	319
13.1	Inledning.....	319
13.2	Allmänt om konsekvenserna av utredningens förslag	319
13.3	Vilket är problemet – vad vill man uppnå?	320
13.4	EG-rätten ställer krav.....	321
13.5	Vilka berörs av förändringarna och på vilka sätt?	321

13.6	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	325
14	Författningskommentar	327
14.1	Förslaget till lag om ändring i förmånsrättslagen (1970:979)	327
14.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1972:262) om understödsföreningar	327
14.3	Förslaget till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713)	328
14.4	Förslaget till lag om ändring i lönegarantilagen (1992:497)	330
14.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1570) om medlemsbanker	330
14.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti	330
14.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:158) om investerarskydd	338
14.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål	339
14.9	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:46) om investeringsfonder	339
14.10	Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:927) om bank- och finansieringsrörelse	341
14.11	Förslag till lag om ändring i lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet	347
14.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:405) om försäkringsförmedling	348
14.13	Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar	349
14.14	Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden	350

Särskilt yttrande.....	353
Källförteckning	357
Bilagor	
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv (Dir. 2007:60).....363
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv (Dir. 2008:105)375
<i>Bilaga 3</i>	Tilläggsdirektiv (Dir. 2008:143)377
<i>Bilaga 4</i>	Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om system för garanti av insättningar381
<i>Bilaga 5</i>	Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/14/EG av den 11 mars 2009 om ändring av direktiv 94/19/EG om system för garanti av insättningar, vad gäller täckningsnivån och utbetalningsfristen.....395
<i>Bilaga 6</i>	Tabeller över balansomslutning och straffavgifter.....401
<i>Bilaga 7</i>	Figur över insättningsgarantins inträde och fristen för utbetalning409

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningen har haft i uppdrag att se över vilka åtgärder som behöver vidtas för att ytterligare effektivisera regelverket för och tillsynen av institut som tar emot inlåning som omfattas av insättningsgarantisystemet för att målet om ett gott konsumentskydd och stabilitet inom det finansiella systemet bättre ska uppnås.

Insättningsgarantin skyddar insättningar hos banker, värdepappersinstitut och kreditmarknadsföretag. Investerarskyddet ger ett skydd vid förlust av investerares finansiella instrument och medel hos ett värdepappersinstitut, ett fondbolag eller ett förvaltningsbolag. Regelverken infördes 1996 respektive 1999 i syfte att uppfylla de krav som följde av EG-direktiv.

Utformningen av utredningens uppdrag har sin bakgrund framför allt i det så kallade Custodiafallet. I januari 2006 beslutade Finansinspektionen att återkalla verksamhetsstillståndet för kreditinstitutet Custodia AB. Beslutet inhiberades dock av länsrätten och kunde därför inte verkställas förrän den 27 april 2006. Den 28 augusti samma år försattes Custodia i konkurs, varvid insättningsgarantin inträdde. Till följd av osäkerhet kring de uppgifter institutet tillhandahöll om dess insättare och deras tillgodohavanden, dröjde det ända till i februari 2007 innan så gott som samtliga insättare hade fått ersättning utbetald från insättningsgarantin.

Med anledning av Custodiafallet har utredningens huvuduppgift varit att se över på vilket sätt regelverket kan förändras för att ge insättarna snabbare tillgång till sina medel för det fall att ett kreditinstitut hamnar i problem. Under utredningsarbetets gång

har uppdraget i detta avseende påverkats av den internationella finanskris som blossade upp under hösten 2008. I oktober 2008 lade EU-kommissionen fram ett förslag om ändring av direktiv 94/19/EG, kallat insättningsgarantidirektivet. Ändringarna beslutades i mars 2009 och utredningens uppdrag utökades genom tilläggsdirektiv till att också föreslå de ändringar som skulle komma att behövas för att genomföra vissa av direktivändringarna. Framför allt innebar ändringarna skärpta krav på snabbhet i EU-ländernas insättningsgarantisystem, både vad avser garantins inträde och själva utbetalningsprocessen.

Utökningen av utredningens uppdrag innefattade även frågor rörande insättningsgarantins omfattning.

Utredningen uppdrogs därför också att analysera huruvida den svenska insättningsgarantin bör omfatta postväxlar respektive inlåning inom ramen för det individuella pensionssparandet, IPS.

Utredningen har haft i uppgift att även i vissa andra avseenden se över hur det svenska insättningsgarantisystemet kan ses över för att det bättre ska kunna uppfylla målen om ett gott konsumentskydd och finansiell stabilitet. Ett centralt område har varit att analysera hur Finansinspektionens befogenheter för tillsyn och ingripanden bör vara utformade för att vara effektiva i fråga om institut som tar emot insättningar. Vidare har utredningen haft i uppdrag att analysera vilka förutsättningar och befogenheter garantimyndigheten behöver för att administrera insättningsgarantin på ett effektivt sätt. En viktig fråga i det sammanhanget har varit att analysera om garantimyndigheten – till skillnad från enligt dagens regelverk – kan ges befogenheter att lämna auktoritativa uppgifter till insättare om vilka insättningar som omfattas av garantin.

I uppdraget har dessutom ingått att analysera i vilken utsträckning de ändringar som föreslås beträffande insättningsgarantin även bör omfatta investerarskyddet.

Finansinspektionens tillsyn och ingripanden

Utredningen bedömer att Finansinspektionen i huvudsak har goda rättsliga befogenheter för sin uppgift som tillsynsmyndighet. Utredningen föreslår dock förändringar i vissa avseenden.

Tillstånds- och rörelsekrav

I fråga om tillståndskraven för att bedriva bank- eller finansieringsrörelse anser utredningen inte att ett särskilt tillstånd bör införas för att ta emot insättningar, eftersom behovet inte kan anses tillräckligt starkt för att motivera en så pass ingripande förändring av systematiken i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Utredningen föreslår inte heller någon skärpning av kraven för lämplighetsprövningen av de personer som ska ingå i ett kreditinstituts ledning. Den ledningsprövade kretsen ska även fortsättningsvis vara begränsad till styrelse och verkställande direktör, eftersom en utvidgning av kretsen skulle medföra gränsdragningsproblem samt kunna leda till otydligheter i fråga om den högsta ledningens ansvar för verksamheten.

Utredningen föreslår särskilda tillförlitlighets-, säkerhets- och snabbhetskrav på de system som hanterar uppgifter om insättare och investerare och deras insättningar och investeringar i sådana bolag och institut som tar emot inlåning och utför investeringstjänster. Dessa krav ska införas i form av rörelse regler, som följaktligen alltid ska vara uppfyllda.

Tillsyn och ingripanden

I fråga om tillsynen av kreditinstitut föreslår utredningen att det som ett extra verktyg i tillsynen införs en rätt för Finansinspektionen att förordna särskilda granskare, som ska kunna granska institutet i något särskilt avseende. Utredningen föreslår dock ingen skärpning av revisorers rapporteringsskyldighet, eftersom den praxis som med tiden utbildats på området kan anses tillfredsställande.

Beräkningsmodellen för straffavgifter för kreditinstitut förändras. För att skapa en tydligare proportionalitet mellan straffavgifternas storlek och institutens finansiella styrka ska straffavgifters storlek fastställas i förhållande till en procentsats av institutets genomsnittliga omsättning under de tre föregående räkenskapsåren, maximalt tre procent. Ett nominellt tak behålls, men höjs till 200 miljoner kronor för att straffavgifter ska kunna innebära en mer kännbar sanktion även för större institut.

Utredningen föreslår vissa förändringar av Finansinspektionens befogenheter att ingripa i förvaltningen av kreditinstitut. Inspektionen ges rätt att förordna ersättare för en styrelseledamot eller verkställande direktör om en sådan position är vakant. Regeln införs för samtliga företag som står under Finansinspektionens tillsyn.

Vidare föreslås förändringar i syfte att trygga sådan av Finansinspektionen förordnad befattningshavares rätt till ersättning för sitt uppdrag i händelse av bolagets konkurs, eftersom det kan vara en viktig faktor för Finansinspektionens möjligheter att få tag i lämpliga uppdragstagare. Ersättning till en förordnad verkställande direktör ska inte omfattas av den begränsningsregel om fyra basbelopp som gäller för den statliga lönegarantin. I fråga om ersättning till av Finansinspektionen förordnad styrelseledamot föreslår utredningen att en allmän förmånsrätt införs.

Finansinspektionens skyldighet att tillsätta ett allmänt ombud vid ett kreditinstituts konkurs ersätts med en möjlighet att göra detsamma.

Avveckling av kreditinstitut efter tillståndsåterkallelse

Enligt gällande rätt ska ett bankaktiebolag avvecklas om det får sitt verksamhetstillstånd återkallat. Kreditmarknadsföretag i samma situation ska däremot avveckla sin verksamhet i egen regi, vilket har visat sig vara förenat med vissa risker och problem. Utredningen anser att denna skillnad är obefogad och att även kreditmarknadsföretag bör som huvudregel omfattas av obligatorisk likvidation, i syfte att åstadkomma förutsättningar för en ordnad avveckling.

Möjlighet till undantag från likvidationsplikten för kreditinstituten ska dock finnas, om företaget önskar driva verksamheten vidare i annan form. Sådant undantag ska kunna medges om Finansinspektionen bedömer att den verksamhet för vilken tillståndet återkallats kan avvecklas utan men för insättare, andra fordringsägare och det allmänna. Till skillnad från vad som gäller i dag ska sådan verksamhet kunna vara icke tillståndspliktig.

Ersättningsrättens inträde

Enligt gällande regelverk inträder insättningsgarantin vid konkurs. Med en sådan lösning riskerar insättarna att liksom i Custodiefallet få vänta länge på att få tillgång till sina medel, räknat från den tidpunkt då problem uppdagas i ett institut som tar emot insättningar. Enligt utredningens bedömning krävs ändringar av regelverket för att det svenska insättningsgarantisystemet ska kunna uppfylla de krav som följer av insättningsgarantidirektivet så som det lyder efter de ändringar som beslutades i mars 2009.

Ersättningsrätten ska – utöver vid konkurs – kunna träda in redan när ett institut visat prov på problem att betala ut en insättning till en insättare om bedömningen är att problemen inte bara är tillfälliga. I enlighet med insättningsgarantidirektivets systematik ska beslut om garantins inträde i ett sådant läge fattas inom fem arbetsdagar, varefter garantimyndigheten har tjugo arbetsdagar på sig att administrera garantiutbetalningarna till samtliga ersättningsberättigade insättare. Beslutet fattas av Finansinspektionen. Institutet ska kunna ansöka om prövning av Finansinspektionens beslut hos Prövningsnämnden för stöd till kreditinstitut.

Garantimyndighetens uppgift och befogenheter

För att garantimyndigheten - till skillnad från vad som gäller i dag - redan på förhand ska kunna lämna auktoritativa besked till insättare om vilka insättningar som omfattas av insättningsgarantin, införs en obligatorisk prövning av alla kontoslag som ett institut använder för att ta emot insättningar. Institutens skyldighet att informera insättarna om huruvida insättningsgarantin gäller för insättningar på kontot eller inte föreslås finnas kvar. Innehållet i den information som kan lämnas blir mer tillförlitlig, då den på detta sätt knyts till en förhandsprövning.

För att ge garantimyndigheten förutsättningar att vid ett ersättningsfall kunna genomföra utbetalningsprocessen inom loppet av de tjugo arbetsdagar som insättningsgarantidirektivet nu föreskriver, måste myndigheten tidigt ges tillgång till tillförlitliga

uppgifter om insättarna och deras insättningar. De föreslagna kvalitetskraven på institutens it-system för uppgifter om insättare och deras insättningar blir en del av de resurser som skapar förutsättningar för en snabbare och enklare utbetalningsprocess.

Utredningen föreslår att garantimyndigheten ges tydligare befogenheter att inhämta information som myndigheten behöver för sin verksamhet. Bland annat införs en rätt för garantimyndigheten att göra undersökningar hos institutet.

Särskilda frågor om garantins omfattning

I Custodiefallet uppkom oklarheter kring huruvida insättningar som gjorts efter Finansinspektionens beslut att återkalla institutets verksamhetstillstånd men innan beslutet hade vunnit laga kraft skulle anses omfattas av insättningsgarantin. För att undanröja oklarhet i frågan föreslår utredningen att en regel införs av innebörden att insättningar ska omfattas av insättningsgarantin om de är gjorda under en tidsperiod då institutet i fråga har verksamhetstillstånd. Med andra ord ska den tidpunkt då återkallelsebeslutet blir verkställbart vara avgörande.

Vidare har utredningen funnit att postväxlar inte omfattas av insättningsgarantilagens definition av begreppet insättning och därför inte skyddas av insättningsgarantin. Utredningen föreslår ingen ändring av insättningsdefinitionen med anledning av detta.

Utredningen anser att inlånade medel inom det individuella pensionssparandet bör skyddas. Skyddet bör åstadkommas genom att fordran på inlånade medel omfattas av allmän förmånsrätt i konkurs.

Förslagens betydelse för investerarskyddet

Ersättning från investerarskyddet blir aktuell först då det efter en konkurs konstateras att en investerares finansiella instrument eller medel som det drabbade bolaget innehar med redovisningsskyldighet inte kan återlämnas till investeraren.

Investerarskyddet berörs inte av ändringarna i insättningsgarantidirektivet och några förändringar avseende utbetalningstid och ersättningsrättens inträde föreslås inte av utredningen.

Konkursförvaltaren ges en tydlig skyldighet att lämna uppgifter till garantimyndigheten, på motsvarande sätt som föreslås i insättningsgarantilagen.

Utredningen har funnit att det för investerarskyddad verksamhet föreligger annorlunda förutsättningar och komplicerade transaktionsformer. Eftersom utredningsuppdraget för investerarskyddet endast omfattat en bedömning av vilka av de förändringar som görs för insättningsgarantins del som också bör göras för investerarskyddet har utredningen ansett att en djupare analys i denna del inte varit en uppgift för utredningen.

Konsekvenser av förslagen

Utredningens förslag bedöms inte påverka kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, eller privatpersoner. Garantimyndighetens ökade resursbehov vid prövning av kontron kommer att finansieras av ansökningsavgifterna. Dessa avgifter får anses vara en i det närmaste försumbar kostnad för instituten.

Utredningens förslag förväntas samtidigt kunna spara kostnader. För det första kan det förväntas att ett tillförlitligt insättningsgarantisystem bidrar till den finansiella stabiliteten. Om ersättningsfall väl inträffar kommer förslagen att kunna bidra till en snabbare och resurseffektivare hantering av fallen. Snabbheten i hanteringen är i sin tur värdefull för insättarnas privatekonomiska situation, vilket är positivt såväl för konsumenter och andra insättare som för den finansiella stabiliteten.

Insättare kommer att få bättre tillgång till tillförlitlig information om garantins omfattning. Det blir också lättare och billigare för instituten och garantimyndigheten att lämna information.

De förslag som presenteras förväntas inte ge några betydande internationella konkurrensnackdelar för kreditinstitut eller andra berörda finansiella företag.

De företag vars verksamhet omfattas av de regelverk som utredningen föreslår förändringar i kommer att få vissa ökade kostnader. Enligt insättningsgaranti- och investerarskyddsdirektivens krav ska verksamheterna själva bära kostnaderna för systemen. Det är utredningens bedömning att de krav som föreslås i huvudsak redan uppfylls av de flesta institut som bedriver en seriös verksamhet. De nya kraven på institutens system för

hantering av uppgifter om insättare och investerare, och framför allt kraven på verifiering av systemens ändamålsenlighet, kan däremot medföra inte obetydliga kostnader, enligt Svenska Bankföreningens beräkning belopp mellan 100 000 kronor och 800 000 kronor per år, beroende på institutets storlek.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslagen som berör ändringar i regler om tillsynsregler och andra rörelse regler föreslås träda i kraft den 1 juli 2010. Förslagen om ändringar i insättningsgarantilagen och investerarskyddslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2011, med ett undantag som berör föreskriftsrätten avseende förhandsprövning av konto.

Det är utredningens bedömning att övergångsbestämmelser endast behövs avseende straffavgifternas bestämmande för sådana överträdelser som inträffat helt eller delvis innan lagens ikraftträdande.

Summary

The Commission's remit

The Commission's remit has been to review the measures that need to be taken to further improve the efficiency of the regulatory framework for and supervision of institutions that accept deposits that are covered by the deposit guarantee scheme with the aim of improving consumer protection and stability within the financial system.

The deposit guarantee protects deposits at banks, securities institutions and credit market companies. Investor protection provides protection for loss of an investor's financial instruments and funds at a securities institution, a fund company or a management company. The regulatory frameworks were introduced in 1996 and 1999 respectively with the intention of complying with the requirements ensuing from EC directives.

The Commission's remit been formulated in particular in the light of what is known as the Custodia case. In January 2006, the Swedish Financial Supervisory Authority (Finansinspektionen) decided to revoke the licence of the credit institution Custodia AB. This decision was, however, inhibited by the county administrative court and could not therefore be implemented before 27 April 2006. On 28 August the same year, Custodia was declared bankrupt, whereupon the deposit guarantee came into effect. Due to the uncertainty about the information the institution provided about its depositors and their assets, there was a delay until February 2007 before practically all depositors had received payouts from the deposit guarantee.

Due to the Custodia case, the main task of the Commission has been to review how the regulatory framework could be changed to provide investors with swifter access to their funds in the event of a credit institution encountering difficulties. In the course of the

Commission's work, this part of its tasks has been affected by the international financial crisis that broke out during the autumn of 2008. In October 2008, the European Commission presented a proposal for an amendment of Directive 94/19/EC, known as the deposit guarantee directive. These amendments were adopted in March 2009 and the remit of the Commission was expanded through supplementary terms of reference to also propose the necessary amendments to implement certain of the amendments to the directive. In particular, these amendments entailed more stringent requirements for rapidity in the EU Member States' deposit guarantee schemes, both as regards the coming into effect of the guarantee and the actual payout process.

The expansion of the remit of the Commission also included issues relating to the extent of the deposit guarantee.

The Commission was therefore also instructed to analyse whether the Swedish deposit guarantee should include bank money orders and deposits within the framework of individual pension savings, IPS.

The Commission's remit also included examining how the Swedish deposit guarantee scheme could be reviewed to better meet the goals of good consumer protection and financial stability. One key area has been to analyse how Finansinspektionen's powers of supervision and intervention should be designed in order to be effective with regard to institutions that accept deposits. Furthermore, the Commission has had the task of analysing the prerequisites and powers that the guarantee authority needs for efficient administration of the deposit guarantee. One important issue in this context has been to analyse whether the guarantee authority can be given powers to provide authoritative information to depositors on which deposits are covered by the guarantee, which is not the case in the current regulatory framework.

The remit has also included analysing the extent to which the changes proposed concerning the deposit guarantee should also cover investor protection.

Finansinspektionen's supervision and interventions

The Commission considers that Finansinspektionen essentially has adequate legal powers for its task as a supervisory authority. The Commission is, however, proposing changes in certain respects.

Licence and operating requirements

As regards licence requirements to engage in banking or financing business, the Commission does not consider that a special licence should be introduced in order to accept deposits, since the need cannot be considered to be sufficiently strong to justify such an extensive change of the systematic approach in the Banking and Financing Business Act (2004:297).

The Commission is not either proposing any tightening up of the requirements for assessment of suitability of the persons who are to serve on the management of a credit institution. The group subject to assessment shall continue to be limited to the board and the managing director, since an expansion of this group would entail problems of definition as well as leading to lack of clarity as regards the liability of the top management for the business.

The Commission is proposing special requirements for reliability, security and rapidity of the systems that process information about depositors and investors and their deposits and investments in such companies and institutions that accept deposits. These requirements are to be introduced in the form of operating rules which shall consequently always be complied with.

Supervision and interventions

With regard to the supervision of credit institutions, the Commission proposes that Finansinspektionen be given the right, as an additional supervisory tool, to appoint special inspectors who shall be able to inspect the institution in some particular respect. However, the Commission is not recommending any tightening of the obligation to report of auditors, since the practice that has developed in this area over time may be considered as being satisfactory.

The calculation model for penalty fees for credit institutions is to be changed. To create a clearer proportionality between the size of penalty fees and the institution's financial strength, the amount of the penalty fee is to be set in relation to a percentage of the institution's average turnover during the past three financial years, up to a maximum of three per cent. A nominal ceiling is to be retained but raised to SEK 200 million to enable penalty fees to be a more tangible sanction for larger institutions as well.

The Commission is recommending some changes of Finansinspektionen's powers to intervene in the management of credit institutions. Finansinspektionen is to have the right to appoint replacements for a board member or the managing director if such a position is vacant. This rule is to be introduced for all undertakings subject to supervision by Finansinspektionen.

Furthermore, changes are proposed with a view to securing the right of postholders appointed by Finansinspektionen to remuneration for their appointment in the event of the bankruptcy of the company, as this may be an important factor for enabling Finansinspektionen to obtain suitable postholders. Remuneration to an appointed managing director shall not be covered by the limitation rule of four basic amounts that applies for the state wage guarantee. As regards payment to a board member appointed by Finansinspektionen, the Commission recommends that a general priority right be introduced.

Finansinspektionen's obligation to appoint a public attorney in the event of the bankruptcy of a credit institution is to be replaced by a right to do the same.

Winding up of the credit institutions after revocation of licence

Under current law, a banking limited company shall be wound up if its licence is revoked. Credit market companies in the same situation shall, however, wind up the business themselves, which has proven to be associated with certain risks and problems. The Commission considers that this difference is unjustified and that credit market companies should, as a main rule, also be subject to compulsory liquidation with a view to achieving the prerequisites for an orderly winding up.

However, there shall be a possibility of exceptions from the obligation to liquidate for credit institutions, if the company wishes to continue the activity in another form. It shall be possible to consent to exceptions of this kind if Finansinspektionen considers that the activity for which the licence has been revoked can be wound up without detriment to depositors, other creditors and the public. Unlike the case today, this activity could be not subject to licence.

The coming into effect of the right to compensation

According to the current regulatory framework, the deposit guarantee comes into effect in the event of bankruptcy. With a solution of this kind, there is a risk, as in the Custodia case, that depositors will have to wait for a long time before obtaining access to their funds, reckoning from the time that problems are revealed in an institution that accepts deposits. In the view of the Commission, changes in the regulatory framework are required for the Swedish deposit guarantee system to comply with the requirements ensuing from the deposit guarantee directive in its wording after the amendments adopted on 11 March 2009.

The right to payment shall – as well as in the event of bankruptcy – also be able to come into effect when an institution shows indications of problems in paying a deposit to a depositor if the assessment is made that the problems are other than temporary. In accordance with the systematic approach in the deposit guarantee directive, decisions on the coming into effect of the guarantee in a situation of this kind shall be made within five working days, after which the guarantee authority has twenty working days to administer guarantee payouts to all depositors entitled to payment. This decision is to be made by Finansinspektionen. The institution shall be able to apply for review of Finansinspektionen's decision at the Appeal Board for review of decisions on support to credit institutions.

The task and powers of the guarantee authority

In order for the guarantee authority – unlike the case at present – to be able to provide authoritative information to depositors in advance on which deposits are covered by the deposit guarantee, mandatory consideration shall be introduced of all kinds of accounts used by an institution to accept deposits. It is recommended that the institutions' obligation to inform depositors on whether the deposit guarantee applies for deposits in the account or not should be retained. The content of the information which can be provided will be more reliable since it will be associated in this way with an advance ruling.

To enable the guarantee authority to implement the payout process, in the event of payment, within the twenty working days

now stipulated by the deposit guarantee directive, the authority must have access at an early stage to reliable information about depositors and their deposits. The proposed quality requirements for the institution's IT system for information about depositors and their deposits will be part of the resources that create the prerequisites for a swifter and simpler payout process.

The Commission proposes that the guarantee authority be given clearer powers to obtain information that the authority needs for its work. This is to include the introduction of a right for the guarantee authority to carry out investigations at the institution.

Special questions relating to the extent of the guarantee

In the Custodia case, uncertainty arose as to whether deposits made after Finansinspektionen's decision to revoke the licence but before the decision had obtained legal force were to be considered as being covered by the deposit guarantee. In order to remove this lack of clarity, the Commission proposes that a rule be introduced to the effect that deposits shall be covered by the deposit guarantee if they were made during the period when the institution in question had a licence. In other words, the time at which the revocation decision is enforceable will be crucial.

Furthermore, the Commission has found that bank money orders are not covered by the Deposit Guarantee Act's definition of the term deposit and are therefore not protected by the deposit guarantee. The Commission is not proposing any change of the definition of deposit for this reason.

The Commission considers that deposited funds in individual pensions saving should be protected. This protection should be achieved by the claim on deposited funds be covered by general right of priority in a bankruptcy.

The importance of the recommendations for investor protection

Compensation from the investor protection scheme comes into question only after the declaration of bankruptcy when it has been established that an investor's financial instruments or funds held by

the company with the duty to render account cannot be returned to the investor.

Investor protection is not affected by the amendments to the deposit guarantee directive and the Commission is not proposing any changes concerning payout time and the coming into effect of the right to payment.

The bankruptcy administrator is given a clear obligation to provide information to the guarantee authority, in the corresponding way as proposed in the Deposit Guarantee Act.

The Commission has found that there are other prerequisites and complicated forms of transactions for investor-protected activity. Since the remit of the Commission for investor protection only covered an assessment of which of the changes made for the deposit guarantee should also be made for investor protection, the Commission considered that an in-depth analysis in this area was not included in the Commission's remit.

Consequences of the proposals

The Commission's proposals are not considered to affect expenditure or revenue central government, municipalities, county councils or private individuals. The increased need for resources of the guarantee authority when considering accounts will be financed by the application fees. These fees may be regarded as an almost negligible expense for the institutions.

The Commission's proposals are expected at the same time to be able to cut costs. In the first place, it can be expected that a reliable deposit guarantee system will contribute to financial stability. If payment cases do occur, the proposals will be able to contribute to a swifter and more efficient use of resources when processing cases. The rapidity of processing is in turn valuable for the depositors' private finances, which is positive both for consumers and other depositors and for financial stability.

Depositors will have better access to reliable information on the extent of the guarantee. It will also be easier and cheaper for institutions and the guarantee authority to provide information.

The proposals presented are not expected to give any significant international competitive disadvantages for credit institutions or other financial companies involved.

The companies whose activities are covered by the regulatory frameworks for which amendments are proposed by the Commission will incur certain additional expenses. According to the requirements of the deposit guarantee and investor protection directives, the activities shall themselves bear the cost of the schemes. The Commission considers that the requirements proposed are mainly already met by most institutions engaged in serious activity. The new requirements on the institutions' systems for processing information about depositors and investors, and, in particular, the requirements for verification of the systems' fitness for their purpose, may, however, entail not insignificant costs, estimated by the Swedish Bankers' Association at between SEK 100,000 and SEK 800,000 per year depending on the size of the institution.

Provisions on taking effect and transitional provisions

The proposals relating to changes in the rules on supervisory rules and other operating rules are proposed to take effect on 1 July 2010. It is proposed that the recommended amendments to the Deposit Guarantee Act and the Investor Protection Act come into effect on 1 January 2011 with an exception concerning the right to issue regulations relating to advance consideration of accounts.

The Commission considers that transitional regulations are only needed for the determination of penalty fees for those breaches that occurred partly or wholly prior to the coming into effect of the legislation.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i förmånsrättslagen (1970:979)

Härigenom föreskrivs i fråga om förmånsrättslagen (1970:979) dels att 10 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen införs en ny paragraf, 11 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §¹

Allmän förmånsrätt följer med

1. den kostnad som borgenär haft för försättande av gäldenären i konkurs och för beslut att ett dödsbos egendom *skall* avträdas till förvaltning av boutredningsman samt begravnings- och bouppteckningskostnader när gäldenären avlidit före konkursbeslutet,

2. arvode och kostnadsersättning till rekonstruktör enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion, tillsynsman enligt nämnda lag eller konkurslagen (1987:672) *eller* förordnad boutredningsman, om fordringen avser tid inom sex månader innan konkursansökningen gjordes eller därefter,

1. den kostnad som borgenär haft för försättande av gäldenären i konkurs och för beslut att ett dödsbos egendom *ska* avträdas till förvaltning av boutredningsman samt begravnings- och bouppteckningskostnader när gäldenären avlidit före konkursbeslutet,

2. arvode och kostnadsersättning till rekonstruktör enligt lagen (1996:764) om företagsrekonstruktion, tillsynsman enligt nämnda lag eller konkurslagen (1987:762), förordnad boutredningsman *eller styrelseledamot som förordnats av Finansinspektionen med stöd av lagen (2004:46) om investerings-*

¹ Senaste lydelse 1996:769.

fonder, lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden eller försäkringsrörelselagen (1982:713), om fordringen avser tid inom sex månader innan konkursansökningen gjordes eller därefter,

3. kostnad för särskilda åtgärder som under den tid som nämnts under 2 vidtagits med rekonstruktörens eller tillsynsmannens godkännande eller av boutredningsmannen och uppenbart varit till borgenärernas bästa,

4. andra fordringar som grundar sig på avtal som gäldenären med rekonstruktörens samtycke träffat under en företagsrekonstruktion enligt lagen om företagsrekonstruktion.

Förmånsrätt enligt första stycket 1–3 gäller endast i den mån beloppet med hänsyn till omständigheterna är skäligt.

11 §²

Förmånsrätt följer med en fordran mot ett pensionssparinstitut avseende sådana medel som placerats som inlåning enligt 2 kap. 1 § lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

² Tidigare 11 § upphävd genom 2008:988.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1972:262) om understödsföreningar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1972:262) om understödsföreningar att 69 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

69 §³

Finansinspektionen *kan* förordna revisor att jämte övriga revisorer för viss understödsförening granska styrelsens förvaltning och föreningens räkenskaper. Inspektionen *kan* när som helst återkalla uppdraget.

Finansinspektionen *har rätt* att förordna en eller flera revisorer att tillsammans med övriga revisorer delta i revisionen av en förening. Finansinspektionen *har även rätt* att förordna en eller flera särskilda granskare med uppgift att granska föreningen i ett visst avseende. Inspektionen får när som helst återkalla ett sådant förordnande och utse en ny revisor eller en ny särskild granskare.

Revisor som förordnats av Finansinspektionen skall iakttaga de föreskrifter, som inspektionen meddelar. Arvode till revisorn skall betalas av föreningen med belopp som inspektionen bestämmer.

Revisorn och den särskilde granskaren *har rätt* att få skäligt arvode av föreningen för sitt arbete. Storleken på arvodet *beslutas* av Finansinspektionen.

³ Senaste lydelse 1992:1624.

Finansinspektionen ska utfärda en instruktion för en revisor eller en särskild granskare som förordnats av inspektionen. En revisor eller särskild granskare som förordnats av Finansinspektionen ska oavsett stämmans anvisningar följa den instruktion som inspektionen har utfärdat.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

3 Förslag till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713)

Härigenom föreskrivs i fråga om försäkringsrörelselagen (1982:713)

dels att 19 kap. 11 d–h §§ betecknas 19 kap. 11 e–i §§,

dels att 10 kap. 2 och 9 §§, 19 kap. 1 och 11 c §§ och den nya 11 f § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen införs en ny paragraf, 19 kap. 11 d §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 kap.

2 §⁴

Finansinspektionen *skall* förordna en eller flera *revisorer* i varje försäkringsbolag, om inte inspektionen med hänsyn till rörelsens ringa omfattning eller av andra skäl anser det obehövt.

Finansinspektionen *har rätt* att förordna en eller flera revisorer att tillsammans med övriga revisorer delta i revisionen av ett försäkringsbolag. Finansinspektionen *har även rätt* att förordna en eller flera särskilda granskare med uppgift att granska bolaget i ett visst avseende. Inspektionen får när som helst återkalla ett sådant förordnande och utse en ny revisor eller en ny särskild granskare. Revisorn och den särskilde granskaren har rätt att få skäligt arvode av bolaget för sitt arbete. Storleken på arvodet beslutas av Finansinspektionen.

För revisorer som inspektionen förordnar *skall* den utfärda instruktion. Revisorn har rätt att få arvode av försäkringsbolaget. Arvodets storlek bestäms av inspektionen.

Finansinspektionen *ska* utfärda en instruktion för en revisor eller en särskild granskare som förordnats av inspektionen. En revisor eller särskild granskare som förordnats av Finansinspektionen *ska*

⁴ Senaste lydelse 1991:1767.

oavsett stämmans anvisningar följa den instruktion som inspektionen har utfärdat.

9 §

Styrelsen och verkställande direktören *skall* ge revisor tillfälle att verkställa granskningen i den omfattning som revisorn finner behövlig samt lämna de upplysningar och det biträde som han begär. Samma skyldighet åligger styrelsen, verkställande direktören och revisor i ett dotterföretag gentemot revisor i moderbolaget.

Styrelsen och verkställande direktören *ska* ge revisorn *och den särskilda granskaren* tillfälle att verkställa granskningen i den omfattning som revisorn *eller den särskilde granskaren* finner behövlig samt lämna de upplysningar och det biträde som *hon eller* han begär. Samma skyldighet åligger styrelsen, verkställande direktören och revisor i ett dotterföretag gentemot revisor i moderbolaget.

19 kap.

1 §⁵

Finansinspektionen ska utöva tillsyn över att verksamheten i ett försäkringsbolag bedrivs i enlighet med denna lag och andra författningar som reglerar försäkringsbolagets näringsverksamhet.

Finansinspektionen ska utöva tillsyn över att verksamheten i ett försäkringsbolag bedrivs i enlighet med denna lag och andra författningar som reglerar försäkringsbolagets näringsverksamhet. *Finansinspektionens tillsyn omfattar även sådana bolag vars koncession förverkats, till dess verksamheten har avvecklats.*

Inspektionen ska i sin tillsynsverksamhet samarbeta med motsvarande utländska tillsynsmyndigheter och Europeiska gemenskapernas kommission i den utsträckning som följer av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen.

När ett försäkringsbolag har påbörjat sin verksamhet, ska styrelsen och verkställande direktören genast underrätta Finansinspektionen om det.

⁵ Senaste lydelse 2008:102.

11 c §⁶

Om någon som ingår i ett försäkringsbolags styrelse eller är dess verkställande direktör inte uppfyller de krav som anges i 2 kap. 3 § femte stycket 3, *skall* Finansinspektionen förklara bolagets koncession förverkad. Det får dock ske bara om inspektionen först beslutat att anmärka på att personen ingår i styrelsen eller är verkställande direktör och om han eller hon, sedan en av inspektionen bestämd tid om högst tre månader gått, fortfarande finns kvar i styrelsen eller som verkställande direktör

I stället för att förklara koncessionen förverkad, får Finansinspektionen besluta att en styrelseledamot eller verkställande direktör inte längre *skall* vara det. Finansinspektionen skall då, om det är nödvändigt, förordna en ersättare. Ersättarens uppdrag gäller till dess försäkringsbolaget utsett en ny styrelseledamot eller verkställande direktör.

Om någon som ingår i ett försäkringsbolags styrelse eller är dess verkställande direktör inte uppfyller de krav som anges i 2 kap. 3 § femte stycket 3, *ska* Finansinspektionen förklara bolagets koncession förverkad. Det får dock ske bara om inspektionen först beslutat att anmärka på att personen ingår i styrelsen eller är verkställande direktör och om han eller hon, sedan en av inspektionen bestämd tid om högst tre månader gått, fortfarande finns kvar i styrelsen eller som verkställande direktör.

I stället för att förklara koncessionen förverkad, får Finansinspektionen besluta att en styrelseledamot eller verkställande direktör inte längre *ska* vara det. Finansinspektionen *ska* då, om det är nödvändigt, förordna en ersättare. *Ersättaren ska utföra sitt uppdrag oberoende av inspektionen och verka för bolagets bästa.* Ersättarens uppdrag gäller till dess försäkringsbolaget utsett en ny styrelseledamot eller verkställande direktör.

⁶ Senaste lydelse 2004:570.

11 d §

Om ett försäkringsbolag inte har en verkställande direktör eller en fulltalig styrelse, ska Finansinspektionen förklara koncessionen förverkad. Detta får dock ske bara om inspektionen först har påtalat bristen för bolaget och det inte inom en av inspektionen bestämd tid, högst tre månader, har åtgärdat bristen.

I stället för att förklara koncessionen förverkad, får Finansinspektionen förordna en ersättare. Ersättaren ska utföra sitt uppdrag oberoende av inspektionen och verka för bolagets bästa. Ersättarens uppdrag gäller till dess bolaget har utsett en ny styrelse eller verkställande direktör.

11 f §⁷

Straffavgiften skall fastställas till lägst fem tusen kronor och högst femtio miljoner kronor.

Straffavgiften ska fastställas till högst tre procent av ett genomsnitt av försäkringsbolagets omsättning de närmast föregående tre räkenskapsåren. Om uppgifter om omsättningen saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas.

⁷ Tidigare beteckning 19 kap. 11 e §, senaste lydelse 2004:570.

Avgiften får inte överstiga tio procent av försäkringsbolagets omsättning närmast föregående räkenskapsår. Om överträdelsen har skett under försäkringsbolagets första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får denna uppskattas.

Straffavgiften får inte bestämmas till ett lägre belopp än 25 000 kronor. Den får inte heller bestämmas till ett högre belopp än 200 miljoner kronor.

Avgiften får inte vara så stor att försäkringsbolaget därefter inte uppfyller kraven enligt 1 kap. 1 a § första stycket.

När avgiftens storlek fastställs, *skall* särskild hänsyn tas till hur allvarlig den överträdelse är som föranlett anmärkningen eller varningen och hur länge överträdelsen har pågått.

När avgiftens storlek fastställs, *ska* särskild hänsyn tas till hur allvarlig den överträdelse är som föranlett anmärkningen eller varningen och hur länge överträdelsen har pågått.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

2. Vid bestämmandet av en straffavgift för överträdelser som inträffat helt eller delvis innan lagens ikraftträdande tillämpas den för bolaget lindrigaste lagen.

4 Förslag till lag om ändring i lönegarantilagen (1992:497)

Härigenom föreskrivs i fråga om lönegarantilagen (1992:497) att 9 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §⁸

För sådan fordran som är förenad med förmånsrätt enligt 12 § förmånsrättslagen (1970:979) och för fordran enligt 7 a § denna lag lämnas betalning enligt garantin vid konkurs eller företagsrekonstruktion för varje arbetstagare med ett belopp som motsvarar högst fyra gånger det prisbasbelopp enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring som gäller när ett beslut om konkurs eller företagsrekonstruktion fattas.

En sådan beloppsbegränsning ska inte gälla för fordran som innehas av en verkställande direktör som förordnats med stöd av 12 kap. 3 och 3 a §§ lagen (2004:46) om investeringsfonder, 15 kap. 2 och 2 a §§ lagen (2004:297) om bank och finansieringsrörelse eller 25 kap. 4 och 4 a §§ lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

För fordran på lön eller annan ersättning gäller garantin för en sammanlagd anställningstid om högst åtta månader.

Fordran på ersättning för särskilda kostnader betalas före annan fordran.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

⁸ Senaste lydelse 2005:273.

5 Förslag till lag om ändring i lagen (1995:1570) om medlemsbanker

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1995:1570) om medlemsbanker att 9 kap. 4 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

4 §⁹

Rätten *skall* besluta att medlemsbanken *skall* träda i likvidation, om

Rätten *ska* besluta att medlemsbanken *ska* träda i likvidation, om

1. medlemsbankens rörelse inte öppnats inom ett år från dess bildande,

2. *tillståndet att driva bankrörelse har återkallats utan att banken i stället fått tillstånd att driva annan tillståndspliktig finansiell rörelse, eller*

3. medlemsbanken efter en konkurs som avslutats med överskott inte inom föreskriven tid har fattat beslut om likvidation enligt 19 § andra stycket.

Beslut om likvidation *skall* dock inte meddelas, om det styrks att likvidationsgrunden har upphört under ärendets handläggning i första instans.

Fråga om likvidation enligt första stycket prövas på ansökan av Finansinspektionen eller på ansökan av styrelsen, styrelseledamot, medlem eller innehavare av förlagsandel. I det fall som avses i första stycket 3 prövas frågan även på ansökan

2. medlemsbanken efter en konkurs som avslutats med överskott inte inom föreskriven tid har fattat beslut om likvidation enligt 19 § andra stycket.

Beslut om likvidation *ska* dock inte meddelas, om det styrks att likvidationsgrunden har upphört under ärendets handläggning i första instans

Fråga om likvidation enligt första stycket prövas på ansökan av Finansinspektionen eller på ansökan av styrelsen, styrelseledamot, medlem eller innehavare av förlagsandel. I det fall som avses i första stycket 2 prövas frågan även på ansökan

⁹ Senaste lydelse 2004:318.

av borgenär eller av annan vars rätt kan vara beroende av att det finns någon som kan företräda medlemsbanken.

av borgenär eller av annan vars rätt kan vara beroende av att det finns någon som kan företräda medlemsbanken.

Om ansökan om likvidation till följd av tillståndsåterkallelse gäller vad som föreskrivs i 15 kap. 4 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

6 Förslag till ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1995:571) om insättningsgaranti

dels att 8, 9, 11, 16, 17, 23 och 24 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen införs tre nya paragrafer, 3 a och b samt 16 a §§ av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 a §

Ett institut ska ansöka om garantimyndighetens prövning av om villkoren för ett sådant konto som används för att ta emot insättningar innebär att kontot omfattas av insättningsgarantin. Ansökan om prövning ska också ske när institutet önskar ändra kontovillkoren för ett konto. Ett utländskt institut som tar emot insättningar som inte omfattas av insättningsgarantin enligt denna lag behöver inte ansöka om prövning.

3 b §

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådan prövning som avses i 3 a §.

8 §

Är det fråga om en insättning som omfattas av garantin enligt 3 § första stycket eller andra stycket 1, inträder rätt till ersättning när institutet försätts i konkurs.

Är det fråga om en insättning som omfattas av garantin enligt 3 § första stycket eller andra stycket 1, inträder rätt till ersättning när

1. Finansinspektionen genom ett beslut konstaterat att, av skäl som är direkt förknippade med institutets finansiella ställning, en insättning som är förfallen inte har återbetalats av institutet enligt de rättsliga och avtalsmässiga villkor som är tillämpliga och att oförmågan att betala inte kan bedömas vara tillfällig, eller
2. när institutet försätts i konkurs.

Är det fråga om en insättning som omfattas av garantin enligt 3 andra stycket 2, inträder rätt till ersättning när en behörig myndighet i institutets hemland förklarar att insättningar hos institutet är indisponibla.

9 §¹⁰

Ersättning enligt garantin betalas av garantimyndigheten.

Ersättningar skall betalas ut snarast möjligt och senast tre månader efter dagen för konkursbeslutet eller sådan förklaring som avses i 8 § andra stycket.

Ersättningar ska betalas ut inom 20 arbetsdagar från det att

1. Finansinspektionen meddelar ett sådant beslut som avses i 8 § första stycket 1,
2. institutet försätts i konkurs, eller
3. en myndighet som avses i 8 § andra stycket förklarat att insättningar hos institutet är indisponibla.

På ansökan av garantimyndigheten får allmän förvaltningsdomstol, om det finns synnerliga skäl, förlänga tidsfristen med högst tre månader. Ytterligare förlängning får beviljas två gånger med högst tre månader i taget.

På ansökan av garantimyndigheten får Prövningsnämnden för statligt stöd till kreditinstitut, om det finns synnerliga skäl, förlänga tidsfristen med högst tio arbetsdagar.

¹⁰ Senaste lydelse 2007:1433.

Utbetalning får ske på de sätt som garantimyndigheten finner lämpligt. Garantimyndigheten får i detta syfte öppna ett konto i insättarens namn i ett annat kreditinstitut.

11 §¹¹

Svenska institut samt utländska institut som tar emot insättningar hos en filial här i landet *skall* informera den som har gjort eller avser att göra en insättning om

1. fordran omfattas av garanti eller inte,

2. den ersättningsnivå som gäller för garantin, och

3. formerna för utbetalning av ersättning från garantin.

Information enligt första stycket *skall* lämnas vid marknadsföring av ett erbjudande och innan ett avtalsförhållande ingås. Informationen *skall* vidare under avtals-tiden framgå av kontoutdrag och liknande material som rör fordringsförhållandet.

Svenska institut samt utländska institut som tar emot insättningar hos en filial här i landet *ska* informera den som har gjort eller avser att göra en insättning om

1. *insättningen* omfattas av en garanti eller inte,

2. *resultatet av en prövning som gjorts enligt 3 a § och därmed också om insättningar på kontot omfattas av insättningsgarantin eller inte,*

3. den ersättningsnivå som gäller för garantin, och

4. formerna för utbetalning av insättning från garantin.

Information enligt första stycket *ska* lämnas vid marknadsföring av ett erbjudande och innan ett avtalsförhållande ingås. Informationen *ska* vidare under avtals-tiden framgå av kontoutdrag och liknande material som rör fordringsförhållandet.

16 §¹²

Ett institut som omfattas av garantin ska lämna de uppgifter till garantimyndigheten som den

Ett institut som omfattas av garantin ska lämna de uppgifter till garantimyndigheten som den

¹¹ Senaste lydelse 2004:320.

¹² Senaste lydelse 2007:1433.

behöver för att fastställa institutets avgift och i övrigt för sin verksamhet enligt denna lag. De uppgifter som myndigheten behöver för att fastställa ett instituts avgift ska ha granskats av en revisor som utsetts av institutet i enlighet med 4 a kap. 1 § sparbankslagen (1987:619) respektive 7 a kap. 1 § lagen (1995:1570) om medlemsbanker eller, när det gäller bankaktiebolag och värdepappersbolag, 9 kap. 8 § aktiebolagslagen (2005:551).

behöver för att fastställa institutets avgift.

De uppgifter som myndigheten behöver för att fastställa ett instituts avgift ska ha granskats av en revisor som utsetts av institutet i enlighet med 4 a kap. 1 § sparbankslagen (1987:619) respektive 7 a kap. 1 § lagen (1995:1570) om medlemsbanker eller, när det gäller bankaktiebolag, kreditmarknadsbolag och värdepappersbolag, 9 kap. 8 § aktiebolagslagen (2005:551) samt när det gäller kreditföreningar 8 kap. 1 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar.

Institutet ska också i de fall garantimyndigheten bedömer det nödvändigt utan dröjsmål lämna garantimyndigheten de uppgifter den behöver om insättare och deras insättningar samt de uppgifter den i övrigt behöver för sin verksamhet. Garantimyndigheten får då också genomföra en undersökning hos institutet.

16 a §

Finansinspektionen ska, då den observerat omständigheter som skulle kunna leda till att ersättningsrätten enligt 8 § inträder, lämna de uppgifter till garantimyndigheten som myndigheten behöver för sin verksamhet enligt denna lag.

Riksbanken ska, på begäran av garantimyndigheten, lämna de uppgifter till garantimyndigheten

som myndigheten behöver för sin verksamhet enligt denna lag.

17 §¹³

Har ett *institut som omfattas av garantin försatts i konkurs*, ska konkursförvaltaren lämna de uppgifter till garantimyndigheten som den behöver för att betala ut ersättning till insättarna. Konkursförvaltaren ska även i övrigt lämna myndigheten det biträde som den behöver för utbetalning av ersättning.

Har *ersättningsrätt inträtt enligt 8 §*, ska institutet eller konkursförvaltaren lämna de uppgifter till garantimyndigheten som den behöver för att betala ut ersättning till insättarna, samt även i övrigt lämna myndigheten det biträde som den behöver för utbetalning av ersättning.

23 §¹⁴

Ett beslut att garantin inte längre *skall* gälla inverkar inte på insättningar som omfattades av garantin vid tidpunkten *för beslutet*. Motsvarande gäller när beslut har meddelats om återkallelse av tillstånd eller filialtillstånd.

Ett beslut att garantin inte längre *ska* gälla inverkar inte på insättningar som omfattades av garantin vid tidpunkten *när beslutet blev slutligt verkställbart*. Motsvarande gäller när beslut har meddelats om återkallelse av tillstånd eller filialtillstånd.

24 §¹⁵

Garantimyndighetens beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Institutet får hos Prövningsnämnden för stöd till kreditinstitut ansöka om prövning av ett sådant beslut som avses i 8 § första stycket 1. En ansökan om prövning ska ha kommit in till Prövningsnämnden inom tre arbetsdagar från den dag då

¹³ Senaste lydelse 2007:1433.

¹⁴ Senaste lydelse 2006:537.

¹⁵ Senaste lydelse 2007:1433.

beslutet meddelades.

Prövningsnämnden ska avgöra ärendet inom tio arbetsdagar från den dag då ansökan kom in till nämnden. Vid prövningen tillämpas 6 kap. 2, 3 och 5–7 samt 8 § första stycket lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut.

Prövningsnämndens beslut får inte överklagas.

-
1. 3 b § träder i kraft den 1 juli 2010.
 2. Lagen i övrigt träder i kraft den 1 januari 2011.
 3. Ett institut som önskar tillhandahålla ett konto för insättningar från den 1 januari 2011 ska senast den 30 september 2010 lämna in en ansökan om sådan prövning som avses i 3 a §.

7 Förslag till lag om ändring i lagen (1999:158) om investerarskydd

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1999:158) om investerarskydd

dels att 33 § ska betecknas 34 §,

dels att 28 § och 32 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen införs en ny paragraf, 33 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

28 §¹⁶

Ett beslut om att skyddet inte längre *skall* gälla hos ett värdepappersinstitut, ett fondbolag eller ett förvaltningsbolag inverkar inte på skyddet av de tillgångar som omfattades av skyddet när beslutet *meddelades*. Motsvarande gäller när Finansinspektionen återkallat ett tillstånd att driva bankrörelse, finansieringsrörelse eller värdepappersrörelse eller ett tillstånd för ett fondbolag att förvalta någon annans finansiella instrument.

Ett beslut om att skyddet inte längre *ska* gälla hos ett värdepappersinstitut, ett fondbolag eller ett förvaltningsbolag inverkar inte på skyddet av de tillgångar som omfattades av skyddet när beslutet *blev slutligt verkställbart*. Motsvarande gäller när Finansinspektionen återkallat ett tillstånd att driva bankrörelse, finansieringsrörelse eller värdepappersrörelse eller ett tillstånd för ett fondbolag att förvalta någon annans finansiella instrument.

32 §¹⁷

Ett värdepappersinstitut, ett fondbolag och ett förvaltningsbolag som omfattas av investerarskyddet *skall* lämna de uppgifter till garantimyndigheten som myndigheten behöver för att fastställa institutets eller bolagets avgift och i övrigt för sin verksamhet enligt denna lag.

Ett värdepappersinstitut, ett fondbolag och ett förvaltningsbolag som omfattas av investerarskyddet *ska* lämna de uppgifter till garantimyndigheten som myndigheten behöver för att fastställa institutets eller bolagets avgift och i övrigt för sin verksamhet enligt denna lag.

¹⁶ Senaste lydelse 2006:539.

¹⁷ Senaste lydelse 2007:1434.

33 §

Har ett värdepappersinstitut, ett fondbolag eller ett förvalningsbolag som omfattas av investerarskyddet försatts i konkurs, ska konkursförvaltaren lämna de uppgifter till garantimyndigheten som den behöver för att betala ut ersättning till investerarna samt även i övrigt lämna myndigheten det biträde som den behöver för sin verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

8 Förslag till lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2000:562) internationell rättslig hjälp i brottmål att 5 kap. 10 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

10 §¹⁸

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet finns i 26 j § lagen (1972:262) om understödsföreningar, 7 a kap. 10 a § försäkringsrörelselagen (1982:713), 8 kap. 2 a § lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument, 4 kap. 5 § lagen (2002:149) om utgivning av elektroniska pengar, 2 kap. 20 § lagen (2004:46) om investeringsfonder, 1 kap. 11 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, 6 kap. 8 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat, 10 kap. 18 § lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar och 1 kap. 12 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

Bestämmelser om uppgiftsskyldighet finns i 26 j § lagen (1972:262) om understödsföreningar, 7 a kap. 10 a § försäkringsrörelselagen (1982:713), 8 kap. 2 a § lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument, 4 kap. 5 § lagen (2002:149) om utgivning av elektroniska pengar, 2 kap. 21 § lagen (2004:46) om investeringsfonder, 1 kap. 11 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, 6 kap. 8 § lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat, 10 kap. 18 § lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar och 1 kap. 12 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

¹⁸ Senaste lydelse 2007:557.

9 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:46) om investeringsfonder

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:46) om investeringsfonder

dels att 2 kap. 17–21 §§ ska betecknas 2 kap. 18–22 §§,

dels att 10 kap. 1 och 7 §§, 12 kap. 3 och 8 §§ samt rubriken närmast före 10 kap. 7 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 17 § och 12 kap. 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

17 §

Ett fondbolags och ett förvaltningsbolags system för hantering av uppgifter om kunder och deras investeringar ska vara sådana att institutet utan dröjsmål kan visa upp en fullständig och tillförlitlig förteckning över institutets samtliga kunder och deras respektive investeringar.

10 kap.¹⁹

1 §²⁰

Finansinspektionen har tillsyn över fondbolag, förvaltningsbolag som avses i 1 kap. 6 och 8 §§, fondföretag som avses i 1 kap. 7 och 9 §§ samt förvaringsinstitut.

Finansinspektionen har tillsyn över fondbolag, förvaltningsbolag som avses i 1 kap. 6 och 8 §§, fondföretag som avses i 1 kap. 7 och 9 §§ samt förvaringsinstitut. *Finansinspektionens tillsyn omfattar även sådana fondbolag, förvaltningsbolag, fondföretag och förvaringsinstitut som fått sitt tillstånd återkallat, till dess den tillståndspliktiga verksamheten har avvecklats.*

¹⁹ Kapitlet infört genom 2008:282.

²⁰ Införd genom 2008:282.

För fondbolag och svenska förvaringsinstitut omfattar tillsynen att verksamheten drivs enligt denna lag, andra författningar som reglerar företagets verksamhet, fondbestämmelserna, företagets bolagsordning, stadgar eller reglemente och interna instruktioner som har sin grund i en författning som reglerar företagets verksamhet.

För förvaltningsbolag och fondföretag samt förvaringsinstitut som driver verksamhet från filial i Sverige omfattar tillsynen att företaget följer de lagar och andra författningar som gäller för företagets verksamhet i Sverige.

*Revision*²¹

Finansinspektionen har rätt att förordna en eller flera revisorer att tillsammans med övriga revisorer delta i revisionen av ett fondbolag. Inspektionen får när som helst återkalla ett sådant förordnande och utse en ny revisor.

Revisorn har rätt att få skäligt arvode av bolaget för sitt arbete. Storleken på arvodet beslutas av Finansinspektionen.

Revision och särskild granskning

7 §²²

Finansinspektionen har rätt att förordna en eller flera revisorer att tillsammans med övriga revisorer delta i revisionen av ett fondbolag. *Finansinspektionen har även rätt att förordna en eller flera särskilda granskare med uppgift att granska bolaget i ett visst avseende.* Inspektionen får när som helst återkalla ett sådant förordnande och utse en ny revisor *eller en ny särskild granskare.*

Revisorn och den särskilde granskaren har rätt att få skäligt arvode av bolaget för sitt arbete. Storleken på arvodet beslutas av Finansinspektionen.

Finansinspektionen ska utfärda en instruktion för en revisor eller en särskild granskare som förordnats av inspektionen. En revisor eller särskild granskare som förordnats av Finansinspek-

²¹ Införd genom 2008:282.

²² Införd genom 2008:282.

tionen ska oavsett stämmans anvisningar följa den instruktion som inspektionen har utfärdat.

12 kap.²³

3 §²⁴

Om någon som ingår i ett fondbolags styrelse eller är verkställande direktör inte uppfyller de krav som anges i 2 kap. 1 § 4, ska Finansinspektionen återkalla bolagets tillstånd. Detta får dock ske bara om inspektionen först har beslutat att påtala för fondbolaget att personen inte uppfyller kraven och han eller hon ändå finns kvar i styrelsen eller som verkställande direktör efter det att en av inspektionen bestämd tid på högst tre månader har gått ut.

I stället för att återkalla tillståndet, får Finansinspektionen besluta att en styrelseledamot eller verkställande direktör inte längre får vara det. Inspektionen får då förordna en ersättare. Ersättarens uppdrag gäller till dess bolaget har utsett en ny styrelseledamot eller verkställande direktör.

I stället för att återkalla tillståndet, får Finansinspektionen besluta att en styrelseledamot eller verkställande direktör inte längre får vara det. Inspektionen får då förordna en ersättare. *Ersättaren ska utföra sitt uppdrag oberoende av inspektionen och verka för bolagets bästa.* Ersättarens uppdrag gäller till dess bolaget har utsett en ny styrelseledamot eller verkställande direktör.

Det som sägs i första och andra styckena om verkställande direktör ska tillämpas även på en ställföreträdare för verkställande direktör.

3 a §

Om ett fondbolag inte har en verkställande direktör eller en fulltalig styrelse, ska Finansinspektionen återkalla bolagets tillstånd. Detta får dock ske bara om inspektionen först har påtalat bristen för bolaget och det inte inom en av inspektionen bestämd

²³ Kapitlet infört genom 2008:282.

²⁴ Införd genom 2008:282.

tid, högst tre månader, har åtgärdat bristen.

I stället för att återkalla tillståndet, får Finansinspektionen förordna en ersättare. Ersättaren ska utföra sitt uppdrag oberoende av inspektionen och verka för bolagets bästa. Ersättarens uppdrag gäller till dess företaget har utsett en ny styrelse eller verkställande direktör.

8 §²⁵

Straffavgiften ska uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 50 miljoner kronor.

Straffavgiften ska fastställas till högst tre procent av ett genomsnitt av bolagets omsättning de närmast föregående tre räkenskapsåren. Om uppgifter om omsättningen saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas.

Straffavgiften får inte bestämmas till ett lägre belopp än 25 000 kronor. Den får inte heller bestämmas till ett högre belopp än 200 miljoner kronor.

Avgiften får inte överstiga tio procent av fondbolagets omsättning under närmast föregående räkenskapsår. Om överträdelsen har skett under bolagets första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

2. Vid bestämmandet av en straffavgift för överträdelser som inträffat helt eller delvis innan lagens ikraftträdande tillämpas den för bolaget lindrigaste lagen.

²⁵ Senaste lydelse 2008:282.

10 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

dels att 10 kap. 31 § upphävs,

dels att 6 kap. 4–7 ska betecknas 5–8,

dels att 10 kap. 33 §, 11 kap. 1 §, 12 kap. 12 §, 13 kap. 2, 9 och 13 §§, 15 kap. 2, 4 och 8 §§, 16 kap. 1 § samt rubriken närmast före 13 kap. 9 § ska ha följande lydelse,

dels att det införs två nya paragrafer, 6 kap. 4 § och 15 kap. 2 a §, och en rubrik närmast följande 6 kap. 4 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*System för uppgifter om
insättare och deras insättningar*

6 kap.

4 §

Ett kreditinstituts system för hantering av uppgifter om insättare och deras insättningar ska vara sådana att kreditinstitutet utan dröjsmål kan visa upp en fullständig och tillförlitlig förteckning över institutets samtliga insättare och deras respektive insättningar.

10 kap.

33 §²⁶

Ansökan om likvidation av ett bankaktiebolag enligt 31 § detta kapitel eller 25 kap. 11 eller 17 § aktiebolagslagen (2005:551) får också göras av Finansinspektionen.

Ansökan om likvidation av ett bankaktiebolag enligt 25 kap. 11 eller 17 § aktiebolagslagen (2005:551) får också göras av Finansinspektionen.

²⁶ Senaste lydelse 2005:932.

Om ansökan om likvidation till följd av tillståndsåterkallelse gäller vad som föreskrivs i 15 kap. 4 §.

11 kap.

1 §²⁷

Vad som enligt 10 kap. gäller för bankaktiebolag *skall* även gälla för kreditmarknadsbolag utom bestämmelserna om fusion i 18 §, om likvidation i 31–34 §§ och om firma i 35 och 36 §§.

Vad som enligt 10 kap. gäller för bankaktiebolag *ska* även gälla för kreditmarknadsbolag utom bestämmelserna om fusion i 18 §, om likvidation i 32 § och om firma i 35 och 36 §§.

Bestämmelserna om fusion i 10 kap. 19–25 §§ gäller bara vid fusion mellan ett kreditmarknadsbolag och ett annat bolag och bara om en bank inte är övertagande bolag. Ärenden som avser tillstånd enligt 20, 25 eller 40 § prövas av Finansinspektionen.

12 kap.

12 §

Ansökan om likvidation av en kreditmarknadsförening enligt 11 kap. 3, 4 eller 4 a § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar får också göras av Finansinspektionen.

Om ansökan om likvidation till följd av tillståndsåterkallelse gäller vad som föreskrivs i 15 kap. 4 §.

13 kap.

2 §²⁸

Finansinspektionen har tillsyn över kreditinstitut och utländska kreditinstitut som inrättat filial enligt 4 kap. 4 §.

Finansinspektionen har tillsyn över kreditinstitut och utländska kreditinstitut som inrättat filial enligt 4 kap. 4 §.

Finansinspektionens tillsyn omfattar även kreditinstitut och utländska kreditinstitut som

²⁷ Senaste lydelse 2005:932.

²⁸ Senaste lydelse 2005:932.

inrättat filial enligt 4 kap. 4 §, som fått sitt tillstånd återkallat, till dess den tillståndspliktiga verksamheten har avvecklats.

För ett kreditinstitut omfattar tillsynen att rörelsen drivs enligt

1. denna lag,
2. andra författningar som reglerar institutets verksamhet,
3. institutets bolagsordning, stadgar eller reglemente, och
4. interna instruktioner som har sin grund i författningar som reglerar institutets verksamhet.

Inspektionen har dessutom tillsyn över att kreditinstitutets ägare och ledning uppfyller lämplighetskraven i denna lag.

För en filial till ett utländskt kreditinstitut som avses i 4 kap. 4 § *skall* inspektionen se till att institutet följer de lagar och andra författningar som gäller för institutets verksamhet här i landet.

För en filial till ett utländskt kreditinstitut som avses i 4 kap. 4 § *ska* inspektionen se till att institutet följer de lagar och andra författningar som gäller för institutets verksamhet här i landet.

Revision

Revision och särskild granskning

9 §

Finansinspektionen har rätt att förordna en eller flera revisorer att tillsammans med övriga revisorer delta i revisionen av ett kreditinstitut. Inspektionen får när som helst återkalla ett sådant förordnande och utse en ny revisor.

Finansinspektionen har rätt att förordna en eller flera revisorer att tillsammans med övriga revisorer delta i revisionen av ett kreditinstitut. *Finansinspektionen har även rätt att förordna en eller flera särskilda granskare med uppgift att granska institutet i ett visst avseende.* Inspektionen får när som helst återkalla ett sådant förordnande och utse en ny revisor eller *särskild granskare.*

Revisorn har rätt till skäligt arvode från institutet för sitt arbete. Storleken på arvodet bestäms av inspektionen.

Revisorn *och den särskilde granskaren* har rätt till skäligt arvode från institutet för sitt arbete. Storleken på arvodet

bestäms av inspektionen.

Finansinspektionen *skall* utfärda en instruktion för en revisor som förordnats av inspektionen. En revisor som förordnats av Finansinspektionen *skall* oavsett stämmans anvisningar följa den instruktion som inspektionen har utfärdat.

Finansinspektionen *ska* utfärda en instruktion för en revisor *eller en särskild granskare* som förordnats av inspektionen. En revisor *eller särskild granskare* som förordnats av Finansinspektionen *ska* oavsett stämmans anvisningar följa den instruktion som inspektionen har utfärdat.

13 §

När ett kreditinstitut har försatts i konkurs, *skall* Finansinspektionen förordna ett allmänt ombud. Det allmänna ombudet *skall* som konkursförvaltare delta i konkursboets förvaltning tillsammans med den eller de förvaltare som utses enligt konkurslagen (1987:672).

När ett kreditinstitut har försatts i konkurs, *får* Finansinspektionen förordna ett allmänt ombud med uppgift att *tillvarata det allmännas intresse i konkursboets förvaltning*. Det allmänna ombudet *ska* som konkursförvaltare delta i konkursboets förvaltning tillsammans med den eller de förvaltare som utses enligt konkurslagen (1987:672).

Det allmänna ombudet har rätt att i särskilt yttrande i förvaltarberättelsen redogöra för hur det allmännas intressen har beaktats i förvaltningen.

Det allmänna ombudet kan beträffande medförvaltare göra en sådan framställning som avses i 7 kap. 5 § konkurslagen.

Även om beslut om delning av konkursboets förvaltning har fattats, får det allmänna ombudet delta i förvaltningen i dess helhet.

Bestämmelserna i konkurslagen om arvode till konkursförvaltare gäller också det allmänna ombudet.

15 kap.**2 §**

Om någon som ingår i ett kreditinstituts styrelse eller är dess verkställande direktör inte uppfyller de krav som anges i 3 kap. 2 § 4, *skall* Finansinspektionen återkalla institutets tillstånd. Det får dock ske bara om inspektionen först beslutat att anmärka på att personen ingår i styrelsen eller är verkställande direktör och om han eller hon sedan en av inspektionen bestämd tid om högst tre månader har gått, fortfarande finns kvar i styrelsen eller som verkställande direktör

I stället för att återkalla tillståndet, får Finansinspektionen besluta att en styrelseledamot eller verkställande direktör inte längre får vara det. Finansinspektionen får då förordna en ersättare. Ersättarens uppdrag gäller till dess institutet utsett en ny styrelseledamot eller verkställande direktör.

Om någon som ingår i ett kreditinstituts styrelse eller är dess verkställande direktör inte uppfyller de krav som anges i 3 kap. 2 § 4, *ska* Finansinspektionen återkalla institutets tillstånd. Det får dock ske bara om inspektionen först beslutat att anmärka på att personen ingår i styrelsen eller är verkställande direktör och om han eller hon sedan en av inspektionen bestämd tid om högst tre månader har gått, fortfarande finns kvar i styrelsen eller som verkställande direktör.

I stället för att återkalla tillståndet, får Finansinspektionen besluta att en styrelseledamot eller verkställande direktör inte längre får vara det. Finansinspektionen får då förordna en ersättare. *Ersättaren ska utföra sitt uppdrag oberoende av inspektionen och verka för institutets bästa.* Ersättarens uppdrag gäller till dess institutet har utsett en ny styrelseledamot eller verkställande direktör.

2 a §

Om ett kreditinstitut inte har en verkställande direktör eller en fulltalig styrelse, ska Finansinspektionen återkalla företagets tillstånd. Detta får dock ske bara om inspektionen först har påtalat bristen för institutet och det inte

inom en av inspektionen bestämd tid, högst tre månader, har åtgärdat bristen.

I stället för att återkalla tillståndet, får Finansinspektionen förordna en ersättare. Ersättaren ska utföra sitt uppdrag oberoende av inspektionen och verka för bolagets bästa. Ersättarens uppdrag gäller till dess att företaget har utsett en ny styrelse eller verkställande direktör.

4 §

Om tillståndet återkallas får Finansinspektionen bestämma hur avvecklingen av rörelsen skall ske.

Ett beslut om återkallelse får förenas med förbud att fortsätta rörelsen.

Om tillståndet återkallas ska allmän domstol, efter ansökan av Finansinspektionen, besluta att institutet ska gå i likvidation. I dessa fall tillämpas 25 kap. 10, 25, 28–44, 46 och 47 §§ aktiebolagslagen (2005:551), 11 kap. 5, 6 a och 7–16 §§ samt 17 § fjärde och femte styckena lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar och 9 kap. 5–18 §§ lagen (1995:1570) om medlemsbanker.

Om en avveckling av den tillståndspliktiga verksamheten kan ske utan men för insättarnas, övriga fordringsägares eller det allmännas intresse får Finansinspektionen avstå från att ansöka om likvidation, om institutet avser driva annan verksamhet, antingen sådan som inte kräver tillstånd, eller annan tillståndspliktig verksamhet. Finansinspektionen får besluta hur avveckling ska ske. Inspektionen kan då besluta om förbud

att fortsätta rörelsen.

För sparbanker gäller bestämmelsen i sparbankslagen (1987:619).

8 §

Straffavgiften skall fastställas till lägst femtusen kronor och högst femtio miljoner kronor.

Avgiften får inte överstiga tio procent av kreditinstitutets omsättning närmast föregående räkenskapsår. Om överträdelsen har skett under institutets första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får den uppskattas.

Avgiften får inte vara så stor att institutet därefter inte uppfyller kraven enligt 6 kap. 1 §.

Straffavgiften ska fastställas till högst tre procent av ett genomsnitt av kreditinstitutets omsättning de närmast föregående tre räkenskapsåren. Om uppgifter om omsättningen saknas eller är bristfälliga, får den uppskattas.

Straffavgiften får inte bestämmas till ett lägre belopp än 25 000 kronor. Den får inte heller bestämmas till ett högre belopp än 200 miljoner kronor.

16 kap.

1 §²⁹

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vilken information ett kreditinstitut *skall* lämna till sina kunder eller till dem som institutet erbjuder sina tjänster,
 2. vilka poster som får räknas in i startkapitalet enligt 3 kap. 5–7 §§,
 3. vilka åtgärder som ett kreditinstitut *skall* vidta för att uppfylla de krav på soliditet och likviditet, riskhantering, genom-
1. vilken information ett kreditinstitut *ska* lämna till sina kunder eller till dem som institutet erbjuder sina tjänster,
 3. vilka åtgärder som ett kreditinstitut *ska* vidta för att uppfylla de krav på soliditet och likviditet, riskhantering, genom-

²⁹ Senaste lydelse 2005:932.

lysning, sundhet samt riktlinjer och instruktioner som avses i 6 kap. 1–5 §§.

lysning, *system för uppgifter om insättare och deras insättningar*, sundhet samt riktlinjer och instruktioner som avses i 6 kap. 1–6 §§.

4. vilka begränsningar som gäller när ett bankaktiebolag eller ett kreditmarknadsbolag tar emot egna aktier eller aktier i sitt moderbolag som pant enligt 10 kap. 12 §,

5. vilka upplysningar som ett kreditinstitut och sådana utländska kreditinstitut som har inrättat filial enligt 4 kap. 4 § *skall* lämna till Finansinspektionen för dess tillsynsverksamhet, och

5. vilka upplysningar som ett kreditinstitut och sådana utländska kreditinstitut som har inrättat filial enligt 4 kap. 4 § *ska* lämna till Finansinspektionen för dess tillsynsverksamhet, och

6. sådana avgifter för tillsyn som avses i 13 kap. 16 §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

2. Vid bestämmandet av en straffavgift för överträdelse som inträffat helt eller delvis innan lagens ikraftträdande tillämpas den för bolaget lindrigaste lagen.

11 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet att 15 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 §

Om någon driver sådan inlåningsverksamhet som avses i denna lag utan att vara registrerad, *skall* Finansinspektionen förelägga denne att upphöra med verksamheten. Inspektionen får besluta hur avvecklingen *skall* ske.

Om någon driver sådan inlåningsverksamhet som avses i denna lag utan att vara registrerad, *ska* Finansinspektionen förelägga denne att upphöra med verksamheten. Inspektionen får besluta hur avvecklingen *ska* ske.

I ett föreläggande som ställs till ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening skall Finansinspektionen upplysa om att rätten efter ansökan av inspektionen kan komma att besluta att bolaget eller föreningen skall gå i likvidation om föreläggandet inte följs. Om ett svenskt aktiebolag eller en svensk ekonomisk förening inte följer ett sådant föreläggande, ska allmän domstol, efter ansökan av Finansinspektionen, besluta att företaget ska gå i likvidation. I dessa fall tillämpas 25 kap. 10, 25, 28–44, 46 och 47 §§ aktiebolagslagen (2005:551) respektive 1 kap. 5, 6 a och 7–16 §§ och 17 § fjärde och femte styckena lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar.

Beslut om likvidation ska inte meddelas om det under ärendets

*handläggning vid tingsrätten
visas att inlåningsverksamheten
har upphört.*

*Beslut om likvidation gäller
omedelbart.*

Om det är osäkert om lagen är tillämplig på viss verksamhet, får inspektionen förelägga den som driver verksamheten att lämna de upplysningar om verksamheten som inspektionen behöver för att bedöma om så är fallet.

Den som är revisor i ett företag är dessutom på begäran av Finansinspektionen skyldig att lämna sådana upplysningar om den verksamhet som drivs av företaget som han eller hon har fått kännedom om vid fullgörandet av sitt uppdrag i företaget.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

12 Förslag till lag om ändring i lagen (2005:405) om försäkringsförmedling

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2005:405) om försäkringsförmedling att 7 kap. 3 och 6 §§, 8 kap. 13 § och rubriken närmast före 7 kap. 6 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

3 §³⁰

Finansinspektionen har tillsyn över att den som utövar försäkringsförmedling följer denna lag, föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen och andra författningar som reglerar försäkringsförmedlarens verksamhet samt föreskrifter som har meddelats med stöd av sistnämnda författningar.

Finansinspektionens tillsyn omfattar även sådana försäkringsförmedlare som fått sitt tillstånd återkallat, till dess den tillståndspliktiga verksamheten har avvecklats.

Revisor

Revisor och särskild granskare

6 §

Om försäkringsförmedlaren enligt lag *skall* utse revisor, får Finansinspektionen förordna en revisor att med övriga revisorer delta i revisionen hos försäkringsförmedlaren. Inspektionen får när som helst återkalla ett sådant förordnande och utse en ny revisor.

Om försäkringsförmedlaren enligt lag *ska* utse revisor, får Finansinspektionen förordna en revisor att med övriga revisorer delta i revisionen hos försäkringsförmedlaren. *Finansinspektionen har även rätt att förordna en eller flera särskilda granskare med uppgift att granska försäkringsförmedlarens verksamhet i ett visst avseende.* Inspektionen får när som helst återkalla ett sådant förordnande

³⁰ Senaste lydelse 2009:75.

Revisorn har rätt till skäligt arvode av försäkringsförmedlaren för sitt arbete. Arvodets storlek bestäms av Finansinspektionen.

och utse en ny revisor eller särskild granskare.

Revisorn och den särskilde granskaren har rätt till skäligt arvode av försäkringsförmedlaren för sitt arbete. Storleken på arvodet bestäms av Finansinspektionen.

Finansinspektionen ska utfärda en instruktion för en revisor eller en särskild granskare som förordnats av inspektionen. En revisor eller särskild granskare som förordnats av Finansinspektionen ska oavsett stämmans, eller, om försäkringsförmedlaren är en fysisk person, dennes anvisningar följa den instruktion som inspektionen har utfärdat.

8 kap.

13 §³¹

Straffavgiften skall uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 50 miljoner kronor.

Straffavgiften ska fastställas till högst tre procent av ett genomsnitt av omsättningen de närmast föregående tre räkenskapsåren för försäkringsförmedlaren, försäkringsföretaget eller filialen till en sådan utländsk försäkringsförmedlare som avses i 3 kap. 2 §. Om uppgifter om omsättningen saknas eller är bristfälliga, får den uppskattas.

Avgiften får inte överstiga tio procent av omsättningen närmast föregående räkenskapsår för försäkringsförmedlaren, försäkringsföretaget eller filialen till en sådan utländsk försäkringsför-

medlaren. Avgiften får inte bestämmas till ett lägre belopp än 25 000 kronor. Den får inte heller bestämmas till ett högre belopp än 200 miljoner kronor.

³¹ Senaste lydelse 2007:565.

medlare som avses i 3 kap. 2 §. Om överträdelsen har skett under försäkringsförmedlarens, försäkringsföretagets eller filialens första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får den uppskattas.

Avgiften får inte vara så stor att försäkringsförmedlaren eller försäkringsföretaget därefter inte uppfyller kraven i 8 kap. 3 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, 6 kap. 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse eller 1 kap. 1 a § första stycket försäkringsrörelselagen (1982:713).

När avgiften beslutas, *skall* särskild hänsyn tas till hur allvarlig den överträdelsen är som har föranlett anmärkningen eller varningen och hur länge överträdelsen har pågått.

När avgiften beslutas, *ska* särskild hänsyn tas till hur allvarlig den överträdelsen är som har föranlett anmärkningen eller varningen och hur länge överträdelsen har pågått.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
 2. Vid bestämmandet av en straffavgift för överträdelser som inträffat helt eller delvis innan lagens ikraftträdande tillämpas den för bolaget lindrigaste lagen.

13 Förslag till lag om ändring i lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2006:1371) att 4 kap. 8 §, 5 kap. 3 § samt 6 kap. 4 och 7 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

8 §³²

Tillstånd för ett institut att använda en internmetod *skall* ges om förutsättningarna i 9 § är uppfyllda och om

1. institutet har ett för ändamålet lämpligt utformat riskhanteringssystem för kreditrisker som uppfyller kraven i 6 kap. 2 och 5 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse samt 8 kap. 4 och 8 §§ lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,

2. institutets riskklassificeringssystem är tillförlitligt och tillräckligt integrerat med institutets övriga verksamhet, och

3. institutet dokumenterar sitt riskklassificeringssystem och motiven för dess utformning.

Om ett moderinstitut inom EES och dess dotterföretag eller ett finansiellt moderholdingföretag inom EES och dess dotterföretag använder internmetoden enhetligt, får företagen i den omfattning som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 13 kap. 1 §¹³ betraktas som en enhet vid bedömningen av om kraven i första stycket är uppfyllda.

5 kap.

3 §³³

Ett institut får, efter tillstånd av Finansinspektionen, använda egna riskberäkningsmodeller för

Ett institut får, efter tillstånd av Finansinspektionen, använda egna riskberäkningsmodeller för

³² Senaste lydelse 2007:570.

³³ Senaste lydelse 2007:570.

att beräkna kapitalkraven för positionsrisk, valutakursrisk och råvarurisk. Tillstånd *skall* ges om institutet

1. har ett för ändamålet lämpligt utformat riskhanteringsystem för marknadsrisk som uppfyller kraven i 6 kap. 2 och 5 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse samt 8 kap. 4 och 8 §§ lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,

2. använder en riskberäkningsmodell som ger en tillförlitlig bild av marknadsriskernas storlek och som är tillräckligt integrerad med institutets övriga verksamhet, och

3. dokumenterar sin riskberäkningsmodell och motiven för dess utformning.

att beräkna kapitalkraven för positionsrisk, valutakursrisk och råvarurisk. Tillstånd *ska* ges om institutet

1. har ett för ändamålet lämpligt utformat riskhanteringsystem för marknadsrisk som uppfyller kraven i 6 kap. 2 och 6 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse samt 8 kap. 4 och 8 §§ lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

6 kap.

4 §³⁴

Ett institut som använder schablonmetoden för operativa risk *skall*

1. med stöd av skriftliga riktlinjer och instruktioner som ses över regelbundet fördela beräkningsunderlag som motsvarar rörelseintäkterna, mellan olika affärsområden på ett lämpligt sätt, och

2. ha ett för ändamålet lämpligt utformat riskhanteringsystem för operativa risk som uppfyller kraven i 6 kap. 2 och 5 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse samt 8 kap. 4 och 8 §§ lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

Ett institut som använder schablonmetoden för operativa risk *ska*

2. ha ett för ändamålet lämpligt utformat riskhanteringsystem för operativa risk som uppfyller kraven i 6 kap. 2 och 6 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse samt 8 kap. 4 och 8 §§ lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.

³⁴ Senaste lydelse 2007:570.

7 §³⁵

Tillstånd att använda internmätningsskall ges, om

1. institutet har ett för ändamålet lämpligt utformat riskhanteringssystem för operativa risker som uppfyller kraven i 6 kap. 2 och 5 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse samt 8 kap. 4 och 8 §§ lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, och

2. institutets riskmätningssystem är tillförlitligt och tillräckligt integrerat med institutets övriga verksamhet.

Om ett moderinstitut inom EES och dess dotterföretag eller ett finansiellt moderholdingföretag inom EES och dess dotterföretag använder en internmätningsskall enhetligt, får företagen i den omfattning som framgår av föreskrifter meddelade med stöd av 13 kap. 1 § 26 betraktas som en enhet vid bedömningen av om kraven i första stycket är uppfyllda.

Tillstånd att använda internmätningsskall ges, om

1. institutet har ett för ändamålet lämpligt utformat riskhanteringssystem för operativa risker som uppfyller kraven i 6 kap. 2 och 6 §§ lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse samt 8 kap. 4 och 8 §§ lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, och

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

³⁵ Senaste lydelse 2007:570.

14 Förslag till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

dels att 8 kap. 36 §, 23 kap. 1 och 7 §§ och 25 kap. 4 och 9 §§ samt rubriken närmast före 23 kap. 7 ska ha följande lydelse

dels att det i lagen införs en ny paragraf, 25 kap. 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

36 §

Ett värdepappersbolag och ett utländskt företag som enligt 2 kap. 2 § första stycket 8 tar emot medel på konto *skall* ha en betalningsberedskap som är tillräcklig med hänsyn till rörelsens art och omfattning.

När medel tas emot på konto, *skall* en skriftlig överenskommelse om detta träffas med kunden.

Ett värdepappersbolag och ett utländskt företag som enligt 2 kap. 2 § första stycket 8 tar emot medel på konto *ska* ha en betalningsberedskap som är tillräcklig med hänsyn till rörelsens art och omfattning. *Bolagets eller företaget system för hantering av uppgifter om kunder och deras insättningar ska vara sådana att bolaget eller företaget utan dröjsmål kan visa upp en fullständig och tillförlitlig förteckning över samtliga insättningar av medel på konto hos bolaget eller företaget.*

När medel tas emot på konto, *ska* en skriftlig överenskommelse om detta träffas med kunden.

23 kap.

1 §

Finansinspektionen har tillsyn över värdepappersinstitut, börser, clearingorganisationer och sådana utländska

Finansinspektionen har tillsyn över värdepappersinstitut, börser, clearingorganisationer och sådana utländska

företag som har tillstånd att driva en reglerad marknad från filial i Sverige.

företag som har tillstånd att driva en reglerad marknad från filial i Sverige. *Finansinspektionens tillsyn omfattar även sådana värdepappersinstitut, börser, clearingorganisationer och sådana utländska företag som driver en reglerad marknad från filial i Sverige, som fått sitt tillstånd återkallat, till dess den tillståndspliktiga verksamheten har avvecklats.*

För svenska värdepappersinstitut, börser och svenska clearingorganisationer omfattar tillsynen att rörelsen drivs enligt denna lag, andra författningar som reglerar företagets verksamhet, företagets bolagsordning, stadgar eller reglemente och interna instruktioner som har sin grund i en författning som reglerar företagets verksamhet.

För ett utländskt företag som driver värdepappersrörelse eller en reglerad marknad eller clearingverksamhet från filial i Sverige omfattar tillsynen att företaget följer de lagar och andra författningar som gäller för företagets verksamhet i Sverige.

Finansinspektionen har därutöver tillsyn över att bestämmelserna om regelbunden finansiell information i 16 kap. följs.

Revision

Revision och särskild granskning

7 §

Finansinspektionen har rätt att förordna en eller flera revisorer att tillsammans med övriga revisorer delta i revisionen av ett svenskt värdepappersinstitut, en börs eller en svensk clearingorganisation. Inspektionen får när som helst återkalla ett sådant förordnande och utse en ny revisor.

Finansinspektionen har rätt att förordna en eller flera revisorer att tillsammans med övriga revisorer delta i revisionen av ett svenskt värdepappersinstitut, en börs eller en svensk clearingorganisation. *Finansinspektionen har även rätt att förordna en eller flera särskilda granskare med uppgift att granska företaget i ett visst avseende.* Inspektionen får

Revisorn har rätt till skäligt arvode av företaget för sitt arbete. Storleken på arvodet beslutas av Finansinspektionen.

när som helst återkalla ett sådant förordnande och utse en ny revisor eller *särskild granskare*.

Revisorn *och den särskilda granskaren* har rätt till skäligt arvode av företaget för sitt arbete. Storleken på arvodet beslutas av Finansinspektionen.

Finansinspektionen ska utfärda en instruktion för en revisor eller en särskild granskare som förordnats av inspektionen. En revisor eller särskild granskare som förordnats av Finansinspektionen ska oavsett stämans anvisningar följa den instruktion som inspektionen har utfärdat.

25 kap.

4 §

Om någon som ingår i ett värdepappersbolags, en börs eller en svensk clearingorganisations styrelse eller är verkställande direktör inte uppfyller de krav som anges i 3 kap. 1 § första stycket 5, 12 kap. 2 § 4 och 19 kap. 3 § 4, *skall* Finansinspektionen återkalla företagets tillstånd. Detta får dock ske bara om inspektionen först har beslutat att påtala för företaget att personen inte uppfyller kraven, och han eller hon finns kvar i styrelsen eller som verkställande direktör efter det att en av inspektionen bestämd tid om högst tre månader har gått ut.

Om någon som ingår i ett värdepappersbolags, en börs eller en svensk clearingorganisations styrelse eller är verkställande direktör inte uppfyller de krav som anges i 3 kap. 1 § första stycket 5, 12 kap. 2 § 4 och 19 kap. 3 § 4, *ska* Finansinspektionen återkalla företagets tillstånd. Detta får dock ske bara om inspektionen först har beslutat att påtala för företaget att personen inte uppfyller kraven, och han eller hon finns kvar i styrelsen eller som verkställande direktör efter det att en av inspektionen bestämd tid om högst tre månader har gått ut.

I stället för att återkalla tillståndet, får Finansinspektionen besluta att en styrelseledamot eller verkställande direktör inte längre får vara det. Inspektionen får då förordna en ersättare. Ersättarens uppdrag gäller till dess företaget har utsett en ny styrelseledamot eller verkställande direktör.

Det som sägs i första och andra styckena om verkställande direktör *skall* tillämpas även på en ställföreträdare för verkställande direktör.

I stället för att återkalla tillståndet, får Finansinspektionen besluta att en styrelseledamot eller verkställande direktör inte längre får vara det. Inspektionen får då förordna en ersättare. *Ersättaren ska utföra sitt uppdrag oberoende av inspektionen och verka för bolagets bästa.* Ersättarens uppdrag gäller till dess företaget har utsett en ny styrelseledamot eller verkställande direktör.

Det som sägs i första och andra styckena om verkställande direktör *ska* tillämpas även på en ställföreträdare för verkställande direktör.

4 a §

Om ett värdepappersbolag, en börs eller en svensk clearingorganisation inte har en verkställande direktör eller en fulltalig styrelse, ska Finansinspektionen återkalla företagets tillstånd. Detta får dock ske bara om inspektionen först har påtalat bristen för institutet och institutet inte inom en av inspektionen bestämd tid, högst tre månader, har åtgärdat bristen.

I stället för att återkalla tillståndet, får Finansinspektionen förordna en ersättare. Ersättaren ska utföra sitt uppdrag oberoende av inspektionen och verka för bolagets bästa. Ersättarens uppdrag gäller till dess företaget har utsett en ny styrelse eller verkställande direktör.

9 §

Straffavgiften skall uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 50 miljoner kronor.

Avgiften får inte överstiga tio procent av företagets omsättning närmast föregående räkenskapsår. Om överträdelsen har skett under företagets första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får den uppskattas.

För värdepappersinstitut får avgiften inte vara så stor att institutet därefter inte uppfyller kraven i 8 kap. 3 § denna lag eller 6 kap. 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

Straffavgiften ska fastställas till högst tre procent av ett genomsnitt av företagets omsättning de närmast föregående tre räkenskapsåren. Om uppgifter om omsättningen saknas eller är bristfälliga, får den uppskattas.

Straffavgiften får inte bestämmas till ett lägre belopp än 25 000 kronor. Den får inte heller bestämmas till ett högre belopp än 200 miljoner kronor.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.
2. Vid bestämmandet av en straffavgift för överträdelser som inträffat helt eller delvis innan lagens ikraftträdande tillämpas den för bolaget lindrigaste lagen.

1 Inledning

1.1 Bakgrund till uppdraget

Det svenska insättningsgarantisystemet infördes 1996¹ för att skydda konsumenterna och den finansiella stabiliteten i händelse av finansiella problem i ett företag².

Det yttersta motivet för att det över huvud taget finns en insättningsgaranti är att lagstiftaren ansett att den som sätter in pengar i ett enskilt institut förtjänar och behöver ett skydd mot att pengarna ska gå förlorade i händelse av institutets oförmåga att betala tillbaka pengarna. Om det finns ett sådant skydd minskar dessutom risken för att en kris för ett institut utlöser följdverkningar för den finansiella stabiliteten i allmänhet. Innan insättningsgarantin behöver träda in finns ett antal andra funktioner som har betydelse för skyddet av insättarnas pengar

1. Samhället ställer särskilda krav på de personer som vill driva verksamhet som innefattar att ta mot insättningar.
2. Det finns särskilda regler och krav för hur verksamheten får bedrivas.
3. Samhället utsätter de finansiella marknaderna och de enskilda instituten för övervakning och tillsyn, som syftar till att kontrollera att företaget och verksamheten motsvarar de uppställda kraven.
4. Samhället ser till så att institut som råkar i problem tas om hand – rekonstrueras eller avvecklas – på ett sådant sätt att insättarnas möjlighet att få tillgång till sina medel inte påverkas. Detta innebär inte nödvändigtvis att staten använder sig av statliga

¹ Lagen (1995:1571) om insättningsgaranti trädde i kraft den 1 januari 1996.

² En bank, ett kreditmarknadsföretag eller vissa värdepappersföretag samt vissa utländska motsvarigheter till sådana företag.

medel för att klara krisen. Det kan lika väl innebära att staten sett till att det finns mekanismer för en ordnad krishantering.

Slutligen kan insättningsgarantin träda in. Garantin innebär att insättarna får tillbaka sina medel eller åtminstone en del av dem, eventuellt med viss tidsfördröjning.

Samhället har genom lagstiftning och olika myndigheters insatser i långa tider byggt upp, vidmakthållit och utvecklat dessa olika funktioner. Tillståndskrav för bankverksamhet, rörelse regler och organ för tillsyn över institut (punkten 1) har funnits i Sverige i gott och väl hundra år. När det gäller samhälleligt omhändertagande av institut som råkar i problem (punkten 2) har det svenska ramverket emellertid varit mindre väl utvecklat. Riksbanken har av hävd uppgiften att bistå framför allt banker som drabbats av likviditetsproblem, men inte de som har soliditetsproblem. Detta särskilda likviditetsstöd kan bidra till att soliditetsproblem inte följer på likviditetsproblemen. Men när ett antal svenska banker i början av 1990-talet råkade i allvarliga svårigheter fick lagstiftaren hastigt skapa ett tillfälligt system för att ta hand om probleminstituten, en ordning som dock var tidsbegränsad. Till följd av den globala finanskris som utvecklades under 2007 och 2008 återskapades delar av detta ramverk genom införandet av lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut. I Sverige är systemet avseende rekonstruktion och avveckling av banker med samhällets stöd (punkten 4 ovan) inte heller fullt utvecklat.

Insättningsgarantin, dvs. en garanti för att insättaren ska få tillbaka sina pengar, infördes för Sveriges del i mitten av 1990-talet. Detta skedde dels till följd av erfarenheterna från den nyss genomlidna bankkrisen, dels (och inte minst) på grund av att EU antagit ett insättningsgarantidirektiv (94/19/EG) som måste genomföras i svensk rätt.

Utredningens uppdrag har grundats i två olika händelseförlopp och sammanhang; erfarenheterna av de svenska ersättningsfallen samt den internationella finansiella krisen.

Det ursprungliga skälet till att regeringen tillkallade en särskild utredare och att utredningen därefter påbörjade sitt arbete var de erfarenheter som gjorts under 2006 i samband med likviditetsproblemen och sedermera konkursen i kreditmarknadsbolaget Custodia AB.

Därutöver har den snabba utvecklingen av den finansiella oro som uppkom under 2007 och som i synnerhet under hösten 2008 övergick till en global finansiell kris lett till dels att vissa utgångspunkter för insättningsgarantisystemet rubbats, dels till lagstiftningsinitiativ inom EU som fordrar ändringar i den svenska insättningsgarantilagen. Dessa faktorer har inte något inbördes sammanhang, men har båda åskådliggjort behov av förändringar i insättningsgarantisystemet. Den senaste tidens händelser har också inneburit att det antagits förändringar i insättningsgarantidirektivet, vilka Sverige som medlemsstat ska införa i svensk rätt. Nedan beskrivs bakgrundsfaktorerna till utredningens uppdrag.

1.1.1 Erfarenheter av svenska ersättningsfall

Custodiafallet – som beskrivs utförligt i kapitel 4 – visade att det svenska insättningsgarantisystemet i flera avseenden fungerar otillfredsställande, framför allt – men inte enbart – betraktat ur ett konsumentskyddsperspektiv.

Det största problemet var att Custodias insättare tvingades vänta länge på att få tillgång till sina medel. Väntan berodde för det första på att det dröjde innan insättningsgarantin trädde in trots att insättarna inte kunde få ut sina pengar från Custodia AB. För det andra berodde det på att utredningen av ersättningsfallet – när garantin väl trädde in – blev tidsödande.

Ett annat centralt problem som Custodiaärendet satte ljuset på var garantimyndighetens bristfälliga befogenheter att lämna tillförlitliga besked om huruvida en viss insättning omfattas av garantin eller inte. Ytterligare brister som Custodiafallet avslöjade rör frågor om vilka krav ett företag på inlåningsmarknaden ska uppfylla och vilka möjligheter Finansinspektionen ska ha att bedriva effektiv tillsyn.³

1.1.2 Internationell finansiell oro och kris

Under sommaren och hösten 2007 märktes de första tecknen på en oro för att de finansiella marknaderna skulle kunna komma att gå mot sämre tider. God tillgång på kapital, låga räntor och kredit-

³ En översikt av problemen ges i utredningens ursprungsdirektiv (Dir. 2007:60, se bilaga 1), samt i betänkandets kapitel 3.

expansion under lång tid bröts med en nedgång på bostadsmarknaden och bolånemarknaden i USA. Kreditförlusterna på olika nya finansiella instrument steg hastigt och en osäkerhet om vilka institut som slutligen skulle få bära kreditförlusterna spred sig. Detta skapade snabbt en förtroendekris för det globala finansiella systemet. Kreditinstitutet blev ovilliga att låna ut till varandra, i synnerhet efter den stora amerikanska investmentbanken Lehman Brothers kollaps i september 2008. Många institut världen över fick betydande svårigheter att finansiera sin dagliga verksamhet och centralbanker och regeringar fick söka vägar att stödja den finansiella sektorn.

På olika håll i världen, bland annat i Sverige, riktades uppmärksamheten mot insättningsgarantisystemen. Var de tillräckligt robusta för att tåla konkurser? Insättare började oroa sig för att de inte skulle få tillbaka alla sina insatta medel, att vissa insättningar inte omfattades och att det skulle dröja innan garantiersättningen betalades ut. Det var möjligt att om inte direkt skönja tecken på uttagsanstormningar åtminstone föreställa sig situationer där sådana skulle kunna inträffa. Flera europeiska länder höjde gränserna för ersättningarna enligt insättningsgarantin, t.ex. Irland, Storbritannien och Danmark. I Sverige mötte regeringen och riksdagen oron genom att skyndsamt göra flera ändringar i insättningsgarantisystemet⁴. De slag av insättningar på konto som omfattas av garantin vidgades. Ersättningsrätten enligt garantin höjdes från 250 000 kronor till 500 000 kronor. Genom ändringarna fick utredningen nya förutsättningar för sitt arbete, främst genom att det svenska insättningsgarantisystemets inriktning ändrades från att främst vara ett likviditetsskydd för insättarna till att även omfatta medel med tydlig karaktär av sparande.

Samtidigt inleddes inom EU ett arbete med att i väsentliga avseenden ändra insättningsgarantidirektivet. Ändringarna tog sikte på att stärka insättarnas förtroende för insättningsgarantisystemens förmåga att skydda insättarna, delvis enligt samma tankegångar som redan lett till nationella lagstiftningsinitiativ. EG-kommissionen lade i oktober 2008 fram ett direktivförslag om höjning av lägsta ersättningsnivå från 20 000 euro till först 50 000 euro och senare 100 000 euro. Direktivförslaget syftade också till att på ett dramatiskt sätt förkorta fristerna, så att insättarna skulle kunna få ut ersättning från garantisystemet bara på några veckor.

⁴ SFS 2008:811.

De erfarenheter som gjorts i Sverige, liksom behovet av att genomföra de direktivändringar som slutligen beslutades den 11 mars 2009, föranledde regeringen att genom tilläggsdirektiv utöka utredningens uppdrag.⁵

1.1.3 Arbetet kring offentlig administration av banker i kris

En omdiskuterad fråga, såväl nationellt som internationellt, är i vilken mån och i så fall med vilka metoder en stat bör ingripa för att avvärja hot mot enskilda instituts överlevnad. I Sverige har saknats lagstiftning om sådana ingripanden, utöver reglerna i riksbankslagen om särskilt likviditetsstöd⁶. Under det tidiga 1990-talets omfattande bankkris i Sverige inrättades ett garanti- och stödsystem som emellertid redan från början avsågs vara tidsbegränsat. Systemet utvecklades 1996.⁷

År 2000 lade Banklagskommittén fram förslag om inrättandet av en möjlighet för staten att överta förvaltningen av ett nödlidande institut.⁸ Det tänkta systemet för särskild förvaltning⁹ av banker i kris innebär i korta drag att ett kreditinstitut ska kunna sättas under statlig kontroll, förutsatt att problemen i institutet är av sådan art att de bedöms hota den finansiella systemstabiliteten.

Enligt utredningsdirektiven ska denna utredning beakta gränsdragningsfrågor när det gäller Finansdepartementets arbete. Utredningen har därför haft löpande kontakt med departementet i frågan.

Gränsdragningen mellan insättningsgarantisystemet och det planerade systemet för särskild förvaltning visade sig tämligen problematisk. Utredningens arbete med insättningsgarantisystemet ska betraktas som ett grundläggande regelverk som gäller alla kreditinstitut som omfattas av insättningsgarantin, medan systemet för särskild förvaltning avsågs vara av undantagskaraktär. Tanken var att i ett fall där kriterierna för särskild förvaltning anses uppfyllda, ett institut skulle med andra ord kunna ”lyftas ut” ur det gängse regelverket för kreditinstitut – där insättningsgarantisystemet alltså ingår som en komponent – för att i stället omfattas av

⁵ Dir. 2008:143.

⁶ 6 kap. 8 § lagen (1988:1385) om Sveriges Riksbank.

⁷ Lagen (1993:765) om statligt stöd till banker och andra kreditinstitut upphävdes genom lag 1996:589.

⁸ SOU 2000:66.

⁹ ”Särskild förvaltning” används av Finansdepartementet som arbetsnamn för det som av Banklagskommittén benämndes ”offentlig administration”.

regelverket för särskild förvaltning. Aktiverandet av det särskilda system som särskild förvaltning är tänkt att innebära skulle per automatik leda till att insättningsgarantisystemet inte längre vore tillämpligt på institutet i fråga. Behovet av att insättningsgarantin kunde träda in skulle försvinna i och med att ett institut sattes under särskild förvaltning, eftersom den övergripande målsättningen med den särskilda förvaltningen skulle vara att hålla kreditinstitutet i drift så att det skulle kunna fullgöra sina åtaganden gentemot bl.a. sina insättare.

När 2007 års insättningsgarantiutredning tillsattes pågick beredningen av Banklagskommitténs förslag i Regeringskansliet. Avsikten var att en promemoria skulle remitteras med ett förslag till en ordning för särskild förvaltning, i sina huvuddrag byggt på utredningsförslaget. Tidsplanen för det arbetet justerades vid olika tillfällen, vilket bidrog till att 2007 års insättningsgarantiutrednings uppdrag förlängdes till utgången av år 2008¹⁰.

Utvecklingen under hösten 2008 föranledde regeringen att i slutet av oktober samma år lägga fram ett lagförslag om stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet.¹¹ Genom de av riksdagen senare under hösten antagna förslagen inrättades en stödmyndighet samt gavs regeringen och stödmyndigheten bemyndigandet att lämna stöd till kreditinstitut. Staten gavs också rätt att under vissa omständigheter lösa in aktierna i ett kreditinstitut. En särskild stabilitetsfond infördes. Denna lagstiftning, som i långa stycken påminner om den ordning som fanns i början av 1990-talet, kom åtminstone tills vidare att ersätta det tänkta förslaget om särskild förvaltning. Det är för närvarande oklart när eller om regeringen avser att återuppta arbetet i lagstiftningsärendet.

1.2 Uppdraget

1.2.1 De ursprungliga direktiven

De ursprungliga direktiven beslutades av regeringen den 26 april 2007. Genom dessa fick utredningen ett brett uppdrag, som var avsett att lösa en mängd delproblem som i praktiken har observerats för skyddet av insättarnas pengar och regleringen av finansiella

¹⁰ Dir. 2008:105.

¹¹ Lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut, prop. 2008/09:61, bet. 2008/09:FiU16, rskr. 2008/09:17.

institut. Uppgiften som gavs utredningen var alltså inte att göra en övergripande och förutsättningslös översyn av hur hela regleringen för finansiella institut och skyddet av insättarnas pengar fungerar eller inte fungerar.

Genom direktiven fick utredningen ett uppdrag som kan sägas omfatta frågor om förbättringar av de första tre ovan beskrivna punkterna och av insättningsgarantin. Däremot har det inte ingått i utredningens uppdrag att analysera och föreslå regler för att rekonstruera eller avveckla probleminstitut på ett sådant sätt att insättarnas möjlighet att få tillgång till sina medel inte påverkas (punkten 4 ovan).

Uppdraget i ursprungsdirektiven var att se över vilka åtgärder som behöver vidtas för att ytterligare effektivisera regleringen för och tillsynen av de institut som omfattas av insättningsgarantisystemet, i syfte att förbättra möjligheterna till finansiell stabilitet och konsumentskydd inom systemet. Uppdraget sammanfattas på följande sätt¹²:

Utredaren skall bl.a.

- analysera om Insättningsgarantinämnden har det uppdrag och de befogenheter som behövs för att kunna ge information och lämna tillförlitliga förhandsuppgifter till insättare om vilka insättningar som omfattas av garantin och i övrigt kunna administrera garantin på ett ändamålsenligt sätt,
- analysera om det är dagen för beslut om ett instituts konkurs som är den lämpligaste tidpunkten för när insättningsgarantin skall kunna träda in,
- analysera om det behöver klarläggas vilka insättningar som omfattas av insättningsgarantin vid återkallelse av ett instituts verksamhetstillstånd,
- analysera om det finns skäl att ändra eller skärpa tillståndskraven för företag som vill bedriva inlåningsverksamhet som omfattas av insättningsgarantin,
- analysera om Finansinspektionen har de befogenheter som krävs för att bedriva en fullgod tillsyn av institut som tar emot insättningar som omfattas av insättningsgarantin även när ett sådant institut fått sitt tillstånd återkallat,
- analysera om det finns skäl att införa ytterligare befogenheter för Finansinspektionen för att möjliggöra ingripanden i förvaltningen av ett kreditinstitut i ett tidigare skede än då institutet försatts i konkurs,

¹² Dir. 2007:60 s. 1 f.

- analysera tillämpningen av bestämmelserna om handläggningen i domstol i mål som rör överklaganden av Finansinspektionens beslut om återkallelse av tillstånd för ett institut som tar emot insättningar som omfattas av insättningsgarantin och vid behov föreslå ändringar,
- analysera i vilken utsträckning de ändringar som föreslås beträffande insättningsgarantin även bör omfatta investerarskyddet, utarbeta nödvändiga författningsförslag i de avseenden utredaren kommer fram till att regelverket behöver ändras.

Det rör sig alltså inte om en total översyn av de grundläggande strukturerna för skydd av den finansiella stabiliteten och skydd av konsumenterna. Det förefaller dock inte otroligt att erfarenheterna från den senaste finanskrisen och det pågåendet arbetet med att ytterligare harmonisera ramverken för insättningsgaranti inom EU gör att det i framtiden finns anledning att överväga en mer genomgripande reformering av det svenska insättningsgarantisystemet än vad som utredningens direktiv gett mandat till. Utredningen tar upp denna fråga i kapitel 5.

Uppdraget skulle enligt ursprungsdirektiven vara slutfört senast den 30 oktober 2008.

1.2.2 Tilläggsdirektiv

Genom tilläggsdirektiv beslutade den 18 september 2008 förlängde regeringen tiden för utredningens slutförande till den 30 december 2008.¹³

Den 18 december 2008 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen och förlängde tiden för utredningens arbete fram till den 30 april 2009.¹⁴ Utöver vad som angetts i de ursprungliga direktiven fick utredningen nu i uppdrag att föreslå de ändringar som behövs för att genomföra ändringarna i insättningsgaranti-direktivet (94/19/EG). Därutöver fick utredningen i uppdrag att utreda om inlåning inom ramen för individuellt pensionssparande (IPS) samt postväxlar bör omfattas av insättningsgarantin.

¹³ Dir. 2008:105.

¹⁴ Dir. 2008:143.

1.3 Utredningsarbetet

Arbetet inleddes i juni 2007. Under utredningsarbetets gång har utredaren hållit 20 sammanträden med utredningens sakkunniga, varav två mer omfattande internatsammanträden.

Utredaren och utredningens sekreterare har också efterhand haft åtskilliga bilaterala kontakter för samråd med enskilda sakkunniga.

Utredaren och en av sekreterarna har gjort studieresor i syfte att ta del av internationell expertis och erfarenhet. Vid en första resa besöktes Berlin för att träffa företrädare för den gemensamma organisationen för europeiska insättningsgarantiorganisationer, European Forum of Deposit Insurers (EFDI). Utredaren har också deltagit i EFDI:s årskongress 2007. Därutöver har företagits en mer omfattande resa till Nordamerika. I USA besöktes i tur och ordning Internationella Valutafonden, den amerikanska tillsynsmyndigheten för federala banker – OCC – samt den amerikanska insättningsgarantiorganisationen FDIC. I Kanada besöktes FDIC:s kanadensiska motsvarighet, CDIC. Vid samtliga möten har de allra flesta huvudfrågor som ryms inom utredningens uppdrag diskuterats.

Vidare har utredningen varit i kontakt med en rad myndigheter och organisationer. Bland annat har utredningen av naturliga skäl haft löpande kontakter med Finansinspektionen och Insättningsgarantinämnden (som fram till den 1 januari 2008 var insättningsgarantimyndighet) och Riksgälden (som från det datumet övertagit uppgiften som insättningsgarantimyndighet). Dessa myndigheter har också representerats inom utredningen av sakkunniga. Utredningen har även träffat företrädare för revisionsbyrån Öhrlings PricewaterhouseCoopers samt revisorsorganisationen FAR SRS. Utredningen har dessutom anlitat konsultföretaget KPMG för att utreda möjligheterna att skapa ett system som redan innan en insättning görs kan ge insättarna ett tillförlitligt besked om en insättning kommer att omfattas av garantin eller inte.

Utredningen har tillsammans med Sveriges riksbank arrangerat ett seminarium om insättningsgaranti och bankavveckling. Seminariets föredragshållare representerade Internationella Valutafonden, Bank of England och CDIC.

Utredaren har lämnat ett remissyttrande över utredningen *Avskaffande av revisionsplikten för små företag* (SOU 2008:32).

Slutligen har utredningen hållit diskussioner med Finansdepartementet rörande bland annat departementets arbete att skapa ett system för särskild förvaltning av banker i kris.

1.4 Betänkandets disposition

Betänkandet består av fjorton kapitel.

I kapitel 2 diskuteras syftena bakom finansiell reglering och garantisystem. Därefter behandlas i kapitel 3 utformningen av de svenska skyddssystemen för investerare och insättare samt den gemenskapsrättsliga bakgrunden till dessa. I kapitel 4 ges en översiktlig bild av de ersättningsfall som inträffat sedan skyddssystemen infördes och i kapitel 5 diskuteras behovet av ytterligare utredning. Finansinspektionens tillståndsgivning, tillsyn och ingripandemöjligheter diskuteras i kapitel 6. I kapitel 7 behandlas frågan om ersättningsrättens inträde i insättningsgarantin. Vad som ska gälla efter tillståndsåterkallelse behandlas i kapitel 8 och i kapitel 9 behandlas frågor om garantimyndighetens uppgifter. Det därpå följande kapitlet, kapitel 10, behandlar frågan om insättarnas möjligheter att få information om insättningsgarantin. I kapitel 11 tas särskilda frågor om insättningsgarantins omfattning upp och i kapitel 12 diskuteras i vilken mån de för insättningsgarantin föreslagna ändringarna också bör göras avseende investerarskyddet. Konsekvenser av utredningens förslag analyseras i kapitel 13 och i kapitel 14 kommenteras de författningsförslag utredningen lagt fram.

2 Syften bakom finansiell reglering och de svenska garantisystemen

2.1 Inledning

Såväl förekomsten av systemrisker som behovet av särskilt konsumentskydd utgör viktiga motiv för att statsmakterna ofta tillhandahåller ett offentligt skydds nät för banker och andra finansiella företag. Skydds nätet kan bestå av flera olika element som i varierande grad har en systemstabiliserande och/eller konsumentskyddande funktion. En insättningsgaranti utgör ett sådant element, tillsammans med exempelvis tillståndskrav, rörelseregler, tillsyn, rådgivningsansvar och informationsplikt.

Detta kapitel inleds med en allmän redogörelse för vilka typer av problem som kan hota det finansiella systemet respektive konsumenterna för det fall att ett kreditinstitut hamnar i problem. Med detta som bakgrund redovisas därefter hur de svenska systemen för insättningsgaranti och investerarskydd vuxit fram och vilka avvägningar som legat till grund för utformningen av dessa.

2.2 Behovet av särskilt skydd för den finansiella stabiliteten

Banker och andra intermediärer på kreditmarknaden som tar emot insättningar från allmänheten spelar en central roll i det finansiella systemet genom två viktiga funktioner: kapitalförmedling och förmedling av betalningstjänster. Resultatet blir att kapitalet i ekonomin kan användas effektivare och att varor och tjänster kan utbytas på ett smidigt och ekonomiskt effektivt sätt.

Under ogynnsamma förhållanden kan problem i ett institut få konsekvenser som hotar hela det finansiella systemets stabilitet. Det beror bland annat på att institut kan sägas ha en inneboende instabilitet, som bland annat medför att svårigheter för ett enskilt institut kan sprida sig som ringar på vattnet genom det finansiella systemet. Den inneboende instabiliteten beror på att institutens finansiering till stor del består av inlåning – som av insättarna kan tas ut med omedelbart varsel – eller kortfristig upplåning på interbank- och värdepappersmarknaderna. Dessa medel lånar instituten i sin tur ut med betydligt längre löptider till hushåll och företag för att finansiera projekt av olika slag. Det innebär att det är stor skillnad i likviditet mellan ett instituts tillgångar och skulder.

Genom denna likviditetsomvandling – av kortfristiga medel till långfristig finansiering av diverse projekt – fyller instituten en viktig kapitalförmedlingsfunktion som bidrar till en effektiv kapitalanvändning i ekonomin. Så länge det finns förtroende för institutets betalningsförmåga är skillnaden i likviditet mellan ett instituts tillgångar och skulder oproblematisk. Det är tillräckligt att institutet har en buffert av likvida medel för att klara av normala fluktuationer i uttagen och andra åtaganden. Det är på grund av risken för att ett institut inte ska klara av denna obalans mellan tillgångarnas och skuldernas karaktär som finansiell verksamhet, i synnerhet sådan som innefattar att ta emot insättningar från allmänheten, har gjorts till föremål för särskild reglering. Samhället har alltså funnit starka skäl att underbygga förtroendet hos såväl investerare som insättare för att finansiella institut klarar att betala tillbaka vad de lånat, eftersom brist på förtroende leder till besvärliga samhällsekonomiska effekter.

2.2.1 Uppkomsten av problem i enskilda institut

Om ett instituts förmåga att betala sina skulder av någon anledning blir ifrågasatt kan detta leda till en obalans i likviditet som innebär en risk. Om ett stort antal insättare samtidigt vill ta ut sina insatta medel eller om finansieringen via värdepappersmarknaderna helt försvinner får institutet sannolikt problem. Eftersom institutets lånefinansiärer (till vilka, förutom vanliga insättare, även andra institut och investerare på penning- och obligationsmarknaden hör) inser detta, kan ett institut som får finansiella problem drabbas av en uttagsanstormning (bank run), dvs. att många insättare snarast

möjligt vill ta ut sina medel och att övriga långgivare vill dra tillbaka sin finansiering. För att möta en sådan anstormning av betalningskrav kan institutet behöva realisera tillgångar i stor omfattning och snabb takt. Men eftersom tillgångarna kan avyttras snabbt bara om de säljs med stor rabatt, kan en utförsäljning hastigt medföra att institutet inte kan fullgöra sina förpliktelser. Med det menas att institutet får solvensproblem eller till och med att tillgångsvärdena blir lägre än skulderna, dvs. att institutet inte längre är solitt.

Det kan räcka med att helt ogrundade rykten om problem i institutet för att en uttagsanstormning ska utlösas och i förlängningen tvinga institutet att stänga när dess likvida medel tar slut. Förväntningar om problem kan således bli självuppfyllande. En väl fungerande insättningsgaranti minskar incitamenten för spararna att agera på insolvensrykten.

Uttagsanstormningar har inträffat många gånger i historien, exempelvis i Sverige på 1930-talet och i Argentina och Indonesien i slutet av 1990-talet. I september 2007 drabbades det brittiska bolåneinstitutet Northern Rock av en uttagsanstormning, när läckor om att Bank of England hade beviljat institutet nödkrediter ledde till en plötslig förtroendekris för institutet.

I en värld där bankerna blivit alltmer beroende av värdepappersmarknaderna för sin finansiering, är det idag snarare de lättflyktiga investerarna på dessa marknader än de vanliga insättarna som snabbast kan ge upphov till likviditetsproblem genom att neka ett institut förnyad finansiering.

2.2.2 Spridningsrisker – hot mot hela det finansiella systemet

Problemet med uttagsanstormning accentueras av de spridningsrisker som finns. Om ett institut får betalningsproblem, till exempel på grund av en uttagsanstormning, kan likviditetsproblemen lätt sprida sig till andra institut. Spridningen kan ske på olika sätt.

För det första kan spridningen ske direkt, via de exponeringar som instituten har mot varandra i betalsystemen och i samband med valuta- och värdepappershandel. Svåra kedjeeffekter kan uppstå om ett problemdrabbat instituts kunder får sina betalningsmedel inlåsta. Detta försvårar betalningar till andra hushåll och företag, vilket kan leda till likviditetsproblem som i sin tur kan ge upphov till kreditförluster och betalningsproblem för dessa kunders institut.

För det andra är vart och ett av instituten ofta exponerade mot samma slags risker. Det ökar sannolikheten för att exempelvis en makroekonomisk chock ska drabba mer än ett institut. Farhågor om detta gör att institutens finansörer kan bli överdrivet försiktiga med att förnya sin utlåning. Ett tydligt exempel på detta är givetvis händelseförloppet under hösten 2008, där i princip alla institut drabbades av en allmän förtroendekris som gjorde deras finansiering avsevärt svårare och dyrare. Spridningen av problem mellan institut kan således uppstå även via blotta antaganden om att andra institut kan vara drabbade av likartade problem som det först drabbade.

Följaktligen kan det inte uteslutas att finansiella problem som till en början enbart berör ett mindre institut på ett dominolikhande sätt utvecklas till en förtroendekris som berör även övriga delar av det finansiella systemet. Om banksystemet kollapsar riskerar även betalningssystemet snart att kollapsa, med svåröverblickbara följder för samhällsekonomin.

Vid en omfattande global kris, riskerar också förmedlingen av kapital till hushåll och företag att drabbas, med potentiellt betydande återverkningar på den reala ekonomin i form av minskad tillväxt och sysselsättning. Risker som kan ge upphov till spridningseffekter över hela det finansiella systemet brukar benämnas systemrisk.

De samhällsekonomiska kostnaderna av en kris som berör hela banksystemet måste antas vara mycket stora. Enskilda aktörer på de finansiella marknaderna har som regel tillräckligt starka motiv att värdera och i lämplig mån skydda sig mot risker som kan drabba den egna verksamheten. Systemrisk omfattar dock inte enbart den egna verksamheten utan inbegriper även kostnader för andra institut såväl som samhället i stort. De privata incitamenten att undvika risker som är förknippade med sådana negativa externa effekter är inte alltid tillräckliga sett ur samhällets perspektiv. Detta förhållande ger starka motiv för staten att vidta åtgärder för att skydda stabiliteten i det finansiella systemet.

2.2.3 Moral hazard-problem

Tyvärr har det finansiella skyddsnätet, i vilket insättningsgarantin ingår, inte enbart positiva effekter på den finansiella stabiliteten. En mindre önskvärd effekt är att det också kan ge upphov till ett osunt

riskbeteende. Genom att skyddsnetet på olika sätt gör finansiärer immuna mot vissa av de risker som institutens verksamhet ger upphov till, kan det uppstå incitament till överdrivet risktagande. Skyddsnetet minskar helt enkelt kostnaderna för att tillämpa mer riskfyllda strategier och bidrar till att undergräva den försiktighet som följer av att man själv får stå för följderna av sina misstag. Detta fenomen är välkänt och brukar med ett begrepp på engelska benämnas moral hazard.

En insättningsgaranti kan åtminstone i teorin förstärka moral hazard-problematiken genom att den normala avvägningen mellan risk och avkastning åsidosätts. Om insättningarna är skyddade mot förluster har insättarna heller inget motiv att övervaka bankens risktagande. De kan helt enkelt inrikta sig på att söka högsta möjliga förräntning på sina insättningar. Det kan innebära att insättningarna till viss del flyter ut från de mer försiktigt styrda instituten till sådana som är mer villiga att betala högre ränta genom att ta på sig större risker.

Moral hazard-problem kan vara kostsamma för samhället på olika sätt. De kan leda till ett mindre stabilt finansiellt system, både direkt genom ett alltför stort risktagande och indirekt genom att förtroendet för det finansiella systemet riskerar att undergrävas om skyddsnetet missbrukas.

För att minska moral hazard-problemen spelar därför offentlig tillsyn och reglering av de institut som omfattas av skyddsnetet en viktig roll. Givetvis har även utformningen av garantisystemen stor betydelse för möjligheterna att kunna motverka problemen och minska de kostnader de ger upphov till. Det bör samtidigt påpekas att de här problemen i någon grad är inbyggda i alla sorters försäkringar: inte ens i de allra mest välutformade insättningsgarantisystemen kan moral hazard-problemen helt elimineras. Det demonstrerades tydligt när Northern Rock drabbades av bekymmer hösten 2007. Den brittiska lagstiftaren hade, för att uppmuntra allmänheten att vara vaksam på den risk deras insättningar löpte i bankernas händer, använt möjligheten att inte ersätta insättningarna fullt ut, dvs. att tillämpa en självrisk. Detta försök att motverka den risk för ökad moral hazard som en insättningsgaranti skulle kunna leda till underminerade emellertid insättningsgarantisystemets stabiliserande effekt, eftersom många insättare, när Northern Rocks ställning ifrågasattes, hellre än att riskera att förlora självrisken köade utanför bankens kontor (och på bankens hemsida) i en klassisk uttagsanstormning.

2.3 Behovet av särskilt konsumentskydd på den finansiella marknaden

Behovet av konsumentskydd har uppmärksamrats på många olika områden i samhället och är ett vanligt förekommande motiv för reglering. Det återspeglas inte minst i den allmänna konsumenträtten. Behovet av ett kompletterande konsumentskydd på det finansiella området brukar motiveras utifrån huvudsakligen två aspekter: dels tjänsternas stora betydelse i hushållens privata ekonomi, dels vikten av korrekt och relevant information.

2.3.1 Informationsproblem

I takt med att konsumenter förväntas göra aktiva val på komplicerade marknader ökar behovet av både allmän och särskild information om finansiella tjänster. Detta gäller inte minst ifråga om banktjänster och finansiella produkter, som under senare decennier blivit alltmer komplexa. En konsument befinner sig i många fall i ett informationsunderläge gentemot den som erbjuder en produkt eller tjänst. Avtal kan vara komplicerade och konsumenten kan ha svårt att sätta sig in i vilka konsekvenser olika val kan få för den egna ekonomin. Vidare kan den enskilde ha svårt att skaffa eller tillgodogöra sig tillräcklig information om själva produkten för att göra ett väl underbyggt val. Det är svårt för många konsumenter att skaffa sig en god och tillförlitlig bild av affärsmotparten för att exempelvis bedöma bankens stabilitet. Möjligheten att få information om ett konto omfattas av insättningsgarantin eller inte är sådan information som konsumenten behöver för att kunna göra ett tryggt val.

2.3.2 Banktjänsters betydelse för konsumenternas privatekonomi

De tjänster som instituten erbjuder har stor betydelse för konsumenters privatekonomi. Banktjänster är ofta så komplicerade att tillhandahållandet av dessa kan kräva särskilda konsumentskyddsinsatser.

För det första är enskilda hushåll och företag beroende i sin ekonomiska vardag av att kunna ta emot och göra betalningar. De

betalningstjänster som bankerna tillhandahåller är därför närmast att betrakta som nödvändighetstjänster för hushållen. Vad gäller just insättningsgarantis betydelse för enskildas privatekonomi kan konstateras att många konsumenter är beroende i sin vardag av att de medel som placerats på konto verkligen finns omedelbart tillgängliga på det sätt som är överenskommet med banken. Behovet av att medlen är säkra och tillgängliga är oftast själva anledningen till att insättaren inte i stället valt en annan sparform i syfte att få bättre avkastning.

För det andra kan kontotillgodohavanden omfatta mycket stora värden för den enskilde konsumenten. Sett till individnivå utgör det ett viktigt konsumentskyddsintresse att skydda insättare från stora privatekonomiska förluster. Även ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det betydelsefullt att undvika att ett större antal insättare drabbas av stora förluster, särskilt som blotta oron för sådana förluster riskerar att få sådana systemhotande effekter som beskrivits ovan.

För det tredje innebär en insättning hos ett institut att enskilda faktiskt lånar ut medel till finansiella företag och därmed tar på sig en kreditrisk. Det torde vara ovanligt att individer på detta sätt tar på sig en så stor kreditrisk till andra företag än finansiella företag.

2.4 Avsikterna bakom den nuvarande svenska regleringen

Som framgått är en insättningsgaranti ett av flera kompletterande sätt att främja den finansiella stabiliteten och konsumentskyddet på den finansiella marknaden. Sedan 1999 finns dessutom för svensk del ett ytterligare garantisystem i form av investerarskyddet, som under vissa förutsättningar skyddar en konsuments tillgångar i samband med en investeringstjänst (se vidare nedan). Med investeringstjänster menas exempelvis köp, försäljning och deponering av värdepapper.

Utformningen av ett garantisystem påverkas som nämnts ovan av i vilket syfte systemet skapas. Till utgångspunkt för utredningens överväganden i kommande kapitel, redogörs nedan för avsikterna bakom de svenska garantisystemen.¹

¹ En översikt av de svenska garantisystemen och deras uppbyggnad finns i *Reformerat system för insättningsgarantin* (SOU 2005:16).

Att det statliga bankstödet avvecklades vid halvårsskiftet 1996 utgjorde en anledning att införa ett insättningsgarantisystem. Dessutom medförde det svenska medlemskapet i EU en skyldighet att införa ett sådant system. Det följde av EG-direktivet 94/19/EG om system för garanti av insättningar (insättningsgaranti-direktivet). Syftet med direktivet var att skapa en gemensam lägsta nivå för säkerheten för insättarnas medel. Genomförandet av den gemensamma bankmarknaden med etableringsfrihet för kreditinstitut inom EES-området ansågs göra en sådan garanti lika viktig som gemensamma nivåer för tillsynsregler.

Insättningsgaranti-direktivet är av minimikaraktär, vilket innebär att det är tillåtet att på medlemsstatsnivå tillhandahålla mer omfattande garantisystem än vad som föreskrivs i direktivet. Vidare är direktivens krav begränsade till ersättningssystemens huvudkomponenter, såsom exempelvis systemens omfattning och ersättningsnivå, värdlandets behandling av filialer till kreditinstitut från andra medlemsstater och tredje land samt formerna för framställande av krav på och utbetalning av ersättning. Direktivet lämnar öppet för de enskilda länderna att bestämma om garantin ska administreras av staten eller om uppgiften ska överlåtas till ett privat rättssubjekt. Sammantaget innebär detta att medlemsstaterna har stor frihet att ta hänsyn till nationella förhållanden vid utformandet av sina ersättningssystem.

2.4.1 Gällande ordning och tidigare lagstiftningsarbete

Insättningsgarantin infördes i Sverige den 1 januari 1996 genom lagen (1995:1571) om insättningsgaranti (insättningsgarantilagen). Sedan insättningsgarantisystemet infördes har två ersättningsfall inträffat, Allmänna Kapital och Custodia, båda under 2006.

Systemet har varit föremål för en översyn i form av den utredning, 2005 års insättningsgarantiutredning, som tillsattes i början av 2004 och vars arbete resulterade i betänkandet *Reformerat system för insättningsgarantin*.² Finansieringen av insättningsgarantin kan sägas ha utgjort huvudfrågan för den utredningen, men även vissa frågor rörande systemets funktioner behandlades. En del av de frågor som behandlades i betänkandet togs upp i det

² SOU 2005:16.

lagstiftningsärende som ledde fram till 2008 års ändringar av insättningsgarantin.³

I syfte att skapa ett liknande konsumentskydd för investeringar i aktier, obligationer och andra finansiella instrument (samt medel som investerare anförtrott värdepappersinstitut) antogs 1997 EG-direktivet 97/9/EG om system för ersättning till investerare. Bestämmelserna i direktivet överensstämmer i stor utsträckning med bestämmelserna i insättningsgarantidirektivet.

Ett nationellt investerarskydd infördes i Sverige den 1 maj 1999 genom lagen (1999:158) om investerarskydd (investerarskyddslagen). Sedan lagen infördes har ett ersättningsfall inträffat, CTA Lind.

2.4.2 Det svenska insättningsgarantisystemet – ett konsumentskydd av likviditetsskyddskaraktär blir ett allmänt förmögenhetsskydd

Det insättningsgarantisystem som infördes i Sverige 1996 var i första hand avsett att bidra till konsumentskyddet. I förarbetena till insättningsgarantilagen hänvisades bland annat till att EG-direktivet relativt entydigt motiverades med behovet av ett grundläggande konsumentskydd.⁴ Det ansågs därför naturligt att det svenska systemet primärt byggdes upp som ett konsumentskydd med utgångspunkt i direktivets minimi-bestämmelser.

Avsikten med införandet av ett svenskt insättningsgarantisystem var inte att skapa ett mer heltäckande system för hantering av banker i kris. En anledning var de snäva tidsramar som gällde för att genomföra EG-direktivets bestämmelser.⁵ I propositionen hänvisades i sammanhanget till att ytterligare regler om åtgärder för banker som hamnar i solvensproblem skulle komma att utredas vidare av Banklagskommittén.⁶

I insättningsgarantilagens förarbeten anfördes att garantins syfte skulle vara att erbjuda allmänheten en säker form för placering av likvida medel. Att ett insättningsgarantisystem kan minska riskerna

³ SFS 2008:811.

⁴ Prop. 1995/96:60 s. 1.

⁵ Prop. 1995/96:60 s. 27 f.

⁶ Banklagskommittén lade år 2000 fram sitt betänkande *Offentlig administration av banker i kris* (SOU 2000:66).

för en uttagsanstormning betecknades som en ”positiv bieffekt” av att det primära syftet, dvs. konsumentskyddet, uppfylldes.⁷

Ett konsumentskyddande garantisystem kan ha två olika inriktningar – likviditetsskydd eller förmögenhetsskydd – eller bilda en kombination av inriktningarna. Ett likviditetsskydd syftar till att garantera insättarnas tillgång till sina medel i tillräcklig utsträckning för att de ska klara av sina löpande utgifter. För ett förmögenhetsskydd är skyddsändamålet i stället själva värdet av spararnas tillgångar.

Om den som konstruerar systemet sätter endera av likviditets- eller förmögenhetsskyddet före det andra har det stor betydelse för hur systemet utformas. Exempelvis ställer ett förmögenhetsskydd krav på att systemet omfattar många typer av insättningar. Vidare bör det sakna eller ha en mycket hög beloppsbegränsning, så att så stor del av tillgångarna som möjligt ersätts.

Ett likviditetsskydd ställer i stället andra krav. Garantins främsta uppgift kan då i stället sägas vara att minimera den tidsperiod under vilken insättarna saknar tillgång till de medel de behöver för att hantera förutsedda och oförutsedda utgifter i sin privatekonomi. För ett likviditetsskydd är nyckelordet således snabbhet. Dels behöver garantin träda in på ett tidigt stadium när problem uppstår i ett institut, dels måste utbetalningsprocessen kunna administreras på ett skyndsamt och effektivt sätt. På motsatt sätt är det ur ett renodlat förmögenhetsskyddsperspektiv i stället av underordnad betydelse huruvida ersättningen betalas ut omgående eller efter en tids väntan.

Det ena syftet behöver inte utesluta det andra. Båda kan tillgodoses av en insättningsgaranti som täcker alla typer av insättningar, saknar nominellt tak och ger insättarna omedelbar tillgång till sina medel i händelse av ett instituts betalnings-svårigheter.

Det gällande svenska systemets inriktning på likviditetsskydd bekräftades av 2005 års insättningsgarantiutredning, som slog fast som en principiell utgångspunkt att skyddet borde inriktas på att skydda enskilda och icke-finansiella företags transaktionsmedel.⁸

Dessa förutsättningar ändrades genom de lagändringar som genomfördes i oktober 2008.⁹ Regeringen och riksdagen ansåg det nödvändigt att förstärka allmänhetens förtroende för att

⁷ Prop. 1995/96:60 s. 29.

⁸ Se fr.a. SOU 2005:16 s. 129 f.

⁹ Ändringar i 2 och 4 §§ insättningsgarantilagen, SFS 2008:811, prop. 2008/09:49.

insättningsgarantisystemet verkligen skulle ge det skydd som efterfrågades. I propositionen anfördes att den dittillsvarande regleringen inte tagit tillräckligt stor hänsyn till insättningsgarantins systembevarande roll. Bland annat på grund av behovet av att stärka tilltron till systemet vidgades insättningsgarantins omfattning till alla tillgodohavanden som avser inlåning på konto. I kombination med att ersättningsnivån samtidigt höjdes från 250 000 kronor till 500 000 kronor vidgades insättningsgarantins roll som ett likviditetsskydd, med begränsat sparskydd och med system-stabiliserande motiv bara som andrahands syften, till att utgöra också ett förmögenhetsskydd med uttalad ambition att bidra till den finansiella stabiliteten.

Sedan insättarskyddet under den turbulenta hösten 2008 väsentligt utvidgats i såväl Sverige som övriga EU-länder kan det konstateras att insättningsgarantins roll för systemskyddet har hamnat i avsevärt starkare fokus. Man kan också konstatera att EU-kommissionen redan 2006 i en översyn av de existerande reglerna för insättningsgarantin uppmärksammade en rad områden för förbättringar.¹⁰ Det pågår också ett arbete på EU-nivå för att se över kraven på insättningsgaranti i medlemsländerna för att få till stånd ett effektivare skydd som också kan bidra till att stärka insättarnas förtroende, inte minst under tider av finansiell oro. Behovet av ytterligare harmonisering av de nationella insättningsgarantisystemen har tagits upp i den s.k. de Larosière-rapporten.¹¹ Det arbetet kommer nu att påskyndas än mer.

2.4.3 Investerarskyddets syfte – att realisera den inre marknaden

Av investerarskyddsdirektivet framgår att fullbordandet av den inre marknaden på värdepappersområdet sågs som det grundläggande syftet bakom investerarskyddets införande på EU-nivå.

Den grundläggande tanken med att reglera investerarskyddet på EU-nivå var – ännu mer än i fråga om insättningsgarantin – att investerare i större utsträckning ska våga köpa investeringstjänster inte bara av inhemska företag utan också av företag från andra länder inom EU. Att erbjuda ett harmoniserat minimiskydd av det

¹⁰ KOM(2006)729.

¹¹ High-Level Group on Financial Supervision in the EU, chaired by Jacques de Larosière, Report, Brussels 25 February 2009.

aktuella slaget för konsumenterna anfördes som en nödvändig förutsättning för att uppnå de önskade effekterna på den inre marknaden.¹²

Utifrån detta förefaller investerarskyddets konsumentskyddande effekter ha betraktats som ett medel snarare än ett mål i sig. Detta är en skillnad jämfört med insättningsgarantin och dess syften. Det nämns inte heller några egentliga systemstabiliserande avsikter i direktivet. Av propositionen till investerarskyddslagen framgår inte i sak annat kring avsikterna med lagen, utöver vad som redan följer av direktivet.¹³

¹² Dir. 97/9/EG punkt 25 i ingressen.

¹³ Prop. 1998/99:30.

3 De svenska garantisystemens nuvarande utformning

3.1 Inledning

I detta kapitel ges en kortfattad allmän bakgrund för de följande kapitlens analys och överväganden kring insättningsgarantisystemet. Mer detaljerade beskrivningar ges i samband med att vissa av systemets olika beståndsdelar behandlas och analyseras på ett mer ingående sätt.

3.2 Allmänt om alternativa utformningar av insättningsgarantisystem

Insättningsgarantisystem världen över uppvisar vissa variationer sinsemellan. Den gemensamma grundidén är dock att insättningar gjorda på banker och ofta även andra typer av institut är skyddade om institutet i fråga hamnar i finansiella svårigheter så att insättarna inte kan få ut sina pengar på normalt sätt.

Ett insättningsgarantisystem finansieras i regel genom avgifter från de institut som täcks av garantin. Finansieringen kan antingen ske ex ante eller ex post. Det förstnämnda innebär att avgifterna på regelbunden basis tas ut i förväg, antingen i syfte att bygga upp ett slags beredskapsfond eller för att fungera som en slags försäkringspremie. Det senare innebär att avgifterna tas ut först i efterhand när ett ersättningsfall är ett faktum.

Ett insättningsgarantisystem kan vara konstruerat så att det i princip enbart fyller funktionen att i händelse av ett fallissemang överföra medel från de anslutna instituten till insättarna. En annan variant är att låta insättningsgarantin ingå som en komponent i ett

mer omfattande system för hur staten kan hantera och förhoppningsvis avvärja finanskriser. Det kan handla om ofta vidsträckta befogenheter att försöka rädda ett institut från fallissemang genom exempelvis rekonstruktion, förstatligande eller genom att sälja delar av eller hela institutet till en annan aktör på marknaden.

Ett sådant brett mandat kan möjliggöra lösningar som är effektivare ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, eftersom det kan förhindra eller åtminstone mildra problemen med den värdeförstöring som ett fallissemang i regel innebär. Samtidigt förutsätter ett brett mandat långtgående befogenheter för staten att göra ingrepp i kreditinstitutens verksamheter och vidta åtgärder som inverkar på ägarnas rättigheter, vilket kan vara känsligt ur näringsfrihets-, egendomsskydds- och rättssäkerhetsperspektiv. Ett renodlat system för att ersätta insättarna aktualiserar oftast ett betydligt mindre mått av sådan problematik.

Oftast täcker ett insättningsgarantisystem inte alla insättningar fullt ut. En insättningsgaranti brukar i regel ha ett tak i form av en högsta summa som kan betalas ut per insättare och institut. Den svenska garantin täcker sedan oktober 2008 insättningar upp till 500 000 kronor per insättare och institut, vilket uppfyller det minimikrav om 20 000 euro som för närvarande följer av insättningsgarantidirektivet.¹ Från och med den 30 juni 2009 ska ersättnings-taket vara lägst 50 000 euro. Därefter ska ersättningsnivån harmoniseras genom att samtliga medlemsstater senast den 31 december 2010 ska ha infört en högsta ersättningsnivå om 100 000 euro.²

I vissa länder tillämpas en självrisk. Det innebär att bara en del av det täckta beloppet betalas ut, exempelvis 90 procent. Händelserna i samband med det brittiska Northern Rock-fallet under 2007 visade dock att insättningsgarantin då lätt mister sina lugnande effekter på insättarna. När problemen kring Northern Rock uppdagades uppstod snabbt en uttagsanstörning eftersom många insättare ville undvika att gå miste om de sista tio procenten av sina insatta medel. Genom de nyligen genomförda ändringarna i insättningsgarantidirektivet tas möjligheten för ett medlemsland att föreskriva en självrisk bort.³

De insatta medlen garanteras i många länder av staten, medan vissa länder har ett system som administreras av en från staten

¹ Dir. 94/19/EG.

² Ändringar i dir. 94/19/EG, gjorda genom dir. 2009/14/EG.

³ Dir. 2009/14/EG.

fristående organisation. I de senare fallen rör det sig ofta om att intresseorganisationer för en viss kategori av banker eller andra institut tillhandahåller en insättningsgaranti. I vissa länder existerar flera insättningsgarantisystem sida vid sida. Statliga och privata insättningsgarantier kan således existera parallellt och komplettera varandra.

I vissa länder, till exempel EU-länderna, är det obligatoriskt att omfattas av insättningsgaranti för att ett institut ska få bedriva inlåningsverksamhet. I andra länder är det i stället frivilligt. Institutet får då var för sig ta ställning till om de anser att kostnaden för att delta i finansieringen av systemet uppvägs av den konkurrensfördel i kampen om insättarna som det innebär att insättningarna omfattas av garantin. Det finns även kombinationer, som i Tyskland. Det tyska systemet har en obligatorisk del som är anpassad efter insättningsgarantidirektivets minimikrav. Utöver detta finns en frivillig del som kan ge täckning för exceptionellt höga belopp om flera miljoner euro.

3.3 Kort om investerarskydd

Ett system för investerarskydd utgör en motsvarighet till insättningsgaranti, men med den skillnaden att systemet skyddar en konsuments tillgångar i samband med en investeringstjänst i stället för pengar som förvaras på konto. Med investeringstjänster kan exempelvis menas köp, försäljning och förvaring av värdepapper.

När en konsument anlitar ett värdepappersbolag eller ett fondbolag är institutet skyldigt att, med vissa undantag, hålla kundens tillgångar skilda från institutets egna. Det innebär att en kund normalt sett ska få ut sina tillgångar vid en konkurs. Investerarskyddet aktualiseras för det fall att institutet trots allt inte kan lämna ut egendomen, exempelvis om det efter konkursen inte går att reda ut vad som är konsumentens respektive institutets tillgångar, eller om kundens värdepapper helt enkelt är försvunna. Investerarskyddet innehåller inget skydd mot att värdepapper förloras i marknadsvärde.

3.4 De svenska garantisystemens utformning

3.4.1 Vem skyddas av de svenska garantisystemen?

Den svenska insättningsgarantin omfattar alla – både fysiska och juridiska personer – som har insättningar hos ett institut som omfattas av garantin med undantag för institut som själva tar emot insättningar som omfattas av garantin. Som institut räknas enligt insättningsgarantilagen banker, kreditmarknadsföretag samt värdepappersbolag som erhållit särskilt tillstånd från Finansinspektionen att bedriva inlåningsverksamhet.

Investerarskyddet omfattar alla investerare utom de värdepappersinstitut som själva tillhör skyddet. Som investerare räknas den för vars räkning ett värdepappersinstitut anlitas för att utföra en investeringstjänst. Fondandelsägare har dock inte rätt till ersättning för tillgångar som ingår i en investeringsfond.

3.4.2 Vilken omfattning har de svenska skydden?

Sedan oktober 2008 täcker den svenska insättningsgarantin upp till 500 000 kronor per kund och institut. Investerarskyddet berördes inte av de ändringar som gjordes, utan täcker alltså upp till 250 000 kr per kund och institut. Hela beloppet betalas ut, vilket innebär att någon självrisk inte räknas av. En insättare har dessutom rätt till upplupen ränta räknat fram till konkursbeslutet. Ersättningen betalas ut brutto, dvs. utan avdrag för eventuella skulder som insättaren kan ha till institutet.

Ersättningen enligt investerarskyddet utgörs av investeringens marknadsvärde vid utgången av den dag då konkursbeslutet meddelades. Om rätt till ränta finns enligt lag eller avtal ska även detta ersättas, dock enbart räknat till och med dagen för konkursbeslutet.

Om en insättare eller investerare redan fått utdelning i institutets konkurs ska detta räknas av vid beräkningen av ersättningen. Detsamma gäller om ersättning betalats ut från institutets ansvarsförsäkring eller om skadestånd utgått med stöd av 7 kap. 2 § lagen (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument.

3.4.3 Vad utlöser garantierna?

Ersättningsrätt från insättningsgarantin och investerarskyddet inträder när ett institut som omfattas av garantin försätts i konkurs. För investerarskyddet krävs dessutom att investeraren inte kan få ut sina finansiella instrument eller medel från institutet till följd av att det inte går att reda ut vad som är investerarens respektive institutets tillgångar. Normalt ska det vara möjligt att klarlägga den saken, eftersom institutet enligt lag är skyldigt att hålla isär sina tillgångar från investerarens likvida medel och värdepapper.

3.4.4 Hur betalas ersättningen ut?

Ersättningen betalas ut av garantimyndigheten. Fram till årsskiftet 2007/2008 var Insättningsgarantinämnden garantimyndighet för både insättningsgarantin och investerarskyddet. Sedan 1 januari 2008 ligger dessa uppgifter på Riksgälden.

I fråga om insättningsgarantin behöver en insättare inte ansöka om ersättning. Garantimyndigheten är skyldig att självmant underrätta berörda insättare och betala ut ersättning. För att ersättning ska betalas ut med stöd av investerarskyddet krävs däremot att investeraren framställer ett krav inom ett år från den dag då institutet försattes i konkurs.

Ersättning från insättningsgarantin ska betalas ut av garantimyndigheten inom tre månader från garantins inträde. Myndigheten kan i särskilda fall beviljas förlängning av utbetalningsfristen efter ansökan hos allmän förvaltningsdomstol. Ersättning från investerarskyddet ska betalas ut snarast möjligt och senast två veckor efter det att ersättningen slutligt har bestämts.

Om en insättare eller investerare har erhållit utbetalning felaktigt eller med för stora belopp kan garantimyndigheten i vissa fall återkräva hela eller delar av beloppet. Detta förutsätter att utbetalningen grundats på felaktiga uppgifter som lämnats av insättaren eller investeraren eller att någon tagit emot ersättning obehörigt eller med för högt belopp och denne skäligen borde ha insett detta.

3.4.5 Hur hanteras ett ersättningsfall?

Enligt gällande ordning utlöses garantin av konkurs. Därför förutsätter hanteringen av ett ersättningsfall ett nära samarbete mellan garantimyndigheten och konkursförvaltaren, som ju är den som förvaltar bolagets tillgångar efter konkursbeslutet. Konkursförvaltaren ska bistå myndigheten vid ett ersättningsfall, framför allt genom att lämna uppgifter om de insättare och investerare som har rätt till ersättning.

När ersättning har betalats ut enligt någon av garantierna träder staten in i insättarens eller investerarens rätt mot institutet. Statens fordran bevakas av garantimyndigheten.

3.5 Gällande regelsystem och förändringar i insättningsgarantidirektivet

Insättningsgarantin och investerarskyddet regleras som nämnts ovan genom insättningsgarantilagen (1995:1571) och lagen om investerarskydd (1999:158). Båda lagarna bygger på EG-direktiv, 94/19/EG respektive 97/9/EG.

Under hösten och vintern 2008/2009 har ändringar arbetats fram i insättningsgarantidirektivet. Ändringarna beslutades den 11 mars 2009 genom direktiv 2009/14/EG. Dessa ändringar måste införas i svensk rätt och utgör grunden för en del av utredningens arbete genom direktiv till utredningen från december 2008. Ändringsdirektivet innehåller i huvudsak följande ändringar.

Inledningsvis anges i ändringsdirektivet att det i den pågående turbulensen på de finansiella marknaderna är nödvändigt att förbättra täckningen av skyddet för insättarnas medel. Genom att höja täckningen från 20 000 euro till 50 000 euro avser man att bevara insättarnas förtroende för instituten och höja den finansiella stabiliteten. Täckningsnivån är senare avsedd att höjas ytterligare, till 100 000 euro. Denna höjning kan dock utebli. Kommissionen har fått i uppdrag att genomföra en konsekvensanalys. Om den visar att en sådan ytterligare höjning inte är lämplig och ekonomiskt genomförbar kan kommissionen föreslå rådet och Europaparlamentet att ändra beslutet att höja nivån. Möjligheten att endast ersätta en viss procent av täckningsbeloppet – den s.k. självriskan – tas bort. En möjlighet för kommissionen införs att

justera täckningsbeloppet efter det harmoniserade konsumentprisindex som offentliggörs av kommissionen.

Vidare innebär ändringsdirektivet att utbetalningsfristen ändras till 20 arbetsdagar, för att bevara insättarnas förtroende och möta deras behov. Denna frist kan under exceptionella omständigheter förlängas med tio arbetsdagar. I direktivets ingress öppnas det för att utbetalningsfristen i framtiden eventuellt kan komma att kortas ytterligare till tio arbetsdagar.

Att insättningar är indisponibla, ska konstateras senast fem arbetsdagar efter det att behörig myndighet förvissat sig om att så är fallet. Detta innebär en förkortning från insättningsgarantidirektivets tidigare krav på 21 dagar.

Ändringarna ska till viss del vara genomförda i nationell lagstiftning senast den 30 juni 2009. Lagstiftning om den förkortade utbetalningsfristen och ett höjt ersättningsbelopp till 100 000 euro ska vara genomförd senast den 31 december 2010.

4 Inträffade ersättningsfall

4.1 Inledning

Sedan tillkomsten av de svenska systemen för insättningsgaranti 1996 respektive investerarskydd 1999 har tre ersättningsfall inträffat; Custodiefallet, fallet CTA Lind och fallet Allmänna Kapital.

När insättningsgarantin träder in, enligt gällande svenska system vid samma tidpunkt som institutet förklaras i konkurs, går garantimyndigheten in och utreder vilka åtaganden institutet har mot insättare. Garantimyndigheten har därvid kontakter med institutet via konkursförvaltaren och med myndigheter, främst Finansinspektionen. Efter slutförd utredning betalas ersättning enligt garantin till sådana belopp som den tillåter och som insättningarna uppgår till.

För investerarskyddet träder ersättningsrätten också in vid konkursutbrottet, men ersättning betalas ut först om det konstaterats att medlen inte kan separeras ur boet.

Vid de tre ersättningsfall som inträffat har problem uppstått, som gett upphov till tveksamheter kring om regelverket är lämpligt utformat i alla avseenden. Den enskilt största anledningen till de ursprungliga utredningsdirektiven var svårigheterna att hantera Custodiefallet. För fullständighetens skull redovisas nedan även de två övriga fallen kortfattat.

Till skillnad från fallet Custodia var ersättningsfallet Allmänna Kapital oproblematiskt ur insättningsgarantisystemperspektiv. Däremot väckte detta fall vissa frågor sedan bolagets hela styrelse avgått och Finansinspektionen tvingats konstatera att bolaget stod helt utan företrädare.

Fallet CTA Lind gällde investerarskyddet. Ärendet riktade uppmärksamheten mot revisorernas betydelse.

4.2 Fallet Custodia

Custodia AB fick år 1997 Finansinspektionens tillstånd att bedriva finansieringsrörelse. I april 2000 ingrep Finansinspektionen för första gången mot bolaget eftersom Custodia under en period bl.a. hade haft större exponeringar än lagen godkänner samt haft för låg kapitalbas. Överträdelserna i sig ansågs vara allvarliga nog för att utgöra grund för tillståndsåterkallelse, men inspektionen lät ingripandet stanna vid en varning.

Genom införandet av lagen om bank och finansieringsrörelse (LBF) den 1 juli 2004 fick bolaget möjlighet att ta emot inlåning från allmänheten som omfattades av insättningsgarantin. Från och med den tidpunkten bestod bolagets verksamhet huvudsakligen av inlåning från allmänheten samt kreditgivning i form av reverslån och fakturabelåning.

I slutet av november 2005 genomförde Finansinspektionen en platsundersökning hos bolaget. Vid undersökningen granskade Finansinspektionen bolagets kreditgivning i form av reverslån, bolagets organisation samt bolagets interna regler och rutiner för kreditgivning och kreditriskhantering. De iakttagelser som gjordes vid platsbesöket föranledde inspektionen att i en skrivelse och en kompletterande skrivelse kräva förklaringar och åtgärder från bolagets sida. Bolagets revisor hade redan under 2003 och 2004 rapporterat till styrelsen att han observerat liknande brister, närmare bestämt i fråga om bolagets kravrutiner, kreditdokumentation, amorteringsplaner, rutiner för förlängning av krediter och uppföljning av förfallna räntor samt i fråga om bolagets brist på samlad engagemangsöverblick. Däremot hade revisorn inte rapporterat sina iakttagelser till Finansinspektionen. I samband med Finansinspektionens fördjupade granskning av bolaget under slutet av 2005 uppdagades detta. I sinom tid ledde detta till att Revisorsnämnden meddelade revisorn en varning för att ha brustit i sin lagstadgade skyldighet att rapportera missförhållandena till Finansinspektionen.¹ De förklaringar och åtgärder som bolaget efter platsbesöket anförde som svar på Finansinspektionens skrivelser bedömdes av inspektionen som otillräckliga. Inspektionen fann att bolaget inte förmådde bedriva finansieringsverksamhet på ett sunt sätt. Eftersom prognosen för bolaget inte bedömdes vara god, såg inspektionen inte skäl för att stanna vid en varning. I stället beslutade Finansinspektionen den 27 januari

¹ Revisorsnämndens beslut den 17 juni 2007, dnr. 2006-1466.

2006 att återkalla bolagets tillstånd att bedriva finansieringsrörelse. Vidare beslutade inspektionen att återkallelsen skulle gälla omedelbart.²

Återkallelsebeslutet orsakade en uttagsanstormning mot bolaget. Under de första 14 dagarna efter återkallelsebeslutet krävdes bolaget enligt egna uppgifter på omkring 100 miljoner kronor av sina inlåningskunder, vilket utgjorde nära hälften av det inlånade kapitalet. Enligt konkursförvaltarens bedömning innebar uttagsanstormningen att bolaget i realiteten hamnade på obestånd redan i månadsskiftet januari/februari 2006. Bolaget lyckades undvika en konkurs genom att betala tillbaka skulderna till de mest påstridiga insättarna (dvs. de insättare som vidtog ytterligare åtgärder utöver att begära pengarna av Custodia, till exempel att ansöka om betalningsföreläggande eller konkurs). Under framför allt sommarmånaderna 2006 ansökte flera insättare om betalningsföreläggande hos kronofogdemyndigheten.

Custodia överklagade omgående återkallelsebeslutet till länsrätten och yrkade samtidigt om inhibition, dvs. att beslutet inte skulle gälla i avvaktan på rättsens slutliga prövning av överklagandet. Den 31 januari 2006 biföll länsrätten bolagets inhibitionsyrkande.³ Det innebar att bolaget tills vidare kunde fortsätta att bedriva bl.a. inlåningsrörelsen. Finansinspektionen valde att inte överklaga inhibitionsbeslutet. Att verksamheten kunde fortsätta möjliggjorde ytterligare inflöde av kapital som kunde användas till att betala de mest påstridiga fordringsägarna. I samband med detta gick Insättningsgarantinämnden ut med information på sin hemsida om att insättningar som gjordes efter den 27 januari 2006 inte omfattades av den statliga insättningsgarantin. Kammarrätten i Stockholm slog senare fast att Insättningsgarantinämnden inte hade haft rätt att uttala sig i frågan på det sätt som skedde. Domstolen fann nämligen att Insättningsgarantinämndens uttalanden under omständigheterna måste anses utgöra ett beslut som kan överklagas, men eftersom det saknades samband med något enskilt ärende innebar uttalandena att Insättningsgarantinämnden överskred sina befogenheter.

Den 27 april 2006 avslog länsrätten bolagets överklagande av återkallelsebeslutet.⁴ Genom beslutet upphävdes beslutet om inhibition och återkallelsebeslutet blev verkställbart. Custodia

² Finansinspektionens beslut den 27 januari 2007, dnr. 05-7456-309.

³ Länsrättens i Stockholm beslut den 31 januari 2006 i mål 1984-06 E.

⁴ Länsrättens i Stockholm beslut den 27 april 2006 i mål 1984 06 E.

överklagade länsrättens dom till kammarrätten. Bolaget försattes dock i konkurs den 28 augusti 2006, innan överklagandet prövats. Eftersom konkurs utgör automatisk grund för tillståndsåterkallelse ledde detta till att kammarrätten den 18 september 2006 avslog bolagets överklagande av beslutet om tillståndsåterkallelse (eftersom grund för återkallelse av tillståndet då förelåg till följd av konkursbeslutet).⁵

Konkursbeslutet den 28 augusti 2006 innebar att insättarnas rätt till ersättning från insättningsgarantin inträdde. Insättningsgarantinämnden hade följt utvecklingen i Custodiaärendet och förberett administrationen av utbetalningarna. När nämnden dagen efter konkursbeslutet tog del av bolagets insättaruppgifter visade det sig att databasen inte uppfyllde grundläggande krav på it-säkerhet. Nämnden ansåg därför att det krävdes en fördjupad verifiering av uppgifterna i databasen. För att kunna fastställa korrekta utbetalningsbelopp blev nämnden tvungen att anlita särskild expertis. Vidare fick nämnden ansöka om förlängning av den lagstadgade tre månader långa handläggningsfristen för utbetalning av ersättning från garantin. Länsrätten beviljade förlängning med tre månader, dvs. till och med den 28 februari 2007. När dessa totalt sex månader hade gått sedan garantin inträde hade så gott som alla insättare fått ersättning utbetalad från insättningsgarantin. Totalt betalade Insättningsgarantinämnden ut ersättning från insättningsgarantin med sammanlagt 134,2 miljoner kronor till 1 282 insättare hos bolaget.

4.3 Fallet Allmänna Kapital

Allmänna Kapital AB bildades år 1992 och auktoriserades i november 1999 som kreditmarknadsbolag av Finansinspektionen. När LBF infördes den 1 juli 2004 fick bolaget möjlighet att ta emot inlåning från allmänheten. Bolaget bedrev därutöver finansieringsrörelse genom bl.a. köp och belåning av fakturafordringar, leasing, avbetalningsfinansiering och reversutlåning. Bolaget förvärvade även kreditportföljer bestående bl.a. av förfallna konsumentkrediter. Dessutom bedrevs inkassoverksamhet och momsåtervinning, det senare genom ett dotterbolag.

⁵ Kammarrättens i Stockholm beslut den 18 september 2006 i mål 3671-06.

Den 17 november 2006 försattes kreditmarknadsbolaget i konkurs på egen begäran. Samma dag återkallade Finansinspektionen bolagets tillstånd att bedriva finansieringsrörelse.

Insättningsgarantinämnden har i sin rapport den 13 november 2007 konstaterat att ersättningsfallet Allmänna Kapital AB skiljer sig från Custodiafallet och fallet CTA Lind (se nedan) genom att bolagets datasystem var enklare att kontrollera samt att antalet insättare var betydligt färre.⁶ Efter att nämnden justerat ränteberäkningarna kunde utbetalningarna i nästan samtliga fall genomföras inom en månad efter konkursbeslutet. Insättningsgarantinämnden betalade ut ersättning från insättningsgarantin med sammanlagt 40,9 miljoner kronor till 287 insättare hos Allmänna Kapital AB.

4.4 Fallet CTA Lind

Fallet är det hittills enda ersättningsfallet under det svenska investerarskyddet.

CTA Lind & Co Scandinavia AB startade sin verksamhet år 1993. Verksamheten hade två huvudgrenar. Den ena grenen omfattade förmedling av värdepapper samt rådgivning gentemot svenska privatpersoner. Den andra grenen omfattade kapitalförvaltning åt italienska kunder i form av individuell förvaltning av investeringsportföljer. Bolaget försattes i konkurs den 16 juni 2004. Den svenska verksamheten kunde avvecklas utan att förluster uppstod. Detta gällde däremot inte för den italienska grenen med dess omkring 1 300 kunder.

Det största problemet för Insättningsgarantinämndens del uppdagades kort efter att bolaget i juni 2004 försattes i konkurs och investerarskyddet trädde in, när det visade sig att det i princip saknades bokföringsunderlag för den italienska verksamheten. Detta föranledde ett omfattande rekonstruktionsarbete för nämnden. Det utgjorde också ett av skälen till att brottsutredning inleddes i både Sverige och Italien för flera ekonomiska brott såsom grovt bokföringsbrott, grov förskingring samt penningtvätt. Förutom problemen med räkenskaperna kan nämnas att Insättningsgarantinämnden även mötte bekymmer i kommunikationen med de italienska

⁶ Redovisning av Insättningsgarantinämndens hantering av ersättningsfall, den 13 november 2007 s. 32.

kunderna. Det ledde till frågetecken kring bl.a. hur ersättningsansökningar som kommit in för sent skulle behandlas.

Totalt betalades 96,5 miljoner kronor ut från investerarskyddet till sammanlagt 1 046 kunder.

4.5 Erfarenheterna av fallen – de huvudsakliga kopplingarna till utredningens uppdrag

Custodiefallet visade tydligt att det svenska insättningsgarantisystemet inte alltid förmår att ge insättarna tillgång till sina medel så fort som vore önskvärt. Räknat från tidpunkten för garantins inträde dröjde det sex månader innan garantin hade betalats ut till så gott som alla insättare. Om man i stället räknar från tidpunkten för Finansinspektionens beslut att återkalla tillståndet, dröjde det över ett år innan insättarna fick utbetalningarna.

För många insättare är de medel som förvaras på konto en nödvändig buffert för att kunna hantera både förutsedda och oförutsedda utgifter i vardagsekonomin. Behovet av kontinuerlig tillgång till medlen är oftast själva anledningen till att pengarna inte investerats i långsiktigare sparformer med bättre möjligheter till avkastning. En period av bristande tillgång till medlen kan i värsta fall få svåra ekonomiska konsekvenser för en enskild insättare. För att undvika sådana problemsituationer måste systemet följaktligen garantera att insättarna kan erhålla ersättning genom insättningsgarantin inom kort tid räknat från den tidpunkt då det står klart att institutet har betalningssvårigheter.

Förutom de problem som detta kan innebära för den enskilde insättaren, medför blotta risken för en lång väntan för insättarna att insättningsgarantins systemstabiliserande effekter urholkas. Ur såväl stabilitets- som konsumentperspektiv kan det redan här konstateras att en så lång väntan för insättarna som i Custodiefallet inte är acceptabel. Av dessa skäl kan huvuduppdraget för utredningen sägas vara att skapa ett insättningsgarantisystem som minimerar den period under vilken insättarna saknar tillgång till sina medel, för det fall att ett kreditinstitut hamnar i finansiella problem.

I strävan efter ett snabbt insättningsgarantisystem är tidpunkten för garantins inträde en av de centrala faktorerna. Hur snabbt garantin kan träda in är i sin tur beroende av i huvudsak två faktorer. Den första är valet av kriterier för att garantin ska kunna

utlösas. Den andra är hur de processuella reglerna kring framför allt Finansinspektionens beslut om återkallelse av verksamhetstillstånd är utformade. Dessutom kan regelverket för avveckling av kreditinstitut också ha betydelse för systemets snabbhet. Det gäller framför allt i ett system där garantin träder in först vid konkurs, eftersom en tidig och snabb avveckling kan leda till att bolaget snabbare blir konkursmässigt varvid garantin kan utlösas. Samtliga dessa frågor har belysts av de problem som uppstod i Custodia-fallet och utgör viktiga delar av utredningens uppdrag.

Samtliga fall kan sägas understryka nödvändigheten av ett effektivt och trovärdigt tillsynsarbete, där Finansinspektionen och andra myndigheter har befogenheter att ingripa på ett tidigt stadium. Ett effektivt tillsynsarbete bidrar också till att ge garantimyndigheten underlag för att tidigt påbörja förberedande arbete, vilket kan vara en förutsättning för att själva utbetalningsfasen kan genomföras så snabbt som möjligt om garantin skulle behöva träda in. En tillsynsfråga som visat sig särskilt problematisk är att arbetet med att verifiera insättares anspråk försvårades avsevärt av att databaser med insättaruppgifter eller liknande i fallen Custodia och CTA Lind visade sig otillförlitliga. Det ledde till stor tid- och resursåtgång. I ljuset av utredningens huvuduppdrag – att åstadkomma ett snabbare system – är skapandet av ett regelverk som ger förutsättningar för tillförlitligare databaser därför en särskilt central tillsynsfråga.

Förutom insättningsgarantisystemets snabbhet, är en ytterligare förutsättning för att garantin ska kunna förebygga oro och uttagsanstormningar att det inte råder tvekan för insättarna om vilka kontomedel som omfattas. Även detta visade sig vara ett stort problem i samband med Custodia-fallet. Både ur systemskydds- och konsumentperspektiv måste det anses uppenbart otillfredsställande att en insättare inte ska kunna få ett klart och tillförlitligt besked på förhand om huruvida en viss insättning kommer att omfattas av garantin. Undanröjandet av sådana oklarheter är ett annat av utredningens huvuduppdrag.

5 Behov av fortsatt utredning

Utredningens bedömning: Det bör göras en förutsättningslös och övergripande utredning om hur problemdrabbade institut ska hanteras.

Som framgått av betänkandets inledande avsnitt, ha arbete inte bedrivits förutsättningslöst. Till de underliggande förutsättningarna för utredningens arbete har hört det arbete som parallellt bedrivits inom Finansdepartementet i syfte att inrätta en särskild insolvensordning för bankaktiebolag i kris med utgångspunkt i Banklagskommitténs förslag (SOU 2000:66). Utredningens direktiv har utarbetats under antagandet att ett färdigt förslag till en sådan ordning skulle stå klart (tidigt) under utredningstiden. I enlighet med utredningens direktiv har samråd ägt rum med företrädare för Finansdepartementet. Det har därvid framgått att arbetet varit inriktat på att hantera problem i bankaktiebolag om situationen är systemhotande. Utredningen har haft att förhålla sig till ett förmodat lagförslag med en sådan inriktning, vilket från början gett begränsande ramar för utredningens arbete. I kombination med direktivens utformning har detta styrt inriktningen av arbetet mot att rätta till vissa brister i det existerande regelverket, snarare än att göra en förutsättningslös översyn av regelverken för hantering av krisdrabbade institut.

Under utredningens gång har de omgivande förutsättningarna ändrats. En global finansiell kris har blossat upp med allvarliga återverkningar på det svenska finansiella systemet, vilket föranlett regering och riksdag att utarbeta och anta en särskild lag (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut. Denna lag har gjort vissa delar av Finansdepartementets arbete med en ny insolvensordning för banker i kris mindre relevant, varför arbetet tillfälligt eller tills vidare har lagts på is.

Även om den nya stödlagen i kombination med här föreslagna förändringar i insättningsgarantin m.m. torde ge bättre förutsättningar att skydda insättarna och i viss mån effektivare hantera krisdrabbade institut än tidigare, finns det anledning att inom en inte alltför avlägsen framtid ta ett större helhetsgrepp på det legala ramverket. Finansinspektionens skyldigheter och befogenheter, insättningsgarantins utformning och möjligheten att genomföra en kostnadseffektiv avveckling eller rekonstruktion av probleminstitut är var för sig viktiga delkomponenter. Men de är också ömsesidigt beroende delar i ett sådant ramverk. Det är angeläget att samtliga åtgärder till stöd för institutet, från tillsynsinsatser på ett tidigt stadium till aktivering av insättningsgaranti och eventuell avveckling av institut, hänger ihop på ett konsekvent och ändamålsenligt sätt så att kostnaderna för samhället minimeras och konsumenterna hålls så skadeslösa som möjligt.

Det är också viktigt att inga institut eller situationer riskerar att falla mellan stolarna. Behovet av effektiv hantering från myndigheternas sida gäller såväl större som mindre institut i systemhotande såväl som icke systemhotande situationer. Svårigheterna att på förhand avgöra vilka institut som i ett visst läge kan ge upphov till allvarliga störningar i det finansiella systemet gör att det finns anledning att överväga ett enhetligare ramverk, men som medger en tillräckligt hög grad av flexibilitet för att välja den lämpligaste lösningen. Inte minst erfarenheterna från den nu rådande finanskrisen har visat att mindre institut, som annars inte skulle tillmätas någon kritisk betydelse för det finansiella systemet som helhet, under vissa betingelser kan behöva tas om hand i en särskild ordning för att inte problem i institutet ska riskera att ge upphov till förstärkt finansiell oro.

I ljuset av de erfarenheterna kan nu vissa inslag i Banklagskommitténs förslag¹ snarare te sig lämpligare att tillämpa i icke systemhotande situationer än vid risk för allvarliga störningar i det finansiella systemet.

Det är därför utredningens bedömning att det finns anledning att närmare och mer förutsättningslöst utreda omhändertagandet av probleminstitut utifrån ett större helhetsperspektiv än vad denna utrednings uppdrag gett utrymme till.

En sådan utredning innebär ett omfattande arbete som griper kring komplicerade frågor och blir därmed sannolikt tidskrävande.

¹ SOU 2000:66.

Även om resurserna för att ta itu med ett sådant arbete är begränsade innan den rådande krisen bedarrat, finns det anledning att påbörja förberedelser så att arbetet kan komma igång så snart som möjligt när mer resurser finns tillgängliga. Arbetet är angeläget.

6 Finansinspektionens tillsyn och ingripanden

6.1 Inledning

Finansinspektionens roll som tillsynsmyndighet och tillståndsgivande myndighet för olika typer av företag som bedriver finansiell verksamhet är central för samhällets kontroll, eftersom dessa funktioner är mycket viktiga för hela det finansiella systemet och för konsumenterna, näringslivet och det allmänna. Det är därför av stor betydelse att Finansinspektionens befogenheter och uppgifter är så utformade att myndigheten kan utföra sin tillsynsfunktion på allra bästa sätt.

I detta kapitel lämnas utredningens bedömningar och förslag till förbättringar avseende Finansinspektionens uppgifter och därmed sammanhängande frågor.

6.2 Uppdraget

Utredningen har i denna del uppdrag att analysera följande:

- *Tillståndskrav för bank – och finansieringsrörelse.* Behöver de ändras eller skärpas? Bör ett särskilt tillstånd införas för att bedriva inlåningsverksamhet som omfattas av insättningsgarantin? Bör ledningsprövningen förändras? Bör särskilda krav ställas på institutens it-system? Bör kraven på startkapital förändras? Frågorna diskuteras i avsnitt 6.3 och följande.
- *Finansinspektionens tillsyn.* Behöver Finansinspektionens befogenheter vad gäller tillsynen av institut som tar emot insättningar som omfattas av insättningsgarantin ändras eller utvidgas? Här diskuteras revisors rapporteringsskyldighet och

möjligheten för Finansinspektionen att tillsätta särskilda granskare. Frågorna diskuteras i avsnitt 6.4 och följande.

- *Finansinspektionens möjligheter att göra ingripanden.* Bör sanktionsmöjligheterna ändras eller göras mer flexibla, t.ex. när en tillståndsåterkallelse får anses vara alltför ingripande samtidigt som det finns ett behov av åtgärder för att skydda insättarnas medel. Här diskuteras också rörelser som bedrivs utan tillstånd. Frågorna behandlas i avsnitt 6.5–6.6.
- *Finansinspektionens möjligheter att ingripa i förvaltningen av kreditinstitut tidigare än konkursbeslutet.* Bör inspektionen få en utökad möjlighet att delta i stämmor och styrelsemöten? Vad bör gälla avseende inspektionens möjligheter att utse styrelseledamot och verkställande direktör och vad bör gälla för dessas uppdrag. Dessa och därmed sammanhängande frågor diskuteras i avsnitt 6.7.
- *Allmänt ombud.* Finansinspektionens skyldighet att förordna ett allmänt ombud efter ett instituts konkurs samt vad som bör gälla för dennes uppdrag diskuteras i avsnitt 6.8.

6.3 Inlåning och tillståndskrav för bank- och finansieringsrörelse

Krav på särskilt tillstånd för att få bedriva viss verksamhet är ett av flera sätt att utöva offentlig kontroll över en marknad. Tillståndskrav, eller auktorisation, innebär en inskränkning i principen om näringsfrihet och används i sammanhang där andra viktiga samhällsintressen anses motivera ett avsteg från principen i fråga.

Banker har sedan gammalt behövt tillstånd för att bedriva sin verksamhet.¹ Att bank- eller finansieringsrörelse som huvudregel förutsätter tillstånd framgår i dag av 2 kap. 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (LBF). Sådant tillstånd omfattar bland annat rätten att bedriva inlåningsverksamhet.

Att låta inlåningsverksamhet omfattas av tillståndskrav brukar i allmänhet motiveras med hänsyn till stabiliteten på den finansiella marknaden och skyddet av insättarnas intressen. Sådana tillståndskrav antas bidra till en marknad bestående av seriösa och solida

¹ Tidigare kallat bankoktroj.

aktörer, så att insättarnas medel är i så trygga händer som möjligt. Det förtroende för de enskilda aktörerna som detta är tänkt att skapa, är ägnat att i sin tur bidra till stabilitet på den finansiella marknaden i stort.

6.3.1 Kopplingen mellan insättningsgarantisystemet och tillstånd för bank- och finansieringsrörelse

Begreppet *insättning* definieras i 2 § 3 lagen (1995:1571) om insättningsgaranti som ett tillgodohavande som avser inlåning på konto.² Enligt 3 § samma lag omfattar garantin de insättningar som finns hos ett svenskt institut i landet eller hos en filial i ett annat EES-land till ett svenskt institut. Efter beslut av garantimyndigheten, kan även insättningar hos en filial till ett svenskt institut i ett land utanför EES, eller en filial här i landet till ett utländskt institut omfattas.

I 2 § 1 lagen om insättningsgaranti definieras begreppet *institut*. Där framgår att begreppet omfattar tre kategorier av institut som kan ha tillstånd att ta emot kunders medel på konto:

- banker,
- kreditmarknadsföretag och
- värdepappersbolag som lämnats särskilt tillstånd att bedriva inlåningsverksamhet.

Reglerna om banker och kreditmarknadsföretag finns i LBF. Som nämnts ovan omfattas enligt 2 kap. 1 § LBF både bankrörelse och finansieringsrörelse av tillståndsplikt (med vissa i lag angivna undantag).

Bankrörelse definieras i 1 kap. 3 § LBF som rörelse i vilken det ingår betalningsförmedling via generella betalsystem samt mottagande av medel som efter uppsägning är tillgängliga för fordringsägaren inom högst 30 dagar. Det spelar emellertid ingen roll i vilken form som medlen ställs till betalningsförmedlarens

² Innan lagen ändrades hösten 2008 genom SFS 2008:811 krävdes dessutom att insättningen i fråga skulle vara nominellt bestämd och tillgänglig för insättaren med kort varsel. Med uttrycket kort varsel avsågs enligt lagens förarbeten insättningar på konton där uppsägningstiden inte översteg en månad (prop. 1995/96:60 s. 55 f). Denna 30-dagarsgräns utgör en gräns mellan vad som brukar benämnas bunden respektive obunden inlåning. Gränsdragningen mellan bunden och obunden inlåning var följaktligen helt central för frågan om garantins omfattning, men har alltså förlorat sin betydelse till följd av 2008 års lagändring.

förfogande. Det kan vara fråga om inlåning på konto, emission av olika typer av obligationer eller medel som ställs till förfogande enligt andra typer av avtal.³ Bankrörelse kan bedrivas av bankaktiebolag, sparbank och medlemsbank.

Finansieringsrörelse definieras i 1 kap. 4 § LBF som rörelse i vilken det ingår näringsverksamhet som har till ändamål att

1. ta emot återbetalningspliktiga medel från allmänheten, direkt eller indirekt via ett företag med vilket det finns ett nära samband, och
2. lämna kredit, ställa garanti för kredit eller i finansieringssyfte förvärva fordringar eller upplåta lös egendom till nyttjande (leasing). Upplåningen kan ske t.ex. genom utgivande av obligationer eller genom mottagande av medel på konto. Tillstånd att bedriva finansieringsrörelse kan beviljas kreditmarknadsföretag, dvs. kreditmarknadsbolag eller kreditmarknadsförening.

*Värdepappersbolag*⁴ kan enligt lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden också ta emot kunders medel på konto. För värdepappersbolags del räknas det dock som sidoverksamhet, som bara får bedrivas förutsatt att Finansinspektionen beviljat särskilt tillstånd till det.

6.3.2 Kort om tillståndskraven enligt gällande rätt

I 3 kap. 2 § LBF anges vilka krav som ställs för att ett företag ska beviljas tillstånd av Finansinspektionen att bedriva bank- eller finansieringsrörelse. En grundförutsättning är att företagets bolagsordning, föreskriver eller reglemente inte strider mot lag eller annan författning. Dessutom krävs att det finns skäl att anta att den planerade rörelsen kommer att drivas i överensstämmelse med LBF och andra författningar. Vidare krävs – något förenklat uttryckt – att de personer som äger, styr respektive leder verksamheten inte får antas vara olämpliga för sina uppgifter, den s.k. ägar- respektive ledningsprövningen.

³ Prop. 2002/03:139 s. 192 och 512.

⁴ Begreppet definieras i 1 kap. 5 § 26 lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Se närmare om värdepappersbolag nedan i betänkandets kap. 12.

Utöver dessa krav måste ett företag som ansöker om tillstånd även uppfylla de krav på minsta startkapital som föreskrivs i 3 kap. 5–7 §§ LBF. För en sparbank är gränsen en miljon euro. För övriga företagstyper, dvs. bankaktiebolag, medlemsbank och kreditmarknadsföretag, ska startkapitalet uppgå till minst fem miljoner euro. För medlemsbanker och kreditmarknadsföretag får dock ett lägre startkapital medges i enskilda fall. Det förutsätter att balansomslutningen kan beräknas uppgå till högst 100 miljoner kronor alternativt tolv miljoner euro, beroende på vilken valuta institutet kommer att använda för sin redovisning. Lägsta startkapital som kan medges är en miljon euro.

Ett institut som erhållit tillstånd måste i huvudsak även fortsättningsvis se till att tillståndskraven är uppfyllda. I annat fall riskerar institutet sanktioner från Finansinspektionen. Till sanktionerna hör bl.a. att verksamhetstillståndet kan komma att återkallas.

6.3.3 Utredningsuppdraget och utgångspunkterna för utredningens överväganden avseende tillståndskrav

Erfarenheten har visat att brister i kompetens, noggrannhet eller omdöme är vanliga problem i många av de bolag som hamnar i svårigheter med att uppfylla regelverket för bedrivandet av inlåningsverksamhet.

Utredningen har i uppdrag att analysera om det finns skäl att ändra eller skärpa tillståndskraven för företag som vill bedriva inlåningsverksamhet som omfattas av insättningsgarantin. Det ska påpekas i sammanhanget att direktiven enbart nämner den s.k. ledningsprövningen och lämnar den närbesläktade ägarprövningen därhän. Detta kan bero på att ledningen har det omedelbara ansvaret för verksamheten och därmed måste anses ha en mer direkt avgörande betydelse för att verksamheten drivs på ett sunt sätt.⁵ Det kan även sammanhålla med det faktum att en departementspromemoria som behandlade ägarprövning redan var under arbete när utredningsdirektiven beslutades, med anledning av ändringar i EG-rätten.⁶

Som nämnts innebär frågor om auktorisation en avvägning mellan å ena sidan individens näringsfrihet samt samhällets och

⁵ Jfr. exempelvis prop. 1995/96:173 s. 85.

⁶ Arbetet har sedan dess resulterat i proposition 2008/09:155.

kundernas intresse av konkurrens, å andra sidan intresset av en inlåningsmarknad med pålitliga aktörer som inte äventyrar insättarnas medel eller den finansiella stabiliteten i allmänhet. Just ett gott konsumentskydd och stabilitet inom det finansiella systemet är enligt direktiven utgångspunkter för utredningens arbete.

Samtidigt bör det hållas i minnet att inlåningsverksamhet med insättningsgaranti så nyligen som 2004 blev möjlig även för kreditmarknadsföretag. En utvidgning eller skärpning av tillståndskraven skulle således gå i motsatt riktning jämfört med det intresse av ökad konkurrens på inlåningsmarknaden som låg till grund för 2004 års lagändring. Av direktiven framgår visserligen att utredningen ska prioritera konsumentskyddet och den finansiella stabiliteten, men mot bakgrund av 2004 års avreglering finns det skäl att ha sådana konkurrenshänsyn i särskild åtanke i fråga om varje ändring eller skärpning av tillståndskraven.

6.3.4 Ett särskilt tillstånd för inlåningsverksamhet?

<p>Utredningens bedömning: Det finns i dagsläget inte tillräckligt starka skäl för att införa ett särskilt tillstånd för inlåningsverksamhet.</p>
--

Utredningen har i uppdrag att analysera om det finns behov av att införa ett särskilt tillstånd för att kunna bedriva inlåning som omfattas av insättningsgarantin. För kreditinstitut följer rätten att ta emot inlåning på konto med tillståndet att bedriva bank- eller finansieringsrörelse. För värdepappersbolag gäller redan i dag ett sådant system som direktiven avser, eftersom emottagandet av insättningar förutsätter att ett särskilt s.k. sidotillstånd beviljats. Frågan är alltså om en liknande ordning borde införas även för banker och kreditmarknadsföretag.

Det grundläggande skälet för ett eventuellt införande av en sådan reglering är att det bör anses förknippat med ett särskilt ansvar i vissa avseenden att ta emot insättningar. Införandet av ett sidotillstånd för inlåning skulle för det första kunna innebära ett tydligare regelverk i fråga om vilka krav som ställs på å ena sidan de företag som önskar bedriva finansieringsrörelse utan att ta emot inlåning, å andra sidan de företag som önskar ta emot inlåning. Framför allt skulle det på ett naturligare sätt än i dag kunna ställas

upp särskilda tillståndskrav i fråga om hur ett företags it-system måste vara beskaffat för att företaget ska beviljas tillstånd att ta emot insättningar – ett krav som diskuteras nedan i avsnitt 6.3.6. I sammanhanget kan det dock vara av vikt att särskilt understryka skillnaden mellan tillståndskrav och verksamhetskrav. Det är nämligen inte nödvändigt att ställa upp ett särskilt tillståndskrav för att inspektionen ska ha möjlighet att i förväg kontrollera att verksamhetskraven uppfylls. Det finns inget intresse hos instituten att påbörja emottagandet av insättningar innan de uppfyller alla verksamhetskrav eftersom de i så fall riskerar sanktioner. Redan enligt gällande regelverk⁷ får Finansinspektionen föreskriva att ett kreditinstitut ska underrätta inspektionen en viss tid innan det avser att börja ta emot insättningar. När inspektionen får en sådan underrättelse kan inspektionen kontrollera att t.ex. institutets it-system uppfyller de krav som ställs.

För det andra skulle ett sidotillstånd för inlåningsverksamhet ge möjlighet till förbättrad flexibilitet i tillsyns- och ingripandearbetet eftersom Finansinspektionen då skulle kunna ingripa med en ökad grad av precision. Med det avses att ett institut som missköter sin inlåningsverksamhet då skulle kunna få just tillståndet för inlåningsverksamheten återkallat, utan att institutets övriga verksamhet behöver påverkas. Under det nuvarande systemet för kreditinstitut avser en återkallelse rätten att bedriva bank- eller finansieringsrörelse i sin helhet.

Att skapa ett system med särskilt tillstånd för inlåning vore emellertid förenat med vissa problem, framför allt i fråga om hur avvecklingsförfarandet då skulle hanteras. Som utvecklas nedan i kapitel 8 är det i normalfallet komplicerat att på ett säkert och smidigt sätt avveckla enbart inlåningsverksamheten för ett företag. Ett av de mest grundläggande skälen till detta är att de inlånade medlen vanligtvis används för att finansiera övriga delar av rörelsen. Ur ett avvecklingsperspektiv är det därför lämpligare att en verksamhet som huvudregel ska avvecklas i sin helhet, men att det samtidigt – såsom föreslås nedan i kapitel 8 – erbjuds vissa möjligheter att under särskilt gynnsamma omständigheter driva verksamheten vidare i annan form. Detta alltså jämfört med en ordning där utgångspunkten vore en avveckling av enbart inlåningsverksamheten, med de problem det i normalfallet innebär. En säker och snabb avveckling har visat sig vara en viktig

⁷ 13 kap. 3 § och 16 kap. 1 § 5 LBF.

komponent i utredningens arbete för ett ändamålsenligt insättningsgarantisystem. Utredningen fäster därför stor vikt vid denna invändning.

Utredningen noterar särskilt de fördelar i tydlighetshänseende som ett sidotillstånd skulle medföra i fråga om tillståndskraven. Bortsett från de fördelarna finner utredningen emellertid att de förändringar som föreslås i detta betänkande i huvudsak kan åstadkommas lika väl utan ett sådant sidotillstånd, genom att vissa regler i framför allt LBF vid behov avgränsas till just institut som bedriver inlåningsverksamhet. Som exempel kan nämnas de krav på it-systemens utformning som utredningen föreslår i avsnitt 6.3.6.

6.3.5 Bör ledningsprövningen förändras?

Utredningens bedömning: LBF:s kriterier för ledningsprövningen bör inte förändras i skärpande riktning. Finansinspektionens tillståndsbedömning bör även fortsättningsvis utgå enbart från de uppgifter sökanden lämnar samt fakta hämtade ur allmänna register eller motsvarande och syfta till att hindra dokumenterat olämpliga personer att erhålla en ledningsbefattning i ett institut.

Den ledningsprövade kretsen bör även fortsättningsvis vara begränsad till styrelse, verkställande direktör samt den som ska vara ersättare för någon av dem.

År 1990 infördes krav på en sund bankverksamhet för att oktroj skulle beviljas.⁸ I förarbetena angavs att detta sundhetskrav skulle omfatta att bankens verkställande ledning skulle bedömas uppfylla de krav på kunskap och omdöme som erfordras för att på ett långsiktigt och stabilt sätt kunna driva en sund bankverksamhet.⁹ Innan detta krav infördes ställdes varken i bankrörelselagen eller i bankaktiebolagslagen några krav på vilka som fick tilldelas ledande

⁸ Sundhetskravet infördes genom en ändring i 1987 års bankrörelselag, den dåvarande motsvarigheten till 2004 års LBF.

⁹ Prop. 1989/90:116 s. 60.

befattningar.¹⁰ Kravet på ledningsprövning lagfästes uttryckligen 1995, i samband med Sveriges inträde i EU.¹¹

För aktiebolag utgör den ledningsprövning som föreskrivs i LBF specialregler i förhållande till reglerna i aktiebolagslagen (2005:551), där vissa grundläggande utgångspunkter slås fast för vem som får ingå i ett aktiebolags ledning. För det första måste en styrelseledamot vara en fysisk person (8 kap. 10 §). Vidare får denne inte vara underårig, vara i konkurs, ha förvaltare enligt föräldrabalken eller ha näringsförbud (8 kap. 11 §). För att motverka att s.k. målvakter ingår i ett aktiebolags styrelse, föreskrivs även att till styrelseledamot får inte utan godtagbara skäl utses någon som inte avser att ta del i sådan verksamhet som enligt lag ankommer på styrelsen (8 kap. 12 §). Motsvarande regler som 8 kap. 11 och 12 §§ gäller för verkställande direktör, detta enligt 8 kap. 31 och 32 §§.

Den särskilda ledningsprövningen för kreditinstitut tar sin utgångspunkt i 3 kap. 2 § 4 LBF. Där föreskrivs att tillstånd förutsätter att den som ska delta i ledningen av ett kreditinstitut har tillräcklig insikt och erfarenhet samt även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift. Till ledningen räknas enligt samma paragraf den som ska ingå i företagets styrelse, vara verkställande direktör eller ersättare för någon av dem.

Regelns utformning innebär att lagstiftaren på två skilda sätt skulle kunna åstadkomma en skärpning av kontrollen av vilka personer som får ingå i ledningen för företag av det aktuella slaget. För det första kan själva kriterierna för ledningsprövningen skärpas. För det andra kan kretsen för prövningen utvidgas till att omfatta fler befattningshavare än som är fallet i dag.

Den nyligen (den 5 mars 2009) beslutade propositionen om ändringar i ägarprövningsreglerna för finansiella företag¹² föranleddes av ett EG-direktiv om förfaranderegler och utvärderingskriterier för bedömning av förvärv och ökning av innehav inom finanssektorn, det s.k. förvärvsdirektivet¹³. Direktivet och propositionen handlar alltså om ägarprövning och kommer bara indirekt in på prövning av de finansiella företagens ledning. I propositionen hänvisas till utredningens uppdrag att se

¹⁰ Regeringen hade dock genom 7 kap. 1 § andra stycket i 1987 års bankaktiebolagslag en möjlighet att på annat sätt påverka styrelsens sammansättning. Regeln gav regeringen rätt att tillsätta fem ledamöter i styrelsen med särskilt uppdrag att verka för att samhällets intressen beaktades i bolagets verksamhet.

¹¹ Se närmare avsnitt 6.3.5.2.

¹² Prop. 2008/09:155.

¹³ Dir. 2007/44/EG.

över huruvida den krets som ska ledningsprövas bör utvidgas. Genom de lagändringar som föreslås i propositionen blir den tilltänka ledningens lämplighet en faktor vid bedömningen av om en ny ägare är lämplig. I propositionen förs däremot inte någon diskussion om vilka kriterier som ska tillämpas vid ledningsprövningen.

6.3.5.1 Bör kriterierna för ledningsprövningen skärpas?

Som nämnts föreskriver 3 kap. 2 § 4 LBF att verksamhetstillstånd förutsätter att den som ska delta i ledningen av ett kreditinstitut har tillräcklig insikt och erfarenhet samt även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift. Regeln har en motsvarighet i artikel 11.1 andra stycket i kreditinstitutsdirektivet¹⁴. Artikeln anger att auktorisation inte får beviljas om ledningspersonerna ”inte är tillräckligt väl ansedda eller saknar tillräcklig erfarenhet för att kunna fullgöra sina uppgifter”. Regeln ger ingen närmare ledning i frågan hur högt detta krav ska eller får ställas i en medlemsstats nationella lagstiftning. Med hänsyn till det tolkningsutrymme som artikelns formulering således lämnar, bör direktivet knappast anses hindra en viss skärpning av den svenska regeln.

En liknande regel finns i artikel 9 i det EG-direktiv, som gäller för de värdepappersföretag som omfattas av insättningsgarantin på grund av att de fått särskilt tillstånd att ta emot kundens medel på konto, MiFID¹⁵. Regeln föreskriver att de personer som leder verksamheten i ett värdepappersföretag måste ”ha tillräckligt god vandel och tillräcklig sådan erfarenhet för att säkerställa en sund och ansvarsfull ledning av företaget”. Av artikel 4 i genomförandedirektivet¹⁶ till MiFID följer att medlemsstaterna har begränsade möjligheter att införa strängare regler än vad som följer av MiFID. Som synes är dock artikel 9 i MiFID utformad i mycket generella ordalag och lämnar stort tolkningsutrymme. I likhet med kreditinstitutdirektivets artikel 11.1 torde regeln därför inte hindra en skärpning av det svenska ledningskravet för värdepappersföretag, åtminstone så länge det inte rör sig om en dramatisk förändring i skärpande riktning.

¹⁴ Dir. 2006/48/EG.

¹⁵ Dir. 2004/39/EG.

¹⁶ Dir. 2006/73/EG.

Kravet på insikt och erfarenhet innebär enligt lagens förarbeten att de som ska ingå i ledningen har ett tillräckligt kunnande på området eller åtminstone har förmåga att skaffa sig sådan kunskap. Det förutsätts viss erfarenhet från näringsverksamhet eller något annat område som har betydelse för uppgiften.¹⁷

Med kravet på lämplighet i övrigt avses att den som ska ingå i ledningen har de personliga egenskaper som uppgiften kräver i fråga om omdömesgillhet.¹⁸ Hur denna bedömning av personens omdöme ska gå till preciseras inte närmare i lagens förarbeten.

Tillvägagångssättet för Finansinspektionens bedömning utvecklas i inspektionens publikation *Prövning av ägare och ledning – vägledning för finansiella företag*¹⁹. Finansinspektionen fokuserar på tre huvudområden i sin prövning av ledningspersoner.²⁰ Dessa områden är personlig vandel, kompetens och intressekonflikter. Viktigt att uppmärksamma i sammanhanget är att prövningen enbart – utöver vad sökanden själv lämnar uppgifter om, t.ex. vid ägar- och ledningsprövning och om utländska domar, görs utifrån vad inspektionen i skriften benämner publika fakta. Med detta avses i huvudsak information som kan hämtas ur belastningsregistret och liknande källor. Inspektionen betonar att avsikten med prövningen är att ”hindra att en dokumenterat olämplig person – exempelvis någon som dömts för ekonomiska brott – uppträder i vissa befattningar eller som ägare i ett finansiellt företag”. För att använda Finansinspektionens egna ord bedöms inte i vilken grad och på vilket sätt personen därutöver ska anses kunnig, pålitlig, omdömesgill eller ”bra” i största allmänhet. Ansvar för den saken ligger på det berörda företaget.

Närmare föreskrifter om ägar- och ledningsprövning har utfärdats i Finansinspektionens författningssamling.²¹ Föreskrifternas bilaga 2 a innehåller frågor som ska besvaras av styrelseledamot och styrelsesuppleant. Bilaga 2 b innehåller frågor till verkställande direktör och dennes ställföreträdare. Som exempel på frågorna kan nämnas

¹⁷ Prop. 1995/96:173 s. 85.

¹⁸ Prop. 1995/96 s. 85.

¹⁹ Finansinspektionen, 2007-11-01.

²⁰ Detsamma gäller ägarprövningen.

²¹ FFFS 2007:22.

- huruvida personen i fråga har erfarenhet och kompetens inom det finansiella området,
- någonsin har försatts i personlig konkurs,
- under den senaste femårsperioden avskedats från ett finansiellt företag,
- under de senaste fem åren blivit dömd vid en svensk eller utländsk domstol för ett brott där fem års fängelse ingår i straffskalan,
- varit medlem i en styrelse där en eller flera ledamöter inte beviljats ansvarsfrihet,
- ingått i ledningen för ett företag som Finansinspektionen eller motsvarande utländsk tillsynsmyndighet övervakar,
- ingått i ledningen för ett företag som blivit föremål för en sanktion från en tillsynsmyndighet, eller
- ingått i ledningen för ett företag som varit föremål för ackord eller företagsrekonstruktion eller som försatts i konkurs.

Som synes är frågorna av en sådan karaktär att prövningen tar sikte på att sälla bort de personer som kan antas vara direkt olämpliga, snarare än att enbart tillåta de allra "bästa" personerna att leda finansiella företag. Det finns således utrymme för att skärpa kraven. Frågan är dock om det vore önskvärt. Det finns ett flertal skäl som talar för restriktivitet.

Framför allt finns rättssäkerhetsproblem förknippade med en skärpning av ledningsprövningen. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det önskvärt att prövningen sker på så objektiva verifierbara grunder som möjligt. Detta gäller särskilt som en diskvalificering innebär ett slags närings- eller yrkesförbud för den enskilde och kan få ingripande konsekvenser även för bolaget.

En bedömning av huruvida en person är olämplig kan i likhet med den nuvarande utformningen av ledningsprövningen baseras på i huvudsak objektiva grunder. Exempelvis rör det sig om att konstatera att personen inte har personliga konkurser eller allvarliga brott bakom sig.

Om prövningen i stället ska skärpas till att avse huruvida personen är särskilt lämplig uppkommer svårigheter med att

identifiera rättvisande kriterier, dvs. kriterier som har verklig relevans för en prognos om hur lämplig personen är för att ingå i ledningen. Den prövning som i så fall ska göras skulle syfta till att identifiera personer som är särskilt lämpliga ur samhällets synpunkt, dvs. personer som leder företaget på ett sådant sätt som gynnar ett gott konsumentskydd respektive värnar den finansiella stabiliteten. För det första kan en sådan ordning betraktas som en känslig fråga ur ett principiellt perspektiv, inte minst eftersom ett avslag vid ledningsprövningen i praktiken innebär en inskränkning av en enskilds rätt att bedriva viss näring. Rent allmänt kan ifrågasättas i vilken utsträckning det bör vara en uppgift för staten att inte bara utestänga olämpliga personer från att leda kreditinstitut, utan gå steget längre genom att enbart släppa fram de som bedöms vara särskilt lämpliga. För det andra skulle bedömningen då inte längre kunna vara av en sådan objektiv "checklistekaraktär" som den kan liknas vid i dag. I stället torde det bli nödvändigt att föra in ett betydande mått av subjektiva inslag i Finansinspektionens prövning i form av en mer omfattande uppsättning frågor – kanske rent av i intervjuform – som sedan utvärderas av Finansinspektionen. Hur Finansinspektionen på ett förutsebart sätt skulle kunna närmare identifiera vilka kunskaper eller egenskaper som skulle vara särskilt gynnsamma är en svår bemästrad fråga. Rättssäkerhetsskäl talar därför för att Finansinspektionens diskretionära utrymme i prövningen bör vara begränsat.

Avslutningsvis ska emellertid nämnas att hårdare tillståndskrav skulle kunna medföra positiva stabilitetseffekter. De hårdare kraven skulle kunna bidra till trygghet bland potentiella insättare som därmed skulle bli mer benägna att utnyttja kreditinstitutens tjänster.

Sammantaget finner dock utredningen att de anförda skälen talar för att behålla den nuvarande nivån för ledningsprövningen. Utredningen har fäst särskild vikt vid det faktum att ett avslag innebär ett relativt stort ingrepp i den grundlagsfästa näringsfriheten. Ur ett sådant perspektiv är det av stor betydelse att dylika beslut kan fattas utifrån kriterier som är så verifierbara som möjligt och som ger en så relevant prognos som möjligt avseende den sökandes lämplighet. Att utforma kriterier som avser att avgöra huruvida en sökande är särskilt lämplig (i stället för olämplig, som enligt gällande ordning) är förenat med svårigheter i dessa avseenden. Dessutom har inte behovet av hårdare ledningsprövning

framförts som ett problem mer än i enstaka fall. Utredningens slutsats är således att lämna LBF:s regler om ledningskrav orörda.

6.3.5.2 Bör den ledningsprövade kretsen utvidgas?

Ledningsprövningen lagfästes 1995 för att skapa överensstämmelse med de krav som följde av Sveriges inträde i EU. Kravet på personlig lämplighet följde av art. 3.2 i det första bank-samordningsdirektivet²². I artikelns svenska översättning avgränsades kretsen för prövningen med formuleringen ”de personer som ska leda verksamheten”. Sedan 2006 framgår lämplighetskravet av det så kallade kreditinstitutdirektivet²³. Av direktivets art. 11.1 i kombination med 11.2 får anses följa att lämplighetskravet avser de personer som ”i praktiken” leder institutet.²⁴ För värdepappers-företag återfinns reglering av motsvarande innebörd i art. 9 i MiFID²⁵.

När man 1995 för svensk del införde lämplighetskravet på en banks ledning, skedde det i 2 kap. 3 § bankaktiebolagslagen (1987:618).²⁶ I regeln användes formuleringen ”de som avses ingå i bolagets styrelse”. Vid den tiden ingick även verkställande direktör i styrelsen. Vidare framgår det av förarbetena att även suppleanter var avsedda att omfattas. Förarbetena hänvisar i det sammanhanget till den då gällande 7 kap. 1 § fjärde stycket bankaktiebolagslagen.²⁷ I samband med att bankaktiebolagslagen omstrukturerades 1998 placerades regeln i lagens 9 kap. 3 § samt omformulerades i förtydligande syfte till att gälla ”den som avses ingå i bolagets styrelse eller vara verkställande direktör eller dennes ställ-företrädare”.

Förarbetena innehåller inga närmare resonemang kring den valda formuleringens räckvidd i relation till den EG-rättsliga motsvarigheten. Gränsdragningen motiveras med ett kort konstaterande att styrelse och verkställande direktör utövar den

²² Dir. 77/780/EEG.

²³ Dir. 2006/48/EG.

²⁴ Enligt artikelns punkt 1 förutsätter auktorisation att ”verksamheten i institutet i praktiken leds av minst två personer”. Regeln om ledningsprövning återfinns i punkt 2, som stadgar att ”dessa personer” måste vara tillräckligt väl ansedda och ha tillräcklig erfarenhet för att kunna fullgöra sina uppgifter.

²⁵ Dir. 2004/39/EG.

²⁶ Detta skedde genom SFS 1996:747. Dessutom infördes motsvarande regel även i lagen (1995:1570) om medlemsbanker och i sparbankslagen (1987:619).

²⁷ Prop. 1995/96:173 s. 84 f.

”omedelbara ledningen” av banken och har det ”direkta ansvaret” för verksamheten.²⁸ Utredningen har inte getts anledning att ifrågasätta att den gällande svenska lagstiftningen står i överensstämmelse med de krav som följer av EG-rätten.

En annan sak är att det från Internationella valutafonden (IMF) framförts synpunkter om att den svenska ledningsprövningsregeln har en snävare utformning än vad som kan anses ändamålsenligt. Dessa synpunkter framfördes under 2002, i samband med en granskning av det svenska regelverket med utgångspunkt i Baselkommittén för banktillsyns s.k. Core Principles, och har upprepats under 2007. I fråga om banker framfördes kritik mot att högre chefer och chefer för kontor i utlandet inte omfattades och beträffande försäkringsbolag kritiserades det faktum att vissa personer i andra nyckelpositioner eller i hög ställning inte prövades. Exempelvis nämndes controller, chefsjurist samt investeringsansvarig.²⁹

IMF rekommenderade en ändring av regeln till att omfatta ”senior management”. Vid remissarbetet med den nu gällande LBF förespråkade Finansinspektionen en utvidgning av regeln, framför allt med anledning av IMF:s synpunkter. I propositionen invändes dock att begreppet ”senior management” har sin grund i det anglosaxiska systemet och saknar motsvarighet i det svenska systemet. En överföring av begreppet till svenska förhållanden ansågs därför medföra ”mycket svåra gränsdragningsproblem”. Regeln förändrades därför inte till sin innebörd jämfört med föregångaren i bankaktiebolagslagen. Vidare konstaterades i propositionen att inspektionen inte hade angett närmare vilka personer som den ansåg ingick i den föreslagna kretsen.³⁰ Inspektionens synpunkter vann därför inget gehör. Inspektionen föreslog senare i en promemoria till Finansdepartementet att regeln skulle ändras till att avse ”de som avses ingå i bolagets faktiska ledning”.³¹

Utredningsdirektiven för 2007 års insättningsgarantiutredning innehåller uppdraget att analysera om det finns skäl att utvidga ledningsprövningen så att den kan omfatta en vidare krets än enligt nuvarande reglering. Utredningen har uppfattat bakgrunden till frågan som tudelad. En orsak torde vara de synpunkter från IMF

²⁸ Prop. 1995/96:173 s. 85.

²⁹ FSAP: Detailed Assessment of Observance of Standards and Codes, Sweden, July 2002.

³⁰ Prop. 2002/03:139 s. 367.

³¹ Se Finansinspektionen, promemoria daterad den 24 mars 2003.

som redogjorts för ovan. En annan orsak torde vara de problem som identifierats i Custodia AB och andra probleminstitut. Problemen har främst haft koppling till bristfällig kredithantering. Exempelvis har krediter beviljats utan tillbörlig säkerhet. Ett annat grundläggande problem har varit bristfälliga rutiner för både bevakningen och nedskrivningen av utestående fordringar. Det har även förekommit att befattningshavare beviljat krediter till sig själva eller till närstående personer på osedvanligt förmånliga villkor.

Brister i kredithantering måste betraktas som ett allvarligt problem som kan få stora återverkningar på både enskildas privatekonomi och på den finansiella stabiliteten i stort. Den svenska bankkrisen i början av 1990-talet var till stor del en följd av att krediter beviljats mot otillräckliga säkerheter. Liknande orsaker ligger bakom den amerikanska bolånekris som under 2007 och 2008 kan sägas ha varit källan till den finansiella kris som spridit sig långt utanför USA:s gränser. En ansvarsfull kredithantering bör därför ses som en central förutsättning för en välfungerande finansiell marknad och trygga konsumenter. Det skulle således finnas fördelar med att utvidga ledningsprövningen till poster som innebär ett särskilt ansvar för kredithanteringen.

Utredningen vill dock som utgångspunkt understryka att ledningsprövningen i huvudsak syftar till att sälla bort direkt olämpliga personer från ansvarsfyllda poster. Ett utvidgande av ledningsprövningen har därför ett begränsat värde betraktat som garanti för exempelvis en välfungerande kredithantering.

Det kan i sammanhanget påpekas att MiFID visserligen har en grundläggande karaktär av harmoniseringsdirektiv, men att direktivets bestämmelser i de aktuella avseendena inte är så precist utformade att de kan anses ställa några hinder i vägen för en sådan utvidgning av prövningen som det här är fråga om.

En annan fråga är om en utvidgning av ledningsprövningen kan genomföras utan alltför stora nackdelar. Till att börja utgår utredningen från att de eventuella konkurrenshämmande effekterna kan antas bli små, för det fall att ledningsprövningen skulle utvidgas till de personer som har ett speciellt ansvar för kredithanteringen. Det kan för övrigt knappast ses som ett högt ställt krav att sådana ansvarstygda befattningar ska tillsättas med personer som för det första besitter åtminstone viss erfarenhet och kunskap från det finansiella området och som för det andra inte

visat sig direkt olämpliga till följd av exempelvis tidigare inblandning i brottslighet eller andra oegentligheter.

Ett tydligare argument mot en utvidgad ledningsprövning är det faktum att en sådan skulle urholka det övergripande ansvar för hela verksamheten som ur ett bolagsrättsligt perspektiv ligger på styrelsen och ledningen. Ansvaret innebär inte bara att styrelsen och verkställande direktören ska leda verksamheten, utan även övervaka den samt se till att de personer som är anställda är lämpliga för sina uppgifter. Ansvarsprincipen skapar i detta avseende en tydlig rågång mellan företagsledning och övriga medarbetare och ger påtagliga incitament för ledningen att noggrant vaka över verksamheten i sin helhet. En utvidgad ledningsprövning skulle innebära att Finansinspektionen ges ett ansvar för kompetensen i bolaget. Enligt utredningens bedömning skulle då ansvarsfördelningen blir otydlig, med uppenbar risk för att de ledande befattningshavarna tar ett mindre ansvar för att övervaka dessa delar av verksamheten. Utredningen finner att redan dessa skäl får anses väga tyngre än den relativt begränsade fördel som skulle uppnås av att ledningspröva en vidare krets.

Till detta kommer de gränsdragningsproblem som framhölls i propositionen till LBF. Företagsledningen är i form av styrelse och verkställande direktör (och eventuella vice direktörer) tydligt avgränsad, eftersom posternas innebörder följer av det bolagsrättsliga regelverket. Något motsvarande gränssnitt som omfattar de här aktuella tjänsterna är svårt att identifiera, liksom är fallet med begreppet "senior management" som diskuterades i LBF-propositionen. Ur ett regleringsperspektiv kan tilläggas att särreglering i allmänhet bör införas endast om det bedöms särskilt angeläget. Detta bör gälla med särskild styrka i fråga om särreglering som avviker från en ansvarsfördelningsprincip som är så tydligt befäst i bolagsrätten.

6.3.6 Behovet av särskilda it-systemkrav

Utredningens förslag: I lag bör anges att ett institut som tar emot eller avser att ta emot insättningar som omfattas av insättningsgarantin ska ha it-system som är så beskaffade att institutet utan dröjsmål ska kunna tillhandahålla en fullständig och tillförlitlig förteckning över institutets samtliga insättare och deras respektive insättningar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva hur institutens it-system ska vara beskaffade.

I de institut omfattade av insättningsgarantin som hamnat i svårigheter har det förekommit att it-systemen uppvisat brister. Detta har framför allt berott på att databaserna varit hemmabyggen eller i allmänhet billiga eller undermåliga. I flera fall har problemen förelegat under en längre tid utan att några åtgärder vidtagits från den bolagsvalda revisorns sida.

De observerade bristerna i de aktuella institutens it-system har gett upphov till flera typer av problem. Till att börja med har Finansinspektionen vid platsbesök upplevt svårigheter att få snabb tillgång till korrekt information om transaktioner, kreditsäkerheter samt andra uppgifter som varit nödvändiga för att bedöma företagens ekonomiska ställning och rutiner. De största problemen har emellertid visat sig drabba garantimyndigheten i själva utbetalningsfasen av ett insättningsgarantifall. Custodiefallet är det tydligaste exemplet på detta. Bristfälliga datasystem och dokumentationsrutiner orsakade ett omfattande merarbete för Insättningsgarantinämnden med att verifiera de drabbade insättarnas kontotillgodohavanden. Till följd av detta fick många insättare vänta på sina utbetalningar längre än de tre månader efter konkursbeslutet som stipuleras som huvudregel i 9 § lagen om insättningsgaranti. Till detta kan läggas de större resurser som utbetalningsförfarandet krävde. Det hela ledde inte bara till ökade arbetsinsatser för den personal som var knuten till Insättningsgarantinämndens arbetsstyrka, utan tvingade även nämnden att upphandla extern data- och revisionskompetens för relativt stora belopp.

Insättningsgarantinämnden har vidare understrukit att bristfälliga databaser försvårat nämndens arbete även i den avslutande fasen av ett insättningsgarantifall, dvs. när de utbetalda

medlen ska täckas i största möjliga mån genom att statens fordringar i institutet eller dess konkursbo bevakas. Detta arbete förutsätter att garantimyndigheten har tillgång till tillförlitliga uppgifter som överensstämmer med konkursförvaltarens. Så har inte alltid varit fallet i ärendena i fråga. Det har lett till ytterligare tids- och resursåtgång i garantimyndighetens utredningsarbete.

Finansinspektionen och Insättningsgarantinämnden har även pekat på risken för att ett institut som är på väg mot insolvens kan välja att prioritera vissa fordringsägare eller insättare på ett otillbörligt sätt. I Custodiefallet konstaterades – bl.a. genom en undersökning genomförd av Öhrlings Pricewaterhouse Coopers – att bolagets kontroll över bland annat dataåtkomst, backup-rutiner och förändringshantering var bristfällig. Bristerna innebar att databasen var möjlig att manipulera utan större svårigheter. Även i fallet CTA Lind visade bolagets databas prov på stora brister. Inte minst saknades redovisning av bolagets italienska verksamhet i princip helt.

Otillräcklig it-säkerhet kan möjliggöra t.ex. att insättningsdatum ändras i efterhand, exempelvis i syfte att ge en viss fordringsägare bättre rätt eller att ge falskt sken av att en viss insättning uppfyller de krav som uppställs för att den ska omfattas av insättningsgarantin. Ett annat exempel är att stora insättningar kan delas upp på konton tillhörande flera insättaren närstående personer, för att insättningsgarantin ska kunna tas i anspråk flera gånger om för samma insättning.

Högre ställda krav på it-systemens standard skulle öka utbetalningsprocessens förutsebarhet, tillförlitlighet och snabbhet samt förebygga missbruk av insättningsgarantin av sådant slag som exemplifierats ovan.

Behovet av tillförlitliga it-system har efter de ändringar som antagits i insättningsgarantidirektivet i mars 2009 blivit än mer påtagligt.³² Genom ändringen har införts en skyldighet för medlemsstaterna att kunna betala ut ersättning till ett instituts samtliga insättare inom tjugo arbetsdagar, om det konstateras att institutet verkar sakna förmåga att betala ut en insättning som förfallit till betalning och att denna oförmåga inte endast är tillfällig. En så snabb utbetalningsprocess ger litet tidsutrymme för arbete med att verifiera att institutets insättaruppgifter är korrekta. Siffrorna måste därför vara tillförlitliga i princip redan vid

³² Ändringarna antogs den 11 mars 2009, dir. 2009/14/EG.

tidpunkten för garantins inträde. Eventuellt kan verifieringsarbete till viss del genomföras redan innan garantin träder in. Men oavsett detta måste det – för att Sverige ska ha möjlighet att uppfylla direktivets krav – betraktas som en nödvändig förutsättning att institut som tar emot inlåning som omfattas av insättningsgarantin är utrustade med it-system som vid varje givet ögonblick kan tillhandahålla fullständiga och tillförlitliga insättningsuppgifter.

Det ovan sagda tar som synes sikte på sådan inlåning som omfattas av insättningsgarantin, eftersom argumenten i huvudsak grundar sig i behovet av en snabb och pålitlig utbetalning av garantin. I sammanhanget kan det dock förtjäna att påminnas att det även finns möjlighet att bedriva inlåning som inte omfattas av garantin. Sådan verksamhet lyder då under lagen om inlåningsverksamhet och är betydligt mer oreglerad. I frågan om särskilda krav på it-systemen lämnar utredningen sådan verksamhet därhän, i grund och botten eftersom utredningens uppdrag avser frågor som rör insättningar som är omfattade av insättningsgarantin och som tas emot inom en verksamhet som är föremål för tillståndsprovning och tillsyn. Dessutom ligger det i sakens natur att en inlåningskund helt enkelt inte kan förvänta sig samma nivå av konsumentskydd i fråga om inlåning som inte omfattas av insättningsgaranti. Ett ytterligare skäl är att de argument som anförts ovan om behovet av en snabb och tillförlitlig utbetalning av garantin naturligtvis saknar relevans för sådan inlåning som inte omfattas av insättningsgaranti.

6.3.6.1 Gällande rätt

Varken tillståndskraven i 3 kap. LBF eller Finansinspektionens därtill knutna föreskrifter innehåller uttryckliga regler om hur it-systemen hos kreditinstitut ska vara utformade. När ett företag väl beviljats tillstånd, omfattas frågan förvisso av de krav på framför allt riskhantering, intern kontroll och instruktioner som föreskrivs i 6 kap. 1–5 §§ LBF. Dessa regler är dock allmänt hållna och kan därför vara svåra att lägga till grund för konkreta krav och ingripanden från Finansinspektionens sida vad gäller it-systemen. Det ska dock noteras att 16 kap. 1 § 3 LBF innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer (i praktiken Finansinspektionen) att meddela närmare

föreskrifter i fråga om vilka åtgärder ett kreditinstitut ska vidta för att uppfylla kraven i 6 kap. 1–5 §§.

För värdepappersinstitut följer verksamhetskraven av lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. En av de förutsättningar som i lagens 3 kap. 1 § anges för att tillstånd ska lämnas att bedriva värdepappersrörelse, är att det finns skäl att anta att den planerade verksamheten kommer att drivas enligt lagens bestämmelser och enligt andra författningar som reglerar bolagets verksamhet. Även i fråga om tillstånd för sådan s.k. sidotjänst som inlåningsverksamhet utgör, ska förutsättningarna i 3 kap. 1 § vara uppfyllda. Vidare innehåller lagen motsvarande regler om sundhet, intern kontroll och instruktioner som för kreditinstitut föreskrivs i 6 kap. LBF. Dessa regler återfinns i 8 kap. lagen om värdepappersmarknaden. Av intresse för frågan om it-systemens utformning är lagens krav på:

- en tillfredsställande riskhantering (8 kap. 4 §),
- sunda rutiner för förvaltning av verksamheten och för redovisning (8 kap. 11 § 1),
- rutiner för intern kontroll (8 kap. 11 § 2)
- effektiv drift och förvaltning av sina informationssystem (8 kap. 11 § 4)
- dokumentation av samtliga sidotjänster och transaktioner (8 kap. 12 §) samt
- regler till skydd för kundernas tillgångar (8 kap. 34 och 35 §§).

I 8 kap. 34 och 35 §§, som motsvarar artikel 13.7 och 13.8 i MiFID, anges att värdepappersinstitut ska hålla kundernas finansiella instrument åtskilda och att lämpliga åtgärder ska vidtas för att skydda kundernas rättigheter avseende deras medel. I Finansinspektionens föreskrifter om värdepappersrörelse³³ anges bl.a. att ett värdepappersföretag ska upprätta sådan registrering och redovisning som är nödvändig för att omgående kunna skilja tillgångar som företaget innehar för en kunds räkning från dels andra kunder tillgångar dels sina egna tillgångar. I föreskrifterna anges vidare att företagen årligen ska låta de externa revisorerna kontrollera att företagets åtgärder och rutiner enligt 8 kap. 34 och

³³ FFFS 2007:16.

35 §§ är lämpliga. Om företaget saknar sådana åtgärder och rutiner ska revisorerna rapportera detta till Finansinspektionen.

För fondbolag finns bestämmelser i lagen om investeringsfonder som ställer krav på att register ska föras över samtliga innehavare i fonden.³⁴ Reglerna ställer inte några krav på hur registret ska vara beskaffat tekniskt och säkerhetsmässigt.

6.3.6.2 Utredningens slutsatser om behovet av särskilda it-krav

Med hänsyn till de ovan redovisade fördelarna samt inte minst de krav på snabbare utbetalning som följer av de förändringar av insättningsgarantidirektivet som antogs 11 mars 2009³⁵, anser utredningen att införandet av särskilda krav på it-systemen är en absolut nödvändighet i fråga om de institut som vill ta emot insättningar som omfattas av insättningsgarantin. Den naturliga lösningen är att låta dessa bolag bekosta de kontroller som krävs för att erhålla ett godkännande av systemet. Enligt utredningens uppfattning är det en rimlig utgångspunkt att det företag som vill ta på sig det särskilda ansvar som inlåningsverksamhet som omfattas av insättningsgarantin innebär, måste underkasta sig särskilda krav förknippade med verksamhetens särart. Att it-systemen uppfyller de ovan nämnda grundkraven bör krävas för att instituten ska anses uppfylla de grundläggande rörelsekraven för de olika verksamheterna. Uppfylls inte kraven kan det alltså vara en grund för tillståndsåterkallelse eller andra ingripanden från Finansinspektionen.

Instituten bör därför, inom ramen för Finansinspektionens löpande tillsyn, åläggas att komma in med intyg från en auktoriserad eller godkänd revisor som bekräftar att verksamhetens it-system uppfyller kraven.

Att anlita en auktoriserad eller godkänd revisor för att granska systemet och intyga att det uppfyller lagens krav innebär en kostnad för institutet. Därför kan anföras samma argument som ovan om en utvidgning av den ledningsprövade kretsen – dvs. att en sådan ordning skapar ekonomiska och praktiska hinder som gör det svårare för bolag att erhålla tillstånd, vilket kan anses negativt ur ett konkurrensperspektiv. Striktare krav kan dock även få

³⁴ 4 kap. 11 § lagen om investeringsfonder.

³⁵ Dir. 2009/14/EG.

positiva effekter ur ett konkurrensperspektiv, genom att konsumenternas förtroende för insättningsgarantisystemet stärker deras benägenhet att sätta in sina medel hos de bolag som getts tillstånd att bedriva inlåningsverksamhet. Med hänsyn till det viktiga ansvar som det innebär gentemot insättarna att ta emot insättningar som omfattas av insättningsgarantin, anser dock utredningen att ett tillförlitligt it-system bör betraktas som en naturlig förutsättning för att ett institut ska få ta emot insättningar som omfattas av insättningsgarantin. I synnerhet mot bakgrund av de problem som visade sig i Custodiefallet måste det anses oacceptabelt att ett institut tar emot insättares medel utan att vara utrustat med ett it-system som på ett tillförlitligt sätt håller ordning på relevanta data avseende insättarnas tillgodohavanden. Kostnaden för att upprätta ett godtagbart system samt erhålla intyg från auktoriserad revisor om systemets ändamålsenlighet måste därför betraktas som ett pris som varje sådant institut måste betala.

Även för sådana bolag vars verksamhet omfattas av investerarskyddet bör motsvarande it-regler gälla, dvs. för verksamhet hos fondbolagen och förvaltningsbolagen samt hos värdepappersbolagen. Sådana regler bör även omfatta övriga värdepappersinstitut, dvs. svenska kreditinstitut som fått tillstånd enligt lagen om värdepappersmarknaden att driva värdepappersrörelse samt utländska företag som driver värdepappersrörelse från filial i Sverige.

För värdepappersinstitutens del ställs enligt utredningens uppfattning redan i dag tillräckliga krav på systemen för hantering av uppgifter om sådana tillgångar som omfattas av investerarskyddet. Däremot gäller dessa regler inte inlånade medel på konto, vilka omfattas av insättningsgarantin. Regelverket bör därför kompletteras med motsvarande krav på hantering av uppgifter om kunder och deras insättningar på konto för inlåning för värdepappersbolagen och sådana utländska företag som driver värdepappersrörelse från filial i Sverige.

Avslutningsvis kan nämnas att kreditinstitut som valt att inte bedriva verksamhet som omfattas av insättningsgarantilagen eller av investerarskyddet inte omfattas av de krav som ställs på it-systemen. Tillförlitligare it-system vore naturligtvis av godo för alla kreditinstitut, men med hänsyn till de merkostnader kraven kan innebära för det enskilda institutet finner utredningen att kraven bör begränsas till de institut där skälen gör sig gällande på ett särskilt tydligt sätt, dvs. de institut som valt att ta emot insätt-

ningar som omfattas av insättningsgarantin eller bedriva verksamhet som omfattas av investerarskyddet.

6.3.6.3 Utformningen av särskilda krav på it-systemen

Genom att kräva att ett omfattat institut utan dröjsmål ska kunna tillhandahålla en fullständig och tillförlitlig förteckning över institutets samtliga insättare och deras respektive tillgodohavanden säkerställs att nödvändig information kan göras tillgänglig med kort varsel. Utöver detta behöver det finnas garantier för att systemen inte kan manipuleras. Sådana garantier brukar i huvudsak bestå av tre samverkande faktorer. Utöver dessa funktioner bör ett it-system även vara försett med ändamålsenliga funktioner för säkerhetskopiering.

1. Behörighet. Systemet måste garantera att rätt person gör rätt saker. Enligt den revisionsbyrå som anlätades för att bistå Insättningsgarantinämnden i kontrollerna av Custodia AB:s räkenskaper berodde omkring 80 procent av problemen med att verifiera insättningar i Custodiafallet på bristfälliga garantier om användarnas behörighet.
2. Spårbarhet. Systemet måste kunna visa vilka transaktioner och andra åtgärder som gjorts, t.ex. transaktionens storlek, datum och till respektive från vilka konton. I spårbarhetskravet ingår även möjligheterna att utläsa om och i så fall vilka eventuella program- eller systemändringar som gjorts, och när. Sådana ändringar kan annars användas för att kringgå de flesta andra säkerhetsfunktioner i it-systemet.
3. Sigillsystem. Framför allt spårbarheten förlorar sitt värde om det inte går att lita på att den information som systemet tillhandahåller verkligen är originaluppgifter och inte har lagts in i efterhand. Typiska exempel är en viss transaktions datum eller storlek.

Dessa funktioner är vitala för att ett it-system ska kunna betraktas som tillförlitligt. Kraven får betraktas som självklara och det finns i och för sig ingen anledning att tro att instituten i allmänhet inte uppfyller dem. Det hindrar inte att det kan finnas anledning att lagfästa kraven.

En svårighet av praktisk art med att införa sådana krav på de ansökande bolagens it-system är hur den erforderliga standarden ska definieras i författning. Strävan bör vara att utforma reglerna på ett så klart och tydligt sätt som möjligt för att dels skapa förutsebarhet för bolagen, dels undvika att Finansinspektionens bedömning blir komplex och resurskrävande. Viktiga aspekter i sammanhanget är även att krav som ställs upp inte i sig hindrar utvecklingen av nya, kanske bättre system eller inkräktar på konkurrensen mellan leverantörer av system.

Att definiera vissa tekniska standarder och prestanda som systemen behöver uppfylla innebär vissa utmaningar i dessa avseenden. Utredningen har inhämtat synpunkter från en ledande revisionsbyrå, som bekräftat att regelverket kan riskera att bli detaljerat, svåröverskådligt och komplicerat att tillämpa. Dessutom är det naturligt att ett detaljerat regelverk riskerar att brista i flexibilitet. Ett problem är i så fall att i nya eller på annat sätt alternativa it-lösningar riskerar att inte passa in i de uppställda ramarna, trots att deras ändamålsenlighet kan vara minst lika god.

Utredningens slutsats är därför att detaljerade riktlinjer för bedömningen inte lämpar sig för att lagfästas. I lag bör anges vad systemet ska kunna uppnå, dvs. att utan dröjsmål kunna tillhandahålla en fullständig och tillförlitlig förteckning över institutets insättare och deras respektive tillgodohavanden. Vad som ska avses med utan dröjsmål måste tolkas mycket snävt, i synnerhet mot bakgrund av de krav som insättningsgaranti-direktivet numera ställer, 20 arbetsdagar. För att garanti-myndigheten ska ha praktisk möjlighet att betala ut medlen till insättarna inom denna tid är det i princip en nödvändighet att insättaruppgifterna är garantimyndigheten till handa samma dag som myndigheten framställer en begäran att få ut uppgifterna. Lagbestämmelsen bör kombineras med en bestämmelse enligt vilken regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om hur institutens it-system ska vara beskaffade. Med stöd av detta bemyndigande blir det möjligt att föreskriva vilka tillförlitliga funktioner för behörighet, spårbarhet, sigillsystem samt säkerhetskopiering som är en nödvändighet för att ett institut ska anses uppfylla kraven i fråga. Därefter blir det som sagts en auktoriserad eller godkänd revisors roll att intyga om systemet uppfyller de krav som enligt branschpraxis på it-området ställs för att systemet ska kunna anses ändamålsenligt i de aktuella avseendena.

6.3.7 Bör kraven på startkapital förändras?

Utredningens bedömning: Startkapitalkraven i 3 kap. 5–7 §§ LBF bör behållas oförändrade.

För att beviljas tillstånd att driva bankaktiebolag, medlemsbank eller kreditmarknadsföretag krävs enligt 3 kap. 5 § LBF ett startkapital på fem miljoner euro. För sparbanksrörelse är motsvarande summa enligt 3 kap. 6 § en miljon euro. För kreditmarknadsföretag eller medlemsbank med lägre prognostiserad balansomslutning kan Finansinspektionen enligt 3 kap. 7 § godkänna ett lägre startkapital än fem miljoner euro, dock inte mindre än en miljon euro.

En höjning av minimikraven för startkapital skulle eventuellt kunna bidra till förbättrad solvens i inlåningsföretagen på marknaden. Utredningen har emellertid identifierat flera skäl som talar emot en sådan ändring. För det första gör utredningen bedömningen att behovet av ett ökat startkapitalkrav är tämligen litet, framför allt som Finansinspektionen redan i dag anser sig ha möjlighet att från fall till fall ställa högre krav än det minimistartkapital som lagen stipulerar. För det andra gör sig återigen konkurrensproblem gällande, eftersom ett höjt startkapitalkrav riskerar att hindra mindre aktörer att ge sig in på marknaden.

För det tredje uttalades i den proposition som låg till grund för genomförandet av EU:s kapitalkravsdirektiv att det bör vara en utgångspunkt för regleringen på finansmarknadsområdet att inte införa strängare regler än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med regleringen.³⁶ Utredningens bedömning är att startkapitalets betydelse för syftet med regleringen – dvs. den finansiella stabiliteten – rent allmänt inte bör överskattas, eftersom ett företag som leds på ett bristfälligt sätt i princip torde löpa samma risk att förr eller senare hamna i svårigheter oavsett startkapitalets storlek. Ett stort startkapital torde ur det perspektivet enbart fördröja processen. Existensen av generella startkapitalkravsregler kan ur det perspektivet ses som ett verktyg för att garantera att de finansiella företag som startas har rimliga grundförutsättningar för sina verksamheter, i relation till de risker verksamheten innebär. De gällande startkapitalkraven fyller enligt

³⁶ Prop. 2006/07:5 s. 107.

utredningens bedömning den funktionen i godtagbar utsträckning. Men för hållbart företagande krävs inte bara ett lämpligt utgångsläge. I den fortsatta driften krävs att verksamheten sköts på ett ansvarsfullt sätt och genom sunda affärsmässiga beslut. Startkapitalkravsreglerna lämpar sig dåligt – om ens alls – som instrument för att påverka sådana faktorer. I brist på erfarenheter som talar tydligt i annan riktning, ser utredningen ingen anledning att avvika från den miniminivå för kapitalkravsnivåerna som följer av kapitalkravsdirektivet.

6.4 Finansinspektionens tillsyn av institut som omfattas av insättningsgarantin

En effektiv tillsyn från Finansinspektionens sida kan förebygga att insättningsgarantin över huvud taget behöver tas i bruk. I så fall är mycket vunnet för såväl bolaget som insättarna och det allmänna. Mot bakgrund av bland annat Custodiefallet uppdrar direktiven åt utredningen att analysera om Finansinspektionen behöver utvidgade eller ändrade befogenheter när det gäller tillsynen av kreditinstitut.

Finansinspektionens möjligheter att utöva tillsyn över kreditinstitut föreskrivs i 13 kap. LBF. Enligt 13 kap. 2 § ska tillsynen syfta till att rörelsen bedrivs i enlighet med LBF, andra författningar som reglerar institutets verksamhet, institutets bolagsordning, föreskriver eller reglemente samt interna instruktioner som har sin grund i författningar som reglerar institutets verksamhet.

Enligt 13 kap. 3 § ska ett kreditinstitut lämna de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som Finansinspektionen begär. Vidare har inspektionen enligt 13 kap. 4 § rätt att genomföra undersökning hos ett kreditinstitut när inspektionen anser det nödvändigt.

Utöver detta har Finansinspektionen enligt 13 kap. 9 § rätt att förordna en eller flera revisorer att tillsammans med övriga revisorer delta i revisionen av ett kreditinstitut.

Rekvisitet ”skall” i 13 kap. 3 § respektive lokutionen ”när inspektionen anser det nödvändigt” i 13 kap. 4 § skapar en skyldighet för kreditinstitutet att både lämna upplysningar och underkasta sig platsbesök i den omfattning Finansinspektionen själv bestämmer. Inte heller inspektionens rätt att förordna revisorer är föremål för några egentliga begränsningar. Den

allmänna bilden är följaktligen att Finansinspektionens befogenheter att utöva tillsyn är goda. Överlag torde därför eventuella problem och tillkortakommanden i själva tillsynsarbetet sällan bero på begränsningar i regelverket. Detta överensstämmer med Finansinspektionens egen uppfattning.

Goda befogenheter att ta del av information utgör dock ingen garanti för en effektiv tillsyn. Finansinspektionens egen uppfattning är i stället att problemen i tillsynen av kreditinstitut beror på svårigheterna för inspektionen att få kännedom om de problem som finns i landets alla bolag av det aktuella slaget. Enkelt uttryckt är problemet inte att de rätta verktygen saknas. Problemet är i stället att identifiera var verktygen bäst ska användas. Finansinspektionen har endast framfört önskemål om utökade befogenheter i ett avseende, nämligen möjligheter att förordna särskilda granskningsmän.

Bortsett från frågan om särskilda granskningsmän betraktar utredningen tillsynsfrågan i huvudsak som en resurs- och metodfråga och inte ett befogenhetsproblem. Resursernas storlek och deras användning ligger utanför uppdraget för 2007 års insättningsgarantiutredning.

Större anslag för Finansinspektionen behöver inte vara det enda tänkbara sättet att underlätta inspektionens arbete med att identifiera vilka kreditinstitut som har problem och behöver granskas under lupp. Snarare än att fördjupa sig om resursfördelning, har utredningen sett det som sin uppgift att söka alternativ, i form av lösningar som kan åstadkommas författningsvägen.

Utifrån antagandet att Finansinspektionen inte har resurser eller rimliga möjligheter att på egen hand söka upp all relevant information, har utredningen valt att undersöka om det går att få mer information att komma till inspektionen. En möjlighet är att närmare utreda möjligheten att utöka revisorers skyldighet att rapportera missförhållanden till inspektionen. Både bolagsvalda och av Finansinspektionen förordnade revisorer har en inblick i den löpande verksamheten som skulle kunna tänkas vara till nytta för Finansinspektionen. I det följande analyseras dessutom lämpligheten av en befogenhet för Finansinspektionen att utse särskilda granskare.

Som ett ytterligare sätt att låta informationen komma till Finansinspektionen vill utredningen dessutom framhålla möjligheten att öka användningen av det bemyndigande som finns i 5 kap.

2 § förordningen (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse. Regeln har sin grund i delegationsbestämmelsen i 16 kap. 1 § 5 LBF och bemyndigar inspektionen att meddela föreskrifter om vilka upplysningar som ett företag ska lämna till inspektionen för dess tillsynsverksamhet. Detta skulle kunna ligga till grund för ett formaliserat intygssystem, där samtliga institut på inlåningsmarknaden kvartals- eller halvårsvis måste lämna vissa uppgifter som inspektionen anser sig ha särskild nytta av. Uppgifterna kan intygas av förslagsvis verkställande direktör. Vad gäller vissa typer av uppgifter, exempelvis it-säkerhet eller revisionsfrågor, kan krav uppställas att uppgifterna intygas av fackmän. Denna möjlighet står alltså redan Finansinspektionen till buds. Om en ökad användning av möjligheten är till nytta för inspektionen är för denna att bedöma.

6.4.1 Revisors rapporteringsskyldighet

Utredningens bedömning: Bolagsvalda revisorers skyldighet att rapportera oegentligheter till Finansinspektionen har i praxis förändrats i skärpande riktning. Utredningen bedömer att dagens nivå utgör en lämplig avvägning mellan de berörda intressena.

Som konstaterats har Finansinspektionen behov av att kunna följa den löpande driften av de institut som står under inspektionens tillsyn. Det skulle dock krävas stora resurser för inspektionen att genom platsbesök och liknande kontakter hålla sig regelbundet uppdaterad med läget i samtliga dessa företag. Revisorer har en om inte löpande så åtminstone regelbunden inblick i kreditinstitutens ekonomiska förhållanden. Av den anledningen finns sedan 1996 en skyldighet för revisorer att rapportera oegentligheter och missförhållanden. Denna skyldighet infördes för att uppfylla de ändringar i bl.a. första banksamordningsdirektivet³⁷ som följde av det s.k. BCCI-direktivet³⁸. För kreditinstituts vidkommande följer i dag motsvarande skyldighet av artikel 53 i kreditinstitut-

³⁷ 77/780/EG.

³⁸ Dir. 95/26/EG. BCCI är en förkortning av Bank of Credit and Commerce International, vilket var namnet på en stor internationell bank där en omfattande bedrägeri- och korruptionsskandal uppdagades 1991. Händelserna var en av orsakerna till att direktivet i fråga utarbetades.

direktivet³⁹. BCCI-direktivet är dock fortfarande relevant eftersom det inte bara föreskriver rapporteringsskyldighet för revision av kreditinstitut. Med anledning av BCCI-direktivet omfattar rapporteringsskyldigheten i svensk rätt nämligen inte bara företag som omfattas av lagen om bank- och finansieringsrörelse, utan även företag som lyder under lagen om värdepappersmarknaden, lagen om investeringsfonder, försäkringsrörelselagen samt lagen om understödsföreningar.

6.4.1.1 BCCI-direktivet och genomförandet av rapporteringsskyldigheten i svensk rätt

BCCI-direktivet stadgade att rapporteringsskyldighet för revisorer skulle införas i fem direktiv på den finansiella marknaden, däribland kreditinstitutdirektivet. Rapporteringsskyldigheten definierades i BCCI-direktivets artikel 5 som så, att varje auktoriserad person som i ett finansiellt institut utför ett uppdrag är skyldig att omgående rapportera till behöriga myndigheter alla uppgifter som är ägnade att

1. utgöra en påtaglig⁴⁰ överträdelse av lagar, förordningar eller bestämmelser som reglerar villkoren för auktorisation eller som särskilt reglerar bedrivandet av finansiella företags verksamhet,
2. påverka det finansiella företagens fortsatta drift, eller
3. leda till vägran att godkänna räkenskaperna eller till att reservationer framställs.

I fråga om kreditinstituts revisorer genomfördes BCCI-direktivets krav utan större förändringar i svensk rätt. Rapporteringsskyldigheten följer i dag av 13 kap. 10 § LBF. Paragrafen föreskriver att en revisor omgående skall rapportera till Finansinspektionen om han eller hon vid fullgörandet av sitt uppdrag får kännedom om förhållanden som

³⁹ Dir. 2006/48/EG.

⁴⁰ I 2006 års kreditinstitutdirektiv har ordvalet ersatts med "substantiell". MiFID, som omfattar värdepappersföretags verksamhet, håller sig dock till termen "påtaglig" (dir. 2004/39/EG art. 55).

1. kan utgöra en väsentlig överträdelse av de författningar som reglerar institutets verksamhet,
2. kan påverka institutets fortsatta drift negativt eller
3. kan leda till att revisorn avstyrker att balansräkningen eller resultaträkningen fastställs eller till anmärkning enligt 9 kap. 33 eller 34 § aktiebolagslagen (2005:551), 8 kap. 13 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, 4 a kap. 14 – 15 §§ sparbankslagen (1987:619) eller 7 a kap. 14 – 15 §§ lagen (1995:1570) om medlemsbanker.

Det kan noteras att ”påtaglig överträdelse” i det som utgör regelns första punkt i BCCI-direktivet och kreditinstitutdirektivet blivit ”väsentlig överträdelse” i den svenska lagbestämmelsens lydelse. Detta har sin bakgrund i att ordvalet ”påtaglig” byttes ut mot ”väsentlig” i den svenska versionen av *Rådets Förklaringar som ska föras in i Rådets protokoll* (15 maj 1995). Enligt de svenska förarbetena beror detta troligtvis enbart på olikheter i översättningen som inte var avsedda att innebära någon innehållsmässig skillnad.⁴¹

Vidare kan noteras att formuleringen i 13 kap. 10 § 3: ”vägran att godkänna räkenskaper eller till att reservationer framställs” har anpassats till den svenska revisorsrollen, där revisorns utlåtande exempelvis ligger till grund för beslut angående ledningens ansvarsfrihet. Inte heller i det avseendet torde följaktligen någon egentlig förändring av innebörden ha varit avsedd.

De situationer som är av primärt intresse för Finansinspektionen – dvs. där ett kreditinstitut exempelvis visar sig ha bristfälliga rutiner för riskhantering, kreditsäkerhet etc. – är de situationer som behandlas i paragrafens första punkt. Detta beror på att de situationer som avses i andra respektive tredje punkten avser grövre och mer formaliserade förseelser.

Paragrafens andra punkt ger i och för sig intrycket av att föreskriva en vidsträckt rapporteringsskyldighet, eftersom regeln till sin ordalydelse inte utesluter att varje risk för negativa effekter skulle kunna ge upphov till rapporteringsskyldighet. Enligt propositionen ska dock bestämmelsen läsas tillsammans med

⁴¹ SOU 1995:106 s. 68.

femtonde punkten i direktivets ingress.⁴² Där framgår att rapporteringsskyldigheten omfattar förhållanden som ”riskerar att allvarligt påverka ett finansiellt företags finansiella ställning eller dess organisation av administration och redovisning”. Detta ska enligt propositionen förstås som att rapporteringsskyldighet förutsätter att det föreligger risk för förlust av betydande belopp, beräknat i förhållande till företagets storlek. Detta innebär att händelser som påverkar företagets resultat snarare än dess ställning inte nödvändigtvis behöver rapporteras.

Inte heller paragrafens tredje punkt är av större intresse för Finansinspektionens del. Avstyrkande av att en resultaträkning eller balansräkning fastställs förutsätter i princip att en styrelseledamot eller den verkställande direktören gjort sig skyldig till lagbrott, brott mot bolagsordningen eller sådan försummelse som kan leda till ersättningsskyldighet. Anmärkning enligt 9 kap. 34 § aktiebolagslagen förutsätter på liknande sätt tämligen grova och konkreta förseelser, närmare bestämt i form av vissa särskilt angivna överträdelser av skattebetalningslagen.

6.4.1.2 Närmare om rapporteringsskyldigheten och dess omfattning

Mot bakgrund av vad som anförts ovan kan första punkten i 13 kap. 10 § LBF sägas skapa den yttre gränsen för rapporteringsskyldigheten. Finansinspektionen har dock upplevt att regeln tolkats på ett sätt som upplevts som alltför snävt för inspektionens behov. Meningskiljaktigheter har därför uppstått mellan Finansinspektionen och branschorganisationen för revisorer FAR SRS om hur regelns första punkt ska tolkas. Tolkningsproblemet gäller begreppet ”väsentlig överträdelse”.

Som en allmän utgångspunkt för hur regeln kan förstås kan nämnas att det framgår av förarbetena till de svenska bestämmelserna att avsikten med den i BCCI-direktivet föreskrivna rapporteringsskyldigheten var en delvis ny och aktivare revisorsroll.⁴³ Samtidigt intog lagstiftaren vid införandet av rapporteringsskyldigheten en försiktig hållning. I den proposition som låg till grund för införandet av regeln förespråkade regeringen

⁴² Prop. 1995/96:173 s. 112.

⁴³ Se exempelvis prop. 1995/96:173 s. 102.

som utgångspunkt att endast direktivets miniminivå skulle genomföras.⁴⁴

Sedan propositionen skrevs har den finansiella marknaden blivit alltmer komplex. Exempelvis har marknaden öppnats för fler aktörer och de finansiella produkter som erbjuds har blivit fler och allt mer komplicerade. Mot den bakgrunden anser utredningen att det bör övervägas huruvida rapporteringsreglerna för revisorer kan och bör ändras, i syfte att bättre möta Finansinspektionens behov.

Frågan om vad som ska anses utgöra en sådan ”väsentlig överträdelse” har i den svenska lagstiftningsdiskussionen knutits till de olika typer av uttalanden som en revisor kan göra under eller efter revision. Dessa uttalanden kan delas in i anmärkningar, erinringar, påpekanden och upplysningar. När rapporteringsskyldigheten infördes konstaterade regeringen i propositionen att påpekanden och upplysningar har en karaktär av frivilligt uppgiftslämnande som inte lämpar sig att läggas till grund för rapporteringsskyldighet.⁴⁵ Anmärkning och erinran är av allvarigare karaktär och bedömdes därför vara av intresse för rapporteringsskyldigheten.

Anmärkning har redan behandlats ovan. Som nämnts betraktas det som en allvarlig åtgärd som endast kommer i fråga när styrelse eller verkställande direktör kan bli skadeståndsskyldiga, när de överträtt aktiebolagslagen eller när bolaget inte har redovisat skatter och avgifter. Eftersom anmärkningen ska tas in i revisionsberättelsen kommer den följaktligen till aktieägarna och allmänhetens kännedom. Anmärkning nämns som sagt uttryckligen i tredje punkten som en sådan situation som ger upphov till rapporteringsskyldighet.

En erinran har styrelsen som adressat. Erinran används av den revisor som identifierat ett problem av sådan beskaffenhet att det inte bör bringas till aktieägarnas kännedom. Det kan bero på att problemet antingen berör företagshemligheter eller att problemet inte är av tillräckligt allvarlig art för att det ska anses motiverat att ge det offentlighet.

Vid rapporteringsskyldighetens tillkomst rådde tveksamhet i frågan huruvida erinringar skulle anses omfattade av den rapporteringsskyldighet som följde av direktivet. Banklagskommitténs betänkande som låg till grund för propositionen presenterade slutsatsen att erinringar borde omfattas av

⁴⁴ Prop. 1995/96:173 s. 105 f.

⁴⁵ Prop. 1995/96:173 s. 105 f.

rapporteringskyldighet.⁴⁶ Denna slutsats byggde primärt på kommitténs uppfattning att erinringar täcktes av tredje punkten i direktivets ordalydelse, men även kommitténs tolkning av första punkten torde innebära att erinringar skulle omfattas av rapporteringskyldigheten. Betänkandets uppfattning om första punkten baserades på en språklig tolkning av för det första direktivets engelska formulering ”material breach”. För det andra hänvisade betänkandet till Rådets och kommissionens uttalande⁴⁷ att uttrycket ”väsentlig överträdelse” var avsett att omfatta ”alla överträdelser av innehållet i lagar och bestämmelser som inte är rent formella”.⁴⁸ Slutsatsen blev att direktivets avsikt var att endast undanta bagatellartade överträdelser från rapporteringskyldighet. Därför föreslogs att lagtexten skulle använda formuleringen ”inte oväsentliga” överträdelser.⁴⁹ I betänkandet togs i och för sig inte uttrycklig ställning till huruvida den formuleringen skulle anses omfatta erinringar, men rimligen måste den formulering som föreslogs ha varit avsedd att sträcka sig ännu längre. Noterbart är att betänkandet utgick från att den föreslagna omfattningen av rapporteringskyldigheten inte gick utöver den miniminivå som ställdes upp av direktivet.⁵⁰

Regeringen kom däremot till slutsatsen att erinringar inte skulle anses omfattade av direktivets formulering. Regeringen uttalade i propositionen att erinringar har ett mycket brett tillämpningsområde och att direktivets avsikt inte torde ha varit att inkludera ett så brett begrepp i rapporteringskyldigheten. I en strävan att hålla sig till vad man således uppfattat som direktivets miniminivå, intog regeringen därför ståndpunkten att erinringar borde undantas från rapporteringsplikten. Det poängterades även i sammanhanget att erinransbegreppets vida omfattning kunde leda till tillämpnings-svårigheter.⁵¹

⁴⁶ Banklagskommitténs betänkande (SOU 1995:106) *Rapporteringskyldighet för revisorer i finansiella företag*.

⁴⁷ Rådets *Förklaringar som ska föras in i Rådets protokoll* (15 maj 1995).

⁴⁸ Prop. 1995/96:173 s. 112.

⁴⁹ SOU 1995:106 s. 68.

⁵⁰ SOU 1995:106 s. 57.

⁵¹ Prop. 1995/96:173 s. 112 f.

6.4.1.3 Utvecklingen i praxis – tolkningen av begreppet ”väsentlig överträdelse”

Finansinspektionen har framför allt genom en promemoria riktad till Finansdepartementet i april 2007 påpekat att en utökad rapporteringsskyldighet skulle förse inspektionen med förbättrade möjligheter att på ett tidigt stadium få vetskap om missförhållanden i kreditinstitut.

Finansinspektionen har poängterat att revisorernas granskning och rapportering utgör en viktig del i inspektionens tillsyn över företagen. Inspektionen har bland annat anfört att det bidrar till kontinuitet, eftersom revisorn oftast finns inom företaget en längre tid. Detta ger möjlighet att följa upp brister från tidigare räkenskapsår. Inspektionen betonar att revisorns löpande granskning i kombination med skyldigheten att omgående rapportera oegentligheter kan ge Finansinspektionen indikationer på ett tidigt stadium att allt inte står rätt till i företaget. Detta ger inspektionen möjligheter att snabbt rikta särskilda tillsynsinsatser mot bolagets problemområden. Därigenom kan eventuell skada för såväl bolaget som berörda kunder minskas.

Mot bakgrund av detta har inspektionen anfört att det är ett problem att rapporteringsskyldigheten inte tolkats mer vidsträckt än som varit fallet.

Som svar på Finansinspektionens synpunkter och dess skrivelse till departementet har FAR SRS uttalat sig angående rapporteringsskyldighetens omfattning. FAR SRS är av den generella uppfattningen att en vidsträckt rapporteringsskyldighet riskerar att leda till problem i revisionsarbetet, till följd av betydelsen av konfidentialitet i relationen mellan revisorn och bolaget. Relationen är beroende av förtroende och revisorn får all sin dokumentation från bolaget. Detta är skälet till att den information en revisor får del av i samband med ett uppdrag som huvudregel omfattas av tystnadsplikt. Rapporteringsskyldigheten innebär följaktligen ett avsteg från denna princip. En omfattande rapporteringsskyldighet riskerar enligt FAR SRS att leda till större försiktighet eller rent av misstänksamhet gentemot revisorn. Konsekvensen kan bli att revisorn får sämre möjligheter att få tillgång till nödvändig dokumentation.

Frågan utredningen står inför gäller således en avvägning mellan å ena sidan effektiviteten i tillsynen, å andra sidan revisorns förutsättningar för ett välfungerande granskningsarbete.

Av det ovan sagda framgår att lagstiftaren vid genomförandet av BCCI-direktivet inte var beredd att koppla revisorers rapporteringsskyldighet till den skyldighet att framställa erinran som följer av aktiebolagslagen. Utredningen har emellertid noterat att tolkningen i praxis av rekvisitet "väsentlig överträdelse" har genomgått en viss förändring jämfört med de nämnda förarbetsuttalandena från tiden för direktivets genomförande i svensk rätt. I juni 2007 granskade Revisionsnämnden den person som innehade uppdraget som bolagsvald revisor för Custodia AB under åren 2003 och 2004. Revisionsnämnden uttalade följande i sitt beslut⁵²:

Rapporteringsskyldigheten enligt bestämmelsen i första stycket 1 är dock begränsad på så sätt att den enbart omfattar väsentliga regelöverträdelser, dvs. överträdelser som är av materiell art och som kan få beaktansvärda konsekvenser. På grund av denna begränsning finner RN att rapporteringsskyldigheten enligt bestämmelsen första stycket 1 kan kopplas till skyldigheten att framställa erinran enligt aktiebolagslagen, utan att bestämmelsen för den sakens skull får ett för vidsträckt tillämpningsområde.

Om en revisor uppmärksammar en regelöverträdelse som är av materiell och inte enbart formell art, som kan få beaktansvärda konsekvenser, och som är sådan att den skulle kunna föranleda revisorn att framställa en erinran enligt aktiebolagslagen, skall alltså han eller hon rapportera överträdelsen till Finansinspektionen.

Vid årsskiftet 2007/08 kom samma uppfattning till uttryck i ett officiellt uttalande från FAR SRS.⁵³ Uttalandet tillkom i uttryckligt syfte att ge vägledning för revisorn om den lagstadgade rapporteringsskyldigheten till Finansinspektionen vid lagstadgad revision av företag som omfattas av lagen om bank- och finansieringsrörelse, lagen om värdepappersmarknaden, lagen om investeringsfonder, försäkringsrörelselagen eller lag om understödsföreningar. I den aktuella frågan slår uttalandet fast att "[o]m revisorn identifierat sådana väsentliga överträdelser att han eller hon lämnar en erinran till styrelsen, ska revisorn samtidigt rapportera förhållandena till Finansinspektionen".⁵⁴

⁵² Revisionsnämndens beslut den 17 juni 2006, dnr. 2006-1466.

⁵³ Uttalandet RevU14 *Revisorns rapporteringsskyldighet i finansiella företag m.fl.*, se FAR SRS Samlingsvolym 2008, s. 787 f.

⁵⁴ Se uttalandets sida 3 av 3.

6.4.1.4 Utredningens analys och slutsatser

Utredningens bedömning är att den uppfattning som kommit till uttryck genom Revisorsnämndens praxis och FAR SRS:s uttalande utgör en lämplig avvägning mellan Finansinspektionens och revisorskollektivets intressen i frågan. Som framgår av bl.a. förarbetsuttalandena från genomförandet av BCCI-direktivet bör erinransbegreppet betraktas som vidsträckt, vilket innebär att rapporteringsskyldigheten bör kunna bidra på ett konkret sätt i Finansinspektionens tillsynsarbete.

Vidare innebär det en ändamålsenlig lösning ur ett bolagsrättsligt perspektiv. Som framgått är en erinran ställd till styrelsen. Lösningen innebär därför att rapportering till Finansinspektionen går hand i hand med rapportering till styrelsen. Om ribban för rapporteringsskyldighetens inträde skulle sättas ännu lägre skulle följaktligen rapportering till inspektionen behöva ske i fler fall än jämfört med den bolagsrättsliga skyldigheten att rapportera till styrelsen. Det skulle innebära en något märklig ordning, eftersom det naturligaste sättet att komma till rätta med ett problem måste anses vara att i första hand vända sig till styrelsen själv snarare än någon utomstående aktör, i detta fall tillsynsmyndigheten.

I utredningens arbete har frågan dock väckts med vilken säkerhet det kan antas att det som slagits fast i Revisorsnämndens praxis och i FAR SRS:s uttalanden verkligen får genomslag i det praktiska revisorslivet. Om genomslaget kan antas bli svagt kan det finnas anledning att lagfästa lösningen.

Lagtekniska skäl talar emellertid för försiktighet. Den nu gällande regeln föreskriver som nämnts att rapporteringsskyldighet föreligger om förhållanden som "kan utgöra en väsentlig överträdelse av de författningar som reglerar institutets verksamhet". Som synes har regeln i sin nuvarande ordalydelse en relativt allmänt hållen utformning. Att i det sammanhanget lägga till en mer detaljerad formulering (dvs. att låta lagtexten uttryckligen stadga att förhållanden som kan föranleda erinran ska räknas som en "väsentlig överträdelse") skulle inte harmoniera med regeln i övrigt. Inte minst riskerar en sådan lösning att skapa risk för e contrario-slut, dvs. motsatsvis tolkning. För att eliminera en sådan risk skulle regeln behöva räknas upp samtliga tänkbara fall som föranleder rapporteringsskyldighet. Det skulle i sin tur medföra att regeln förlorade sin flexibilitet.

Med beaktande av dessa lagtekniska nackdelar, anser utredningen att ett lagfästande av Revisorsnämndens praxis inte bör komma på fråga med mindre än att det verkligen kan antas finnas konkret risk att nämnda praxis inte kommer att efterlevas. Det bör i detta sammanhang vara ett rimligt grundantagandet att den praxis som slås fast av en statlig tillsynsmyndighet (i detta fall Revisorsnämnden) faktiskt efterlevs. Genomslaget av Revisorsnämndens praxis och de därtill hörande uttalandena från FAR SRS bör därför i första hand betraktas som en informationsfråga snarare än en regleringsfråga, så länge det inte visar sig att regelverket inte efterlevs i praktiken.

6.4.2 Bör Finansinspektionen få befogenhet att förordna särskilda granskare?

Utredningens förslag: Inom ramen för sin tillsyn ges Finansinspektionen befogenhet att förordna sakkunniga, s.k. särskilda granskare, att utföra särskilda granskningsuppgifter. Befogenheten införs i fråga om samtliga företag som står under Finansinspektionens tillsyn. En särskild granskares arbete ska bekostas av institutet.

I remissarbetet som låg till grund för propositionen till LBF förespråkade Finansinspektionen och Föreningen Auktoriserade Revisorer⁵⁵ att möjligheten att förordna revisorer borde kompletteras med en möjlighet för inspektionen att förordna speciella granskningsmän. Regeringen konstaterade i propositionen att idén var intressant men att ämnet rymde ett flertal frågor som behövde behandlas i annat sammanhang innan ställning kunde tas till ett genomförande av en sådan regel. De huvudsakliga frågor som nämndes var granskningsmännens ställning, befogenheter samt deras arvoden.⁵⁶

I en skrivelse⁵⁷ till Finansdepartementet i april 2007 efterlyste Finansinspektionen ånyo en befogenhet att förordna sådana särskilda granskningsmän (i promemorian kallade sakkunniga) för att granska bolag som står under inspektionens tillsyn. Ett sådant

⁵⁵ Sedan 2006 sammanslaget med Svenska Revisorssamfundet under namnet FAR SRS.

⁵⁶ Prop. 2002/03:139s. 378 f.

⁵⁷ Finansinspektionens promemoria *Förordnande av sakkunnig i företag under Finansinspektionens tillsyn samt ändrade regler för förordnade revisorer*, daterad 18 april 2007.

granskningsuppdrag skulle ha stora likheter med inspektionens redan existerande befogenhet att förordna revisorer, men med den skillnaden att en särskild granskare skulle ha till uppgift att granska verksamheten i vissa andra avseenden som inte täcks av en revisors uppdrag men som är av särskilt intresse i det aktuella fallet.

En förordnad revisor fungerar som en stämموald revisor på så sätt att denne ska delta i revisionen av företaget och ska följa gällande regler för revisorer. I promemorian anför inspektionen att de regler som revisorn måste följa kan hindra denne från att göra en granskning som går utöver vad denne ska göra som revisor. Inspektionen understryker även att det omvänt kan möta hinder att begränsa ett uppdrag i förhållande till vad som gäller enligt revisorernas regelverk. Inspektionen såg därför skäl för Finansinspektionen att kunna förordna expertkunskap för vissa uppgifter, vilka därmed skulle vara friare i förhållande till revisorns uppgift.

Befogenheten att förordna särskild granskare skulle inte innebära några förbättringar i fråga om det som ovan nämnts som inspektionens huvudproblem – att i sin tillsyn hålla landets alla institut under tillräcklig uppsikt för att kunna bidra till att förebygga problem eller för att omedelbart kunna sätta in åtgärder när ett institut hamnat i problem. Förordnandet av en särskild granskare förutsätter att Finansinspektionen på ett eller annat sätt redan fått ögonen på institutet i fråga och identifierat vilken typ av problem verksamheten har. Däremot har Finansinspektionen framhållit att den aktuella befogenheten skulle förbättra effektiviteten i de tillsynsåtgärder som vidtas i ett tidigt skede efter upptäckten av potentiella problem i ett institut. Indikationerna kan komma från en revisors rapportering eller från inspektionens egen tillsyn.

Finansinspektionen har framhållit att avsikten inte är att utse särskilda granskare för ett arbete som lika gärna skulle kunna utföras av inspektionens egen personal. I stället handlar det om att få ett extra verktyg för sin tillsyn i situationer där inspektionen ser ett särskilt behov av att granska en viss del av verksamheten med hjälp av sakkunskap som inspektionen inte har. En särskild granskare skulle exempelvis kunna vara it-specialist, redovisnings-expert eller aktuarie. Inspektionen anser att detta skulle öka möjligheten att anpassa granskningen efter de berörda företagens förhållanden och därmed öka effektiviteten såväl avseende granskningen som kostnaden för uppdraget.

Utredningen ställer sig positiv till en befogenhet för Finansinspektionen att förordna särskilda granskare. Det ingrepp i företagets verksamhet som förslaget innebär kan knappast anses vara mer långtgående än den redan existerande befogenheten att förordna revisor. Utredningen ser inget hinder mot att i enlighet med Finansinspektionens skrivelse införa den aktuella befogenheten för samtliga företag som står under Finansinspektionens tillsyn, även om intresset av att förordna särskilda granskare gör sig gällande med särskild styrka i fråga om de företag som har ansvaret för insättares medel. Det är självklart att Finansinspektionen ser till att välja en särskild granskare som inte på något sätt har intressen som står i motsättning till det institut som ska granskas.

Det finns dock anledning att uppmärksamma vissa särskilda aspekter av frågan. Den första frågan rör finansieringen av de särskilda granskarnas arbete. Det kan vid första påseendet förefalla naturligt att låta företaget i fråga bekosta arbetet, i likhet med vad som gäller för förordnad revisor enligt 13 kap. 9 § LBF. En förordnad revisors uppdrag skiljer sig i och för sig till sin karaktär från en särskild granskares, eftersom revisorn – utöver sin uppgift att lämna särskilda rapporter till Finansinspektionen – har samma skyldighet som de övriga revisorerna att lämna en redogörelse för revisionen i revisionsberättelsen. En särskild granskares arbete kommer däremot inte institutet till gagn på samma direkta sätt. Uppgiften innebär i stället en tämligen renodlad rapportering till inspektionen. Det skulle tala för att låta inspektionen bekosta den särskilde granskarens arvode. Vidare kan noteras att det så som Finansinspektionen själv framhållit inte ska vara avsikten att tillsynsverksamheten ska bestå av granskare som bekostas av branschen. En skyldighet för inspektionen att bekosta granskarens arbete skulle på ett naturligare sätt ge incitament för Finansinspektionen att enbart förordna särskilda granskare i syfte att få tillgång till sådan expertis som inte finns inom Finansinspektionens ordinarie arbetsstyrka.

Å andra sidan får man utgå från att det när en särskild granskare förordnats det funnits speciella omständigheter som föranlett ett behov för Finansinspektionen att få djupare insyn i företaget i något särskilt avseende. Det ter sig mindre tilltalande att andra tillsynsobjekt tvingas bidra till särskild tillsyn över ett företag. Sammantaget finner utredningen att övervägande skäl talar för att låta tillsynsobjektet bekosta den särskilda granskarens arbete. Lagstiftaren har för övrigt tidigare kommit till samma slutsats.

Såväl lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat som lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar innehåller (i 6 kap. 10 § andra stycket respektive 10 kap. 20 § andra stycket) en regel som säger att om Finansinspektionen vid tillsynen enligt de respektive lagarna behöver anlita någon med särskild fackkunskap för bedömning av en viss fråga, ska kostnaden för detta betalas av det institut eller det försäkringsföretag som tillsynen avser. Förarbetena till dessa lagar redovisar inga djupgående resonemang bakom regelverkets utformning i det aktuella avseendet. Exempelvis framhålls i författningskommentaren till lagen om finansiella konglomerat att syftet inte är att någon med särskild fackkunskap ska kunna anlitas för att utföra sådana uppgifter som ingår i inspektionens normala tillsynsverksamhet.⁵⁸ Vidare uttalas i förarbetena till regelverket om kapitaltäckning att institutet i fråga bör beredas tillfälle att yttra sig och även ta del av offert eller liknande för att skaffa sig en uppfattning om den förväntade kostnaden.⁵⁹

En avslutande fråga är vilken sekretess som ska gälla för de uppgifter som en särskild granskare kommer i kontakt med i sitt uppdrag. Enligt 8 kap. 5 § sekretesslagen gäller sekretess i statlig myndighets verksamhet som består i tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäkringsväsendet. Utredningen finner inga skäl till varför regeln inte skulle anses tillämplig på en särskild granskare som förordnats av Finansinspektionen. Sekretessen omfattar för det första uppgifter om affärs- eller driftsförhållanden hos det granskade institutet. För det andra omfattas ekonomiska eller personliga förhållanden för annan, som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser.

6.5 Finansinspektionens ingripanden mot kreditinstitut

De olika åtgärder som Finansinspektionen har till sitt förfogande är tudelade utifrån en systematisk grundidé som skiljer på ”tillsyn” respektive ”ingripanden”.

⁵⁸ Prop. 2005/06:45 s. 230.

⁵⁹ Se prop. 1994/95:50 s. 328.

I 13 kap. LBF föreskrivs de åtgärder som sammanhänger med Finansinspektionens tillsyn, såsom befogenheterna att ta del av dokumentation, att förordna revisorer samt att sammankalla extra styrelsemöte eller bolagsstämma.

I 15 kap. LBF anges i stället de åtgärder som syftar till att bringa ordning i ett kreditinstitut när tillsynen väl visat vilka brister som finns. Vissa av åtgärderna i 15 kap. är av tämligen renodlad sanktionskaraktär. Genom LBF fick Finansinspektionen fler sådana ingripandeverktyg till sitt förfogande. Dessa listas i 15 kap. 1 § och omfattar följande åtgärder:

- föreläggande att vidta åtgärd för att komma till rätta med situationen,
- förbud att verkställa beslut,
- anmärkning,
- återkallelse av tillstånd och
- varning.

Utredningen har i uppdrag att analysera om Finansinspektionens sanktionsmöjligheter behöver ändras eller göras mer flexibla, exempelvis i en situation när det finns skäl att skydda insättarnas pengar men återkallelse av tillstånd anses vara en alltför ingripande åtgärd.

Det eventuella behovet av ändrade sanktionsmöjligheter sammanhänger med det faktum att återkallelse är något av ett tveeggat svärd; återkallelsen kan visserligen sätta stopp för den verksamhet som äventyrar insättarnas pengar, men i längden är konsekvensen av en återkallelse sannolikt att bolaget inte överlever. Vid en eventuell konkurs finns risk att värden går förlorade för fordringsägarna och däribland insättarna. Dessutom finns samhällsekonomiska värdeförluster att beakta. Utgångspunkten bör därför rimligen vara att betrakta återkallelse som en sista utväg.

Utredningen har också i uppdrag att undersöka andra sätt att skydda insättarnas medel än att återkalla tillståndet för institutet i fråga.

6.5.1 Tillfälligt förbud att ta emot insättningar

Utredningens bedömning: En regel om tillfälligt inlåningsförbud bör inte införas, eftersom Finansinspektionen redan bör anses ha motsvarande befogenheter genom möjligheten att utfärda förordnande om att begränsa rörelsen i visst avseende.

Som exempel på sätt att skydda insättarnas medel anger direktiven att utredningen bör överväga möjligheten att besluta om tillfälligt förbud att ta emot insättningar eller utöva annan verksamhet.

Enligt 15 kap. 1 § första stycket LBF har Finansinspektionens befogenhet att utfärda förelägganden. Ett sådant föreläggande får enligt 15 kap. 1 § andra stycket utfärdas för att få bolaget att inom viss tid begränsa rörelsen i något avseende, minska riskerna i den eller vidta någon annan åtgärd för att komma till rätta med situationen. Utredningen är av uppfattningen att lokutionen ”inom viss tid begränsa rörelsen i något avseende” måste anses innefatta en befogenhet att tvinga institutet att avhålla sig från att ta emot ytterligare inlåning, i likhet med i fråga om ett inlåningsförbud.

Frågan är därför om ett inlåningsförbud skulle innebära någon skillnad jämfört med den föreläggandebefogenhet som redan existerar. Ur ett språkligt perspektiv kan det – åtminstone vid första påseendet – upplevas som att förbudsbegreppet är kraftfullare, men finns det egentligen några principiella eller praktiska skillnader mellan begreppen som motiverar införandet av ett inlåningsförbud?

Frågan om begreppens innebörd utgår från grundläggande förvaltningsrättsliga begrepp angående betungande förvaltningsbeslut. Föreläggande är det mer ingripande begreppet av de två. Det kan avse både ett påbud för den enskilde att göra något respektive att upphöra med något. Det kan även avse en skyldighet att tåla något. Ett förbud avser däremot endast att den enskilde ska avhålla sig från något.

Begreppet föreläggande kan följaktligen anses omfatta förbudsbegreppet. Att använda båda begreppen parallellt skulle således inte skapa någon innebördsmässig skillnad. Vidare kan såväl föreläggande som förbud förenas med både vite och straffsanktioner.

Utredningens analys är att rättsläget i praktiken inte skulle förändras av införandet av ett särskilt stadgande av innebörden att inlåning tillfälligt får förbjudas. Vinsten av att införa ett sådant stadgande skulle bestå i en förbättrad tydlighet i regelverket, eftersom förbudsbegreppet på ett något tydligare sätt klargör att adressaten ska avhålla sig från en viss aktivitet, åtminstone ur ett allmänspråkligt perspektiv. Det ska nämnas att det inte är ovanligt att begreppen används parallellt. Det förekommer inom lagstiftning på en mängd olika områden.⁶⁰

Det finns dock vissa problem att beakta i sammanhanget. De nämnda tydlighetsfördelarna gäller förutsatt att stadgandet betraktas för sig. Om saken däremot betraktas ur ett regel-systematiskt perspektiv framträder i stället en nackdel ur tydlighetshänseende. Ett stadgande som uttryckligen slår fast en befogenhet att utfärda förbud skulle nämligen kunna påverka hur föreläggandebefogenheten tolkas. Om befogenheten att utfärda inlåningsförbud nämns uttryckligen uppstår risken att stadgandet tolkas motsatsvis. Det kan exempelvis ge intrycket att inlåningsförbud är den *enda* formen av förbud som Finansinspektionen har möjlighet att utfärda och att förelägganden följaktligen endast får avse skyldigheter för den enskilde att göra något eller att tåla något. Av sådana systematiska skäl brukar regler av detta slag ofta utformas på det sätt som är fallet i fråga om gällande lydelse av 15 kap. 1 § andra stycket. Utredningen finner därför att regeln bör lämnas orörd.

6.5.2 Bör varning kunna förenas med föreläggande och förbud att verkställa beslut?

Utredningens bedömning: Det finns inte tillräckliga skäl att ändra systematiken för hur sanktioner kan bestämmas.

Som nämnts ovan föreskriver 15 kap. 1 § LBF vilka olika typer av ingripanden Finansinspektionen har till sitt förfogande gentemot ett kreditinstitut. Utredningen har noterat att systematiken i 15 kap. 1 § LBF medför att möjligheten att utfärda förelägganden respektive förbud att verkställa beslut försvinner i vissa situationer då det annars kunde vara ett önskvärt alternativ. Orsaken är att

⁶⁰ Som exempel kan nämnas arbetsmiljölagen (se 7 kap.) och miljöbalken (se 26 kap.).

paragrafens andra stycke – det stycke som räknar upp de ingripandebefogenheter som finns – delar in paragrafens olika ingripandeformer i två olika kategorier. Den ena kategorin är de sanktioner som kan användas vid en överträdelse av allvarlig art, medan den andra är de sanktioner som kan användas om överträdelsen inte är att klassa som allvarlig.

Vid icke-allvarliga överträdelser är de typer av sanktion som står till buds anmärkning, föreläggande samt förbud att verkställa beslut. Paragrafens systematik hindrar inte att dessa kombineras med varandra.⁶¹ I de allvarliga fallen innebär dock systematiken att valet enbart står mellan att antingen återkalla kreditinstitutets tillstånd eller, om det anses tillräckligt, meddela varning.

Föreläggande eller förbud att verkställa beslut kan följaktligen inte utfärdas i de allvarliga fallen. Att en återkallelse inte kan förenas med dessa sanktioner ligger i sakens natur. Inte heller kan det finnas behov av att kombinera vare sig en återkallelse eller en varning med en anmärkning. I de avseendena är systematiken logisk. Men i de fall där en överträdelse förvisso anses allvarlig men en varning anses tillräcklig, får systematiken en till synes paradoxal konsekvens. I dessa situationer står möjligheten att utfärda föreläggande eller förbud att verkställa beslut inte till buds, eftersom dessa sanktioner som sagt endast kan användas när det rör sig om en icke-allvarlig överträdelse.

Som en allmän utgångspunkt anser utredningen att Finansinspektionen i och för sig bör ges största möjliga flexibilitet i hur ingripandebefogenheterna kan kombineras. Den gällande ordningen hindrar emellertid inte Finansinspektionen från att i ett beslut om varning tydligt ange vilka åtgärder som det institut som träffas av sanktionen måste vidta för att undgå ytterligare ingripanden. Dessutom skulle en separering av sanktionen från anvisningarna om vad som behöver rättas (vilket skulle bli effekten om Finansinspektionen beslutade om varning och om ett föreläggande vid vite samtidigt) kunna leda till att det ena ingripandet överklagades men inte det andra, vilket i sin tur skulle kunna leda till såväl praktiska som rättsliga problem. En annan inte önskvärd effekt vore att ett vite som förelagts kanske inte skulle kunna dömas ut om Finansinspektionen senare kom fram till att

⁶¹ Se dock prop. 2002/03:139 s. 548, där det uttalas att sanktionen anmärkning bör användas när det inte finns något att åtgärda, medan sanktionen föreläggande har just det syftet. De båda sanktionerna bör därför enligt propositionen inte komma i fråga för samma överträdelse.

institutet också borde ådömas straffavgift. Mot den bakgrunden, och med tanke på att Finansinspektionen under utredningens arbete förklarat att den inte ser något behov av ändringar av sanktionsreglerna, stannar utredningen för slutsatsen att reglerna inte bör ändras.

6.5.3 Bör straffavgifternas storlek förändras?

Utredningens förslag: Straffavgift ska kunna fastställas till högst tre procent av institutets genomsnittliga omsättning de närmast föregående tre räkenskapsåren. Om institutet är nystartat och det inte finns någon fastställd årsredovisning får Finansinspektionen uppskatta omsättningen. Straffavgiften får dock inte överstiga tvåhundra miljoner kronor eller understiga tjugofemtusen kronor. Om de omständigheter som föranlett bestämmandet av en straffavgift helt eller delvis inträffat innan lagändringen trätt i kraft ska den för institutet lindrigaste regeln tillämpas.

Genom införandet av LBF gavs Finansinspektionen möjlighet att förena ett beslut om varning eller anmärkning med straffavgift. Regeln infördes i lagens 15 kap. 7 § bland annat med avsikten att tillföra en ekonomiskt omedelbart kännbar sanktion, eftersom varning respektive anmärkning enbart utgör ett slags reprimand som saknar konsekvenser av konkret art. I propositionen underströks vidare att straffavgiften utgjorde ett led i förfinandet av Finansinspektionens sanktionsmöjligheter, eftersom det var ett ytterligare instrument för att gradera överträdelsen.⁶² Det författningsförslag som propositionen presenterade – och som sedermera antogs – föreskrev ett tak på 50 miljoner kronor. I syfte att ge mindre institut ett visst skydd mot proportionellt sett mycket höga straffavgifter antogs en kompletterande regel att avgiften högst får uppgå till 10 procent av kreditinstitutets omsättning föregående räkenskapsår.⁶³ Det finns ytterligare en

⁶² Prop. 2002/2003:139 s. 387.

⁶³ Med begreppet omsättning avses enligt prop. 2002/03:139 (s. 552) de sammanlagda bruttointäkter som anges i punkterna 1, 2, 4, 5, 7 och 8 i bilaga 2 till lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag. Det inkluderar ränteintäkter (1), leasingintäkter (2), erhållna utdelningar (4), provisionsintäkter (5) samt övriga rörelseintäkter (8). Beträffande nettoresultat av finansiella transaktioner (7) ska dessa inkluderas såvida de utgör ett positivt belopp.

spärregel. Enligt 15 kap. 8 § tredje stycket LBF får avgiften inte vara så stor att institutet därefter inte uppfyller lagens krav på soliditet och likviditet (dvs. institutets förmåga att fullgöra sina förpliktelser får inte äventyras av straffavgiften, jfr 6 kap. 1 § LBF). Straffavgiften får som lägst vara 5 000 kronor.

Enligt 15 kap. 9 § LBF ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig den överträdelse är som föranlett anmärkningen eller varningen och hur länge den pågått.

Det framgår inte närmare av förarbetena på vilka grunder just 50 miljoner kronor bedömts ett som lämpligt maximibelopp i sammanhanget. Frågan utvecklas varken i propositionen eller den departementspromemoria som låg till grund för propositionen.⁶⁴

Den maximala straffavgift som kan bestämmas i Sverige är relativt hög vid en europeisk jämförelse. Det ska dock särskilt noteras att straffavgifterna innehåller olika komponenter i olika länder, varför de nominella siffrorna således inte tecknar hela bilden. I vissa länder kan det i motsats till i Sverige följa straffrättsliga sanktioner (med alltifrån mycket låga till ytterligt höga böter och i vissa länder fängelse). I andra länder finns konstruktioner som syftar till att konfiskera en del av eller hela den vinning institutet gjort sig genom att inte följa reglerna. Det finns i flera länder utrymme att döma ut sanktioner som sammantaget framstår som betydligt strängare än de 50 miljoner kronor som i dag utgör sanktionstak enligt svenska regler.⁶⁵ Samtidigt är det otvetydigt så att de strängaste sanktionerna i ett antal länder ter sig lindriga i jämförelse med vad som gäller i Sverige i dag. Bilden av EU-ländernas sanktionsmöjligheter är långt ifrån homogen och därför svårtolkad. I avvaktan på den harmonisering av sanktionsreglerna som sannolikt kommer att följa inom EU, anser utredningen att det finns skäl att se över utformningen av straffavgifterna.

Enligt Finansinspektionens statistik fanns det vid årsskiftet 2007/2008 totalt 151 bolag med tillstånd att bedriva bank- eller

⁶⁴ Till grund för departementspromemorian låg i sin tur Banklagskommitténs delbetänkande *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag* (SOU 1998:160). I betänkandet diskuterades över huvud taget inga förslag om straffavgift.

⁶⁵ Se exempelvis rapporten CESR/08-220, publicerad 16 februari 2009 av CESR (Committee of European Securities Regulators). Rapporten konstaterar (s. 173) att flera länder tillämpar system som saknar tak för antingen administrativa sanktionsavgifter eller straffrättsliga sådana. Även CEBS (Committee of European Banking Supervisors) har publicerat en motsvarande rapport som behandlar vilka sanktioner som förekommer i praxis (CEBS 2009 47, den 6 mars 2009).

finansieringsrörelse.⁶⁶ Utifrån deras balansomslutning⁶⁷ kan instituten kategoriseras storleksmässigt enligt följande:⁶⁸

- 0–5 miljarder kronor: 103 institut, varav det minsta på 6,7 miljoner kronor. Storleksmässigt relativt jämnt utspridda, med viss koncentration omkring en miljard.
- 5–10 miljarder kronor: 21 institut, storleksmässigt jämnt utspridda.
- 10–55 miljarder kronor: 16 institut, storleksmässigt med viss koncentration omkring 50 miljarder.
- 108–1 560 miljarder kronor i balansomslutning: 11 institut, relativt slumpmässigt utspridda inbördes. De fyra storbankernas moderbolag i viss särklass med siffror mellan 900 och 1 560 miljarder kronor.

Det är följaktligen tydligt att spännvidden när det gäller storleken på de institut som finns på marknaden är oerhört stor, från några få miljoner upp till 1 560 miljarder kronor i balansomslutning.

Finansinspektionen har vid två tillfällen fastställt straffavgifter till maximala 50 miljoner kronor. Genom ett beslut den 27 september 2007 beslutades om maximal straffavgift för Carnegie Investment Bank AB. Carnegies omsättning uppgick enligt 2007 års årsredovisning till cirka 5,4 miljarder kronor. Straffavgiften motsvarade följaktligen strax under en procent av Carnegies omsättning. Straffavgift om 50 miljoner kronor har vidare genom ett beslut den 1 oktober 2008 fastställts för Forex Bank. 2007 års omsättning var för Forex Bank 620 miljoner kronor, vilket innebär att straffavgiften motsvarade 8 procent av den siffran. Begränsningsregeln i 15 kap. 8 § andra stycket som hänvisar till omsättningen kom följaktligen inte i spel i något av fallen. Det senare beslutet har överklagats. Länsrätten har ännu inte avgjort frågan.

⁶⁶ Se tabell 1 i bilaga 6.

⁶⁷ Med begreppet balansomslutning avses summan av tillgångssidan (eller skuldsidan) i ett företags balansräkning.

⁶⁸ Samtliga siffror avser moderbolagen i fråga (med undantag för enstaka företag på listan där den egentliga kreditinstitutverksamheten inte bedrivs av moderbolaget utan av koncernen). Motsvarande siffror för respektive koncern skulle ge ännu större spridning.

6.5.3.1 Det nuvarande systemet – för hårt mot de små och tandlöst mot de stora?

Med sin balansomslutning på 32 miljarder kronor under 2007 kan Carnegie sägas ha varit ett exempel på ett medelstort institut, trots att de allra största bankernas balansomslutning som nämnts är långt över 1 000 miljarder kronor. Balansomslutningen för Forex Bank var dock endast 2,4 miljarder kronor. Forex Bank måste därför betraktas som ett i sammanhanget litet institut. För Forex blev straffavgiften ytterst kännbar eftersom sanktionen raderade ut hela 2007 års resultat om 30,6 miljoner kronor och betydligt mer därtill. Motsvarande jämförelse med Carnegies årsredovisning för 2007 innebär att straffavgiften motsvarade 8,3 procent av årsresultatet på 601 miljoner kronor. Jämförelsen mellan Carnegie och Forex Bank visar att straffavgifter riskerar att relativt sett drabba mindre institut mycket hårt. Jämförelsen blir än mer iögonfallande om den maximala straffavgiften jämförs med ett av de större institutens omsättning och årsresultat. De fyra svenska storbankernas respektive omsättning låg år 2007 mellan 50 och 64,6 miljarder kronor och deras årsresultat mellan 4,9 och 13,6 miljarder kronor. För den mest lönsamma av dessa banker skulle den maximala straffavgiften utgöra endast 0,8 promille av omsättningen respektive 3,6 promille av årsresultatet.

Utredningens slutsats av detta är att det finns ett behov av att på ett tydligare sätt relatera straffavgifters storlek till institutens finansiella resurser. Visserligen finns redan i dag möjligheter för Finansinspektionen att beakta institutets storlek när straffavgiftens storlek ska bestämmas. Men mot bakgrund av att högsta möjliga straffavgift som just nämnts bestämdes även i fallet Forex Bank trots att institutet måste betraktas som jämförelsevis mycket litet, kan det gällande regelverket och den praxis som tycks ha etablerats slå mycket hårt mot de mindre instituten på marknaden. Men oavsett att en mildring av avgifterna med hänsyn till institutets litenhet redan är teoretiskt möjlig, kan det konstateras att den gällande ordningen är behäftad med en brist på förutsebarhet eftersom Finansinspektionen i princip ställs inför uppgiften att utan några tydliga utgångspunkter och utifrån en helhetsbedömning välja ett belopp mellan 5 000 kronor och 50 miljoner kronor. Denna brist på förutsebarhet drabbar främst de mindre instituten, eftersom den maximala straffavgiften 50 miljoner kronor kan vara en oerhört stor summa för dessa

institut, medan det ur ett finansiellt perspektiv ter sig som ett närmast försumbart belopp för många större institut.

Institutens finansiella styrka kan i huvudsak göras mer central genom förändringar av två faktorer. Ett första steg vore att förändra det nominella straffavgiftstaket om 50 miljoner kronor på ett sådant sätt att inte bara mindre institut kan få en avgift som är ekonomiskt kännbar. Ett andra steg vore att skapa ett starkare skydd för de minsta företagen än den begränsning i 15 kap. 8 § andra stycket som i dag hindrar högre straffavgifter än tio procent av institutets omsättning.

Visserligen kan det hävdas att redan den förlust i anseende som drabbar ett stort och välkänt institut vid en anmärkning eller varning – och i all synnerhet om också en låt vara måttlig straffavgift fastställs – är väl så kännbar för institutet. Utredningen menar emellertid att en straffavgift även bör innebära ekonomiska konsekvenser som åtminstone i någon grad är kännbara för de större instituten. Som redan nämnts motiverades införandet av möjligheten att döma ut straffavgifter bland annat med behovet av att kunna döma ut en sanktion som var omedelbart ekonomiskt kännbar.⁶⁹ Om förlusten i anseende hade ansetts vara en tillräcklig konsekvens i sig, torde regeln aldrig ha införts till att börja med. En första fråga blir därför om taket för straffavgiften bör höjas eller rent av tas bort.

Spridningen i storlek mellan de största och minsta instituten gör att ett nominellt tak över huvud taget blir föga ändamålsenligt. De största instituten har som nämnts en balansslutning på långt över 1 000 miljarder kronor, medan majoriteten av instituten på marknaden ligger under 5 miljarder kronor. För de minsta instituten är femtiomiljonerstaket alltför högt för att någonsin komma att tillämpas, medan det nominella taket för de större institutens del innebär att straffavgiften stannar på en nivå som bara utgör en bråkdel av institutets finansiella resurser och som motsvarar kanske fem eller sex årslöner för en verkställande direktör i en storbank.

Utredningen anser att det i stället vore önskvärt att beräkna och döma ut straffavgifter på ett sätt som oavsett institutets storlek gör sanktionen lika kännbar i proportion till institutets finansiella styrka och ställning. Om så vore fallet, utgår utredningen till att börja med från att Finansinspektionen i enlighet med 15 kap. 8 § tredje stycket LBF skulle avväga straffavgifterna med beaktande av

⁶⁹ Prop. 2002/03:139 s. 387.

sundhetskriterierna i 6 kap. LBF på ett sådant sätt att företagets överlevnad inte sätts i fara, eftersom det vore kontraproduktivt i förhållande till det uppdrag inspektionen har att verka för ett välfungerande och stabilt finansiellt system. Mot denna bakgrund – och med särskilt beaktande av den återhållande effekt som följer av Finansinspektionens uppdrag och kopplingen till sundhetskriterierna – finns det argument inte minst i principiellt hänseende för att helt slopa det nominella taket för straffavgifter och i stället låta straffavgifternas storlek bestämmas utifrån nyckeltal som ger ett lämpligt mått på institutets finansiella styrka.

Det finns emellertid också skäl att trots allt behålla ett tak. Ett institut bör även när det gäller straffavgifter rimligen ha möjlighet att bedöma vilka konsekvenser ett visst handlande kan få. Det bör alltså finnas en viss förutsebarhet vid bestämmandet av straffavgifter. Sådan förutsebarhet kan vara svår att uppnå om det inte finns något tak eller om taket är extremt högt. Det ska dock påpekas att liknande förutsebarhet skulle kunna åstadkommas genom att bestämma avgiften utifrån nyckeltal.

Ett annat skäl är att även om det i Sverige skulle finnas ett förtroende för att Finansinspektionen inte skulle bestämma en straffavgift som skulle kunna äventyra institutets ställning, skulle ett sådant förtroende kanske inte utan vidare finnas internationellt. Oavsett om en sådan föreställning skulle vara ogrundad, skulle det kunna påverka den svenska marknads attraktionskraft negativt på de internationella marknaderna.

Med beaktande av framför allt det sistnämnda argumentet finner utredningen att övervägande skäl talar för att behålla konstruktionen med ett nominellt tak för straffavgiften i kombination med en begränsningsregel som på ett ändamålsenligt sätt knyter an till ett mått på institutets finansiella ställning och betalningsförmåga. Nivån för ett sådant nominellt tak låter sig dock inte enkelt fastställas, i synnerhet inte med tanke på den mycket stora spännvidd som finns mellan de svenska institutens finansiella styrka. Ett sådant tak bör sättas tillräckligt högt för att innebära en åtminstone i någon mån ekonomiskt kännbar sanktion för även ett stort institut. Samtidigt är det en rimlig utgångspunkt att ett avgiftstak inte bör sättas så högt att det svenska sanktionssystemet framstår som väsensskilt från omvärlden.

För att en sådan avgift ska vara åtminstone i någon utsträckning kännbar även för de största instituten finner utredningen att ett tak på 200 miljoner kronor kan betraktas som ett minimum. Det skulle

motsvara omkring två procent av storbankernas årsvinster, beräknat utifrån 2007 års årsredovisningar. För Carnegie, som i sammanhanget ändå bör betraktas som ett relativt stort institut, hade det motsvarat en tredjedel av 2007 års vinst.

Som tidigare har konstaterats är det svårt att jämföra sanktions-systemen i de olika EU-länderna. I synnerhet är det svårt att dra slutsatser huruvida ett system i ett visst land kan anses genomgående strängare än i ett annat land. Det är utredningens uppfattning att det föreslagna taket, låt vara betydligt högre än nu, ändå inte avlägsnar sig från vad som är rimligt.

6.5.3.2 Begränsningsregeln om tio procent av omsättningen – för hög för att vara av praktisk betydelse

Ett högre nominellt tak ger visserligen möjligheter att bestämma straffavgifter som blir ekonomiskt kännbara för fler än bara de mindre instituten, men det är inte den enda komponenten för att kunna skapa ett system enligt vilket straffavgifter relateras tydligare till institutens finansiella styrka jämfört med i dag. Som ett andra steg är begränsningsregeln i 15 kap. 8 § andra stycket avgörande för att skapa förutsebarhet och proportionalitet i fråga om storleken på de straffavgifter som döms ut.

Till att börja med kan konstateras att utredningen inte ser skäl att frångå omsättningen som det mått som regeln i fråga ska bygga på. Att utgå från årsresultatet skulle visserligen ha sina fördelar, till att börja med eftersom straffavgiften då skulle tas från det överskott som institutet ackumulerat under den närliggande tidsperioden. Som konstaterades i propositionen till LBF är dock en avgörande fördel med omsättningen som mått att den till skillnad från rörelseintäkter eller årsresultat aldrig kan vara ett negativt belopp.⁷⁰ En annan fördel med omsättningen som mått jämfört med årsresultatet är att omsättningen inte låter sig påverkas av olika bokslutmässiga dispositioner i samma utsträckning som årsresultatet. Vidare kan konstateras att årsomsättning används som utgångspunkt för bestämmande av marknadsstörningsavgift enligt marknadsföringslagen och konkurrensskadeavgift enligt konkurrenslagen. Det är visserligen, så som Riksbanken påpekade i sitt remissvar vid regelns tillkomst, riktigt att årsomsättningen i förhållande till vinsten kan vara extremt hög i finansiella företag

⁷⁰ Prop. 2002/03:139 s. 552.

jämfört med andra företag. Det utgör dock inte i sig ett argument för att omsättningen skulle vara ett olämpligt mått för straffavgifter för finansiella företag som fastställs till följd av överträdelser av det regelverk som gäller just för sådana företag. I stället bör det förhållandet avspeglas i vilken procentsats som väljs som tak.

Däremot finner utredningen anledning att överväga om det är lämpligt att använda just den senaste fastställda omsättningen. Omsättningen kan nämligen variera tämligen kraftigt mellan olika år och påverkas högst påtagligt av externa faktorer, till exempel aktiemarknadernas utveckling och den allmänna räntenivån. Utredningen finner därför att det vore mer rättvisande att använda den genomsnittliga omsättningen under en längre period som utgångspunkt för beräkningen. Utredningen föreslår att genomsnittet av de tre senaste årens omsättning används.

Det kan givetvis hända att företagets omsättning sjunkit av mer medvetna skäl. Ett exempel är att företaget med avsikt slutat att vara verksamt inom vissa affärsområden eller i största allmänhet valt att dra ned på verksamheten. I så fall kan en genomsnittsberäkning kanske ge stötande resultat. Utredningen menar emellertid att de vida ramar som i allt väsentligt kommer att stå Finansinspektionen till buds vid straffavgiftsbestämmandet i det enskilda fallet ger inspektionen möjlighet att beakta även denna omständighet i den utsträckning det är lämpligt.

Det kan hända att ett företag saknar fastställd årsredovisning (och därmed angiven omsättning) för ett eller flera föregående räkenskapsår. Så är fallet för ett nystartat företag. Enligt nuvarande reglering gäller att Finansinspektionen får uppskatta omsättningen. Det finns ingen anledning att ändra på den regeln. Skulle detta vara fallet är det lämpligt att Finansinspektionen först uppskattar innevarande års omsättning och sedan använder det uppskattade beloppet som underlag vid bestämmandet av straffavgift.

Ett konstaterande från utredningens sida är att den procentsats som i dag föreskrivs förefaller vara för hög för att vara ändamålsenlig. Det följer av Riksbankens nyss nämnda remissvar att tio procent av omsättningen kan utgöra ett mycket stort belopp i relation till institutets årsvinst. Statistik som utredningen sammanställt över 30 slumpmässigt utvalda institut av varierande storlek bekräftar detta; i genomsnitt utgör årsvinsten omkring 11 procent av institutens omsättning.⁷¹ Följaktligen skulle maximal

⁷¹ Se tabell 2 i bilaga 6.

straffavgift, på samma sätt som i fallet Forex Bank, för många institut innebära att hela årsvinsten raderas ut utan att begränsningsregeln i 15 kap. 8 § andra stycket sätter hinder i vägen. Enligt utredningens uppfattning bör så pass ingripande sanktioner undvikas, även om det ska hållas i minnet att Finansinspektionen vid fastställandet av straffavgiften ska beakta även de begränsningar som följer av 15 kap. 8 § tredje stycket.

6.5.3.3 Utredningens lösning – en lägre procentsats av omsättningen som utgångspunkt, med ett nominellt tak som sekundär spärr

I syfte att avgöra hur straffavgifters storlek skulle kunna bestämmas till en rimlig storlek som samtidigt står i proportion till institutets finansiella styrka, har utredningen sammanställt statistik över omsättning respektive resultat för 30 kreditinstitut av olika storlek.⁷² De 30 instituten har valts ut baserat på sin storlek i balansomslutning räknat. Avsikten har varit att presentera ett tvärsnitt av institut av alla storlekar. Som nämnts ovan fanns det den 31 december 2007 enligt Finansinspektionens statistik 151 institut med tillstånd att bedriva bank- eller finansieringsrörelse. Allmänt kan sägas att spridningen mellan den stora majoriteten av instituten var relativt jämn men att gapet därefter upp till de elva största instituten är stort och att spridningen bland dem i sin tur var mycket kraftig. De fyra storbankerna befann sig i viss särklass med siffror mellan 890 och 1560 miljarder kronor.

Det enklaste sättet att bestämma proportionella straffavgifter vore rimligen att helt sonika avskaffa det nominella avgiftstaket och enbart beräkna straffavgiften utifrån en procentsats av institutets omsättning. Som konstaterats ovan finner utredningen dock att ett nominellt straffavgiftstak högre än 200 miljoner kronor vore förenat med problem, inte minst eftersom det skulle innebära en tydlig avvikelse från regelverken i andra europeiska länder med de negativa konsekvenser det skulle kunna få. Utredningens utgångspunkt är därför som framgått att 200 miljoner vore en lämplig nominell översta gräns för straffavgifter.

Med ett straffavgiftstak om 200 miljoner som utgångspunkt, är frågan då vilken procentsats som bör väljas för att begränsningsregeln ska bli styrande i förhållande till det nominella

⁷² Se tabell 2 i bilaga 6.

straffavgiftstaket för så många av marknadens institut som möjligt. Detta är problematiskt med hänsyn till den enorma spridningen mellan institutens storlek. Den tabell som utredningen skapat visar att en höjning av det nominella avgiftstaket till 200 miljoner kombinerad med en sänkning av beloppsbegränsningsregeln till tre procent av omsättningen skulle innebära att alla kreditinstitut utom de sju allra största då skulle träffas av den procentuella begränsningsregeln innan det nominella taket skulle aktualiseras. På så vis skulle straffavgifterna kunna slå proportionellt sett jämnare mot samtliga institut, oavsett storlek, med de sju största instituten som enda undantag.

Med en sådan ordning skulle den procentuella begränsningsregeln vara den primära faktorn i bestämmandet av straffavgiftens storlek. Det nominella taket om 200 miljoner kronor skulle enbart bli tillämpligt för de allra största instituten. Enligt utredningens uppfattning vore det därför lämpligt att omstrukturera 15 kap. 8 § LBF för att avspegla detta, genom att placera begränsningsregeln först i paragrafen som huvudregel.

En gradering av straffavgiften i upp till tre procent av omsättningen skulle ge inspektionen avsevärt tydligare utgångspunkter för fastställandet av straffavgiftens storlek jämfört med i dag, där inspektionen i princip har att utifrån en helhetsbedömning fritt välja en summa mellan 5 000 kronor och 50 miljoner kronor. Förutsebarheten skulle för kreditinstitutens del tveklöst förbättras om avgiften fastställdes i förhållande till en procentuell andel av omsättningen i stället för enligt dagens modell.

Utredningen konstaterar vidare att en sådan ordning inte skulle påverka betydelsen av den regel i 15 kap. 9 § som föreskriver att Finansinspektionen vid fastställandet av straffavgiftens storlek ska ta särskild hänsyn till hur allvarlig överträdelsen i fråga är och hur länge den pågått. Dessa faktorer skulle snarare utgöra en naturlig utgångspunkt för inspektionens bedömning av hur många procent av omsättningen straffavgiften ska motsvara.

Det kan förtjäna att särskilt understrykas att bestämmelsen i 15 kap. 9 § inte utesluter att även andra omständigheter beaktas. Detta påpekades särskilt i författningskommentaren vid regelns tillkomst. Exempelvis kan hänsyn tas i mildrande riktning till att institutet snabbt upphört med överträdelsen sedan den påtalats av Finansinspektionen. Ett annat exempel som nämndes i propositionen är om institutet samarbetat väl med inspektionen

under utredningen⁷³ En omständighet som enligt utredningens uppfattning bör kunna tillmätas särskild betydelse i mildrande riktning är om institutet på eget initiativ rapporterat överträdelsen till Finansinspektionen.

Den föreslagna ordningen skulle leda till straffavgifter som för nästintill samtliga institut kan utmätas proportionerligt i förhållande till institutets finansiella styrka. Vidare finns fördelar för Finansinspektionen i fråga om hur överträdelsens allvarlighetsgrad skulle kunna graderas på ett tydligt sätt. Dessutom skulle förutsebarheten gynnas – inte minst ur institutens perspektiv – om straffavgifters storlek skulle bestämmas utifrån i första hand en procentsats av omsättningen.

En avslutande fråga är om just tre procent av omsättningen kan anses leda till tillräckligt kännbara straffavgifter. Som framgått av både Riksbankens ovan nämnda uttalande och av den statistik utredningen sammanställt, motsvarar den genomsnittliga årsvinsten cirka 10,67 procent av omsättningen, med ett medianvärde på 10,05 procent.⁷⁴ För ett genomsnittligt institut skulle således en straffavgift om tre procent (som ju rimligen kommer i fråga bara för de allra allvarligaste fallen) av omsättningen motsvara uppemot en tredjedel av årsvinsten. Enligt utredningens uppfattning kan det anses utgöra en rimlig nivå i det avseendet att det innebär en kännbar sanktion som samtidigt inte äventyrar bolagets ekonomiska ställning. För de institut som ligger klart under genomsnittet på så sätt att årsvinsten motsvarar enbart några få procent av omsättningen, skulle Finansinspektionen ha möjlighet att ta bolagets svaga resultat i beaktande i mildrande riktning vid fastställandet av straffavgiften.

Sammanfattningsvis innebär den föreslagna straffavgiftsregeln att ett litet antal institut träffas av det i nominellt tal bestämda taket för straffavgift, att ett lite större antal institut, men fortfarande en klart mindre andel av det totala antalet, skulle kunna drabbas av en strängare straffavgift än enligt nu gällande regel, medan för det överväldigande antalet institut den högsta tänkbara straffavgiften sänks, i många fall mycket påtagligt.

⁷³ Prop. 2002/03:139 s. 552 f.

⁷⁴ Den högsta siffran bland de undersökta instituten var 24,3 procent och den lägsta var ett institut som uppvisade ett negativt resultat. Spridningen i hela spannet 0–24,3 procent var överlag jämn, med viss överrepresentation av mindre institut bland de bolag som uppvisade höga siffror.

Det finns skäl att höja den lägsta möjliga straffavgiften, som nu är 5 000 kronor, till 25 000 kronor. Denna fråga diskuteras i avsnitt 6.5.4.

6.5.4 Straffavgifter för andra finansiella företag

Utredningens förslag: Den av utredningen föreslagna ändringen av systematiken för hur straffavgift ska bestämmas ska gälla även andra finansiella företag än kreditinstitut. Detta gäller även sänkningen av högsta straffavgift till 3 procent av omsättningen och höjningen av det maximala beloppet till 200 miljoner kronor och. För samtliga företag ska också gälla att straffavgiften som lägst ska kunna bestämmas till 25 000 kronor.

Det är inte bara kreditinstitut som kan åläggas straffavgifter. De flesta finansiella rörelselagarna innehåller i det närmaste likalydande bestämmelser. Straffavgifter föreskrivs alltså också i 19 kap. 11e § försäkringsrörelselagen (1982:713), 12 kap. 8 § lagen (2004:46) om investeringsfonder, 8 kap. 13 § lagen (2005:405) om försäkringsförmedling och 25 kap. 9 § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Detta indikerar att det har varit lagstiftarens uppfattning att i princip alla finansiella företag som står under tillsyn ska ha likalydande regleringar när det gäller sanktionen straffavgift. Motsvarande gäller för övrigt även andra sanktioner. Det är på det stora hela samma uppsättning verktyg som står till förfogande för Finansinspektionen när det behövs ett ingripande mot ett företag, oavsett vilket slag av finansiell rörelse det är frågan om.

Utredningen noterar att de dramatiska skillnaderna mellan olika finansiella företag när det gäller storlek, intjäningsförmåga och kapitalstyrka blir än mer påtaglig när alla typer av finansiella företag omfattas av övervägandena. Utgångspunkten för utredningens överväganden är att principen om likalydande reglering för alla i sammanhanget aktuella företag bör vidmakthållas. Utredningen har också funnit, när det gäller kreditinstitut, att det inte finns anledning att söka finna ett annat underlag för straffavgiftsbestämningen än företagets omsättning. Utredningen är i och för sig väl medveten om att omsättningen redan i sig är ett osäkert mått. De invändningar som finns mot att använda omsättningen

kan tänkas ha ännu större fog för sig när det gäller andra finansiella företag än för kreditinstitut. Å andra sidan finns det inte behov av att skapa en fullständigt rättvis modell, eftersom det här är frågan bara om att sätta upp vida ramar för straffavgiften, inte att fastställa en matematisk formel för bestämmande av en straffavgift. Utredningen menar alltså att det kan överlåtas till rättstillämpningen att beakta att straffavgiften ska bestämmas i förhållande till, bland annat, en uppfattning om det finansiella företags finansiella styrka snarare än som produkten av en uträkning. Utredningen anser alltså att omsättningen även i fortsättningen ska användas för att avgränsa hur sträng ett finansiellt sanktionsmedel som en straffavgift kan tillåtas få vara.

Vid en tillämpning av den för kreditinstitut föreslagna högsta nivån för en straffavgift, tre procent av omsättningen, dock högst 200 miljoner kronor, på andra finansiella företag än kreditinstitut tecknas ungefär samma mönster. Ett litet antal företag slår i taket på 200 miljoner kronor (sex livförsäkringsbolag, fyra skadeförsäkringsbolag och ett kreditmarknadsbolag tillsammans med fyra banker). Ett något större, men fortfarande helt måttligt, antal institut kan teoretiskt komma att drabbas av straffavgift på mer än 50 miljoner kronor (fem livförsäkringsbolag, ett skadeförsäkringsbolag och sju kreditmarknadsbolag tillsammans med en bank) och det helt överväldigande antalet företag skulle få den maximala avgiften sänkt, i många fall radikalt sänkt.

Differensen mellan de allra minsta och de riktigt stora företagen är ännu större för vissa andra institutskategorier än för kreditinstitut. Inom vissa företagsslag blir effekten av sänkningen av den högsta avgiften från tio till tre procent av omsättningen den att avgiften blir så låg att den kan tyckas meningslös. Exempelvis har de allra minsta fondbolagen och värdepappersföretagen så låg omsättning att den maximala straffavgiften skulle stanna på något tiotusental kronor. Det skulle leda till – även med beaktande av att den rörelse som drivs är närmast obetydlig – att avgiften blir försumbar. Frågan uppkommer då om detta i sin tur borde leda till att utredningens ställningstagande om att straffavgiften bör maximeras till tre procent av omsättningen ska omprövas. Utredningen är emellertid av uppfattningen att den nivån för det stora flertalet företag ger en sanktion som är väl avvägd och påtagligt kännbar utan att för den skull sakna proportioner. I stället stannar utredningen för att föreslå en höjning av det belopp som en

straffavgift lägst kan bestämmas till från 5 000 kronor till 25 000 kr. Den ändringen bör också gälla för kreditinstitut.

6.6 Ingripanden mot rörelse som bedrivs utan tillstånd

Utredningens förslag: Som en motsvarighet till 15 kap. 19 § LBF införs i lagen om inlåningsverksamhet att Finansinspektionen ska ansöka om likvidation av ett företag som trots föreläggande inte upphör att driva olovlig inlåningsverksamhet.

Utredningen har i uppdrag att analysera behovet av effektivare åtgärder mot företag som bedriver tillståndspliktig inlåningsverksamhet utan att inneha tillstånd. Det kan noteras att detta är en allmän tillsynsfråga som saknar insättningsgarantiaspekter, eftersom en verksamhet som bedrivs utan tillstånd per definition inte kan omfattas av garantin. Frågan kan delas in i två situationer: Den första är de fall där Finansinspektionen upptäcker verksamheten i fråga när den fortfarande drivs. Den andra situationen är de fall där situationen kommer till inspektionens kännedom först efter att verksamheten avslutats.

Inledningsvis kan nämnas att ett visst hinder redan finns för att inlåningsverksamhet startas utan tillstånd. Enligt gällande regelverk kan ett bolag som har inlåning i sin verksamhetsbeskrivning inte bolagsregistreras utan att först ha erhållit tillstånd från Finansinspektionen att bedriva sådan verksamhet. Detta bolagsregistreringsförfarande utgör ett första hinder som förhoppningsvis sällar bort vissa tillståndslösa aktörer. Problemet är dock att detta kan kringgås genom att verksamhetsbeskrivningen utformas på ett sätt som inte överensstämmer med verkligheten. Ytterligare en regel som åtminstone i någon mån kan stävja att verksamhet bedrivs utan tillstånd är regeln i 13 kap. 10 § LBF om revisors skyldighet att rapportera väsentliga regelöverträdelser till Finansinspektionen. Trots detta kvarstår det faktum att tillståndspliktig inlåningsverksamhet visat sig förekomma utan tillstånd i tillräckligt många fall för att frågan ska ha ansetts behöva omfattas av denna utrednings uppdrag.

I 15 kap. 18–20 §§ LBF regleras situationen att någon bedriver bank- eller finansieringsrörelse utan tillstånd. I korthet består

befogenheterna i att inspektionen enligt 15 kap. 18 § LBF har rätt att utfärda föreläggande att upphöra med rörelsen i fråga. Föreläggandet kan enligt 15 kap. 20 § LBF förenas med föreläggande om vite. Om bolaget inte följer föreläggandet att upphöra med rörelsen ska domstol, efter ansökan av Finansinspektionen, besluta att företaget ska gå i likvidation. Detta följer av 15 kap. 19 § LBF. Enligt bestämmelsens andra stycke ska beslut om likvidation inte meddelas om det under ärendets handläggning visat sig att rörelsen upphört.

Finansinspektionens egen uppfattning är att dessa befogenheter är ändamålsenliga för att förmå ett bolag att upphöra med verksamhet som saknar tillstånd. Utredningen har inte heller i övrigt identifierat några omständigheter som talar för att möjligheterna att utfärda föreläggande om likvidation kombinerat med vite skulle vara otillräckliga för att uppnå det önskade syftet.

För de företag som bedriver sådan verksamhet som inte omfattas av LBF utan av lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet, föreskriver den senare nämnda lagens 15 § en motsvarande befogenhet för Finansinspektionen att utfärda föreläggande att upphöra med verksamheten.⁷⁵ Rätt att förena föreläggandet med vite följer av 19 § samma lag. Till skillnad från enligt LBF:s regler saknas dock möjlighet för Finansinspektionen att ansöka om att företaget ska gå i likvidation. Hotet om likvidation är betydligt kraftfullare än ett hot om vite och kan därför vara ett viktigt påtryckningsmedel för att förmå ett företag att upphöra med inlåningsverksamhet. Utredningen anser att det vore naturligt att införa samma befogenhet som enligt LBF för Finansinspektionen i relation till de företag som lyder under lagen om inlåningsverksamhet. I likhet med enligt 15 kap. 19 § andra stycket LBF ska företaget ha möjligheten att avvärja risken för likvidation genom att avveckla inlåningsverksamheten under ärendets handläggning. Det utgör en lämplig spärr mot att likvidation beslutas i annat än de fall där företaget visat en genomgående ohörsamhet i fråga om Finansinspektionens förelägganden.

Den föreslagna ordningen kan tänkas vara motiverad även vad gäller annan tillstånds- eller registreringspliktig finansiell verksamhet. Utredningen anser dock att den frågan faller utanför utredningsuppdraget och bör analyseras närmare i ett annat sammanhang.

⁷⁵ Det ska i sammanhanget noteras att verksamhet enligt lagen om inlåningsverksamhet inte kräver tillstånd utan enbart registrering.

Som framgått ovan anser sig Finansinspektionen ha ändamålsenliga möjligheter att ingripa mot verksamhet som bedrivs utan tillstånd. Frågan är då om Finansinspektionen tillräckligt effektivt kan få kännedom om att tillstånds- eller registreringspliktig verksamhet drivs i strid med den finansiella lagstiftningen? Eftersom det ligger i sakens natur att verksamhet som saknar tillstånd regelmässigt bedrivs i det fördolda för Finansinspektionen, är det primärt en fråga om vilka resurser Finansinspektionen kan eller bör avsätta för att upptäcka de tillståndslösa företagen. Utredningens uppdrag tar dock enbart sikte på regleringsfrågor, inte resursfrågor. Utredningen avfärdar alternativet att införa kraftfulla sanktioner i avsikt att avskräcka från att över huvud taget bedriva inlåningsverksamhet utan tillstånd. Eftersom de problemfall som denna fråga tar sikte på – dvs. där ägare försvunnit med insättarnas medel – gäller en bedrägerisituation, vore det naturligare att förlita sig på straffrättsliga sanktioner. Det vore knappast varken ändamålsenligt eller lämpligt att inom ramen för det finansiella regelverket skapa sanktioner som vore än mer avskräckande än brottsbalkens regler.

Utredningen ser dock en möjlighet att förebygga de nämnda problemsituationerna, nämligen genom att skapa bättre förutsättningar för konsumenterna att själva undvika att de företag som saknar tillstånd att bedriva inlåningsverksamhet. Redan enligt nuvarande system har Finansinspektionen en förteckning över de företag som beviljats tillstånd att bedriva bank- eller finansieringsrörelse. Det registret är och ska naturligtvis vara lätt tillgängligt för konsumenterna. Det är dock tveksamt om dessa i praktiken utnyttjar den möjligheten att kontrollera verksamheterna. I vilken mån Finansinspektionen kan göra registret än mer uppmärksammat faller utanför utredningens uppdrag att bedöma.

En fråga som däremot är av mer konkret och omedelbart intresse för många insättare är frågan om insättningsgarantins omfattning. I kapitel 10 föreslås en möjlighet för garantimyndigheten att lämna bindande förhandsbesked om vilka företag och inlåningskonton som omfattas av garantin. Införandet av ett sådant system skulle innebära klart förbättrade möjligheter att kontinuerligt hålla allmänheten upplyst om insättningsgarantins omfattning.

6.7 Finansinspektionens befogenheter att ingripa i förvaltningen av ett kreditinstitut

Utredningen har i uppdrag att analysera om det finns skäl att införa möjligheter för Finansinspektionen att kunna ingripa i förvaltningen av ett kreditinstitut tidigare än konkursbeslutet, då konkursförvaltaren träder in.

Förebyggande och i övrigt tidiga åtgärder kan vara värdefulla för att få ett probleminstitut på rätt köl igen. Kostnaderna kan på så sätt hållas nere för såväl det allmänna som insättarna. Samtidigt är sådana ingrepp en känslig fråga från näringsfrihetssynpunkt samt med hänsyn till ägarnas möjligheter att råda över sina tillgångar. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att näringsfriheten och äganderätten återfinns bland de fri- och rättigheter som omfattas av Regeringsformen samt Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, EKMR. Som utgångspunkt bör därför befogenheter som påverkar dessa rättigheter övervägas med särskild noggrannhet. Det sagda gäller även om det inte nödvändigtvis behöver röra sig om ingrepp i förvaltningen av sådan grad att ägare och ledning helt berövas rådigheten över verksamheten.

6.7.1 Finansinspektionens befogenheter enligt gällande rätt

Finansinspektionen har redan i dag vissa befogenheter att ingripa i institutets förvaltning. Dessa befogenheter är dock av relativt ringa omfattning. För det första kan Finansinspektionen enligt 13 kap. 12 § LBF kalla till styrelsemöte i ett kreditinstitut. Om styrelsen inte hör samman en sådan kallelse kan inspektionen även kalla till bolagsstämma. Inspektionen har rätt att närvara och delta i överläggningarna vid ett sådant styrelsemöte eller en sådan stämma. Däremot har inspektionen inte rätt att närvara vid ordinarie styrelsemöte eller stämma.

För det andra har Finansinspektionen enligt 15 kap. 2 § LBF vissa möjligheter att förordna ersättare för en styrelseledamot eller verkställande direktör. Detta förutsätter dock att Finansinspektionen anmärkt på att en av dessa befattningshavare inte uppfyller de krav på personlig lämplighet som följer av 3 kap. 2 § 4 LBF och att institutet inte bytt ut personen i fråga inom tre månader efter anmärkningen. Detta utgör i sig grund för återkallelse av

verksamhetstillståndet, men inspektionen har rätt att i stället att förordna om en ersättare. Ersättarens uppdrag gäller till dess institutet utsett en ny styrelseledamot eller verkställande direktör som uppfyller ledningsprövningens krav.

Det kan nämnas i sammanhanget att Finansinspektionen utöver detta har mer långtgående befogenheter som aktiveras efter ett konkursbeslut. Exempelvis har inspektionen i en sådan situation rätt att förordna en förvaltare för bolaget. Ingrepp i ledningens och ägarnas rådighet över bolaget som sker efter konkursbeslutet är dock en betydligt mindre kontroversiell fråga, huvudsakligen eftersom kriterierna för konkurs i sig inte är omstridda och beslutet fattas av domstol.

6.7.2 Bör Finansinspektionen få utökade möjligheter att delta i styrelsemöten eller stämmor?

Utredningens bedömning: Finansinspektionens befogenhet att delta i styrelsemöten och stämmor bör inte utökas. Det bör även fortsättningsvis anses tillräckligt att inspektionen har rätt att delta vid de styrelsemöten och stämmor som inspektionen själv sammankallat.

Utredningen har i uppdrag att utreda behovet av utökade möjligheter för Finansinspektionen att delta i styrelsemöten eller extra stämmor. Som nämnts ovan finns redan en sådan rätt, men den omfattar endast sådana stämmor och styrelsemöten som inspektionen själv sammankallat.

Skälen bakom denna begränsning av inspektionens befogenheter utvecklas inte i förarbetena till vare sig LBF eller dess föregångare bankrörelselagen (1987:617). Ett huvudsakligt sådant skäl torde vara det faktum att Finansinspektionens blotta närvaro på ett ordinarie styrelsemöte eller i synnerhet en bolagsstämma kan påverka förtroendet för hur institutets verksamhet drivs. Detta kan för det första leda till oro bland ägarna. Tendenser att ägare börjar överge bolaget kan i sin tur påverka marknads förtroende för verksamheten, vilket ytterligare kan förvärra de problem bolaget har. För det andra kan inspektionens närvaro skapa oro även bland insättarna, vilket under ogynnsamma omständigheter kan bidra till en uttagsanstormning. Risken för sådana negativa effekter på

verksamheten och i förlängningen den finansiella stabiliteten måste följaktligen vägas mot den effektivitetsvinst för Finansinspektionens tillsynsarbete som en utökad befogenhet att delta skulle innebära.

Utformningen av gällande rätt innebär att Finansinspektionens deltagande begränsas till de situationer där frågetecknen kring verksamheten är så pass konkreta och allvarliga att inspektionen anser det befogat att sammankalla ledningen. Utredningen finner att gällande rätt utgör en lämplig avvägning av de intressen som frågan rör. Detta gäller särskilt mot bakgrund av att Finansinspektionen har möjlighet att diskutera och ställa frågor till ledningen även i mindre formaliserade sammanhang än just styrelsemöten och stämmor. Sådana kontakter med institutet bör enligt utredningens uppfattning anses tillräckliga som ett första steg. Om inspektionen trots sådana kontakter finner att problemen kvarstår, har inspektionen rätt att kalla till ett extra styrelsemöte eller stämma.

Gällande ordning innebär att Finansinspektionen inte har möjlighet att delta i en stämma som bolaget sammankallat, även om anledningen till stämman skulle vara sådana problem i verksamheten som Finansinspektionen uppmärksammat. Enligt utredningens uppfattning utgör detta emellertid inte ett så stort problem att en lagändring ter sig motiverad. För det första är en sådan bolagsstämma en bekräftelse på att bolaget uppmärksammat problemet. För det andra har inspektionen allmänt sett vida befogenheter att ta del av dokumentation som rör mötet. Finansinspektionens existerande möjligheter att agera och att delta i styrelsemöten och stämmor bör därför anses tillräckliga.

6.7.3 Finansinspektionens rätt att förordna ersättare och fylla vakanta platser i en styrelse och som verkställande direktör

Utredningens förslag: Finansinspektionens befogenheter att med stöd av 15 kap. 2 § LBF förordna om ersättare för styrelseledamot eller verkställande direktör som inte uppfyller ledningsprövningens krav kompletteras med motsvarande regler om en sådan position är vakant.

Sådana möjligheter bör införas för samtliga företag som står under Finansinspektionens tillsyn.

Utgångspunkterna för hur och av vem ett aktiebolag ska ledas anges i 8 kap. aktiebolagslagen (2005:551). Enligt 8 kap. 8 § ska styrelsen utses av bolagsstämman. I bolagsordningen får dock föreskrivas att en eller flera styrelsemedlemmar ska utses på annat sätt. Styrelsen eller en styrelseledamot får inte ges rätt att utse styrelseledamöter. För det fall en styrelseledamots uppdrag upphör i förtid, följer av 8 kap. 15 § att situationen i första hand ska lösas genom att en suppleant träder in. Om vakansen inte kan täckas av suppleanter, ska övriga styrelseledamöter vidta åtgärder för att en ny styrelseledamot utses. Om ledamoten i enlighet med normalfallet ska utses av bolagsstämman, innebär detta att styrelsen ska kalla till stämma. Valet av ny ledamot kan dock vänta till nästa årsstämma, om styrelsen är beslutsför med kvarvarande ledamöter och suppleanter.

För kreditinstitut kan bristfällig ledning få negativa konsekvenser för både de enskilda insättarnas trygghet och stabiliteten på den finansiella marknaden. För att förebygga sådana problem har det ansetts motiverat med viss specialreglering. Därför har Finansinspektionen som framgått i det föregående avsnittet getts möjligheter att med stöd av 15 kap. 2 § LBF förordna ersättare för en styrelseledamot eller verkställande direktör (lagen använder här ordet ersättare i bemärkelsen att någon person utses av Finansinspektionen att träda i styrelseledamotens eller VD:s ställe). Sådant förordnande förutsätter dock att Finansinspektionen anmärkt på att en viss befattningshavare inte uppfyller de krav på

personlig lämplighet som följer av 3 kap. 2 § 4 LBF och att institutet inte bytt ut personen i fråga inom den tidsfrist som inspektionen bestämt. Det normala torde vara att bolaget låter en suppleant träda i dennes ställe, eller att bolaget vid en extra bolagsstämma väljer en ny styrelseledamot. Fristen får vara högst tre månader lång räknat från anmärkningen.⁷⁶ Att institutet inte åtgärdat situationen innan fristens utgång utgör i sig grund för återkallelse av verksamhetstillståndet, men som en alternativ åtgärd har inspektionen alltså rätt att i stället förordna en ersättare. Ersättarens uppdrag gäller till dess institutet utsett en ny styrelseledamot eller verkställande direktör som uppfyller ledningsprövningens krav.

Denna befogenhet för Finansinspektionen att ersätta en styrelseledamot som inte uppfyller ledningskraven måste rimligen anses vara än mer angelägen för det fall att ledningen i ett företag inte är fulltalig, i den bemärkelsen att posten som verkställande direktör eller någon av styrelseposterna är vakant. Någon sådan befogenhet framgår dock inte av lagtexten. För att undanröja oklarheter anser utredningen att 15 kap. 2 § LBF bör förtydligas, så att det uttryckligen framgår av lagtexten att regeln är tillämplig även på fall där en befattningshavare inte bara saknar de egenskaper som ledningsprövningen kräver, utan även på de fall där en sådan position som det här är fråga om helt enkelt är vakant.

Det kan förtjäna att nämnas att befogenheten även bör kunna tillämpas analogt i den ovanliga situation som uppkom i fallet Allmänna Kapital, där styrelsen lämnade bolaget och ägarna inte utsåg någon ny styrelse. Suppleanter som kunde fylla befattningarna fanns inte att tillgå och bolaget åtgärdade inte heller situationen genom att tillsätta kandidater hämtade från annat håll. Det måste naturligtvis betraktas som orimligt att ett tillståndsberoende företag blir i princip herrelöst, men det behöver i en sådan situation inte bli aktuellt att låta bolaget stå utan ledning under hela den tidsfrist som följer av 15 kap. 2 § LBF. Frågan regleras inte uttryckligen i aktiebolagslagen, men enligt utredningens uppfattning bör det anses följa av grunderna till 8 kap. 8 § aktiebolagslagen att bolagsstämma sammankallas i syfte att åtgärda problemet. Detta eftersom styrelsen enligt den nämnda paragrafen

⁷⁶ Under utredningsarbetet har frågan väckts huruvida fristen bör förkortas. Utredningen har dock avfärdat det alternativet. För det första är fristen högst tre månader, vilket innebär att Finansinspektionen har möjlighet att sätta en kortare frist om omständigheterna påkallar det. För det andra måste bolaget ges rimlig tid på sig att skaffa en ersättare.

utes av bolagsstämman om inte annat föreskrivits i bolagsordningen.

Enligt 7 kap. 17 § aktiebolagslagen är det som huvudregel styrelsen som kallar till bolagsstämma. Om bolagsstämma inte sammankallas på föreskrivet sätt, ska enligt andra stycket i samma paragraf länsstyrelsen kalla till stämma efter anmälan. I 13 kap. 12 § LBF finns dock en specialregel för kreditinstitut som ger även Finansinspektionen rätt att kalla till bolagsstämma. Detta förutsätter att styrelsen inte har rättat sig efter en begäran från Finansinspektionen att kalla till extra bolagsstämma (vilket naturligtvis är omöjligt för styrelsen att göra om det inte finns några styrelseledamöter). Enligt 7 kap. 20 § aktiebolagslagen ska kallelse till extra bolagsstämma som inte avser ändring av bolagsordningen utfärdas senast två veckor före stämman. Det sagda innebär följaktligen att Finansinspektionen bör anses ha rätt att omgående kalla till extra bolagsstämma, som kan hållas två veckor därefter. Mot den bakgrunden finner utredningen att behovet av särskild lagstiftning (exempelvis i form av en regel om obligatorisk bolagsstämma) inte kan anses tillräckligt starkt för den rimligen ovanliga situationen att ett institut blir herrelöst.

Även för andra typer av företag som står under Finansinspektionens tillsyn framstår en möjlighet för inspektionen att förordna om styrelseledamot och verkställande direktör antingen i form av en ersättare eller i syfte att fylla en vakans lämplig. Sådana regler bör därför införas för alla typer av företag som står under Finansinspektionens tillsyn.

6.7.4 Av Finansinspektionen förordnad styrelseledamots eller verkställande direktörs ställning i institutet

<p>Utredningens förslag: En av Finansinspektionen förordnad befattningshavare bör verka för företagets bästa. Detta bör uttryckligen framgå av lagen.</p>
--

Utredningsdirektiven ger utredningen i uppdrag att analysera vilken ställning en av inspektionen förordnad befattningshavare har i institutet. Förarbetena ger ingen vägledning i denna fråga. Finansinspektionen har uppgett att man tolkar regeln som att den förordnade befattningshavaren inte ska vara att betrakta som

inspektionens förlängda arm ur ett civilrättsligt perspektiv. Däremot kan det antas att situationen i praktiken ofta uppfattas just så, eftersom det är inspektionen som förordnat personen i fråga. Det vore förvisso inte oförenligt med sakens natur att låta den förordnade befattningshavaren agera i samråd med Finansinspektionen. Det skulle innebära tydligare informations- och styrmöjligheter för inspektionen, men måste samtidigt betraktas som ett jämförelsevis större ingrepp i bolagets näringsfrihet. Risken torde dessutom vara överhängande att den förordnade befattningshavaren betraktas som inspektionens "spion" och därför blir alienerad i styrelsearbetet. Det kan leda till att alternativa beslutsfora skapas på informell väg inom företaget.

Det sagda talar för att snarare låta den förordnade agera som en oberoende befattningshavare som har att verka för bolagets bästa. Ett klargörande i lagen av den förordnades uppdrag och oberoende ställning skulle minska riskerna att personen i fråga blir alienerad i ledningsarbetet och mister möjligheten att delta konstruktivt på det sätt som är själva syftet med förordnandet. Det skulle ge en tydligare bild av uppdragets innebörd inte bara för de övriga befattningshavarna utan även för den förordnade själv.

6.7.5 Ansvar hos styrelseledamot eller verkställande direktör som förordnats av Finansinspektionen

Utredningens bedömning: Utredningen finner inte behov att föreslå särskilda ansvarsregler för av Finansinspektionen förordnad styrelseledamot eller verkställande direktör utöver vad som redan följer av aktiebolagslagen för sådana befattningshavare i allmänhet.

I utredningens uppdrag ingår att analysera vilket ansvar en av inspektionen förordnad befattningshavare bör ha i institutet.

Huvudregeln för styrelseledamots eller verkställande direktörs ansvar slås fast i 29 kap. 1 § aktiebolagslagen. Bestämmelsen föreskriver att en styrelseledamot eller verkställande direktör som när han eller hon fullgör sitt uppdrag uppsåtligen eller av oaktsamhet skadar bolaget ska ersätta skadan. Motsvarande reglering finns också i lagen om ekonomiska föreningar. Aktiebolagslagen innehåller dessutom en specialregel om personligt

betalningsansvar om styrelsen underlåtit att upprätta kontrollbalansräkning, sammankalla en första kontrollstämma eller ansöka hos tingsrätten om likvidation. Denna specialregel återfinns i 25 kap. 18 § aktiebolagslagen och förutsätter liksom huvudregeln i 29 kap. 1 § att befattningshavaren i fråga varit försumlig. Det kan i sammanhanget påpekas att eftersom ansvarsreglerna bygger på försumlighet torde det knappast kunna komma på fråga att hålla en befattningshavare ansvarig för oegentligheter som inträffat i bolaget innan han eller hon tillträdde sin post.

Bakgrunden till frågeställningen är de svårigheter som Finansinspektionen noterat med att finna lämpliga personer för uppdragen i fråga. Med ett minskat ansvar skulle det kunna framstå som mer attraktivt att åta sig ett uppdrag som förordnad styrelseledamot eller verkställande direktör. Med hänsyn till att aktiebolagslagens ansvarsregler förutsätter uppsåt eller vårdslöshet torde emellertid en normalt ansvarskännande och noggrann verkställande direktör eller styrelseledamot knappast uppleva ansvarsfrågan som ett avgörande problem. Varken Finansinspektionen eller någon annan berörd aktör har under utredningsarbetet påtalat något konkret behov av specialreglering i frågan.

Inte heller i övrigt har utredningen identifierat några skäl som med nämnvärd styrka talar för en specialreglering av förordnade befattningshavares ansvar. Snarare torde en begränsning av en sådan befattningshavares ansvar kunna få negativa effekter, eftersom det i vissa situationer skulle kunna påverka den förordnades trovärdighet i arbetet med att leda bolaget.

6.7.6 Av Finansinspektionen förordnad befattningshavares ersättning

Utredningens bedömning: En av Finansinspektionen förordnad verkställande direktör är att anse som arbetstagare och dennes fordran på ersättning omfattas därför av allmän förmånsrätt och av den statliga lönegarantin.

Styrelseledamots fordran på ersättning omfattas vare sig av lönegaranti eller förmånsrätt.

Utredningens förslag: Lönegarantins begränsning till fyra basbelopp tas bort för sådan verkställande direktör som förordnats av Finansinspektionen.

Utredningen föreslår att allmän förmånsrätt införs för fordran från av Finansinspektionen förordnad styrelseledamot.

Finansinspektionen har haft svårigheter med att hitta rätt personer för uppdrag som förordnad verkställande direktör eller styrelseledamot. Problemet accentueras av det faktum att det är bolagets medel som ska bekosta en förordnad befattningshavares uppdrag. Det ligger i sakens natur att de företag som är aktuella i sammanhanget inte sällan ligger i riskzonen för en framtida konkurs. Om det inträffar är den förordnade hänvisad att söka sin ersättning från konkursboet. Möjligheterna att i en sådan situation få full täckning för en lönefordran är statistiskt sett inte goda. Utredningen har med anledning av detta ansett det nödvändigt att analysera om incitamenten för att ta dylika uppdrag kan ökas genom att ersättningen på något sätt kan garanteras.

Utredningen har identifierat två huvudsakliga sätt att trygga en förordnad befattningshavares ersättning. Det första alternativet är att använda sig av den statliga lönegaranti som regleras i lönegarantilagen (1992:497). Det andra är att ge befattningshavaren allmän förmånsrätt i konkursen.

6.7.6.1 Statlig lönegaranti enligt lönegarantilagen

Lönegarantin innebär att staten svarar för betalning av en arbetstagares fordran hos en arbetsgivare som försatts i konkurs. Garantins omfattning framgår genom en hänvisning till sådana fordringar som enligt 12 § förmånsrättslagen (1970:979) har allmän förmånsrätt, dvs. arbetstagares fordran på lön eller annan ersättning på grund av anställningen. Garantin har ett tak på fyra basbelopp.

Lönegarantin är som nämnts inriktad på att tillgodose arbetstagares fordringar. Övriga, dvs. uppdragstagare, saknar all möjlighet att åberopa lönegarantin. Enligt det arbetstagarbegrepp som används inom arbetsrätten omfattas även personer i företagsledande ställning.⁷⁷ Arbetstagarbegreppet är komplext, men det råder inget egentligt tvivel om att en verkställande direktör betraktas som arbetstagare i arbetsrättslig mening.⁷⁸ Detta innebär att en verkställande direktör omfattas av den statliga lönegarantin. Att en verkställande direktör förordnats av Finansinspektionen bör inte förändra dennes ställning som arbetstagare i förhållande till bolaget, eftersom befattningshavaren utför sitt arbete för företagets räkning och uppbär lön därifrån.

En styrelseledamot omfattas däremot inte av den statliga lönegarantin. Det beror på att ett styrelseuppdrag betraktas som ett sysslomannaskap i förhållande till bolaget och därför inte kan grunda ett anställningsförhållande.⁷⁹ Lönegarantilagen innehåller inga undantagsregler som låter några andra kategorier än just arbetstagare komma i åtnjutande av lönegarantin. Det skulle vara ett påtagligt brott mot lönegarantins grundläggande syften att vidga kretsen till att omfatta ägarnas representanter i bolagets styrelse. Utredningen finner det därför att det inte är lämpligt att föreslå att lönegarantilagen förses med en specialregel som utvidgar lönegarantin till att omfatta just styrelseledamöter som förordnats av Finansinspektionen.

⁷⁷ Det är en annan sak att denna kategori uttryckligen undantas från exempelvis LAS och vissa andra delar av det arbetsrättsliga skyddet.

⁷⁸ Danhard, *Konkursarbetsrätt*, s. 99.

⁷⁹ Danhard, *Konkursarbetsrätt*, s. 97 f. Ett uppdrag som styrelseledamot utesluter dock inte nödvändigtvis att en person på annan grund betraktas som arbetstagare. I fallet AD 1985 nr. 28 hade en vicevärd i en bostadsrättsförening varit ledamot i föreningens styrelse. Med hänvisning till att vicevärdssysslorna grundades på ett fristående avtal och att sysslorna skilde sig åt även till sin karaktär, ansåg AD att mannen i egenskap av vicevärd var att anse som arbetstagare. Omständigheterna påverkade följaktligen inte själva bedömningen av styrelseuppdragets karaktär. Rättare sagt var det trots styrelseuppdraget som AD kategoriserade mannen som arbetstagare.

Utredningens slutsats är följaktligen att en av Finansinspektionen förordnad verkställande direktör redan enligt gällande rätt ska anses omfattad av den statliga lönegarantin. Ett problem i sammanhanget är dock att lönegarantin, som nämnts, har ett tak på fyra basbelopp. Även om förordnandena i fråga främst är avsedda att utgöra interimslösningar kan det inte uteslutas att ett uppdrag kan komma att pågå under en längre tid. Med tanke på att ersättningar för personer i företagsledande ställning ofta är höga torde basbeloppsgränsen därför kunna minska den tilltänktes incitament att acceptera uppdraget. Utredningen föreslår därför – med medvetenhet om de principiella invändningar det kan väcka – att basbeloppsbegränsningen avskaffas för de befattningshavare som förordnas av Finansinspektionen. Utredningen menar emellertid att de potentiella skadeverkningarna av att det inte skulle gå att rekrytera en verkställande direktör är så påtagliga för konsumenterna och kanske för samhället i stort att det finns anledning att göra ett undantag i detta speciella fall. Att ta bort ersättningstaket kan visa sig vara en avgörande förutsättning för att det ska bli möjligt att finna intresserade kandidater för de aktuella uppdragen. Förordnandesituationer torde uppkomma enbart i ett fåtal fall och är som sagt tänkta att pågå endast under en begränsad tid. Ett borttagande av basbeloppsbegränsningen skulle därför inte innebära någon stor belastning för lönegarantisystemet.

6.7.6.2 Förmånsrätt i konkurs

Den statliga lönegarantins omfattning framgår som nämnts i det föregående avsnittet genom en hänvisning till sådana fordringar som enligt 12 § förmånsrättslagen har allmän förmånsrätt, dvs. arbetstagares fordran på lön eller annan ersättning på grund av anställningen. Eftersom en verkställande direktör räknas som arbetstagare täcks dennes ersättning av såväl lönegaranti som allmän förmånsrätt. Styrelsemedlemmar räknas däremot som uppdragstagare och täcks därför vare sig av 12 § förmånsrättslagen eller lönegarantin.

För uppdragstagare har det dock ansetts motiverat att även i vissa andra särskilt angivna situationer tillhandahålla allmän förmånsrätt. Det kan därför vara av intresse i sammanhanget att överväga att utöka denna krets till att även omfatta styrelseledamöter som tillförordnats av Finansinspektionen. Enligt

10 § 2 och 10 a § förmånsrättslagen följer allmän förmånsrätt med ersättning till:

- rekonstruktör enligt lagen om företagsrekonstruktion,
- tillsynsman enligt samma lag eller enligt konkurslagen,
- förordnad boutredningsman,
- revisor som utfört sådan revision som är föreskriven i lag eller annan författning samt
- uppdragstagare som upprättat räkenskapsmaterial till fullgörande av bokföringsskyldighet som är föreskriven i lag eller annan författning.

Förmånsrätt i de uppräknade situationerna förutsätter att fordringen avser tid inom sex månader innan konkursansökningen gjordes eller därefter. Situationerna uppvisar likartade drag med uppdraget som förordnad verkställande direktör eller styrelseledamot. Framför allt rör det sig om utförande av uppdrag som följer av lag, samt som utförs i företagets och i förlängningen det allmännas intresse. Med hänsyn till dessa likheter anser utredningen att det skulle ligga nära till hands att låta även förordnade befattningshavare få del av motsvarande förmånsrättsskydd. Nackdelen med att utvidga kretsen av förmånsberättigade är att oprioriterade borgenärers läge försämras i motsvarande mån. Utredningen vill dock understryka att situationen knappast torde komma att bli vanligt förekommande samt att intresset av att kunna motivera tilltänkta befattningshavare för uppdragen i fråga bör anses starkt.

Det kan emellertid ifrågasättas hur effektivt det vore att använda förmånsrätt som medel för att uppnå målet. Som nämnts är konkurshotet ofta påtagligt i de aktuella situationerna. Om konkursen blir ett faktum ger allmän förmånsrätt långt ifrån alltid täckning för hela fordringen.⁸⁰ Detta riskerar att påverka en

⁸⁰ Se exempelvis Se exempelvis Karin Thorburns analys i Förmånsrättskommitténs huvudbetänkande SOU 1999:1, "En empirisk analys av utdelning i svenska konkurser", del II, bilaga 5, s. 8. i fråga om fordringsklasser med allmän förmånsrätt omfattade analysen klasserna revision, skatter och löner. Utdelningen för revision uppgick i genomsnitt till 72 procent i de konkurser som analysen omfattade. Fordringsklassen skatter fick enligt analysen en genomsnittlig utdelning om 32 procent. Den fordringsklass som här är av intresse för 2007 års insättningsgarantiutredning – löner – hade en genomsnittlig utdelning om bara 11 procent. Det bör påpekas i sammanhanget att analysen baserades på uppgifter om 350 svenska aktiebolag som gick i konkurs 1988–1991. Sedan dess har förmånsrättsreglerna genomgått vissa förändringar.

tilltänkt befattningshavares incitament att acceptera uppdraget. För att uppnå målet finns det därför risk att förmånsrätt måste kompletteras med någon ytterligare form av trygghet. Det enda tydliga sådana alternativet, utan att skapa en särlösning i form av ett eget statligt lönegarantisystem, vore att ålägga Finansinspektionen att täcka överskjutande belopp. Det framstår inte som ett attraktivt alternativ, dels med hänsyn till att Finansinspektionens resurser är begränsade, dels till att det i grunden är i ett enskilt företags intresse att styrelsen är fulltalig, varför det skulle kunna uppfattas som en säregen statlig subvention till institut som inte klarar att på egen hand försörja sig med erforderlig styrelse.

Utredningen anser att den förstärkning av rekryteringsargumenten som en allmän förmånsrätt i en eventuell konkurs är den bästa möjlighet som står till buds.

6.7.7 Rätt att utse förvaltare vid återkallelse av tillstånd

Utredningsdirektiven väcker frågan huruvida Finansinspektionen bör få en rätt att utse förvaltare i ett företag vars tillstånd har återkallats. Som ovan nämnts är konkursbeslutet enligt gällande rätt den tidpunkt då inspektionens befogenhet att utse förvaltare inträder. Utredningen har valt att anlägga ett mer genomgripande perspektiv på frågan och inte begränsa sig till alternativet ”förvaltare” i sökandet efter en form av offentlig kontroll över ett institut som fått tillståndet återkallat. Frågan utreds närmare nedan i kapitel 8.

En variabel i sammanhanget är dock att återvinningsgraden generellt sett förefaller vara högre i bankkonkurser jämfört med i konkurser i aktiebolag i allmänhet. Amerikansk statistik från perioden 1980–2000 visar på en så pass hög återvinningsgrad som 78–94 procent. Motsvarande statistik från Kanada uppvisar siffror mellan 50 och 84 procent (Lynn Shibut, ”Should Bank Liability Structure Influence Deposit Insurance Pricing?”, FDIC working paper 2002–01). Någon svensk statistik finns av naturliga skäl inte att tillgå eftersom antalet historiska skadefall är begränsat. (Den svenska bankkrisen 1990–1994 löstes utan att konkursinstrumentet utnyttjades). De nordamerikanska siffrorna kan dock inte översättas direkt till svenska förhållanden. I USA och Kanada har tillsyns- och garantimyndigheterna avsevärt kraftfullare befogenheter att gripa in på ett tidigt stadium än vad som är fallet i Sverige, vilket innebär att bolagets tillgångar då inte hunnit utarmas i lika stor omfattning som sannolikt vore fallet under svenska förhållanden. Dessutom måste påpekas att även med en så pass hög återvinningsgrad som exempelvis 75 procent, torde inte bara oprioriterade fordringar utan även många fordringar med allmän förmånsrätt hamna inom förlustgraden på 25 procent och följaktligen ersättas i liten utsträckning.

6.8 Allmänt ombud och dennes roll i konkursutredningen

När beslut om konkurs fattats ska Finansinspektionen enligt 13 kap. 13 § LBF förordna ett allmänt ombud som i egenskap av konkursförvaltare deltar i konkursboets förvaltning tillsammans med den förvaltare som utses enligt konkurslagen. Utredningsdirektiven konstaterar att det i dagsläget är oklart vilka intressen ett sådant ombud ska iakttä och vilken roll han eller hon ska inneha. I direktiven anges som utgångspunkt att ombudet ska tillvarata det allmännas intressen.

6.8.1 Intressen att iakttä för allmänt ombud samt dennes roll

Utredningens förslag: Finansinspektionens skyldighet enligt 13 kap. 13 § LBF att förordna ett allmänt ombud vid ett kreditinstituts konkurs ersätts med en möjlighet att göra detsamma. Regeln förses med tillägget att ombudet ska tillvarata det allmännas intressen. Allmänt ombud ges vidare en formell rätt att yttra sig i förvaltarberättelsen om hur det allmännas intressen har iakttagits i arbetet.

Ifråga om det allmänna ombudets roll anger 13 kap. 13 § LBF att denne ska ”som konkursförvaltare delta i konkursboets förvaltning tillsammans med den eller de förvaltare som utses enligt konkurslagen”. Med andra ord ska det allmänna ombudet fungera som ett slags ”medkonkursförvaltare”.

Företeelsen allmänt ombud har inte motiverats eller förklarats i förarbetena. Oklarhet har därför rått i fråga om vilka intressen ett allmänt ombud egentligen ska tillvarata. Finansinspektionen har vid två tillfällen sedan regelns tillkomst förordnat ett allmänt ombud med anledning av ett kreditinstituts konkurs. Inspektionen har i bägge fallen tolkat uppdraget som att ombudet i huvudsak har att bevaka insättarnas intressen och har vid båda tillfällena instruerat ombudet i enlighet därmed.

Utredningsdirektiven har gett utredningen i uppgift att analysera frågan och undanröja oklarheten. Direktiven anger som utgångspunkt att ombudet bör tillvarata det allmännas intressen. Det är en mer vidsträckt tolkning än Finansinspektionens.

Insättarnas bästa måste ses som ett av flera tänkbara allmänna intressen i sammanhanget. Ett annat intresse som kan identifieras ur det allmännas perspektiv är att egendom inte fördelas eller undandras konkursboet på ett sätt som motverkar det allmännas möjligheter att få återkrav tillgodosedda. Vidare har det allmänna ett starkt intresse av att insättningsgarantisystemet i allmänhet fungerar på ett sätt som inger förtroende bland både konsumenterna, de institut som finansierar systemet samt alla andra aktörer inom det svenska finansiella systemet. Detta hänger samman med insättningsgarantis betydelse för konsumentskyddet och den finansiella stabiliteten.

Överlag är dock de nämnda exemplen frågor som faller inom andra allmänna aktörers ansvarsområde. Utredningen finner därför att det överlag är svårt att – åtminstone i normalfallet – identifiera några klara behov av att tillsätta ett allmänt ombud i händelse av ett kreditinstituts konkurs. Det ska poängteras att inte heller Finansinspektionen – som är det organ som har i uppgift att förordna allmänna ombud – i sitt arbete har hittat något tydligt område där ett allmänt ombud har en naturlig lucka att fylla mellan de allmänna organens ansvarsområden. Exempelvis bör frågan om återkrav naturligen bevakas av garantimyndigheten, dvs. Riksgälden. Frågan om insättarnas intressen faller däremot i utgångsläget inom Finansinspektionens område, så länge inte insättningsgarantin utlösts. Då bör i stället det huvudsakliga ansvaret övergå till Riksgälden. Även frågan om ett i allmänhet välfungerande garantisystem bör ligga hos Finansinspektionen och Riksgälden. Det kan även tänkas att andra allmänna organ kan ha intressen i sammanhanget i egenskap av fordringsägare. Som exempel kan nämnas Skatteverket. I regel torde dock även de aktörerna lika gärna kunna övervaka sina intressen på egen hand.

Det ska emellertid inte helt uteslutas att ett behov av ett allmänt ombud kan identifieras i vissa fall. Exempelvis kan det tänkas att konsumentskyddsfrågor kan uppkomma, som inte på ett naturligt sätt faller inom Konsumentverkets eller Konsumentombudsmannens område. Vidare kan ett allmänt ombud ha en funktion att fylla i vissa ansvarsfrågor. Som exempel kan nämnas fallet CTA Lind. Konkursförvaltaren ansåg från sina utgångspunkter att det inte skulle vara lönsamt att driva en skadeståndsprocess gentemot bolagets ansvariga, eftersom han bedömde att det sannolikt hade lett till förluster för konkursboet. I ett sådant läge skulle ett allmänt ombud kunna fylla en funktion

genom att se till att det allmännas intresse beaktas vid bedömningen. En ytterligare fråga där ett allmänt ombud kan tänkas vara till nytta är om ett konkursfall involverar särskilda systemskyddsaspekter, utan att institutet blivit föremål för speciella åtgärder med stöd av ett sådant program för särskild förvaltning av krisdrabbade kreditinstitut som föreslagits i Banklagskommitténs slutbetänkande *Offentlig administration av banker i kris*⁸¹. Det kan i så fall tänkas att systemskyddsintresset bör beaktas särskilt i konkursförvaltningsarbetet.

Mot bakgrund av de svårigheter som utredningen funnit med att klart identifiera de fall där ett allmänt ombud kan ha en uppgift att fylla, måste det anses lämpligast att i lagtext ange det allmänna ombudets uppdrag i generellt hållna termer. I 13 kap. 13 § LBF bör därför endast införas en precisering att ombudet ska tillvarata det allmännas intressen. Med den lösningen behåller Finansinspektionen möjligheten att instruera ombudet på varierande sätt beroende på det aktuella fallets särdrag.

Mot bakgrund av oklarheterna kring behovet av ett allmänt ombud vid ett kreditinstituts konkurs, finner utredningen vidare att det vore naturligt att avskaffa den skyldighet Finansinspektionen i dag har att förordna ett sådant ombud. Det förefaller i stället som en lämplig ordning att låta Finansinspektionen behålla en möjlighet att förordna ett allmänt ombud, för det fall att ett behov kan identifieras i det enskilda konkursfallet.

Som framgått är avsikten att det allmänna ombudet ska fungera som ett slags ”medkonkursförvaltare”. Lagstiftningen ger emellertid ingen närmare informationi fråga om det allmänna ombudets ställning i relation till den ordinarie konkursförvaltaren. I de två fall där ett allmänt ombud hittills förordnats har samarbetet fungerat väl (fallen Custodia respektive Allmänna Kapital). Det finns dock inga garantier för att samarbetet kommer att fungera friktionsfritt i framtida insättningsgarantiärenden. Det är därför i viss mån otillfredsställande att det saknas regler att falla tillbaka på i fråga om det allmänna ombudets ställning. Att i författning exempelvis slå fast en viss ordning mellan konkursförvaltaren och det allmänna ombudet för beslutsfattande eller beslutsmandat förefaller som en alltför formaliserad lösning som snarare vore ägnad att skapa spänningar. Utredningen finner att det

⁸¹ SOU 2000:66.

vore en lämplig kompromiss att ge det allmänna ombudet en formell rätt att yttra sig i förvaltarberättelsen, så att det där kunde dokumenteras hur det allmännas intressen beaktats i fördelningen av konkurstillgångarna. Det torde skapa tillräckliga incitament för konkursförvaltaren att beakta det allmänna ombudets synpunkter i händelse av meningsskiljaktigheter.

6.8.2 Tillsynen över allmänt ombud

Utredningens bedömning: Allmänt ombud som förordnats av Finansinspektionen med anledning av kreditinstituts konkurs ska redan enligt gällande rätt anses omfattad av Tillsynsmyndigheten i konkursers tillsyn. Något uttryckligt förtydligande av denna innebörd bör inte införas i 7 kap. konkurslagen.

Finansinspektionen har framfört önskemål att det vore lämpligt att det allmänna ombudet står under tillsyn av Tillsynsmyndigheten för konkurser och att detta framgick tydligt i författning. Eftersom det allmänna ombudets uppgift enligt 13 kap. 13 § LBF är att delta i konkursboets förvaltning ”som konkursförvaltare”, ser utredningen inga skäl som talar emot en sådan tillsynsuppgift för Tillsynsmyndigheten. Utredningens bedömning är emellertid att detta redan måste anses följa av gällande rätt. Tillsynens omfattning framgår av 7 kap. 27 § konkurslagen, som föreskriver att ”Tillsynsmyndigheten skall övervaka att förvaltningen bedrivs på ett ändamålsenligt sätt i överensstämmelse med denna lag och andra författningar”. Regeln begränsar således inte tillsynen enbart till själva konkursförvaltaren, utan anger hela ”förvaltningen” som tillsynsområde. Eftersom det allmänna ombudets uppgift enligt 13 kap. 13 § LBF är att just delta i konkursboets förvaltning, finner utredningen att Tillsynsmyndigheten redan enligt gällande reglering får anses ha tillsynsuppgiften i fråga. Förvisso skulle ett förtydligande kunna införas. Noterbart är dock att den regel i konkurslagen som anger tillsynens omfattning har en mycket generell utformning. Mot den bakgrunden skulle det te sig märkligt ur ett regelsystematiskt perspektiv att införa ett förtydligande som avser en särpräglad och sannolikt ovanlig situation.

7 Insättningsgarantins inträde och vissa processuella frågor

7.1 Inledning

Direktiven för 2007 års insättningsgarantiutredning anger att det svenska insättningsgarantisystemet ska värna två huvudsakliga intressen. Det ena är ett gott konsumentskydd och det andra är stabilitet inom det finansiella systemet. Som framgått av de inledande kapitlen är det ur båda dessa aspekter av stor betydelse inte bara att insättarnas medel inte äventyras, utan även att insättarna snabbt får tillgång till medlen om ett institut skulle hamna i problem. Custodiefallet visade emellertid att det svenska systemet är behäftat med svagheter i dessa avseenden. En huvudsaklig orsak till detta är den sent förlagda tidpunkten för garantins inträde, som enligt gällande ordning utgörs av tidpunkten för konkursbeslutet.

Ett kreditinstitut som förlorat sitt verksamhetstillstånd har i regel mycket dåliga utsikter att vända utvecklingen. I typfallet förvärras omständigheterna obevekligen gradvis, till dess att en konkurssituation uppstår. Vägen från återkallelse till konkurs är dock ofta utdragen, inte minst till följd av hur konkurslagstiftningen är och rimligen måste vara utformad. Konkurslagstiftningen kräver allvarliga finansiella problem för att en konkurs ska bli aktuell. För att ett företag ska sättas i konkurs krävs enligt 1 kap. 2 § konkurslagen att företaget är på obestånd, dvs. ”inte kan rätteligen betala sina skulder och [...] denna oförmåga inte är endast tillfällig”. Vidare – eftersom ett konkursbeslut är en ytterst ingripande åtgärd – kringgärdas konkursbeslutet av rättssäkerhetskrav som kan innebära att själva prövningen av frågan tar tid. Det sagda innebär i fråga om kredit-

institut att det ligger i farans riktning att det kan dröja lång tid från den tidpunkt då ett företag först hamnar i betalningssvårigheter till den tidpunkt då insättningsgarantin enligt gällande ordning träder in.

Av de ursprungliga utredningsdirektiven framgår därför att en av huvuduppgifterna för utredningen är att föreslå förändringar av insättningsgarantisystemet, så att systemet snabbare kan ge insättarna tillgång till sina medel. Den mest centrala frågan är i det sammanhanget vid vilken tidpunkt garantin ska träda in. Utredningen har därför analyserat vilka tidpunkter för garantins inträde som är möjliga som alternativ till den i dag gällande, dvs. konkurstidpunkten. Utredningen har även haft anledning att analysera vissa andra frågor av framför allt processuell art som påverkar insättnarnas möjligheter att få snabb tillgång till sina medel.

Under utredningsarbetets gång har förutsättningarna för arbetet förändrats på ett tämligen grundläggande sätt. Som respons på finanskrisen under hösten 2008 påbörjades på EU-nivå ett arbete med att stärka det skydd för insättarna som följer av insättningsgarantidirektivet¹. Detta arbete resulterade i mars 2009 i att ändringar av insättningsgarantidirektivet beslutades av medlemsländerna. Ändringarna innebär bland annat markanta skärpningar av de tidsfristerna för vilken tid som får förflyta från den tidpunkt då ett institut visar prov på betalningsproblem till dess att insättarna givits tillgång till sina medel genom insättningsgarantin. Dessa nya tidsfrister medför ett behov av att förse det svenska regelverket med en i huvudsak ny systematik för hur garantin ska kunna träda in vid just betalningsproblem.

I detta kapitel behandlas frågan om hur det svenska regelverket bör utformas för att uppfylla insättningsgarantidirektivets nya striktare krav för garantins inträde vid betalningsinställelse. I bilaga 6 illustreras utredningens förslag i en figur.

När garantin väl trätt in är det i huvudsak en fråga för garantimyndigheten att på bästa sätt uppfylla insättningsgarantidirektivets krav på att insättarna inom 20 arbetsdagar ska ha fått tillgång till sina medel genom utbetalning av garantin. I kapitel 9 behandlas frågan närmare hur själva utbetalningsförfarandet kan hanteras och vilka rättsliga och praktiska förutsättningar garantimyndigheten måste ges för att en så snabb utbetalning ska vara möjlig.

¹ Dir. 94/19/EG.

7.2 Insättningsgarantidirektivets krav och garantins inträde vid oförmåga att betala tillbaka insättningar

Insättningsgarantidirektivet antogs 1994. Direktivets syfte var att i medlemsländerna skapa ett grundskydd för insättarna för de situationer där insättare inte har tillgång till sina medel. Direktivet angav minimikrav för bland annat under vilka omständigheter garantin skulle träda in samt att minst 20 000 euro skulle vara skyddade per insättare och institut.² Finanskrisen under senare delen av 2008 åskådliggjorde hur oro bland insättarna kan förstärka problemen på en redan orolig finansiell marknad. För att bidra till lugn i den uppkomna situationen samt förebygga sådan framtida oro bland insättarna antogs den 11 mars 2009 vissa ändringar av insättningsgarantidirektivet.³

Ändringarna innebär bland annat hårdare krav på medlemsstaternas förmåga att snabbt ge insättarna tillgång till medel genom insättningsgarantin, för det fall att ett institut visar prov på betalningsproblem. De viktigaste förändringarna i dessa avseenden är att garantin måste träda in snabbare samt att tidsfristerna skärpts för hur snabbt medlen ska vara insättarna till handa.

I sin nya lydelse innebär insättningsgarantidirektivet följande krav av betydelse i sammanhanget:

- När det konstaterats att en insättare inte fått en förfallen insättning utbetald på det sätt som följer av de rättsliga och avtalsmässiga villkor som är tillämpliga, har behörig myndighet fem arbetsdagar⁴ på sig att konstatera huruvida betalningsinställelsen beror på skäl direkt förknippade med institutets finansiella ställning och att oförmågan att betala tillbaka insättningen inte endast är tillfällig. Detta innebär att insättningen konstaterats ”indisponibel” i direktivets mening, varvid garantin ska träda in (artikel 1.3).
- Garantiersättning ska betalas ut inom maximalt tjugo arbetsdagar⁵ räknat från den tidpunkt då en insättning konstaterats vara indisponibel i direktivets mening (artikel 10.1). Direktivet lämnar viss möjlighet till förlängning

² I direktivets nya lydelse ska minst 50 000 euro skyddas (artikel 7.1).

³ Dir. 2009/14/EG.

⁴ Enligt tidigare lydelse 21 dagar.

⁵ Enligt tidigare lydelse tre månader, med möjlighet till förlängning i maximalt nio månader.

med tio arbetsdagar⁶. Det förutsätter dock att ”helt exceptionella” omständigheter föreligger (artikel 10.2).

7.3 Allmänt om den svenska ordningen för garantins inträde och direktivets nya krav

Utredningens bedömning: De krav som följer av 2009 års ändringar i insättningsgarantidirektivet nödvändiggör att en ny alternativ ordning för insättningsgarantins inträde införs i svensk rätt utöver konkurs.

Det kan redan utan närmare analys konstateras att den gällande svenska ordningen – där tidpunkten för garantins inträde infaller när domstol fattar beslut om att försätta institutet i fråga i konkurs – inte förmår uppfylla insättningsgarantidirektivets krav i dess nya lydelse. Den bedömning av institutets finansiella förmåga som direktivet föreskriver påminner visserligen starkt om de rekvisit som den svenska konkurslagen ställer upp för att ett bolag ska försättas i konkurs. Det är dock uppenbart att de svenska obestandsreglerna inte kan tillämpas på ett sätt som garanterar att en sådan bedömning i samtliga fall kommer till stånd redan inom fem dagar räknat från den tidpunkt då det konstaterats att en insättare inte fått insätta medel utbetalda i tillbörlig ordning. I normalfallet torde det snarare röra sig om veckor eller månader.

Utredningen har således att analysera hur det svenska regelverket bör utformas i fråga om systematiken för garantins inträde, för att det ska vara möjligt att uppfylla insättningsgarantidirektivets krav. En första fråga är om konkurs bör behållas som en grund för insättningsgarantins inträde. Utredningen finner att så är fallet, trots att det måste betraktas som klart mindre troligt att ett institut i händelse av betalningssvårigheter skulle hinna försättas i konkurs redan innan ett beslut om garantins inträde skulle vinna laga kraft. Det kan dock inte uteslutas. Dessutom bör beaktas situationer där ett institut utan egentlig förvarning inkommer med en egen konkursbegäran. Utredningen konstaterar därför att konkurs-

⁶ Enligt tidigare lydelse i maximalt tre månader åt gången vid tre tillfällen, dvs. totalt nio månader.

tidpunkten även fortsättningsvis skulle tjäna ett syfte som alternativ grund för garantins inträde.

Utredningens utgångspunkt är att direktivet bör uppfyllas genom att regelverket utformas i nära överensstämmelse med direktivets systematik. Det främsta skälet till detta är att det inte existerar några rättsliga institut i svensk rätt som påminner om de bedömningar som direktivets systematik föreskriver. Detta sagt med undantag för konkurs, som dock i enlighet med vad som konstaterats ovan leder till alltför stor tidsutdräkt för att det ska vara möjligt att förlita sig på att direktivets krav ska kunna uppfyllas på den vägen.

7.4 Det första steget – att konstatera att utbetalning inte skett

Utredningens förslag: Finansinspektionen ges uppgiften att konstatera huruvida en insättare inte fått en insättning utbetald på erforderligt sätt.

Det första steget i den systematik som direktivet ställer upp är att det ska konstateras att en insättare inte fått insatta medel utbetalda. Frågan är vilken myndighet som ska göra detta konstaterande. Utredningens uppfattning är att Finansinspektionen är det naturligaste valet, i sin egenskap av tillsynsmyndighet. Rollen som tillsynsmyndighet innebär att inspektionen är den myndighet som har den bästa inblicken i institutets verksamhet och dess finansiella ställning. Åtminstone har inspektionen de bästa befogenheterna och möjligheterna i övrigt att skaffa sig sådan inblick.

Det kan visserligen tänkas att en insättare som inte fått ut sina medel vänder sig till Riksgälden, som till följd av sin roll som garantimyndighet lätt kan uppfattas av en insättare som den rätta myndigheten att vända sig till med information om att man inte fått ut sina pengar. För det fall att en insättare vänder sig till garantimyndigheten med sådan information är det dock lätt för den att omedelbart informera Finansinspektionen om vad som inträffat. Det kan också vara av vikt för inspektionen att informera andra tänkbara mottagare av sådan information – såsom exempelvis Konsumentverket och Konsumenternas Bank- och finansbyrå – om

att information om eventuella betalningsinställelser utan dröjsmål ska vidarebefordras till inspektionen.

7.5 Att uppfylla direktivets andra steg – att konstatera indisponibilitet i direktivets mening

Utredningens förslag: Finansinspektionen får uppgiften att besluta om garantin ska träda in. Inspektionen ska vid bedömningen av om betalningsoförmågan inte är tillfällig göra en helhetsbedömning.

En inledande fråga är vilken myndighet som lämpligast bör anförtros det andra steget i proceduren, dvs. behörig myndighets konstaterande huruvida insättningen är att betrakta som indisponibel i insättningsgarantidirektivets mening. Som nämnts krävs för detta att institutets betalningsproblem beror på skäl som är direkt förknippade med institutets finansiella ställning. Skälen får inte heller vara enbart av tillfällig art. Finansinspektionen är den myndighet som i sin löpande verksamhet onekligen har den bästa insynen i institutets verksamhet och finansiella ställning. Inspektionen måste därför enligt utredningens uppfattning ses som den lämpligaste kandidaten för uppgiften i fråga, särskilt med hänsyn till de snäva tidsramar som direktivet ställer upp för genomförandet av bedömningen, dvs. maximalt fem dagar.

Vidare finns det anledning att närmare utveckla hur själva bedömningen bör gå till. En central fråga i sammanhanget illustrerades av Custodia-fallet. Eftersom en konkurs enligt svenska regler in i sista stund kan undvikas genom att borgenären i fråga får sitt krav tillgodosett, kunde Custodia rulla hotet om konkurs framför sig under en lång tid (och därmed även garantins inträde). Under större delen av de åtta månader som passerade från beslutet om tillståndsåterkallelse till konkursbeslutet hade insättarna problem att få tillgång till sina medel; i ett flertal fall var det de allra mest påstridiga insättarna som med hjälp av hot om konkurs eller genom ansökningar om betalningsföreläggande lyckades förmå bolaget att skaffa fram pengar för att kunna betala ut en viss insättning. Att insättare under en icke oansenlig tidsperiod tvingas till sådana långtgående åtgärder för att få tillgång till sina medel är oacceptabelt, inte minst ur konsumentskyddssynpunkt.

Frågan är om insättningsgarantidirektivets systematik ger möjlighet för ett institut att rulla garantins inträde framför sig på samma sätt som en konkurs kan undvikas enligt svensk insolvensrätt. Av intresse är direktivets artikel 1.3 i).⁷ Som nämnts ovan i avsnitt 7.1 föreskriver regeln att en insättning som förfallit till betalning men inte betalats ut på det sätt som följer av de rättsliga och avtalsmässiga villkor som är tillämpliga, är att betrakta som indisponibel i direktivets mening om "[d]e behöriga myndigheterna i fråga har konstaterat att, enligt deras uppfattning, kreditinstitutet i fråga för närvarande och av skäl direkt förknippade med institutets finansiella ställning, verkar sakna förmåga att kunna återbetala insättningen och att denna oförmåga inte endast är tillfällig".

Ordvalet "för närvarande" skulle kunna tolkas som att betalningssvårigheterna måste vara för handen vid tidpunkten för den behöriga myndighetens bedömning. Direktivets systematik verkar således lämna utrymme för institutet att bota situationen genom att skaffa fram pengarna i efterhand, förutsatt att detta sker innan myndigheten hunnit fatta något beslut. Med andra ord: så länge institutet har kapacitet att fullgöra utbetalningen vid den tidpunkt då myndigheten ska göra sin bedömning skulle rekvisiten för indisponibel insättning inte vara uppfyllda, oavsett att insättningen de facto inte var disponibel för insättaren tidigare, dvs. vid det tillfälle då han eller hon gjorde sin begäran att få medlen utbetalda. Att institutet lyckats prestera medlen endast efter stora besvär och att institutets finansiella situation även på lång sikt skulle bedömas som mycket ansträngd skulle visserligen innebära att rekvisitet "av skäl direkt förknippade med dess finansiella ställning" skulle vara uppfyllt, men det skulle följaktligen sakna betydelse för regelns tillämplighet eftersom rekvisitet "för närvarande" ändå skulle brista.

Utredningen noterar alltså att insättningsgarantidirektivets systematik för garantins inträde ger intrycket att det lämnar möjlighet för institutet att rulla garantins inträde framför sig, på liknande sätt som Custodia – trots återkommande betalningsproblem – lyckades avvärja konkurshotet under många månader. Enligt utredningens uppfattning bör sådana situationer undvikas. De svenska reglerna

⁷ Artikelns stycke ii) behandlar enbart de särskilda situationer där en rättslig myndighet meddelat ett avgörande som innebär att insättarnas möjlighet att framställa krav mot institutet upphävs. Regeln syftar i huvudsak på beslut om s.k. konkursskydd, eller motsvarande. En sådan möjlighet finns inte för kreditinstitut i Sverige.

för garantins inträde bör utformas på ett sätt som i detta avseende går något längre än en sådan snäv tolkning av insättningsgaranti-direktivets artikel 1.3 i). Utredningen menar för övrigt för sin del att direktivet ger utrymme för en ändamålsenlig och något vidare tolkning av den systematik som direktivet anvisar, eftersom direktivets uttalade syfte annars inte skulle uppfyllas.

Utredningen har därför valt att ställa upp följande nödvändiga – och kumulativa – förutsättningar för att garantin ska kunna träda in:

- att en klar och förfallen insättning inte har återbetalats,
- att skälen till detta är direkt förknippade med institutets finansiella ställning, och
- att Finansinspektionen bedömer att institutets oförmåga att betala inte är tillfällig.

De första två momenten följer direktivets systematik och är relativt oproblematiske. Angående det andra momentet kan nämnas att det avser att sälla bort de fall där den uteblivna utbetalningen berott på exempelvis tekniska förhinder eller rena misstag. Själva lokutionen ”institutets finansiella ställning” bör dock tolkas i vidsträckt mening. Exempelvis bör inkluderas situationer där osäkerhet råder kring institutets finansiella ställning och där utbetalningar stoppats av den anledningen av institutet eller av en eventuell likvidator.

Det bör noteras att den av utredningen valda lösningen inte ställer upp något krav på att betalningsoförmågan ska vara för handen även vid tillfället för bedömningen. Det finns därför möjlighet för Finansinspektionen att genom en helhetsbedömning av institutets framtida oförmåga att infria sina förpliktelser fatta beslut om att insättningsgarantin ska träda in även i ett fall där institutet faktiskt hunnit betala tillbaka insättningen (om än inte omedelbart på begäran av insättaren, eftersom frågan då naturligtvis aldrig hade hamnat på inspektionens bord). Om institutet på det viset betalat tillbaka insättningen innan beslutet hunnit fattas, måste det emellertid krävas ytterligare indikationer på att institutets finansiella situation är så pass problematisk att det kan vara befogat att låta insättningsgarantin träda in. Det kanske viktigaste exemplet på en sådan indikation är om inspektionen kan se en systematik i det inträffade, dvs. att institutet i likhet med Custodia vid upprepade tillfällen misslyckats med att utan dröjsmål betala ut insättningar på insätta-

res begäran – detta oavsett om institutet efter hand lyckats skaffa fram pengarna.

Sådana konkreta indikationer på betalningsproblem är en nödvändig komponent i bedömningen. Vidare måste i bedömningen vägas in hur den mer allmänna prognosen för institutets finansiella ställning ser ut.

7.6 Särskilt om rätten att ta emot och betala ut insättningar i samband med garantins inträde

Utredningens bedömning: Det ersättningsbelopp som respektive insättare är berättigad till fastställs först vid tidpunkten när beslutet om garantins inträde vinner laga kraft. Av rättssäkerhetsskäl bör dock inte införas ett generellt förbud mot att ta emot eller betala ut insättningar i avvaktan på lagakraftvinnandet. Det bör anses tillräckligt att Finansinspektionen har befogenhet att i det enskilda fallet med stöd av 15 kap. 1 § LBF besluta om sådant förbud.

Beslutet om att garantin ska träda in har ingen rättslig koppling till institutets verksamhetstillstånd. Detta medför att en särskild problematik kan aktualiseras för det fall att Finansinspektionens beslut fattas under det att institutet fortfarande har sitt verksamhetstillstånd kvar.

Det är teoretiskt möjligt att institutet även efter att inspektionen fattat sitt beslut har rättsliga möjligheter att ta emot (och betala ut) insättningar, precis som vilket institut som helst. Det ska dock noteras att ett beslut om garantins inträde i praktiken torde gå hand i hand med ett beslut om tillståndsåterkallelse, eftersom betalningsproblem av den aktuella arten i regel är en mycket tydlig indikation på att institutet har betydande problem. Men även om Finansinspektionen samtidigt med sitt beslut om garantins inträde fattar beslut om att återkalla institutets verksamhetstillstånd, är det inte säkert att återkallelsebeslutet blir omedelbart verkställbart – exempelvis om inhibition beviljas.

Problemet som i en sådan situation kan uppstå beror på att garantimyndighetens tjugodagarsfrist för garantiutbetalningarna börjar att löpa redan i och med Finansinspektionens beslut, men att garantin inte inträder förrän inspektionens beslut vunnit laga kraft.

Om institutet under perioden fram till lagakraftvinnandet tillåts ta emot nya insättningar uppkommer problem för garantimyndigheten i utbetalningsarbetet, eftersom uppgifterna om vilka insättare som ska vara berättigade till ersättning och till vilka belopp inte kan fastställas förrän när så lite som sju dagar återstår för garantimyndigheten att verkställa betalningarna. (Se närmare nedan i avsnitt 7.7 om tidsfristerna för överprövning av inspektionens beslut.) Av praktiska skäl är det således viktigt att institutet inte tar emot nya insättningar efter den tidpunkt då inspektionen fattar sitt beslut om att garantin ska träda in.

Detta skulle kunna lösas genom en regel som per automatik innebär att redan Finansinspektionens beslut får till följd att institutets rätt att ta emot (och eventuellt även betala ut) insättningar faller bort. Det vore dock svårförenligt med allmänna förvaltningsrättsliga principer att ge rättsverkningar åt ett beslut med så pass ingripande konsekvenser redan innan beslutet vunnit laga kraft.

Utredningen anser det dock inte nödvändigt att införa en sådan regel, eftersom det redan enligt gällande rätt bör anses följa en möjlighet för Finansinspektionen att med stöd av 15 kap. 1 § LBF andra stycket fatta beslut i det enskilda fallet med samma innebörd. Regeln föreskriver att ingripande sker bl.a. genom utfärdande av föreläggande att inom viss tid begränsa rörelsen, minska riskerna i den eller vidta någon annan åtgärd för att komma tillrätta med situationen. Det kan nämnas att ingripanden enligt paragrafens första stycke förutsätter att kreditinstitutet i fråga har åsidosatt sina skyldigheter enligt exempelvis LBF eller andra författningar som reglerar verksamheten. I de allra flesta fall där ett institut hamnat i sådana betalningsproblem att Finansinspektionen fattar beslut att garantin ska träda in, torde institutet hamnat i strid åtminstone med de sundhetskriterier för verksamhetens bedrivande som föreskrivs i 6 kap. LBF.

En förutsättning för att ett förbud att ta emot insättningar ska fylla sitt syfte är att förbudet blir gällande omedelbart från tidpunkten då inspektionen fattar sitt beslut att garantin ska träda in. Detta möjliggörs av 17 kap. 1 § fjärde stycket LBF, som föreskriver att inspektionen har möjlighet att förordna att beslut om förbud, föreläggande eller återkallelse ska gälla omedelbart. Liknande skäl talar för att även hindra institutet från att betala ut insättningar efter att Finansinspektionen fattat sitt beslut om att garantin ska träda in, eftersom garantimyndigheten annars riskerar att betala ut

ersättning till insättare som redan fått ut sina medel från institutet. En nackdel med att hindra sådana utbetalningar vore dock att det skulle innebära att insättare i så fall tvingas vänta på att garantin ska träda in, när de annars hade haft möjlighet att få ut medlen snabbare direkt från institutet.

I sammanhanget bör dock noteras att regeln i 17 kap. 1 § inte utesluter tillämpning av 28 § förvaltningsprocesslagen, dvs. att institutet har möjlighet att ansöka om inhibition. För att kunna tillhandahålla länsrätten ett så fullständigt bedömningsunderlag som möjligt i frågan, kan det vara viktigt att Finansinspektionen samråder med garantimyndigheten för att få full inblick i vilka konsekvenser en beviljad inhibition skulle medföra.

Det faktum att det redan enligt gällande rätt finns möjligheter att genom beslut i det enskilda fallet hindra in- eller utbetalningar i de aktuella situationerna innebär att behovet av ytterligare reglering framstår som svagt. Det kan dessutom framhållas att dylika utbetalningssituationer sannolikt torde bli ovanliga och att det finns goda förhoppningar om att dubbelutbetalningsfall kan lösas i efterhand av garantimyndigheten. Ett första skäl till att situationerna i fråga torde bli ovanliga är att ett institut i en sådan situation måste förhålla sig till regelverket om mannamån mot borgenärer. Ett annat skäl följer av sakens natur; situationen har de facto uppkommit som följd av att institutet visat prov på så allvarliga betalningssvårigheter att inspektionen ansett det befogat att låta insättningsgarantin träda in. Institutet har därför sannolikt alltför dålig likviditet för att utbetalningar i någon nämnvärd omfattning ska komma på fråga.

Ett likartat resonemang kan föras kring sannolikheten av att kunder vill sätta in medel på konto hos ett institut som just blivit föremål för ett beslut från Finansinspektionen att garantin ska träda in. Det är naturligt att ytterst få insättare skulle välja att placera sina medel hos ett sådant institut, varför problemet i praktiken torde vara litet.

7.7 Prövning av Finansinspektionens beslut

<p>Utredningens förslag: Finansinspektionens beslut att garantin ska träda in ska kunna prövas av Prövningsnämnden för stöd till kreditinstitut. Ansökan om sådan prövning ska inges till</p>
--

Prövningsnämnden inom tre arbetsdagar räknat från det att Finansinspektionen fattade sitt beslut. Prövningsnämnden ska avgöra ärendet inom tio arbetsdagar från när nämnden mottog ansökan om prövning. Prövningsnämndens avgörande ska inte kunna överklagas.

Som just nämnts kan ett beslut om att insättningsgarantin ska träda in få stora konsekvenser för institutet. I praktiken leder garantins inträde till att många av institutets kunder "löses ut" från institutet och därefter torde välja att sätta in sina medel hos ett annat institut. Ett myndighetsbeslut med sådana ingripande följder måste kunna överklagas för att uppfylla förvaltningsrättsliga grundprinciper. Med hänsyn till de snäva tidsramar som insättningsgarantidirektivet ger för garantins inträde är det uteslutet att låta överklagandet ske i normal ordning till allmän förvaltningsdomstol. Utredningen finner att det enda realistiska alternativet är att låta överprövning ske i en särskild nämnd. En nämnd som ur kompetensperspektiv vore väl lämpad för att behandla frågor på det aktuella området har nyligen inrättats i form av Prövningsnämnden för stöd till kreditinstitut.⁸ Prövningsnämnden är att se som en domstol i Europakonventionens⁹ mening.¹⁰ Utredningen föreslår därför att denna nämnd anförtros uppgiften som överinstans i fråga om beslut fattade av Finansinspektionen med innebörden att insättningsgarantin ska träda in.

I sammanhanget kan påpekas att utredningen inte finner skäl att skapa en möjlighet för Finansinspektionen att förordna om att ett beslut om garantins inträde ska vara omedelbart verkställbart, eftersom de tidsfrister som följer av direktivet ändå är så pass korta. Det kan i sammanhanget noteras att en naturlig konsekvens av detta är att det vore överflödigt att ge nämnden befogenhet att inhibera ett beslut fattat av Finansinspektionen.

Eftersom insättningsgarantidirektivet i sin nya lydelse kräver att tjugodagarsfristen för utbetalning av garantin börjar löpa redan när Finansinspektionen fattar sitt beslut, måste både prövningen och utbetalningsprocessen hinnas med inom tjuugo arbetsdagar. Detta innebär att tidsfristen för ansökan om prövning hos Prövningsnämnden måste hållas så kort som är möjligt utan att det samtidigt

⁸ Nämnden inrättades genom 1 kap 5 § lag (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut.

⁹ Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR).

¹⁰ Prop. 2008/09:61 s. 56.

upplevs som orimligt gentemot institutet. Detsamma gäller i fråga om den tidsfrist som Prövningsnämnden kan ges för att pröva ansökan om överprövning. Utredningen bedömer att tre dagar är en lämplig avvägning i fråga om tidsfristen för ansökan. Det lämnar åtminstone visst utrymme för institutet att utvärdera rättsläget efter Finansinspektionens beslut och inkomma med en prövningsansökan.

Vad gäller Prövningsnämndens överprövning fäster utredningen vikt vid att den bedömning nämnden har att göra kan vara mycket komplex, eftersom ett kreditinstituts finansiella ställning kan vara svår att överblicka utan mycket noggrann granskning. Dessutom rör det sig om ett beslut som på indirekt väg kan få långtgående konsekvenser för institutet i fråga. Utredningen finner därför att Prövningsnämnden bör ges tio arbetsdagar, räknat från när överklagandet inkom, för att pröva ansökningen.

Detta lämnar i så fall bara sju arbetsdagar för garantimyndigheten att efter att beslutet vunnit laga kraft genomföra garantiutbetalningarna utan att bryta mot direktivets tjugodagarsfrist. Det bör dock hållas i åtanke att garantimyndigheten haft möjligheter att förbereda sig åtminstone från den tidpunkt när Finansinspektionen konstaterade att en insättare inte fått ut sina medel i vederbörlig ordning.

I kapitel 9 utvecklas ett antal förslag som syftar till att minimera den tid som garantimyndigheten behöver för att genomföra garantiutbetalningarna när ett ersättningsfall inträffar. Utredningens bedömning är att dessa förslag skulle ge garantimyndigheten tillräckliga förutsättningar för att kunna genomföra utbetalningarna inom tjugodagarsfristen, även i ett fall där beslutet om garantins inträde skulle vinna laga kraft först när endast sju arbetsdagar återstår av fristen.

Det ska understrykas att Prövningsnämndens beslut inte får överklagas. Detta gäller redan i 8 kap. 3 § lagen om statligt stöd till kreditinstitut och blir i detta sammanhang en förutsättning för att garantimyndigheten ska kunna ha rimliga möjligheter att genomföra garantiutbetalningarna inom de av insättningsgarantidirektivet stadgade 20 arbetsdagarna räknat från Finansinspektionens beslut att garantin ska träda in. Huvuddelen av de regler för Prövningsnämndens verksamhet som finns i 6 kap. lagen om statligt stöd till kreditinstitut är ändamålsenliga även för prövningen av frågan om insättningsgarantin ska träda in. De bör därför göras tillämpliga

även i fråga om Prövningsnämndens prövning av ett beslut av Finansinspektionen om insättningsgarantins inträde.

7.8 Förlängning av utbetalningsfristen

Utredningens förslag: Beslut om eventuell förlängning av garantimyndighetens tidsfrist för att genomföra samtliga garantiutbetalningar ska fattas av prövningsnämnden. Sådan förlängning ska i enlighet med insättningsgarantidirektivet kunna göras med maximalt tio arbetsdagar.

Enligt artikel 10.2 i insättningsgarantidirektivets nya lydelse, ska förlängning av utbetalningsfristen kunna medges med maximalt tio arbetsdagar. Regelns svenska motsvarighet i insättningsgarantilagen återfinns i 9 § tredje stycket och föreskriver att sådan förlängning kan beviljas av allmän förvaltningsdomstol på ansökan av garantimyndigheten.

Med anledning av att tidsramarna har blivit så mycket snävare i direktivets nya lydelse, finner utredningen det olämpligt att även fortsättningsvis låta sådana ärenden behandlas i förvaltningsdomstol. För att möjliggöra snabbhet i beslutsgången faller det sig naturligt att i stället anförtro Prövningsnämnden uppgiften att avgöra sådana ansökningar från garantimyndigheten.

7.9 Det eventuella behovet av en ännu snabbare ordning för garantins inträde

Utredningens bedömning: Det saknas tillräckligt tungt vägande skäl för att införa en ordning som möjliggör att garantin träder in ännu tidigare än vad som följer av 2009 års ändringar av insättningsgarantidirektivet.

Som framgått kan det ursprungliga huvuduppdraget för 2007 års insättningsgarantiutredning sägas ha varit att skapa ett snabbare insättningsgarantisystem, eftersom Custodiafallet hade visat tydligt att den gällande ordningen inte kan garantera insättarna snabb och säker tillgång till sina medel i samband med problem i ett kreditinstitut. I de ursprungliga utredningsdirektiven gavs utredningen i

uppdrag att särskilt analysera om konkursbeslutet verkligen är den lämpligaste tidpunkten för garantins inträde. En därmed nära förknippad fråga i utredningsdirektiven var dessutom huruvida den processuella ordningen var ändamålsenlig i ljuset av behovet av att ge insättarna snabb tillgång till sina medel.

I och med de ändringar av insättningsgarantidirektivet som beslutades i mars 2009 har läget förändrats. Direktivändringarna har redan beskrivits i detta kapitelns inledning. I fråga om garantins inträde innebär ändringarna som framgått att garantin ska kunna träda in med mycket kort varsel räknat från den tidpunkt då det konstaterats att en insättning är att betrakta som indisponibel i direktivets mening. Utredningens förslag för hur direktivets krav ska tillgodoses innebär dessutom att ett institut som hamnat i betalningssvårigheter inte ska kunna rulla garantins inträde framför sig genom att endast tillgodose de allra mest ihärdiga insätternas utbetalningskrav. Garantin ska med andra ord under vissa omständigheter kunna träda in som konsekvens av att ett institut under kanske bara en kortare tidsperiod misslyckats med att betala ut en förfallen betalning.

Den procedur som kan leda till att garantin kan träda in kan ta sin början så fort en insättare saknar tillgång till sina medel. Proceduren avbryts som sagt inte heller per automatik om institutet senare lyckas betala ut medlen. Att välja en annan systematik för garantins inträde skulle mot den bakgrunden knappast kunna nämnvärt förkorta den tidsperiod under vilken insättare riskerar att sakna tillgång till sina medel. Utredningens slutsats av detta är att det saknas skäl att söka alternativa lösningar för hur garantin ska kunna träda in ännu snabbare i syfte att skydda insättare i händelse av betalningsinställelse från ett instituts sida.

Utredningen har dock av andra skäl analyserat huruvida en kompletterande grund för garantins inträde borde införas. De problemsituationer som utredningen identifierat i detta avseende är om ett kreditinstitut får sitt verksamhetstillstånd återkallat av andra orsaker än finansiella problem. De svenska erfarenheterna av tillståndsåterkallelser är begränsade, men de samlade erfarenheterna världen över pekar tydligt på att sannolikheten för en uttagsanstormning är mycket stor i en sådan situation. Mot bakgrund av att en tillståndsåterkallelse med mycket stor sannolikhet innebär att ett institut inte kommer att klara sig på sikt, kan det te sig onödigt att som följd av en tillståndsåterkallelse behöva gå igenom en närmast obligatorisk uttagsanstormning – med alla negativa conse-

kvenser det medför för insättarna och för det finansiella systemet – för att insättningsgarantin efter en tid ska kunna träda in.

Utredningen har därför analyserat lämpligheten av att låta en tillståndsåterkallelse automatiskt utlösa garantin. Slutsatsen är att fördelarna med en sådan ordning inte överväger nackdelarna. Den grundläggande nackdelen är att det i ett fall där återkallelse sker just på andra grunder än finansiella sådana, är möjligt att bolaget har tillräckliga medel för att kunna betala ut till sina insättare. Att i den situationen blanda in insättningsgarantin ”för säkerhets skull”, redan innan några betalningsproblem uppkommit, kan upplevas som en onödig åtgärd. Det gäller inte minst mot bakgrund av att ett ersättningsfall tar mycket stora statliga resurser i anspråk, framför allt hos garantimyndigheten.

Enligt utredningens uppfattning bör den i detta kapitel föreslagna regleringen kunna ge insättarna tillgång till sina medel så snabbt som i princip är praktiskt möjligt, för det fall att ett institut misslyckats med att uppfylla sin skyldighet att på begäran betala ut en insättning till insättaren i fråga. Det bör enligt utredningens mening i allmänhet kunna anses som en tillräckligt hög ambition för ett insättningsgarantisystem. Utredningen anser det därför inte motiverat att försöka skapa en ordning varigenom garantin skulle kunna träda in snarast i förebyggande syfte, särskilt inte med beaktande av de nackdelar med en sådan reglering som just nämnts.

7.10 Särskilt om inhibition och tidpunkten för garantins inträde

Utredningens bedömning: Med den systematik för garantins inträde som utredningens förslag innebär, är det inte längre motiverat att närmare analysera och föreslå begränsningar av möjligheten till inhibition i samband med tillståndsåterkallelse.

Regeln om inhibition återfinns i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291) och föreskriver att domstolen ”kan förordna att det överklagade beslutet, om det eljest skulle lända till efterrättelse omedelbart, tills vidare icke skall gälla och även i övrigt förordna gällande saken”. Utredningsdirektiven uppdrar särskilt åt utredningen att utreda närmare hur tillämpningen av bestämmelsen om inhibition i 28 § förvaltningsprocesslagen förhåller sig till lagen om

insättningsgaranti mot bakgrund mot syftena med den senare lagen.

Bakgrunden till detta är det faktum att länsrätten i Custodiamalet biföll institutets inhibitionsyrkande, vilket ledde till att institutet kunde fortsätta driva sin verksamhet under flera månader efter Finansinspektionens återkallelsebeslut. Konsekvensen blev att institutets finansiella situation hann förvärras ytterligare, vilket inte minst ledde till förluster och andra problem för insättare och andra fordringsägare. Vidare ledde det till att avvecklingen av institutet fördröjdes, vilket i sin tur innebar att konkurstillfället och därmed garantins inträde fördröjdes i motsvarande mån. Det är tydligt att en sådan utveckling av situationen i ett probleminstitut står i diametral motsats till syftena med insättningsgarantilagen, dvs. ett gott konsumentskydd och finansiell stabilitet.

Med de förslag som utredningen presenterat ovan skulle dock läget förändras i grunden. Utredningens föreslagna systematik för garantins inträde innebär att frågorna om tillståndsåterkallelse respektive garantins inträde kopplas loss från varandra. Frågan om garantins inträde ska styras enbart av huruvida insättarna har tillgång till sina medel eller ej, oberoende av om institutet har ett verksamhetstillstånd eller har fått det återkallat. De båda frågorna ska betraktas som två helt skilda rättsliga procedurer – den ena handlar om huruvida insättare har vederbörlig tillgång till sina medel, medan den andra handlar om en helhetsbedömning av huruvida institutets verksamhet bedrivs på ett tillräckligt sunt sätt för att få fortleva. Som diskuterats ovan i avsnitt 7.7 ska en tillståndsåterkallelse inte genom någon form av rättslig automatik leda till att garantin träder in. (Det är en annan sak att en tillståndsåterkallelse i praktiken med stor sannolikhet leder till betalningssvårigheter, vilket i sin tur kan leda till att garantin träder in.) Eftersom insättningsgarantin följaktligen kommer att kunna träda in oavsett hur en eventuell parallell process kring tillståndsåterkallelse fortlöper, innebär utredningens förslag att frågan om inhibition skulle sakna betydelse för insättarnas möjligheter att snabbt få tillgång till sina medel.

Vissa andra intressen kan dock anföras som skäl för att förändra inhibitionsmöjligheterna. Exempelvis skulle beviljad inhibition kunna innebära att de insättare som har fordringar på högre belopp än 500 000 kronor får vänta längre på att få ut sina medel genom likvidation eller konkurs. Sannolikt torde det dock vara ytterst sällsynt att en insättare har ett reellt behov av att mycket snabbt få

ut inte bara 500 000 kronor, utan även överskjutande belopp. Inte minst med hänsyn till att antalet sådana fall torde vara mycket litet, är utredningens uppfattning att sådana insättares eventuella intresse inte kan motivera ingrepp i det ur rättssäkerhetsperspektiv centrala inhibitionsinstitutet.

Med de här föreslagna ändringarna av systematiken för garantins inträde, är utredningens slutsats följaktligen att insättarnas behov av snabb tillgång till sina medel inte längre utgör ett skäl att förändra möjligheterna till inhibition av ett återkallelsebeslut. Däremot eliminerar inte utredningens förslag intresset av att hindra att bolagets tillgångar utarmas under inhibitionsperioden. Det ska dock noteras särskilt att insättarna kan luta sig mot insättningsgarantin, och alltså tryggt kan förlita sig på att få ut upp till 500 000 kronor. De fordringsägare som kan lida skada av att bolagets tillgångar utarmas under inhibitionsperioden är följande.

- Insättare som har större tillgodohavanden än 500 000 kronor.
- Garantimyndigheten, om garantin har inträtt. Myndigheten har då en motsvarande regressfordran mot institutet.
- Övriga fordringsägare.

Frågan är således om dessa borgenärers intressen kan anses tillräckligt tungt vägande för att motivera inskränkningar av inhibitionsinstitutet. Därvid måste tveklöst konstateras att inhibitionsinstitutet spelar en mycket central roll från rättssäkerhetssynpunkt inom förvaltningsprocessrätten. Att avskaffa eller ens begränsa möjligheten till inhibition i samband med beslut som kan få ingripande konsekvenser för en enskild, vore mycket svårt att förena med såväl Europakonventionens rättssäkerhetsprinciper som svensk rättssäkerhetstradition. Utredningen anser under sådana omständigheter inte att de nämnda borgenärernas intressen kan anses väga tillräckligt tungt för att motivera lagändringar som innebär ingrepp i inhibitionsinstitutet. I stället bör det ankomma på rättstillämpningen att i gängse ordning avgöra om det i det enskilda fallet finns tillräckliga skäl för att bevilja inhibition eller inte.

8 Avveckling efter tillståndsåterkallelse

8.1 Inledning

Insättningsgaranti är tillsammans med rörelsereglering, tillsyn, särskilt likviditetsstöd samt särskilt stöd kompletterande delar av ett finansiellt skyddsnät. Detta skyddsnät har i vissa delar en förebyggande effekt genom att minska risken för att verkligt allvarliga problem ska uppstå och fortplanta sig i det finansiella systemet.

Trots att det finns förebyggande inslag i den här typen av arrangemang händer det naturligtvis att banker och andra finansiella institut kan hamna i allvarliga svårigheter. Dessa svårigheter varken kan eller bör alltid försöka avhjälpas med exempelvis särskilt likviditetsstöd. Kanske har institutet hamnat i så djupa finansiella problem att det är utsiktslöst eller ekonomiskt oförsvarbart att rädda rörelsen med hjälp av tillfälligt likviditetsstöd. Institutet kan också ha missköts på ett sätt som kan motivera att verksamhetstillståndet återkallas. Eller så bedöms institutet helt enkelt inte vara tillräckligt kritiskt för det finansiella systemets funktion. Det är i sådana fall knappast troligt att det finns anledning att försöka hålla rörelsen vid liv på konstlad väg. I dessa fall bör det snarare bli fråga om att avveckla delar av eller hela institutet på ett så effektivt och välordnat sätt som möjligt.

Kontrollen över ett företag vars tillstånd återkallats och som därför ska genomgå sådan avveckling har i praktiken visat sig problematisk på olika sätt som kan skada både allmänna intressen och enskilda insättare. Problematiken inskränker sig inte enbart till avveckling av kreditinstitut som bedriver inlåningsverksamhet, även om det är i de situationerna problemen blir som tydligast.

Utredningsdirektiven uppdrar åt utredningen att undersöka om Finansinspektionens tillsynsbefogenheter efter en återkallelse är ändamålsenliga eller om det finns behov att införa ytterligare bestämmelser för att stävja missbruk. Som exempel nämner direktiven frågan om det bör finnas möjligheter för Finansinspektionen att utse förvaltare i ett företag vars tillstånd återkallats. Utredningen har dock funnit att frågan bör behandlas ur ett bredare perspektiv än att enbart avse Finansinspektionens tillsynsmöjligheter. I stället har utredningen valt att på ett mer förutsättningslöst sätt analysera hur kontrollen kan förbättras över ett företag som fått sitt tillstånd återkallat. Utredningen har därvid funnit att huvudfrågan är hur regelverket kan förändras i fråga om när och hur ett kreditinstitut ska avvecklas.

8.2 Den gällande huvudregeln – institutet avvecklar självt sin bank-/finansieringsrörelse

Som kommer att utvecklas nedan i avsnitt 8.3 gäller särskilda regler för bankaktiebolag som får sitt tillstånd återkallat, men huvudregeln när ett kreditinstitut får sitt tillstånd återkallat följer av 15 kap. 4 § LBF. Paragrafen stadgar kortfattat att Finansinspektionen i det läget ”får bestämma hur avvecklingen av rörelsen ska ske”. Att rörelsen ska avvecklas förefaller ha varit en given utgångspunkt för lagstiftaren.

Det saknas dock formella regler för hur själva avvecklingen ska gå till. Varken i 15 kap. 4 § eller i något annat lagrum föreskrivs några konkreta mekanismer eller befogenheter för Finansinspektionen att verkställa och övervaka avvecklingen. Visserligen bör inspektionens ordinarie tillsynsbefogenheter anses vara tillämpliga, men det sagda innebär att det fortfarande är företaget och dess företrädare som har rådigheten över verksamheten och dess tillgångar. Det innebär en risk för att avvecklingen inte verkställs så snabbt och säkert som vore önskvärt. I allmänhet kan dessutom antas att incitamenten att verkligen följa Finansinspektionens anvisningar är relativt små för ett företag som – åtminstone i normalfallet – i praktiken redan fått sin dödsdom i och med att verksamhetstillståndet återkallats.

En annan konsekvens av hur regelverket utformas är att det inte i klartext framgår att hela institutet ska avvecklas. Finansinspektionen torde ha utrymme att bestämma att enbart den verksamhet

för vilken tillståndet återkallats ska avvecklas. Lagstiftaren förefaller med andra ord ha lämnat öppet för att företaget kan fortsätta att existera och övergå till att driva andra typer av verksamhet. Det innebär en större flexibilitet jämfört med likvidation som avvecklingsform, eftersom likvidation innebär att hela företaget upplöses.

Som utvecklats i detta avsnitt kan den gällande ordningen medföra att insättares och andra fordringsägares tillgångar äventyras eller att de får vänta länge på sina medel. Risk finns även för moral hazard-problematik och oegentligheter inom företaget under avvecklingsprocessen. Även det allmänna har intressen av att en avveckling kan genomföras på ett snabbt och säkert sätt, exempelvis eftersom garantimyndighetens återkravsprocess annars riskerar att bli fördröjd.

8.2.1 Risken för tidsåtgång

Risken för tidsåtgång beror på att företagets ägare i många fall torde sakna egna incitament att skynda på med avvecklingen. Detta är ett problem eftersom en snabb avveckling leder till att insättarna snabbare får tillbaka sina pengar från institutet eller att institutet snabbare hamnar i en konkurssituation. När insättarna inte får ut sina medel från institutet kan en konkurs – åtminstone i normalfallet – till slut vara välkommen för insättarnas del, eftersom garantin enligt gällande rätt inträder först vid tidpunkten för konkursbeslutet. Med anledning av detta vore det önskvärt med en avveckling under offentlig kontroll, så att den tidsmässiga effektiviteten i avvecklingen kan säkerställas på ett annat sätt än i dag.

Om mekanismerna för garantins inträde däremot förändras på det sätt som utredningen föreslår kommer de frågor som rör avvecklingsprocessen i stor utsträckning att förlora sin betydelse för insättarnas möjligheter att snabbt få tillgång till sina medel. För det första innebär utredningens förslag att garantin kommer att kunna träda in redan vid förhållandevis tidiga tecken på betalningssvårigheter, vilket utgör en tidigare tidpunkt än konkursbeslutet. För det andra försvinner den rättsliga kopplingen mellan frågan om tillståndsåterkallelse och frågan om garantins inträde. Med dagens reglering är garantins inträde i normalfallet en konsekvens av att verksamhetstillståndet återkallas och en

avveckling till slut leder till att institutet blir konkursmässigt. Med utredningens förslag kommer garantin att kunna träda in när betalningssvårigheter manifesterat sig, helt oberoende av om institutet har tillstånd att bedriva verksamheten eller om problemen uppkommit i kölvattnet av en återkallelse. Och i och med att garantin träder in kommer åtminstone majoriteten av insättarna att få sina intressen tillgodosedda. I det återstående skedet av garantiärendet beror dessa insättares möjligheter att få snabb tillgång till sina medel på hur effektiva garantimyndighetens utbetalningsrutiner är. Insättarna berörs med andra ord inte av hur en eventuell avvecklingsprocess fortskrider, till skillnad från i dag där avvecklingens hastighet är en avgörande faktor för hur snabbt konkursen inträffar och garantin följaktligen träder in.

Med det nya regelverk som utredningen föreslår torde dock det allmänna – främst i form av garantimyndigheten och Finansinspektionen – fortfarande ha ett generellt intresse av att avvecklingen kan ske snabbt och smidigt under så kontrollerade former som möjligt. Vidare kommer de insättare vars tillgodohavanden överstiger insättningsgarantins lagstadgade högsta skyddsnivå fortfarande ha ett intresse av en snabb avvecklingsprocess för att få tillgång till sina återstående medel. De medlen kan komma att betalas ut antingen som ett led i avvecklingsprocessen eller i en eventuell konkurs – i den mån oprioriterade fordringsägare får någon utdelning i konkursen.

8.2.2 Risktagande och oegentligheter

Enligt gällande rätt saknas möjligheter för det allmänna att under avvecklingsprocessen avskära företagsledningens rådighet över verksamheten och dess tillgångar. Custodiefallet kan användas som exempel på hur en avveckling i normalfallet torde komma att organiseras under gällande regelverk. Finansinspektionen gav institutet uppgiften att självt ta fram avvecklingsplanen. Vidare gavs institutet i uppgift att verkställa avvecklingen. Finansinspektionens huvudsakliga kontroll över avvecklingsprocessen sköttes genom den av inspektionen förordnade revisorn. Revisorsuppdraget har dock till sin natur begränsningar som gör att en revisors befogenheter knappast kan omfatta allt som behövs för att övervaka en avvecklingsprocess. Än mindre har en förordnad revisor det rättsliga stöd som skulle krävas för att påverka

avvecklingsprocessen eller göra ingripanden. Och även om så vore fallet, torde institutets incitament att följa inspektionens anvisningar vara begränsade eftersom institutet i många fall upplever verksamheten som förlorad. Det är med andra ord långt ifrån säkert att exempelvis straffavgifter verkligen skulle vara ett verksamt medel för att få institutet att lyda inspektionens anvisningar. Till detta kommer de resurs- och kunskapsmässiga svårigheterna för revisorn att på egen hand överblicka samtliga delar och detaljer i avvecklingsprocessen.

Särskilt med tanke på att verksamheten (eller åtminstone själva inlåningsgrenen) i praktiken har fått sin dödsdom i och med återkallelsebeslutet, finns risken att institutets ledning och anställda frestas att handskas på ett otillbörligt sätt med tillgångarna. Exempelvis kan tänkas att tillgångar undandras för egen vinning. En annan risk är att vissa insättare eller andra fordringsägare prioriteras på ett otillbörligt sätt. Det ska dock noteras att möjligheterna att manipulera databaser innehållande exempelvis insättningsuppgifter torde minska med de särskilda krav på it-systemen som utredningen föreslår (se avsnitt 6.3.6). Det kan dock bli en krävande uppgift för Finansinspektionen att i praktiken övervaka att kraven efterlevs.

Vidare kan en avveckling under någon form av offentlig kontroll ge garantimyndigheten förbättrade möjligheter att i samband med återkallelsen omedelbart få tillgång till institutets insättningsuppgifter. Om institutet tillåts behålla råddigheten över sin verksamhet blir garantimyndigheten i stället tvungen att be det i värsta fall motsträviga institutet självt om uppgifterna. Garantimyndighetens tillgång till uppgifterna är dock även en fråga om myndighetens befogenheter i relation till banksekretessen, vilket behandlas nedan i kapitel 9.

Det ligger både i insättarnas, övriga fordringsägares samt det allmännas intresse att avvecklingsprocessen fungerar på ett säkert sätt, så att medel inte försvinner obehörigen ur institutet. Ur ett insättningsgarantiperspektiv minskar insättarnas möjligheter att få sina anspråk tillgodosedda om medel försvinner ur institutet. Förvisso kan de flesta insättarna förlita sig på insättningsgarantin, men för åtminstone de insättare som har tillgodohavanden över garantins lagstadgade maximala nivå är det viktigt att institutets tillgångar inte manipuleras. Sådan manipulation minskar ytterligare möjligheterna för insättarna att få utdelning i ett framtida likvidations- eller konkursförfarande. Ur dessa insättares

perspektiv finns det följaktligen ett intresse av att avvecklingen sker under någon form av offentlig kontroll.

För det allmännas del ska de medel som betalats ut i form av insättningsgaranti återkrävas från institutet (eller dess konkursbo) av garantimyndigheten. Följaktligen ligger det även i det allmännas intresse att inga tillgångar försvunnit eller på annat sätt fördelats på ett otillbörligt sätt.

8.2.3 Samordningsproblem och dubbelutbetalningar, m.m.

Samordningen mellan garantimyndigheten och den som ansvarar för avvecklingen kan komma att bli en särskilt viktig fråga om tidpunkten för garantins inträde förändras i enlighet med de förslag som presenteras i detta betänkande.

En avveckling av ett institut innebär bland annat att dess skulder ska regleras. Detta inkluderar utbetalningar till insättare, eftersom de räknas till fordringsägarna. Om utbetalningarna från garantimyndigheten ska genomföras parallellt med avvecklingen, kan det uppstå problem exempelvis i form av dubbelutbetalningar. En avveckling som genomförs av någon annan än institutet självt skapar praktiska fördelar vad gäller att hålla kontroll över vilka summor som försvinner ut ur företaget, och inte minst att stämma av dessa summor mot de utbetalningar som görs från garantimyndigheten.

8.2.4 Förbättrad kontroll över institut som sköter sin egen avveckling?

De problem som beskrivits ovan kan sannolikt inte avhjälpas enbart genom att ge Finansinspektionen eller någon annan myndighet befogenheter att övervaka och styra avvecklingsarbetet på ett konkretare sätt än i dag. Som redan påpekats ovan vore arbetet förenat med svårigheter, eftersom ett företag som givit upp hoppet om fortlevnad ofta kan antas ha svaga incitament att rätta sig efter inspektionens anvisningar. Förelägganden eller andra ingripanden som riktas mot institutet torde därför vara otillförlitliga som påtryckningsmedel.¹ Detta gäller särskilt som det

¹För det fall att ett institut fortsätter att driva rörelse trots att tillstånd saknas, har Finansinspektionen redan i dag möjlighet att utfärda föreläggande att upphöra med rörelsen.

mycket väl kan vara så att institutet redan har finansiella problem och kanske saknar realistiska utsikter att kunna vända utvecklingen.

Men även under antagandet att verksamma sanktioner för Finansinspektionen skulle kunna skapas på pappret, skulle problem kvarstå i praktiken. Att i en löpande verksamhet övervaka varje transaktion och annan disposition institutet företar under avvecklingsperioden förutsätter sannolikt resurser som inspektionen åtminstone i dagsläget saknar.

8.3 Specialregeln för bankaktiebolag – avveckling genom likvidation

För de kreditinstitut som är bankaktiebolag gäller särskilda avvecklingsregler, till skillnad från den avveckling enligt Finansinspektionens anvisningar som stadgas i 15 kap. 4 § LBF och som beskrivits i det föregående avsnittet. Ett bankaktiebolag vars tillstånd att driva bankrörelse återkallas ska nämligen gå i likvidation.² Undantag från likvidationsplikten gäller dock för det fall att bolaget lämnats tillstånd av Finansinspektionen att i stället driva annan tillståndspliktig finansiell rörelse. Den verksamhet för vilken tillståndet återkallats måste dock fortfarande avvecklas, förutom den verksamhet som omfattas av de nya tillstånd som förvärvats.

Likvidation utgör tillsammans med konkurs de två metoder för att upplösa ett bolag som aktiebolagslagen anger. Likvidationsförfarandet innebär att rörelsens tillgångar förvandlas till pengar, skulderna betalas och eventuellt överskott fördelas. Syftet med likvidationen är att den juridiska personen ska upphöra att existera. Bolaget är upplöst när tillgångarna skiftats och likvidatorn lagt fram sin slutredovisning.

Likvidation av ett bankaktiebolag kan enligt gällande rätt påbörjas omedelbart, förutsatt att Finansinspektionen vid återkallandet av tillståndet utnyttjar sin möjlighet att enligt 17 kap. 1 § LBF förordna att beslutet ska gälla omedelbart. Om återkallelsebeslutet överklagas förutsätter verkställighet naturligtvis även att inget beslut om inhibition föreligger. Förutsatt att inhibitionsprövningen inte utfaller till företagets fördel, kan detta i praktiken

² Om föreläggandet inte följs kan rätten på ansökan av inspektionen fatta beslut om likvidation (15 kap. 18 § LBF) 10 kap. 31 § LBF.

innebära att beslutet blir verkställbart senast inom ett par veckor räknat från den tidpunkt då återkallelsebeslutet fattades.

Enligt aktiebolagslagen kan likvidation ske antingen på frivillig grund, dvs. på ansökan av bolaget självt, eller tvångsmässigt, exempelvis om bolagets egna kapital sjunkit under en viss nivå. Dessutom kan likvidation som sagt ske med stöd av 10 kap. 31 § LBF.

Likvidationen utförs av en likvidator. Under likvidationen är det likvidatorn som företräder bolaget. Det innebär att hon eller han träder i styrelsens och VD:s ställe. Likvidatorn utses av Bolagsverket.³ Särskilt vid frivillig likvidation är det vanligt att bolaget lämnar förslag på vem som ska ges uppdraget. I aktiebolagslagen stadgas bara att den som förordnas till likvidator ska vara ”lämplig för uppdraget”.⁴ Detta innebär bland annat att han eller hon normalt ska vara oberoende av bolaget och dess företrädare. Den som utses brukar ofta vara en advokat med erfarenhet av obestandsfrågor.

Likvidation innebär följaktligen att bolagets ledning och ägare avskärs från rådigheten över bolagets tillgångar och verksamheten i övrigt. Likvidation är därför en avvecklingsmodell som i princip löser de problem som medförs av den gällande huvudregel som beskrivits i det föregående avsnittet, inte minst eftersom det är ett sätt att skydda insättarnas medel under avvecklingen. Därför utgör likvidation en viktig utgångspunkt i utredningens sökande efter en lämplig avvecklingsform för kreditinstitut i allmänhet. Av den anledningen syftar detta avsnitt till att närmare analysera fördelarna och nackdelarna med likvidation som avvecklingsform.

8.3.1 Obligatorisk likvidation i lagstiftning och förarbeten

Enligt aktiebolagslagen kan likvidation ske på både frivillig och tvångsmässig grund. För bankaktiebolag har sedan mycket länge funnits en regel om obligatorisk likvidation vid tillståndsåterkallelse.⁵ Skälen och avvägningarna bakom regelns utformning diskuteras i princip inte alls i några förarbeten. Det torde bero på att regeln har ”ärvts” från 1911 års banklag till 1955 års bankrörelselag och vidare till 1987 års bankaktiebolagslag. När

³ Undantag kan förekomma i vissa ovanliga typer av tvångslikvidation.

⁴ 13 kap. 27 § aktiebolagslagen.

⁵ 10 kap. 31 § LBF.

bankaktiebolagslagen avskaffades 1999 flyttades regeln till 1987 års bankrörelselag. Där blev den kvar till 2004, när bankrörelselagen i sin tur upphävdes. Under hela denna resa genomgick regeln enbart redaktionella ändringar.

Den enda egentliga ändringen av regeln skedde i och med införandet av 2004 års LBF. Då försågs regeln med ett andra led, som medgav undantag från likvidationsobligatoriet i vissa fall. I dag har 10 kap. 31 § LBF följande lydelse: (Det 2004 införda ledet kursiverat.)

Förutom i de fall som anges i [...] aktiebolagslagen (2005:551) ska allmän domstol besluta att ett bankaktiebolag ska gå i likvidation om tillståndet att driva bankrörelse återkallats *utan att bolaget i stället fått tillstånd att driva annan tillståndspliktig rörelse.*

Det nya ledet i paragrafen diskuterades inte alls i LBF-propositionen, bortsett från att det i allmänmotiveringen kort uttalas att "[R]egeringen anser dock att ett bankaktiebolag inte bör vara skyldigt att gå i likvidation om det i stället, efter Finansinspektionens tillstånd, övergår till att driva finansieringsrörelse eller annan tillståndspliktig rörelse".⁶ Någon motivering redovisas följaktligen inte, varken till regelns införande eller till dess utformning. Det är dock naturligt att utgå från att skälet bakom regeln var att skapa en säkerhetsventil för att undvika onödigt stora värdeförluster, för det fall att bolaget har förutsättningar att leva vidare i annan form.

Det faktum att tillämpningsområdet för likvidationsobligatoriet följaktligen minskades så sent som 2004 kan i sig ses som ett argument som talar emot att 2007 års insättningsgarantiutredning skulle föreslå en utvidgad användning av likvidation som avvecklingsform. Att regeländringen inte diskuterades mer ingående i förarbetena lämnar å andra sidan utrymme för en omprövning av om en avveckling i annan form än likvidation inte också för med sig avigsidor. Mot den bakgrunden behöver utredningen knappast anse sig bunden av den riktning i rättsutvecklingen som 2004 års ändring innebar.

Propositionen till LBF innehåller ett ytterligare uttalande som kan vara värt att kommentera. I samma sammanhang som det ovan nämnda citatet uttalas följande om det faktum att ett bankaktiebolag ska gå i likvidation om tillståndet återkallas medan kreditmarknadsföretag inte omfattas av en sådan bestämmelse.

⁶ Prop. 2002/03:139 s. 359.

Denna skillnad mellan banker och kreditmarknadsföretag förefaller obefogad och bestämmelsen skulle möjligen kunna upphävas. Bestämmelsen har emellertid betydelse i beredningen av Banklagskommitténs slutbetänkande Offentlig administration av banker i kris (SOU 2000:66). Det bedöms därför lämpligt att överväga fördelar och nackdelar i det sammanhanget. Den bör tills vidare behållas för bankaktiebolag, men inte införas för kreditmarknadsföretag.⁷

Regeringen tänkte sig uppenbarligen att frågan om likvidationsobligatoriet skulle få betydelse för ett framtida system för offentlig administration. Ett sådant regelverk – med sin grund i Banklagkommitténs slutbetänkande – har varit under arbete inom Finansdepartementet parallellt med denna utrednings arbete. I enlighet med utredningsdirektiven har utredningen hållit kontinuerlig kontakt med departementet i fråga om hur arbetet fortskridit. Finansdepartementets arbete lades dock på is med anledning av de omvälvningar på den finansiella marknaden som 2008 års finanskris medförde. Något färdigt förslag till regelverk för hantering av kreditinstitut i kris vid tidpunkten för detta betänkandes färdigställande och något beslut om arbetets fortsatta framtid har inte fattats. Utredningen anser sig därför vara oförhindrad att behandla frågan.

8.3.2 Fördelar med likvidation som avecklingsform

Likvidation uppfyller det önskemål som utredningen anser är mest betydelsefullt i sammanhanget, dvs. att institutets rådighet över tillgångarna samt verksamheten i övrigt avskärs. Det är därför naturligt att ta likvidation som utgångspunkt för den fortsatta diskussionen och analysera lämpligheten av att använda likvidation i större utsträckning än i dag, dvs. även vid aveckling av andra kreditinstitut än bankaktiebolag.

Likvidation har som avecklingsform även tydliga fördelar av praktisk art. Först och främst har regelverket samt tillhörande rutiner redan etablerats i det praktiska rättslivet. Vidare finns vissa praktiska fördelar med att uppdraget anförtros en utomstående i stället för åt ett offentligt organ. För det första blir det lättare att utnyttja existerande kompetens. Eftersom likvidation av kreditinstitut knappast lär aktualiseras vid mer än enstaka tillfällen, är det praktiskt om likvidatorn kan utses bland konkursadvokater och

⁷ Prop. 2002/03:139 s. 358 f.

andra som sysslar med liknande uppgifter i sitt dagliga arbete. Detta till skillnad från om uppgiften skulle ges till ett offentligt organ för vilket rollen som likvidator rimligen torde vara ett udda inslag i organets arbetsuppgifter och vara en uppgift som det är svårt att hålla sig konstant förberedd för. För det andra blir resursåtgången mindre för det allmänna om avvecklingen sköts av en utomstående. Berörda myndigheter kan i stället bidra i form av eventuell tillsyn eller samråd.

8.3.3 Nackdelar med likvidation som avvecklingsform

Den tydligaste nackdelen med likvidation som avvecklingsform är bristen på flexibilitet. Målet med likvidation är som nämnts att den juridiska personen i fråga helt ska upphöra att existera. Likvidation innebär således att det inte är möjligt att låta delar av ett kreditinstituts verksamhet leva vidare i form av andra typer av finansiell verksamhet. Förvisso rör det sig om institut som agerat på ett så olämpligt sätt att verksamhetstillståndet återkallats. Det kan därför finnas fog att hävda att ett sådant företag inte förtjänar att vara kvar på marknaden i någon form alls. Å andra sidan behöver de problem i rörelsen som föranlett tillståndsåterkallelse inte med nödvändighet vara en faktor för institutets andra verksamhetsgrenar. Om det i så fall finns verksamhetsgrenar som annars hade varit livskraftiga skulle en likvidation av hela institutet kunna betraktas som slösaktigt eftersom det i värsta fall innebär att beaktansvärda värden går förlorade, både ur ett samhälls-ekonomiskt och företagsekonomiskt perspektiv.

En ytterligare nackdel med att använda likvidation som avvecklingsform är att det kan ta relativt lång tid från att förfarandet påbörjas till att det kan avslutas. Den främsta anledningen är att likvidatorn har till uppgift att genast ansöka om kallelse på okända borgenärer. De okända borgenärerna ska skriftligen anmäla sina fordringar inom sex månader från dagen för kallelsen. Först när denna anmälningstid har löpt ut kan likvidatorn skifta bolagets återstående tillgångar. Under den gällande insättningsgarantilagstiftningen kan detta utgöra ett problem för insättare som snabbt vill få tillgång till sina ersättningsutbetalningar, eftersom en snabb avveckling kan leda till att konkursbeslutet – och därmed garantins inträde – inträffar snabbare. Det är dock viktigt att understryka att det problemet

försvinner för insättarnas del med den nya tidpunkt för garantins inträde som utredningen föreslår i detta betänkande (se kapitel 7). Då kan garantin betalas ut oberoende av avvecklingsprocessen. En långsam avveckling innebär då enbart att processen för garantimyndighetens återkrav gentemot bolaget fördröjs.

8.4 Behovet av handlingsutrymme för fortsatt drift i annan form

För att summera framstår likvidation som ett attraktivt alternativ för utredningens ändamål eftersom det innebär att institutets kontroll över verksamheten kan avskäras under avvecklingsfasen. Det finns även praktiska skäl av kompetens- och resurskaraktär som gör likvidation till ett lockande alternativ. Den huvudsakliga nackdelen med ett likvidationsförfarande är att hela den juridiska personen oundvikligen avvecklas, vilket utesluter att institutet tillåts leva vidare och driva andra verksamhetsgrenar än den verksamhet för vilken tillståndet återkallats. Den förändring av regeln om obligatorisk likvidation som gjordes i samband med LBF:s införande skapade just ett sådant handlingsutrymme även för bankaktiebolag. Att livskraftiga verksamheter stängs och avvecklas innebär – kanske – dels samhällsekonomiska förluster, dels risk för personliga förluster för institutets ägare, kunder, leverantörer och anställda. För att utredningen ska kunna ta ställning till i vilken utsträckning likvidation kan eller bör användas, är det därför nödvändigt att närmare analysera hur stort behovet kan tänkas vara att låta kreditinstitut leva vidare i form av annan verksamhet.

Till att börja med skulle det kunna anföras att ett företag inte bör tillåtas vara kvar på den finansiella marknaden i någon form, om företaget misskött sig så allvarligt att rörelsetillståndet faktiskt återkallats. Som redan berörts i det föregående kan det emellertid vara så att de förseelser som legat till grund för tillståndsåterkallelsen inte nödvändigtvis är av sådan karaktär att de automatiskt gör företaget olämpligt att driva annan typ av verksamhet. Tillståndsåterkallelse kan nämligen ske på många olika grunder. Det kan t.ex. röra sig om såväl administrativa problem som ekonomiska svårigheter och rent brottsliga gärningar. För att ta Custodiefallet som exempel var det inte bolagets finansiella situation som föranledde tillståndsåterkallelsen. Anledningen var

bolagets brister i intern styrning och kontroll samt brister i hanteringen av kreditgivningen. I andra fall kan det däremot tänkas att tillståndet skulle återkallas på grund av renodlade betalningssvårigheter, orsakade av olyckliga affärsmässiga beslut.

Det sagda avser inte att gradera den ena eller andra typen av förseelse i allvarlighetsgrad. Poängen är att grunderna för återkallelse kan skifta, och att alla typer av förseelser inte med nödvändighet behöver diskvalificera företaget från alla andra former av verksamhet, vare sig finansiell eller icke-finansiell sådan. Mot denna bakgrund finner utredningen att det åtminstone inte bör uteslutas att låta ett företag få leva kvar på marknaden efter en tillståndsåterkallelse. En generösare syn på institutens möjligheter att få fortsätta sin rörelse i någon form skulle dessutom ligga i näringsfrihetens intresse samt stämma överens med de konkurrenshänsyn som var skälet till att inlåningsmarknaden 2004 öppnades även för kreditmarknadsföretag.

I allmänhet måste det dock antas vara ovanligt att situationen över huvud taget uppstår. Det innebär att behovet och intresset av särskild reglering i frågan som utgångspunkt måste ses som relativt svagt. En grundläggande orsak till att sannolikheten måste antas vara liten att ett företag faktiskt vill byta till annan verksamhet, är att finansiella problem ofta är anledningen bakom återkallelsen till att börja med. Oavsett detta lär företaget i normalfallet inte hysa några realistiska förhoppningar om att kunna fortsätta i någon form alls, eftersom en avveckling av inlåningsverksamheten innebär att alla insatta medel ska betalas tillbaka. Det innebär problem eftersom inlåningsverksamhet oftast används för att finansiera andra verksamhetsgrenar. Inlåningsverksamheten och den övriga verksamheten kan med andra ord liknas vid s.k. kommuniserande kärn på så sätt att de insatta medlen lär ha hamnat i andra delar av verksamheten. För att kunna betala ut till insättarna måste därför medel hämtas från dessa andra verksamhetsgrenar. Vidare lär det sannolikt bli betydligt svårare för företaget att finansiera den fortsatta verksamheten utan att ta nya inlånade medel till hjälp. Slutsatsen är följaktligen att ett företag som drivs vidare efter att ha avvecklat sin inlåningsverksamhet torde ha dåliga utsikter att drivas vidare i en livskraftig form. Under sådana förutsättningar vore en likvidation ur ett samhällsekonomiskt perspektiv förenad med enbart begränsade värdeförluster. Ur ett sådant perspektiv är med andra ord den stora skadan skedd redan genom att

verksamhetstillståndet återkallats och inlåningsverksamheten följaktligen måste avvecklas.

Det förhållandevis svaga behovet av handlingsutrymme för fortsatt drift av ett sådant institut leder även till att utredningen inte heller anser det motiverat att försöka skapa en alternativ avvecklingsform som gör det möjligt att kombinera det bästa av två världar; dvs. en avvecklingsform som innebär offentlig kontroll över avvecklingsprocessen men samtidigt innebär att enbart inlåningsgrenen av rörelsen avvecklas. Eftersom någon sådan avvecklingsform inte existerar vare sig inom den finansiella rätten eller inom bolagsrätten i övrigt måste den i så fall skapas från grunden. Som en utgångspunkt kan konstateras att ur ett lagstiftarperspektiv är särlösningar i allmänhet föga önskvärda. Sannolikt skulle en särlösning för avveckling av kreditinstitut bemötas med skepsis redan på den grunden. Vidare skulle skapandet av en sådan egen avvecklingsmodell innebära ett mycket komplicerat arbete, inte minst för att få modellen att passa in i det övriga regelverket på det finansiella och bolagsrättsliga området. Själva genomförandet av en sådan avveckling skulle dessutom kräva stora resurser, eftersom en avveckling av inlåningsverksamheten som sagt påverkar många andra delar av verksamheten, vilket följaktligen innebär att verksamheten i sin helhet måste stå under noggrann kontroll under hela avvecklingsförfarandet. Sammantaget bedömer utredningen att det därför knappast vore sannolikt att den eventuella vinsten med en sådan ordning vore tillräckligt stor för att motivera skapandet av en helt ny avvecklingsform vid sidan av de nu existerande alternativen, dvs. likvidation respektive konkurs.

Det anförda talar för att föreskriva likvidation som avvecklingsform i större utsträckning än vad lagen i dag stadgar. I sammanhanget förtjänar det dessutom att påpekas att det även i en likvidationssituation finns sätt att undvika värdeförluster, åtminstone i viss utsträckning. En sådan utväg är att likvidatorn som ett led i likvidationen säljer verksamhetsgrenar som i sig är livskraftiga. På så vis kan verksamhetsgrenarna drivas vidare inom ramen för en annan juridisk person. Ett annat variant kan användas för det fall att institutet för ögonblicket har finansiella problem och därför uppfyller förutsättningarna för tillståndsåterkallelse med åtföljande likvidation, men att prognosen för ett snart kapitaltillskott är god. I ett sådant fall bör inget hindra Finansinspektionen från att lösa problemet genom att låta sanktionen

stanna vid varning, varigenom frågan om likvidation inte aktualiseras över huvud taget.

8.5 Likvidation – i vilken omfattning?

Utredningens förslag: Ett kreditinstitut som får sitt verksamhetstillstånd återkallat ska försättas i likvidation av domstol, på ansökan av Finansinspektionen. Inspektionen ska dock kunna besluta att låta bli att ge in sådan ansökan, om företaget vill fortsätta driva annan rörelse och avvecklingen av den verksamhet för vilken tillståndet återkallats kan ske utan men för insättare, andra fordringsägare och det allmänna.

Motsvarande regel införs även för medlemsbanker.

Utredningens bedömning: Regelverket för sparbanker bör inte förses med en motsvarande möjlighet att i enskilda fall bevilja undantag från den likvidationsplikt som enligt sparbankslagen redan gäller vid tillståndsåterkallelse.

Utredningens slutsats av det ovan sagda är att behovet i normalfallet torde vara svagt av att låta företag fortsätta med annan verksamhet efter att företagets verksamhetstillstånd återkallats. Det talar för att använda likvidation – med dess fördelar som kontrollerad avvecklingsform – i fler fall än vad som föreskrivs enligt i dag gällande lagstiftning.

Enligt gällande ordning är det enbart bankaktiebolag som under vissa förhållanden ska avvecklas genom likvidation när ett verksamhetstillstånd återkallats. En första fråga är därför om likvidation bör användas för avveckling av även andra typer av kreditinstitut, dvs. kreditmarknadsföretag. Som nämnts i det föregående uttalades i propositionen till LBF att ”skillnaden mellan banker och kreditmarknadsföretag förefaller obefogad och bestämmelsen skulle möjligen kunna upphävas”.⁸ Utredningen instämmer i den bedömningen. Vidare noteras att likvidationsplikt redan i dag gäller även för sparbanker med stöd av sparbankslagen (1987:619) samt för medlemsbanker enligt lagen (1995:1570) om medlemsbanker. Som framkommit är behovet av en ordnad avveckling starkt även för kreditmarknadsföretag (vilket visat sig

⁸ Prop. 2002/03:139 s. 358.

bl.a. i Custodiefallet) och utredningen har inte identifierat några skäl som med styrka talar för en särbehandling av kreditmarknadsföretag i detta avseende. Utredningen anser därför att det vore motiverat att använda likvidation även vid avveckling av kreditmarknadsföretag.

Nästa fråga blir i vilken utsträckning likvidation bör användas som avvecklingsform. Enligt gällande lagstiftning utgör det huvudregel för bankaktiebolag, med viss möjlighet till undantag. En obligatorisk likvidation för alla kreditinstitut som fått sitt verksamhetstillstånd återkallat skulle innebära en strikt ordning som inte lämnar något utrymme för att låta institutet drivas vidare i någon form. Det skulle således inte finnas någon möjlighet att ta hänsyn till omständigheterna, även om förutsättningarna i ett enskilt fall skulle råka vara goda för att driva verksamheten vidare på annat sätt. Det skulle riskera att leda till stötande resultat i enskilda fall. Utredningen finner därför att det även fortsättningsvis bör vara möjligt att undantag från likvidationsplikten beviljas. En naturlig utgångspunkt är att fråga sig om det vore lämpligt att låta även kreditmarknadsföretag omfattas av den ordning som i dag gäller för bankaktiebolag, dvs. att företaget kan undgå likvidation om Finansinspektionen beviljat tillstånd för att bedriva annan tillståndspliktig verksamhet. En sådan tillståndsprövning av Finansinspektionen skapar garantier för att inget företag slipper undan likvidationsplikten utan att det konstaterats att företaget har förutsättningar att uppfylla de krav som ställs för att bedriva den nya verksamheten.

Samtidigt har denna existerande reglering en grundläggande nackdel i att den utesluter möjligheten för ett företag att fortsätta i form av icke-tillståndspliktig verksamhet. Enbart på det finansiella området finns ett flertal vanligt förekommande verksamhetsinriktningar som inte kräver tillstånd och som följaktligen är uteslutna. Som exempel kan nämnas factoring, leasing och indirekt inlåning. Mot den bakgrunden finner utredningen att den nuvarande möjligheten för ett företag att beviljas undantag från likvidationsplikten är snävare än vad som vore önskvärt. Förutsatt att avvecklingen och verksamhetsförändringen kan ske utan men för insättare eller andra fordringsägare, ser utredningen inga skäl att avgränsa undantagen från likvidationsplikten till enbart företag som önskar övergå till tillståndspliktig verksamhet. Till detta kommer det faktum att de nuvarande kriterierna – dvs. att företaget beviljats tillstånd för

annan finansiell verksamhet – inte fokuserar på själva avvecklingen av inlåningsrörelsen och hur pass problemfritt den kan genomföras. Det innebär att ett företag kan tänkas uppfylla de formella kraven för att beviljas tillstånd för viss annan verksamhet, trots att avvecklingen av företagets inlåningsverksamhet kan komma att leda till problem för insättarna samt försämra företagets finansiella ställning på ett sätt som kan vara till skada för andra fordringsägare och det allmänna.

Utredningen anser mot den bakgrunden att den existerande ordningen för bankaktiebolag inte är till fullo ändamålsenlig. I stället bör en ordning införas som ger möjlighet för företag att övergå även till icke-tillståndspliktig verksamhet. Utredningen ser inga skäl att göra åtskillnad i detta avseende mellan bankaktiebolag och andra typer av kreditinstitut (även om det ligger i sakens natur att situationen kan förutspås bli mer sällsynt i fråga om bankaktiebolag). Med hänsyn till intresset av ett gott skydd för framför allt insättare men även övriga fordringsägare bör möjligheten enbart komma i fråga i de fall där Finansinspektionen bedömer att avvecklingen av den tillståndspliktiga rörelse för vilken tillståndet återkallats kan avvecklas utan men för insättare, andra fordringsägare eller det allmänna.

Finansinspektionens prövning ska utgå från en helhetsbedömning av företagets finansiella ställning, organisatoriska strukturer samt övriga omständigheter som är av relevans för möjligheterna att genomföra en problemfri avveckling av den verksamhet för vilken tillståndet återkallats. För de institut som önskar övergå till annan tillståndspliktig verksamhet, ska naturligtvis även fortsättningsvis krävas att Finansinspektionen dessutom i vanlig ordning beviljar tillstånd att bedriva den nya verksamheten eller verksamheterna. En sådan ordning lämpar sig lika väl för situationer där ett företag frivilligt väljer att göra sig av med sitt bank- eller finansieringsrörelsetillstånd för att ändra verksamhetsinriktning. I de situationer där den tillståndspliktiga verksamheten kan avvecklas utan problem kan Finansinspektionen tillåta att institutet lever kvar i annan form, men i övriga fall måste rörelsen likvideras i syfte att genom en ordnad avveckling skydda insättare och andra fordringsägare.

Som nämnts ovan omfattas sparbanker och medlemsbanker redan av likvidationsplikt. Av sparbankslagen framgår att en sparbank som fått sitt tillstånd återkallat ska träda i likvidation. Att införa möjligheter att driva rörelsen vidare i annan form vore enligt

utredningen inte meningsfullt, eftersom en sparbanks enda egentliga syfte är just att ta emot insättningar⁹.

För medlemsbanker gäller dock enligt 6 kap. 4 § 2 i lagen om medlemsbanker samma regler som för bankaktiebolag, dvs. att tillståndet ska återkallas förutom om Finansinspektionen lämnat tillstånd att bedriva annan tillståndspliktig rörelse. För att skapa enhetlighet i regelverket anser utredningen att likvidationsreglerna för medlemsbanker bör ändras på samma sätt som utredningen föreslagit för bankaktiebolag. Detta åstadkoms enklast genom att 6 kap. 4 § 2 i lagen om medlemsbanker förses med en hänvisning till 15 kap. 4 § LBF för de fall där en medlemsbank fått sitt verksamhetstillstånd återkallat.

Avslutningsvis ska nämnas att utredningen anser att likvidationsplikten inte bör omfatta även värdepappersbolag. Det beror i huvudsak på att värdepappersbolag endast kan ta emot insättningar om Finansinspektionen beviljat ett särskilt sidotillstånd för sådan verksamhet. Detta ger två huvudsakliga skäl till varför värdepappersbolag inte bör lyda under samma likvidationsplikt som kreditinstitut. Det första skälet är av systematisk art. Att likvidera ett helt bolag med anledning av att ett sidotillstånd återkallats måste enligt utredningens uppfattning ses som en asymmetrisk åtgärd ur ett regelsystematiskt perspektiv. Det andra skälet sammanhänger med detta men är av mer praktisk art. Typiskt sett utgör inlåningsverksamheten nämligen en mindre central del av ett värdepappersbolags rörelse (vilket systematiken med sidotillstånd antyder). En avveckling av enbart inlåningsverksamheten har därför i normalfallet större möjligheter att kunna genomföras utan men för den övriga rörelsen än i fråga om kreditinstitut, där inlåningsverksamheten normalt sett är mycket nära integrerad med så gott som samtliga övriga verksamhetsgrenar eftersom inlåningen i regel används för att finansiera dessa.

⁹ Syftet är enligt 1 kap. 1 § sparbankslagen (1987:619) att "främja sparsamhet genom att driva bankverksamhet".

8.6 Tillsyns- och rörelser regler efter återkallelse av tillstånd

Utredningens förslag: Ett förtydligande införs i 13 kap. 2 § LBF i syfte att klargöra att ett institut även efter att dess verksamhetstillstånd återkallats lyder under de tillsyns- och rörelser regler som följer av LBF, tills dess att den tillståndspliktiga verksamhet som står under Finansinspektionens tillsyn avvecklats.

Utredningen har i uppdrag att se över om det finns behov av förtydliganden i fråga om vilka tillsyns- och rörelser regler som gäller för ett bolag vars tillstånd återkallats. Utgångspunkten för Finansinspektionens befogenheter är de tillsynsregler som behandlats ovan i kapitel 6 och som följer av framför allt 13 kap. LBF. Till tillsynen är i sin tur ingripandemöjligheterna i 15 kap. LBF kopplade. Finansinspektionen har dock mött argumentation från partsombud att en tillståndsåterkallelse medför att Finansinspektionens befogenheter enligt LBF inte längre skulle vara tillämpliga. Argumentationen i de nämnda fallen har byggt på tanken att ett företag som saknar tillstånd inte längre uppfyller definitionen av kreditinstitut och att detta skulle innebära att rörelsen inte längre vore omfattad av Finansinspektionens tillsynsbefogenheter. Frågan har aldrig kommit att prövas rättsligt.

Omfattningen av Finansinspektionens tillsyn anges i 13 kap. 2 § LBF, som slår fast att tillsynen omfattar "kreditinstitut". De olika formerna av kreditinstitut definieras i sin tur i 1 kap. 5 §. Med termen bankaktiebolag avses enligt paragrafen ett aktiebolag som "har fått tillstånd att bedriva bankverksamhet". På motsvarande sätt avser termerna kreditmarknadsbolag respektive kreditmarknadsförening ett aktiebolag respektive ekonomisk förening som "har fått tillstånd att bedriva finansieringsrörelse" (med den gemensamma beteckningen "kreditmarknadsföretag").

Till att börja med kan konstateras att en ordalydelseolkning av regleringen inte ger något klart stöd för den argumentation som Finansinspektionen mött. Lokutionen "har fått tillstånd" utesluter inte de företag som en gång beviljats tillstånd men därefter blivit av med det.

Vidare måste argumentationen anses gå stick i stäv med LBF:s syfte och systematik. Enligt 15 kap. 4 § LBF är det som nämnts Finansinspektionen som ska bestämma hur avvecklingen av rörelsen ska gå till när ett tillstånd återkallats. Argumentationen

skulle i praktiken innebära att lagstiftaren ger Finansinspektionen avvecklingsuppgiften men att inspektionen plötsligt – i början av eller mitt under avvecklingsförfarandet – förlorar sina befogenheter i relation till institutet. En ordning som innebär att Finansinspektionen skulle sakna tillsynsmöjligheter i en så allvarlig situation framstår inte bara som olycklig utan även uppenbart inkonsekvent och icke ändamålsenlig. Detsamma gäller för det fall att avvecklingen skulle ske genom likvidation. Enligt utredningens bedömning talar således både regleringens ordalydelse och syfte mot argumentationen i fråga. Slutsatsen av det sagda är att det för undvikande av framtida oklarheter finns skäl att förtydliga lagstiftningen. Detta sker lämpligast genom införandet av ett nytt stycke i 13 kap. 2 § LBF, med innebörden att tillsynen även avser kreditinstitut som fått sitt verksamhetstillstånd återkallat, så länge den tillståndspliktiga verksamheten ännu inte avvecklats.

9 Administration av ersättningsfallen och utbetalningsprocessen

9.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att skapa ett snabbare insättningsgarantisystem, dvs. ett system som i händelse av problem i ett kreditinstitut kan ge insättarna snabb och säker tillgång till sina medel. Uppdragets utformning har sin bakgrund bl.a. i de svagheter i insättningsgarantisystemet som uppdragats i de inträffade ersättningsfallen, framför allt i Custodiefallet. Därutöver ställer de nyligen införda ändringarna i insättningsgarantidirektivet krav på en snabbare hantering.¹

Enligt gällande regelverk ska garantin betalas ut inom tre månader räknat från garantins inträde. Behovet av effektivaste möjliga hantering har blivit mycket tydligt till följd av de nyligen genomförda ändringarna i insättningsgarantidirektivet. EG-direktivet ålägger i sin nya lydelse medlemsstaterna att betala ut ersättning inom 20 arbetsdagar. Som centrala frågor för en effektiv utbetalningsprocess kan nämnas myndighetens möjlighet att ta del av andra myndigheters och enskilda aktörers handlingar samt samarbetet mellan garantimyndigheten och andra myndigheter och enskilda. I detta kapitel behandlas möjligheterna för garantimyndigheten att rent praktiskt kunna genomföra utbetalningarna inom den föreskrivna tidsfristen.

Kapitlet inleds med en identifiering av uppdraget och de problem på området som förekommit. Efter en kort skiss över ett ersättningsfalls tre huvudfaser redogörs för USA:s och Kanadas

¹ Ändringarna införda i dir. 2009/14/EG av den 11 mars 2009, ändringsdirektiv till dir. 94/19/EG.

system i detta avseende, samt den reform som genomförs av det brittiska insättningsgarantisystemet. Vidare analyseras behovet av förbättrade möjligheter och befogenheter vad gäller samarbetet med andra myndigheter, främst Finansinspektionen. Därefter analyseras garantimyndighetens möjligheter att göra egna utredningar genom att ta del av information från instituten, främst vad avser uppgifter om insättare och deras insättningar. Slutligen redovisas vilket skyddet är för den information som lämnas och hur utbetalningarna ska kunna genomföras snabbt efter ett ersättningsfall har inträffat.

9.2 Uppdraget

Utredningens uppdrag² som behandlas i detta kapitel består i att

- analysera om insättningsgarantimyndighetens uppdrag behöver förtydligas, utvidgas eller revideras på annat sätt för att myndigheten ska kunna administrera insättningsgarantin på ett effektivt sätt,
- analysera behovet av koordinering mellan Finansinspektionen och garantimyndigheten när någon av myndigheterna har anledning att misstänka att ett omfattat institut har problem med att uppfylla sina åtaganden,
- överväga i vilken utsträckning garantimyndigheten behöver kunna göra egna utredningar och ta del av andra myndigheters och privata aktörers handlingar i den utsträckning som behövs för att utreda garantifallen, och
- överväga vilka åtgärder som krävs för att en kort tidsfrist för utbetalning ska kunna göras – enligt det ändrade insättningsgarantidirektivet 20 arbetsdagar.

9.2.1 Erfarenheter och problem

Inför överförandet av Insättningsgarantinämndens uppgifter till Riksgälden identifierade Insättningsgarantinämnden en rad problemområden för garantimyndighetens arbete i det gällande insättningsgarantisystemet.

² Dir.2007:60 s. 8 och dir. 2008:143 s. 3 f.

- Samverkan med Finansinspektionen och andra myndigheter.
- Möjligheten att genomföra en kontroll av en databas innan en konkurs.
- Kontroll av insättares mottagarkonton.
- Möjligheten att få ta del av konkursboets handlingar och databaser – förhållandet till regleringen kring allmänna handlingar.

De ovan angivna problemen är hänförliga till garantimyndighetens samarbete med andra myndigheter och dess befogenheter vad gäller möjligheten att göra egna utredningar och utgör bakgrunden till utredningens direktiv.³

Vad gäller de problem som uppkom i samband med Custodias konkursbo avseende bland annat möjligheten att få ut handlingar förtjänar redan här att påpekas att vid en sådan tidigareläggning av tidpunkten för garantins inträde (se kap. 7) och den utökade avvecklingskyldigheten som utredningen föreslår (se kap. 8), kommer samarbetet efter ett garantifall ofta att ske med likvidatorn som företrädare för bolaget och som motpart för garantimyndigheten.

9.3 Ett ersättningsfalls tre faser

För att ge en kort överblick över systemets funktioner under ett ersättningsfall presenteras nedan en grovt tecknad skiss över tre huvudfaser i ett ersättningsfall och vilka faktorer som kan anses viktiga i de olika faserna.

Ett ersättningsärende kan i stora drag delas in i tre faser: förberedelsefasen, utbetalningsfasen och återkravsfasen.

9.3.1 Den första fasen: Förberedelser innan garantin inträder

I denna fas kan garantimyndigheten vidta förberedande åtgärder för att minimera tidsåtgången i senare led. Det är därför viktigt för myndigheten att så tidigt som möjligt få indikationer på att ett

³ I samband med ersättningsfallen uppstod också problem relaterade till Insättningsgarantinämndens resurser och organisation. Problemen nämns inte i direktiven och utredningen har inte funnit anledning att ändå belysa dessa. I första hand får det ankomma på Riksgälden såsom garantimyndighet att hantera eventuellt kvarvarande problem kring organisation och resurser.

ersättningsfall kan komma att inträffa. Detta förutsätter goda kommunikationskanaler med andra myndigheter, i första hand tillsynsmyndigheten, dvs. för Sveriges del Finansinspektionen.

Garantimyndigheten behöver i denna fas kunna ta del av insättaruppgifter från probleminstitutet och också få möjlighet att få tillgång till databaserna i institutet för att kontrollera dessa.

9.3.2 Den andra fasen: Utbetalningsfasen

När ersättningsrätten inträtt ska utbetalningar ske. Garantimyndigheten måste snabbt få tillgång till tillförlitliga uppgifter ur probleminstitutets databas med uppgifter om insättare och deras insättningar så som de såg ut vid tidpunkten för ersättningsrättens inträde. Om osäkerhet råder kring uppgifternas tillförlitlighet måste institutets databas och dess uppbyggnad granskas närmare.

Utbetalningar kan ske t.ex. till andra konton, till tillfälliga konton, genom s.k. smart cards eller via postanvisningar. I det gällande regelverket är det konkursförvaltaren som förser garantimyndigheten med information om institutets insättare och institutets databas.

9.3.3 Den tredje fasen: Återkravsfasen

I denna fas riktar garantimyndigheten återkrav mot probleminstitutet motsvarande utbetalningarna. I dagens svenska system riktas kraven mot konkursboet. Det är också i denna fas fortsatt viktigt att myndigheten har insyn i institutets uppgifter och andra berörda myndigheters uppgifter.

9.3.4 Snabbhet och noggrannhet

Centrala faktorer i hanteringen är snabbhet, noggrannhet, kommunikation och information. Snabbhet är av avgörande betydelse i de två första faserna – däremot inte i den tredje fasen. I den tredje fasen blir noggrannhet i stället viktigast, då det där gäller att se till att korrigera eventuella felaktigheter avseende utbetalningar gjorda i fas två och rikta återkrav mot institutet för utbetalda ersättningar. Även om arbetet självfallet rakt igenom måste hålla hög kvalitet framstår det som oundvikligt att felaktigheter kan uppkomma. För

att ett garantifall ska kunna hanteras snabbt och noggrant är en grundläggande förutsättning att kommunikation och informationsutbyte fungerar väl.

Mot bakgrund av de snäva tidsramar som till följd av de nyligen genomförda ändringarna av insättningsgarantidirektivet sätts upp för hanteringen av utbetalningar efter ett garantifall, är det av avgörande betydelse för garantimyndighetens arbete att myndigheterna och enskilda ges adekvata befogenheter och skyldigheter. Detta gäller inte minst vid informationsutbytet, så att utbetalningsprocessen kan genomföras snabbt och korrekt.

9.4 Tre exempel

Inom EU har det fram till nu varit vanligt med ett insättningsgarantisystem där utbetalningar sker inom tre månader. I t.ex. USA och Kanada sker utbetalningarna snabbare. På grund av 2008 års finanskris och ändringarna i insättningsgarantidirektivet kommer ändringar att behöva göras i så gott som alla europeiska system. I Storbritannien, vars system liksom det svenska, fram tills nu enbart varit avsett att ersätta insättares förlorade insättningar har nya lagar antagits under våren 2009.

Nedan följer en översikt av de amerikanska, kanadensiska och kommande brittiska systemen med tyngdpunkt på lösningar vad gäller möjligheter att göra snabba utbetalningar.

9.4.1 USA – snabbhet genom förberedelser och kraftfulla befogenheter

Målsättningen för det amerikanska systemet är att insättarna aldrig ska behöva vara utan sina medel. Om ett institut stängs, är det FDIC:s⁴ ambition att medlen ska finnas tillgängliga för insättarna redan nästa bankdag. I praktiken ska insättarna inte märka någon skillnad vad gäller tillgången till sina insatta medel. Detta sker i regel genom att medlen finns tillgängliga på en annan bank eller via en check. Normalt stängs institutet på en fredag, så att FDIC har veckoslutet på sig för arbetet med att utreda bankens och insättarnas tillgångar.

⁴ Federal Deposit Insurance Corporation.

FDIC hanterar utöver den rena insättningsgarantin också andra modeller för att ta hand om problemsituationer på ett sätt som innebär lägsta kostnad för staten. Dessa modeller utgörs huvudsakligen av kapitaltillskott, bridge bankförfarande, likvidation, statligt övertagande och s.k. purchase and assumption.

Att medlen kan göras tillgängliga så snabbt beror främst på tre skäl:

- resurser,
- befogenheter och
- framförhållning.

FDIC har ca 4 000 anställda. Detta ger inte bara möjlighet att avdela en stor mängd anställda att arbeta under den helg när institutet just har stängts utan också möjlighet att låta hela arbetslag inom FDIC granska institutets räkenskaper under lång tid inför stängningen, så att så gott som allt är förberett i förväg. Möjligheten att ha sådan god framförhållning ges genom de befogenheter för tillsyn och ingripande som är långtgående i amerikansk banklagstiftning.

9.4.2 Kanada – förberedelser och delbetalningar

Det kanadensiska insättningsgarantiorganet CDIC (eller SADC)⁵ har inte lika stora resurser som FDIC. CDIC:s verksamhet anses dock internationellt vara effektiv vad avser utbetalningar till insättare. CDIC har i likhet med FDIC ett brett mandat för att vidta olika typer av åtgärder för att förebygga eller hantera ett fallissemang.

Även CDIC lägger stor vikt vid det förberedande arbetet. Som ett viktigt moment utförs särskilda undersökningar av it-systemen, ibland så långt som sex månader innan stängning – när sådan framförhållning ges. Ibland används befogenheten att utföra sådana undersökningar huvudsakligen för att sätta press på institutet. Att CDIC involveras tidigt och ställer krav är en tydlig signal till institutets ledning.

CDIC:s arbete har inte, till skillnad från Insättningsgarantinämndens arbete, drabbats av förseningar till följd av problem med

⁵ Canada Deposit Insurance Corporation eller Société d'assurance-dépôts du Canada.

att verifiera databasernas innehåll. Enligt CDIC kan förklaringen ligga i att instituten har krav på sig att löpande kunna redovisa insättningarna inte bara i totala insättningssummor utan också i termer av olika kategorier av insättningar. Enligt CDIC tvingar detta bankerna att ha rättvisande system på plats redan från början, vilket sparar tid när ett ersättningsärende väl inträffar.

I de ersättningsfall som inträffat har utbetalningsperioden varit sex till åtta veckor.⁶ I de fall där CDIC anser det lämpligt, kan myndigheten använda sig av delutbetalningslösningar. antingen att CDIC efter begäran från enskilda insättare kan besluta att betala ut en delsumma (compassionate payments), eller att en viss andel av samtliga insättningar betalas ut (tranche payments).

9.4.3 Storbritannien – ett europeiskt pay box-system reformeras⁷

Efter händelserna med Northern Rock 2007 inleddes ett reformarbete för bankerna, vilket hittills resulterat i the Banking Act, som antagits i februari 2009. De ändrade bestämmelserna för bankväsendet har delvis trätt i kraft men delar av reformen är beroende av sekundär reglering, t.ex. genom föreskrifter på myndighetsnivå, vilka beräknas vara genomförda i slutet av 2010.

Syftet med reformen är att stärka den finansiella stabiliteten, motverka att enskilda banker går under, stärka Bank of England och kommunikationen mellan aktörerna samt att skapa program som insättarna har förtroende för. I och med reformen skapas särskilda verktyg för att hantera banker i kris, och FSCS:s verksamhet ska inte längre vara ett renodlat system för utbetalning av ersättningar.

I Storbritannien handhas insättningsgarantin sedan 2001 av FSCS⁸. Organet är självständigt, men FSA⁹ utövar tillsyn. FSCS hanterar flera olika garantier utöver insättningsgarantin, bl.a. investerarskyddet och en försäkringsgaranti, som bl.a. täcker pensionsförsäkringar.

The Banking Act innebär bl.a. att den brittiska centralbanken (Bank of England), Finansdepartementet (HM Treasury) och till-

⁶ Enligt *CDIC Payout Guidelines Methodology*, promemoria från CDIC december 2007.

⁷ Avsnittet bygger på information från FSA samt information hämtad ur The Banking Bill och Consultation Papers från HM Treasury och FSA (se referenslista).

⁸ Financial Services Compensation Scheme.

⁹ Financial Services Authority.

synsmyndigheten (FSA) bildar en triangel som får befogenheter och uppgifter att hjälpa och stötta banker som hamnat i finansiella problem. Systemet innebär bl.a. att de tre myndigheterna kan se till att banken antingen säljs till en privat köpare, att bankens affärer förs över till en annan bank temporärt (bridge banking) eller att det sker ett tillfälligt offentligt övertagande av banken.

Bankreformen omfattar också utökade befogenheter för FSA och FSCS att inhämta information från instituten och dela information med varandra innan ett ersättningsfall inträffat, och det ställs krav på hur insättaruppgifter m.m. måste hanteras i databaser under bankens normala verksamhet för att dessa uppgifter ska vara lättillgängliga om ett ersättningsfall inträffar. Genom it-systemet ska FSCS/FSA direkt – eller inom max 48 timmar – kunna få fram information på en enskild kunds förhållande till banken med alla relevanta uppgifter som krävs för en utbetalning (s.k. SCV, single customer view). It-systemens kapacitet ska övervakas och kontrolleras regelbundet av FSA. I reformen betonas den grundläggande betydelsen av att informationsutbyte är nödvändigt för att kunna skapa en snabb utbetalningsprocess.

FSA utarbetar för närvarande regler för att bl.a. kunna göra så snabba utbetalningar som krävs efter EG-direktivändringarna. Vad gäller utbetalningar till insättare har dessa hittills skett via check eller överföring till konto i annan bank och det är möjligt för FSCS att göra preliminära delbetalningar. I reformen betonas vikten av att kunna skräddarsy lösningar för olika ersättningsfall, då man menar att olika utbetalningssätt kan vara att föredra beroende på bl.a. institutens storlek och komplexitet. Vid valet av utbetalningssätt bör enligt FSA några olika mål styra besluten nämligen att:

- begränsa konsumenternas skada,
- underlätta tillgången till likvida medel,
- minska smittoriskerna till andra institut,
- snabba utbetalningar, inom sju dagar och
- hantera bedrägeririskerna på ett acceptabelt sätt.

Utbetalningssätt som diskuteras är överföring till konto i annan bank, tillgång via uttagsautomat, utbetalningsavier, checkar som ställs ut av den fallerande banken och som garanteras av FSCS och att en annan bank går in och hanterar den fallerande bankens system.

Systemet har fram till nu krävt att utbetalningar ska ske inom tre månader. I reformarbetet anges i stället en utbetalningstid på sju dagar för oproblematiska utbetalningar, för att insättarna inte ska få likviditetsproblem. Det föreslås vidare att en prioritering ska få ske mellan olika typer av konton vid utbetalningarna. Konton som är kopplade till uttagskort och andra transaktionskonton anses vara de konton där tillgång till medlen bör ordnas snabbast, eftersom dessa konton ofta används dagligen. Sparkonton med medel som typiskt sett inte används för transaktioner på samma sätt, då det t.ex. kan finnas uttagsbegränsningar på kontona, är det inte lika angeläget att få snabb tillgång till.

FSCS har möjlighet att göra delutbetalningar. Denna möjlighet vill man behålla, men i förslaget anges att man förutsätter att behovet av sådana utbetalningar kommer att minska, eftersom utbetalning i vilket fall som helst ska ske inom sju dagar för de flesta insättare. Från konton som är problematiska, t.ex. klientmedelskonton och konton som behöver utredas på något sätt kommer FSCS inte att kunna betala ut ersättning inom sju dagar, utan där siktar man på att kunna hålla tjugodagarsgränsen som ställs upp i insättningsgarantidirektivet. Hittills har utbetalningar gjorts netto, dvs. efter det att man dragit av de ev. fordringar som banken har mot kunden. Reformen innebär att man kommer att ändra detta till bruttoutbetalningar, eftersom detta medför en enklare och snabbare hantering.

9.4.4 Reflektioner ur ett svenskt perspektiv

Redan genom den korta presentationen ovan står klart vilken grundläggande betydelse som förberedande arbete och informationsutbyte har för att snabbt kunna administrera ett ersättningsfall. För att informationen ska vara tillförlitlig är det vidare viktigt att databaserna innehåller adekvat och korrekt information och är säkert konstruerade.

Möjligheten att göra delutbetalningar finns i både Storbritannien och Kanada. Sådana möjligheter kan övervägas också för det svenska systemet. Det kan också noteras att man i det brittiska reformarbetet – som ju liksom det svenska sker i förhållande till ändringarna i insättningsgarantidirektivet – arbetar med krav för it-systemens funktioner, prioriteringar mellan utbetalningar och flexibla utbetalningslösningar.

9.5 Att skapa förutsättningar för en snabb utbetalning – samarbetet myndigheter emellan

Utredningens förslag: De grundläggande reglerna för samarbetet mellan Finansinspektionen och garantimyndigheten bör finnas kvar i instruktionerna för myndigheterna.

I insättningsgarantilagen införs en skyldighet för Finansinspektionen att, om den observerat omständigheter som skulle kunna leda till att ersättningsrätten enligt 8 § inträder, lämna garantimyndigheten sådan information som är av betydelse för garantimyndighetens uppgifter enligt insättningsgarantilagen. Riksbanken bör åläggas en skyldighet att på begäran av garantimyndigheten lämna uppgifter till garantimyndigheten som myndigheten behöver för sin verksamhet enligt insättningsgarantilagen.

För att åstadkomma möjligheter för att efter garantin snabbt kunna betala ut de garanterade beloppen är förberedelsearbetet av central betydelse. Ju tidigare garantimyndigheten kan uppmärksammas på ett annalkande ersättningsfall, desto bättre är det. Detta förutsätter en god samverkan och en regelbunden kommunikation med berörda myndigheter, framförallt med Finansinspektionen som är tillsynsmyndighet.

9.5.1 Gällande regler om samarbetet mellan Finansinspektionen och garantimyndigheten

Sedan den 1 januari 2008 är Riksgälden garantimyndighet enligt lagarna om insättningsgaranti respektive investerarskydd. Verksamheten regleras genom förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgälden samt myndighetsförordningen (2007:515).

Garantimyndigheten ska samråda med Finansinspektionen i frågor om insättningsgarantin som berör inspektionen och lämna de uppgifter som inspektionen behöver.¹⁰ På samma sätt har myndigheten rätt att från andra myndigheter – såsom Finansinspektionen – få den information som myndigheten behöver för sin

¹⁰ 12 § 2 förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret.

verksamhet.¹¹ I instruktionen för Finansinspektionen anges att myndigheten ska samverka med Riksgälden i frågor av betydelse för insättningsgarantin och investerarskyddet.¹² Finansinspektionen åläggs däremot inte motsvarande skyldighet att samråda med garantimyndigheten eller en skyldighet att lämna garantimyndigheten de uppgifter som den behöver.

9.5.2 Behöver regelverket förändras för ett bättre samarbete?

Av Insättningsgarantinämndens rapport framgår att de rättsliga förutsättningarna för myndigheternas samarbete inte förorsakat problem i ersättningsfallen, utan att det problematiska varit att myndigheten främst i Custodiafallet förvarnades om den förestående tillståndsåterkallelsen relativt kort tid innan återkallelsen skedde.¹³ Med den tidigareläggning av tidpunkten för garantins inträde som utredningens förslag innebär samt den förkortade utbetalningsfristen kommer behovet av information till garantimyndigheten att uppkomma ännu tidigare i händelseförloppet.

Samarbetet har fungerat väl under rådande regelverk och regleringen i instruktionerna för Riksgälden och Finansinspektionen bör kvarstå. Därutöver innebär dock de nya tidsramarna för hanteringen av ett ersättningsfall att det är av mycket stor vikt att det inte uppkommer någon fördröjning av överförandet av information mellan myndigheterna. Det kan därför vara lämpligt att Finansinspektionen åläggs en skyldighet att på ett visst stadium självmant lämna information till garantimyndigheten. Eftersom informationen framgent alltså kommer att behöva lämnas på ett tidigare stadium än vad som nu är fallet, kan det också vara ett stöd i arbetet att det finns en reglerad skyldighet att överföra information så att det inte behöver uppstå någon tveksamhet i arbetet med fördröjning som följd.

En informationsskyldighet skulle kunna införas genom en skärpning av kraven som ställs i instruktionen för Finansinspektionen. För att understryka vikten av snabbt samarbete i frågor om insättningsgarantin då Finansinspektionen observerat omständigheter som skulle kunna leda till ett inträde av ersättningsrätten

¹¹ 27 § förordningen med instruktion för Riksgäldskontoret.

¹² 7 § 4 förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

¹³ *Redovisning av Insättningsgarantinämndens hantering av ersättningsfall*, rapport daterad den 13 november 2007.

enligt den föreslagna lydelsen av 8 § bör dock regeln införas direkt i insättningsgarantilagen. Ytterligare en aktör som kommer att vara involverad i ett tidigt stadium då ett institut råkar i problem är Riksbanken. I diskussioner kring om åtgärder enligt lagen om statligt stöd till kreditinstitut bör sättas in kommer också frågan om ett eventuellt utlösande av insättningsgarantin att behandlas. Garantimyndigheten måste därför kunna få information från Riksbanken i dessa lägen. En informationsskyldighet för Riksbanken bör därför också införas i insättningsgarantilagen. För att uppgiftsskyldigheten inte ska vara för betungande för Riksbanken bör den aktiveras av att garantimyndigheten begär uppgifter. Det kan dock inte krävas att en sådan begäran ska vara specificerad till vissa uppgifter eller ens vissa institut.

9.5.3 Skyldighet att lämna information till garantimyndigheten

Utredningens förslag: Institutets skyldighet att lämna information om institutet i form av uppgifter om insättarna och insättningarna och i övrigt sådan information som institutet behöver för sin verksamhet förtydligas genom ändringar i 16 §.

I 16 § ska framgå att ett institut, när garantimyndigheten bedömer att så är nödvändigt, är skyldigt att utan dröjsmål lämna uppgifter om insättarna och deras insättningar och uppgifter som krävs för att verifiera sådana uppgifter samt i övrigt sådan information som myndigheten behöver för sin verksamhet som garantimyndighet. Garantimyndigheten ges också en rätt att då den finner det nödvändigt genomföra en undersökning hos institutet.

På grund av de förändringar som utredningen föreslår i fråga om tidpunkten för garantins inträde, kompletteras konkursförvaltarens informationskyldighet med en motsvarande skyldighet för institutet.

Utredningens bedömning: Sekretesskyddet i 8 kap. 24 § sekretesslagen (1980:100) för de uppgifter som lämnas från institutet till garantimyndigheten får anses vara fullgott. Några förändringar i denna del bedöms inte vara nödvändiga.

Ett av de inledande stegen i garantimyndighetens arbete inför ett ersättningsfall är att undersöka institutens datasystem och inhämta insättnaruppgifter så att utbetalning kan ske till berättigade insättare. Ju noggrannare sådana förberedelser kan göras, desto snabbare kan utbetalningarna ske, när garantin väl utlöses.

9.5.4 Gällande rätt

Enligt 16 § insättningsgarantilagen ska ett institut som omfattas av garantin lämna de uppgifter till myndigheten som den behöver för att fastställa institutets avgift och i övrigt för sin verksamhet. Som

exempel på vilken information som omfattas anges i propositionen¹⁴

- uppgifter som behövs för att kunna fastställa institutets avgift,
- uppgifter som behövs för att kunna fatta beslut enligt 3 § insättningsgarantilagen och
- i samband med ett ersättningsfall uppgifter angående kontoinnehavare hos institutet vid tidpunkten för konkursbeslutet.

Vidare anges att myndigheten ska kunna kräva att få ta del av all relevant information som finns hos de behöriga myndigheterna i ett instituts hemland – och att samma sak bör gälla i förhållande till Finansinspektionen.

Enligt 17 § insättningsgarantilagen har konkursförvaltaren motsvarande uppgiftsskyldighet gentemot garantimyndigheten som institutet. I konkurslagen regleras konkursgäldenärens uppgiftsskyldighet gentemot bl.a. konkursförvaltaren.¹⁵ Om konkursgäldenären är en juridisk person är en styrelseledamot, en verkställande direktör, en bolagsman och i vissa fall även en likvidator skyldig att lämna upplysningar.¹⁶

Det kan noteras att det i gällande regelverk inte är självklart att uppgifter angående ett instituts datasystem, som kan användas för att verifiera informationen om insättare och deras insättningar, omfattas av informationsskyldigheten. Det är inte heller självklart att det finns någon skyldighet för instituten att lämna sådana uppgifter innan ett ersättningsfall inträffat.

9.5.5 Uppgifter om insättare och deras insättningar och information för att verifiera dessa uppgifter

Mot bakgrund av lydelsen i 16 § insättningsgarantilagen kan det finnas anledning att precisera och utvidga institutens skyldighet att lämna information. Det kan inledningsvis märkas att paragrafen inte synes täcka garantimyndighetens behov av att kunna verifiera de uppgifter som finns om insättare och deras insättningar, dvs. undersöka databaser. Vidare bör säkerställas att garantimyndigheten i alla lägen snabbt ska kunna få sådan information som myn-

¹⁴ Prop. 1995/96:60 s. 127 f.

¹⁵ 6 kap. 2 § första stycket och 13 § konkurslagen (1987:672).

¹⁶ 6 kap. 13 § konkurslagen.

digheten behöver för sin verksamhet, särskilt då garantimyndigheten fått indikationer från Finansinspektionen eller från annat håll att ett institut har sådana problem att ett ersättningsfall kan komma att bli aktuellt. Sådan information är främst information om insättarna och deras insättningar, samt information som gör det möjligt för garantimyndigheten att verifiera sådana uppgifter. Denna typ av information måste institutet därför åläggas att lämna till garantimyndigheten utan dröjsmål.

Sådana uppgifter som institutet ska lämna till garantimyndigheten i syfte att institutets avgift till insättningsgarantisystemet ska kunna fastställas, är i det avseendet inte av sådan karaktär att de måste lämnas utan dröjsmål. Dessa uppgifter är dessutom t.ex. sådana som finns i institutets årsredovisning, varför aktuella siffror inte alltid finns till hands. Denna typ av uppgifter är inte heller omedelbart avgörande för insättarnas möjlighet att få ersättning. En underlåtenhet att på rätt sätt fullgöra sina skyldigheter gentemot garantimyndigheten, t.ex. att lämna information så att avgiften kan fastställas och sedermera betalas, kan leda till att institutet utesluts ur garantisystemet, vilket i slutändan förändrar institutets villkor gentemot insättarna. Denna problematik är dock inte hänförlig till garantimyndighetens behov av att i ett enskilt fall kunna få omedelbar tillgång till uppgifter i syfte att fastställa institutets avgift. Utredningen föreslår därför inte några skärpta regler avseende denna typ av uppgifter jämfört med vad som gäller i dag.

Vid införandet av insättningsgarantilagen förlades startpunkten för myndighetens arbete med att förbereda utbetalningar till tidpunkten för garantins inträde. Under de väsentligt mer pressade tidsramarna som garantimyndigheten i framtiden kommer att vara ställd inför måste i stället mycket av arbetet vara gjort i förväg, dvs. redan innan ersättningsrätten träder in. I detta avseende är det framför allt uppgifter om insättare och deras insättningar som garantimyndigheten måste kunna få omedelbar tillgång till. Vidare är det av avgörande betydelse att garantimyndigheten har möjlighet att verifiera denna typ av uppgifter. I praktiken innebär detta att garantimyndigheten måste kunna kontrollera informationen och systemen som används för att behandla dessa uppgifter i en vidare mening. Detta kan t.ex. ske genom en genomgång av institutets datasystem i syfte att avgöra om uppgifterna manipulerats eller kan anses tillförlitliga. För att försäkra garantimyndigheten tillgång till sådana uppgifter bör institutens informationsskyldighet – som i sig

bör formuleras så att denna typ av verifieringsuppgifter också omfattas – kompletteras med en möjlighet för garantimyndigheten att, när den finner det nödvändigt, göra platsundersökningar hos det berörda institutet.

Även om en platsundersökning hos ett institut kan vara känsligt från institutets synpunkt är det, mot bakgrund av de snäva tidsramar som gäller för utbetalning av ersättning efter ersättningsrättens inträde, av avgörande betydelse att garantimyndigheten ges en möjlighet att genomföra sådana när den finner det nödvändigt.

För att tidsfristen för utbetalningarna ska kunna hållas är det, liksom för samarbetet mellan myndigheter, av avgörande betydelse att det inte uppkommer tveksamheter kring myndigheternas befogenheter i olika avseenden. 16 § insättningsgarantilagen är i sin nuvarande lydelse inte tydlig avseende tidpunkten för informationslämnande. Med hänvisning till övervägandena ovan bedömer utredningen att bestämmelsen bör utvidgas och förtydligas på så sätt att det klart framgår att ett institut på begäran av garantimyndigheten är skyldigt att lämna insättningsuppgifter och andra uppgifter som garantimyndigheten kan behöva för sitt arbete. Uppgifter angående institutets avgift ingår alltid i uppgiftsskyldigheten. Institutet ska också vara skyldiga att lämna annan information när garantimyndigheten bedömer det nödvändigt. Det kan röra sig om information om insättare och uppgifter om deras insättningar, uppgifter som behövs för att verifiera dessa eller övriga uppgifter som myndigheten behöver för sin verksamhet enligt insättningsgarantilagen. Uppgifterna ska lämnas utan dröjsmål. De sekretessregler som gäller för uppgifter som har hämtats in behandlas nedan i avsnitt 9.6.4.

9.5.6 Samarbetet med institut och konkursförvaltare efter ersättningsrättens inträde

Enligt gällande rätt ålägger 17 § insättningsgarantilagen konkursförvaltaren att lämna de uppgifter till garantimyndigheten som den behöver för att betala ut ersättning till insättarna. Denna skyldighet behöver finnas kvar. Eftersom garantins inträde enligt utredningens förslag knyts till att insättare inte kan få ut sina insättningar på ett riktigt sätt, kan garantimyndighetens samarbete därefter åtminstone inledningsvis komma att ske med institutet eller eventuellt dess likvidator. Detta är en konsekvens av att garantins inträde ofta torde gå hand i hand med en tillståndsåterkallelse, vilket i sin tur enligt

utredningens förslag ska leda till likvidation. Men det är fortfarande möjligt att ersättningsfallet utlöses av att institutet försätts i konkurs, i vilket fall det precis som enligt nu gällande regelverk är konkursförvaltaren som ska lämna informationen till garantimyndigheten.

Utredningen anser därför att institutet bör åläggas motsvarande skyldigheter gentemot garantimyndigheten som hittills åvilat konkursförvaltaren. Denna plikt kan fullgöras av institutet under tiden som verksamhet fortfarande pågår eller av dess likvidator i egenkap av företrädare för institutet.

9.5.7 Skyddet för den information som lämnas¹⁷

Med stöd av 8 kap. 24 § sekretesslagen (1980:100) gäller i vissa fall sekretess hos garantimyndigheten.¹⁸ För det första omfattas uppgifter om affärs- eller driftsförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser. Sekretess förutsätter i det fallet att det kan antas att institutet lider skada om uppgiften röjs. För det andra omfattas ekonomiska eller personliga förhållanden för annan, som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med institutet eller med ett utländskt institut med filial i Sverige som endast omfattas av ett utländskt garantisystem.

Eftersom sekretessen för enskildas förbindelser således är absolut hos garantimyndigheten, utgör banksekretessen¹⁹ inte något hinder för institutet att lämna över uppgifterna. Sekretessen avseende institutets affärs- och driftsförhållanden är däremot inte absolut, utan gäller endast om ett utlämnande skulle antas leda till skada för institutet. Med skada avses ekonomisk skada. Hur databaser är konstruerade kan representera ekonomiska värden för institutet inte minst i konkurrenssammanhang, vilket var en omständighet som föranledde konkursförvaltaren för Custodia att tveka att lämna ut databasen till garantimyndigheten.

Även om en prövning av sekretessen sker först om en begäran om ett utlämnande av uppgifterna görs hos myndigheten, är det rimligt att förutspå att många av uppgifterna är av sådan beskaffenhet att de i de allra flesta fall inte kommer att lämnas ut.

¹⁷ I denna text har inte regeringens prop. 2008/09:150 om offentlighets- och sekretesslag beaktats.

¹⁸ Regeringen har i mars 2009 lagt fram en proposition, 2008/09:150 med förslag till ny offentlighets- och sekretesslag. Denna har inte beaktats här.

¹⁹ 1 kap. 10 § LBF.

Det kan diskuteras om sekretessen för uppgifterna avseende institutets affärsförhållanden ska vara absolut. En sådan absolut sekretess råder i ärenden som faller under lagen om statligt stöd till kreditinstitut, eftersom lagstiftaren ansett att uppgifterna är av sådan känslig natur att själva syftet med lagen skulle kunna förfelas om uppgifterna röjs.²⁰ Å andra sidan är sekretessen i Finansinspektionens verksamhet inte absolut, utan knuten till ett rakt skaderequisit. Det är således endast om det kan antas att den uppgiften gäller lider skada om uppgiften röjs, som uppgiften ska skyddas av sekretess. Garantimyndighetens verksamhet och behov av kontroll av databaser är snarare att likna vid tillsynsverksamhet som bedrivs av Finansinspektionen, än den mer extraordinära verksamhet som ett stödärende gäller, även om sekretessen för bankstödsverksamheten och insättningsgarantimyndigheten regleras i samma lagrum. Anledningen därtill är att Riksgälden är stödmyndighet enligt lagen om statligt stöd till kreditinstitut, och samtidigt insättningsgarantimyndighet.²¹

De uppgifter som garantimyndigheten behöver kommer i vissa fall från Finansinspektionen, där sekretess gäller för uppgifterna enligt 8 kap. 5 § sekretesslagen. Någon regel för överföring av sekretessen finns inte. Det kan dock konstateras att skydd av samma styrka gäller hos garantimyndigheten som hos Finansinspektionen.

En fråga som väckts under utredningen är om det skulle kunna finnas något sätt för garantimyndigheten att ta del av uppgifter hos institutet utan att dessa uppgifter blir att anse som inkomna till garantimyndigheten och därmed att behandla som allmänna handlingar. Utredningen bedömer dock att det, mot bakgrund av att garantimyndigheten i ett utbetalningsärende gör en utredning av institutet, bör tydligt framgå vilka handlingar som garantimyndigheten haft tillgång till. Det blir i viss mån annorlunda om garantimyndigheten vid ett platsbesök får insyn i bankens it-system. Sådan information blir därigenom inte tillgänglig i en allmän handling. Däremot kan informationen komma att användas i garantimyndighetens arbete och därför sannolikt dokumenteras hos garantimyndigheten. Informationen kan därefter finnas tillgänglig i en allmän handling hos myndigheten. Uppgifterna kommer dock att omfattas av sekretessregeln i 8 kap. 24 § sekretesslagen.

²⁰ Prop. 2008/09:61 s. 60.

²¹ Prop. 2008/09:61 s. 61.

Det sekretesskydd som erbjuds för de handlingar som kommer in till garantimyndigheten synes vara fullgott eftersom sekretessen för enskildas relation till banken är absolut, och eftersom de allra flesta uppgifter som garantimyndigheten tar in avseende institutets affärs- och driftsförhållanden och som blir att se som allmänna handlingar torde vara av sådan art att det kan antas att institutet skadas om uppgifterna röjs. Till detta kommer att det inte framstår som lämpligt att ställa upp andra rekvisit för garantimyndighetens verksamhet än vad som gäller för Finansinspektionens tillsynsverksamhet

9.6 Utbetalning av ersättning till insättarna

9.6.1 Hur snabbt ska ersättning betalas ut vid ett ersättningsfall?

Utredningens förslag: Lagen ska ställa samma krav på snabb utbetalning av ersättning till insättarna som insättningsgarantidirektivet, dvs. 20 arbetsdagar.

För närvarande gäller enligt svensk rätt att ersättningar enligt insättningsgarantin ska betalas ut snarast möjligt och senast tre månader efter dagen för konkursbeslutet. Fristen kan på ansökan hos allmän förvaltningsdomstol förlängas med ytterligare tre månader. Enligt de regler som nyligen förts in i insättningsgarantidirektivet ska utbetalning göras inom högst 20 arbetsdagar från det att det konstaterats att en insättning är att betrakta som indisponibel i direktivets mening.²² Ordningen som utredningen föreslår (se även ovan i kapitel 7) innebär att denna tjugodagarsfrist ska börja löpa redan när Finansinspektionen fattat ett beslut om att det var till följd av finansiella och icke-tillfälliga orsaker som institutet inte betalade ut insättningen i fråga. Tidsfristen ska följaktligen starta redan innan beslutet eventuellt överprövats i Prövningsnämnden och vunnit laga kraft. Även om detta är en väsentligt kortare frist än den som för närvarande gäller är det långt ifrån den snabbhet som finns i det amerikanska systemet. Det kan också noteras att förslaget till reform av det brittiska systemet har en högre ambitionsnivå än vad som följer av direktivet. Utbetalning

²² Artikel 10.1 i dir. 94/19/EG, ändrad genom dir. 2009/14/EG.

avses i normalfallet där kunna göras redan inom sju dagar (se avsnitt 9.4.3).

I ett system som uppfyller de krav som ställs i insättningsgarantidirektivet kommer insättarna vid ett garantifall att få vänta i upp emot en månad för att få tillgång till sina medel. Detta innebär att det inte går att undvika att likviditetsproblem kommer att uppstå för insättarna. 2005 års insättningsgarantiutredning behandlade frågan om utbetalningsfrist. Den utredningen utgick från att ett effektivt likviditetsskydd och även systemskydd förutsätter att de medel som skyddas av garantin är ”i stort sett omedelbart tillgängliga”, eftersom de flesta insättare behöver kontinuerlig tillgång till sina bankmedel.²³ I betänkandet föreslogs att tidsfristen för utbetalning skulle skärpas från tre månader till en månad.²⁴ Förslaget har inte lett till lagstiftning. I stället har denna utredning getts tilläggsdirektiv att, med anledning av ändringar i EG-direktivet om insättningsgaranti, utreda frågan.

Från den här utredningens perspektiv kan det finnas anledning att ytterligare problematisera frågeställningen något. Den fråga som behöver besvaras är om det är angeläget – och värt kostnaderna – att kunna göra utbetalningar till ersättningsberättigade insättare snabbare än vad som följer av direktivets krav.

I ett optimalt system skulle samtliga insättare ges omedelbar tillgång till sina medel genom garantin, för det fall att ett kreditinstitut hamnade i betalningssvårigheter. Men att skydda alla insättare från varje form av likviditetsproblem torde i praktiken dessvärre vara en orealistisk ambition, om man inte inför en ordning där hela det krisdrabbade företagets inlåningsrörelse genom statens förmedling omgående överförs till ett annat företag. Sådana befogenheter finns och har praktiserats i t.ex. USA. Det ligger emellertid inte inom ramen för utredningens uppdrag att utarbeta förslag till en sådan ordning. I stället kan det därför vara av

²³ SOU 2005:16 s. 313 f.

²⁴ 2005 års utredning förde inga utförliga resonemang kring varför just en månad skulle anses som en lämplig frist, mer än att det i sammanhanget hänvisades till att Insättningsgarantinämnden under 2003 hade inlett ett beredskapsprojekt som skulle förbättra myndighetens möjligheter att snabbt betala ut ersättning. Utredningen förefaller således ha tagit sin utgångspunkt i att betalningen helst skulle vara tillgänglig ”i stort sett omedelbart” (SOU 2005:16 s. 313 f.) men att en månad vore en mer realistisk förhoppning med hänsyn till Insättningsgarantinämndens beredskapsprojekt. Med Custodiefallet som facit kan det dock konstateras i efterhand att frågan involverade större praktiska problem än vad 2005 års utredning kunde förutse, eftersom det trots att extra resurser togs i bruk dröjde sex månader innan Insättningsgarantinämnden var färdig med utbetalningsprocessen.

intresse att försöka precisera vilken miniminivå av skydd garantin måste hålla, för att systemet ska fylla ett mer begränsat syfte.

En tänkbar målsättning skulle kunna vara att skydda insättarna – såväl konsumenter som näringsidkare – från likviditetsproblem som kan leda till allvarigare konsekvenser för deras ekonomi. Som sådana konsekvenser bör räknas exempelvis att en privatperson eller ett företag blir föremål för inkassokrav (med eventuellt följande betalningsanmärkningar och svårigheter att få krediter i framtiden), utmätning eller hot om uppsägning av hyresavtal för bostad eller lokal.

En del av de medel som omfattas av garantin finns på transaktionskonton, lönekonton och konton som används för att betala räkningar. Det är över huvud taget inte vanligt – och definitivt inte eftersträvänsvärt – att privatpersoner har så mycket kontanter hemma att de genom dem kan klara en längre tids utgifter. I stället använder sig många i stor utsträckning av betalkort och kreditkort vid inköp, medan andra fortlöpande försörjer sig med kontanter för dagliga inköp genom uttag från bankkonton, vanligen genom uttag i utbetalningsautomater. Bankkortet är direkt kopplade till det tillgodohavande som finns på ett konto i en bank. Inköp via kreditkort faktureras vanligen månadsvis. Därutöver är många av en privatpersons större utgifter knutna till månadsbetalningar, såsom hyra, räntebetalningar och amorteringar, el och telefon. Detsamma gäller för företag, som har många månatligen återkommande utgifter.

Många av de större utgifterna i en privatpersons ekonomi infaller regelbundet på månadsbasis, såsom hyra, bolån, månadssparande, studielån, betalningar resp. avbetalningar på kreditköp etc. Även för företag är många utgifter av sådan återkommande månatlig karaktär, även om förfallodatum för fakturor kan vara utspridda över tiden på ett oregelbundet sätt. Beroende på när under kalendermånaden det visar sig att en insättare inte kan få ut sina medel från sitt bankkonto, kan insättaren följaktligen ha upp till en månad på sig innan sådana månatliga betalningar måste erläggas. Det kan dock i värsta fall röra sig om några få dagar. I fråga om många oförutsedda händelser som bilreparationer, tandläkarbesök etc. förekommer det att konsumenten har ett visst utrymme att dröja med betalningen, eftersom är det kan tänkas att denne kan få en faktura att betala med förfallodag om exempelvis 30 dagar. Detsamma gäller i regel även fakturor som en näringsidkare har att betala. Å andra sidan förekommer det också att det

för varor och tjänster krävs kontant betalning eller tillgång till i förväg avtalad kredit, t.ex. genom kreditkort.

I många fall leder dock ett dröjsmål på upp till en månad enbart till att förseningsavgifter påförs, för att därefter kunna leda till allvarigare konsekvenser.

Det kan med hänsyn till boendets betydelse vara ett lämpligt mål ur konsumentskyddsperspektiv att garantisystemet förmår förhindra att en insättare mister rätten till sin bostad till följd av att han eller hon inte kommer åt sina insatta medel. Detsamma kan sägas i fråga om en näringsidkares behov av affärslokal. För bostads- hyresgäster innebär tidsfristerna för förverkande och återvinning att det i praktiken knappast kommer att ske några avhysningar enbart på grund av att hyresgästen inte har tillgång till sina medel, även om det skulle kunna vara teoretiskt möjligt i de fall där en återkallelse eller en konkurs inträffar precis inför hyrans förfalldag. Något förenklat innebär hyreslagens regler att hyresrätten är förverkad efter en veckas dröjsmål, men att en bostadshyresgäst har ytterligare tre veckor på sig att vidta rättelse medan en lokalhyresgäst har två veckor på sig.

Om systemet inrättas på ett sådant sätt att det bara motsvarar de minimikrav som direktivet ställer upp, är det med största sannolikhet oundvikligt att vissa insättare kan drabbas av problem. För det första är risken påtaglig att ett institut som hamnat i problem i praktiken mister sin betalningsförmåga redan innan tidpunkten då garantin inträder. Då kan väntan på medlen följaktligen bli längre än en månad för vissa insättare, även i de fall själva systemet för garantiutbetalning fungerar som avsett. För det andra kommer det oundvikligen att finnas vissa insättare som till följd av särskilda omständigheter – t.ex. att han eller hon saknar möjlighet att skaffa sig krediter – har behov av sina medel med mycket kort varsel, dvs. några få dagar. Av den anledningen bör systemets målsättning inte begränsa sig till att ange den genom direktivet angivna fristen som en yttersta gräns, utan primärt vara att ge insättarna tillgång till sina medel så snart som möjligt.

Slutsatsen är att det i många – dock inte samtliga fall – är efter omkring en månad som en insättare riskerar att drabbas av konsekvenser av allvarigare slag till följd av likviditetsproblem. Mot den bakgrunden bör garantisystemet kunna ge insättarna tillgång till sina medel inom som allra mest den i direktivet bestämda längsta tiden, räknat från den tidpunkt då garantin träder in. Allmänt sett finns det inte tillräckligt starka skäl att inrätta systemet så att det

skulle vara berett att betala ut ersättningar till insättarna på kortare tid, eftersom snabbare hantering av utbetalningarna kommer att kräva påtagligt större resurser.

Som framgått ovan finns det utomlands system som söker mildra de besvärande effekterna för enskilda insättare. Så finns till exempel i Kanada dels möjligheten för insättningsgarantisystemet att göra delutbetalningar, dels möjligheten att göra särskilda behovsprövade förskottsbetalningar till enskilda. Visserligen finns det säkerligen insättare som skulle välkomna – och ha behov av – sådana särskilda arrangemang. Ett system med delutbetalningar skulle emellertid kräva två utbetalningsomgångar generellt. Ett system med förskottsbetalningar till särskilt behövande skulle innebära en prövning av individuella insättares behov. Det skulle förutsätta större resurser än ett system där utbetalning sker vid ett tillfälle. Det är utredningens bedömning att ett system där utbetalningar garanteras ske så snabbt som inom högst tjugo arbetsdagar inte innebär så allvarliga likviditetsproblem för insättarna att det därför eller sett mot resursfrågan är motiverat att införa ett regelmässigt förskotts- eller delbetalningssystem. Om det enligt garantimyndigheten i ett visst fall är lämpligt att betala ut ersättningen på detta vis finns det inget som hindrar myndigheten att göra det.

9.6.2 Vilka metoder kan garantimyndigheten använda för att göra utbetalningar?

Utredningens bedömning: Det finns inte tillräckligt tungt vägande skäl att bryta banksekretessen för att garantimyndigheten ska kunna utröna ersättningsberättigades kontonummer i andra banker, inte heller att ge myndigheten tillgång till de kontouppgifter som finns hos Skattemyndigheten respektive Försäkringskassan.

Utredningens förslag: Garantimyndigheten ges möjlighet att öppna konton i ett annat institut för ersättningsberättigades räkning.

De nya bestämmelserna i insättningsgarantidirektivet om kortare frister för utbetalning av ersättning till insättarna kommer att skärpa kraven på att garantimyndigheten har effektiva utbetalningsruti-

ner. De visserligen begränsade erfarenheter som finns i Sverige av ersättningsfall visar, i synnerhet i ärendet Custodia, att det inte är trivialt att snabbt betala ut ersättningen.

Utredningen lägger fram ett antal förslag som syftar till att minska risken för att utbetalningsproceduren drar ut på tiden. Det gäller framför allt förslagen om informationsskyldighet och krav på it-system.

När väl ett ersättningsfall inträffat måste arbetet med att göra utbetalningarna starta omgående. Om uppgiften att göra utbetalningarna inom den fastställda tiden ska kunna klaras fordras att garantimyndigheten förberett sig noga genom att inrätta rutiner och upprätthålla lämplig beredskap. Det ankommer på myndigheten att finna de lämpligaste formerna för detta.

En väsentlig faktor för hur snabbt ersättningen kan komma insättarna till del är vilka utbetalningsmetoder som kan användas. De olika metoderna har var och en såväl fördelar som nackdelar. Det bör stå garantimyndigheten fritt att använda de betalningsmedel som enligt myndighetens egen bedömning är effektivast, säkrast och billigast och som bäst svarar mot insättarnas behov. Det bör också kunna tänkas att myndigheten använder olika metoder i samma ärende, allt efter vad som passar bäst i det enskilda fallet.

Garantimyndigheten kan tänkas komma att använda traditionella utbetalningsavier, kort med elektronisk lagring av betalningsinformation (s.k. smart card med datachip) eller inbetalning till bankkonto. En svårighet med den sistnämnda metoden är att det kan vara svårt för garantimyndigheten att klarlägga till vilket bankkonto en utbetalning ska göras. En metod, som tar viss tid och som antagligen inte leder till att myndigheten får tillräcklig information om alla ersättningsberättigade, är att garantimyndigheten kontaktar dessa per brev för att få besked om till vilket konto betalningen ska göras. Det kan i en del fall, men antagligen långt ifrån alla, förekomma att institutet i fråga har uppgift om ett konto i annan bank som kontoinnehavaren har lämnat besked om i förväg. Det innebär att medan sannolikt garantimyndigheten i många eller rent av de flesta fall inom tidsfristen fått besked om vart betalningen ska göras det lika sannolikt återstår ett antal fall där tillräcklig information saknas.

Man skulle kunna tänka sig att garantimyndigheten genom lag skulle kunna ges rätt att inhämta kontouppgifter från annat håll. Det skulle kunna röra sig om förfrågningar till andra institut om

kontouppgifter eller att myndigheter som har tillgång till uppgifter om åtskilliga personers bankkonto, som Skatteverket eller Försäkringskassan, skulle överlämna dessa till garantimyndigheten. Det finns emellertid invändningar. För det första finns alltid en integritetsaspekt. Enskildas kontouppgifter kommer att användas för andra ändamål än dessa haft anledning att räkna med. Vidare finns risker med att betala ut potentiellt stora belopp till ett konto som kontoinnehavaren inte utgått från skulle användas för insättning av mer betydande penningmedel. Ett exempel på att detta skulle kunna vara olämpligt är om mottagarkontot disponeras även av annan och den ersättningsberättigade inte anser att det är lämpligt att denne får tillgång till större belopp. Utredningen avvisar därför denna möjlighet att komplettera de uppgifter som garantimyndigheten har om konton som kan användas för utbetalning av ersättningsbelopp.

En rimlig metod för betalning av ersättning torde vara inbetalning till konton som särskilt öppnats för ändamålet. Garantimyndigheten bör därför, på liknande sätt som är möjligt för tillgodohavanden hos försäkringsrörelser och pensionssparinstitut²⁵ som avvecklas, ges möjlighet att öppna konton hos ett annat institut dit insättares medel kan flyttas i syfte att göra dem tillgängliga för insättaren. Vid öppnandet av konton kan garantimyndigheten använda sig av de uppgifter som det drabbade institutet samlat in i sitt arbete att skaffa kundkänedom enligt kraven i penningtvättslagen, och som finns tillgängliga genom institutets it-system. Den mottagande banken har som huvudregel rätt att förlita sig till dessa uppgifter. Reglerna i penningtvättslagen innebär dock att den mottagande banken inte måste förlita sig på dessa uppgifter. Garantimyndigheten får bedöma i vilka fall det kan anses lämpligt att använda nyöppnade konton i andra institut som utbetalningsmetod.²⁶

Rent praktiskt får garantimyndigheten upphandla från en eller flera banker den betalningstjänst det innebär att öppna konton och ta emot myndighetens ersättningsutbetalning. Metoden har en påtaglig fördel: det nyöppnade kontot kan ha samma innehavare som kontot i det institut som ersättningsfallet avser. Det betyder att garantimyndigheten till exempel inte behöver försöka utröna

²⁵ Jämför 6 kap. 4 § lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande och 14 kap. 26 § försäkringsrörelselagen (1982:713).

²⁶ Se regleringen om kraven på kundkänedom m.m. i 2 kap. lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

vilka andelar som tillkommer flera personer som har ett gemensamt konto. Det underlättar administrationen av utbetalningarna.

2005 års insättningsgarantiutredning diskuterade frågan om lämpliga utbetalningsmetoder ingående.²⁷ Utredningen utarbetade en alternativ modell som också baseras på att särskilda konton öppnas i en bank. Garantimyndigheten skulle låta öppna ett räntebärande konto som disponeras av den ersättningsberättigade men som har staten som motpart till den administrerande banken. Insättaren skulle ha möjlighet att utan restriktioner och när som helst ta ut medel från eller sätta in medel på kontot. Efter tidpunkten för konkursens avslutande skulle kontot övergå från att vara ett tillfälligt konto med staten som motpart till att bli ett permanent konto med banken som motpart. Utredningen utgick från att administrationsbanken skulle väljas genom ett upphandlingsförfarande och diskuterade närmare vilka villkor som borde vara uppfyllda för avtalsförhållandet mellan garantimyndigheten och staten. En fråga som sannolikt behöver lösas avtalsvis inom ramen för upphandlingsförfarandet är risken för att en insättare som fått ut ersättning genom inbetalning på ett konto i en annan bank drabbas av en kvittningsinvändning från den mottagande banken, vilket skulle vara en oförutsedd konsekvens.

Utredningen, som noterar att detta utbetalningsförfarande passar lika bra oavsett vilken grunden är för att insättningsgarantin kommer till användning, anser i likhet med 2005 års utredning att en sådan utbetalningsmodell är väl tänkbar. Det bör ankomma på garantimyndigheten att överväga om vilka utbetalningsmetoder som är de lämpligaste från fall till fall.

9.7 Administrationen i slutfasen

Efter det att utbetalningarna genomförts inleds den tredje fasen av administrationen av ett ersättningsärende. I denna fas träder staten genom garantimyndigheten in i insättarens rätt mot institutet. Har institutet gått i konkurs kan det innebära att staten därigenom får del av utdelningen. Om institutet är under avveckling får staten i stället vända sig till likvidationsboet för att få ut fordran. Eftersom staten inträder i insättarens rätt har staten rätt att få ut ersättning för insättarens fordran upp till insättningsgarantins ersättnings-

²⁷ SOU 2005:16 s. 315 f.

gräns. Vanliga konkursrättsliga regler och regler kring likvidation får tillämpas.

Om felaktigheter skett i utbetalningarna från garantimyndigheten till insättarna, får arbetet med att korrigera detta nu påbörjas. Den som genom oriktiga uppgifter eller på annat sätt har orsakat att ersättning betalats ut obehörigt eller med för högt belopp är skyldig att återbetala vad som har betalats ut för mycket, jämte ränta. Samma återbetalningsskyldighet gäller också för den som tagit emot ersättning obehörigt eller med för högt belopp och som skäligen borde ha insett detta.

Beslut om återbetalningsskyldighet fattas av garantimyndigheten och gäller som exekutionstitel enligt utsökningsbalken. Om det finns särskilda skäl kan garantimyndigheten efterge återbetalningsskyldigheten helt eller delvis.²⁸ Möjligheten till eftergift får bedömas i varje enskilt fall och kan alltså endast komma i fråga då särskilda skäl föreligger.

Insättningsgarantinämnden angav i sin rapport om verksamheten att man ansåg att en skärpning av återbetalningsskyldigheten borde övervägas, på så sätt att en mottagare av en felaktig betalning alltid skulle vara skyldig att återbetala det felaktiga beloppet.²⁹ Att ändra återbetalningsreglerna på så sätt skulle dock innebära en särreglering sett mot vanliga civilrättsliga regler och skulle enligt utredningens bedömning innebära en omotiverat sträng hållning, särskilt i konsumentrelationer. Med de krav på it-systemens tillförlitlighet och innehåll som utredningen föreslår kommer garantimyndigheten i de flesta fall att ha ett mycket säkrare underlag att arbeta utifrån i ett ersättningsfall.

Det kan vid en första anblick befaras att risken för felaktiga utbetalningar kan komma att öka vid den kortare tidsfrist som det ändrade insättningsgarantidirektivet ställer upp. Utredningen gör dock bedömningen att så inte behöver bli fallet. Det förberedande arbete som myndigheten kommer att ges möjlighet att göra innan ersättningsrättens inträde tillsammans med de krav som kommer att ställas på institutens databaser gör att det inte finns skäl att ändra den nuvarande regleringen.

²⁸ Återbetalningsskyldigheten regleras i 18 § insättningsgarantilagen.

²⁹ *Redovisning av Insättningsgarantinämndens hantering av ersättningsfall*, rapport daterad den 13 november 2007.

10 Insättarnas möjligheter att erhålla information om garantins omfattning

10.1 Inledning

Syftet bakom det svenska insättningsgarantisystemet är som framgått ett gott konsumentskydd och finansiell stabilitet. Det övergripande målet med garantimyndighetens verksamhet innan och under ett ersättningsfall kan sägas vara att skapa trygghet bland insättarna, eftersom trygghet bland insättarna leder till positiva effekter både ur konsument- och stabilitetsperspektiv. För insättarnas del är det naturligtvis viktigt att kunna få tillförlitlig information om vilka insättningar som omfattas av garantin. Detta gäller till att börja med redan innan en insättning görs, så att det blir möjligt att göra välinformerade val mellan olika sparformer. Vidare finns naturligtvis motsvarande informationsbehov för de insättare som redan har tillgångar placerade hos ett institut. 2008 års finanskris har tydligt visat hur osäkerhet kring insättningsgarantins omfattning i tider av finansiell oro kan förvärpa riskerna för en systemhotande kris, genom att många insättare väljer att ta ut sina medel när uppgifter börjar cirkulera om att kreditinstitut hotas av finansiella problem.

Av skäl hänförliga till både konsumentskyddsintresset och den finansiella stabiliteten måste det därför ses som en central uppgift för myndigheten att kunna lämna tillförlitliga upplysningar om insättningsgaranti och investerarskydd. Informationen bör exem-

pelvis kunna gälla hur de båda skyddssystemen fungerar och vad som omfattas av insättningsgarantin och investerarskyddet.¹

Eftersom floran av kontovillkor är stor, ligger det i sakens natur att vissa gränsdragningsproblem uppkommer i relation till lagtexten. Det är mycket vanligt att insättare vänder sig till instituten eller till garantimyndigheten (dvs. Riksgälden) med frågor om garantins omfattning. I dagsläget saknar garantimyndigheten befogenheter att lämna auktoritativa besked till insättare huruvida deras insättningar omfattas av garantin. Av ett flertal skäl som kommer att utvecklas nedan är detta otillfredsställande.

Utredningen har i uppdrag att analysera behovet av en utvidgning av myndighetens informationsansvar och dess möjligheter att lämna bindande förhandsbesked om huruvida en insättning omfattas av garantin eller inte. Det ska understrykas att förutsättningarna för utredningens arbete har förändrats under arbetets gång. Det beror på att garantin sedan oktober 2008 omfattar inte bara obundet utan även bundet sparande.² Därigenom har den gränsdragningsfallit bort som förmodligen orsakat allra mest osäkerhet för insättarna, instituten och garantimyndigheten. Behovet av att lösa den nämnda informationsproblematiken har därför blivit mindre akut jämfört med när utredningen påbörjade sitt arbete. Lagändringen innebär dock inte att alla gränsdragningsproblem eliminerats. Dessutom måste det beaktas att den finansiella marknaden är mycket snabbt föränderlig och att det ständigt introduceras nya sparformer och andra finansiella produkter på marknaden. I likhet med garantimyndigheten anser utredningen att det därför fortfarande finns starka skäl att söka en lösning på frågan om garantimyndighetens möjligheter att lämna information om garantins omfattning.

¹ En sådan upplysningsskyldighet kan även i viss mån anses framgå av 4 § förvaltningslagen (1986:223), som lyder: "Varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpens skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor till enskilda skall besvaras så snart som möjligt." I det följande diskuteras enbart eventuella ändringar av insättningsgarantilagen. Investerarskyddet diskuteras i stället separat nedan i kapitel 12.

² SFS 2008:811.

10.2 Gällande rätt – kammarrättens beslut i Custodiafallet

I Custodiafallet uppstod oklarheter kring huruvida vissa insättningar skulle anses omfattade av insättningsgarantin. Oklarheten rörde de insättningar som hade gjorts efter tidpunkten när Finansinspektionen fattade beslutet att återkalla verksamhetstillståndet, men innan beslutet vunnit laga kraft. I samband med detta ärende publicerade Insättningsgarantinämnden följande uttalande på sin hemsida: ”Beslutet att återkalla Custodias tillstånd påverkar inte den statliga insättningsgarantin för insättningar gjorda senast fredagen den 27 januari 2006, då beslutet meddelades”. På hemsidan framgick även att insättningar gjorda efter den 27 januari 2006 inte omfattades av den statliga insättningsgarantin.

Custodia vände sig emot Insättningsgarantinämndens uppfattning att insättningsgarantin inte skulle omfatta insättningar gjorda efter den 27 januari 2006. Custodia menade att nämndens uttalande var att se som ett förvaltningsrättsligt beslut och att beslutet i så fall måste kunna överklagas. Insättningsgarantinämnden hävdade å sin sida att uttalandet endast angav hur nämnden kunde komma att tolka 23 § insättningsgarantilagen om ett skadefall skulle inträffa. Länsrätten i Stockholms län gick på Insättningsgarantinämndens linje och menade att uttalandet enbart var att uppfatta som information från myndighetens sida och att informationen endast skulle betraktas som en tolkning från nämndens sida. Det var därmed inte ett överklagbart förvaltningsbeslut.³

Custodia överklagade till kammarrätten. Kammarrätten i Stockholm fann till skillnad från länsrätten att uttalandet genom sitt innehåll och sin språkliga utformning gav intryck av att Insättningsgarantinämnden hade tagit ställning i frågan på ett för myndigheten bindande sätt. Detta, i förening med Insättningsgarantinämndens ställning och uppdrag, medförde enligt domstolen att uttalandet fick anses ägnat att påverka enskildas handlande. Domstolen ansåg att uppgifterna fick antas uppfattas av allmänheten på ett sätt som medför faktiska negativa effekter för bolagets verksamhet. Som en följd därav slog domstolen fast att uppgifterna måste anses utgöra ett beslut som kan överklagas.

Eftersom beslutet saknade samband med något ärende som Insättningsgarantinämnden hade att pröva konstaterade domstolen

³ Se Länsrättens i Stockholm beslut den 7 februari 2006 i mål 2429-06E.

att nämnden hade överskridit sin kompetens. Kammarrätten undanröjde därför Insättningsgarantinämndens beslut och konstaterade att det ankom på nämnden att vidta de åtgärder som föranleddes av Kammarrättens beslut.⁴

Kontentan av avgörandet är att garantimyndigheten enligt gällande rätt saknar möjlighet att auktoritativt uttala sig i tolkningsfrågor om garantins omfattning. Insättare som har sina medel placerade i ett institut för vilket garantin inte trätt in har alltså ingen möjlighet att på förhand erhålla tillförlitlig information huruvida just deras insättningar omfattas av garantin eller inte. Garantimyndigheten kan endast hänvisa till gällande rättsregler om garantins omfattning och låta insättaren själv dra sina egna slutsatser. Myndigheten har heller ingen nämnvärd praxis att hänvisa till, eftersom bara två egentliga ersättningsfall förekommit sedan insättningsgarantilagen infördes. Betydelsen av denna praxis minskades dessutom ytterligare när garantins omfattning förändrades genom den ovan nämnda lagändring som trädde ikraft 6 oktober 2008.⁵

I ljuset av kammarrättens beslut finns det stark anledning att ifrågasätta om nuvarande lagstiftning ger garantimyndigheten möjligheter att fullgöra sin informationsskyldighet på ett godtagbart sätt. Motsvarande problem gäller för instituten, som enligt såväl artikel 9 i insättningsgarantidirektivet⁶ som 11 § insättningsgarantilagen har en skyldighet att informera sina kunder huruvida insättningarna omfattas av garantin eller inte. Om inte ens myndigheten har befogenhet att uttala sig på ett auktoritativt sätt saknar naturligtvis instituten förutsättningar att uppfylla sin lagstadgade informationsskyldighet. Det rådande rättsläget kan inte ses som en acceptabel ordning för vare sig garantimyndigheten, instituten eller framför allt insättarna. Situationen är dessutom negativ för rörligheten på inlåningsmarknaden, eftersom den enskilde insättarens benägenhet att överväga alternativa sparformer förutsätter att tillförlitlig information finns till hands. Vidare bör det framhållas att de internadministrativa kostnaderna för att besvara frågor från enskilda insättare är betydande för såväl instituten som för garantimyndigheten. Sammantaget kan det konstateras att det ligger i samtliga berörda aktörers intresse att få till stånd en hållbar lösning på frågan hur de enskilda insättarna ska kunna ges tillförlitlig information om insättningsgarantins omfattning.

⁴ Se kammarrättens i Stockholm beslut den 10 februari 2006 i mål 855-06.

⁵ SFS 2008:811.

⁶ Dir. 94/19/EG.

En av de åtgärder som Insättningsgarantinämnden vidtog med anledning av kammarrättens beslut var att rikta en promemoria till Finansdepartementet om behovet av ändringar i lagen om insättningsgaranti och lagen om investerarskydd.⁷ En första slutsats i promemorian var att det enligt Insättningsgarantinämndens uppfattning behövdes en lagändring i fråga om myndighetens möjligheter att informera allmänheten och lämna besked om insättningsgarantins och investerarskyddets omfattning. En andra slutsats var att oklarheter behövde undanröjas i fråga om insättningsgarantins och investerarskyddets giltighet för det fall att ett beslut att återkalla ett tillstånd att bedriva tillståndspliktig verksamhet inte omedelbart träder i kraft. Båda dessa frågor ingår i utredningens uppdrag. Den förstnämnda frågan behandlas i detta kapitel, medan frågan om garantins giltighet efter ett återkallelsebeslut behandlas i kapitel 11.

10.3 Närmare om garantimyndigheten och den nuvarande ordningen

Enligt förordningen (2007:1447) med instruktion för Riksgäldskontoret är myndigheten garantimyndighet enligt lagen om insättningsgaranti och lagen om investerarskydd. Enligt 16 § ska det inom myndigheten finnas ett särskilt beslutsorgan för insättningsgaranti och investerarskydd. Beslutsorganet för insättningsgaranti och investerarskydd ska avgöra de ärenden om insättningsgaranti och investerarskydd som myndigheten i egenskap av garantimyndighet ska handlägga, om ärendena är av principiell karaktär eller större betydelse, eller avser föreskrifter.

I dagsläget finns en förteckning på Riksgäldens hemsida över vilka institut som är anslutna till insättningsgarantin.⁸ Det ska särskilt understrykas att termen anslutna här används i betydelsen institut som enligt Finansinspektionens institutregister har tillstånd att ta emot kunders medel på konto. Dessa institut uppgick i april 2009 till 158 stycken. Dessa institut har enligt uppskattningar från Riksgälden i dag sammanlagt cirka 800 kontoslag som förväntas omfattas av insättningsgarantin. Som en naturlig

⁷ Promemoria daterad den 30 mars 2006.

⁸ Med institut avses i insättningsgarantilagens mening en svensk bank, ett utländskt bankföretag, ett svenskt kreditmarknadsföretag, ett utländskt kreditföretag samt ett svenskt värdepappersbolags och ett utländskt värdepappersföretag om de har tillstånd att ta emot kunders medel på konton (2 § 1 insättningsgarantilagen).

konsekvens av det gällande rättsläget som beskrivits ovan, saknas exakt information om hur många kontoslag som omfattas av insättningsgarantin.

I samband med att insättningsgarantin etablerades 1996 fördes en intern diskussion inom Insättningsgarantinämnden om att bygga upp ett register kring vilka konton som omfattades av garantin. Detta register skulle användas som underlag för att bestämma den avgift som varje institut som omfattas av garantin ska betala årligen till garantimyndigheten. Ett sådant register diskuterades även under utredningsarbetet i 2005 års insättningsgarantiutredning. Några förslag kom inte att lämnas.

I dag baseras avgifterna på siffror som räknats fram av respektive institut. Avgiften för ett år grundas på institutens insättningar vid utgången av närmast föregående år. Institutens sammanlagda avgifter för ett år skall enligt 13 § i insättningsgarantilagen uppgå till ett belopp som motsvarar 0,1 procent av institutets insättningar. Den årliga avgiften baseras alltså på en bedömning av hur stor den totala summan av de omfattade insättningarna är. Denna siffra har dock ingen betydelse för en insättares möjligheter att få tillförlitlig information huruvida en viss insättning omfattas av garantin, framför allt eftersom det är institutet som på egen hand gör bedömningen av vilka kontoslag som omfattas. Eftersom inte ens garantimyndigheten har befogenhet att uttala sig om huruvida ett visst konto omfattas av garantin kan institutets bedömning inte betraktas som tillförlitlig i sammanhanget.

Eftersom det följaktligen inte finns någon officiell förteckning över vilka kontoslag som omfattas av garantin, har det varit mycket vanligt att insättare vänt sig till garantimyndigheten med frågor om huruvida deras konton omfattas av garantin eller inte. Enligt uppgifter från Riksgälden har det under normala tider rört sig om mellan 10 och 50 samtal om dagen. I tider av finansiell oro är det ännu fler insättare som vill ha svar på sådana frågor. Under 2008 års finanskris ökade antalet samtal snabbt till en ohanterlig nivå. Lagändringen i oktober 2008 avseende garantins omfattning har dock fått till följd att myndigheten nu får färre frågor om garantin.

Som nämnts ovan anser emellertid såväl Riksgälden som utredningen att det fortfarande finns skäl att se över den gällande ordningen. Dels finns fortfarande vissa gränsdragningsproblem kvar, dels talar erfarenheten för att det med tiden kommer att introduce-

ras nya finansiella sparformer som ger upphov till nya tolkningsproblem.

10.4 Kort om andra marknadsaktörer

Som nämnts omfattades 158 institut i april 2009 av insättningsgarantin. Dessa fördelar sig enligt följande:

- 35 bankaktiebolag
- 55 kreditmarknadsbolag
- 3 kreditmarknadsförening
- 2 medlemsbanker
- 53 sparbanker
- 4 värdepappersbolag
- 6 utländska institut

Frågan om förhandsinformation om insättningsgarantins omfattning är av varierande betydelse för de olika aktörerna. I fråga om exempelvis värdepappersbolag var i april 2009 endast tre – som alla är medlemmar i Fondhandlareföreningen – anslutna till garantin. Motsvarande siffra för Finansbolagens förening är att 21 av föreningens medlemsföretag har tillstånd att ta emot inlåning som omfattas av insättningsgarantin, men att endast sex medlemsföretag i nuläget utnyttjar sin möjlighet att ta emot sådan inlåning. Dessa branschorganisationer har alla efterlyst ökad tydlighet men samtidigt framhållit att detta inte är en avgörande fråga för de berörda medlemskategoriernas verksamhet.

För bankaktiebolagen, medlemsbankerna och vissa sparbanker – i april 2009 företrädda av Svenska Bankföreningen med 27 medlemmar – är dock uppfattningen att det finns ett stort behov av ökad tydlighet i fråga om insättningsgarantins omfattning. Den uppfattningen har stärkts ytterligare av 2008 års finanskris, inte minst eftersom man konstaterat att antalet frågor från insättare ökar kraftigt i tider av finansiell oro. Huruvida enskilda sparformer omfattas av insättningsgarantin är enligt Svenska Bankföreningen en prioriterad fråga för insättarna och därmed något som dessa institut får ägna mycket tid åt i kontakterna med kunderna.

10.5 Tre alternativ för tydligare information till insättarna

Utredningen har identifierat tre alternativa modeller som skulle kunna användas för att minska de nämnda problemen i fråga om insättarnas och institutens möjligheter att erhålla information om insättningsgarantins omfattning. De tre alternativen utvecklas i det följande och är i tur och ordning:

- En befogenhet för garantimyndigheten att utfärda närmare föreskrifter om vilka typer av insättningar som omfattas av garantin,
- en rätt för garantimyndigheten att pröva en enskild insättning och utfärda bindande förhandsbesked huruvida insättningen omfattas av garantin eller inte, och
- ett förfarande där garantimyndigheten i förväg ska godkänna villkoren för varje kontoslag för att garantin ska gälla för det aktuella kontot.

10.5.1 Garantimyndigheten utfärdar preciserande föreskrifter

Garantimyndigheten skulle kunna få rätt att utfärda föreskrifter där det preciseras vilka insättningar som omfattas av insättningsgarantin.

En sådan lösning skulle vara enkel att genomföra eftersom den enbart skulle förutsätta att garantimyndigheten genom ett bemyndigande i lag tilldelades normgivningskompetens i frågan. Sådan subdelegation av normgivningskompetens ger i allmänhet möjlighet att i normgivningsförfarandet ta tillvara en myndighets närhet till frågan och den expertis och erfarenhet som detta innebär på detaljnivå.

Den viktigaste invändningen mot denna lösning är att den helt enkelt inte torde vara tillräckligt ändamålsenlig. Riksgälden har själv påpekat att det knappast skulle gå att bringa nämnvärt mycket större klarhet för insättarna och instituten i fråga om tolkningen av vilka kontoformer som omfattas av garantin, jämfört med vad som framgår av insättningsgarantilagen i dag. Det skulle i vart fall bli svårt att utforma ett sådant mer preciserat regelverk på ett ändamålsenligt sätt, särskilt med tanke på hur föränderlig den finansiella

marknaden är och hur ofta nya finansiella instrument och sparformer introduceras. Ett mer detaljinriktat regelverk skulle följaktligen riskera att snabbt bli inaktuellt. Mot bakgrund av dessa invändningar är det tveksamt om detta förslag bör betraktas som ett rimligt alternativ för att komma till rätta med osäkerhet kring insättningsgarantins omfattning.

10.5.2 Förhandsprövning av enskild insättning

Garantimyndigheten skulle kunna ges befogenhet att utfärda bindande förhandsbesked om huruvida en viss insättning täcks av garantin.

Här kan två alternativa tillvägagångssätt tänkas. Det ena är att insättaren kan vända sig till garantimyndigheten för att få ett bindande förhandsbesked. Det andra alternativet är att det är institutet som begär att få denna prövning genomförd.

Den främsta fördelen med detta alternativ är att det efter prövningen står klart för insättaren om dennes insättning omfattas av garantin eller inte. Vidare bör det finnas stordriftsfördelar att vinna i prövningarna. Om myndigheten prövat en sparform och gett klartecken att denna omfattas av insättningsgarantin skulle man sannolikt kunna lämna besked till samtliga insättare som placerat medel i denna sparform.

Mot detta måste främst ställas det arbete som följer för garantimyndigheten och domstolsväsendet i de eventuella överprövningarna av besluten. Prövningsrätt för individuella insättningar innebär att det skulle kunna röra sig om mycket stora mängder prövningar. Detta vore naturligtvis mycket resurskrävande för garantimyndigheten. Det gäller särskilt som varje beslut utgör ett förvaltningsbeslut, vilket innebär att myndigheten måste beakta de handläggningsregler som följer av förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen. Exempelvis torde det bli ansträngande för garantimyndigheten att leva upp till den förvaltningsrättsliga kommunikationsprincipens krav. Förvisso behöver myndigheten bara en enda gång utreda frågan huruvida en viss sparform hos ett visst institut omfattas. Därefter kan myndigheten lämna klartecken till samtliga insättare som ställer frågor angående den aktuella sparformen hos institutet i fråga. Men om antalet undrande insättare är stort kan blotta korrespondensen med de individuella insättarna bli mycket resurskrävande.

Vidare skulle en sådan ordning genom överklaganden kunna komma att innebära en stor belastning även på den förvaltningsrättsliga domstolsapparaten.

En ytterligare nackdel med detta alternativ är att ett sådant förhandsbesked kan bli verkningslöst så fort institutet förändrar avtalsvillkoren. Då skulle det ovan beskrivna prövningsförfarandet behöva upprepas från början, med allt vad det innebär i form av bland annat korrespondens med de enskilda insättarna och möjligheter till överprövning av det nya beslutet för var och en av de berörda insättarna. Det skulle även förutsätta ytterligare agerande av institutet eller den enskilda insättaren. Det bör i samband med en sådan villkorsändring anses följa av insättningsgarantilagens regler om informationsplikt att institutet måste underrätta insättaren om att villkorsändringen har betydelse i fråga om insättningsgarantins omfattning.

Ett ytterligare problem är frågan om vem som bör stå för kostnaden för en prövning. Att belasta garantimyndighetens anslag förefaller olämpligt mot bakgrund av den potentiellt mycket stora mängden prövningsfall i kombination med att det är omöjligt att förutse hur många prövningar som kommer att initieras. Inte heller kan det antas vara genomförbart att ålägga bankerna att stå för en kostnad vars storlek inte kan förutses och som också kan komma att bli mycket stor om många insättare vill ha sin insättning prövad. Det vore direkt olämpligt att låta den insättaren själv stå för kostnaden, helt enkelt eftersom även en blygsam avgift sannolikt skulle avskräcka många enskilda sparare från att ta upp en fråga till prövning. Systemet skulle då i slutändan inte komma att uppfylla sitt syfte att skapa klarhet i fråga om garantins omfattning.

Sammantaget finner utredningen att en prövning av individuella insättningar vore förknippad med så många och grundläggande problem att det inte kan ses som ett rimligt alternativ för att komma tillrätta med eventuella oklarheter om garantins omfattning.

10.5.3 Förhandsprövning av kontoslag

Garantimyndigheten kan ges i uppdrag att genomföra en förhandsprövning av kontoslag.

Med en förhandsprövning av detta slag avses att alla kontoslag på marknaden måste vara prövade av garantimyndigheten. Det innebär till att börja med att de i dag uppskattningsvis 800 existerande

kontoslagen måste genomgå prövning. Vidare skulle varje institut som avser att lansera ett nytt kontoslag eller ändra kontovillkoren för ett existerande konto behöva ansöka om prövning hos garantimyndigheten.

En förhandsprövning av detta slag skulle sannolikt skapa en mycket god tydlighet i fråga om vilka insättningar som omfattas av insättningsgarantin. Exempelvis skulle resultatet av prövningarna kunna läggas ut på garantimyndighetens hemsida i form av en officiell förteckning över vilka kontoslag som omfattas av garantin. På så vis skulle varje insättare snabbt och enkelt kunna få ett tillförlitligt svar på frågan huruvida just hans eller hennes insättning omfattas av garantin.

En sådan tydlighet i fråga om garantins omfattning skulle rimligen bespara garantimyndigheten avsevärda resurser i ett längre perspektiv, genom att antalet frågor från insättare skulle minska. Som nämnts inledningsvis fick garantimyndigheten dagligen ett stort antal samtal med frågor om garantins omfattning. Riksgälden uppskattar att det i genomsnitt rörde sig om ett tjugotal samtal per dag. En överslagsmässig beräkning ger vid handen att myndighetens besvarande av i snitt 20 frågor om dagen tog i anspråk uppemot 6 – 7 mantimmar per dag. Det motsvarar ca 1 200 timmar per år och en årlig kostnad på omkring en miljon kronor vid en timkostnad av 800 kronor.⁹ Det ska dock återigen poängteras att dessa siffror avser tiden innan lagändringen i oktober 2008 då garantins omfattning utvidgades. Antalet frågor har minskat efter ändringen. Siffrorna kan ändå tjäna ett syfte i sammanhanget som jämförelseunderlag, eftersom antalet frågor sannolikt återigen kommer att öka med tiden allteftersom nya finansiella produkter och kontoslag introduceras på marknaden.

Efter den initiala prövningen av de existerande kontoslagen torde antalet frågor för garantimyndigheten avta markant. Efter den tidpunkten skulle prövningar endast behöva göras när ett institut vill introducera ett nytt kontoslag eller ändra villkoren för ett redan befintligt. Enligt uppgifter från Riksgälden sker sådana villkorsändringar endast i begränsad utsträckning, vilket bör beaktas i den sammanvägda kostnadsbedömningen.

⁹ Timkostnaden i fråga baseras på en schablon hämtad från den rapport som på utredningens uppdrag upprättats av KPMG ("Obligatorisk villkorsprövning för ökad tydlighet om insättningsgarantins omfattning"). Den schabloniserade siffran avser en genomsnittlig statlig handläggningstimme. Förutom lön avser siffran sociala avgifter, ledningsoverhead, lokal-kostnader samt vissa andra kostnader.

Jämfört med en ordning där enskilda insättningar prövas skulle förslaget även medföra stordriftsfördelar i garantimyndighetens prövning av villkoren. Det potentiella antalet ärenden att pröva skulle bli mer begränsat, eftersom det enbart skulle röra sig om de existerande kontoslagen. Med detta sammanhänger även fördelen att det vore möjligt för garantimyndigheten att förutse arbetsbelastningen på ett helt annat sätt än om prövning ska ske av individuella insättningar på ansökan av enskilda insättare.

Ett motsvarande system används i Finland. Enligt det finska regelverket är frågan om vilka kontoslag som omfattas av den finska insättningsgarantin kopplad till ansökningsförfarandet för att bedriva finansiell verksamhet i Finland. Prövningen av de olika sparformerna görs av den finska motsvarigheten till svenska Finansinspektionen. Prövningen innebär att villkoren för de enskilda kontoslagen skall godkännas i förväg för de cirka 320 institut som omfattas av garantin. Denna prövning görs för samtliga kontoslag som omfattas av den finska insättningsgarantin. Enligt den finska kreditinstitutslagen får återbetalbara medel som helt eller delvis skall ersättas ur insättningsgarantifonden endast tas emot på konton vilkas villkor stämmer överens med de allmänna villkor som Finansinspektionen godkänt.

Godkännande krävs inte bara i de fall där de 320 instituten etablerar nya produkter. Den finska Finansinspektionen ska även genomföra en granskning om omfattande förändringar görs av kontovillkoren. Ändringarna ska då godkännas i förväg av Finansinspektionen, innan institutet får genomföra villkorsändringen.

I de intervjuer som genomförts för utredningens räkning har den finska Finansinspektionen framhållit att systemet fungerar väl. Den enda egentliga nackdelen som man upplevt från finskt håll är att införandet av systemet innebar en arbetstopp eftersom man då fick pröva samtliga existerande kontoslag. De finska erfarenheterna bekräftar dock utredningens antaganden; efter inkörsperioden har systemet inneburit en klart minskad arbetsbörda och kortare handläggningstider.

Fördelarna med ett system av den föreslagna typen är således tydliga. Bortsett från den inledande arbetstoppen när alla existerande kontoslag måste prövas har utredningen endast identifierat en egentlig nackdel med förslaget, nämligen att kostnaden för en prövning rimligen måste läggas på det institut som vill ta emot insättningar på ett visst kontoslag och att detta innebär en ny typ av kostnad för instituten jämfört med i dag.

Ur ett principiellt perspektiv ser utredningen det som naturligt att betrakta prövningskostnaden som en nödvändig utgift bland andra som krävs när ett institut vill introducera en ny sparform. En sådan ordning är vanlig även i fråga om andra liknande tillståndsprövningar. Som närliggande exempel kan nämnas förordningen (2001:911) om avgifter för prövning av ärenden hos Finansinspektionen, som föreskriver att avgifter som tas ut enligt nämnda förordning ska täcka Finansinspektionens kostnader för prövning av ansökningar och anmälningar inom inspektionens ansvarsområde. Utredningen ser inga principiella skäl till att se annorlunda på en motsvarande ordning i fråga om prövning av kontovillkoren för kontoslag.

Frågan är då om kostnaden i sig för respektive prövning kan anses alltför betungande för instituten. Det bör särskilt undvikas att administrativa kostnader som införs är så höga att de påverkar institutens incitament att introducera nya sparformer. Som nämnts ovan uppskattar Riksgälden att den genomsnittliga kostnaden för en prövning legat på 1 500 – 2 000 kronor. En prövningskostnad i den storleksordningen måste enligt utredningens uppfattning betraktas som helt försumbar i sammanhanget för ett kreditinstitut. Dessutom finns det anledning att anta att antalet komplicerade prövningar kommer vara färre efter ändringen av insättningsgarantilagen i oktober 2008, eftersom den problematiska gränsdragningen mellan bundet och obundet sparande inte längre behöver utredas. Därför lär genomsnittskostnaden sannolikt sjunka till följd av lagändringen.

Avslutningsvis bör något nämnas om konkurrensaspekter. I de intervjuer som genomförts med berörda branschorganisationer har organisationerna framhållit att ett system med prövningar bör utformas så att det inte snedvrider konkurrensen för instituten. Det gäller dels på det nationella planet mellan olika inlåningsformer, dels på det internationella planet, dvs. mellan svenska och utländska institut.

På det nationella planet skulle ett förslag som bygger på prövning av villkoren vara konkurrensneutralt, eftersom samtliga institut som tar emot inlåning skulle omfattas. I frågan huruvida ett system med förhandsprövningar vore konkurrensneutralt mellan svenska och utländska institut är svaret inte lika givet. Sparande är en delvis internationaliserad marknad och en ökad administrativ regelbörda och påföljande direkta och indirekta kostnader skulle därmed kunna vara en konkurrensnackdel för instituten i Sverige i

förhållande till institut i andra länder. Detta gäller både kostnaderna för prövningarna och den handläggningstid som skulle krävas vid prövning av befintliga kontoslag, ändring av kontovillkor och etablering av nya kontoslag. Utredningen utgår dock från att effekterna med största sannolikhet vore små. För det första kan en avgift i den uppskattade storleksordningen 1 500 – 2 000 kronor knappast antas ha någon betydelse för konkurrensförutsättningarna mellan institut i olika länder. För det andra torde en obligatorisk prövning i slutändan snarare bespara instituten tid och pengar eftersom de kommer slippa lägga resurser på att besvara och utreda frågor från insättare om garantins omfattning.

10.6 Utredningen föreslår ett system för förhandsprövning av kontoslag

Utredningens förslag: En obligatorisk prövning införs för varje kontoslag som tillhandahålls av ett kreditinstitut eller värdepappersföretag för att ta emot insättningar. Prövning ska ske inte bara inför introduktionen av nya kontoslag, utan även av de kontoslag som redan existerar på marknaden vid tidpunkten för införandet av den obligatoriska kontoprövningen.

Prövning ska även göras för det fall att institutet önskar ändra avtalsvillkoren för ett redan existerande kontoslag.

Sådan kontoprövning ska initieras av institutet i fråga och ska bekostas av institutet genom en särskild prövningsavgift som är fastställd med utgångspunkt i garantimyndighetens genomsnittliga kostnad för en kontoprövning.

Ett institut som underlåter att anmäla ett kontoslag för prövning ska kunna bli föremål för ingripanden från Finansinspektionens sida i enlighet med 15 kap. lagen om bank- och finansieringsrörelse och lagen om värdepappersmarknaden. Ett institut som inte uppfyller sin informationsskyldighet kan bli föremål för ingripande med stöd av marknadsföringslagen.

Institut som tar emot insättningar som inte omfattas av det svenska insättningsgarantin behöver inte ansöka om prövning.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bemyndigas i lagen att meddela föreskrifter om prövningen.

Utifrån genomgången av alternativen ovan kan för- och nackdelarna med de olika alternativen sammanfattas enligt följande:

Modeller för tydligare information till insättarna om garantins omfattning – fördelar och nackdelar

	Förhandsbesked för enskilda insättningar	Förhandsprövning av kontoslag	Garantimyndigheten utfärdar föreskrifter
Fördelar	<p>Insättaren kan få ett klart besked.</p> <p>Vissa stordriftsfördelar i prövningen av insättningarna.</p>	<p>Tydlig och lättillgänglig information för den enskilde insättaren.</p> <p>Instituten får klara besked.</p> <p>Stordriftsfördelar i prövningen av villkoren.</p> <p>Möjligt för garantimyndigheten att förutspå arbetsbelastningen.</p> <p>Innebär flexibilitet i fråga om att hantera eventuella förändringar i avtalsvillkoren.</p>	<p>Rätt att utfärda sådana föreskrifter förutsätter enbart ett bemyndigande i lag.</p> <p>Kräver inga särskilda arbetsresurser för kontoprövning jämfört med i dag.</p>
Nackdelar	<p>Många prövningar. Innebär hög arbetsbelastning för garantimyndigheten.</p> <p>Svårt att förutspå arbetsbelastningen för garantimyndigheten.</p> <p>Inte flexibel då det gäller att hantera eventuella förändringar i avtalsvillkoren.</p> <p>Hög kostnad för den enskilde kan avskräcka från att begära prövning.</p>	<p>Initialt hög arbetsbelastning för garantimyndigheten.</p> <p>Obligatorisk prövning innebär ytterligare kostnader för instituten.</p>	<p>Svårt att precisera regelverket ytterligare på ett ändamålsenligt sätt.</p> <p>Risk för konstitutionella problemsituationer – att normgivningen i praktiken blir till beslut.</p> <p>Ett precist regelverk blir lätt statiskt och riskerar därför att bli obsolet eller att kringgås.</p>

10.6.1 Ett system med förhandsprövning av kontoslag bör införas

Utredningens sammantagna bedömning är att ett system med förhandsprövning av varje kontoslag på marknaden utan tvekan är att föredra. Fördelarna med ett sådant system är klart större jämfört med de andra två alternativen, samtidigt som nackdelarna dessutom är mindre.

Det starkaste skälet att införa ett system med förhandsprövning av kontoslag är att ett sådant system ur insättarnas perspektiv skulle medföra den tydligaste och framför allt mest lättillgängliga informationen. Insättaren skulle utan problem kunna få svaret direkt av institutet eller från garantimyndighetens hemsida. Med hänsyn till konsumentskyddsintressets centrala roll i utredningsdirektiven bör detta argument betraktas som särskilt tungt vägande i sammanhanget. Dessutom skulle informationen på samma sätt bli lättillgänglig och tillförlitlig för instituten. Det skulle bespara instituten besvär och arbete, samt underlätta möjligheterna för instituten att uppfylla sin lagstadgade informationskyldighet gentemot insättarna.

Även för garantimyndighetens vidkommande torde systemet utgöra den attraktivaste lösningen, främst eftersom antalet frågor från insättare angående garantins omfattning torde komma att minska avsevärt efter den initiala prövningen av alla 800 existerande kontoslag. Riksgälden bedömer att denna initiala prövning skulle komma att kosta omkring 1,2 miljoner kronor. Den siffran är bara aningen högre än den årliga arbetstid motsvarande cirka en miljon kronor som Riksgälden i dag kan antas lägga på att besvara frågor från insättare angående garantins omfattning. Förvisso kan gränsdragningsproblematiken antas ha minskat till följd av att även obundet sparande omfattas av garantin sedan 6 oktober 2008, men även med detta i beaktande är det sannolikt att ett system med förhandsprövning av kontoslag inom en relativt kort tid torde komma att ha medfört arbetsresursbesparingar för Riksgäldens del.

Den enda egentliga nackdelen med systemet är att det skulle innebära vissa prövningsavgifter för instituten. De omkring 1 500 – 2 000 kronor som varje kontoprövning enligt Riksgäldens bedömning skulle motsvara i genomsnittlig arbetstidsåtgång, måste dock enligt utredningens uppfattning betraktas som ett försumbart pris i detta sammanhang för instituten att betala. Detta gäller inte minst som instituten redan i dag tvingas ägna relativt stora resurser åt att

hantera sina kunders frågor angående garantins omfattning. Som påpekats torde det föreslagna systemet i slutändan tvärtom spara både tid och pengar även för instituten.

Med hänsyn till den ringa kostnad som varje prövning kommer att innebära kan instituten knappast anses ha ett tungt vägande intresse av att slippa bekosta en prövning, även i fråga om vad som av instituten uppfattas som klara fall. Det bör snarare betraktas som en mindre avgift av administrativ karaktär, som utgör en nödvändig verksamhetsförutsättning. Det kan dessutom antas att den genomsnittliga kostnaden blivit lägre efter den lagändring som i oktober 2008 eliminerade den komplicerade gränsdragningen mellan bundet och obundet sparande, eftersom antalet problematiska fall därmed har minskat.

Inte heller ur ett principiellt perspektiv kan det anses orimligt att ett institut som vill introducera en ny kontoform åläggs att betala en avgift för att det ska kunna säkerställas att insättningar i fråga kommer att omfattas av den statliga insättningsgarantin. Enligt utredningens uppfattning är det lämpligt att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges rätt att utfärda närmare föreskrifter om formerna för prövningen.

10.6.2 Prövningen blir obligatorisk

Insättningsgarantin är obligatorisk enligt lag för de av institutens insättningar som uppfyller kraven i 2 § insättningsgarantilagen. Insättningsgarantidirektivet innebär också att sådana insättningar som uppfyller definitionen på insättningar i direktivet ska omfattas av insättningsgarantin. Att införa en ordning där endast sådana konton som instituten önskar ska kunna omfattas av garantin skulle därför inte fungera. Det skulle kunna medföra att det på marknaden finns konton som inte gör anspråk på att omfattas av insättningsgarantin, men som enligt definitionen av insättning i insättningsgarantidirektivet faktiskt ska omfattas av sådan garanti. Att införa regler där prövningen skulle vara frivillig skulle alltså innebära att Sverige inte uppfyller sina åtaganden enligt EG-direktivet. Prövningen måste därför vara obligatorisk vare sig institutets avsikt är att kontot ska omfattas av insättningsgaranti eller ej, och ske innan det att kontot börjar tillhandahållas av institutet. Eftersom alla insättningar som uppfyller vissa villkor ska omfattas av insättningsgarantin kan underlåtenhet från ett instituts sida att

anmäla ett kontoslag för prövning inte ges rättsföljden att kontoslaget utesluts från insättningsgarantin. En sådan ordning är enligt utredningens uppfattning dessutom utesluten redan på andra grunder, eftersom det skulle innebära att insättarna kan drabbas av institutets underlåtenhet att på föreskrivet sätt anmäla kontoslaget för prövning. Inte heller bör det ses som en ändamålsenlig lösning att tvinga institut att upphöra med de konton som visar sig vara oprövade, eftersom de insättare som redan utnyttjar kontoslaget i fråga på liknande sätt skulle kunna drabbas av negativa konsekvenser om kontona i fråga behövde avvecklas.

Utredningen finner i stället att underlåtenhet att anmäla ett konto till prövning måste kunna leda till ingripanden mot institutet. En möjlighet till ingripanden följer redan av Finansinspektionens ordinarie befogenheter, eftersom 15 kap. 1 § LBF föreskriver att ingripanden får ske inte bara om ett institut åsidosatt sina skyldigheter enligt LBF utan även om skyldigheter som följer av andra författningar åsidosatts. Ingripande får enligt paragrafens andra stycke ske genom föreläggande, förbud att verkställa beslut eller genom anmärkning. Allvarlig överträdelse kan resultera i återkallelse eller – om det anses tillräckligt – varning. Det är inte påkallat att ge garantimyndigheten en särskild befogenhet att utfärda föreläggande om institut inte begärt prövning av ett konto. Det får i stället anses ligga i sakens natur att garantimyndigheten alltid har en möjlighet att uppmana institutet att vidta rättelse, men om så inte sker kan garantimyndigheten lämna frågan vidare till Finansinspektionen, som då får använda sig av de ingripandebefogenheter som följer av 15 kap. LBF. En särskild föreläggandebefogenhet för garantimyndigheten skulle dessutom leda till att gränsdragningen mellan tillsynsmyndighetens och garantimyndighetens roller blev otydlig.

Prövningen syftar till att kunna ge insättare tillgång till tillförlitlig information om garantins omfattning.

I 11 § insättningsgarantilagen föreskrivs en skyldighet för varje institut att informera insättare om insättningen täcks av garantin, om vilket belopp som omfattas av garantin samt om formerna för utbetalning från garantin.

Den gällande skyldigheten att informera huruvida insättningen omfattas av garantin eller ej kan dock anses lämna visst utrymme för institutet att i vad som kan uppfattas som säkra fall uttala sig i frågan på eget bevåg, utan att institutet därigenom formellt skulle bryta mot sina skyldigheter gentemot insättaren.

Utredningen föreslår att informationskyldigheten i stället knyts till resultatet av den prövning som garantimyndigheten gjort av kontot. Informationen bör omfatta vilket resultat som prövningen lett till, och vad det betyder i fråga om huruvida insättningar på kontot omfattas av insättningsgarantin eller inte. Genom formuleringen understryks dessutom garantimyndighetens skyldighet att anmäla konton till prövning eftersom de annars riskerar att inte bara bryta mot anmälningsplikten i 3 a §, utan även informationskyldigheten i 11 §. Detta kan vara ett värdefullt tillskott i tillsynsarbetet eftersom det kan vara en grannliga uppgift för tillsynsmyndigheten att kontrollera att instituten använder sig av fler kontoslag än de som prövats av garantimyndigheten. Samtidigt blir den information som lämnas till insättarna fullständigare och mer tillförlitlig.

Det institut som försummar sin informationskyldighet kan redan med stöd av gällande regler i marknadsföringslagen (2008:486) bli föremål för ingripanden (11 a §). Institutet kan därvid enligt 29 § marknadsföringslagen ådömas att betala en marknadsstörningsavgift, som enligt 30 § samma lag ska bestämmas till mellan femtusen och fem miljoner kronor.

Avslutningsvis bör nämnas att skyldigheten att ansöka om prövning endast bör avse sådana institut som driver eller avser driva verksamhet som omfattas av det svenska insättningsgarantisystemet, dvs. institut som avses i 3 § första stycket insättningsgarantilagen samt sådana institut som efter beslut enligt 3 § andra stycket samma lag omfattas av det svenska systemet.

11 Särskilda frågor om garantins omfattning

11.1 Inledning

I detta kapitel behandlas vissa särskilda frågor om garantins omfattning. Inledningsvis utreds vilka insättningar som omfattas av insättningsgarantin när ett tillstånd återkallas. Därefter behandlas frågorna om postväxlar kan anses omfattas av insättningsdefinitionen och om inlåning inom det individuella pensionssparandet (IPS) ska omfattas.

11.2 Vilka insättningar omfattas av insättningsgarantin?

Utredningens förslag: Insättningar gjorda fram till det att ett beslut att garantin inte längre ska gälla, eller ett beslut att ett verksamhetstillstånd återkallas, blir slutligt verkställbart ska omfattas av insättningsgarantin. Detta bör klart framgå av 23 § insättningsgarantilagen.

I detta avsnitt behandlas frågan om vilka enskilda insättningar som omfattas av insättningsgarantin. Diskussionen gäller således inte vilka kontoslag som omfattas.

11.2.1 Uppdraget

Utredningen har i uppdrag att analysera tillämpningen av bestämmelserna om handläggningen i domstol i mål som rör överklaganden av Finansinspektionens beslut att återkalla tillstånd för ett institut som tar emot insättningar som omfattas av insättningsgarantin. Frågan om hur tillämpningen av bestämmelsen om inhibition i 28 § förvaltningsprocesslagen förhåller sig till lagen om insättningsgaranti ska särskilt utredas sedd mot bakgrund av syftena med insättningsgarantilagen.

Detta uppdrag har till en del behandlats i kapitel 7. I detta kapitel behandlas särskilt frågan om när en insättning ska vara gjord för att omfattas av insättningsgarantin.

11.2.2 Insättningar gjorda när verksamhetstillstånd finns ska omfattas – en huvudregel

När Finansinspektionen bestämmer sig för att återkalla ett verksamhetstillstånd meddelar inspektionen ett återkallelsebeslut. Ofta förordnas i beslutet att återkallelsen ska gälla genast, vilket innebär att avvecklingen kan påbörjas utan inväntande av att beslutet vinner laga kraft. Återkallelsebeslutet kan överklagas av institutet till länsrätten. Det är sannolikt att institutet i samband med överklagandet kommer att yrka att återkallelsebeslutet ska inhiberas, dvs. ett förordnande att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla. Länsrätten kommer att inom någon dag eller några dagar meddela beslut i inhibitionsfrågan, eftersom ett sådant yrkande handläggs med förtur.¹ Huvudsaken, dvs. själva överklagandet, behandlas inte med någon särskild förtur, utan är ett ordinärt ärende hos domstolen. Det kan därför dröja flera månader innan överklagandet avgörs. Antingen kan överklagandet avslås, vilket innebär att återkallelsen står fast, eller så bifalls överklagandet, vilket då innebär att verksamhetstillståndet åter ska gälla, dvs. att verksamheten åter kan bedrivas med tillstånd. Länsrättens beslut kan, med krav på prövningstillstånd, överklagas till kammarrätten.²

Insättningar ska, för att omfattas av insättningsgarantin, göras under tiden när en verksamhet bedrivs med erforderligt tillstånd. Andra grunder för att meddela att garantin inte längre ska gälla är

¹ Inhibition kan meddelas med stöd av 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), FPL.

² Se 33 § FPL och 24 § insättningsgarantilagen.

att institutet inte uppfyller sina åtaganden enligt insättningsgarantilagen. När Finansinspektionen fattat beslut att återkalla verksamhetstillståndet – eller att insättningsgarantin av annan anledning inte ska gälla – uppkommer frågan om vilka insättningar som då omfattas. I 23 § insättningsgarantilagen anges följande:

Ett beslut om att garantin inte längre skall gälla inverkar inte på insättningar som omfattades av garantin vid tidpunkten för beslutet. Motsvarande gäller när beslut har meddelats om återkallelse av tillstånd eller filialtillstånd.³

I förarbetena finns inga uttalanden som kan ge ledning i frågan om exakt när insättningar ska vara gjorda för att omfattas av garantin.⁴

Bestämmelsens utformning gav upphov till tolkningsproblem i hanteringen av ersättningsfallet efter Custodia, då Insättningsgarantinämnden och Custodia gav uttryck för olika uppfattningar om vad som menades med ”tidpunkten för beslutet”. Oklarheten bidrog till att insättarna fick vänta på att få ut sina medel.

Paragrafen täcker in både beslut som avser att garantin inte ska fortsätta gälla på grund av att verksamhetstillståndet återkallas som beslut att institutet inte längre ska omfattas av garantin, t.ex. för att institutet inte fullgjort sina skyldigheter enligt kraven i systemet. Diskussionen nedan beskriver beslut om återkallelse av verksamhetstillståndet, men resonemanget gäller på samma sätt för beslut att institutet inte längre ska omfattas av garantiskyddet.

Den ena ytterlighetstolkningen av paragrafen är att insättningar gjorda fram till dess att återkallelsebeslutet vunnit laga kraft omfattas. Den andra ytterligheten är att insättningar gjorda fram till själva tidpunkten för Finansinspektionen meddelande av beslutet omfattas. Ett tredje alternativ är att de insättningar som gjorts fram till det att återkallelsebeslutet blir verkställbart omfattas, men inte insättningar gjorda under andra förhållanden efter en återkallelse. Denna tidpunkt kan i och för sig sammanfalla med att beslutet vinner laga kraft, men, som nämnts ovan, förordnas återkallelsen i de allra flesta fall att gälla omedelbart.

³ Garantin upphör enligt förevarande bestämmelse att gälla när ett verksamhetstillstånd återkallats eller om beslut meddelas att garantin av annan anledning ska upphöra att gälla. Beslut om att garantin inte längre ska gälla kan meddelas om ett institut trots föreläggande om rättelse inte uppfyller sina åtaganden, 20–22 §§ insättningsgarantilagen. Det är enligt dessa regler bl.a. möjligt att låta garantin upphöra beträffande insättningar hos en filial i ett land utanför EES till ett svenskt institut.

⁴ Prop. 1995/96:60 s.131.

Av den korta genomgången ovan av vad som sker efter ett beslut om återkallelse framgår att förutsättningarna för insättningar förändras under tiden för ett ärendes hantering. Således kan insättningar göras innan eller efter beslutet vunnit laga kraft, när det är verkställbart eller inhiberat osv. Till exempel kan ett beslut som förordnats att vara omedelbart gällande inhiberas, för att därefter åter bli omedelbart verkställbart om beslutet om inhibition upphävs, och slutligen upphävas om överklagandet vinner bifall. Vilka insättningar ska då omfattas av insättningsgarantin?

Grundförutsättningarna för att en insättning ska omfattas enligt 23 § insättningsgarantilagen är att den sker under en tid då det finns verksamhetstillstånd, eller åtminstone vid en tid som kan jämföras med att tillstånd finns. Under sådan tid föregår institutets verksamhet under normala förutsättningar. Nedan ska närmare utredas vilka olika situationer som då kan vara för handen.

11.2.2.1 Insättning när verksamheten bedrivs med erforderligt tillstånd

En insättning som görs när verksamheten bedrivs med erforderligt tillstånd är inte problematisk. En insättning som görs före ett återkallelsebeslut kommer alltid att omfattas av garantin.

11.2.2.2 Insättning när tillståndet har återkallats utan att återkallelsen förordnats att gälla omedelbart

Insättningar när tillståndet återkallats utan att det gjorts omedelbart verkställbart sker – innan laga kraft – under en period då beslutet faktiskt inte fått rättsverkan. Institutet får fortfarande driva inlåningsrörelse och insättningar som görs omfattas av insättningsgarantin.

11.2.2.3 Insättning när tillståndet har återkallats och förordnats att gälla omedelbart

När tillståndet har återkallats och återkallelsen förordnats att gälla omedelbart föreligger inte längre något verksamhetstillstånd, och inget hinder mot att avvecklingen av institutet inleds. Insättningar

som då görs kommer därmed inte att omfattas av insättningsgarantin.

11.2.2.4 Insättning när ett omedelbart gällande återkallelsebeslut inhiberats

Om ett beslut att återkalla verksamhetstillståndet meddelas med förordnande att det ska gälla omedelbart och beslutet överklagas med yrkande om inhibition, kan länsrätten komma att meddela ett inhibitionsbeslut, dvs. ett förordnande om att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla. Det innebär att verksamhet tills vidare får bedrivas på samma sätt som om institutets verksamhetstillstånd fortfarande föreligger.⁵ Insättningar som görs under det att ett beslut att återkalla verksamhetstillståndet inhiberats bör därför omfattas av insättningsgarantin.

Det kan tänkas att det i en sådan situation kan komma att bedrivas verksamhet i institutet med större risktagande i syfte att locka till sig nya kunder och kapital och därmed rädda institutet undan avveckling genom att återkallelsen slutligt upphävs. En sådan verksamhet skulle på ett mindre acceptabelt sätt utnyttja det skydd som insättningsgarantin ger, genom att större risker skulle tas med insättarnas medel på bekostnad av garantisystemet. Det är dock utredningens bedömning att denna problematik inte kan antas vara alltför omfattande, eftersom det normala i stället torde vara en risk för att insättare i stället tar ut sina medel från banken och att det sker en uttagsanstormning.

11.2.2.5 Sammanfattning

Av genomgången framgår att insättningar som görs under det att ett verksamhetstillstånd föreligger – eller då institutet omfattas av insättningsgarantisystemet – ska anses omfattas av insättningsgarantin. Med en sådan situation kan jämföras de situationer när ett återkallelsebeslut meddelats och inte gjorts omedelbart gällande samt när ett i och för sig omedelbart gällande återkallelsebeslut inhiberats genom beslut av domstol.

⁵ Ett sådant beslut meddelades när Custodia förlorade sitt tillstånd.

Efter det att ett återkallelsebeslut vunnit laga kraft är det alltid verkställbart. Det kan därför inte förekomma att insättningar gjorda efter den tidpunkten kan omfattas av insättningsgarantin.

Av ovan förda resonemang följer också att insättningar gjorda mellan tidpunkten för ett beslut om att återkalla tillståndet fram till dess att en domstol eventuellt beslutar att det överklagade beslutet ska upphävas också kommer att omfattas av garantin.

För att sådana insättningar som ovan kallats intervallinsättningar också ska omfattas bör det i lagtexten anges att insättningar gjorda fram till det att ett beslut att garantin inte längre ska gälla blir slutligt verkställbart ska omfattas av insättningsgarantin.

11.2.3 Medel som är föremål för transaktion, automatiskt genererade överföringar och vissa andra insättningar

Nedan följer en genomgång av några speciella situationer och problem som kan gälla för vissa insättningar.

11.2.3.1 Medel under transaktion

Medel som vid tidpunkten för återkallelsebeslutet är föremål för någon transaktion och som därför inte finns som ett tillgodohavande på kontot just då, är också att se som insatta medel och omfattas således av garantin. Frågan behandlades kortfattat i samband med införandet av insättningsgarantilagen.⁶

Frågan om när en betalning ska anses genomförd har betydelse för var i systemet pengarna ska anses befinna sig och därmed i vems kvot beloppet ska reserveras vid ett eventuellt garantifall. Vid avgörandet av sådana frågor får vanliga civilrättsliga regler tillämpas.⁷ Det kan befaras att detta i sig kan innebära att uträkningen inför utbetalningen kan bli komplicerad. Det är dock utredningens bedömning att det inte är lämpligt att arbeta fram ett särskilt regelverk just för insättningsgarantin som skiljer sig från vad som normalt gäller i betalningssystemet. Om felaktiga bedömningar sker i utbetalningsskedet får eventuella återkravsfrågor därför hanteras civilrättsligt.

⁶ Prop. 1995/96:60 s. 120.

⁷ Angående betalningstidpunktsproblematiken, se t.ex. Lehrberg, *Moderna betalningsformer*.

11.2.3.2 Automatiskt genererade överföringar m.m.

Även om det klart framgår av 23 § insättningsgarantilagen att de insättningar som gjorts när verksamheten bedrivs med tillstånd, eller åtminstone när en återkallelse av verksamhetstillståndet inte är omedelbart gällande, ska omfattas av insättningsgarantin, finns det flera insättningar på konton som sker genom automatiserade överföringssystem och som inte alltid går att stoppa tvärt.

Det gäller t.ex. betalningar via autogiro, löneinsättningar, automatiska överföringar m.m. Även om sådana transaktioner inte är ”pengar på väg”, dvs. att de rent faktiskt är under utförande när verksamhetstillståndet dras in, kan hanteringen i systemen innebära att överföringar görs till institut som förlorat sitt tillstånd. Den fördröjning som i dag finns i systemet är dock ganska liten, enligt Svenska Bankföreningen två timmar efter publicerad återkallelse för BGC-överföringar, och ca tio minuter för överföringar via VPC (Euroclear Sweden). Det är BGC och VPC som har ansvaret för att detta tekniskt ska fungera.

Om överföringar av sådana anledningar gjorts till institut som inte längre omfattas av insättningsgarantin, eller som har mist sin rätt att ta emot insättningar på grund av att ersättningsrätt redan inträtt bör detta inte drabba insättarna. Kostnaden får i utbetalningsskedet tas av garantimyndigheten. Garantimyndigheten kan därefter rikta civilrättsliga krav mot de funktioner som genomfört överföringen.

11.2.3.3 Intervallinsättningar

Ytterligare en grupp insättningar som kan diskuteras är sådana insättningar som gjorts under en period då det i och för sig inte funnits något gällande verksamhetstillstånd men där ett beslut om återkallelse därefter har inhiberats av domstol. Sådana insättningar kan kallas intervallinsättningar.

Om ett omedelbart verkställbart återkallelsebeslut inhiberas – vilket i så fall torde ske inom ett fåtal dagar efter återkallelsen⁸ – finns ett intervall inom vilket insättningar i institutet enligt resonemanget ovan inte skulle omfattas. Insättningar som i stället sker

⁸ I Custodiafallet meddelades beslutet på den fjärde dagen (andra arbetsdagen) efter återkallelsebeslutet.

några dagar senare – efter det att ett inhibitionsbeslut fattats – skulle däremot omfattas enligt vanliga regler.

I och för sig borde intervallinsättningarna aldrig ha tagits emot av institutet under denna tid eftersom det inte längre finns något verksamhetstillstånd. Det kan dessutom hävdas att insättarna bör stå risken för sina medel och se till att inte göra några insättningar på ett institut som fått sitt verksamhetstillstånd återkallat. Mot bakgrund av det konsumentskyddande syftet med regleringen och vid en allmän rimlighetsbedömning bedömer utredningen emellertid att också dessa ”intervallinsättningar” bör omfattas av insättningsgarantin på normalt sätt.

11.2.3.4 Utredningens ställningstagande

Utredningens ställningstagande innebär att insättningar som görs när verksamheten bedrivs med erforderligt verksamhetstillstånd eller då en återkallat tillstånd inte är omedelbart verkställbart, bör omfattas av insättningsgarantin. Samma gäller för insättningar som gjorts innan ersättningsrätt inträder på grund av att institutet försätts i konkurs.

Detsamma gäller för sådana intervallinsättningar som skett under en period då ett återkallelsebeslut i och för sig varit verkställbart, om beslutet att återkalla tillståndet därefter har inhiberats av domstol, och för sådana insättningar som genererats av system som inte stoppats tillräckligt snabbt vid en omedelbart gällande återkallelse.

Dessa ställningstaganden kan enligt utredningens uppfattning fylla de bakomliggande syftena med regleringen, dvs. ett skydd för konsumenterna och en reglering som kan bidra till finansiell stabilitet. För en sparare är det rimligt att veta att det normala insättningsgarantiskyddet gäller för insättningar som görs under det att verksamhet bedrivs på vanligt sätt. Att därutöver skydda de insättningar som görs i ett intervall innan ett inhibitionsbeslut meddelas, och där automatiska processer inte tekniskt kunnat stoppas i tid, skyddar också konsumenterna.

Eftersom insättningar gjorda efter meddelad inhibition föreslås omfattas, skulle en ordning där vad som kan kallas intervallinsättningar inte omfattas kunna leda till att de som gjort sådana insättningar genast vill ta ut dessa – vilket kan leda till någon form av uttagsanstormning avseende åtminstone dessa medel. Det kan bara

spekuleras i vilken mån medlen skulle komma att återföras till institutet igen. Det är inte osannolikt att medlen skulle föras till andra institut. Med en regel där intervallinsättningar omfattas kan spararna förhoppningsvis känna sig lugnare, vilket i sig gynnar den finansiella stabiliteten.

Det är vidare utredningens uppfattning att Finansinspektionen i de allra flesta fall kommer att förordna att de återkallelsebeslut som meddelas ska gälla omedelbart och att sannolikheten för att rätten kommer att meddela inhibitionsbeslut avseende återkallelsen är ytterligt begränsad. I praktiken torde därför insättningar gjorda fram till meddelandet av Finansinspektionens återkallelsebeslut vara de insättningar som omfattas.

11.3 Postväxlar

Utredningens bedömning: Postväxlar omfattas inte av insättningsdefinitionen i insättningsgarantilagen. Utredningen föreslår inte någon ändring.

11.3.1 Uppdraget

Utredningen har genom tilläggsdirektiv fått i uppdrag att se över om postväxlar omfattas av insättningsdefinitionen.

Under behandlingen av propositionen inför 2008 års ändringar i insättningsgarantilagen begärde både Svenska Bankföreningen och Riksgäldskontoret klarläggande i frågan om postväxlar omfattades av insättningsgarantin. Finansutskottet uttalade därvid att utskottet ansåg att postväxlar faller utanför insättningsdefinitionen och därmed inte omfattas av insättningsgarantin.⁹

11.3.2 Begreppet insättning i insättningsgarantilagens mening

Insättningar omfattas av insättningsgarantin. En insättning i insättningsgarantilagens mening är ett tillgodohavande som avser inlåning på ett konto.¹⁰ Genom lagändringen i oktober 2008 utvidgades definitionen till att avse "alla tillgodohavanden som

⁹ Bet. 2008/09:FiU14.

¹⁰ 2 § 3 insättningsgarantilagen.

avser inlåning på konto, oavsett om medlen finns på ett transaktionskonto eller inte och oavsett om beloppen är nominellt bestämda eller inte¹¹. I ursprungslördelsen av insättningsgarantilagen omfattades endast sådana insättningar på konto i bank som var nominellt bestämda och tillgängliga för insättaren med kort varsel. Som skäl att 2008 utvidga definitionen angavs en önskan att närmare ansluta till vad som gäller i andra EES-länder.¹² I insättningsgarantidirektivet definieras insättning på följande sätt:

Artikel 1

...

1. *insättning*: ett tillgodohavande i form av inlåning eller som ett tillfälligt led i normala banktransaktioner och som ett kreditinstitut måste betala tillbaka enligt de lagliga och avtalsmässiga villkor som är tillämpliga, och alla fordringar i form av värdepapper som har ställts ut av kreditinstitut...¹³

Från denna definition medges en möjlighet för medlemsstaterna att bestämma att vissa insättare eller insättningar ska vara undantagna från garanti eller ges en lägre garanti. Detta kan bl.a. gälla skuldebrev som samma kreditinstitut har ställt ut, och skulder enligt egna accepter eller egna växlar.¹⁴ De flesta medlemsstaterna har bestämt sådana undantag, dock inte alla, t.ex. Cypern, Finland, Ungern, Lettland eller Sverige.¹⁵

Någon ändring av insättningsdefinitionen har inte skett genom det tillägg till direktivet som antagits den 11 mars 2009.¹⁶

Medel som tillfälligtvis inte finns på kontot på grund av att de är föremål för någon transaktion är också att se som insättning i lagens mening.¹⁷

¹¹ Prop. 2008/09:49 s. 12.

¹² I *Reformerat system för insättningsgarantin* (SOU 2005:16) föreslogs i stället att insättningsdefinitionen borde inskränkas till att inte alls avse någon form av bundet sparande (s. 129 f.).

¹³ Dir. 94/19/EG art. 1.1.

¹⁴ Dir. 94/19/EG art. 7.2, bil. 1 p.12.

¹⁵ Enligt *Deposit Guarantee Systems. EFDI's First Report*.

¹⁶ Dir. 2009/14/EG.

¹⁷ Prop. 1995/96:60 s. 117.

11.3.3 Vad är en postväxel?

En postväxel är inte att se som inlåning på ett konto. En postväxel ger i stället uttryck för en utfästelse av en bank att utge ett visst belopp. Begreppet används ofta om s.k. egna växlar, dvs. där banken (trassaten) ger ut växeln till den som tar ut den (trassenten). I och med att postväxeln tas ut reserveras ett belopp på trassentens konto. Beloppet är sedan knutet till växeln i sig och inte tillgängligt för trassenten eller annan på annat sätt än att lösa in växeln i bank. Postväxlar används ofta som betalningsmedel när det är opraktiskt att bära med sig kontanter men mottagaren inte accepterar kontokort, t.ex. vid bilaffärer mellan privatpersoner. Postväxlar torde ofta vara utställda på relativt stora belopp och kan lösas in i alla banker, där de är omedelbart betalningsbara. En postväxel är att se som ett betalningsmedel.¹⁸ Till skillnad från beloppet på en utställd check, kan trassenten inte förfoga över det utskrivna beloppet innan det löses in, utan beloppet är snarast ett låst tillgodohavande hos banken.¹⁹

Postväxelns värde är inte knutet till en viss namngiven innehavare utan kan sägas vara knuten till växeln i sig. Om postväxeln inte destinerats av trassenten, är det trassenten själv som är berättigad. Postväxeln kan dessutom överlåtas. Postväxelns summa i banken kommer därför alltid att vara destinerad till en viss mottagare. Det är däremot först när innehavaren löser in postväxeln som banken får veta vem som är den berättigade. Det finns inte heller något särskilt intresse för banken att ha denna information tidigare.

Civilrättsligt sker betalning med postväxel först när den löses in. Men den utfärdande parten har redan tidigare, genom överlåtelse – som oftast sker – avhänt sig möjligheten att förfoga över beloppet. Sett ur utställarens perspektiv har betalning i praktiken skett redan genom att hon eller han överlätit postväxeln. För det fall postväxlar ska omfattas av garantin kan det därför finnas skäl att se beloppet i förhållande till den berättigade vid avgörandet av beloppsbegränsningar.

¹⁸ S.k. dragna växlar, när någon annan ska utge betalning, har däremot inslag av kreditmedel.

¹⁹ Det utställda beloppet på en check förutsätts vara täckt på utställarens konto under viss tid, och ingår på det viset i garantisystemet.

Postväxlar ska accepteras i alla banker. Det är dock den utställande banken som ska stå för betalningen genom det tillgodohavande som finns där och som gjorts tillgängligt för betalningen i och med att växeln togs ut. För det fall postväxlar ska omfattas av insättningsgarantissystemet får det ses som att tillgodohavandet i garantisystemets mening finns på den banken, dvs. den bank som ställt ut postväxeln och där den person som använder postväxeln som betalningsmedel har det konto på vilket medel reserverats för postväxelns belopp. När postväxeln använts för att göra en betalning uppkommer en fordran för betalningsmottagaren, dvs. den berättigade, på betalarens bank.

Det kan då slumpa sig så att den berättigade har styrt sina medel så att hon eller han har insättningar som täcks upp till gränsen av insättningsgarantin på just det utfärdande institutet. Den berättigade kan ju inte styra över vilken bank som utfärdat en växel som hon eller han själv inte ställt ut. Eftersom det är en tillgång beställaren inte kan styra över i garantihänseende skulle det kunna vara rimligt att hantera postväxeln som en egen typ av garanterad tillgång. Den borde i så fall inte konkurrera beloppsmässigt med eventuell annan inlåning hos institutet som vederbörande kan ha.

11.3.4 Argument för att postväxlar ska omfattas av insättningsgarantin

Sett särskilt mot den definition som ges i insättningsgarantidirektivet och mot insättningsgarantisystemets syfte – konsumentskydd och finansiell stabilitet – kan postväxlar ses som ett tillgodohavande hos ett institut och ett tillfälligt led i normala banktransaktioner och som institutet måste betala ut, enligt svenska regler. Postväxeln representerar medel som lånats in till bank och som reserverats för att underlätta transaktioner. Den som ställt ut växeln kan inte disponera över medlen på annat sätt än genom att lösa in växeln. Detta talar för att postväxlar bör omfattas av insättningsgarantin.

11.3.5 Argument mot att låta postväxlar omfattas av insättningsgarantin

Även om postväxlar sedan lång tid tillbaka förekommit som betalningsmedel, i situationer där kontanter förefallit mindre lämpligt,

kommer detta argument som skäl för att skydda postväxlarna genom insättningsgarantin sannolikt att i framtiden väga mindre tungt, mot bakgrund av att t.ex. mobila internetlösningar blir allt vanligare och då betalning även utan kontanter kan ske simultant med överlämnandet av den köpta varan. Många affärer kan genomföras genom att en överföring från den ena partens konto till den andres sker via internetbank vid själva köptillfället. Det torde leda till att postväxlar framöver kommer att användas i allt mindre utsträckning. Denna utveckling kan sannolikt påskyndas av att nya tekniska lösningar för betalningar utvecklas och etableras, t.ex. betalningar över mobilnätet.

Ett annat argument för att hålla postväxlarna utanför insättningsgarantin är den uppenbara risken för att insättningsgarantins skydd kan missbrukas. Genom att flytta över delar av sina tillgodohavanden till postväxlar som därefter överläts – för skens skull – till exempelvis en närstående, skulle en insättare kunna utverka att garantin för henne eller honom täcker långt större belopp än vad systemet varit avsett att medge. Sådana transaktioner skulle kunna göras även när institutet råkat i bekymmer att hålla insättningarna disponibla. Så länge som det finns täckning på kontot kan postväxlar ställas ut, eftersom själva utställandet inte medför något ianspråktagande av institutets likviditet. Insättningsgarantisystemet skulle därmed riskera att kräva mycket större summor för avgifter etc. för att tillmötesgå denna svårkontrollerbara resurs.

Ett annat problem med att låta postväxlar omfattas av insättningsgarantin är att det skulle innebära ett prioriteringsproblem för garantimyndigheten. Hur ska en persons tillgångar avräknas mot beloppet för garantin? Ska inlåning på konto, IPS (om sådana tillgångar ska anses omfattas) eller tillgodohavande på en postväxel prioriteras högst, och hur ska de därefter rangordnas? Frågan kan i och för sig lösas genom en reglering, men svåra gränsdragningsproblem kan befaras. Det skulle dessutom medföra en viss meradministration för garantimyndigheten vid en utbetalning.

11.3.6 Utredningens ställningstagande

Sett mot bakgrund av de svårkontrollerbara problem som ett missbruk av postväxlar i en krissituation skulle kunna innebära, samt de prioriteringsfrågor som skulle uppkomma vid en utbetalning finns

skäl att allvarligt överväga att inte låta postväxlarna omfattas av insättningsgarantin.

Skälet som talar för att låta dem omfattas – att garantera och underlätta kontantlösa transaktioner mellan privatpersoner – får i sammanhanget anses väga mindre tungt. Att postväxlar inte heller i fortsättningen omfattas av insättningsgarantin ändrar inte förutsättningarna för användandet av postväxlar jämfört med i dag. Där- emot finns det andra, elektroniska och säkra lösningar som i många fall lika gärna kan användas. Fördelen med dessa är då också att avtalsparternas medel hela tiden kan vara skyddade, genom att de då alltid kan finnas på ett garanterat konto.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan finner utredningen att, trots att det kan finnas goda skäl att låta postväxlar omfattas av insättningsgarantin, tyngre skäl väger över för att lämna post- växlarna utanför.

11.4 Individuellt pensionssparande (IPS)

Utredningens förslag: Inlånade medel inom det individuella pensionssparandet bör skyddas. Skyddet bör skapas genom att fordran på inlånade medel omfattas av allmän förmånsrätt i konkurs.

I propositionen *Utvidgning av insättningsgarantin*²⁰ konstaterade regeringen att insättningsgarantibegreppet inte omfattar inlåning inom ramen för individuellt pensionssparande. Det angavs i propositionen att det i samband med kommande ändringar i insättningsgarantidirektivet kunde bli aktuellt att se över vilken typ av insättningar som insättningsgarantin ska omfatta. Utredningen har därför fått i uppdrag att analysera om det kan motiveras att medel som placerats som inlåning inom det individuella pensionssparandet (IPS) ska omfattas av insättningsgarantin. Därvid ska särskilt beaktas att gränsdragningen mot annat pensionssparande eller försäkringssparande ska kunna upprätthållas. En förutsättning för inlåning på konto inom IPS ska kunna omfattas av insättningsgarantin är att de särskilda villkoren för det bundna pensionssparandet kan upprätthållas. För det fall utredningen

²⁰ Prop. 2008/09:49.

finner att sparformen ska omfattas ska även redovisas hur så kan ske.

11.4.1 Kort om IPS och pensionssystemet

Pensionen kan delas i tre delar:

- Den del staten svarar för, bl.a. allmän pension och premiepension,
- den del arbetsgivaren svarar för, s.k. avtalspension eller tjänstepension och
- den del individen själv svarar för genom eget pensions sparande.

Alla omfattas av den statliga pensionen i en eller annan form, och de allra flesta som har en anställning får också via sin arbetsgivare en tjänste- eller avtalspension.

Många väljer därutöver att spara på egen hand till pensionen. Det finns ett antal särskilda sparformer att välja mellan: traditionell pensionsförsäkring, fondförsäkring och IPS (individuellt pensions sparande). Dessa typer av sparande ingår inte i insättningsgarantin som den ser ut i dag, och inte heller av investerarskyddet.²¹ Kortfattat innebär de olika sparformerna följande.

- *Traditionell pensionsförsäkring*. Sparandet förvaltas kollektivt av ett försäkringsbolag och individen kan inte själv påverka placeringarna. Spararen har en garanterad avkastning och grunddelen placeras i bl.a. obligationer. Ofta får försäkringsbolagen en högre avkastning som då går tillbaka till spararen som återbäring.
- *Livförsäkring med fondanknytning (unit linked)*. Till skillnad från den traditionella pensionsförsäkringen kan spararen här själv välja hur pengarna ska placeras. Placeringarna kan ske i räntefonder och aktiefonder. Här ges inte någon garanterad avkastning. Man kan byta mellan fonderna.
- *Individuellt pensions sparande (IPS)*. Sparandet sker i ett pensions sparinstitut, dvs. ett företag som har tillstånd att bedriva pensions sparrörelse. IPS kan ske i alla typer av spar-

²¹ Definitionen av insättning i 2 § anges i förarbetena inte omfatta tillgångar inom IPS. I lagen (1999:158) om investerarskydd anges undantaget direkt i lagtexten, 12 § andra stycket.

produkter – fonder, aktier eller bankkonto – och har inte något försäkringsinslag.

Gemensamma nämnare för de olika formerna för bundet pensions-sparandet är att beskattningen för sparandet skjuts upp, att medlen inom sparandet blir tillgängligt för spararen förrän från en viss ålder (55 år), att utbetalningarna då beskattas som inkomst av tjänst och att utbetalningarna inte får ske i form av en engångssumma utan måste utbetalas periodiskt.

11.4.2 Närmare om IPS

Möjligheten att spara i en skattegynnad långsiktig sparform utan försäkringsinslag infördes 1994 i form av det individuella pensions-sparandet, IPS.²² Det var sedan tidigare möjligt att spara i pensions-försäkring under sådana gynnsamma skatteregler.

I förarbetena nämns just att sådant långsiktigt pensionssparande bör kunna ske på en bredare marknad och att man därför inför en renodlad sparform, IPS. Det andra huvudsyftet med införandet var att öka konkurrensen om sparandet för pensionen och på så sätt skapa förutsättningar för en mer kostnadseffektiv förvaltning.²³

Lagrådet riktade under lagstiftningsarbetet viss kritik mot konstruktionen av IPS såsom alltför komplicerad och svårtillgänglig för spararen. Konstruktionen förklarades – och försvarades – i propositionen genom hänvisningar till att konkurrensneutralitet i förhållande till sparande i pensionsförsäkring var en av grundpelarna i förslaget.²⁴

Sparande i IPS kan ske inom alla typer av sparprodukter; inlåning, andelar i investeringsfonder och andra fondpapper.²⁵ Till grund för sparandet läggs ett avtal mellan insättaren och pensions-sparinstitutet.²⁶ Att bedriva pensionsparrörelse är en tillståndspliktig verksamhet som efter Finansinspektionens tillstånd får bedrivas av värdepappersinstitut.²⁷ För att tillstånd ska

²² SFS 1993:931, prop. 1992/93: 187, bet. 1992/93:SkU31, rskr. 1992/93:359. Grundarbetet gjordes i en departementspromemoria, Ds 1992:45.

²³ Prop. 1992/93:187 s 1.

²⁴ Prop. 1992/93:187 s. 93 f.

²⁵ 2 kap. 1 § lagen om individuellt pensionssparande.

²⁶ 1 kap. 1 § lagen om individuellt pensionssparande.

²⁷ 1 kap. 4–5 §§ lagen om individuellt pensionssparande.

lämnas ställs i huvud-sak och i tillämpliga delar motsvarande krav som gäller för bank- och finansieringsrörelse.²⁸

Vid sparande i inlåning gäller att pensionsmedlen ska placeras för spararens räkning i ett svenskt eller utländskt bankföretag.²⁹ Vid sparande i en investeringsfond ska medlen placeras för spararens räkning i en investeringsfond eller i ett utländskt fondföretag för vilket gäller väsentligen samma reglering som för investeringsfonder här i landet.³⁰ Vid sparande i andra fondpapper än andelar i en investeringsfond ska medlen placeras för spararens räkning i fondpapper som kan handlas på en reglerad marknad eller en motsvarande marknad utanför EES-området.³¹

Pensionssparinstituten ska placera insättarens tillgångar, inom de tillåtna sparformerna, på ett pensionssparkonto på det sätt som spararen från tid till annan bestämmer.³² För varje pensionssparavtal ska ett pensionssparkonto föras, på vilket institutet fortlöpande ska anteckna

- in- och utbetalningar,
- köp och försäljningar av fondandelar och andra fondpapper,
- räntor och utdelningar, samt
- skatter och avgifter som dras från kontot.

Tillgångar inom IPS ska som huvudregel hållas avskilda från institutets tillgångar. Detta innebär att medlen omfattas av separationsrätt i konkurs. Det enda undantaget som medges från detta är medel som placeras som inlåning direkt i en bank som också är pensionssparinstitut i förhållande till spararen.³³ Eftersom sparande inom IPS är en sparform där spararen kan vara aktiv i sina placeringar placeras medlen i förhållandevis stor utsträckning i fonder eller värdepapper, och inte i så stor utsträckning i kontosparande.

Sedan införandet av möjligheten att spara i ett IPS har allt fler stadigt valt att göra det. I september 2008 fanns knappt 1 560 000 IPS-konton, med ett sammanlagt värde om ca 53,7 miljarder kronor. Det genomsnittliga värdet per konto var 34 000 kronor och sparandet fördelade sig med 10,9 procent för

²⁸ Se 1 kap 5 § jämfört med 3 kap. LBF.

²⁹ 2 kap. 2 § lagen om individuellt pensionssparande.

³⁰ Se 2 kap. 3 § lagen om individuellt pensionssparande.

³¹ Se 2 kap. 4 § lagen om individuellt pensionssparande.

³² 3 kap. 3 § lagen om individuellt pensionssparande.

³³ Prop. 1992/93:187 s. 112.

inlånade medel, 82,9 procent för fondandelar och 6,2 procent för andra värdepapper.³⁴

För sparandet inom IPS gäller liksom för pensionskapitalet i livförsäkringsbolagen och pensionsstiftelserna att beskattningen sker på en schablonmässigt beräknad avkastning. Den framräknade avkastningen beskattas med en skattesats på 15 procent. Som skäl för beskattningsmetoden angavs i förarbetena till IPS att den föreslagna metoden skulle medföra ”förenklingar, ökad likformighet i beskattningen av pensioneringssätt och ett stabilare system på längre sikt. Alla skattemässigt betingade inläsningseffekter bortfaller. Omplaceringar av kapitaltillgångar blir helt skattefria, vilket bör leda till en allmänt sett effektivare kapitalförvaltning”.³⁵

För IPS – liksom för pensionsförsäkringar – gäller att insättningar upp till 12 000 kronor per år är avdragsgilla.³⁶ Sparandet upp till denna nivå sker således med oskattade pengar.

I förarbetena understryks att individen får frihet att välja mellan olika sparformer men att en restriktion åläggs spararen, nämligen den att sparmedlen inte kan tas ut innan de särskilda utbetalningsreglerna medger detta. Samma sak gäller för pensionsförsäkringar.³⁷

11.4.3 Utbetalning av medel från IPS

Uttag från IPS-konto kan i huvudsak ske i form av ålderspension, tidigast från det att spararen är 55 år, eller genom efterlevandepension eller för betalning av skatter, avgifter och kostnader för transaktioner på kontot.³⁸ Avkastningen beskattas enligt schablonmässiga regler, vilket beskrivits ovan.

Förtida uttag kan ske efter särskilt tillstånd från Skatteverket vilket kan ges under vissa förutsättningar.

När medlen tas ut beskattas de som inkomst av tjänst.³⁹ Skattereglerna är utformade för att vara neutrala med de skatteregler som gäller för utbetalning från pensionsförsäkring i syfte att inte snedvrider konkurrensen mellan sparformerna.

³⁴ Riksbankens Finansmarknadsstatistik september 2008.

³⁵ Prop. 1992/93:187 s. 3.

³⁶ Begränsningen gäller inkomst av tjänst, se 59 kap. inkomstskattelagen (1999:1229).

³⁷ Prop. 1992/93:187 s. 92 f.

³⁸ Se 58 kap. 23 § inkomstskattelagen.

³⁹ Se 59 kap. inkomstskattelagen.

11.4.4 Konsumentskyddet vid aveckling

Om ett institut förlorar sitt tillstånd att bedriva pensionssparrörelse, eller om det trätt i likvidation eller försatts i konkurs ska det avecklas. För aveckling i annat fall krävs tillstånd från Finansinspektionen, i syfte att skydda konsumenterna från godtyckliga avecklingsbeslut.

Vid avecklingen får spararna utnyttja sin flytträtt för pensionsparavtalet på sätt som gäller för IPS i allmänhet. Kontoinnehavarna ska underrättas om avecklingen och då uppmanas att flytta medlen inom lägst två månaders tid till ett annat pensionssparinstitut som de själva väljer.⁴⁰ De medel som hör till sparare som inte utnyttjar denna möjlighet bör genom institutet eller genom den som är ansvarig för avecklingen så långt som möjligt överlåtas till andra institut. Överlåtelser ska godkännas av Finansinspektionen.⁴¹

11.4.5 Förhållandet till insättningsgarantin och investerarskyddet

Medel som sparats inom ramen för IPS ingår inte i insättningsgarantin. Däremot är medel placerade i fondpapper eller andra värdepapper är avsedda att hållas avskilda från institutets tillgångar och omfattas således av separationsrätt vid institutets eventuella konkurs. Separationsrätten omfattar inte, som ovan nämnts, medel som placerats som inlåning på konto i bank som samtidigt är kontohavarens pensionssparinstitut.⁴²

Medel inom IPS ingår inte heller i investerarskyddet.⁴³ Inför införandet av investerarskyddet menade Finansinspektionen att definitionen av insättningar som skyddades av insättningsgarantin borde ändras, så att inlåning som omfattades av IPS skulle omfattas av insättningsgarantin. Så har dock inte skett. Någon förändring har inte skett genom 2008 års ändringar i insättningsgarantilagen. Definitionen av insättningar som omfattas av insättningsgarantin nu är ”inlåning på konto”. Övriga begränsningar finns inte kvar. I propositionen till 2008 års förändringar i insättningsgarantin anges däremot särskilt att medel inom IPS inte omfattas av insättningsdefinitionen. I propositionen anges inte något skäl till detta.

⁴⁰ 6 kap. 3 § lagen om individuellt pensionssparande.

⁴¹ 6 kap. 4 § lagen om individuellt pensionssparande.

⁴² Se prop. 1992/1993:187 s. 112.

⁴³ 12 § andra stycket lagen om investerarskydd.

Vid införandet av insättningsgarantin motiverades undantaget med att insättningar på IPS inte var tillgängliga med kort varsel, även om de i och för sig var likvida i den meningen att uttag kunde göras, men endast för omplacering inom systemet, och att IPS därför ansågs ha avgörande olikheter med sådana typer av insättningar som skulle skyddas genom insättningsgarantin.⁴⁴ Man ansåg vidare att det var tveksamt att ge sparandet inom IPS ett skydd som inte fanns för andra pensionssparformer. Likviditetsargumentet har efter ändringarna av insättningsdefinitionen 2008 helt tappat sin relevans.

Vid införandet av investerarskyddet 1999 klargjordes i förarbetena att regeringen ansåg att även i förhållande till investerarskyddet skulle tillgångar i IPS behandlas på ett konkurrensneutralt sett i förhållande till andra pensionssparformer. Vid tidpunkten pågick ett lagstiftningsarbete om att eventuellt införa en försäkringsgaranti, något som inte kom att införas, och som inte heller medel inom IPS föreslogs vara en del av. Att i det läget låta medel inom IPS omfattas av insättningsgarantin eller investerarskyddet skulle inte vara konkurrensneutralt gentemot andra pensionssparformer. Regeringen anförde vidare följande.

Det kan dessutom ifrågasättas om det högsta ersättningsbeloppet inom investerarskyddet är tillräckligt för att skydda IPS-tillgångar. Det är nämligen fråga om ett långsiktigt sparande där behållningen kan uppgå till betydande belopp. Att införa en annan ersättningsnivå för vissa tillgångar inom ett och samma system skulle medföra komplikationer särskilt vad gäller avgiftsberäkningen.⁴⁵

11.4.6 Pensionssparande utomlands

System som direkt motsvarar det svenska individuella pensionssparandet finns inte utomlands. Däremot finns andra former av sparande, t.ex. pensionsförsäkringar. Dessa kan vara föremål för andra garantisystem, t.ex. försäkringsgarantier, som finns i en del europeiska länder, t.ex. Storbritannien.⁴⁶

⁴⁴ Se prop. 1995/96:60 s. 57.

⁴⁵ Prop. 1998/99:30 s. 50.

⁴⁶ I Storbritannien administreras detta av FSCS, som också administrerar insättningsgarantin.

11.4.7 Konkurrens- och skatteproblematik

Vid konstruktionen av IPS var, som ovan nämnts, en viktig faktor att inte snedvrیدا konkurrensen gentemot jämförbara sparformer.

För att inte konkurrensen ska snedvridas bör man vid bedömningen av om inlåningen inom IPS borde omfattas av insättningsgarantin titta på konkurrensen framför allt med inhemska jämförbara sparformer men även i viss mån med sparformer utomlands.

I Sverige omfattas inlåning på konto av insättningsgarantin. Även om sådant sparande självfallet kan ske på mycket lång sikt, sker sparandet där inte med obeskattade medel. Inte heller sker beskattningen av avkastning eller uttag på samma sätt. Dessa faktorer är avsedda att stimulera sparande särskilt avsett för pension. Det är därför rimligt att vid en jämförelse främst se till andra pensionssparformer – pensionsförsäkringar. Skillnaden mellan dessa sparformer är framför allt att det i IPS sker sparande utan försäkringsinslag. Detta är dock inte en omständighet som innebär att sparformerna inte kan anses konkurrera med varandra. Syftena med båda sparformerna är att med möjlighet att skjuta beskattningen framåt kunna komplettera sin pension. De för spararen relevanta skillnaderna är i stället framför allt möjligheten att aktivt styra över placeringen av pensionskapitalet och skillnaden i risk.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att analysera eller föreslå huruvida annat pensionssparande än individuellt pensionssparande ska omfattas av insättningsgarantin eller investerarskyddet. De överväganden som 2005 års insättningsgarantiutredning gjorde i frågan är fortfarande relevanta:

Att föra in IPS-inlåning under insättningsgarantin skulle innebära att olika skattegynnade sparformer inte behandlas lika. Konkurrerande sparformer, främst pensionssparande i försäkringsinstitut, omfattas i dag inte av någon garanti. I förarbetena till insättningsgarantilagen uttalades att insättningar på sådana pensionssparkonton visserligen är likvida i den meningen att uttag kan göras men endast för omplacering inom sparsystemets ram. Pensionssparandet ansågs därmed på ett avgörande sätt skilja sig från sådana typer av insättningar som skulle omfattas av garantin. Insättningarna på konto inom IPS-systemet är samtidigt marginella i sammanhanget. I slutet av 2003 uppgick hushållens samlade behållningar på dessa konton till 2,8 mdkr vilket skall jämföras med en total inlåningsvolym från hushållen på 530 mdkr, varav 475 mdkr var garanterade.

Om försäkrings-sparandet kommer att omfattas av en garanti i framtiden, t.ex. av ett försäkringsgarantisystem, finns det enligt

utredningen inget som från konkurrenssynpunkt hindrar att även IPS-inlåning garanteras i en eller annan form. Att det måste ske genom insättningsgarantin är emellertid inte självklart. Ett sådant ställningstagande bör i så fall tas i samband med att försäkringsgarantisystem införs i Sverige. Om sådan inlåning skall skyddas, behöver vidare ett antal ställningstaganden göras som t.ex. rör den skattemässiga behandlingen av utbetalningar av ersättning, finansieringen av skyddet och den ersättningsnivå som skall gälla.⁴⁷

Hushållens samlade behållning i inlånade medel inom IPS uppgick i september 2008 till 5,4 miljarder kronor. Den totala inlåningsvolymen från hushållen var vid samma tidpunkt drygt 903 miljarder kronor.⁴⁸

Det måste dock hållas i minnet att det är fritt att flytta pengar inom IPS och därför kan man tänka sig för det fall insättningsgarantin utsträcks till att också omfatta inlånade medel på IPS, att spararna vid en annalkande kris i högre utsträckning kan komma att flytta över sina pengar från andra sparformer inom IPS till inlåning inom IPS, för att på så sätt få dem att omfattas av insättningsgarantin. Någon försäkringsgaranti eller annan form av garanti för medlen inom försäkringssparande har inte införts. Det är dock inte otänkbart att dessa former av sparande kan skyddas genom andra konstruktioner inom försäkringssystemet som inte är tillämpliga på sparande utan försäkringsinslag.

Sparandet inom IPS sker i pensionssparinstitut, dvs. kreditinstitut som fått särskilt tillstånd. Denna typ av företag har andra förutsättningar för sin verksamhet än t.ex. försäkringsbolag, inte minst vad avser den inneboende instabiliteten i banker som kommer sig av den stora differens som finns mellan inlåning och utlåning.

Vidare kan också påpekas att det mellan de olika sparformerna inom IPS finns skillnader i det skydd medlen åtnjuter, nämligen att allt sparande utom direkt inlåning omfattas av separationsrätt. Detta innebär att det inte heller mellan sparformerna inom IPS är helt konkurrensneutralt.

En annan aspekt på konkurrensfrågorna är hur skyddet för pensionspengarna ser ut i andra länder. Ett närliggande exempel är det danska systemet, där insättningsgarantin täcker de sparade medlen fullt ut. Detta skulle kunna medföra att sparare från länder med sämre skydd väljer att placera sitt långsiktiga pensionssparande där. Detta skulle i och för sig innebära minskade åtaganden för svenska

⁴⁷ SOU 2005:16 s. 135 f.

⁴⁸ Riksbankens Finansmarknadsstatistik september 2008.

pensionssparinstitut men skulle inte ge någon effekt på skatteintäkterna för staten, eftersom sparandet utomlands skulle få ske med skattade medel.

Om inlåning i IPS skulle omfattas av insättningsgarantin och utbetalningen av IPS-medel skulle göras på samma sätt som av andra omfattade medel skulle hela summan komma att inkomstbeskattas vid ett tillfälle. Vid utbetalningen skulle kontrolluppgifter behöva upprättas och inkomstskatt innehållas.

11.4.8 Bör IPS omfattas av insättningsgarantin – utredningens ställningstagande

Som en förutsättning för att inlåning på konto inom IPS ska kunna omfattas av insättningsgarantin anges i direktiven att de särskilda villkoren som gäller för det bundna pensionssparandet kan upprätthållas.⁴⁹

Uttagsrestriktionerna för medel inom IPS gör att en uttagsanstormning avseende dessa medel inte är möjlig. Att låta medel inlåna inom IPS omfattas av insättningsgarantin skulle därför inte på samma sätt som avseende andra sparformer bidra till finansiell stabilitet.

Däremot utgör de förhållanden under vilka sparandet sker starka skäl att skydda de inlånade medlen. Allmänt sett kan konstateras att inlåning inom IPS framför allt är ett sparande på mycket lång sikt. Sparandet är avsett att utgöra en extra ekonomisk trygghet efter avslutat arbetsliv och har gynnats skattemässigt för att uppmuntras. Spararen är förhindrad att ta ut insatta medel i förtid. För att spararen ska kunna känna trygghet i sparandet är det därför ur konsumentskyddssynpunkt berättigat att dessa medel är skyddade. Till tryggheten bidrar i viss mån tillsyn, flytträtt och separationsrätt. Inlånade medel inom IPS omfattas inte av separationsrätt till skillnad från andra sparade tillgångar inom IPS. Detta talar för att låta inlånade medel omfattas av insättningsgarantin.⁵⁰

Det kan dessutom ifrågasättas om undantaget för inlåning inom IPS i insättningsdefinitionen i IGL längre är motiverad efter den stora utvidgning av vilka kontoslag som omfattas av insättningsgarantin som lagändringarna i oktober 2008 innebar.

⁴⁹ Dir. 2008:143 s. 4.

⁵⁰ För att så ska kunna ske i överensstämmelse med de villkor som ställs upp i utredningens direktiv måste ytterligare överväganden göras, se nästa avsnitt.

Skäl som talar mot att låta inlåning inom IPS omfattas av insättningsgarantin är den konkurrensfördel detta skulle kunna innebära gentemot andra pensionssparformer. Vikten av sådan konkurrensneutralitet betonades i förarbetena till införandet av IPS. Det kan dock påpekas att den andel av de sparade medlen som skulle komma att omfattas av en garanti utifrån ett förslag som denna utredning kan komma att lämna endast utgör en mindre del av de medel som finns sparade inom IPS. Det kan därutöver ifrågasättas om det verkligen skulle innebära en konkurrensnedvridning, eftersom de bolag som tillhandahåller pensionsförsäkringar är uppbyggda på annat sätt än pensionssparinstituten. Tillstånd att driva pensionsparrörelse kan lämnas till värdepappersinstitut, dvs. den typ av institut där andra delar av sin verksamhet omfattas av insättningsgarantin. Att ett skyddssystem behövs för den verksamheten motiveras av den inneboende instabiliteten i denna typ av institut. Rimligen påverkar denna inneboende stabilitet även pensionssparverksamheten på ett sådant sätt att det även för inlånade medel inom IPS av detta skäl kan vara motiverat att låta insättningsgarantin gälla.

På samma sätt som anfördes i diskussionen om postväxlar skulle ett införande av inlånade medel IPS i de insättningsgaranterade insättningarna medföra att garantimyndigheten skulle få göra en prioriteringsordning för olika typer av garanterade medel. Svårigheter skulle också kunna uppkomma avseende beräkningen av avgifter, då det på grund av rörligheten av medel mellan sparformerna inom IPS skulle vara nödvändigt att räkna med att insättarna skulle flytta sina medel till den garanterade sparformen och dessa medel skulle kunna utgöra en långt större andel än i dag – ca 5,4 miljarder av totalt cirka 54 miljarder kronor inom IPS.

Sammantaget finner dock utredningen att konsumentskyddsaspekterna innebär mycket starka skäl för att låta inlånade medel inom IPS omfattas av ett skydd, t.ex. insättningsgarantin. Samtidigt skulle ett sådant ställningstagande innebära att ett principgenombrott. Det är i och för sig inte orimligt att olika villkor gäller för olika typer av sparande. Å andra sidan kan det ifrågasättas om olika regler bör ställas upp inom ett och samma sparande utifrån vilken teknisk lösning insättaren väljer.

Alternativa sätt att erbjuda ett förbättrat skydd för de inlånade medlen skulle kunna vara att låta medlen omfattas av separationsrätt och hålla dem avskilda från institutens tillgångar, eller att låta medlen omfattas av förmånsrätt i konkurs.

Det första alternativet, att låta medlen omfattas av separationsrätt skulle innebära att de inlånade medlen erbjuds samma skydd som de medel som placerats i fonder eller andra värdepapper. Det skulle dock innebära att instituten inte skulle ha tillgång till de inlånade medlen i sin verksamhet, vilket skulle innebära starkt beskurna förutsättningar för verksamheten. Detta synes därför inte vara en framkomlig väg.

Det andra alternativet, att skapa en förmånsrätt för medlen i institutets konkurs innebär att tillgångarna skulle få ett gott skydd, särskilt om förmånsrätten ges hög prioritet. Det skulle dock inte innebära en garanti för att medlen i alla lägen finns kvar för insättaren. Sannolikheten för att konkursboet faktiskt innehåller så pass stora tillgångar att medlen i realiteten kan räddas för insättarna får dock bedömas vara stor i de flesta fall. Liksom vad som gäller för avveckling som sker på annat sätt kan insättarna, såsom borgenärer i konkursen få avgöra om de avser flytta sina pensionsavtal till ett annat institut eller om de önskar avsluta pensionssparandet. Vid ett överförande av avtalet från konkursboet till ett annat institut utlöses inte någon skatt, vilket blir fallet om sparandet avslutas.

Man skulle kunna tänka sig att reglerna om kapitaltäckning och stora exponeringar säkrar att det vid tidpunkten för en återkallelse finns tillgångar i institutet som täcker inlåningen inom IPS. Enligt utredningens uppfattning är det inte självklart att detta skulle innebära ett fullgott skydd. Brott mot sådana regler kan ju i sig vara skäl för återkallelse. Dessutom tar inte de reglerna sikte på skyddet av enskilda kunder utan syftar till att bidra till en övergripande stabilitet.

Att kräva att dessa medel ska hållas avskilda från bolagets egna tillgångar skulle innebära att medlen får ett gott skydd. Något sådant låter sig dock inte göras utan att förutsättningarna för verksamheten rubbas. Utredningen föreslår därför i stället en lösning där fordringar avseende dessa medel förses med allmän förmånsrätt med hög prioritet. På så sätt åstadkommer den lösningen ett bättre konsumentskydd, utan att rucka på de övergripande principerna.

Den föreslagna lösningen skulle innebära att det inte finns något behov av att upprätta någon prioritetsordning mellan olika former av garanterade tillgångar.

12 Investerarskyddet

12.1 Inledning

Investerarskyddet är en motsvarighet till insättningsgarantin och omfattar dels investerarens finansiella instrument hos ett värdepappersinstitut, ett fondbolag eller ett förvaltningsbolag¹ dels sådana medel som institutet eller bolaget mottagit från investeraren med redovisningsskyldighet. Eftersom dessa medel och de finansiella instrumenten omfattas av separationsrätt är rätten till ersättning genom investerarskyddet sekundär och blir aktuell först om det vid en konkurs visar sig att dessa tillgångar av någon anledning inte längre finns kvar i bolaget eller institutet, eller om de finns kvar men inte går att skilja ut från bolagets egna tillgångar. Den ersättning som utgår ut investerarskyddet kan därmed ses som en form av skadestånd som utgår som kompensation för den egendom som gått förlorad för investeraren. Investerarskyddet uppgår till högst 250 000 kronor per investerare och institut.

I kapitlet presenteras först regleringen kring investerarskyddet. Därefter diskuteras kopplingarna till insättningsgarantin och de andra förslag som lämnats i betänkandet och i vilken mån de förändringar som utredningen föreslagit avseende insättningsgarantin som också bör föreslås för investerarskyddet. Därefter följer en genomgång av de ändringar som utredningen föreslår för investerarskyddet.

I de fall där gemensamma förslag avseende tillsyn, tillstånd och rörelseregler lämnats för företag som bedriver investerarskyddad verksamhet och andra verksamheter som står under Finansinspektionens tillsyn har dessa diskuterats på annan plats i betänkandet.

¹ Ett förvaltningsbolag definieras som ett utländskt företag som i sitt hemland har tillstånd att förvalta fondföretag, se 2 § 3 investerarskyddslagen, där ytterligare kvalifikationer ges.

12.2 Uppdraget

Utredningens uppdrag i denna del är inte att genomföra en översyn av investerarskyddet i sig, utan endast att analysera i vilken utsträckning de ändringar som utredningen föreslår för insättningsgarantin också bör omfatta investerarskyddet. Under arbetets gång har blivit tydligt att det på investerarskyddets område finns en delvis annan problematik än för insättningsgarantin, t.ex. vad gäller komplicerade transaktionsformer, och ett behov av att snabbt kunna få ut sina värdepapper ur det havererade institutet för att skydda sin egendom. Det skulle dock bära för långt att inom ramen för utredningens uppdrag utreda dessa frågor. Utredningen vill endast peka på ett behov av klargöranden inom dessa områden.

12.3 Regleringen av investerarskyddet

Investerarskyddet infördes 1999 genom lagen (1999:158) om investerarskydd. Lagen bygger på EG-direktivet 97/9/EG om system för ersättning till investerare. Direktivet kom till i syfte att realisera den inre marknaden, eftersom en del medlemsstater redan hade infört system till skydd för investerare.²

Investerarskyddet omfattar värdepapper och medel som ett institut eller fondbolag har hand om för sina kunders räkning i samband med en investeringstjänst – t.ex. utförande av order såsom köp eller försäljning av finansiella instrument och förvaring av värdepapper. Skyddet gäller också fondandelar som är förvaltarregistrerade hos ett institut eller bolag.

Sådana medel som mottagits med redovisningsskyldighet ska hållas avskilda från institutets egna medel och sättas in på ett klientmedelskonto i ett annat institut. Medlen ingår inte i institutets eller bolagets balansräkning och får inte användas i rörelsen.

Liksom insättningsgarantidirektivet innehåller investerarskyddsdirektivet regler om en lägsta harmoniseringsnivå för ersättningen. Ersättningen till en investerare får, tillsammans med eventuell utdelning i institutets eller bolagets konkurs, ersättning genom institutets eller bolagets ansvarsförsäkring och skadestånd uppgå till högst 250 000 kronor för varje institut eller bolag.³

² Prop. 1998/99:30 s. 22.

³ 9 § investerarskyddslagen.

Rätt till ersättning inträder om ett värdepappersinstitut, ett fondbolag eller ett förvaltningsbolag som tillhör skyddet går i konkurs och investeraren inte kan få ut sina finansiella instrument eller medel från institutet. Ersättningsrätt inträder också för medel eller finansiella instrument som finns hos en filial till ett utländskt värdepappersinstitut eller förvaltningsbolag som omfattas av det svenska skyddet när den behöriga myndigheten i bolagets eller institutets hemland har förklarat att medlen eller de finansiella instrumenten hos institutet eller bolaget inte är tillgängliga.

Att medlen eller de finansiella instrumenten inte finns tillgängliga hos institutet kan bero på att de t.ex. sammanblandats med institutets egna tillgångar på ett sådant sätt att separationsrätt inte föreligger eller att medlen och de finansiella instrumenten försvunnit ur institutet på grund av brottslig handling.

Om medlen kan ersättas genom insättningsgarantin finns inte någon rätt till ersättning genom investerarskyddet.⁴ Medel som finns insatta på konto hos ett värdepappersinstitut kan alltså omfattas av insättningsgarantin.

Begreppet värdepappersinstitut omfattar värdepappersbolag, svenska kreditinstitut som har tillstånd enligt lagen om värdepappersmarknaden att driva värdepappersrörelse och utländska företag som driver värdepappersrörelse från filial i Sverige.⁵ Med värdepappersrörelse avses verksamhet som består i att yrkesmässigt tillhandahålla investeringstjänster eller utföra investeringsverksamhet.⁶ Med uttrycket finansiella instrument avses enligt lagen

- överlåtbara värdepapper, dvs. värdepapper utom betalningsmedel som kan bli föremål för handel på kapitalmarknaden, t.ex. aktier i aktiebolag och motsvarande andelsrätter i andra typer av bolag samt depåbevis för aktier, obligationer och andra skuldförbindelser inklusive depåbevis för sådana värdepapper och andra värdepapper som ger rätt att överlåta eller förvärva ovan nämnda överlåtbara värdepapper, eller som resulterar i en kontantavveckling som beräknas utifrån kurser på överlåtbara värdepapper, valutor, räntor eller avkastningar, råvaror eller index eller mått,

⁴ 3 § investerarskyddslagen.

⁵ 1 kap. 5 § 27 lagen om värdepappersmarknaden.

⁶ 1 kap. 5 § 28 lagen om värdepappersmarknaden.

- penningmarknadsinstrument, dvs. statsskuldväxlar, inlåningsbevis, företagscertifikat och andra instrument som normalt omsätts på penningmarknaden, dock inte betalningsmedel,
- fondandelar, dvs. andelar i investeringsfonder, fondföretag och andra företag för kollektiva investeringar, och
- finansiella derivatinstrument, dvs. i huvudsak optioner, terminkontrakt, swappar, räntesäkringsavtal och andra derivatkontrakt⁷.

Andelsägare i en investeringsfond har dock inte rätt till ersättning för tillgångar som ingår i fonden. Fondens tillgångar ska förvaras hos ett förvaringsinstitut. Om förvaringsinstitutet går i konkurs och värdepapperna inte hållits separerade får fondbolaget ersättning med högst 250 000 kronor per fondbolag, oavsett hur många fonder fondbolaget förvaltar. De likvida medel som ingår i en fond finns på ett inlåningskonto hos förvaringsinstitutet och omfattas därmed gentemot fondbolaget av insättningsgarantin.

Värdepapper i det individuella pensionssparandet ingår inte i investerarskyddet.⁸

Ersättning ska, om investeraren inte fått ut sina medel eller finansiella instrument från bolaget, betalas ut efter ansökan från investeraren till ett belopp som motsvarar medlens eller de finansiella instrumentens marknadsvärde vid utgången av den dag då konkursbeslutet meddelades. Krav på ersättning ska ges in till garantimyndigheten, Riksgälden, senast ett år från dagen för konkurs.

12.4 Överlappande verksamheter

De lagändringar som utredningen föreslagit och som berör insättningsgarantiomfattad verksamhet kan delas in i två huvudgrupper:

1. Garantimyndighetens uppgifter och befogenheter, vissa korresponderande skyldigheter för instituten, administrationen inför och under ersättningsfallen och ersättningsrättens inträde. Dessa förändringar införs i insättningsgarantilagen.

⁷ Se 1 kap. 4 § första stycket 1 lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden med vidare hänvisningar.

⁸ 12§ investerarskyddslagen.

2. Finansinspektionens tillståndsgivning, tillsyn och ingripanden i företag som bedriver verksamhet som omfattas av insättningsgarantin. Dessa förändringar införs huvudsakligen i lagen om bank- och finansieringsrörelse.

Sådana förändringar som avses under punkten 1 analyseras nedan i vilken mån motsvarande förändringar bör införas i investerarskyddslagen.

De föreslagna förändringarna under punkten 2 har i många fall generell betydelse för verksamheter som står under Finansinspektionens tillsyn. Förändringarna innebär en förbättrad kontroll av finansiella verksamheter i stort och är därmed inte att se som specifika och särskilt riktade just mot insättningsgarantin och föreslås i lagar som reglerar olika typer av finansiell verksamhet. Den förbättrade tillsynen och skärpta reglerna för tillståndsgivning kommer självfallet att medföra positiva följder för konsumentskyddet och den finansiella stabiliteten i stort. Förändringarna innebär också en samordning av dessa verksamheters förutsättningar. Bolag och institut som bedriver investerarskyddad verksamhet omfattas också av förändringarna. Förslagen har redovisats i kapitel 6 och kommer inte att särskilt beröras i detta kapitel. Här diskuteras i stället de ändringar som specifikt gäller investerarskyddet.

Institut som bedriver verksamhet som omfattas av insättningsgarantin bedriver inte sällan också verksamhet som omfattas av investerarskyddet. Det är t.ex. vanligt att banker bedriver värdepappersrörelse. Återigen andra företag vars verksamhets huvudsakliga inriktning är sådan att den omfattas av investerarskyddet bedriver samtidigt verksamhet som omfattas av insättningsgarantin. Till exempel kan ett värdepappersbolag – som alltså inte är en bank – ges tillstånd att ta emot kunders medel på konto för att underlätta värdepappersrörelsen.⁹ Å andra sidan förekommer det att institut och bolag bedriver verksamhet som bara berörs av ett av skyddssystemen. I många fall kommer dock regelsystemen att röra samma typer av verksamheter. Även om skyddssystemens ursprungliga syften inte i alla delar är desamma har systemen liknande funktioner och resultat – en ersättning för inlånade medel respektive finansiella instrument för det fall det mottagande institutet inte kan lämna dessa åter

⁹ 2 kap. 2 § 8 lagen om värdepappersmarknaden.

12.5 Förändringar i lagen om investerarskydd

Utredningen har lämnat följande förslag avseende insättningsgarantilagen:

- ersättningsrättens inträde (8 §)
- tiden för utbetalning (9 §)
- institutens, likvidators och konkursförvaltares skyldigheter att lämna uppgifter till garantimyndigheten samt myndighetens rätt att få dessa uppgifter och möjlighet att göra platsundersökning(16–17 §§)
- vid vilken tidpunkt insättningar ska vara gjorda för att omfattas av insättningsgarantin (23 §)
- förhandsbesked

Nedan redogörs för överväganden om i vilken mån dessa förändringar bör föranleda förändringar för investerarskyddet.

12.5.1 Ersättningsrättens inträde och tid för utbetalning

Utredningens bedömning: Förändringarna i insättningsgarantin avseende ersättningsrättens inträde och tid för utbetalning berör inte investerarskyddet. Utredningen föreslår därför inte några ändringar i investerarskyddslagen i dessa delar.

På grund bland annat av förändringar i insättningsgarantidirektivet föreslår utredningen förändringar bl.a. avseende utbetalningstid och ersättningsrättens inträde.

Det föreligger inte några motsvarande förändrade krav vad avser investerarskyddet och utredningen föreslår inte heller några förändringar avseende tidpunkten för ersättningsrättens inträde. De skyddade medlen och finansiella instrumenten omfattas av separationsrätt i konkurs och först om de inte finns kvar i bolaget eller institutet eller om de sammanblandats med institutets/bolagets egna medel eller finansiella instrument på ett sådant sätt att de inte kan separeras från konkursboet aktualiseras investerarskyddet. De regelförändringar som utredningen föreslår som en konsekvens av

den förändrade inträdestidpunkten för ersättningsrätten har därmed inte någon direkt bäring på investerarskyddet.

Att de båda garantisystemen genom förslagen kan få olika inträdestidpunkter torde inte medföra några praktiska problem. I de fall där ersättningsrätten avseende insättningsgarantin inträder på grund av konkurs, vilket även i framtiden kommer att vara möjligt, blir det inte någon skillnad från vad som gäller i dag. I de fall där insättningsgarantin inträder då insättningarna blir indisponibla kan ett beslut om konkurs komma att fattas inom kortare tid därefter jämfört med i dag, vilket oftast inte torde vara till nackdel för investerarnas finansiella instrument och medel jämfört med vad som gäller i dag.

Inte heller vad gäller utbetalningstiden finns motsvarande förändrade krav avseende investerarskyddet. Det är först när ersättningen slutligt har fastställts som en tidsfrist om två veckor för att göra utbetalningen börjar löpa. Denna tidsfrist är i sig ganska kort, men eftersom de investerare som vill ha ersättning från investerarskyddet själva får framställa sina krav till garantimyndigheten behöver inte garantimyndigheten göra efterforskningar på samma sätt som för insättningsgarantiutbetalningar. Det är dessutom först efter det att garantimyndigheten konstaterat och fastställt att en viss ersättningsrätt föreligger som tidsfristen börjar löpa.

12.5.2 Skyldighet att lämna uppgifter

Utredningens förslag: I en ny paragraf införs motsvarande uppgiftsskyldighet för konkursförvaltaren som föreslås för 17 § insättningsgarantilagen.

Utredningens bedömning: På grund av att ersättningsrätten i investerarskyddet alltid aktiveras först efter en konkurs föreslås inte några ändringar avseende uppgiftsskyldigheten i 32 § investerarskyddslagen.

Investerarskyddet aktiveras först om investeraren inte fått ut sina värdepapper eller medel efter en konkurs. Därför föreslår utredningen inte någon motsvarande möjlighet för garantimyndigheten att göra platsundersökningar hos värdepappersinstitut eller fondbolag. Inte heller någon annan ändring föreslås vad gäller 32 § inve-

sterarskyddslagen. Det bör dock understrykas att det redan enligt gällande lydelse föreligger en skyldighet för ett värdepappersinstitut, ett fondbolag och ett förvaltningsbolag att lämna garantimyndigheten de uppgifter som myndigheten behöver, inte endast för att fastställa institutets eller bolagets avgift, utan även i övrigt de uppgifter myndigheten behöver för sin verksamhet enligt denna lag. Dessutom kan noteras att till följd av direktivregler en skyldighet har införts i Finansinspektionens föreskrifter om årligt återkommande kontroller av hur värdepapper och medel hålls åtskilda.

Eftersom konkursförvaltaren företräder konkursboet när ersättningsrätten aktualiseras är det av största vikt att samarbetet med garantimyndigheten ges förutsättningar att fungera på bästa sätt. Därför föreslår utredningen att det i en ny paragraf i investerarskyddslagen införs motsvarande reglering som den föreslagna för 17 § insättningsgarantilagen.

I förarbetena till investerarskyddslagen har antagits att konkursförvaltaren av rent praktiska skäl redan tidigt under utredningen av konkursboet kommer att ta kontakt med garantimyndigheten för att lämna den information som myndigheten kan komma att behöva för att bedöma ersättningsärenden.¹⁰ Även om det inte, efter vad som kommit till utredningens kännedom, förekommit några problem avseende uppgiftsskyldigheten blir regleringen och överensstämmelserna med insättningsgarantilagens reglering tydligare om konkursförvaltarens uppgiftsskyldighet framgår av lagen. En sådan regel bör därför införas. Det bör dock framhållas att ändringen inte är avsedd att utvidga konkursförvaltarens utredningsskyldighet.

12.5.3 Vilka enskilda tillgångar omfattas?

Utredningens förslag: Tillgångar som omfattas av investerarskyddet när ett beslut om att skyddet inte längre ska gälla hos ett värdepappersinstitut, ett fondbolag eller ett förvaltningsbolag blir slutligt verkställbart påverkas inte av beslutet.

Motsvarande gäller när ett tillstånd att driva bankrörelse, finansieringsrörelse eller värdepappersrörelse eller ett tillstånd för ett fondbolag att förvalta någon annans finansiella instrument återkallats.

¹⁰ Prop. 1998/99:30 s. 68 f.

Formuleringen i 28 § investerarskyddslagen av den relevanta tidpunkten för att tillgångar ska omfattas av investerarskyddet skiljer sig något från formuleringen i 23 § insättningsgarantilagen. I investerarskyddslagen talas det om att ett beslut att skyddet inte längre ska gälla inte inverkar på skyddet av de tillgångar som omfattades av skyddet *när beslutet meddelades* (kursiverat här). Det finns inte någon närmare kommentar i förarbetena om formulering eller varför ordalydelsen skiljer sig från utformningen av 23 § insättningsgarantilagen. Däremot anges att bestämmelsen har sin motsvarighet i 23 § insättningsgarantilagen. Om 28 § ändras på samma sätt som 23 § insättningsgarantilagen framgår tydligt kopplingen mellan systemen. Bestämmelsen i 28 § investerarskyddslagen bör också ges samma tillämpning som 23 § insättningsgarantilagen (jämför avsnitt 11.2).

I detta sammanhang skulle det föra för långt, därtill är de specifika transaktionsformerna som aktualiseras för investerarskyddet särskilt komplicerade, att vidare utreda vilka tillgångar och tjänster som omfattas av investerarskyddet sett till beslutstidpunkten. Själva transaktionsformerna för de tjänster och tillgångar som ingår i investerarskyddet är i många fall komplicerade och detta kan leda till problem vid avgörandet av var i systemet medlen ska anses befinna sig och hur investerares tillgångar ska beräknas. Det skulle dock föra för långt jämfört med utredningens uppdrag att här närmare utreda den frågan. Sak samma gäller avseende möjligheten att inom investerarskyddet införa ett system med förhandsbesked. Utredningen vill dock framhålla att skäl föreligger att i annat sammanhang analysera dessa frågor närmare.

12.6 Medel inom IPS

Utredningens bedömning: Tillgångar inom det individuella pensionssparandet ingår inte i insättningsgarantin eller i investerarskyddet. Tillgångar inom det individuella pensionssparandet i form av andelar i investeringsfonder och i andra fondpapper skyddas genom att de ska hållas avskilda från institutets tillgångar. Utredningen föreslår inte någon ändring avseende tillgångar i investeringsfonder och i andra fondpapper.

Varken inlånade medel eller andra tillgångar inom det individuella pensionssparandet, IPS, skyddas i dag av insättningsgarantin eller av investerarskyddet. Utredningen har föreslagit att en allmän förmånsrätt införs för de inlånade medlen. Dessa medel används i pensionssparinstitutets rörelse och hålls inte åtskilda från andra medel. Genom att låta dessa medel omfattas av en allmän förmånsrätt ges i vart fall fordringarna prioritet i konkursen.

Vad gäller värdepapperstillgångar ska dessa hållas avskilda från institutets egna tillgångar och skyddas normalt av separationsrätten. Medlen används alltså inte i rörelsen och skyddet för dessa tillgångar är redan därigenom relativt gott. Att de hålls avskilda innebär också att värdepapperstillgångarna inte ingår i konkursen, utan omfattas av separationsrätt och får därför ett direkt skydd. Utredningen har inte föreslagit att inlånade medel inom IPS ska omfattas av insättningsgarantin. Något motsvarande förslag läggs därför inte heller för de andra sparformerna inom IPS. Genom den allmänna förmånsrätt som utredningen föreslagit för de inlånade medlen får dessa medel ett skydd, om än annorlunda konstruerat, som blir mera jämförbart med det skydd som värdepapperstillgångar redan enligt gällande lagstiftning åtnjuter genom separationsrätten. Att ytterligare stärka skyddet för värdepapperstillgångarna skulle skapa en obalans mellan de olika sparformerna inom IPS. Utredningen lägger därför inte fram något sådant förslag.

13 Konsekvenser

13.1 Inledning

En utredning är skyldig att redovisa de konsekvenser som utredningens förslag kan komma att medföra, i enlighet med de krav som ställs i kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Nedan följer inledningsvis en allmän översikt av de konsekvenser utredningens förslag kan medföra. Därefter presenteras konsekvenserna för olika aktörer och i olika avseenden, i enlighet med de krav som ställs i förordningarna.

Utförlig argumentation kring de olika förslagen och varför olika lösningar valts förs i respektive avsnitt i betänkandet.

13.2 Allmänt om konsekvenserna av utredningens förslag

Utredningens förslag bedöms inte påverka kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting eller enskilda. Företagen, i form av de finansiella företag vars verksamhet omfattas av de regelverk som utredningen föreslår förändringar i, kommer i viss mån att belastas av kostnader.

Förslagen syftar till att öka konsumentskyddet och förutsättningarna för den finansiella stabiliteten, vilket är positivt för hela samhället och för samhällsekonomin och potentiellt för statsfinanserna.

Förslagen bedöms inte ha någon påverkan på det kommunala självstyret, för sysselsättning och offentligt service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar eller villkor i förhål-

lande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

I någon mån kan förslagen ha en positiv inverkan på brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, eftersom förslagen innebär en effektivare tillsyn av viss tillståndspliktig verksamhet och utrymmet för omfattande oegentligheter i dessa därmed får antas minska, eller i vart fall kan upptäckas på ett tidigare stadium.

13.3 Vilket är problemet – vad vill man uppnå?

Vid tillsättandet av utredningen var grundproblemet de svagheter i insättningsgarantisystemet som uppdagats genom de ersättningsfall som förekommit efter insättningsgarantins genomförande, främst i Custodiefallet. Syftet med insättningsgarantisystemet är att öka konsumentskyddet för allmänhetens insättningar och på så sätt också bidra till ökad finansiell stabilitet. Bristerna i systemet ledde i ersättningsfallen bl.a. till att utbetalningsprocesserna drog ut på tiden. Det rådde också osäkerhet kring insättningsgarantins exakta omfattning. Ersättningsfallen satte också ljuset på frågor av organisatorisk karaktär – såsom osäkerhet vad gäller Finansinspektionens och garantimyndighetens uppgifter och befogenheter då ett institut hamnar i problem och vid ett ersättningsfall. Syftet med utredningen var enligt ursprungsdirektiven att komma tillrätta med de svagheter som visat sig i systemet och på ett bättre sätt uppfylla syftena med insättningsgarantin: ett bättre konsumentskydd och ett bidrag till den finansiella stabiliteten.

Problemen vid ersättningsfallen har också väckt andra frågor kring systemet. Det gäller till exempel om den valda tidpunkten – försättande i konkurs – är den lämpligaste, omfattningen av insättningsgarantin, tillståndskrav, domstolars hantering i frågor om tillstånd samt investerarskyddet.

Händelseutvecklingen på de finansiella marknaderna under 2007 och 2008 ledde i oktober 2008 till att insättningsgarantins ersättningsbelopp höjdes och att fler kontoslag infördes i skyddet, samt att det i mars 2009 antogs ändringar i insättningsgarantidirektivet (94/19/EG). Ändringarna innebär att strängare krav ställs på insättningsgarantin; dels kommer det skyddade beloppet att höjas, dels krävs snabbare utbetalningar av ersättningen. Direktivets krav innebär att ytterligare ändringar behöver göras i de svenska reglerna

om insättningsgarantin, och utredningen gavs av denna anledning tilläggsdirektiv i december 2008.

13.4 EG-rätten ställer krav

Sverige är som medlemsstat skyldigt att uppfylla kraven som ställs i gemenskapsrätten och utredningens förslag till regeländringar syftar därför till att fullgöra Sveriges skyldigheter. Det är utredningens bedömning att förslagen står i överensstämmelse med vad gemenskapsrätten kräver. Utredningen föreslår därutöver ändringar i investerarskyddet och vissa andra ändringar.

13.5 Vilka berörs av förändringarna och på vilka sätt?

Utredningens förslag berör stora delar av samhället genom det finansiella systemets stora betydelse för hela samhällets funktion. Förslagets betydelser, även kostnadsmässiga, för sparare och investerare, omfattade företag, myndigheter, domstolar samt staten beskrivs nedan.

Insättare och investerare

De förändringar som utredningens förslag innebär kommer att ge insättare och investerare ett bättre skydd genom en markant snabbare utbetalningshantering vid ett ersättningsfall. Att myndigheternas befogenheter tydliggörs och att deras verktyg blir mer flexibla kommer också att komma insättarna till godo då en bättre tillsyn kan bidra till en ökad stabilitet i det finansiella systemet. Detta kan medföra ett minskat behov av att ens ta skyddssystemen i bruk.

Det kommer också att bli lättare för insättarna att få tillgång till information om vad som gäller för olika sparformer. Spararna kommer därmed att få ökade möjligheter att välja en sparform med den grad av skydd de önskar.

Företag som bedriver verksamheter som omfattas av förslagen

De institut och bolag som bedriver verksamhet som skyddas av investerarskyddet och insättningsgarantin kommer att ha klarare regler att förhålla sig till vad avser t.ex. it-system. Det är dock utredningens bedömning att de krav som kommer att regelfästas re-dan uppfylls av de flesta institut som har en seriös verksamhet. Genom de förtydligade reglerna för it-system klargörs också en skyldighet för instituten att ha lättillgänglig information som snabbt kan levereras till t.ex. Finansinspektionen och garantimyndigheten. En klarare reglering av omfattningen av insättningsgarantin kommer också att göra det enklare för företagen att lämna insättare korrekt information om vilket skydd man erbjuder genom olika sparformer.

Enligt insättningsgarantidirektivets krav ska verksamheterna själva bära kostnaderna för skyddet. Sak samma gäller för investerarskyddad verksamhet.

Rörelsekraven på it-system av viss prestanda och kvalitet kan bedömas medföra vissa kostnader för de berörda verksamheterna. Svenska Bankföreningen uppskattar kostnaderna för ett initialt uppfyllande av it-kraven med åtföljande revisorsinstyg till ca 200 000–300 000 kronor för ett mindre institut och till 1 miljon – 1,6 miljon kronor för större institut. Den löpande uppföljningen beräknas av Svenska Bankföreningen uppgå till halva installationskostnaden, dvs. per år 100 000 kronor – 150 000 kronor för mindre institut och 500 000 – 800 000 kronor för större verksamheter.

Kostnaderna för en särskild granskningsman, som kommer att kunna förordnas av Finansinspektionen är svåra att uppskatta, eftersom dessas uppgifter kan förutspås vara av mycket skiftande karaktär och omfattning. Såsom Svenska Bankföreningen pekat på, kan det antas att den särskilda granskarens kompetens sannolikt kommer att vara mycket hög och därmed kostsam.

Redan i dag genomför inlåningsinstitut en intern prövning av karaktären på de kontoslag som instituten erbjuder. Den förhandsprövning som föreslås i utredningen kommer enligt Riksgäldens och Svenska Bankföreningens uppskattningar att vara ca 2 500 kronor per konto, dvs. ansökningsavgiften till Riksgälden. Riktigt små institut kan ha endast ett kontoslag, medan de större aktörerna har ca 30–50 kontoslag, varför en prövning för dessa medför en kostnad om ca 75 000 kronor – 125 000 kronor.

Myndigheter, m.fl.

För Finansinspektionen som tillstånds- och tillsynsmyndighet och Riksgälden som garantimyndighet innebär utredningens förslag att arbetet kommer att kunna bedrivas på ett mer effektivt sätt, till gagn både för konsumenter och för företag. På så sätt gynnas också konsumentskyddet och ökas förutsättningarna för en finansiell stabilitet.

Finansinspektionen får utökade och mer flexibla verktyg att redan tidigt arbeta med verksamheter som hamnat i problem. Detta kan leda till att färre institut hamnar i sådana situationer att det enda som återstår är tillståndsåterkallelse, vilket självfallet är positivt. Garantimyndigheten får större möjligheter att lämna information till allmänheten och också att arbeta med institut i ett förberedande skede inför ett eventuellt ersättningsfall. Genom de klargjorda befogenheterna ökar effektiviteten i Finansinspektionens och garantimyndighetens arbete med institut som råkat i problem. Hanteringen vid ett ersättningsfall blir smidigare, eftersom förslagen innebär att förberedelser kan påbörjas tidigare. De förtydligade kraven vad gäller de omfattade verksamheterna, t.ex. vad avser it-system, gör också att informationen från verksamheterna kommer att hålla hög kvalitet och vara omedelbart tillgänglig för garantimyndigheten i dess förberedande arbete och administration av ett ersättningsfall.

De ökade befogenheter och den ökade flexibilitet för Finansinspektionen som förslagen innebär kommer också att innebära att tillsynen kan bedrivas på ett sätt som kan innebära att behovet av att ens ta skyddssystemen i bruk kan komma att minska.

Även om förslagen till stor del bedöms kunna effektivisera Finansinspektionens tillståndsgivning och tillsynsverksamhet kan föreslagen i vissa delar innebära att det kan komma att krävas ytterligare resurser. Utredningens förslag att företaget ska inkomma med intyg om sitt it-system bedöms kräva ytterligare granskningsinsatser från Finansinspektionens sida.

Det är dock framför allt de nya reglerna i insättningsgaranti-direktivets krav på behörig myndighet att mycket snabbt vidta åtgärder när ett institut på grund av sin finansiella ställning inte betalar en förfallen skuld som kräver resurser. Det förslaget ställer krav på Finansinspektionen, som utpekats som behörig myndighet, att ha en beredskap att med kort varsel kunna agera. Det är vanskligt att göra en prognos över hur många institut som får

betalningssvårigheter på grund av sin finansiella ställning. Antalet institut med betalningssvårigheter torde dock öka i en lågkonjunktur. Kraven som ställs med anledning av ändringarna i insättningsgarantidirektivet tillsammans med förslaget om att företagen ska komma in med intyg om sitt it-system bedöms kunna kräva ytterligare resurser i storleksordningen en årsarbetskraft.

Riksgäldens arbetsuppgifter kommer endast att förändras i mindre mån men myndighetens möjligheter att lägga upp och planera arbetet kommer att förändras väsentligt. Inledningsvis i ett ärende kommer Riksgälden ofta att ha en bättre framförhållning, medan själva utbetalningsskedet kommer att kräva en intensiv arbetsinsats. Riksgäldens förprovning av konton finansieras av ansökningsavgifterna och inte heller i övrigt kan utredningens förslag bedömas påverka myndighetens resursbehov.

För statens del kommer ett tidigareläggande av ersättningsrättens inträde att innebära att företagen kan avvecklas tidigare och därmed finns det bättre förutsättningar att få full framgång med återkrav från systemet på grund av utbetalningar gjorda från insättningsgarantin. Det är också positivt för staten att det finansiella systemet omfattas av regler som gör att verksamheterna håller hög kvalitet, eftersom detta får antas bidra till den finansiella stabiliteten. Reglerna syftar också till ett bättre konsumentskydd vilket också kommer staten till godo.

De verksamheter som omfattas av skyddssystemen kommer i motsvarande mån att påverkas t.ex. av kraven på it-systemen och av de förtydligade reglerna kring informationskrav. Vidare kommer en tillståndsåterkallelse att för alla relevanta verksamheter innebära krav på avveckling. Förslaget att låta Prövningsnämnden vara överprövningsinstans avseende Finansinspektionens beslut att aktivera garantin innebär utvidgade uppgifter för Prövningsnämnden, dock inte på ett sådant sätt att nämnden torde behöva ytterligare resurser, eftersom antalet ärenden sannolikt kommer att vara ytterst begränsat.

Övrigt

Konkurrensen mellan företagen på den finansiella marknaden bedöms inte påverkas negativt av utredningens förslag. Skyddet för konsumenterna och intresset av finansiell stabilitet motiverar att

reglerna för de företag som verkar på marknaden samordnas i största möjliga mån.

Utredningen bedömer att det inte är nödvändigt med någon särskild informationsinsats. Kreditinstitut och andra företag som bedriver insättningsgaranti- och investerarskyddad verksamhet är redan i dag skyldiga att informera sina kunder om vad som täcks av skydden. Utredningens förslag innebär att denna informationskyldighet kommer att bli lättare att uppfylla, då reglerna kommer att bli tydligare.

13.6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningen föreslår ändringar som avser tillsynsregler och som avser den förändrade insättningsgarantin.

Ändringar som avser tillsyns- och rörelsebestämmelser bör träda i kraft den 1 juli 2010. Med detta avses ändringar i alla lagar förutom investerarskyddslagen och insättningsgarantilagen, med följande undantag. Bemyndigandet i 3 b § insättningsgarantilagen bör träda i kraft den 1 juli 2010, för att ett regelverk avseende formerna för prövning och avgifter för detta ska kunna komma på plats i tid inför införandet av resterande reglering i insättningsgarantilagen.

Ändringarna i insättningsgarantilagen och de med dessa ändringar korresponderade ändringarna i investerarskyddslagen bör träda i kraft den 1 januari 2011. På så vis följs tidsramen för genomförandet av ändringarna i insättningsgarantidirektivet.

För att förhandsprövningarna av konton ska kunna vara klara inför ikraftträdandet av ändringarna i insättningsgarantilagen bör i en övergångsbestämmelse föreskrivas att ansökningar om prövningar enligt 3 b § insättningsgarantilagen för sådana konton som instituten önskar tillhandahålla för insättning från den 1 januari 2011 ska vara gjorda senast den 30 september 2010.

För ett mindre antal institut skulle de föreslagna ändringarna, som framgått, kunna leda till en strängare sanktion än tidigare. Det behövs därför en övergångsregel som klargör att om de förhållanden som föranlett beslutet att bestämma en straffavgift helt eller delvis inträffat innan lagändringen trätt i kraft, ska den lindrigare regeln tillämpas.

Det är utredningens bedömning att det i övrigt inte finns något behov av övergångsbestämmelser.

14 Författningskommentar

14.1 Förslaget till lag om ändring i förmånsrättslagen (1970:979)

10 §

Genom förändringar i *första stycket andra punkten* skapas en allmän förmånsrätt för fordran på arvode till sådan styrelseledamot som förordnats av Finansinspektionen med stöd av lagar som styr tillstånd för olika typer av finansiell verksamhet: lagen om investeringsfonder, LBF och lagen om värdepappersmarknaden.

Övriga förändringar i paragrafen är språkliga.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 6.7.6.2.

11 §

Paragrafen är ny och utnyttjar beteckningen av en under 2008 upphävd bestämmelse.

För att erbjuda ett skydd för sådana tillgångar inom det individuella pensionssparandet som placerats som inlåning skapas en allmän förmånsrätt för dessa.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 11.4.8.

14.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1972:262) om understödsföreningar

69 §

Finansinspektionen ges genom ändringarna rätt att utse en särskild granskare i understödsföreningar.

Ändringarna motsvarar i sak de ändringar som införts i bl.a. 13 kap. 9 § LBF. Se kommentaren till nämnda bestämmelse.

14.3 Förslaget till lag om ändring i försäkringsrörelselagen (1982:713)

10 kap.

2 §

Finansinspektionen ges genom ändringarna rätt att utse en särskild granskare i försäkringsbolag att granska bolaget i ett visst avseende och genom omformuleringen av uppgiften att förordna revisorer ges Finansinspektionen ett något större utrymme att bedöma behovet att förordna sådana, eftersom restriktionen att behovet i första hand ska bedömas med hänsyn till försäkringsbolagets storlek försvinner.

Ändringarna i sak i övrigt motsvarar de ändringar som införts i bl.a. 13 kap. 9 § LBF. Se kommentaren till nämnda bestämmelse.

I övrigt är ändringarna språkliga.

9 §

Genom ändringarna föreskrivs att styrelsen och verkställande direktör i det granskade bolaget ska lämna en särskild granskare som utsetts av Finansinspektionen samma biträde och upplysningar som en revisor samt ge den särskilde granskaren tillfälle att i den omfattning hon eller han finner behövlig för att genomföra sin granskning. Ändringarna föranleds av den i 2 § införda möjligheten för Finansinspektionen att förordna om en särskild granskare i försäkringsbolag.

19 kap.

1 §

Paragrafens *första stycke* ändras genom ett klagörande om inspektionens tillsyn av försäkringsbolag efter det att bolagets koncession förverkats intill det att verksamheten avvecklats.

Ändringen motsvaras i sak av ändringen i 13 kap. 2 § LBF, förutom att det inte ges någon möjlighet för försäkringsbolag att undvika likvidation och driva annan verksamhet. Se kommentaren till nämnda bestämmelse.

11 c §

I paragrafens andra stycke införs ett förtydligande angående på vilket sätt en av Finansinspektionen förordnad ersättare ska utföra sitt uppdrag.

Ändringen i paragrafens *andra stycke* motsvaras i sak av ändringen i 15 kap. 2 § LBF. Se kommentaren till nämnda bestämmelse.

I övrigt är ändringarna språkliga.

11 d §

Paragrafen är ny.

I bestämmelsen ges Finansinspektionen en rätt att, i stället för att förklara försäkringsbolagets koncession förverkad, utse styrelseledamöter eller en verkställande direktör då sådana befattningar är vakanta och bolaget, trots påtalande från inspektionen, inte inom viss tid tillsatt befattningen.

Bestämmelsens innehåll motsvaras av den likaledes nyinförda paragrafen 15 kap. 2 a § i LBF. Se kommentaren till nämnda bestämmelse.

11 f §

I bestämmelsen regleras straffavgifter. Paragrafens innehåll fanns tidigare i 11 e §, men har, i och med att en ny paragraf införts, fått denna beteckning.

Motsvarande förändringar har införts i 15 kap. 8 § LBF. Se kommentaren till nämnda bestämmelse.

14.4 Förslaget till lag om ändring i lönegarantilagen (1992:497)

9 §

I paragrafen införs ett nytt *andra stycke*, vilket får till följd att andra och tredje styckena förskjuts och blir tredje och fjärde styckena.

I *andra stycket* införs en undantagsregel för den basbeloppsbegränsning som föreskrivs i paragrafens första stycke. Undantaget innebär att några sådana beloppsbegränsningar inte ska gälla för en verkställande direktör som förordnats av Finansinspektionen som en följd av att företaget inte utsett någon verkställande direktör eller då den av företaget utsedde inte av inspektionen bedömts lämplig för uppdraget. Bestämmelsen hänvisar till regleringar i lagen om investeringsfonder, LBF och lagen om värdepappersmarknaden.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 6.7.6.1.

14.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1570) om medlemsbanker

6 kap.

4 §

I paragrafens *första stycke* har andra punkten upphävts. Paragrafen har fått ett nytt, fjärde, stycke.

Ändringen föranleds av att det för alla typer av kreditinstitut införs gemensamma likvidationsregler i 15 kap. 4 § lagen om bank- och finansieringsrörelse. Se kommentaren till nämnda bestämmelse.

14.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti

3 a §

Paragrafen är ny.

I bestämmelsen föreskrivs en skyldighet för instituten att begära garantimyndighetens prövning av kontovillkoren för konto som

används för att ta emot insättningar. Skyldigheten gäller alla konton som används för insättningar och är inte villkorad av att instituten önskar kunna göra insättningsgarantin gällande avseende dessa. Skyldigheten att begära garantimyndighetens prövning gäller också i de fall institutet avser ändra villkoren för kontot. Prövningen ska göras innan det att den nya, eller ändrade, produkten lanseras. Vid underlåtenhet att ansöka om prövning får Finansinspektionen tillämpa det ordinarie ingripandesystemet.

Om institutet vill ändra kontovillkoren för ett redan befintligt konto ska ansökan om prövning också göras. Genom den föreskriftsrätt som föreslås gälla enligt 3 b § kan det tänkas att undantag kan göras för mindre kontovillkorsändringar som inte bedöms påverka kontots karaktär på sätt att dess relation till garantisystemet ändras. Det får ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att närmare utforma dessa villkor.

Skyldigheten att ansöka om prövning gäller de institut som omfattas av den svenska insättningsgarantin, dvs. sådana institut som avses i 3 §. Utländska institut som valt att inte omfattas av det svenska insättningsgarantisystemet har inte någon skyldighet att ansöka om prövning.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 10.5.3 och 10.6.

3 b §

Paragrafen är ny .

I bestämmelsen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om prövningen enligt 3 a §.

Föreskrifterna kan därmed på ett flexibelt sätt anpassas till förändringar som kan uppkomma avseende nya finansiella produkter m.m. Föreskrifterna kan också avse ansökningsavgifter samt undantag från prövning, t.ex. om villkorsändringar som kan anses betydelselösa i relation till frågan om kontot kan anses uppfylla kraven för att ingå i insättningsgarantisystemet.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt kap. 10.5.3. och 10.6.

8 §

I paragrafen införs förändringar som syftar till att insättningsgarantin ska kunna träda in på ett tidigare stadium än vad som hittills varit fallet. Genom ändringarna uppfylls kraven på ersättningsrättens inträde som ställs upp i det ändrade insättningsgarantidirektivet.

Ändringarna i *första stycket första punkten* medför att rätt till ersättning kan inträda ytterligare en situation. Rätt till ersättning kan inträda i enligt denna punkt när Finansinspektionen genom ett beslut konstaterat att en insättning som är förfallen inte har återbetalats enligt de rättsliga och avtalsmässiga villkor som är tillämpliga på insättningen och att detta beror på skäl direkt förknippade med institutets finansiella ställning och att oförmågan att återbetala insättningen inte kan bedömas vara tillfällig.

Rekvisitet finansiella orsaker bör enligt utredningens uppfattning tolkas vidsträckt, eftersom skyddet för insättarna annars kan komma att urholkas. Exempelvis bör regeln anses omfatta situationer där insättarna inte kan få ut sina medel till följd av att osäkerhet råder kring institutets finansiella ställning och institutet valt att stoppa utbetalningar av den anledningen. Motsvarande gäller om institutet försatts i likvidation och likvidatorn fattat motsvarande beslut.

Huruvida betalningsproblemen beror på tillfälliga orsaker ska avgöras utifrån en helhetsbedömning. Konkreta indikationer på betalningsproblem är som framgått en nödvändig komponent i bedömningen. Vidare ligger det i sakens natur att bedömningen måste beakta hur den mer allmänna prognosen för institutets finansiella ställning ser ut. Frågan om hur säker denna prognos måste vara för att det ska bedömas motiverat att låta garantin träda in, grundas på en avvägning mellan framför allt insättarnas respektive institutets intressen.

Avvägningen bör å ena sidan utgå från att garantin bör träda in för att garantera insättarna tillgång till sina medel för det fall att institutet inte verkar förmå att uppfylla sina förpliktelser gentemot insättarna. Om institutet visat prov på upprepad oförmåga att infria sina förpliktelser gentemot insättarna, bör det därför inte vara uteslutet att till skydd för insättarna låta garantin träda in även om det finns vissa förhoppningar om en framtida ekonomisk vändning för institutet.

Å andra sidan måste hållas i åtanke att ett beslut om garantins inträde är en ingripande åtgärd som i praktiken sannolikt medför mycket svåra problem för institutet. Finansinspektionen bör därför vid sin prövning i första hand fästa avseende vid hur väl eller illa institutet lyckats infria sina åtaganden mot insättarna på rätt sätt och i rätt tid. Har institutet återkommande råkat i dröjsmål tyder detta med styrka på att prognosen för att problemen bara är tillfälliga är dålig. Det bör emellertid stå Finansinspektionen fritt att tillmäta inte bara det faktiska beteendet betydelse vid prövningen, utan också analyser av främst likviditetsläget framöver. Utgångspunkten måste, vilket direktivet klart utvisar, alltid vara att om insättarna inte får ut pengar från institutet ska dessa i stället kunna lita till att insättningsgarantisystemet kommer till hjälp.

I *första stycket andra punkten* finns den sedan tidigare gällande inträdespunkten för ersättningsrätt kvar: tidpunkten för institutets konkurs.

I *andra stycket* görs inga ändringar.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets kapitel 7, framför allt i avsnitten 7.4 och 7.5.

9 §

Ändringar görs i *andra och tredje styckena*. Dessutom införs ett nytt *fjärde stycke*.

Genom ändringarna uppfylls de krav på förkortad utbetalningsfrist som ställs upp i insättningsgarantidirektivet. Av direktivet följer att utbetalningsfristen är 20 arbetsdagar, räknat från det att behörig myndighet fattar beslut om att förutsättningarna för garantins inträde är uppfyllda. I bestämmelsen anges därutöver att samma tidsfrist gäller för utbetalningar från det att institutet försätts i konkurs eller från det att behörig myndighet enligt 8 § *andra stycket* förklarat insättningar hos institutet indisponibla. I bestämmelsens *andra och tredje stycken* anges att utbetalningstiden kan förlängas i viss ordning samt hur utbetalningar får ske.

Eftersom insättningsgarantidirektivet inte lämnar utrymme för att låta ett beslut om garantins inträde vinna laga kraft innan utbetalningsfristen börjar löpa, måste i *andra stycket första punkten* föreskrivas att utbetalningsfristen startar redan när Finansinspektionen fattar ett sådant beslut som avses i 8 § *första*

stycket 1, eller då det är fråga om de två andra möjliga utlösande faktorerna.

Vad gäller *andra stycket andra och tredje punkten* görs inga förändringar jämfört med paragrafens tidigare lydelse, bortsett från att utbetalningsfristen även där förkortas till 20 dagar i enlighet med insättningsgarantidirektivet.

I *tredje stycket* föreskrivs, i enlighet med de krav som ställs genom ändringsdirektivet, att en förlängning av utbetalningsfristen med högst tio arbetsdagar kan medges. En sådan förlängning förutsätter liksom enligt paragrafens tidigare lydelse synnerliga skäl. Detta innebär att stor restriktivitet ska iakttas med att bevilja förlängning, inte minst i ljuset av direktivets motsvarande formulering ”helt exceptionella omständigheter”. Vid prövningen får göras en helhetsbedömning. Vid prövningen bör också beaktas vilka möjligheter som finns att tillgodose insättarnas intressen genom att göra förhandsutbetalningar.

Garantimyndigheten får ansöka hos Prövningsnämnden för statligt stöd till kreditinstitut om sådan förlängning. Prövningsnämnden meddelar sitt avgörande genom beslut. Det ligger i sakens natur att prövningen måste ske skyndsamt. Det föreskrivs inte något uttryckligt förbud i insättningsgarantilagen att överklaga Prövningsnämndens beslut, men tidsfristerna är sådana att ett överklagande inte torde fylla någon funktion.

I ett nytt *fjärde stycke* föreskrivs att garantimyndigheten själv väljer form för utbetalning. I stycket öppnas också en möjlighet för garantimyndigheten att som ett sätt att betala ut ersättningar öppna konto i utbetalningssyfte i ett annat institut. Som anges i allmänmotiven utgör reglerna om penningtvätt inte något hinder för detta. Däremot är ett institut inte skyldig att godkänna kunduppgifter som inte det själv inhämtat (se kap. 2, lagen [2009:62] om penningtvätt och finansiering av terrorism). Som beskrivs i allmänmotiven kan olika former för utbetalning lämpa sig för olika typer av ersättningsfall.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 7.4, 7.5, 7.8, 9.7.1 och 9.7.2.

11 §

I paragrafen görs ändringar i sak i *första stycket andra punkten*.

I bestämmelsen behandlas ett instituts informationsskyldighet. Alla svenska institut och utländska institut är liksom gällt hittills skyldiga att informera den som gjort eller avser att göra en insättning om huruvida denna insättning omfattas av garanti eller inte. Garantin kan vara den svenska insättningsgarantin eller insättningsgarantin i det utländska institutets hemland.

För sådana institut som omfattas av skyldigheten att ansöka om prövning av konton enligt 3 a §, dvs. institut som omfattas av det svenska insättningsgarantisystemet antingen på grund av bestämmelsen i 3 § första stycket eller efter beslut i 3 § andra stycket, har informationsskyldigheten förtydligats. I *första stycket andra punkten* anges att institutet är skyldigt att informera om resultatet av den prövning som skett enligt 3 a § och därmed också om insättningar på kontot omfattas av garantin eller inte. Genom att koppla informationsskyldigheten till resultatet av prövningen vet också insättaren med vilken säkerhet institutet kan lämna informationen, och informationen får därmed också en högre kvalitet och tillförlitlighet för insättaren.

I styckets fjärde punkt ligger informationsskyldigheten kvar avseende formerna för utbetalning. Eftersom det i 9 § föreskrivs att garantimyndigheten får avgöra hur utbetalning ska ske, kan instituten av naturliga skäl endast lämna generell information om hur utbetalning kan komma att ske. Informationen som lämnas ska dock också omfatta andra aspekter av utbetalningen, t.ex. att utbetalning sker inom en viss tid och att den sker brutto.

Övriga ändringar i paragrafen är språkliga.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 10.6.

16 §

I paragrafen regleras institutens skyldighet att lämna information till garantimyndigheten.

Ändringarna i paragrafen innebär att det klart framgår av bestämmelsen att garantimyndigheten har rätt att i sin verksamhet ta del av all information som myndigheten kan behöva i sin verksamhet enligt insättningsgarantilagen. Uppräkningen i paragrafen är exemplifierande, men kan delas in i två grupper: dels

fastställa institutets avgift, dels uppgifter som krävs för att rätt kunna förbereda och administrera ett eventuellt ersättningsfall.

I de fall där garantimyndigheten behöver uppgifter om insättare och deras insättningar samt information som kan verifiera dessa uppgifter ska institutet kunna lämna dessa uppgifter utan dröjsmål.

Även för andra typer av information som rör institutets verksamhet föreskrivs i bestämmelsen en skyldighet att avge dessa utan dröjsmål. I praktiken kommer garantimyndigheten kommer att kunna förelägga institutet att inkomma med information inom viss kortare eller längre tid, beroende på uppgifternas art. Uppgifterna kan t.ex. vara sådana som garantimyndigheten behöver för att kunna fatta sådana beslut som avses i 3 § andra stycket. Det kan också röra andra typer av uppgifter som myndigheten anser sig behöva.

Skyldigheten att lämna uppgifter innebär att instituten inte medges något utrymme att bedöma huruvida de av garantimyndigheten begärda uppgifterna är relevanta för myndighetens arbete. Å andra sidan kan det förutsättas att myndigheten endast kommer att begära in uppgifterna när så krävs för myndighetens verksamhet. I andra stycket införs preciseringar av uppgifternas kvalitet även för kreditmarknadsbolagen.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 9.6.

16 a §

Paragrafen är ny.

I bestämmelsen förtydligas och regleras Finansinspektionens skyldighet att lämna information till garantimyndigheten när den observerat omständigheter som skulle kunna leda till att ersättningsrätten enligt 8 § inträder. Genom formuleringen uppkommer denna uppgiftsskyldighet redan i ett tidigt skede.

I andra stycket införs en uppgiftsskyldighet för Riksbanken till garantimyndigheten. Syftet är att säkerställa förutsättningarna för en enkel kommunikation mellan garantimyndigheten och Riksbanken när situationen kring ett omfattat institut är sådant att det kan bli aktuellt med stödinsatser eller ett utlösande av ersättningsrätten. Riksbankens uppgiftsskyldighet villkoras av att garantimyndigheten begär uppgifterna.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 9.5.

17 §

Till följd av att tidpunkten för ersättningsrättens inträde förändrats i 8 § införs förändringar i den krets som har att lämna de uppgifter till garantimyndigheten som den behöver för att betala ut ersättningen. I de olika situationer som kan vara för handen blir garantimyndighetens inte enbart beroende av att kunna erhålla information från en eventuell konkursförvaltare. Beroende på omständigheterna kan även institutet – antingen genom ordinarie företagsledning eller likvidator – eller konkursförvaltaren komma att ha rollen som garantimyndighetens kontakt i fråga om att erhålla informationen.

Den ändring som genom införandet av ordet ”samt” länkar samman det som i paragrafens tidigare lydelse var första och andra meningen, är endast av språklig karaktär.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 9.6.3.

23 §

I paragrafen införs en ändring som syftar till att klargöra vilka enskilda insättningar som omfattas av insättningsgarantin i en situation där beslut att garantin inte längre ska gälla eller vid återkallelse av ett instituts tillstånd.

Genom att orden ”för beslutet” byts ut mot ”när beslutet blev slutligt verkställbart” tydliggörs vilken tidpunkt som avses. I de fall Finansinspektionen förordnar att beslutet ska vara omedelbart gällande, vilket vanligen kommer att ske, kommer tidpunkten för beslutet och dess verkställbarhet att sammanfalla.

Att ett beslut ska gälla omedelbart utesluter emellertid inte möjligheten för institutet att med stöd av 28 § förvaltningsprocesslagen begära inhibition av beslutet. Inhibition innebär att verkställbarheten tills vidare skjuts upp. Det innebär följaktligen att ett sådant beslut som avses i 23 § insättningsgarantilagen inte inverkar på insättningar som görs under en tidsperiod då beslutet är inhiberat. Genom att tidpunkten som anges är den då beslutet blev slutligt verkställbart, omfattas även insättningar som görs när ett i och för sig verkställbart beslut senare inhiberas genom domstols beslut. Övriga ändringar i paragrafen är språkliga.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 11.2.

24 §

I paragrafen införs bestämmelser om prövning av sådana beslut som avses i 8 § första stycket 1. Prövningsinstans är Prövningsnämnden för stöd till kreditinstitut och ansökan om prövning ska ha inkommit till Prövningsnämnden inom tre arbetsdagar från dagen för beslutets meddelande.

Efter inkommen ansökan ska Prövningsnämnden avgöra ärendet inom tio arbetsdagar. I paragrafen anges vilka regler i 6 kap. lagen om statligt stöd till kreditinstitut som ska tillämpas vid prövningen. I likhet med vad som föreskrivs i lagen (2008:814) om statligt stöd till kreditinstitut anges i paragrafen att Prövningsnämndens beslut inte får överklagas.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 7.7.

14.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (1999:158) om investerarskydd

28 §

Ändringen innebär att bestämmelsens ordalydelse stämmer överens med ordalydelsen i 23 § insättningsgarantilagen, som innehåller samma typ av reglering. På samma sätt som är avsett för ändringarna i 23 § insättningsgarantilagen syftar ändringen till att klargöra vilka investeringar som ska anses omfattas i förhållande till ett beslut som innebär att verksamheten inte längre ska omfattas av investerarskyddet. Se vidare kommentaren till nämnda bestämmelse.

I övrigt har språkliga ändringar införts.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 12.5.3, där det i sin tur hänvisas vidare till 11.2 som behandlar motsvarande fråga för insättningsgarantin.

33 §

Paragrafen är ny.

Bestämmelsen införs för att tydliggöra konkursförvaltarens skyldighet att lämna uppgifter till garantimyndigheten. Någon utvidgning av konkursförvaltarens utredningsskyldighet är inte avsedd.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 12.5.2.

34 §

Bestämmelsens innehåll har överförts från den tidigare 33 §. Eftersom en ny 33 § införs, betecknas tidigare 33 § i stället 34 §.

14.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål

5 kap.

10 §

Ändringen i bestämmelsen föranleds av att en bestämmelse i lagen om värdepappersmarknaden byter beteckning.

Således hänvisas i paragrafen, som rör uppgiftsskyldighet, till 2 kap. 21 § lagen om värdepappersmarknaden, och inte längre till 2 kap. 20 § lagen om värdepappersmarknaden.

14.9 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:46) om investeringsfonder

2 kap.

17 §

Paragrafen är ny.

Genom bestämmelsen införs krav på att ett fondbolag och ett förvaltningsbolag ska ha system för hantering av uppgifter om investerare och deras investeringar som möjliggör för bolagen att omedelbart kunna förete en fullständig och tillförlitlig förteckning över institutets samtliga investerare och deras respektive investeringar. Det kan knappast förekomma att dessa system är uppbyggda på annat sätt än som register och liknande i datasystem. Om så ändå skulle vara fallet omfattas också dessa av kraven på tillgänglighet, fullständighet och tillförlitlighet. Genom paragrafens placering framgår det att kraven är grundläggande krav för de avsedda företagen att få driva verksamhet.

Motsvarande reglering har införts bl.a. för kreditinstituten, i 6 kap. 4 § LBF. Se kommentaren till nämnda bestämmelse.

10 kap.

1 §

Ändringen består i ett förtydligande av att Finansinspektionens tillsyn också omfattar sådana bolag som nämns i första stycket när dessas tillstånd återkallats, till dess bolagens tillståndspliktiga verksamhet avvecklats.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 8.4.

7 §

Ändringar införs i *första och andra stycket* samt införs ett nytt *tredje stycke*.

I bestämmelsen ges Finansinspektionen rätt att förordna särskilda granskare. Bestämmelsen motsvaras i sak av ändringarna som införts i 13 kap. 9 § LBF. Se kommentaren till nämnda bestämmelse.

12 kap.

3 §

I paragrafens *andra stycke* införs ett förtydligande angående på vilket sätt en av Finansinspektionen förordnad ersättare ska utföra sitt uppdrag.

Ändringen i paragrafens *andra stycke* motsvaras i sak av ändringen i 15 kap. 2 § LBF. Se kommentaren till nämnda bestämmelse.

I övrigt är ändringarna språkliga.

3 a §

Paragrafen är ny. I bestämmelsen ges Finansinspektionen en rätt att, i stället för att återkalla fondbolagets tillstånd, utse styrelse-

ledamöter eller en verkställande direktör då sådana befattningar är vakanta.

Bestämmelsens innehåll motsvaras av bl.a. den likaledes nyinförda paragrafen 15 kap 2 a § i lagen om bank- och finansieringsrörelse. Se kommentaren till nämnda bestämmelse.

8 §

Paragrafen reglerar straffavgifternas nivåer.

Ändringarna i bestämmelsen motsvaras i sak av de av ändringar som införts i bl.a. 15 kap. 8 § LBF. Se kommentaren till nämnda bestämmelse.

Övriga ändringar är språkliga.

14.10 Förslaget till lag om ändring i lagen (2004:927) om bank- och finansieringsrörelse

6 kap.

4 §

Paragrafens innehåll är nytt och paragrafens tidigare innehåll flyttas till 5 §.

I bestämmelsen införs som ett övergripande krav för kreditinstitutets verksamhet att dess system för hantering av uppgifter om insättare och deras insättningar ska vara sådana att man utan dröjsmål ur systemen ska kunna hämta en fullständig och tillförlitlig förteckning över institutets samtliga insättare och deras insättningar. Tillgängligheten och tillförlitligheten måste alltid garanteras, oavsett i vilken form registret förs, vilket självfallet vanligen kommer att ske i dataform. Det kan dock inte uteslutas att andra former för register- och uppgiftshållande kan förekomma. Även sådana system måste uppfylla kraven på omedelbart tillgängliga förteckningar och full tillförlitlighet.

Närmare föreskrifter om hur kontrollen av dessa system ska ske bör kunna utfärdas i föreskriftsform. Vid inledandet av bolagets verksamhet kommer det rimligen att krävas ett intyg från revisor om att institutets system uppfyller kraven. Detta intyg får ges in till tillsynsmyndigheten. Kontrollen får sedan under verksamheten ske löpande. Motsvarande krav på systemen för att hantera denna

typ av information har införts i 2 kap. 17 § lagen om investeringsfonder och 8 kap. 36 § lagen om värdepappersmarknaden. Se kommentaren till nämnda bestämmelser.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 6.3.6.

5–8 §§

Eftersom det i kapitlet införs en ny 4 § förskjuts beteckningarna på tidigare 4–7 §§ till att bli 5–8 §§. Paragraferna har inte ändrats på annat sätt.

10 kap.

31 §

Paragrafen upphävs. Det införs i stället gemensamma regler om likvidation i 15 kap. 4 §, med en utökad möjlighet för institutet att driva annan verksamhet, försåvitt det kan ske utan men för insättarnas, de övriga fordringsägarnas eller det allmännas intressen. Se vidare kommentaren till 15 kap. 4 §.

33 §

I *första stycket* har hänvisningen till den upphävda 31 § tagits bort och i ett nytt *andra stycke* hänvisas i stället till likvidationsregleringen i 15 kap. 4 §.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 8.4.

11 kap.

1 §

I paragrafen har hänvisningen till 10 kap. 31, 33 och 34 §§ tagits bort. 10 kap. 31 § har upphävts. Genom ändringen görs även 33 § och 34 § tillämplig för kreditmarknadsbolagen. Det innebär att det även för kreditmarknadsbolagen uppkommer en likvidationsplikt efter det att ett beslut att återkalla bolagets tillstånd meddelats och att begränsningar gäller avseende återupptagandet av den tillståndspliktiga verksamheten. Eftersom 10 kap. 33 § också ska

gälla för kreditmarknadsbolag öppnas för dessa verksamheter en ventil för att undvika likvidation och i stället driva annan verksamhet, enligt de regler som föreskrivs i 15 kap. 4 §, som 10 kap. 33 § hänvisar till.

I övrigt är ändringarna i paragrafen språkliga.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 8.4.

12 kap.

12 §

I paragrafen införs ett nytt *andra stycke*, i vilket en hänvisning till de gemensamma likvidationsreglerna i 15 kap. 4 § görs, eftersom kreditmarknadsföreningarna också omfattas av likvidationsplikt efter tillståndåterkallelse samt den utökade möjligheten till att driva annan verksamhet, under de förutsättningar som anges i 15 kap. 4 §.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 8.4.

13 kap.

2 §

I *första stycket* förtydligas att tillsynen av ett kreditinstitut och ett sådant utländskt kreditinstitut som inrättat filial enligt 4 kap. 4 § omfattar även tiden efter det att ett tillstånd återkallats till dess den verksamhet som omfattas av det återkallade tillståndet avvecklats. Förtydligandet innebär att även om tillståndet återkallats och institutet därmed inte längre uppfyller legaldefinitionen för kreditinstitut ska tillsyn kunna utövas av Finansinspektionen intill dess den tillståndspliktiga verksamheten avvecklas, antingen genom likvidation eller på annat sätt, under de förutsättningar som medges i 15 kap. 4 §. Se vidare kommentaren till nämnda bestämmelse.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 8.6.

Liknande förtydliganden om tillsynens omfattning införs för värdepappersföretag, fondbolag, försäkringsbolag och försäkringsförmedlare.

9 §

Genom ändringarna i paragrafen införs en möjlighet för Finansinspektionen att förordna en särskild granskare med uppgift att granska institutet.

I *första stycket* införs möjligheten att förordna en eller flera granskare. Det anges särskilt att granskaren ska ha till uppgift att granska kreditinstitutet i ett visst avseende. Uppgiften måste alltså vara definierad och avgränsad. Som framgår tidigare i betänkandet kommer det att röra sig om sådana uppgifter som inte kan åläggas revisorn i dennes uppdrag och där Finansinspektionen inte inom sin ordinarie tillsyn har rätt sakkunskap.

I *andra stycket* införs motsvarande rätt till skäligt arvode för den särskilde granskaren som den rätt som tillkommer en förordnad revisor. I *tredje stycket* anges att liksom vad som gäller för den förordnade revisorn ska den särskilde granskaren följa de av Finansinspektionen utfärdade instruktionerna.

I övrigt är ändringarna språkliga.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 6.4.2.

Motsvarande bestämmelser har införts i lagen om understödsföreningar, försäkringsrörelselagen, lagen om investeringsfonder, lagen om försäkringsförmedling och lagen om värdepappersmarknaden.

13 §

Genom ändringarna i *första stycket* upphävs Finansinspektionens skyldighet att vid ett kreditinstituts konkurs tillsätta ett allmänt ombud. Skyldigheten ersätts med en möjlighet att tillsätta ett allmänt ombud. Genom ändringen understryks att det inte alltid kan anses finnas något behov av ett allmänt ombud.

I ett nytt *andra stycke* anges att det allmänna ombudet har rätt att i ett särskilt yttrande i förvaltarberättelsen redogöra för hur det allmännas intressen har beaktats i förvaltningen. Finansinspektionen får i de fall där inspektionen ansett det föreligga ett behov att förordna ett allmänt ombud precisera ombudets uppdrag.

De övriga förändringarna i paragrafen är språkliga och redaktionella och sker delvis till följd av att det införs ett nytt stycke i paragrafen.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 6.8.

15 kap.**2 §**

Bestämmelsen gäller Finansinspektionens handlingsmöjligheter om styrelseledamöter eller verkställande direktör inte uppfyller kraven i 3 kap. 2 § 4.

I *andra stycket* föreskrivs möjligheten för inspektionen att i stället för att återkalla kreditinstitutets tillstånd förordna en ersättare för en icke lämplig styrelseledamot eller verkställande direktör. Genom den föreslagna ändringen införs i stycket ett förtydligande av ersättarens uppdrag, nämligen att denne ska utföra sitt uppdrag oberoende av inspektionen och för institutets bästa. Som ett sätt att närmare uttolka vad som kan förstås som bolagets bästa kan nämnas möjligheten att ta vägledning av 6 kap. LBF. I kapitlet ställs upp ett allmänt krav på sundhet i verksamheten, med särskilt angivande av parametrar som soliditet och likviditet, riskhantering, intern kontroll, system för uppgifter om insättare och deras insättningar, samt genomlysning. För andra typer av rörelser finns motsvarande regleringar. Ersättarens uppdrag gäller till dess institutet har utsett en ny styrelseledamot eller verkställande direktör.

De övriga ändringarna i paragrafen är språkliga.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 6.7.3 och 6.7.4.

2 a §

Paragrafen är ny.

Genom bestämmelsens *första stycke* förtydligas skyldigheten för Finansinspektionen att återkalla ett kreditinstituts tillstånd vid vakanser i styrelsen eller då verkställande direktör saknas och då kreditinstitutet trots påtalande från inspektionen inte åtgärdat bristen inom en viss bestämd tid.

I *andra stycket* anges en möjlighet för Finansinspektionen att i stället för att återkalla tillståndet enligt första stycket, utse styrelseledamöter eller verkställande direktör. I stycket anges vidare att dessa ska utföra sina uppdrag oberoende av inspektionen och för kreditinstitutets bästa. Liksom vad gäller ersättare enligt 2 § gäller förordnandet till dess institutet har utsett nya ledamöter eller en ny verkställande direktör.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 6.7.3 och 6.7.4.

4 §

I *första stycket* införs en likvidationsplikt för kreditinstitut som fått sitt verksamhetstillstånd återkallas. Likvidationsplikten gäller kreditinstitut. Enda undantaget är sparbanker, enligt bestämmelsens sista stycke.

I *andra stycket* införs ett undantag från den i första stycket angivna huvudregeln, nämligen att låta avveckling av den tillståndspliktiga verksamheten ske utan att kreditinstitutet försätts i likvidation. Regeln innebär att undantag från likvidation ska kunna bli aktuellt i fler situationer än vad som är möjligt i fråga om bankaktiebolag, vilka i dag enbart kan övergå till att bedriva annan tillståndspliktig verksamhet. Undantag ska få medges om verksamheten för vilken tillståndet återkallats kan avvecklas utanför likvidation utan men för insättares och andra fordringsägares eller det allmännas intresse – och härmed även menat insättares – intressen. Det är Finansinspektionen som avgör om undantag ska medges. Vid övervägandet ska Finansinspektionen göra en helhetsbedömning av företagets finansiella ställning, organisatoriska struktur samt andra omständigheter som Finansinspektionen bedömer kan vara relevanta för möjligheterna att genomföra en avveckling som kan ske utan problem.

Likvidationsplikt gäller för sparbanker. För dessa kan något undantag inte medges, utan för sådana banker gäller reglerna i sparbankslagen.

I lagen om medlemsbanker införs en hänvisning till denna paragraf, vilket möjliggör en fortsatt verksamhet i större utsträckning än vad som hittills varit möjligt.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 8.4.

8 §

I paragrafen regleras straffavgifter. Redaktionellt har innehållet i första och andra stycket bytt plats.

Förändringen i sak innebär att taket för straffavgiften höjs och den procentuella begränsningen sänks, samtidigt som det alltid sätts en miniminivå för utdömda straffavgifter. I första stycket anges att straffavgiften ska fastställas till högst tre procent av försäkringsbolagets genomsnittliga omsättning de tre närmast

föregående räkenskapsåren, med en specialregel för yngre verksamheter. I beslutet ska straffavgiften anges med ett nominellt belopp.

I *andra stycket* anges de nominella begränsningarna för avgiften. Straffavgiftens storlek kan uppgå till mellan minst 25 000 kronor och 200 miljoner kronor. Även om företagets omsättning är så liten att man med en tillämpning av procentregeln inte kommer upp i minimibeloppet 25 000 kronor ska 25 000 kronor ändå dömas ut om en sådan avgift inte innebär att företaget därefter inte uppfyller kraven i 1 kap. 1 a § första stycket. Detta skulle kunna innebära att minimivån i sällsynta undantagsfall skulle kunna understiga 25 000 kronor.

I försäkringsrörelselagen, lagen om investeringsfonder, lagen om försäkringsförmedlare och lagen om värdepappersmarknaden införs motsvarande ändringar. Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 6.5.3 och 6.5.4.

16 kap.

1 §

I paragrafen bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter.

Bestämmelsen ändras i *tredje punkten*, som får tillägget att föreskrifter också kan meddelas avseende vilka åtgärder som ska vidtas för att uppfylla kraven på hur uppgifter om insättare och deras insättningar samt hur dessa kan verifieras, enligt den nya 6 kap. 4 §.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 6.3.6.

14.11 Förslag till lag om ändring i lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet

15 §

I paragrafen införs ett nytt *andra stycke*. De tidigare andra och tredje styckena förskjuts således och blir i stället tredje och fjärde styckena.

Den ändring som införs i *andra stycket* innebär att en verksamhet kan komma att försättas i likvidation, om sådan

inlåningsverksamhet som avses i lagen bedrivs utan att vara registrerad och den som förelagts upphöra med verksamheten inte följer föreläggandet. I föreläggandet måste anges att likvidation kan bli konsekvensen om föreläggandet inte följs. Ändringen motsvarar likvidationsregeln i 15 kap. 19 § LBF.

Övriga ändringar i paragrafen är språkliga.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 6.6.

14.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (2005:405) om försäkringsförmedling

7 kap.

3 §

I paragrafen införs ett nytt andra stycke som tydliggör att Finansinspektionens tillsyn av försäkringsförmedlaren fortsätter till dess verksamheten avslutas. Det saknas möjlighet att undvika likvidation och driva annan verksamhet.

Bestämmelsen behandlas i betänkandets avsnitt 8.5.

6 §

Finansinspektionen ges genom ändringarna rätt att utse en särskild granskare hos försäkringsförmedlaren.

Ändringarna motsvarar de ändringar som införts i bl.a. 13 kap. 9 § LBF. Se kommentaren till nämnda bestämmelse.

8 kap.

13 §

I bestämmelsen behandlas straffavgifter.

I sak är ändringarna desamma som gjorts i 15 kap. 8 § LBF. Se kommentaren till nämnda bestämmelse.

14.13 Förslaget till lag om ändring i lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar

4 kap.

8 §

I paragrafens *första stycke första punkt* ändras en paragrafhänvisning till följd av att en bestämmelse i LBF fått ändrad beteckning. I stället för att hänvisa till 6 kap. 5 § LBF sker nu i stället en hänvisning till 6 kap. 6 § LBF.

5 kap.

3 §

I *första punkten* ändras en paragrafhänvisning till följd av att en bestämmelse i LBF fått ändrad beteckning. I stället för att hänvisa till 6 kap. 5 § LBF sker nu i stället en hänvisning till 6 kap. 6 § LBF.

6 kap.

4 §

I *andra punkten* ändras en paragrafhänvisning till följd av att en bestämmelse i LBF fått ändrad beteckning. I stället för att hänvisa till 6 kap. 5 § LBF sker nu i stället en hänvisning till 6 kap. 6 § LBF.

7 §

I *första punkten* ändras en paragrafhänvisning till följd av att en bestämmelse i LBF fått ändrad beteckning. I stället för att hänvisa till 6 kap. 5 § LBF sker nu i stället en hänvisning till 6 kap. 6 § LBF.

14.14 Förslaget till lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden

8 kap.

36 §

Ändringar införs i *första stycket*.

Bestämmelsen behandlar hanteringsregler för sådana inlånade medel på konto som tas emot av värdepappersbolag och utländska företag.

Ändringen innebär att det även för dessa medel införs ett krav på det system som hanterar kunderna och deras insättningar på motsvarande sätt som krävs enligt 6 kap. 4 § LBF. De inlånade medlen omfattas av insättningsgarantin och uppgifterna måste därför vara tillgängliga för garantimyndigheten på samma sätt som gäller för andra typer av institut och bolag som driver verksamhet som omfattas av insättningsgarantin. I 8 kap. 42 § 21 finns ett bemyndigande avseende hanteringen av medel på konto, som kan utnyttjas för att meddela närmare föreskrifter.

Se vidare kommentaren till 6 kap. 4 § LBF.

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.3.6.

23 kap.

1 §

I paragrafen har ändringar gjorts i *första stycket* som tydliggör att Finansinspektionens tillsyn även omfattar sådana bolag och institut som fått tillståndet återkallat.

Liknande ändringar har införts i bl.a. 13 kap. 2 § LBF. Se vidare kommentaren till nämnda bestämmelse.

7 §

I bestämmelsen ges Finansinspektionen rätt att utöver att förordna revisorer också förordna särskilda granskare.

Ändringarna motsvarar i sak de ändringar som införts bl.a. i 13 kap. 9 § LBF. Se kommentaren till nämnda bestämmelse.

25 kap.**4 §**

I paragrafens *andra stycke* införs ett förtydligande angående på vilket sätt en av Finansinspektionen förordnad ersättare ska utföra sitt uppdrag.

Ändringen i paragrafens *andra stycke* motsvaras i sak av ändringen i 15 kap. 2 § LBF. Se kommentaren till nämnda bestämmelse.

I övrigt är ändringarna språkliga.

4 a §

Paragrafen är ny.

I bestämmelsen ges Finansinspektionen en rätt att, i stället för att förklara försäkringsbolagets koncession förverkad, utse styrelseledamöter eller en verkställande direktör då sådana befattningar är vakanta.

Bestämmelsens innehåll motsvaras av den likaledes nyinförda paragrafen 15 kap 2 a § i lagen om bank- och finansieringsrörelse. Se kommentaren till nämnda bestämmelse.

9 §

Paragrafen reglerar straffavgifternas nivåer.

Ändringarna i bestämmelsen motsvaras i sak av de av ändringar som införts i bl.a. 15 kap. 8 § LBF. Se kommentaren till nämnda bestämmelse.

Kommittédirektiv



**Ersättning från insättningsgarantin, m.m. –
en översyn av regelverket**

**Dir.
2007:60**

Beslut vid regeringssammanträde den 26 april 2007.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall se över vilka åtgärder som behöver vidtas för att ytterligare effektivisera regelverket för och tillsynen av institut som tar emot inlåning som omfattas av insättningsgarantisystemet för att målet om ett gott konsumentskydd och stabilitet inom det finansiella systemet bättre skall kunna uppnås.

Utredaren skall bl.a.

- analysera om Insättningsgarantinämnden har det uppdrag och de befogenheter som behövs för att kunna ge information och lämna tillförlitliga förhandsuppgifter till insättare om vilka insättningar som omfattas av garantin och i övrigt kunna administrera garantin på ett ändamålsenligt sätt,
- analysera om det är dagen för beslut om ett instituts konkurs som är den lämpligaste tidpunkten för när insättningsgarantin skall kunna träda in,
- analysera om det behöver klargöras vilka insättningar som omfattas av insättningsgarantin vid återkallelse av ett instituts verksamhetstillstånd,
- analysera om det finns skäl att ändra eller skärpa tillståndskraven för företag som vill bedriva inlåningsverksamhet som omfattas av insättningsgarantin, analysera om Finansinspektionen har de befogenheter som krävs för att bedriva en fullgod tillsyn av institut som tar emot insättningar som omfattas av insättningsgarantin även när ett sådant institut fått sitt tillstånd återkallat,

- analysera om det finns skäl att införa ytterligare befogenheter för Finansinspektionen för att möjliggöra ingripanden i förvaltningen av ett kreditinstitut i ett tidigare skede än då institutet försatts i konkurs,
- analysera tillämpningen av bestämmelserna om handläggningen i domstol i mål som rör överklaganden av Finansinspektionens beslut om återkallelse av tillstånd för ett institut som tar emot insättningar som omfattas av insättningsgarantin och vid
- behov föreslå ändringar,
- analysera i vilken utsträckning de ändringar som föreslås beträffande insättningsgarantin även bör omfatta investerarskyddet,
- utarbeta nödvändiga författningsförslag i de avseenden utredaren kommer fram till att regelverket behöver ändras.

Uppdraget skall redovisas senast den 3 oktober 2008.

Bakgrund

Allmänt om insättningsgarantin

Insättningsgarantisystemet, som infördes 1996 genom lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, omfattade inledningsvis kunders insättningar i banker och vissa värdepappersbolag samt, efter ansökan, motsvarande utländska företag med filial i Sverige. När lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse trädde i kraft vid halvårsskiftet 2004 gavs även kreditmarknadsföretag möjlighet att ta emot inlåning från allmänheten. I och med detta utsträcktes insättningsgarantin till att gälla även sådana företag.

Målsättningen med insättningsgarantin är att bidra dels till konsumentskyddet genom att garantera allmänhetens insättningar upp till ett visst belopp, dels till stabilitet inom det finansiella systemet. Garantin syftar dock framför allt till att skydda enskilda och företags spar- och transaktionsmedel.

Till grund för regleringen ligger Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om system för garanti av insättningar. Huvudkomponenterna i direktivet utgörs av en definition av vad som avses med insättning, regler om lägsta garanterade belopp och informationsbestämmelser. Av direktivet

framgår att garantisystemet skall kunna betala ut ersättning till en insättare inom tre månader från den dag då antingen de behöriga myndigheterna eller en rättslig myndighet konstaterat att en insättning hos en bank eller annat kreditinstitut är indisponibel för insättaren.

Den svenska insättningsgarantin innebär att kunders – såväl fysiska som juridiska personers – insättningar i banker, kreditmarknadsföretag och i vissa värdepappersbolag skyddas vid konkurs. Mot bakgrund av de svenska reglerna om obestånd valdes att endast en domstols beslut om att försätta ett institut i konkurs skall kunna leda till att garantisystemet får tas i anspråk. Enligt 2 § 3 lagen om insättningsgaranti definieras en insättning som omfattas av garantin som ett nominellt bestämt tillgodohavande som är tillgängligt för insättaren med kort varsel. Med uttrycket kort varsel avses insättningar på konton där uppsägningstiden inte överstiger en månad (prop. 1995/96:60 s. 55 f). Om insättaren har rätt att när som helst ta ut pengar mot en avgift, omfattas kontot under vissa förutsättningar också av garantin. Insättningar inom ramen för det individuella pensionssparandet omfattas inte av garantin. Ersättningen per kund och institut är maximalt 250 000 kronor inklusive upplupen ränta per den dag ersättningsrätt inträder. Garantin finansieras genom avgifter från de svenska institut som omfattas av insättningsgarantisystemet.

Om ett institut inte fullgör sina skyldigheter enligt insättningsgarantilagen, skall Insättningsgarantinämnden underrätta Finansinspektionen. Inspektionen kan då förelägga institutet att vidta rättelse och, om rättelse inte vidtagits inom ett år från föreläggandet, besluta att garantin inte längre skall gälla för insättningar som görs hos institutet. De institut som omfattas av insättningsgarantisystemet är skyldiga att informera bl.a. om huruvida insättningar som görs hos institutet omfattas av garantin eller inte. Åsidosätts informationsplikten kan ingripandemöjligheterna i marknadsföringslagen (1995:450) tillämpas.

Insättningsgarantinämnden har till uppgift att handlägga frågor enligt lagen om insättningsgaranti och lagen (1999:158) om investerarskydd. Detta innebär i huvudsak att nämnden beslutar om de årliga avgifterna för systemet, förvaltar avgiftsmedlen, samarbetar med företrädare för utländska garantisystem samt hanterar ersättningsfall. Instituterna är enligt insättningsgarantilagen skyldiga att lämna de uppgifter som Insättningsgarantinämnden behöver för att fastställa de avgifter som skall erläggas till nämnden.

Insättningsgarantiutredningen överlämnade i början av 2005 betänkandet *Reformerat system för insättningsgarantin* (SOU 2005:16). Utredningen har gjort en bred översyn av insättningsgarantin och investerarskyddet. Översynen tar sikte främst på en framtida utformning av garantisystemet i termer av om systemen kan anpassas till de statliga garantiprinciperna eller om det bör styras av renodlade försäkringsprinciper. Systemets omfattning och utformning samt hur det skall prissättas är andra ämnen som behandlats av utredningen liksom frågor om verksamheternas organisation. Vid tidpunkten för överlämnandet av utredningen hade inga ersättningsfall tagit insättningsgarantisystemet i anspråk. Däremot hanterade Insättningsgaranti-nämnden ett fall enligt investerarskyddet.

Allmänt om investerarskyddet

Investerarskyddet infördes 1999 genom lagen (1999:158) om investerarskydd. Regleringen grundar sig på Europaparlamentets och rådets direktiv 97/9/EG av den 3 mars 1997 om system för ersättning till investerare. Investerarskyddet omfattar svenska banker, kreditmarknadsföretag och värdepappersbolag som utför investeringstjänster, som är tillståndspliktiga enligt lagen (1991:981) om värdepappersrörelse, eller som innebär att värdepapper tas emot för förvaring eller att medel med redovisningsskyldighet tas emot. Sedan 2004 omfattas även fondbolag som har tillstånd att tillhandahålla investeringstjänster av investerarskyddet. Liksom för insättningsgarantin kan utländska företag motsvarande de nu nämnda, med filial i Sverige, efter ansökan ansluta sig till investerarskyddet. Skyddet gäller för investerares finansiella instrument och likvida medel som handhas av ett institut i samband med tjänster som det utför. Skyddet omfattar alla investerare utom de institut som tillhör skyddet. Med investerare avses den som anlitat ett institut för att det skall utföra en investeringstjänst eller den för vars räkning tjänsten utförs. Rätten till ersättning inträder om ett institut försätts i konkurs och det visar sig att konkursboet inte kan lämna ut finansiella instrument som tillhör investeraren eller medel som mottagits med redovisningsskyldighet. Den maximala ersättningen är densamma som för insättningsgarantin, dvs. 250 000 kronor per kund och

institut. En investerare skall själv framställa krav på ersättning inom ett år från den dag institutet försattes i konkurs.

Custodia AB

Kreditmarknadsbolaget Custodia AB (Custodia) fick 1997 tillstånd att bedriva finansieringsrörelse och sedan 2004, när lagen om bank- och finansieringsrörelse trädde i kraft, har bolaget kunnat ta emot insättningar från allmänheten. Custodias verksamhet omfattade huvudsakligen inlåning från allmänheten, fakturabelåning och kreditgivning i form av reverslån. År 2000 meddelade Finansinspektionen bolaget en varning på grund av brister i rapporteringen, otillåtna stora exponeringar och brister i kapitalbasens storlek.

I januari 2006 beslutade Finansinspektionen att återkalla Custodias tillstånd att bedriva finansieringsrörelse, eftersom en granskning visade att det fanns brister i bolagets rutiner för intern styrning och kontroll samt i bolagets kredithantering. Inspektionen gjorde bedömningen att bolaget inte förmådde bedriva finansieringsverksamhet på ett sunt sätt och att prognosen för bolaget inte var god. Det fanns enligt inspektionen inte tillräckliga skäl för att stanna vid en varning och därför återkallades tillståndet. Vidare beslutade inspektionen att återkallelsebeslutet skulle gälla omedelbart.

Finansinspektionens beslut om återkallelse överklagades till länsrätten som meddelade inhibition, dvs. förordnade att det överklagade beslutet tills vidare inte skulle gälla. Finansinspektionen överklagade inte länsrättens beslut om inhibition. Eftersom Finansinspektionens överklagade beslut inte längre gällde omedelbart kunde Custodia fortsätta att driva finansieringsverksamhet. I april 2006 avslog länsrätten Custodias överklagande. Detta medförde att inspektionens beslut att återkalla tillståndet stod fast och att det tidigare inhibitionsbeslutet upphörde att gälla. Custodia överklagade länsrättens beslut till kammarrätten som meddelade prövningstillstånd men avslog Custodias yrkande om inhibition. Custodia kunde således inte bedriva tillståndspliktig verksamhet under tiden ärendet låg i kammarrätten. I slutet av augusti 2006 försattes bolaget i konkurs. Fram till dess hade Custodia avvärjt konkurs genom att betala ut insatta medel till de insättare som lämnat in en ansökan om

konkurs eller vänt sig till Kronofogdemyndigheten. Från det att Custodias tillstånd återkallades av Finansinspektionen till dess att Insättningsgarantinämnden kunde sända ut de första preliminära beräkningarna om ersättning till insättarna i oktober 2006 förflöt över nio månader. Flertalet ersättningar betalades ut inom den tremånadersfrist efter konkursen som lagen föreskriver. Ytterligare utredningsarbete återstod dock beträffande vissa insättningar och var av den omfattningen att den i lagen om insättningsgaranti angivna handläggningstiden om tre månader inte kunde hållas. Nämnden ansökte därför hos länsrätten om att tidsfristen för utbetalning av ersättning från garantin skulle förlängas med tre månader, vilket också beviljades.

Övriga ersättningsfall

Den 17 november 2006 försattes kreditmarknadsbolaget Allmänna Kapital (Sverige) AB i konkurs på bolagets egen begäran. Samma dag återkallade Finansinspektionen bolagets tillstånd att driva finansieringsrörelse. I december samma år fick så gott som samtliga insättare i bolaget ersättning fråninsättningsgarantin.

Den 16 juni 2004 försattes värdepappersbolaget CTA Lind & Co Scandinavia AB i konkurs. Bolaget tillhandahöll, i huvudsak åt italienska investerare, diskretionär förvaltning av derivatinstrument inom valutor, räntor, aktieindex och råvaror som handlades främst i USA. Konkursen ledde till det första ersättnings fallet under det svenska investerarskyddet.

Behovet av översyn

Insättningsgarantisystemets införande för drygt tio år sedan berodde inte enbart på EG-direktivet om sådana system utan skedde också mot bakgrund av att utvecklingen under det närmast föregående decenniet hade inneburit genomgripande strukturella förändringar i bankernas affärsmiljö som ökade riskerna i bankverksamheten. Den bankkris som några år tidigare hade drabbat Sverige var ett bevis för detta. Den senaste tioårsperioden har ytterligare förändrat förutsättningarna för inlåningsverksamhet i Sverige. De första ersättningsfallen har nu inträffat och tydliggjort att det finns brister i systemet. Syftet med garantisystemet är, som

tidigare nämnts, att bidra till konsumentskyddet avseende allmänhetens insättningar och till stabilitet inom det finansiella systemet. För att dessa mål verkligen skall kunna uppfyllas har framför allt fallet Custodia visat på ett behov av att se över Finansinspektionens och Insättningsgarantinämndens befogenheter att agera när ett institut som omfattas av garantin befinner sig i en obeståndssituation eller får sitt tillstånd återkallat. Ett antal frågor om insättningsgarantisystemets tillämpning i praktiken har aktualiserats. Även andra frågor behöver ses över, exempelvis om den valda tidpunkten för garantins inträde, som i dag är en domstols beslut om att försätta institutet i konkurs, leder till alltför stora fördröjningar. Även frågan om det bör införas en möjlighet att ställa kompletterande krav på institut som vill ta emot inlåning från allmänheten bör utredas närmare. Som framgått behandlade den översyn av insättningsgarantisystemet som finns redovisad i SOU 2005:16 huvudsakligen andra frågor inom ramen för insättningsgarantisystemet än de som nu är aktuella.

Det arbete som för närvarande pågår inom Regeringskansliet med att utforma ett system för offentlig administration av banker i kris och som har sin utgångspunkt i Banklagskommitténs slutbetänkande, Offentlig administration av banker i kris (SOU:2000:66), tar sikte på systemviktiga banker och skyddet av centrala funktioner i det finansiella systemet. De frågor som behandlas i dessa direktiv är inte tänkta att avhandlas närmare i det arbetet.

Uppdraget

Insättningsgarantinämndens uppdrag

Utredaren skall analysera om Insättningsgarantinämndens uppdrag behöver förtydligas, utvidgas eller på annat sätt revideras för att nämnden skall kunna administrera insättningsgarantin på ett effektivt sätt och i så fall föreslå de förändringar som är nödvändiga. För insättare är det viktigt att kunna ta del av all väsentlig information inför beslut som gäller val av insättnings- och placeringsformer. Behovet av en utvidgning av nämndens informationsansvar och möjligheter att lämna bindande förhandsbesked om huruvida en insättning omfattas av garantin eller inte skall därför särskilt utredas. Utredaren skall också

överväga i vilken utsträckning Insättningsgarantinämnden behöver kunna göra egna utredningar och ta del av Finansinspektionens och andra myndigheters eller privata aktörers handlingar som har betydelse för att utreda garantifallen. Ett sådant behov har synliggjorts i arbetet med att utreda ersättningsfallen i Custodia-ärendet som försvårades av att nämnden inte kunde få tillgång till de handlingar som var nödvändiga. Behovet av koordinering mellan Finansinspektionen och nämnden när någon av myndigheterna har anledning att misstänka att ett bolag, vars verksamhet omfattas av garantin, har problem med att uppfylla sina åtaganden skall analyseras.

Lagen om insättningsgaranti

Utredaren skall göra en översyn av de bestämmelser i lagen om insättningsgaranti som aktualiserats genom ersättningsfallen och föreslå förtydliganden där det behövs. Exempelvis har det i samband med att tillståndet återkallades för Custodia uppstått oklarhet om insättningar som görs efter ett meddelat beslut om återkallelse men innan beslutet vunnit laga kraft omfattas av garantin. Även i dessa fall bör det klargöras i vilken utsträckning Insättningsgarantinämnden bör ha möjligheter att lämna bindande förhandsbesked. För detta kan krävas förtydliganden och preciseringar av vilka insättningar som omfattas, exempelvis hur bedömning skall göras av olika situationer med bunden/obunden inlåning där det finns möjligheter till omvandling av arten av sparande. Enligt lagen om insättningsgaranti skall garantisystemet tas i anspråk och ersättning betalas ut till insättarna senast tre månader efter dagen för konkursbeslutet eller den dag utländsk myndighet förklarat insättningar indisponibla. Utredaren skall analysera om denna tidpunkt är den ur ett konsument- och stabilitetsperspektiv lämpligaste för insättningsgarantin att träda in och i detta hänseende bl.a. överväga bestämmelser om att Finansinspektionen redan i samband med att ett tillstånd återkallas får förklara att insättningar är indisponibla.

Finansinspektionens tillsyn m.m.

Utredaren skall analysera om Finansinspektionen behöver utvidgade eller ändrade befogenheter när det gäller tillsynen av institut som tar emot insättningar som omfattas av insättningsgarantin, särskilt efter det att tillståndet för institutet har återkallats. Utredaren skall vidare analysera om tillståndskraven bör ändras eller skärpas eller om det finns behov av att införa ett särskilt tillstånd för att kunna bedriva inlåning som omfattas av insättningsgarantin. Även frågan om huruvida den krets som skall ledningsprövas bör utvidgas till att avse andra än styrelsens ledamöter och den verkställande direktören skall utredas. Utredaren skall också se över om Finansinspektionens sanktionsmöjligheter behöver ändras eller göras mer flexibla, exempelvis när återkallande av tillstånd bedöms vara en för ingripande åtgärd samtidigt som det finns behov av att kunna vidta åtgärder för att skydda insättarnas medel. Möjligheten för inspektionen att under en period kunna besluta om ett tillfälligt förbud mot att ta emot insättningar eller utöva annan verksamhet bör övervägas. En särskild fråga för utredaren att analysera är om det i tillståndskraven bör föras in en möjlighet för inspektionen att ställa krav på de IT-system som instituten använder sig av i inlåningsverksamheten. Frågeställningen har sin bakgrund i Insättningsgarantinämndens behov av att vid ersättningsfall på ett effektivt och tillförlitligt sätt kunna kontrollera insättarnas krav på ersättning ur garantin. Utredaren skall undersöka om Finansinspektionens tillsynsbefogenheter efter det att ett tillstånd har återkallats till dess att avvecklingen är avslutad är ändamålsenliga eller om det finns behov av att införa ytterligare bestämmelser för att stävja missbruk. Ett exempel är om det bör finnas möjligheter för Finansinspektion att kunna utse förvaltare i ett företag vars tillstånd har återkallats.

Utredaren skall analysera om det finns skäl att införa möjligheter för Finansinspektionen att kunna ingripa i förvaltningen av ett kreditinstitut tidigare än konkursbeslutet, som är den tidpunkt vid vilken konkursförvaltaren i dag träder in. Utredaren skall om han eller hon finner skäl att införa en sådan möjlighet föreslå hur ett sådant övertagande kan utformas. Frågan om inspektionen bör ges utökade möjligheter att delta i styrelsemöten eller extra stämmor i bolag som är på obestånd eller i övrigt är föremål för utredning skall analyseras, liksom vilken

ställning och vilket ansvar en av inspektionen förordnad styrelseledamot/VD har i institutet. Utredaren skall också se över om skillnaden i regleringen för banker och den för kreditmarknadsföretag när det gäller konsekvenserna av ett återkallat tillstånd är befogad. För banker medför en återkallelse av tillståndet automatiskt att banken skall gå i likvidation, medan så inte är fallet för kreditmarknadsföretag. Enligt 13 kap. 13 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse skall Finansinspektionen, när ett kreditinstitut har försatts i konkurs, förordna ett allmänt ombud. Det är i dagsläget oklart vilken roll och vilka intressen ett sådant ombud har att iaktta. Utredaren skall därför analysera frågan och lämna förslag till hur oklarheten kan undanröjas. En utgångspunkt är att ombudet bör tillvarata det allmännas intressen.

Handläggning i domstol

I utredarens uppdrag skall dessutom ingå att dels analysera tillämpningen av bestämmelserna om handläggningen i domstol i mål som rör överklaganden av Finansinspektionens beslut om återkallelse av tillstånd för ett institut som tar emot insättningar som omfattas av insättningsgarantin, dels vid behov föreslå de ändringar som uppfyllandet av syftena med lagen om insättningsgaranti kan kräva. En särskild fråga som skall utredas närmare är hur tillämpningen av bestämmelsen om inhibition i 28 § förvaltningsprocesslagen förhåller sig till lagen om insättningsgaranti mot bakgrund av syftena med den senare lagen.

Övrigt

Utredaren skall se över om det finns behov av förtydliganden i fråga om vilka tillsyns- och rörelseregler som gäller för ett bolag vars tillstånd har återkallats. Slutligen skall utredaren se över om det finns behov av lagändringar för att effektivare kunna vidta åtgärder mot företag som driver verksamhet utantillstånd.

Härutöver är utredaren fri att behandla andra frågor med anknytning till uppdraget som kan visa sig nödvändiga att belysa.

I den mån utredaren anser att ändringar av insättningsgarantisystemet även bör medföra ändringar av regelverket för investerarskyddet bör förslag till sådana ändringar föreslås.

Författningsförslag

Utredaren skall utarbeta nödvändiga författningsförslag i den utsträckning utredaren kommer fram till att regelverket behöver ändras.

Utredningsarbetet

Utredaren skall i sitt arbete samråda med berörda myndigheter och organisationer. De myndigheter som främst berörs är Finansinspektionen och Insättningsgarantinämnden. Regeringen har i 2007 års ekonomiska vårproposition (prop. 2006/07:100) föreslagit att Insättningsgarantinämnden skall avvecklas som separat nämndmyndighet fr.o.m. den 1 januari 2008 och att verksamheten skall inordnas i en befintlig statlig myndighet. Om förslaget genomförs får samråd ske med denna myndighet istället för nämnden.

Utredaren skall hålla sig informerad om och beakta gränsdragningsfrågor när det gäller arbetet inom Finansdepartementet om offentlig administration av banker i kris.

Uppdraget skall slutligt redovisas senast den 3 oktober 2008.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till 2007 års
insättningsgarantiutredning (FI 2007:04)**

**Dir.
2008:105**

Beslut vid regeringssammanträde den 18 september 2008.

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 26 april 2007 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att se över vilka åtgärder som behöver vidtas för att ytterligare effektivisera regelverket för och tillsynen av institut som tar emot inlåning som omfattas av insättningsgarantisystemet för att målet om ett gott konsumentskydd och stabilitet inom det finansiella systemet bättre ska kunna uppnås (dir. 2007:60). Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 3 oktober 2008.

Utredningstiden förlängs. Utredaren ska redovisa sitt uppdrag senast den 30 december 2008.

(Finansdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till 2007 års
insättningsgarantiutredning (Fi 2007:04)**

**Dir.
2008:143**

Beslut vid regeringssammanträde den 18 december 2008.

Sammanfattning av uppdraget

Utredaren får i uppdrag att – utöver vad som anges i de ursprungliga kommittédirektiven – föreslå de ändringar i svensk rätt som behövs för att genomföra kommande ändringar i direktiv 94/19/EG om system för garanti av insättningar (insättningsgarantidirektivet). Vidare ska utredaren utreda om inlåning inom ramen för individuellt pensionssparande (IPS) samt postväxlar bör omfattas av insättningsgarantin.

Utredaren ska redovisa ursprungsuppdraget samt aktuellt tilläggsuppdrag senast den 30 april 2009.

Bakgrund

Regeringen beslutade den 26 april 2007 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över vilka åtgärder som behöver vidtas för att ytterligare effektivisera regelverket för och tillsynen av institut som tar emot inlåning som omfattas av insättningsgarantisystemet för att målet om ett gott konsumentskydd och stabilitet inom det finansiella systemet bättre ska kunna uppnås (dir. 2007:60). Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 3 oktober 2008. Den 18 september 2008 beslutade regeringen att förlänga utredningstiden till den 30 december 2008 (dir. 2008:105).

Med anledning av den tilltagande oron på de finansiella marknaderna överlämnade regeringen den 6 oktober 2008 en proposition (prop. 2008/09:49 Utvidgning av insättningsgarantin) till riksdagen med förslag till ändringar i bl.a. lagen (1995:1571) om insättningsgaranti (insättningsgarantilagen). I propositionen föreslogs att den svenska insättningsgarantin från och med samma dag

skulle utvidgas till att omfatta fler bankkonton och att rätten till ersättning enligt garantin skulle höjas från 250 000 till 500 000 kronor. Riksdagen beslutade i enlighet med förslagen i propositionen (bet. 2008/09:FiU14, rskr. 2008/09:16).

Europeiska rådet enades vid ett möte den 7 oktober 2008 om att det är en prioriterad fråga att återupprätta förtroendet för och funktionaliteten av den finansiella sektorn. En viktig åtgärd i detta sammanhang är att förbättra skyddet för individuella sparares insättningar. Den 15 oktober 2008 lade kommissionen fram ett förslag om ändring av direktiv 94/19/EG om system för garanti av insättningar vad beträffar garantins omfattning och utbetalningsfristen, KOM(2008) 661 slutlig. Förslaget innebär att nivån för ersättning enligt insättningsgarantin höjs i två steg till 100 000 euro, att fristen för att konstatera att en insättning är indisponibel och fristen för utbetalning av ersättning förkortas väsentligt samt att möjligheten att ta ut en s.k. självrisk vid ersättningsfall avskaffas.

Direktivförslaget har förhandlats i rådet och Europaparlamentet under hösten 2008. Den 2 december 2008 uppnåddes en överenskommelse i rådet om en allmän riktlinje baserad på ett kompromissförslag av det franska ordförandeskapet. Europaparlamentet och rådet förväntas anta direktivförslaget i januari 2009.

Uppdraget

Ersättningsrättens inträde

Utredaren ska, utöver vad som följer av tidigare direktiv, föreslå hur en förkortad tidsfrist för behörig myndighets konstaterande att insättningar är indisponibla ska genomföras i svensk rätt. Enligt 8 § insättningsgarantilagen inträder garantin vid en domstols beslut om att försätta institutet i konkurs. Huruvida detta leder till alltför stora fördröjningar är redan föremål för utredarens uppdrag. Den ändring i insättningsgarantidirektivet som väntas ske i detta avseende innebär emellertid att tidsfristen för behörig myndighet att konstatera att insättningar är indisponibla kommer att förkortas väsentligt. I det kompromissförslag som diskuteras med Europaparlamentet föreslås fem arbetsdagar. Det är därför nödvändigt att ur detta perspektiv särskilt överväga och föreslå

lösningar för att möta ändringsförslagets krav på att rätten till ersättning snabbt ska inträda.

Förkortad utbetalningstid

Enligt 9 § insättningsgarantilagen ska ersättningar betalas ut snarast möjligt och senast tre månader efter dagen för konkursbeslutet eller när en behörig myndighet i institutets hemland förklarar att insättningar hos institutet är indisponibla. Den nuvarande tidsfristen för utbetalning är enligt insättningsgarantidirektivet tre månader, vilken dessutom kan förlängas till nio månader under extraordinära omständigheter och i särskilda fall. Kommissionen anser att en så lång frist är skadlig för insättarnas förtroende och motsvarar inte deras behov. I det kompromissförslag som diskuteras med Europaparlamentet föreslås 20 arbetsdagar.

Utredaren ska överväga vilka åtgärder som krävs för att en kort tidsfrist för utbetalning ska kunna genomföras.

Insättningar som omfattas

Genom de nyligen beslutade ändringarna i insättningsgarantilagen har en ny insättningsdefinition införts. Enligt den nya definitionen omfattar begreppet insättning alla tillgodohavanden som avser inlåning på konto, oavsett om medlen finns på ett transaktionskonto eller inte och oavsett om beloppen är nominellt bestämda eller inte. Regeringen konstaterade dock i propositionen Utvidgning av insättningsgarantin (prop. 2008/09:49) att begreppet inte omfattar inlåning inom ramen för individuellt pensionssparande (IPS), annat pensionssparande eller försäkringssparande. Det anges i propositionen att det i samband med kommande ändringar i insättningsgarantidirektivet kan bli aktuellt att se över vilken typ av insättningar som insättningsgarantin ska omfatta.

Sparandet inom IPS är ett bundet och särskilt reglerat sparande för pensionsändamål. Enligt 3 kap. 5 § lagen (1993:931) om individuellt pensionssparande ska tillgångar som har placerats i andelar i investeringsfonder och andra fondpapper hållas avskilda från institutets tillgångar. Detta gäller dock inte tillgångar som har placerats som inlåning. Samtidigt gäller för denna sparform att det

finns särskilda restriktioner som motverkar massuttag. Utredaren ska därför analysera om det kan motiveras att sådana insättningar ska omfattas av insättningsgarantin. Därvid ska särskilt beaktas att gränsdragningen mot annat pensionssparande eller försäkrings-sparande måste kunna upprätthållas. Som nämnts gäller särskilda regler för sparandet inom IPS-systemet, bl.a. får inbetalningar på IPS-kontot dras av enligt särskilda regler (se 59 kap. inkomstskattelagen [1999:1229], IL) och utbetalningar från kontot får bara ske under vissa villkor (se 58 kap. 23 § IL). Medel som betalas ut ska tas upp till beskattning. En förutsättning för att inlåning på konto ska kunna omfattas av insättningsgarantin är att de särskilda villkoren som gäller för det bundna pensionssparandet kan upprätthållas. För det fall att utredaren föreslår att inlåning bör omfattas av garantin ska därför även redovisas hur detta kan ske.

Slutligen har det framkommit att det råder oklarhet huruvida postväxlar omfattas av insättningsdefinitionen. Även denna fråga behöver därför ses över av utredaren.

Författningsförslag

Utredaren ska, utöver vad som gäller enligt tidigare direktiv, dels föreslå hur ovan nämnda ändringar i insättningsgarantidirektivet ska genomföras i svensk rätt, dels utarbeta nödvändiga författningsförslag i den utsträckning utredaren kommer fram till att regelverket behöver ändras med hänsyn till uppdraget avseende insättningsdefinitionen.

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska lämna en samlad redovisning av det ursprungliga uppdraget och tilläggsuppdraget enligt detta direktiv senast den 30 april 2009.

(Finansdepartementet)



EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 94/19/EG
av den 30 maj 1994
om system för garanti av insättningar

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR
 ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av Fördraget om upprättandet av Europeiska
 gemenskapen, särskilt artikel 57.2 första och tredje meningen i detta,

med beaktande av kommissionens förslag ⁽¹⁾,

med beaktande av Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande ⁽²⁾,

i enlighet med det förfarande som avses i artikel 189b i fördraget ⁽³⁾,
 och

med beaktande av följande:

I enlighet med fördragets mål bör den harmoniska utvecklingen av
 kreditinstituts verksamhet inom hela gemenskapen främjas genom
 upphävande av alla begränsningar i etableringsrätten och friheten att till-
 handahålla tjänster, under det att banksystemet görs mer stabilt och
 skyddet för insättarna ökas.

När begränsningarna för kreditinstituts verksamhet upphävs bör den
 situation övervägas som kan uppstå om insättningar hos ett kreditinstitut
 som har filialer i andra medlemsstater blir indisponibla. Det är
 nödvändigt att säkerställa en gemensam lägsta nivå för insätterskydd
 oavsett var i gemenskapen insättningen är gjord. Ett sådant insätters-
 skydd är lika nödvändigt som sundhetsregler vid genomförandet av den
 gemensamma bankmarknaden.

Om ett insolvent kreditinstitut stängs måste insättarna hos filialer i andra
 medlemsstater än den medlemsstat i vilken kreditinstitutet har sitt
 huvudkontor skyddas av samma system för garanti av insättningar som
 institutets övriga insättare.

Kreditinstitutens kostnad för deltagande i ett system för garanti av
 insättningar står inte i relation till den kostnad som skulle bli följden
 av mycket stora uttag av insättningar, inte bara från kreditinstitut i
 svårigheter utan också från institut med god ekonomisk ställning, på
 grund av att insättarna förlorat förtroendet för banksystemets soliditet.

De åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit till följd av kommissio-
 nens rekommendation 87/63/EEG av den 22 december 1986 om
 införande av system för inlåningsskydd i gemenskapen ⁽⁴⁾ har inte till
 alla delar gett önskat resultat. Denna situation kan visa sig hindra den
 inre marknaden från att fungera på ett riktigt sätt.

Rådets andra direktiv 89/646/EEG av den 15 december 1989 om
 samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och
 driva verksamhet i kreditinstitut, samt med ändring av direktiv 77/780/
 EEG ⁽⁵⁾ föreskriver en enda auktorisation för varje kreditinstitut och att
 myndigheterna i den medlemsstat som är dess hemland skall utöva
 tillsyn över institutet; direktivet trädde i kraft den 1 januari 1993.

En filial behöver inte längre ha auktorisation i en värdmedlemsstat
 eftersom en enda auktorisation gäller inom hela gemenskapen och det
 är de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som är filialens
 hemland som utövar tillsyn vad avser dess solvens. Detta förhållande
 gör det berättigat att ett kreditinstituts alla filialer inom gemenskapen
 omfattas av ett enda system för garanti av insättningar. Ett sådant
 system måste vara detsamma som det som finns för den kategorin av

⁽¹⁾ EGT nr C 163, 30.6.1992, s. 6 och EGT nr C 178, 30.6.1993, s. 14.

⁽²⁾ EGT nr C 332, 16.12.1992, s. 13.

⁽³⁾ EGT nr C 115, 26.4.1993, s. 96 och Europaparlamentets beslut av den 9 mars
 1994 (EGT nr C 91, 28.3.1994).

⁽⁴⁾ EGT nr L 33, 4.2.1987, s. 16.

⁽⁵⁾ EGT nr L 386, 30.12.1989, s. 1. Direktivet ändrat genom direktiv 92/30/EEG
 (EGT nr L 110, 28.4.1992, s. 52).

▼B

institut i den stat där institutets huvudkontor är beläget, särskilt på grund av det samband som finns mellan tillsynen över en filials solvens och dess deltagande i ett system för garanti av insättningar.

Harmoniseringen måste begränsas till de huvudsakliga beståndsdelarna i ett system för garanti av insättningar och, inom en mycket kort tid, säkerställa betalningar enligt en garanti som är beräknad utifrån en gemensam lägsta nivå.

Systemen för garanti av insättningar bör träda i funktion så snart insättningarna blir indisponibla.

Det är lämpligt att särskilt insättningar som kreditinstitut gör i eget namn och för egen räkning inte omfattas av garantin. Detta bör inte påverka den rätt som ett system för garanti av insättningar har att vidta nödvändiga åtgärder för att rädda ett kreditinstitut som befinner sig i svårigheter.

En harmonisering av systemen för garanti av insättningar inom gemenskapen leder i och för sig inte till ett ifrågasättande av de system som redan används och som är utformade för att skydda kreditinstitut, särskilt genom att garantera deras solvens och likviditet, så att insättningar hos sådana kreditinstitut, inklusive deras filialer i andra medlemsstater, inte blir indisponibla. Alternativa system som avser att ge en annan form av skydd kan, under vissa förutsättningar, av de behöriga myndigheterna anses uppfylla detta direktivs mål. Det är de behöriga myndigheternas uppgift att kontrollera att dessa villkor är uppfyllda.

Flera medlemsstater har system för garanti av insättningar för vilka branschorganisationer bär ansvaret, andra medlemsstater har system som är införda och reglerade genom lagstiftning och en del system regleras delvis genom lagstiftning, även om de har tillkommit genom avtal. Dessa skillnader i rättslig ställning utgör ett problem endast vad avser obligatoriskt deltagande i och uteslutande från system. Det är därför nödvändigt att fastställa regler som begränsar systemens befogenheter på detta område.

Bibehållandet inom gemenskapen av system för garanti av insättningar som ger högre täckning än den gemensamma lägsta nivån kan, inom samma territorium, ge upphov till skillnader i kompensation och ojämlika konkurrensvillkor mellan nationella institut och filialer till institut från andra medlemsstater. För att motverka dessa nackdelar bör filialer tillåtas att ansluta sig till sina värdländers system så att de kan erbjuda sina insättare samma garantier som systemen i de länder i vilka de är belägna. Kommissionen bör efter ett antal år rapportera i vilken utsträckning filialerna har använt sig av denna möjlighet och de svårigheter som de eller systemen för garanti av insättningar har mött under genomförandet av dessa bestämmelser. Det är inte uteslutet att systemen i den medlemsstat som är hemland själva bör erbjuda sådan extra täckning, enligt de villkor som sådana system får fastställa.

Marknadsstörningar kan orsakas av filialer till kreditinstitut som erbjuder en högre täckning än de kreditinstitut som är auktoriserade i värdmedlemsstaten. Nivån på och omfattningen av den täckning som ett system för garanti av insättningar ger bör inte bli ett konkurrensmedel. Det är därför nödvändigt, åtminstone under en inledningsfas, att fastställa att nivån på och omfattningen av den täckning som ett system i den medlemsstat som är hemland ger insättarna hos filialer i en annan medlemsstat, inte bör överstiga den högsta nivån på och omfattningen av den täckning som motsvarande system ger i värdmedlemsstaten. Efter ett antal år bör eventuella marknadsstörningar studeras mot bakgrund av de erfarenheter som har gjorts och utvecklingen inom banksektorn.

Enligt detta direktiv måste i princip varje kreditinstitut ansluta sig till ett system för garanti av insättningar. De direktiv som styr tillträde för kreditinstitut som har sitt huvudkontor i ett icke-medlemsland, särskilt rådets första direktiv 77/780/EEG av den 12 december 1977 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och

▼B

driva verksamhet i kreditinstitut⁽¹⁾ tillåter medlemsstaterna att besluta huruvida, och enligt vilka villkor, filialerna till sådana kreditinstitut får verka inom deras territorium. Sådana filialer får varken ha frihet att tillhandahålla tjänster enligt artikel 59 andra stycket i fördraget, eller rätt att etablera sig i en annan medlemsstat än de stater där de redan är etablerade. Följaktligen bör en medlemsstat som medger tillträde för sådana filialer besluta hur principerna i detta direktiv skall tillämpas på sådana filialer, i enlighet med artikel 9.1 i direktiv 77/780/EEG och utifrån behovet av att skydda insättarna och bevara det finansiella systemets stabilitet. Det är av avgörande betydelse att sådana filialers insättare har full kännedom om de skyddsåtgärder som berör dem.

Å ena sidan bör den lägsta garantinivå som föreskrivs i detta direktiv inte lämna en allt för stor del av insättningarna utan skydd, såväl av hänsyn till konsumentskydd som till stabiliteten i det finansiella systemet. Å andra sidan skulle det inte vara lämpligt att inom hela gemenskapen införa en skyddsnivå som i vissa fall kan uppmuntra till en osund ekonomisk förvaltning av kreditinstitut. Kostnaden för att finansiera systemen bör också beaktas. Det förefaller rimligt att fastställa den gemensamma lägsta garantinivån till 20 000 ecu. Det kan bli nödvändigt med begränsade övergångsåtgärder för att möjliggöra att systemen uppfyller detta belopp.

En del medlemsstater ger insättarna en täckning för insättningar som är högre än den gemensamma lägsta garantinivå som föreskrivs i detta direktiv. Det förefaller inte rimligt att kräva att sådana system, av vilka vissa har införts nyligen som en följd av rekommendation 87/637/EEG, ändras på denna punkt.

En medlemsstat måste kunna utesluta vissa särskilt angivna kategorier av insättningar eller insättare, om den inte anser att de behöver särskilt skydd från den garanti som systemen för garanti av insättningar ger.

För att uppmuntra insättarna att noga ge akt på hur kreditinstituten sköts, ersätts i vissa medlemsstater indisponibla insättningar inte fullt ut. Ett sådant förfaringsätt bör begränsas vad avser insättningar under den lägsta gemensamma nivån.

Principen om en gemensam lägsta nivå per insättare snarare än per insättning har bibehållits. Det är därför lämpligt att beakta de insättningar som har gjorts av insättare som antingen inte står som kontohavare eller som inte är ensamma kontohavare. Nivån måste därför tillämpas på varje identifierbar insättare. Detta bör inte vara tillämpligt på företag för kollektiva investeringar som är föremål för särskilda skyddsbestämmelser vilka inte är tillämpliga på ovan nämnda insättningar.

Information är en betydande del av insätterskyddet och måste därför också vara föremål för ett grundantal av bindande bestämmelser. En oreglerad användning i marknadsföring av hänvisningar till nivån på och omfattningen av ett system för garanti av insättningar skulle kunna påverka stabiliteten i banksystemet eller insättarnas förtroende. Medlemsstaterna bör därför fastställa regler för att begränsa sådana hänvisningar.

I särskilda fall, i vissa medlemsstater där det inte finns system för garanti av insättningar för vissa kategorier av kreditinstitut som bara tar emot en mycket liten andel insättningar, kan införandet av ett sådant system i en del fall ta längre tid än vad som har fastställts för att inlemma detta direktiv i nationell lagstiftning. I sådana fall kan under en övergångstid undantag från kravet om anslutning till ett system för garanti av insättningar vara berättigat. Om sådana kreditinstitut skulle vara verksamma utomlands skulle en medlemsstat dock ha rätt att kräva deras anslutning till ett system för garanti av insättningar som den staten har infört.

Det är inte absolut nödvändigt att i detta direktiv harmonisera metoderna för finansiering av system för garanti av insättningar eller kreditinsti-

⁽¹⁾ EGT nr L 322, 17.12.1977, s. 30. Direktivet senast ändrat genom direktiv 89/646/EEG (EGT nr L 386, 30.12.1989, s. 1).

▼B

tuten i sig, om dels kostnaderna för finansiering av sådana system i princip skall bäras av kreditinstituten själva och dels den finansiella styrkan hos sådana system skall stå i proportion till institutens åtaganden. Detta får dock inte äventyra banksystemets stabilitet i medlemsstaten i fråga.

Om ett eller flera system, som garanterar insättningar eller kreditinstituten som sådana och säkerställer kompensation eller skydd för insättningar enligt de villkor som föreskrivs i detta direktiv, har införts och officiellt erkänts, medför inte detta direktiv att medlemsstaterna eller deras behöriga myndigheter blir ansvariga gentemot insättare.

Skydd för insättningar är en viktig del i genomförandet av den inre marknaden och ett nödvändigt komplement till tillsynen över kreditinstitut på grund av den solidaritet det skapar mellan alla institut på en viss finansiell marknad om ett av dem inte skulle kunna infria sina förpliktelser.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelse som här anges:

1. *insättning*: ett tillgodohavande i form av inlåning eller som ett tillfälligt led i normala banktransaktioner och som ett kreditinstitut måste betala tillbaka enligt de lagliga och avtalsmässiga villkor som är tillämpliga, och alla fordringar i form av värdepapper som har ställts ut av kreditinstitut.

Andelar i brittiska och irländska "building societies", bortsett från andelar som utgör en form av eget kapital i enlighet med artikel 2, skall anses vara insättningar.

Obligationer som uppfyller villkoren i artikel 22.4 i rådets direktiv 85/611/EEG av den 20 december 1985 om samordning av lagar och andra författningar som avser företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag) ⁽¹⁾, skall inte anses vara insättningar.

Medlemsstaterna skall vid beräkningen av ett tillgodohavande tillämpa de regler och föreskrifter vad avser kvittning och motfordringar som enligt rättsliga och avtalsmässiga villkor är tillämpliga på en insättning.

2. *gemensamt konto*: ett konto som är öppnat i två eller flera personers namn eller som två eller flera personer är berättigade till och som tecknas av en eller flera av dessa personer.

3. *indisponibel insättning*: en insättning som har förfallit till betalning men som inte har betalats ut av ett kreditinstitut enligt de rättsliga och avtalsmässiga villkor som är tillämpliga, och om endera av följande två alternativ är tillämpligt:

i) De behöriga myndigheterna i fråga har konstaterat att, enligt deras uppfattning, kreditinstitutet i fråga för närvarande och av skäl direkt förknippade med dess finansiella ställning, verkar sakna förmåga att kunna återbetala insättningen och att denna oförmåga inte endast är tillfällig.

De behöriga myndigheterna skall göra detta konstaterande så snart som möjligt och senast 21 dagar efter det att de först har blivit förvissade om att ett kreditinstitut inte har återbetalat insättningar som utgör klara och förfallna fordringar.

ii) En rättslig myndighet har av orsaker som är direkt förknippade med kreditinstitutets finansiella ställning meddelat ett avgörande som innebär att insättarnas möjlighet att framställa krav mot

⁽¹⁾ EGT nr L 375, 31.12.1985, s. 3. Direktivet senast ändrat genom direktiv 88/220/EEG (EGT nr L 100, 19.4.1988, s. 31).

▼B

institutet tillfälligt upphävs om avgörandet meddelas innan det ovan nämnda konstaterandet har gjorts.

4. *kreditinstitut*: ett företag vars verksamhet består i att från allmänheten ta emot inlåning eller andra medel som skall återbetalas och att för egen räkning bevilja krediter.
5. *filial*: ett driftsställe som utgör en legalt beroende del av ett kreditinstitut och som självständigt utför alla eller vissa av de transaktioner som är hänförliga till verksamhet i kreditinstitut. Alla filialer som ett kreditinstitut som har sitt huvudkontor i en annan medlemsstat har inrättat i en och samma medlemsstat skall anses vara en enda filial.

Artikel 2

Följande skall inte omfattas av återbetalning från garantisystem:

- Insättningar som andra kreditinstitut har gjort i eget namn och för egen räkning, om inte annat följer av artikel 8.3.
- Alla instrument som omfattas av definitionen av "kapitalbas" i artikel 2 i rådets direktiv 89/299/EEG av den 17 april 1989 om kapitalbasen i kreditinstitut (1).
- Insättningar som härrör ur transaktioner i samband med något för vilket en brottmålsdom för tvättning av pengar har meddelats, enligt definitionen i artikel 1 i rådets direktiv 91/308/EEG av den 10 juni 1991 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar (2).

Artikel 3

1. Varje medlemsstat skall säkerställa att ett eller flera system för garanti av insättningar införs och officiellt erkänns inom dess territorium. Förutom under sådana omständigheter som avses i andra stycket och i punkt 4 får inget kreditinstitut som är auktoriserat i medlemsstaten enligt artikel 3 i direktiv 77/780/EEG ta emot insättningar om det inte är anslutet till ett sådant system.

En medlemsstat kan dock undanta ett kreditinstitut från skyldigheten att vara anslutet till ett system för garanti av insättningar om kreditinstitutet är anslutet till ett system som skyddar kreditinstitutet självt och särskilt säkerställer dess likviditet och solvens, och därigenom garanterar ett insättningskydd som åtminstone motsvarar det skydd som ett system för garanti av insättningar ger och som enligt de behöriga myndigheternas uppfattning, uppfyller följande villkor:

- Systemet skall redan vara i funktion och officiellt erkänt vid tiden för detta direktivs antagande.
- Systemet skall vara utformat på ett sådant sätt att det förhindrar insättningar hos kreditinstitut som är anslutna till systemet från att bli indisponibla och förfoga över de resurser som behövs för detta ändamål.
- Systemet får inte bestå av en garanti som har beviljats ett kreditinstitut av medlemsstaten själv eller av dess lokala eller regionala myndigheter.
- Systemet skall säkerställa att insättarna informeras enligt de villkor som fastställs i artikel 9.

De medlemsstater som använder sig av denna möjlighet skall informera kommissionen om detta; de skall särskilt meddela kommissionen om sådana skydds-systems egenskaper och vilka kreditinstitut som omfattas av dem samt om eventuella senare ändringar i den information som har tillhandahållits. Kommissionen skall informera ►M1 Europeiska bankkommittén ◀ om detta.

(1) EGT nr L 124, 5.5.1989, s. 16. Direktivet senast ändrat genom direktiv 92/16/EEG (EGT nr L 75, 21.3.1992, s. 48).

(2) EGT nr L 166, 28.6.1991, s. 77.

▼B

2. Om ett kreditinstitut inte uppfyller de förpliktelser som åligger det såsom ansluten till ett system för garanti av insättningar, skall de behöriga myndigheter som har utfärdat dess auktorisation underrättas och, i samarbete med systemet för garanti av insättningar, vidta alla lämpliga åtgärder, inklusive användande av sanktioner, för att säkerställa att kreditinstitutet uppfyller sina förpliktelser.
3. Om inte dessa åtgärder leder till att kreditinstitutet uppfyller sina förpliktelser, kan systemet, om nationell lagstiftning tillåter uteslutning av en deltagare, med de behöriga myndigheternas uttryckliga samtycke och med minst tolv månaders frist, meddela att det ämnar utesluta kreditinstitutet från medlemskap i systemet. Insättningar som har gjorts före fristens utgång skall även i fortsättningen vara helt täckta av systemet. Om kreditinstitutet vid fristens utgång inte har uppfyllt sina förpliktelser kan systemet för garanti av insättningar, återigen efter att ha inhämtat de behöriga myndigheternas uttryckliga samtycke, genomföra uteslutningen.
4. Om nationell lagstiftning tillåter det och med uttryckligt samtycke från de behöriga myndigheter som har utfärdat kreditinstitutets auktorisation får ett institut som har uteslutits från ett system för garanti av insättningar fortsätta att ta emot insättningar om det före sitt uteslutande har vidtagit andra åtgärder för att garantera ett skydd för insättningar som vad avser nivå på och omfattning av skyddet åtminstone motsvarar det skydd som det officiellt erkända systemet ger.
5. Om ett kreditinstitut som har föreslagits för uteslutning enligt punkt 3 inte kan vidta andra åtgärder som uppfyller de villkor som anges i punkt 4, skall de behöriga myndigheter som utfärdade dess auktorisation omedelbart återkalla den.

Artikel 4

1. System för garanti av insättningar som enligt artikel 3.1 har införts och officiellt erkänts i en medlemsstat, skall omfatta insättare hos kreditinstitutets filialer i andra medlemsstater.

Fram till den 31 december 1999 får varken nivån på eller omfattningen, inklusive procentsatsen, av den täckning som ges överstiga den maximala storleken på eller omfattningen av den täckning som motsvarande garantisystem inom värdmedlemsstatens territorium ger.

Före detta datum skall kommissionen utarbeta en rapport på grundval av de erfarenheter som har gjorts vid tillämpningen av det andra stycket och bedöma behovet av att fortsätta med dessa åtgärder. Om så är lämpligt skall kommissionen överlämna ett förslag till direktiv till Europaparlamentet och rådet, i syfte att förlänga åtgärdernas giltighetstid.

2. När nivån på eller omfattningen, inklusive procentsatsen, av den täckning som värdmedlemsstatens system för garanti av insättningar ger, överstiger nivån på eller omfattningen av den täckning som ges i den medlemsstat i vilken ett kreditinstitut är auktoriserat, skall värdmedlemsstaten säkerställa att det finns ett officiellt erkänt system för garanti av insättningar inom dess territorium som en filial frivilligt kan ansluta sig till för att komplettera den garanti som dess insättare redan har genom institutets anslutning till systemet i sitt hemland.

Det system som filialen ansluter sig till skall omfatta den kategori av institut som den tillhör eller närmast motsvarar i värdmedlemsstaten.

3. Medlemsstaterna skall säkerställa att objektiva och allmänt tillämplade villkor upprättas för filialers anslutning till en värdmedlemsstats system enligt punkt 2. Tillträde skall ske på villkor att de relevanta förpliktelserna vad avser anslutning är uppfyllda, särskilt vad avser betalning av bidrag och andra avgifter. Medlemsstaterna skall vid genomförandet av denna punkt följa de övergripande riktlinjer som anges i bilaga 2.

4. Om en filial som enligt punkt 2 frivilligt har anslutit sig till ett system för garanti av insättningar inte uppfyller de förpliktelser som åligger det såsom ansluten till systemet, skall de behöriga myndigheter som utfärdade auktorisationen meddelas och, i samarbete med systemet

▼B

för garanti av insättningar, vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att de ovannämnda förpliktelseerna uppfylls.

Om filialen trots dessa åtgärder inte uppfyller de ovannämnda förpliktelserna kan systemet för garanti av insättningar, efter en lämplig frist på minst tolv månader och med samtycke från de behöriga myndigheter som utfärdade auktorisationen, utesluta filialen. Insättningar som gjorts före dagen för uteslutningen skall fortsätta att vara täckta av det frivilliga systemet till dess de förfaller. Insättarna skall informeras om att den kompletterande täckningen har fallit bort.

5. Kommissionen skall senast den 31 december 1999 avlägga rapport om hur punkterna 2 — 4 tillämpas och skall om lämpligt föreslå ändringar av dessa.

Artikel 5

Insättningar som redan har gjorts vid tidpunkten för återkallandet av auktorisationen för ett kreditinstitut som har auktoriserats enligt artikel 3 i direktiv 77/780/EEG skall fortsätta att vara täckta av systemet för garanti av insättningar.

Artikel 6

1. Medlemsstaterna skall kontrollera att filialer som har inrättats av ett kreditinstitut som har sitt huvudkontor utanför gemenskapen har en täckning som motsvarar den som föreskrivs i detta direktiv.

Om så inte är fallet kan medlemsstaterna, om inte annat följer av artikel 9.1 i direktiv 77/780/EEG, kräva att de filialer som har inrättats av ett kreditinstitut som har sitt huvudkontor utanför gemenskapen skall ansluta sig till ett inom sitt territorium existerande system för garanti av insättningar.

2. Åt insättare som redan har gjort eller som avser att göra insättningar hos filialer som har inrättats av ett kreditinstitut som har sitt huvudkontor utanför gemenskapen skall kreditinstitutet tillhandahålla all relevant information om de åtgärder som har vidtagits för att garantera deras insättningar.

3. Den information som avses i punkt 2 skall på det sätt som anges i nationell lagstiftning göras tillgänglig på det officiella språket eller språken i den medlemsstat där en filial inrättas; informationen skall vara avfattad på ett klart och förståeligt sätt.

Artikel 7

1. System för garanti av insättningar skall föreskriva att varje insättares sammanlagda insättningar skall täckas upp till 20 000 ecu i den händelse insättningarna blir indisponibla.

I de medlemsstater där insättningar inte är täckta upp till 20 000 ecu när detta direktiv antas får fram till den 31 december 1999 det högsta belopp som har fastställts i deras system för garanti av insättningar bibehållas, förutsatt att detta belopp inte är lägre än 15 000 ecu.

2. En medlemsstat kan bestämma att vissa insättare eller insättningar skall vara undantagna från garanti eller skall ges en lägre garanti. Dessa undantag finns angivna i bilaga 1.

3. Denna artikel skall inte hindra bibehållandet eller antagandet av bestämmelser som ger en högre eller mer omfattande täckning av insättningar. System för garanti av insättningar kan särskilt på grund av sociala skäl täcka vissa typer av insättningar helt.

4. En medlemsstat kan begränsa den garanti som anges i punkt 1 eller den garanti som avses i punkt 3 till en bestämd procentsats av insättningarna. Den garanterade procentsatsen skall dock uppgå till eller överstiga 90 % av de sammanlagda insättningarna till dess det belopp som skall utbetalas enligt garantin uppgår till det belopp som avses i punkt 1.

▼B

5. Det belopp som avses i punkt 1 skall regelbundet och minst vart femte år omprövas av kommissionen. Om lämpligt skall kommissionen till Europaparlamentet och rådet överlämna ett förslag till ett direktiv om justering av det belopp som avses i punkt 1, med hänsyn tagen särskilt till utvecklingen inom banksektorn samt den ekonomiska och monetära situationen i gemenskapen. Den första omprövningen skall inte ske förrän fem år efter utgången av den tid som avses i artikel 7.1 andra stycket.

6. Medlemsstaterna skall säkerställa att insättarens rätt till kompensation innebär att insättaren har möjlighet att föra talan mot systemet för garanti av insättningar.

Artikel 8

1. De gränser som avses i artikel 7.1, 7.3 och 7.4 skall tillämpas på de sammanlagda insättningarna i samma kreditinstitut oavsett antalet insättningar, valuta och lokalisering inom gemenskapen.

2. Varje insättares andel i ett gemensamt konto skall tas med i beräkningen av de gränser som avses i artikel 7.1, 7.3 och 7.4.

Om särskilda bestämmelser saknas, skall ett sådant konto delas lika mellan insättarna.

En medlemsstat kan besluta att insättningar till ett konto som disponeras av två eller flera personer som är medlemmar i ett bolag, en sammanlutning eller en gruppering av liknande natur som inte är en juridisk person, kan läggas samman och behandlas som om de hade gjorts av en enda insättare vid beräkningen av de gränser som anges i artikel 7.1, 7.3 och 7.4.

3. Om inte insättaren är faktiskt berättigad till de belopp som finns innesående på ett konto, skall den person som är faktiskt berättigad täckas av garantin, förutsatt att den personen har blivit identifierad eller kan identifieras före det datum då de behöriga myndigheterna gör det konstaterande som avses i artikel 1.3 i eller den rättsliga myndigheten meddelar det avgörande som avses i artikel 1.3 ii. Om flera personer är faktiskt berättigade skall, då de gränser som anges i artikel 7.1, 7.3 och 7.4 beräknas, hänsyn tas till vars och ens andel enligt de förvaltningen av insättningarna gällande arrangemangen.

Denna bestämmelse skall inte vara tillämplig på företag för kollektiva investeringar.

Artikel 9

1. Medlemsstaterna skall säkerställa att kreditinstituten ger personer som redan har gjort eller avser att göra insättningar tillgång till den information som behövs för att avgöra vilket system för garanti av insättningar som institutet och dess filialer är anslutna till inom gemenskapen eller vilka andra alternativa åtgärder som har vidtagits enligt artikel 3.1 andra stycket eller artikel 3.4. Insättarna skall informeras om bestämmelserna för systemet för garanti av insättningar eller andra alternativa åtgärder som har vidtagits och deras tillämpning, inklusive nivå på och omfattningen av den täckning som skyddssystemet ger. Informationen skall göras tillgänglig på ett lättförståeligt sätt.

På begäran skall information ges också om villkoren för kompensation och de formaliteter som skall uppfyllas för att kompensationen skall utbetalas.

2. Den information som avses i punkt 1 skall på det sätt som anges i nationell lagstiftning göras tillgänglig på det officiella språket eller språken i den medlemsstat där filialen är etablerad.

3. Medlemsstaterna skall införa regler som begränsar användningen av den information som avses i punkt 1 i marknadsföring, för att förhindra att en sådan användning påverkar banksystemets stabilitet eller insättarnas förtroende. Medlemsstaterna kan särskilt begränsa sådan marknadsföring till en saklig hänvisning till det system som kreditinstitutet är anslutet till.

▼B

Artikel 10

1. System för garanti av insättningar skall kunna betala ut vederbörligen styrkta fordringar som insättare gör gällande vad avser indisponibla insättningar inom tre månader från den dag då de behöriga myndigheterna gör det konstaterande som avses i artikel 1.3 i eller den rättsliga myndigheten meddelar det avgörande som avses i artikel 1.3 ii.
2. Under extraordinära omständigheter och i särskilda fall kan ett system för garanti av insättningar hos den behöriga myndigheten ansöka om en förlängning av tidsfristen. Ingen sådan förlängning får överstiga tre månader. På begäran av systemet för garanti av insättningar får de behöriga myndigheterna ytterligare bevilja högst två förlängningar, varav ingen får överstiga tre månader.
3. Den tidsfrist som fastställs i punkterna 1 och 2 får inte åberopas av ett system för garanti av insättningar för att förvägra förmåner enligt skyddssystemet till en insättare som inte har kunnat göra sina anspråk på utbetalning enligt garantin gällande i tid.
4. Informationen om de villkor och de formaliteter som skall uppfyllas för att en kompensation enligt den garanti som avses i punkt 1 skall kunna utbetalas, skall vara utförlig och skriven på ett sätt som den nationella lagstiftningen föreskriver, på det officiella språket eller språken i den medlemsstat där den insättning som omfattas av garantin är gjord.
5. Om en insättare eller en annan person som gör anspråk på det belopp som finns inestående på ett konto har anklagats för ett brott som har direkt eller indirekt samband med tvättning av pengar enligt definitionen i artikel 1 i direktiv 91/308/EEG, kan system för garanti av insättningar inhibera tillfälligt alla betalningar i väntan på domstolens dom, oavsett den tidsfrist som fastställs i punkterna 1 och 2.

Artikel 11

Utan att det påverkar eventuella andra rättigheter enligt nationell lagstiftning skall system, som inom ramen för en garanti betalar ut belopp, vara berättigade att vid likvidationsförfaranden träda i insättarnas ställe för ett belopp som motsvarar det systemen har betalat ut.

Artikel 12

Utan hinder av artikel 3 skall de institut som har auktoriserats i Spanien eller Grekland och som finns upptagna i förteckningen i bilaga 3 vara undantagna från kravet att tillhöra ett system för garanti av insättningar till och med den 31 december 1999.

Sådana kreditinstitut skall uttryckligen upplysa personer som redan har gjort eller avser att göra insättningar om att de inte är anslutna till något system för garanti av insättningar.

Om ett sådant kreditinstitut under den tiden etablerar eller har etablerat en filial i en annan medlemsstat, kan den medlemsstaten begära att den filialen ansluter sig till ett system för garanti av insättningar som har införts inom den statens territorium enligt de villkor som anges i artikel 4.2, 4.3 och 4.4.

Artikel 13

På den lista över auktoriserade kreditinstitut som kommissionen enligt artikel 3.7 i direktiv 77/780/EEG skall utarbeta, skall kommissionen ange varje kreditinstituts ställning med avseende på det här direktivet.

Artikel 14

1. Medlemsstaterna skall sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 1 juli 1995. De skall genast underrätta kommissionen om detta.

▼B

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser skall de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen skall göras skall varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna skall till kommissionen överlämna texterna till centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 15

Detta direktiv träder i kraft samma dag som det offentliggörs i Europeiska gemenskapernas officiella tidning.

Artikel 16

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

▼B

BILAGA I

Förteckning över de undantag som avses i artikel 7.2

1. Insättningar gjorda av finansinstitut enligt definitionen i artikel 1.6 i direktiv 89/646/EEG.
2. Insättningar gjorda av försäkringsföretag.
3. Insättningar gjorda av statliga och centrala administrativa myndigheter.
4. Insättningar gjorda av regionala, lokala och kommunala myndigheter.
5. Insättningar gjorda av företag för kollektiva investeringar.
6. Insättningar gjorda av pensionsfonder.
7. Insättningar gjorda av styrelseledamöter och andra medlemmar av kreditinstitutets ledning, av bolagsmän som personligen svarar för företagets skulder, av personer som äger minst 5 % av kreditinstitutets kapital, av personer med ansvar att utföra enligt lagen föreskriven revision av kreditinstitutets bokföring och av insättare med liknande ställning i andra företag inom samma grupp.
8. Insättningar gjorda av nära släktingar och tredje man som handlar för de insättares räkning som avses i 7.
9. Insättningar gjorda av andra företag inom samma grupp.
10. Insättningar som inte är gjorda i någons namn.
11. Insättningar för vilka samma kreditinstitut på individuell grund har gett insättaren räntesatser och finansiella fördelar som har bidragit till att förvärva institutets finansiella ställning.
12. Skuldebrev som samma kreditinstitut har ställt ut och skulder enligt egna accepter eller egna växlar.
13. Insättningar gjorda i andra valutor än
 - medlemsstaternas valutor,
 - ecu.
14. Insättningar gjorda av företag som är av en sådan storlek att de inte är tillåtna att upprätta en balansräkning i förkortad form enligt artikel 11 i rådets fjärde direktiv (78/660/EEG) av den 25 juli 1978 grundat på artikel 54.3 g i fördraget om årsbokslut i vissa typer av bolag⁽¹⁾.

⁽¹⁾ EGT nr L 222, 14.8.1978, s. 11. Direktivet senast ändrat genom direktiv 90/605/EEG (EGT nr L 317, 16.11.1990, s. 60).

▼B

BILAGA II

Övergripande riktlinjer

Om en filial ansöker om att få ansluta sig till en värmedlemsstats system för kompletterande täckning, skall värmedlemsstatens system bilateralt med systemet i den medlemsstat som är filialens hemland införa lämpliga regler och förfaranden för utbetalning av kompensation till filialens insättare. Följande principer skall vara tillämpliga på både utarbetandet av dessa förfaranden och fastställandet av de villkor för anslutning som är tillämpliga på en sådan filial (som avses i artikel 4.2):

- a) Värmedlemsstatens system skall bibehålla full rätt att ålägga de anslutna kreditinstituten sina objektiva och allmänt tillämpliga regler; den skall kunna kräva tillhandahållande av relevant information och ha rätt att kontrollera sådan information hos de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som är kreditinstitutets hemland.
- b) Värmedlemsstatens system skall tillmötesgå fordringar på kompletterande kompensation efter det att de behöriga myndigheterna i den medlemsstat som är hemland har förklarat att insättningarna är indisponibla. Värmedlemsstatens system skall ha fortsatt oinskränkt rätt att, innan utbetalning av en kompletterande kompensation sker enligt systemets egna normer och förfaranden pröva om en insättare har rätt att få en sådan kompensation.
- c) Systemen i de medlemsstater som är hemland respektive värdland skall ha ett nära samarbete för att säkerställa att insättare snabbt får en korrekt kompensation. De skall särskilt komma överens om hur förekomsten av motkrav som kan komma att ge upphov till kvitning enligt endera systemet kommer att påverka den kompensation som varje system skall betala ut till insättaren.
- d) Värmedlemsstatens system skall vara berättigat att kräva bidrag av filialer för kompletterande täckning på en lämplig grundval som tar hänsyn till den garanti som systemet i den medlemsstat som är hemland ger. För att underlätta inkrävandet av sådana bidrag skall värmedlemsstatens system vara berättigat att anta att dess åtagande under alla omständigheter är begränsat till det belopp med vilket den garanti det ger överstiger den garanti som hemlandet ger, oavsett om hemlandet faktiskt betalar kompensation för insättningar inom värmedlemsstatens territorium.

▼B

BILAGA III

Förteckning över de kreditinstitut som avses i artikel 12

- a) Särskilda kategorier av spanska kreditinstitut, vars legala status för närvarande är föremål för reformering och som är auktoriserade som
- Entidades de Financiación o Factoring,
 - Sociedades de Arrendamiento Financiero,
 - Sociedades de Crédito Hipotecario.
- b) Följande spanska statliga institutioner:
- Banco de Crédito Agrícola, SA,
 - Banco Hipotecario de España, SA,
 - Banco de Crédito Local, SA.
- c) Följande grekiska kooperativa kreditinstitut:
- Det kooperativa kreditinstitutet i Lamia,
 - Det kooperativa kreditinstitutet i Ioannina,
 - Det kooperativa kreditinstitutet i Xylocastron
- och de kooperativa kreditinstitut av liknande karaktär som finns förtecknade nedan och som är godkända eller kommer att godkännas den dag som detta direktiv antas
- Det kooperativa kreditinstitutet i Chania,
 - Det kooperativa kreditinstitutet i Iraklion,
 - Det kooperativa kreditinstitutet i Magnissia,
 - Det kooperativa kreditinstitutet i Larissa,
 - Det kooperativa kreditinstitutet i Patras,
 - Det kooperativa kreditinstitutet i Thessaloniki.

DIREKTIV

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV 2009/14/EG

av den 11 mars 2009

om ändring av direktiv 94/19/EG om system för garanti av insättningar, vad gäller täckningsnivån och utbetalningsfristen

(Text av betydelse för EES)

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR
ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om upprättandet av Europeiska
gemenskapen, särskilt artikel 47.2,

med beaktande av kommissionens förslag,

med beaktande av Europeiska centralbankens yttrande ⁽¹⁾,

i enlighet med förfarandet i artikel 251 i fördraget ⁽²⁾, och

av följande skäl:

- (1) Rådet enades den 7 oktober 2008 om att prioritera återställandet av förtroendet för en välfungerande finansiell sektor. Det utfäste sig att vidta alla nödvändiga åtgärder för att skydda enskilda sparares insättningar och välkomnade kommissionens avsikt att utan dröjsmål lägga fram ett lämpligt förslag för att göra insättningsgarantisystemen mer likartade.
- (2) Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG ⁽³⁾ ger redan en grundläggande täckning för insättare. Den pågående finansiella turbulensen gör det emellertid nödvändigt att förbättra denna täckning.
- (3) Den nuvarande minimitäckningsnivån enligt direktiv 94/19/EG har fastställts till 20 000 EUR med en möjlig-

het för medlemsstaterna att besluta om ett högre belopp. Detta har emellertid visat sig vara otillräckligt för ett stort antal insättningar i gemenskapen. För att bevara insättarnas förtroende och uppnå större stabilitet på finansmarknaderna bör täckningsnivån därför höjas till 50 000 EUR. Senast den 31 december 2010 bör täckningen för de sammanlagda insättningarna för varje insättare fastställas till 100 000 EUR, om inte kommissionen i en konsekvensanalys, som ska överlämnas till Europaparlamentet och rådet senast den 31 december 2009, drar slutsatsen att en sådan höjning och en sådan harmonisering inte är lämpliga och inte ekonomiskt genomförbara i alla medlemsstater för att säkerställa konsumentskydd och finansiell stabilitet i gemenskapen och för att undvika snedvridningar av konkurrensen mellan medlemsstaterna. Om konsekvensanalysen visar att det inte är lämpligt med en sådan ökning och en sådan harmonisering bör kommissionen lägga fram lämpliga förslag inför Europaparlamentet och rådet.

- (4) Samma täckningsnivå bör gälla för alla insättare, oberoende av om en medlemsstat har euron som valuta eller ej. Medlemsstater utanför euroområdet bör dock ha möjlighet att avrunda de konverterade beloppen, om det motsvarande skyddet för insättarna inte påverkas negativt.
- (5) En rapport som kommissionen ska lägga fram för Europaparlamentet och rådet bör analysera alla relevanta frågor såsom kvittning och motfordringar, fastställande av bidrag till systemen, i vilken omfattning olika produkter och insättare täcks, hur effektivt det gränsöverskridande samarbetet är mellan insättningsgarantisystem samt kopplingen mellan insättningsgarantisystem och alternativa system för ersättning till insättare, såsom mekanismer för nödutbetalningar. Medlemsstaterna bör för den rapporten samla in de relevanta uppgifterna och på begäran överlämna dem till kommissionen.
- (6) Vissa av medlemsstaterna har fastställt insättningsgarantisystem i enlighet med direktiv 94/19/EG som ger full täckning för vissa former av långsiktiga insättningar, såsom pensionsfordringar. Det är nödvändigt att respektera dessa rättigheter och de förväntningar som insättare i sådana system har.

⁽¹⁾ EUT C 314, 9.12.2008, s. 1.

⁽²⁾ Europaparlamentets yttrande av den 18 december 2008 (ännu ej offentliggjort i EUT) och rådets beslut av den 26 februari 2009 och av den 5 mars 2009.

⁽³⁾ EGT L 135, 31.5.1994, s. 5.

- (7) Vissa medlemsstater har inrättat eller planerar att inrätta insättningsgarantisystem enligt direktiv 94/19/EG, vilka föreskriver full täckning för vissa tillfälligt ökade saldon. Kommissionen bör senast den 31 december 2009 avgöra huruvida full täckning för vissa tillfälligt ökade saldon bör behållas eller införas.
- (8) Detta direktiv bör inte påverka funktionen hos system som skyddar själva kreditinstitutet, och särskilt skyddar dess likviditet och solvens och sålunda garanterar ett skydd för insättarna som minst motsvarar det skydd som ett insättningsgarantisystem ger samt frivilliga system för ersättning till insättare, som inte har införts eller officiellt erkänts av en medlemsstat.
- (9) Medlemsstaterna bör uppmantra insättningsgarantisystemen att överväga huruvida avtal ska ingås eller gällande avtal avseende deras respektive åtaganden ska förbättras.
- (10) Den nuvarande tidsfristen för utbetalningarna på tre månader, som kan förlängas till nio månader, är inte förenlig med behovet att bevara insättarnas förtroende och motsvarar inte deras behov. Tidsfristen för utbetalningar bör därför inskränkas till 20 arbetsdagar. Perioden bör förlängas endast under exceptionella omständigheter och efter godkännande av de behöriga myndigheterna. Kommissionen bör senast två år efter att detta direktiv har trätt i kraft lägga fram en rapport om utbetalningsförfarandenas effektivitet och tidsfrister för utbetalningar för Europaparlamentet och rådet, och utvärdera huruvida det skulle vara lämpligt att ytterligare minska tidsfristen till tio arbetsdagar.
- (11) Dessutom bör, i de fall där utbetalningen utlöses av ett beslut av de för beslutet behöriga myndigheterna, den nu gällande tidsfristen på 21 dagar för att fatta beslut minskas till fem arbetsdagar i syfte att inte förhindra en snabb utbetalning. De behöriga myndigheterna bör dock först ha förvisat sig om att kreditinstitutet har underlåtit att återbetala insättningar som har förfallit till betalning. Denna bedömning bör omfattas av de rättsliga eller administrativa förfarandena i medlemsstaterna.
- (12) Insättningar kan anses vara indisponibla då tidiga interventions- eller omorganisationsåtgärder inte varit framgångsrika. Detta bör inte hindra de behöriga myndigheterna från att genomföra ytterligare omstruktureringsinsatser under utbetalningsperioden.
- (13) Medlemsstaterna bör försöka säkerställa bankverksamhetens kontinuitet och bankernas tillgång till likvida medel, särskilt i tider av finansiell oro. Därför uppmantras medlemsstaterna att så snart som möjligt vidta åtgärder för att säkerställa nödutbetalningar av lämpliga belopp efter ansökan från den berörde insättaren, inom högst tre dagar efter en sådan ansökan. Eftersom en minskning av den nuvarande utbetalningsfristen på tre månader kommer att få en positiv effekt på insättarnas förtroende och på hur finansmarknaderna fungerar, bör medlemsstaterna och deras insättningsgarantisystem säkerställa att utbetalningsfristen är så kort som möjligt.
- (14) Enligt direktiv 94/19/EG får medlemsstaterna begränsa täckningen till en specifik procentandel. Den valmöjligheten har visat sig underminera insättarnas förtroende och bör sålunda avskaffas.
- (15) De åtgärder som är nödvändiga för att genomföra direktiv 94/19/EG bör antas i enlighet med rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som ska tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter⁽¹⁾.
- (16) Kommissionen bör särskilt ges befogenhet att anpassa täckningsnivån i enlighet med inflationen i Europeiska unionen på grundval av förändringar i det harmoniserade konsumentprisindex som offentliggörs av kommissionen. Eftersom den åtgärden har en allmän räckvidd och avser att ändra icke väsentliga delar i direktiv 94/19/EG, måste den antas i enlighet med det föreskrivande förfarandet med kontroll i artikel 5a i beslut 1999/468/EG.
- (17) Eftersom målen för detta direktiv, nämligen harmoniseringen av täckningsnivån och tidsfristen för utbetalning, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna, och det därför, på grund av det stora antalet skilda regler i de olika medlemsstaternas rättssystem, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå, kan gemenskapen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (18) Direktiv 94/19/EG bör därför ändras i enlighet med detta.

(1) EGT L 184, 17.7.1999, s. 23.

(19) I enlighet med punkt 34 i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning⁽¹⁾ uppmuntras medlemsstaterna att för egen del och i gemenskapens intresse upprätta egna tabeller som så långt det är möjligt visar överensstämmelsen mellan detta direktiv och införlivandeåtgärderna samt att offentliggöra dessa tabeller.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Ändringar av direktiv 94/19/EG

Direktiv 94/19/EG ska ändras på följande sätt:

1. I artikel 1.3 i ska andra stycket ersättas med följande:

"De behöriga myndigheterna ska göra detta konstaterande så snart som möjligt och i varje fall senast fem arbetsdagar efter det att de först har blivit förvissade om att ett kreditinstitut inte har återbetalat insättningar som utgör vederbörligen styrka och förfallna fordringar, eller".

2. Artikel 4 ska ändras på följande sätt:

a) Punkt 5 ska ersättas med följande:

"5. I de fall som avses i punkterna 1–4 ska medlemsstaterna säkerställa att insättningsgarantisystem samarbetar med varandra."

b) Följande punkt ska läggas till:

"6. Kommissionen ska se över tillämpningen av denna artikel minst vartannat år och om så är lämpligt föreslå förbättringar av den."

3. Artikel 7 ska ändras på följande sätt:

a) Punkt 1 ska ersättas med följande:

"1. Medlemsstaterna ska se till att täckningen för varje insättares sammanlagda insättningar ska vara minst 50 000 EUR i den händelse insättningarna blir indisponibla.

1a. Senast den 31 december 2010 ska medlemsstaterna se till att täckningen för varje insättares sammanlagda insättningar är fastställd till 100 000 EUR i den händelse insättningarna blir indisponibla.

Om kommissionen i den rapport som nämns i artikel 12 drar slutsatsen att en sådan höjning och en sådan harmonisering inte är lämplig och inte ekonomiskt genomförbar i alla medlemsstater för att säkerställa konsumentskydd och finansiell stabilitet i gemenskapen och för att undvika gränsöverskridande störningar mellan medlemsstaterna, ska kommissionen för Europaparlamentet och rådet lägga fram ett förslag till ändring av första stycket.

1b. Medlemsstater utanför euroområdet som omräknar de belopp i euro som anges i punkt 1 och 1a till sina nationella valutor ska säkerställa att de belopp i nationella valutor som faktiskt utbetalas till insättare motsvarar beloppen som fastställs i detta direktiv."

b) Punkt 3 ska ersättas med följande:

"3. Punkt 1a ska inte hindra bibehållandet av bestämmelser som före den 1 januari 2008 erbjöd full täckning för vissa former av insättningar, i synnerhet av sociala skäl."

c) Punkt 4 ska utgå.

d) Följande punkt ska läggas till:

"7. Kommissionen får justera de belopp som avses i punkterna 1 och 1a i enlighet med inflationen i Europeiska unionen på grundval av förändringar i det harmoniserade konsumentprisindex som offentliggörs av Europeiska kommissionen.

Denna åtgärd, som avser att ändra icke väsentliga delar i detta direktiv, ska antas i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som avses i artikel 7a.2."

⁽¹⁾ EUT C 321, 31.12.2003, s. 1.

4. Följande artikel ska införas:

"Artikel 7a

1. Kommissionen ska biträdas av europeiska bankkommittén, inrättad genom kommissionens beslut 2004/10/EG (*).

2. När det hänvisas till denna punkt ska artikel 5a.1–5a.4 och artikel 7 i rådets beslut 1999/468/EG av den 28 juni 1999 om de förfaranden som ska tillämpas vid utövandet av kommissionens genomförandebefogenheter (**)

(*) EUT L 3, 7.1.2004, s. 36.

(**) EGT L 184, 17.7.1999, s. 23."

5. Artikel 9.1 ska ersättas med följande:

"1. Medlemsstaterna ska se till att kreditinstitutet ger personer som redan har gjort eller avser att göra insättningar tillgång till den information som behövs för att avgöra vilket insättningsgarantisystem som institutet och dess filialer är anslutna till inom gemenskapen eller vilka andra alternativa åtgärder som har vidtagits enligt artikel 3.1 andra stycket eller enligt artikel 3.4. Insättarna ska informeras om insättningsgarantisystemets bestämmelser eller andra alternativa arrangemang som är tillämpliga, inklusive vilken täckning som insättningsgarantisystemet erbjuder när det gäller belopp och omfattning. När en insättning inte är garanterad av ett insättningsgarantisystem i enlighet med artikel 7.2, ska kreditinstitutet informera insättaren om detta. All information ska göras tillgänglig på ett lättförståeligt sätt.

På begäran ska information ges om villkoren för kompensation och de formaliteter som ska uppfyllas för att kompensationen ska utbetalas."

6. Artikel 10 ska ändras på följande sätt:

a) Punkt 1 ska ersättas med följande:

"1. Insättningsgarantisystem ska kunna betala ut vederbörligen styrkta fordringar som insättare gör gällande vad avser indisponibla insättningar inom 20 arbetsdagar från den dag då de behöriga myndigheterna gör ett konstaterande som avses i artikel 1.3 i eller den rättsliga myndigheten meddelar ett avgörande som avses i artikel 1.3 ii.

Denna tidsfrist inkluderar insamling och översändande av korrekta uppgifter om insättare och insättningar, vilka är nödvändiga för att kunna kontrollera fordringarna.

Under helt exceptionella omständigheter får ett insättningsgarantisystem hos den behöriga myndigheten ansöka om en förlängning av tidsfristen. En sådan förlängning får inte överskrida tio arbetsdagar.

Senast den 16 mars 2011 ska kommissionen för Europaparlamentet och rådet lägga fram en rapport om utbetalningsförfarandenas effektivitet och tidsfrister för utbetalningar, och utvärdera huruvida det är möjligt att införa en minskning av den tidsfrist som nämns i första stycket till 10 arbetsdagar.

Medlemsstaterna ska se till att insättningsgarantisystemen regelbundet testar sina system och, om det är lämpligt, informeras om de behöriga myndigheterna upptäcker problem i ett kreditinstitut som kan förväntas leda till att ett insättningsgarantisystem måste tillämpas."

b) Punkt 2 ska utgå.

7. Artikel 12 ska ersättas med följande:

"Artikel 12

1. Kommissionen ska senast den 31 december 2009 överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet om

a) harmoniseringen av finansieringsmetoderna för insättningsgarantisystemen, och därvid i synnerhet behandla effekterna av avsknaden av en sådan harmonisering i händelse av en gränsöverskridande kris när det gäller tillgången på medel för ersättningsutbetalningar för insättningar, sund konkurrens samt vinster med och kostnaderna för en sådan harmonisering,

b) lämpligheten av och bestämmelserna för att erbjuda full täckning för vissa tillfälligt ökade saldon,

c) möjliga modeller för införande av riskbaserade avgifter,

d) fördelarna med och kostnaderna för ett eventuellt införande av ett gemensamt insättningsgarantisystem inom gemenskapen,

- e) inverkan av olika lagstiftningar när det gäller kvittning, där en insättares tillgodohavanden balanseras mot dennes skulder, systemets effektivitet och eventuella snedvridningar, med hänsyn till gränsöverskridande likvidation,
- f) harmonisering av de produkter och insättare som täcks, inklusive små och medelstora företags och lokala myndigheters specifika behov,
- g) kopplingen mellan insättningsgarantisystem och alternativa tillvägagångssätt för att betala ersättning till insättare, såsom metoder för nödutbetalningar.

Vid behov ska kommissionen lägga fram förslag för att ändra detta direktiv.

2. Medlemsstaterna ska informera kommissionen och europeiska bankkommittén om de avser att ändra omfattningen av eller nivån på den täckning som garantin av insättningar ger och om eventuella svårigheter i samarbetet med andra medlemsstater.”

8. Bilaga III ska utgå.

Artikel 2

Införlivande

1. Medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 30 juni 2009.

Med avvikelse från vad som sägs i första stycket ska medlemsstaterna sätta i kraft de lagar och andra författningar som är

nödvändiga för att följa artikel 1.3 led i andra stycket, artikel 7.1a och 7.3 samt artikel 10.1 i direktiv 94/19/EG, ändrat genom det här direktivet, senast den 31 december 2010.

När medlemsstaterna antar dessa bestämmelser ska de inkludera en hänvisning till detta direktiv eller bifoga en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de centrala bestämmelser i nationell lagstiftning som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 3

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft den tredje dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 4

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna.

Utfärdat i Strasbourg den 11 mars 2009.

På Europaparlamentets vägnar

H.-G. PÖTTERING

Ordförande

På rådets vägnar

A. VONDRA

Ordförande

Bilaga 6

Tabell 1 Balansomslutning

		Balansomslutning
11102	Skandinaviska Enskilda Banken AB	1 561 771 026
11123	Svenska Handelsbanken AB	1 359 709 767
11200	Swedbank AB	997 561 000
11145	Nordea Bank AB	893 489 481
32009	Swedbank Hypotek AB	636 877 953
32019	Stadshypotek AB	540 900 558
32018	Nordea Hypotek Aktiefbolag (publ)	319 657 889
33006	Aktiefbolaget Svensk Exportkredit	297 347 600
32028	SCBC (AB Sveriges Säkerställda Obligationer)	138 052 910
31004	Kommuninvest i Sverige AB	109 917 556
32017	SBAB (Sveriges Bostadsfinansieringsaktiefbolag)	108 141 426
41009	Handelsbanken Finans Aktiefbolag	55 867 411
11116	SkandiaBanken Aktiefbolag (publ)	55 709 788
11122	Länsförsäkringar Bank Aktiefbolag (publ)	50 571 038
41249	Länsförsäkringar Hypotek AB (publ)	48 332 251
33013	Landshypotek Aktiefbolag	45 584 147
41001	Nordea Finans Sverige AB	39 905 499
11514	GE Money Bank AB	37 617 455
33008	Swedbank Jordbrukskredit Aktiefbolag	36 309 318
11144	Carnegie Investment Bank AB	32 774 768
41003	Swedbank Finans Aktiefbolag	30 788 998
41078	Volvofinans Bank AB	25 019 694
32027	FriSpar Bolån AB	20 995 151
11111	Kaupthing Bank Sverige AB (publ)	19 674 163
12198	Sparbanken Finn	17 311 642
12191	Sparbanken 1826	13 416 691
11130	Färs & Frosta Sparbank AB	10 921 014
11120	Swedbank Sjuhärad AB	9 892 258

11141	Nordnet Bank AB	9 522 408
41400	Wasa Kredit AB	9 244 716
41503	SEB Kort AB	9 193 124
41487	Volkswagen Finans Sverige AB	9 001 456
12401	Sörmlands Sparbank	8 931 663
41140	De Lage Landen Finans AB	8 676 196
35110	HQ Bankaktiebolag	8 517 183
11137	ICA Banken AB	8 403 868
11142	Sparbanken Gripen AB	8 398 961
12138	Sparbanken Nord	8 097 435
11117	IKANO Banken AB (publ)	7 421 459
35171	Avanza Bank AB	7 120 888
12190	Sparbanken Syd	7 087 342
41282	Siemens Financial Services AB	6 920 018
33007	Svenska Skeppshypotekskassan	6 841 770
41502	BMW Financial Services Scandinavia AB	6 607 552
11133	Varbergs Sparbank AB	6 568 715
11132	Sparbanken Skaraborg AB	6 265 461
12135	Sparbanken Alingsås	6 036 498
41076	Scania Finans AB	5 971 663
12178	Falkenbergs Sparbank	4 907 547
12152	Westra Wermlands Sparbank	4 884 208
41524	EnterCard Sverige AB	4 843 937
11138	Resurs Bank Aktiebolag	4 633 284
12149	Roslagens Sparbank	4 381 443
11135	Sparbanken Lidköping AB	4 264 729
41517	Toyota Material Handling Europe Rental	4 153 568
11125	Eskilstuna Rekarne Sparbank AB	4 139 302
12207	Orusts Sparbank	4 010 632
12153	Sparbanken i Enköping	3 960 481
12151	Sparbanken i Karlshamn	3 863 356
11146	EFG Bank AB (publ)	3 616 306
12176	Sparbanken Västra Mälardalen	3 570 262
12148	Sala Sparbank	3 252 517
12146	Ulricehamns Sparbank	3 238 496
11139	Tjustbygdens Sparbank Bankaktiebolag	2 997 107
41523	Eurocard AB	2 886 074
11131	Bergslagens Sparbank AB	2 833 308
12162	Skurups Sparbank	2 634 033

41492	Lease Plan Sverige AB	2 620 138
12202	Hudiksvalls Sparbank	2 602 273
11143	FOREX Bank Aktiebolag	2 456 613
11128	Ölands Bank AB	2 445 612
12381	Laholms Sparbank	2 423 043
41510	Svea Ekonomi AB	2 414 020
41528	MedMera Bank Aktiebolag	2 357 386
12203	Leksands Sparbank	2 350 633
41484	Hoist Kredit Aktiebolag	2 180 709
35139	Erik Penser Fondkommission Aktiebolag	2 148 187
41525	Finaref AB	2 026 925
12206	Nordals Härads Sparbank	1 984 574
41504	OK-Q8 Finans AB	1 926 226
12380	Sparbanken Tanum	1 891 715
12214	Sövesborg-Mjällby Sparbank	1 849 975
12205	Södra Dalarnas Sparbank	1 847 334
41411	Finansaktiebolaget Barck	1 759 291
41530	Resurs Finans AB	1 739 865
41079	Volvofinans Konto Bank AB	1 738 901
41515	CIT Group (Nordic) AB	1 681 708
12356	Södra Hestra Sparbank	1 650 491
12204	Sparbanken Tranemo	1 595 809
41467	ML Rental AB	1 521 803
41526	TeliaSonera Finans Aktiebolag	1 466 482
12210	TIDAHOLMS SPARBANK	1 416 107
12225	Tjörns Sparbank	1 374 388
11127	Bank2 Bankaktiebolag	1 338 816
12216	Kinda-Ydre Sparbank	1 334 233
12326	Ivetofta Sparbank i Bromölla	1 285 653
12371	Ålems Sparbank	1 177 833
41531	Lantmännen Finans AB	1 171 789
11136	Vimmerby Sparbank AB	1 163 985
12324	Häradssparbanken Mönsterås	1 110 820
12220	Åtvidabergs Sparbank	1 091 322
12364	Vinslövs Sparbank	1 085 378
12223	Åse och Viste härads Sparbank	1 082 808
12211	Fryksdalens Sparbank	1 071 140
41512	SC Finans Sverige Aktiebolag	1 011 586
12230	Markaryds sparbank	1 003 898

12229	Vadstena Sparbank	1 000 281
41498	Finans AB Marginalen	984 596
12345	Sidensjö sparbank	982 852
11401	JAK Medlemsbank	967 863
12329	LEKEBERGS SPARBANK	940 683
12213	VALDEMARSVIKS SPARBANK	909 974
12378	Snapphanebygdens Sparbank	893 862
12222	Högsby Sparbank	866 166
41475	Diners Club Sweden Aktiebolag	819 939
41532	Swedbank Card Services AB	685 889
12340	Norrbärke Sparbank	675 021
12311	Ekeby Sparbank	654 792
41511	Collector Credit AB	618 475
12365	Virserums Sparbank	605 174
12339	Mjölby Sparbank	586 625
12317	Glimåkra Sparbank	573 398
12348	Sparbanken Boken	570 202
12306	Bjursås Sparbank	568 684
41463	Time Finans AB	535 339
41154	AK Nordic AB	516 366
33002	Lantbrukskredit AB (publ)	514 137
41499	IBM Global Financing Aktiebolag	498 075
12358	Lönneberga-Tuna-Vena Sparbank	470 519
12312	Sparbanken Gotland	454 365
41529	Key Equipment Finance Nordic AB	440 710
33009	Landshypotek Jordbrukskredit AB (publ)	411 158
41508	Kredit AB Marginalen	388 051
12344	Röke Sockens Sparbank	296 460
11402	Ekobanken medlemsbank	277 802
41519	Nordax Finans AB (publ)	256 435
41509	Amfa Finans AB	197 117
41491	Gambro Credit AB	182 288
12314	Farstorps Sparbank	172 364
41506	Flexil Finans AB	161 965
41058	FinFack Aktiebolag	138 260
12305	Attmars Sparbank	114 912
12316	Sparbanken Gute	113 226
41522	L Finans Aktiebolag	93 856
41535	PayEx Credit AB	80 600

41534	Sevenday Finans AB	78 002
41527	Exchange Finans Europe AB	72 000
12341	Närs sparbank	68 159
12315	Frenninge Sparbank	33 411
41520	Sveriges kreditgarantiförening för	18 094
33001	Sveriges Allmänna Hypoteksbank	6 694
		7 828 911 728

Tabell 2 Straffavgifter

	Balans-omslutning (tkr)	Omsättning (tkr)	Årsresultat (tkr)	Res./oms.	Straffavg. 10 % av omsättning	Straffavg 3 % av omsättning
SEB AB	1 561 771 026	64 595 000	7 485 000	11,60%	6 459 500	1 937 000
Svenska Handelsbanken AB	1 359 709 767	62 106 000	13 647 000	21,97%	6 210 600	1 863 180
Swedbank AB	997 561 000	51 058 000	4 867 000	9,53%	5 105 800	1 531 740
Nordea Bank AB	893 489 481	50 003 000	12 030 000	24,06%	5 000 300	1 500 090
Stadshypotek AB	540 900 558	22 158 000	2 826 000	12,75%	2 215 800	664 740
Nordea Hypotek AB*	319 657 889*	12 639 600*	1 048 632*	8,30%	1 263 960	379 187
AB Svensk Exportkredit	297 347 600	11 056 400	354 600	3,20%	1 105 640	333 169
SCBC	138 052 910	4 821 000	408 000	8,46%	482 100	144 630
Kommuninvest i Sverige AB	109 917 556	3 826 488	24 126	0,63%	382 649	114 795
(SBAB)	108 141 426	5 463 000	151 000	2,76%	546 300	163 890
Skandiabanken AB	55 709 788	3 792 800	213 800	5,62%	379 280	113 784
Länsförsäkringar Bank AB	50 571 038	2 485 035	-14 000	0%	248 504	74 551
Landshypotek AB	45 584 147	1 979 599	128 067	6,47%	197 960	59 388
GE Money Bank AB	37 617 455	4 499 247	675 101	15%	449 925	134 977
Carnegie Investm. Bank AB	32 774 768	5 658 537	600 831	10,62%	565 854	169 756
Swedbank Finans AB	30 788 998	4 419 100	36 100	0,80%	441 900	132 570
Volvofinans Bank AB	25 019 694	3 151 234	9 635	0,30%	315 123	94 537
Sparbanken Finn	17 311 642	1 070 136	50 268	4,60%	107 014	32 104
Sparbanken 1826	13 416 691	744 348	116 527	15,60%	74 435	22 330
Volkswagen Finans Sve. AB	9 001 456	1 612 427	67 206	4,17%	161 243	48 372
Ikanobanken AB	7 421 459	868 237	114 996	13,24%	86 824	26 047
Falkenbergs Sparbank	4 907 547	294 071	60 406	20,54%	29 407	8 822
Resurs Bank Aktiebolag	4 633 284	629 000	42 000	6,67%	62 900	18 870
Sala Sparbank	3 252 517	210 212	38 201	18,10%	21 021	6 306
FOREX Bank AB	2 456 613	619 312	30 620	4,84%	61 931	18 579
Erik Penser Fondkomm AB	2 148 187	363 000	40 000	11,02%	36 300	10 890
Södra Hestra Sparbank	1 650 491	92 735	18 885	20,36%	9 274	2 782
Vimmerby Sparbank AB	1 163 985	76 993	18 713	24,30%	7 699	2 310
Snapphaneb. Sparbank.	893 862	51 244	10 012	19,60%	5 124	1 537
Sparbanken Gotland	454 365	23 229	3 669	15,79%	2 323	697

Siffrorna i tabellen är angivna i tkr.

* = Redovisas i euro i institutets årsredovisning. Siffrorna i denna tabell bygger på växelkursen 1 euro = 10 SEK.

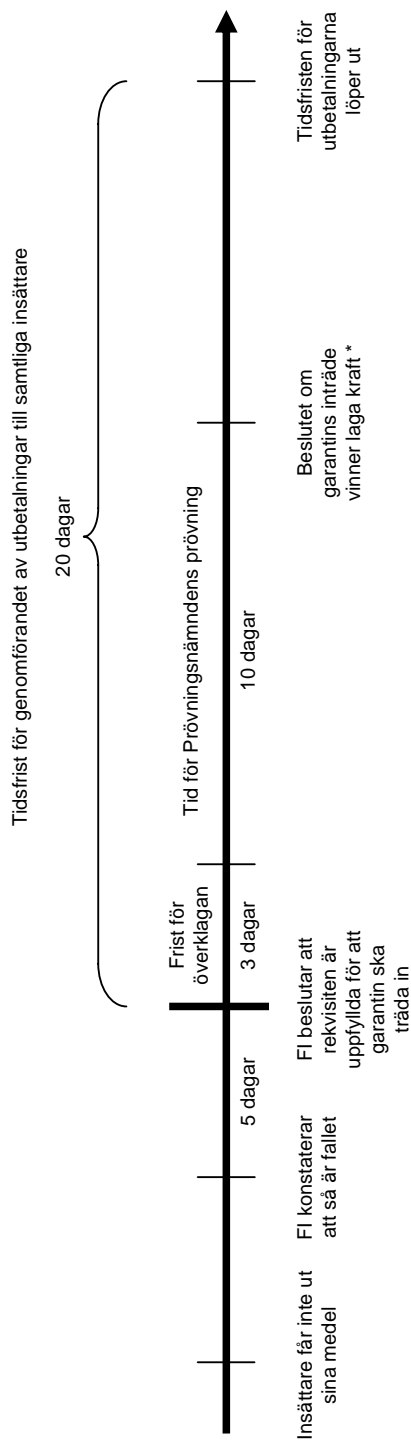
Grå bakgrundsfärg = Institut för vilket ett nominellt tak om 200 mkr skulle vara av betydelse.

Balansomslutning = Summan av tillgångssidan i ett bolags balansräkning.

Omsättning = Avser enligt prop. 2002/03:139 (s. 552) de sammanlagda bruttointäkter som anges i punkterna 1, 2, 4, 5, 7 och 8 i bilaga 2 till lagen (1995:1559) om årsredovisning i kreditinstitut och värdepappersbolag. Det inkluderar ränteintäkter (1), leasingintäkter (2), erhållna utdelningar (4), provisionsintäkter (5) samt övriga rörelseintäkter (8). Beträffande nettoresultat av finansiella transaktioner (7) ska dessa inkluderas såvida de utgör ett positivt belopp.

Årsresultat = Intäkter minus kostnader under året. Anges netto, dvs. efter skatt.

Figur: Insättningsgarantins inträde och fristen för utbetalning



* = Om Finansinspektionens beslut om garantins inträde inte överklagas vinner beslutet laga kraft redan när fristen för överklagan är till ända.

Särskilt yttrande

Särskilt yttrande av Ulla Lundquist och Kerstin Hermansson

Straffavgiftens storlek

I samband med att Bank- och finansieringsrörelselagen trädde i kraft infördes fler sanktionsåtgärder att tillgripa vid regelöverträdelser. Av förarbetena, prop. 2002/03:139 s. 382 ff. och 386 ff., framgår bland annat följande. Förutom återkallelse och varning infördes möjligheten för Finansinspektionen att meddela anmärkning som alternativ till föreläggande och förbud. Samtidigt infördes även en möjlighet för Finansinspektionen att, när den meddelar beslut om anmärkning eller varning, förena beslutet med en skyldighet att betala en straffavgift. Straffavgiften avser samma agerande som den som föranledde anmärkningen eller varningen. Eftersom avgiften är ytterligare ett instrument för att gradera överträdelsen framstod det som rimligt att myndigheten inte behövde vända sig till domstol för att få straffavgiften utdömd.

Ett beslut om varning eller anmärkning kombinerad med straffavgift är således en reaktion mot de överträdelser som anges i 15 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse. Straffavgiften utgör därmed ett tillägg till det redan befintliga sanktionssystemet, vilket även anges i propositionen. När storleken på avgiften bestäms ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig den överträdelse som föranlett varningen eller anmärkningen är och hur länge den pågått, se bland annat s. 552 i propositionen. Avgiften blir därmed ett ytterligare instrument för Finansinspektionen att gradera överträdelsen och därmed att nyansera allvaret i sanktionen.

Motsvarande sanktionsåtgärder som de som gäller enligt Bank- och finansieringsrörelselagen, har efter hand införts i lagen om värdepappersmarknaden, lagen om investeringsfonder, lagen om försäkringsförmedling och försäkringsrörelselagen.

När man nu överväger att ändra taket för straffavgiftens storlek, från 50 miljoner kr till 200 miljoner kr, bör de överväganden som låg till grund för införandet av en straffavgift beaktas. Omständigheter som handlingens art, omfattningen av överträdelsen, om den skett planmässigt och om företaget självmant korrigerat bristen bör således ligga till grund för bedömningen av straffavgiftens storlek. Redan ett tak om 50 miljoner kr borde mot denna bakgrund ge tillräcklig möjlighet till differentiering av avgiften i förhållande till hur allvarlig överträdelsen är. Detta även med beaktande av företagets storlek.

Det finns i dag relativt få beslut där maxbeloppet har dömts ut. Det är därför svårt att dra någon generell slutsats om att gällande nivå inte skulle uppfylla syftet med lagen. Den omständigheten att företag kan få betala en större eller mindre andel av omsättningen i straffavgift för samma typ av överträdelse bör inte tillmätas alltför stor betydelse, eftersom det i första hand är överträdelsens art och grad som ska ligga till grund för bedömningen i sanktionsfrågan och inte företagets förmåga att betala en viss högsta avgift.

Utredningen föreslår att en straffavgift ska kunna fastställas till högst tre procent av företagets omsättning. Straffavgiften får dock inte överstiga 200 miljoner kr eller understiga 25 000 kr.

En sänkning av procentsatsen från dagens 10 procent till 3 procent är bra eftersom den ger Finansinspektionen möjlighet till att i större utsträckning kunna differentiera straffavgiftens storlek, framför allt avseende små och medelstora företag.

När det gäller den maximala nivån på straffavgiften kan det konstateras att redan dagens nivå ligger högt jämfört med övriga EU-länder vilket framgår av en rapport från CEBS från mars 2009¹. CEBS tog fram rapporten på uppdrag av Europeiska kommissionen för att belysa tillsynsmyndigheternas inom EU maktmedel och befogenheter inom sanktionsområdet för eventuella framtida åtgärder från kommissionens sida. Av rapporten framgår bland annat att Sverige tillsammans med Irland har den näst högsta nivån (5 000 000 euro) medan Frankrike har den högsta; 50 000 000 euro. Det tak som tillämpas i Frankrike torde dock rimligtvis vara anpassad till storleken på de franska storbankerna.

Att märka är vidare att drygt 70 procent av medlemsländerna har en maximal nivå på straffavgiften som understiger 1 000 000 euro och hälften av medlemsländer har en maxnivå som understiger

¹ Mapping of supervisory objectives and powers, including early intervention measures and sanctioning powers CEBS 2009 47 | March 2009.

200 000 euro. Likaså kan av rapporten utläsas att Sverige tillsammans med Storbritannien, Frankrike och Spanien är de enda länder som sedan 2005 dömt ut straffavgifter som uppgår till 1 000 000 euro eller mer, vilket ligger klart över utdömda straffavgifter i övriga länder. Drygt hälften av de straffavgifter som utdömts i övriga medlemsländer under samma tid ligger på en nivå mellan 10 000–100 000 euro. Motsvarande bild framkommer i CESR:s rapport från februari 2009 på värdepappersområdet.² Av den rapporten framgår bland annat att Sverige har det högsta taket för administrativa sanktioner inom EU. I detta sammanhang bör dock noteras att två medlemstater inte har något tak men att dessa, såvitt framkommit, endast i något fall utdömt en sanktion som uppgått till nivån 50 miljoner kr kombinerad med att vinst intjänad på grund av överträdelsen skulle återgå. Dagens maximala nivå på straffavgiften om 50 miljoner kr i Sverige framstår i jämförelse med förhållandena inom övriga EU således som väl avvägd.

Med hänsyn till konkurrensaspekten anser vi att det vore direkt olämpligt att avvika från de straffnivåer som allmänt tillämpas inom EU. Eftersom kommissionen för närvarande ser över medlemsländernas tillsyns- och sanktionsbefogenheter för eventuell åtgärd finns det dessutom all anledning att avvakta resultatet av denna översyn innan beslut tas om höjning av den maximala nivån på straffavgiften i Sverige.

² Report on mapping of supervisory powers, supervisory practices, administrative and criminal sanction regimes of Members States in relation to Market in Financial Instruments Directive, CESR 08-220.

Källförteckning

Offentligt tryck

Departementsserien (Ds)

Ds 1992:45

Statens Offentliga Utredningar (SOU)

SOU 1995:106. *Rapporteringskyldighet för revisorer i finansiella företag*. Delbetänkande av Banklagskommittén.

SOU 1998:160. *Reglering och tillsyn av banker och kreditmarknadsföretag*. Delbetänkande av Banklagskommittén.

SOU 1999:1. *Nya förmånsrättsregler*. Huvudbetänkande av Förmånsrättskommittén.

SOU 2000:66. *Offentlig administration av banker i kris*. Delbetänkande av Banklagskommittén.

SOU 2005:16. *Reformerat system för insättningsgarantin*. Betänkande av Insättningsgarantiutredningen.

Propositioner

prop. 1989/90:116 om ägande i banker och andra kreditinstitut m.m.

prop. 1992/93:187 om individuellt pensionssparande

prop. 1994/95:50 Nya kapitaltäckningsregler m.m.

prop. 1995/96:60 Insättningsgaranti

prop. 1995/96:173 Förstärkt tillsyn över finansiella företag

prop. 1998/99:30 Investerarskydd

- prop. 2002/03:139 Reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse
- prop. 2005/06:45 Finansiella konglomerat
- prop. 2006/07:5 Nya kapitaltäckningsregler
- prop. 2008/09:49 Utvidgning av insättningsgarantin
- prop. 2008/09:61 Stabilitetsstärkande åtgärder för det svenska finansiella systemet
- prop. 2008/09:150 Offentlighets- och sekretesslag
- prop. 2008/09:155 Förvärv av kvalificerade innehav i finansiella företag, m.m.

Utskottsbetänkanden

- Bet. 1992/93:SkU31
- Bet. 2008/09:FiU14
- Bet. 2008/09:FIU16

Skrivelser

- rskr. 1992/93:359
- rskr. 2008/09:17

Domstolsavgöranden

- AD 1985 nr 28
- Kammarrättens i Stockholm beslut den 10 februari 2006 i mål 855–06.
- Kammarrättens i Stockholm beslut den 18 september 2006 i mål 3671–06.
- Länsrättens i Stockholms län beslut den 31 januari 2006 i mål 1984–06 E.
- Länsrättens i Stockholms län beslut den 7 februari 2006 i mål 2429–06 E.
- Länsrättens i Stockholms län beslut den 27 april 2006 i mål 1984–06 E.

Myndighetsavgöranden

Finansinspektionens beslut den 27 januari 2007, dnr. 05-7456-309.

Revisorsnämndens beslut den 17 juni 2007, dnr. 2006-1466.

EU

Rådets första direktiv 77/780(EEG av den 12 december 1977 om samordning av lagar och andra författningar om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut. Celex nr: 377L0780.

Europaparlamentets och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om system för garanti av insättningar. Celex nr: 394L0019.

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/26/EG av den 27 juni 1995 om ändring av direktiv 77/780/EEG och 89/646/EEG om kreditinstitut, direktiv 73/239/EEG om 92/49/EEG om andra direkta försäkringar än livförsäkringar, direktiv 79/267/EEG och 92/96/EEG om direkta livförsäkringar, direktiv 93/22/EEG om tjänster inom värdepappersområdet och direktiv 85/611/EEG om företag för kollektiva investeringar i överlåtbara värdepapper (fondföretag) i syfte att stärka tillsynen på dessa områden. Celex nr: 395L0026.

Europaparlamentets och rådets direktiv 97/9/EG av den 3 mars 1997 om system för ersättning till investerare. Celex nr: 397L0009.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG av den 21 april 2004 om marknader för finansiella instrument och om ändring av rådets direktiv 85/611/EEG och 93/6/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/12/EG samt upphävande av rådets direktiv 93/22/EG. Celex nr: 304L0039.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/48/EG av den 14 juni 2006 om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut. Celex nr: 306L0048.

Kommissionens direktiv 2006/73/EG av den 10 augusti 2006 om genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/39/EG vad gäller organisatoriska krav och villkor för verksamheten i värdepappersföretag, om definitioner för tillämpning av det direktivet. Celex nr: 306L0073.

Europaparlamentets direktiv 2007/44/EG av den 5 september 2007 om ändring av direktivet 92/49/EEG och direktiven 2002/83/EG, 2004/39/EG, 2005/68/EG och 2006/48/EG vad gäller förfaranderegler och utvärderingskriterier för bedömning av

förvärv och ökning av innehav inom finanssektorn. Celex nr: 307L0044.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/14/EG av den 11 mars 2009 om ändring av direktiv 94/19/EG om system för garanti av insättningar, vad gäller täckningsnivån och utbetalningsfristen. Celex nr. 309L0014.

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och Rådet om översyn av direktiv 94/19/EG om system för garanti av insättningar, KOM (2006) 729.

Rådets *Förklaringar som ska föras in i Rådets protokoll* av den 15 maj 1995 (uppgifter ur SOU 1995:106).

Rapporter, promemorior m.m.

Sverige

Förordnande av sakkunnig i företag under Finansinspektionens tillsyn samt ändrade regler för förordnade revisorer. Stockholm: Finansinspektionen 2007.

Förslag till ändring av gällande lagbestämmelser om ledningsprövning. Stockholm: Finansinspektionen 2007.

Riksbankens Finansmarknadsstatistik september 2008. Enheten för Betalningsbalans- och Finansmarknadsstatistik, SCB 27 oktober 2008.

2007 års insättningsgarantiutredning. Obligatorisk villkorsprövning för ökad tydlighet om insättningsgarantins omfattning. Slutrapport från KPMG Bohlins AB, 18 september 2007.

Prövning av ägare och ledning – vägledning för finansiella företag. Stockholm: Finansinspektionen 2007.

Redovisning av Insättningsgarantinämndens hantering av ersättningsfall. Stockholm: Insättningsgarantinämnden 2007.

”Revisorns rapporteringsskyldighet i finansiella företag m.fl. RevU 14.” Uttalande från FAR SRS Revisionskommitté. Hämtat ur FAR SRS Samlingsvolymen 2008. Stockholm FAR SRS Förlag 2008.

Andra länder

- CDIC Payout Guidelines Methodology*. Ottawa: Canada Deposit Insurance Corporation 2007.
- CESR Report on the mapping of supervisory powers, supervisory practices, administrative and criminal sanctioning regimes of Member States in relation to the Markets in Financial Instruments Directive (MiFID)*, CESR 08-220. Paris: The Committee of European Securities Regulators 2009.
- Deposit Guarantee Systems: EFDI's First Report*. Rom: Interbank Deposit Protection Fund, Research and Data Analysis Department 2006.
- Financial stability and depositor protection: Further Consultation*. HM Treasury UK, juli 2008.
- Financial Services Compensation Scheme Reform. Fast payout for depositors and Raising Consumer Awareness*. FSA Consultation paper 09/03, Januari 2009.
- Mapping of supervisory objectives and powers, including early intervention measures and sanctioning powers*, CEBS 2009 47. London: Committee of European Banking Supervisors 2009.
- Report*. Bryssel: The High Level Group on Financial Supervision in the EU, ordförande Jacques de Larosière 2009.
- Report on the Observance of Standards and Codes. Fiscal Transparency and Data Modules. Sweden – A Note on Recent Developments*, July 2002. IMF Country Report No. 02/162. Washington D.C.: International Monetary Fund 2002.

Litteratur och artiklar

- Danhard, Erik. *Konkursarbetsrätt. Om arbetsrätt och lönefordringar i konkurs*. Uppsala: Lars Åhnberg AB 3:e upplagan, 2006.
- Lehrberg, Bert. *Moderna betalningsformer*. Uppsala: I.B.A. Institutet för Bank- och Affärsjuridik 2005.
- Shibut, Lynn. "Should Bank Liability Structure Influence Deposit Insurance Pricing?" FDIC Working Paper 2002-01.

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat.
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenskatalog.
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen.
Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.
31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. N.
32. Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. S.
33. Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. Fi.
34. Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. Ju.
35. Moderna hyreslagar. Ju.
36. Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. IJ.
37. Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. Ju.
38. Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. S.
39. En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. N.
40. En ny modell för arbetsmiljötillsyn. A.
41. Bättre och snabbare insättningsgaranti. Fi.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
Aktiv väntan – asylökande i Sverige. [19]
Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. [34]
Moderna hyreslagar. [35]
Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. [37]

Försvarsdepartementet

- Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]

Socialdepartementet

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
En ny alkohollag. [22]
Olovlig tobaksförsäljning. [23]
Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]
Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]

Finansdepartementet

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]

- Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]
Bättre och snabbare insättningsgaranti. [41]

Utbildningsdepartementet

- Ta klass. [27]
Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]

Jordbruksdepartementet

- Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]
Det växande vattenbrukslandet. [26]
Skog utan gräns? [30]

Miljödepartementet

- Miljöprocessen. [10]

Näringsdepartementet

- Nya nät för förnybar el. [2]
Mer järnväg för pengarna. [20]
De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. [24]
Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. [31]
En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. [39]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

- Fritid på egna villkor. [29]
Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. [36]

Kulturdepartementet

- Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat. + Bilagor. [15]

Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. [16]

Arbetsmarknadsdepartementet

En ny modell för arbetsmiljötillsyn. [40]