



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Emmelie Dahlroth

Finansinspektionens roll
i kontrollen av den svenska
finansmarknaden

– med fokus på det finansiella företaget

Examensarbete
30 högskolepoäng

Torsten Sandström

Associationsrätt
Finansrätt

Vårterminen 2010

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
FÖRORD	3
FÖRKORTNINGAR	4
1 INLEDNING	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte, frågeställning och avgränsning	6
1.3 Teori, metod och material	6
1.4 Disposition	7
2 FINANSINSPEKTIONEN	8
2.1 Organisationens syfte och mål	8
2.2 Verksamhetsområde	9
2.2.1 Kartläggning av ett urval av de viktigaste lagarna på den svenska finansmarknaden	9
2.2.2 En blick mot EU och global samverkan	11
2.2.2.1 EU:s harmonisering av finansmarknaden	11
2.2.2.2 Kommittésamarbete inom EU och globalt	12
2.3 Verksamhet, uppgifter och befogenheter	13
2.3.1 Tillsyn	13
2.3.2 Tillstånd	15
2.3.3 Normgivning	16
2.3.4 Internationella uppgifter	17
2.3.5 Några ytterligare uppgifter	17
2.4 Ingripanden och sanktionsmedel	18
2.5 Överklagande	20
3 BANKTILLSTÅNDETS VARA ELLER INTE VARA?	21
3.1 Inledande kommentarer	21
3.2 Tillstånd för bank	21
3.2.1 Associationsformer	23
3.2.2 Bankens rörelse och verksamhet	24
3.2.2.1 Bank med värdepappersrörelse	25

3.2.3	Förutsättningar för tillstånd för bank	26
3.2.3.1	Författningsenlig bolagsordning	26
3.2.3.2	Framtida driften av rörelsen författningsenlig	27
3.2.3.3	Ägares lämplighet	27
3.2.3.4	Ledningens lämplighet	28
3.2.3.5	Prövning av nära förbindelser	28
3.3	Särskiljande rörelse regler	29
3.3.1	Soliditet och likviditet	30
3.3.2	Riskhantering	30
3.3.3	Genomlysning	30
3.3.4	Sundhet	31
3.4	Återkallelse av tillstånd	31
3.5	Finansinspektionens befogenheter - i ljuset av praktikfallet Carnegie	33
3.5.1	Carnegies våldsamma resa	33
3.5.1.1	Det första ingripandet- varning med krav	34
3.5.1.2	Det andra ingripandet- återkallelsen	35
3.5.1.3	Omprövningsbeslutet – återkallelsen omvandlas till en varning	36
3.5.2	Analys och anmärkningar med anledning av Finansinspektionens beslut	36
4	FÖR- OCH NACKDELAR AV FINANSINSPEKTIONENS KONTROLL AV DET FINANSIELLA FÖRETAGET	39
4.1	Inledande kommentar	39
4.2	Analys av Finansinspektionens kontroll	39
4.3	Ur det finansiella företagens perspektiv	40
4.4	Ur samhällets perspektiv	41
5	SAMMANFATTANDE SLUTSATS	42
	BILAGA A	44
	BILAGA B	45
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	46
	RÄTTSFALLSFÖRTECKNING	52

Summary

The latest years of economic instability have influenced the financial market and the society both nationally and globally. The thesis concerns the role of the Swedish Financial Supervisory Authority, Finansinspektionen, in controlling the financial market for the purpose of limiting or preventing economic instability or financial crisis.

Finansinspektionen supervises and monitors all the financial companies and other participants operating on the Swedish financial market and ensures the observance of the financial regulations. Through its legal competences and its authority to use sanctions Finansinspektionen can govern and limit the activities of the financial companies which neglect the regulations. Finansinspektionen is also responsible for the authorization of the financial companies. The permit is a prerequisite for any financial company's business operations. Concurrently it is a withdrawal of the permit a severe intervention which consequently becomes an efficient tool of control for Finansinspektionen. The Authority is also responsible for regulating and publishing complementary rules in the form of regulations that are binding and general guidelines, as well as assisting the Government in the inquiries and issuance of opinions regarding legislation process. Finansinspektionen hold consultations with other national or European authorities within the frames of its work and is part of international committees.

The so-called differential business rules are providing wide range of competences towards companies as e.g. credit institutions and securities institutions. These are general rules for the business activity, but concurrently rules for Finansinspektionen's interventions and sanctions. The Authority is to determine what kind of intervention or sanction measures are adequate to the infringement committed by the financial company. The decisions of Finansinspektionen create guidance practice regarding the interpretations of the financial regulations.

For the financial company, the control of Finansinspektionen can result in a mark of quality, an incitement of legal compliance, a guidance of governance and an allocation of risks and deficiencies in the organization of the company. The disadvantages could involve the costs of the control, both in the terms of money and time, and, most importantly, the possible circumscription of the self-governance of the company. For the society, on the other hand, the control creates stability of the financial system and consumer protection and economic advantages. The disadvantage could be the limited competition resulting in fewer options for both other companies and individuals.

The main role of Finansinspektionen in controlling the financial market is to monitor and govern the financial companies and the participants of the financial market in accordance with the financial regulation.

Sammanfattning

De senaste åren av ekonomisk instabilitet har påverkat finansmarknaden och samhället både nationellt och globalt. Uppsatsen behandlar Finansinspektionens roll i att kontrollera den finansiella marknaden med syftet att begränsa eller förhindra ekonomisk instabilitet och finanskriser.

Finansinspektionen ansvarar för tillsynen över svenska finansiella företag, utländska finansiella företag med verksamhet i Sverige samt informationsgivningen i börsbolag och kontrollerar att den finansiella regleringen följs. Genom sina befogenheter och sanktionsmöjligheter kan Finansinspektionen styra och begränsa verksamheten för de som missköter sig. Finansinspektionen ansvarar även för tillståndsprövningen för de finansiella företagen. Tillståndet är en förutsättning för verksamheten i det finansiella företaget samtidigt är det effektivt kontrollverktyg för Finansinspektionen då det skapar en första kontroll vid bildandet av företaget samt ett effektivt påtryckningsmedel då en återkallelse av tillståndet utgör det mest ingripande sanktionsmedlet. Finansinspektionen ansvarar också för normgivningen dels genom utfärdandet av föreskrifter och allmänna råd dels genom att bistå regeringen med utredningar och yttranden i samband med lagstiftningsarbetet. Finansinspektionen skall även för att samråda med andra myndigheter och utländska tillsynsmyndigheter i sitt arbete och ingår i internationella kommittéer.

Ramarna för Finansinspektionens befogenheter är långtgående gentemot finansiella företag, som t.ex. kreditinstitut och värdepappersinstitut, genom de särskiljande rörelsereglerna. Det är vida rambestämmelser som samtidigt utgör grund för ingripanden och sanktioner för Finansinspektionen. Det är vidare upp till inspektionen att avgöra vilken åtgärd som är lämplig i förhållande till det finansiella företags regelöverträdelse. Genom Finansinspektionen beslut skapas praxis som är vägledande för tolkningen av den finansiella regleringen.

Finansinspektionens kontroll kan för det finansiella företaget innebära en kvalitetsstämpel för företaget, vara ett incitament för regelefterlevnad, skapa vägledning för styrningen av verksamheten och ge möjlighet att allokera brister och risker i organisationen. Nackdelen för företaget torde vara kostnaden för kontrollen, det merarbete kontrollen skapar och att företags möjlighet till självbestämmande begränsas. För samhället å andra sidan skapas systemstabilitet och konsumentskydd samt ekonomiska fördelar. En nackdel kan vara den begränsade konkurrensen som därmed skapar färre valmöjligheter för såväl andra företag och privatpersoner.

Finansinspektionens huvudsakliga roll i kontrollen av finansmarknaden är att övervaka och styra de finansiella företagen och aktörerna i enlighet med den finansiella regleringen.

Förord

I mångt och mycket har jag finanskrisen att tacka vad det gäller valet av uppsatsämne. Alla intressanta nyhetsartiklar och larmsignaler om det ekonomiska läget skapade en genuin nyfikenhet och blev inte minst en inspirationskälla. Staten kontra det privata; konflikt eller nödvändighet? Detta har varit en något krokig men mycket spännande resa. Det har dock utmynnat i en för mig, och förhoppningsvis för läsaren, en givande väg och en intressant slutdestination.

Ett stort tack till Torsten Sandström, som tålmodigt har stöttat mig och har gett mig goda råd samt konstruktiv kritik. Ytterligare ett tack till de hjälpsamma tjänstemän på Finansinspektionen, som har lyckats ge mig viss vägledning i informationsträsket. Sist, men inte minst, ett varmt tack till min familj och mina vänner som alltid står vid min sida och tror på mig och det jag gör.

Nu vill jag bara önska er alla en trevlig resa in i maktens korridorer och finansvärldens spännande rum.

Förkortningar

Baselkommittén	Baselkommittén för banktillsyn (The Basel Committee on Banking Supervision)
BFL	Lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse
CEBS	Europeiska banktillsynskommittén (Committee of European Banking Supervisors)
CEIOPS	Europeiska tillsynskommittén för försäkringar och tjänstepensioner (Committee of European Insurance and Occupational Pension Supervisors)
CESR	Europeiska värdepapperstillsynskommittén (Committee of European Securities Regulators)
EU	Europeiska unionen
FATF	Arbetsgruppen för finansiella åtgärder mot penningtvätt (Financial Action Task Force on Money Laundering)
FRL	Försäkringsrörelselag (1982:713)
IAIS	Internationella organisationen för försäkringstillsynsmyndigheter (International Association of Insurance Supervisors)
IOSCO	Internationella organisationen för värdepapperstillsyn (International Organization of Securities Commissions)
LAF	Lag (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument
LHF	Lag (1991:980) om handel med finansiella instrument
LKE	Lag (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar
LSM	Lag (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel av finansiella instrument
LVpM	Lag (2007:528) om värdepappersmarknaden
RF	Regeringsformen (1974:152)
LEP	Lag (2002:149) om utgivning av elektroniska pengar

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Under hösten 2008 skedde en rad händelser som satte finansmarknaden och ekonomin i rejäl gungning såväl i Sverige som globalt. Den amerikanska investmentbanken Lehman Brothers drabbades av konkurs.¹ Swedbank AB gjorde en nyemission på 12,4 miljarder för att säkra bankens stabilitet och kapitaltäckning vid fortsatt finanskris.² Investmentbanken Carnegie fick beviljat likviditetsstöd på fem miljarder kronor från Riksbanken, men fick indraget banktillstånd av Finansinspektionen tills dess att staten övertog ägandet.³ Världens börser gjorde störtdykningar. I oktober 2008 kom den värsta börsnedgången på 20 år i USA och i Japan var det den värsta månaden någonsin.⁴ De s.k. G7-ländernas finansministrar träffades för att enas om konkreta stödåtgärder på grund av finanskrisen och EU:s finansministrar skapade räddningspaket för flera av Europas länder.⁵ Dagspressen jämförde den förestående finanskrisen med depressionen på 1930-talet och andra förödande ekonomiska kriser såsom t.ex. oljekrisen på 70-talet och den svenska finans- och fastighetskrisen i början på 90-talet.⁶

Listan kunde göras lång med tumultartade händelser på den globala finansmarknaden och den ekonomiska dominoeffekten var tydlig såväl globalt som nationellt. Det är inte min avsikt och kanske inte heller möjligt att försöka beskriva alla de fenomen som kan påverka finansmarknaden. I mina ögon är det däremot av vikt vad Sverige vidtar för åtgärder för att upprätthålla kontroll och stabilitet och för att mildra, eller undvika, så kallade finanskriser.

På den svenska arenan finns det ett flertal institut och myndigheter såsom t.ex. Riksbanken, Riksgälden och Finansinspektionen som verkar för gemensamma nationella intressen såsom finansiell stabilitet och säkerhet samt konsumentskydd. I denna uppsats kommer rampljuset riktas mot Finansinspektionens roll i att kontrollera de finansiella företagen och aktörerna på den svenska finansmarknaden.

¹ <http://www.dn.se/ekonomi/lehman-brothers-ansoker-om-konkurs-1.624966>, publicerad 2008-09-15.

² Dagens Industri, nr 245, 2008-10-28, s. 6f.

³ <http://www.dn.se/ekonomi/riksbanken-satter-sin-trovardighet-i-pant-1.686961>, publicerad 2008-10-29 och http://www.fi.se/Templates/Page_10935.aspx, publicerad 2008-11-10.

⁴ Rapport, SVT1, sändningen kl 12.00, 081110.

⁵ Dagens Industri, nr 232, 2008-10-13, s.6f. G7- länderna är en samling av världens rikaste länder och inkluderar USA, Japan, Tyskland, Frankrike, Storbritannien, Italien och Kanada. Vid vissa möten medverkar även Ryssland och då kallas det G8. (Även den europeiska kommissionen brukar bjudas in till de årliga mötena.)

⁶ <http://www.dn.se/ekonomi/finanskrisen-ar-over-ar-2012-1.569455>, publicerad 2008-09-21 och <http://www.popularhistoria.se/o.o.i.s?id=52&vid=584> (2010-05-22).

1.2 Syfte, frågeställning och avgränsning

Uppsatsen syftar till att presentera och analysera Finansinspektionens kontroll av den svenska finansmarknaden, med fokus på det finansiella företaget⁷. På grund av den finansiella regleringen måste det offentliga och det privata mötas på finansmarknadens arena.

Några av de frågeställningar som kommer diskuteras i uppsatsen är bland annat; vilken roll har Finansinspektionen som en offentlig myndighet i förhållande till kontrollen av den svenska finansmarknaden? Vilka uppgifter, befogenheter och sanktionsmöjligheter har Finansinspektionen? Vad är ramen för Finansinspektionens befogenheter med fokus på tillstånd och återkallelse av tillstånd? Slutligen vilka konsekvenser får Finansinspektionen kontroll i förhållande till det finansiella företaget och samhället?

På grund av utrymmesskäl samt en medveten önskan om att kunna tränga djupare i vissa valda områden kommer uppsatsen avgränsas på så sätt att jag till en början ger en allmän bild av Finansinspektionens uppgifter och verksamhetsområde och dess mest relevanta kontrollfunktioner, såsom tillsyn, tillstånd, normgivning och befogenheter kopplade till dessa främst gentemot finansiella företag, men även i förhållande till övriga aktörer på finansmarknaden.⁸ Sedan avgränsas arbetet ytterligare och gör en djupdykning kring reglerna om tillstånd och återkallelse av tillstånd i förhållande till det finansiella företaget, bank. I samband med diskussionen om bankens verksamhet och tillstånd kommer kortfattat paralleller dras till regleringen för värdepappersrörelse. I tillståndsavsnittet kommer vidare Finansinspektionens befogenheter analyseras i ljuset av praktikfallet Carnegie och de särskiljande rörelsereglerna. Huruvida Carnegie har följt eller inte följt den för dem relevanta regleringen kommer inte analyseras. Eftersom Finansinspektionens arbete styrs av en stor mängd lagar och förordningar och inte minst ett flertal EG-rättsliga regleringar, är avsikten inte att uppvisa den fullständiga förteckningen av de paragrafer och lagar som påverkar myndighetens arbete och de finansiella företagens rörelser, utan fokus kommer att ligga på ett axplock av de ur min synpunkt viktigaste bestämmelserna för Finansinspektionens kontroll.

1.3 Teori, metod och material

Det teoretiska perspektivet är offentligheten kontra den privata finansmarknaden. Genom att först undersöka hur staten kontrollerar främst det privata finansiella företaget och sedan analysera konsekvenserna av detta, kan man få fram för- och nackdelarna av den finansiella regleringen

⁷ I denna uppsats är innebörden av begreppet ”finansiellt företag” ett företag som bedriver en tillståndspliktig rörelse och därmed står under Finansinspektionens tillsyn.

⁸ I huvudsak har en jämförelse av BFL, LVpM och FRL gjorts i förhållande till regleringen gentemot de finansiella företagen.

och Finansinspektionens kontroll både i förhållande till det finansiella företaget och till samhället.

I utgångspunkt har jag valt att arbeta utifrån rättsdogmatisk metod i uppsatsen. Det innebär att jag analyserar mitt ämne genom att tolka och systematisera de traditionella rättskällornas innehåll.

Materialet består således främst av de befintliga rättskällorna såsom lagar, förarbeten, doktrin och juridiska eller ämnesrelevanta artiklar i tryckt och elektronisk form. Det skriftliga material som har använts i uppsatsen har främst kommit från offentliga källor och har av mig som författare bedömts som tillförlitligt.

1.4 Disposition

Utformandet av uppsatsen är upplagt så att först kommer deskriptiv del, sedan en mer analytisk del.

I den första delen (kap.2) kommer en allmän bild av Finansinspektionens syfte och mål, verksamhet, uppgifter och befogenheter beskrivas. En kartläggning av några av de viktigaste lagarna för Finansinspektionens arbete har företagits och en blick har kastats åt den globala och EG-rättsliga påverkan av den svenska regleringen, för att läsaren skall få en övergripande bild av regleringen och de verksamhetsområden som ligger till grund för Finansinspektionens arbete. Det finns fokus på Finansinspektionens kontrollverktyg såsom tillsyn, tillstånd och normgivning och de befogenheter som är kopplade till dessa.

Den fördjupande andra delen består av två avsnitt och riktas mot Finansinspektionens kontroll gentemot det finansiella företaget. Det första avsnittet (kap.3) behandlar tillståndet för bank. Tillståndet ställer särskilda krav på det finansiella företaget och är en förutsättning för den finansiella verksamheten. Tillståndet är vidare ett effektivt kontrollverktyg för Finansinspektionen såväl i samband med tillståndsprövningen som i den löpande tillsynen och utgör ett mycket ingripande sanktionsmedel i förhållande till det finansiella företaget. Detta avsnitt består av en fördjupning kring regleringen av tillstånd och återkallelse av tillstånd för det finansiella företaget, bank. Med utgångspunkt på vilka krav som ställs vid tillståndsprövningen och ramen för Finansinspektionens befogenheter vid en återkallelse av tillståndet. För att konkretisera och begränsa rättsområdet har jag valt att avslutningsvis analysera regleringen utifrån ett praktikfall, Carnegie Investment Bank AB.

I det andra avsnittet (kap.4) analyseras Finansinspektionens kontroll av det finansiella företaget och vilka för- och nackdelar kontrollen har ur företagets respektive samhällets perspektiv.

I det avslutande avsnittet (kap.5) kommer slutsatsen.

2 Finansinspektionen

2.1 Organisationens syfte och mål

Det finns två huvudmotiv, eller syften, till varför finansiell verksamhet är underkastad statlig tillsyn genom Finansinspektionen: systemstabilitet och konsumentskydd. Det finns särdrag i finansiell verksamhet som kan leda till s.k. marknadsmisslyckanden, som påverkar både enskilda företag och konsumenter, av en sådan art och omfattning att de anses motivera särskilda statliga åtgärder. Genom att eliminera eller begränsa omfattningen av dessa marknadsmisslyckanden kan staten på ett övergripande plan bidra till en ökad samhällsekonomisk effektivitet.⁹

Finansinspektionen bildades genom en sammanslagning av Försäkringsinspektionen och Bankinspektionen år 1991 och är en förvaltningsmyndighet under regeringen, Finansdepartementet. Dess ledning ansvarar inför regeringen för verksamheten och skall se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU. Dessutom har ledningen till uppgift att se till att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt och att myndigheten hushåller väl med statens medel.¹⁰

Finansinspektionens övergripande mål är att bidra till ett finansiellt system som fungerar effektivt, är stabilt och skyddar konsumenterna. Effektiviteten i det finansiella systemet ska upprätthållas genom god insyn och genom att konkurrens bidrar till att hålla kostnaderna nere för företag och konsumenter. Stabiliteten ska bygga på att de finansiella företagen upprätthåller en sund balans mellan kapital och risker för att kunna hålla kunderna vad de lovar. Konsumentskyddet ska innebära att konsumenterna erbjuds grundläggande skydd för sina tillgångar och fordringar, erbjuds skäliga villkor samt få tydlig information om de finansiella tjänsterna på marknaden.¹¹

Genom s.k. regleringsbrev beslutar regeringen årligen om Finansinspektionens verksamhetsinriktning. Det innebär att regeringen uppger vilka enskilda mål och återrapporteringskrav myndigheten skall fokusera på för verksamheten generellt under året, men även specifika mål inom de olika verksamhetsgrenarna som tillsyn, normgivning, tillstånd och anmälningar. Utöver detta får Finansinspektionen uppgifter om verksamhetens finansiering samt särskilda uppdrag, som t.ex. att redovisa förslag till justering av olika bestämmelser eller att skriva specifika rapporter inom det finansiella området.¹²

⁹ SOU 2003:22, s.24.

¹⁰ 1 och 3 §§ myndighetsförordning (2007:515) och prop.1990/91:177, s.6.

¹¹ http://www.fi.se/Templates/Page_2292.aspx (2010-05-31)

¹² Se ”Regeringens regleringsbrev för budget året 2010 avseende Finansinspektionen”.

2.2 Verksamhetsområde

Finansinspektionen har tillsyn över 3 900 finansiella företag, 600 utländska finansiella företag med verksamhet i Sverige och informationsgivningen från 300 börsbolag.¹³ Tillsynen består både av att övervaka finansmarknaden och de finansiella företagen. Dessa företag är t.ex. banker, kreditmarknadsföretag, försäkringsbolag, fondbolag, värdepappersinstitut, värdepapperscentralen VPC AB, de svenska börserna; Nasdaq OMX Stockholm AB (före detta Stockholmsbörsen AB) och Nordic Growth Market NGM AB och företag som driver handelsplattformar, i Sverige finns det fyra; First North (Nasdaq OMX Stockholm), Nordic MTF (Nordic Growth Market NGM), Aktietorget och Burgundy.¹⁴

Finansinspektionens verksamhetsområde, såväl som uppgifter och befogenheter för respektive område, styrs av svenska lagar och förordningar samt EG-rättslig reglering, som Sverige i samband med EU-inträdet måste följa.

2.2.1 Kartläggning av ett urval av de viktigaste lagarna på den svenska finansmarknaden¹⁵

Finansinspektionen styrs av ett mycket stort antal lagar, men för att få en liten överblick presenteras nedan några av de viktigaste lagarna för de finansiella företagen och för aktörerna på finansmarknaden.

Lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (BFL)¹⁶ innehåller bl.a. definitioner för bank- eller finansieringsrörelse, förutsättningar för tillstånd och undantag, bestämmelser om kreditinstituts rörelser beträffande t.ex. soliditet, likviditet och riskhantering, samt kredithantering och associationsrättsliga regler för olika typer av verksamheter. Lagen reglerar omfattningen av Finansinspektionens tillsynsansvar och befogenheter i förhållande till bank- och finansieringsrörelser.

För värdepappersrörelser, börs- och clearingsverksamhet är lag (2007:528) om värdepappersmarknaden (LVpM)¹⁷ den viktigaste lagen. Definitionerna i LVpM är viktiga även för andra lagar som t.ex. lag (1991:980) om handel med finansiella instrument eller lag (1998:1479) om kontoföring av finansiella instrument som bl.a. hänvisar till LVpM:s definition av ”finansiellt instrument”. I LVpM finns bl.a. bestämmelser om tillstånd för

¹³ http://www.fi.se/Templates/StartSectionPage_168.aspx (2010-05-22)

¹⁴ http://www.fi.se/Templates/NewsLetterPage_8730.aspx#N2 (2010-05-22)

¹⁵ På Finansinspektionens hemsida finns det uppräknat och kategoriserat de viktigaste svenska lagarna och förordningarna för finansmarknaden, se http://www.fi.se/Templates/Page_1352.aspx (2010-05-22)

¹⁶ BFL ersätter lag (1987:617) om bankrörelse och lag (1992:1610) om finansieringsverksamhet.

¹⁷ LVpM ersätter lag (1991:981) om värdepappersrörelse och lag (1992:543) om clearingverksamhet och har påverkats av ett flertal EG-rättsliga direktiv.

värdepappersrörelser, börs- och clearingverksamhet, vilka krav och förutsättningar som uppställs och vilka undantag som finns, i samband med de olika avdelningarna i lagen. Regler finns om Finansinspektionens tillsyn, dess omfattning och befogenheter i förhållande till de olika rörelserna på värdepappersmarknaden.

I Försäkringsrörelselagen (1982:713) (FRL) finns bestämmelser om svenska försäkringsbolags verksamhet, bl.a. vilka associationsrättsliga regler som gäller för försäkringsbolag och under vilka förutsättningar koncessioner (tillstånd) skall ges m.m. I lagen föreskrivs t.ex. att försäkringsbolagen skall stå under tillsyn av Finansinspektionen, dess befogenheter och uppgifter.

För kontrollen av handeln av finansiella instrument på finansmarknaden samt av insyn och informationsgivningen i de publika bolagen är t.ex. lag (1991:980) om handel med finansiella instrument (LHF), lag (2000:1087) om anmälningsskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument (LAF), och lag (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel av finansiella instrument (LSM) viktiga lagar. LHF innehåller bl.a. bestämmelser om prospekt, erbjudandehandlingar vid offentliga uppköpserbjudanden och offentliggörande av aktieinnehav (s.k. flaggningsregler). LAF innehåller t.ex. regler om anmälningsskyldighet till Finansinspektionen för aktieinnehav eller förändring av aktieinnehav av personer med insynställning (gäller även för vissa av deras närståendes aktieinnehav) i ett aktiemarknadsbolag¹⁸. Ett annat exempel är kravet på att föra förteckning av personer med insiderinformation i svenska aktiebolag som utgett vissa överlåtbara värdepapper, som på begäran skall lämnas till Finansinspektionen. I LSM finns bestämmelser om insiderbrott och otillbörlig marknadspåverkan, vilka Finansinspektionen bl.a. har till uppgift att övervaka att de följs. Insiderlagstiftningen har således delats upp i två delar; en lag med straffrättsliga bestämmelser, LSM, och en lag med administrativa bestämmelser om anmälningsskyldighet, LAF.¹⁹

Lag (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar (LKE) är viktig både gentemot kreditinstitut och värdepappersbolag och även i viss mån mot fondbolag. Finansinspektionen skall genom denna lag övervaka att företagen t.ex. har en kapitalbas som motsvarar de kapitalkrav som finns för kapitaltäckning för marknadsrisk, kreditrisk och operativa risker. I lagen finns uppgifter om hur stor kapitalbasen och de olika kapitalkraven skall vara. Det finns även bestämmelser om hur stor exponeringen av företagets kapitalbas får vara mot en kund eller en grupp av kunder med inbördes anknytning.

¹⁸ Definition: ”Svenskt aktiebolag som gett ut aktier vilka är upptagna till handel på en reglerad marknad i Sverige”, se 1§ p.4 LAF.

¹⁹ Prop. 1999/2000:109 s. 1. Den tidigare insiderstrafflagen (1990:1342) ersattes den 1 juli 2005 av LSM.

2.2.2 En blick mot EU och global samverkan

2.2.2.1 EU:s harmonisering av finansmarknaden

I Romfördraget, som är EU:s grundlag, infördes målet att upprätta en inre marknad. Den inre marknaden bygger på de s.k. fyra friheterna, fri rörlighet över gränserna för varor, personer, tjänster och kapital. För de finansiella företagen innebär den inre marknaden frihet att t.ex. etablera filial eller från hemlandet tillhandahålla tjänster inom hela EU. Genom ett ömsesidigt godkännande av varandras regler om auktorisation och tillsyn samt genom en harmonisering av reglerna inom det finansiella området - bank, försäkring och värdepapper - skall förutsättningarna för etablerings- och tjänstefriheten skapas.²⁰ Företagen på finansmarknaden inom unionen skall ha samma spelregler samtidigt som det skall finnas ett gott skydd för konsumenterna.²¹ Genom beslut på europeisk nivå nås harmonisering av medlemsländernas nationella lagar. EG-förordningar är direkt gällande i Sverige, medan EG-direktiv skall införas i svensk rätt genom riksdagens lagstiftningsbeslut.

Det har kommit en mängd direktiv på finansmarknadens område för att underlätta den fria rörligheten av kapital och företagens etableringsfrihet. En anledning är att EU-kommissionen år 1999 presenterade en handlingsplan²² för finansiella tjänster, vilken innehåller drygt 40 åtgärder för att skapa en integrerad marknad, som medlemsländerna på kort tid skulle genomföra. En annan anledning är möjliggörandet av en snabbare, effektivare och mer flexibel lagstiftningsprocess inom värdepappersmarknaden genom den s.k. Lamfalussy-modellen. År 2001 kom Lamfalussyrapporten (den är uppkallad efter kommitténs ordförande Alexandre Lamfalussy) vilken senare antogs av Rådet och Europaparlamentet. Modellen delar in regelgivningen i fyra nivåer. På nivå ett fastställs allmänna principer eller ramlagstiftning genom direktiv eller förordningar. På nivå två beslutas om genomförandebestämmelser av kommissionen i samarbete med en kommitté, som består av representanter från medlemsländerna (oftast från finansdepartementen). Vid tredje nivån finns en rådgivande kommitté med främst företrädare för tillsynsmyndigheter, som utfärdar rekommendationer och tolkning av reglerna, för att lagstiftningen skall implementeras konsekvent och likvärdigt i medlemsstaterna. På nivå fyra tar kommissionen ett ökat ansvar för att säkerställa att gemenskapslagstiftningen genomförs. Bank- och försäkringssektorerna har också påverkats av den nya lagstiftningsprocessen.²³

För att ge några exempel på utvecklingen av den EG-rättsliga regleringen på värdepappersområdet kan nämnas t.ex. MiFD, med gemensamma regler för värdepappersrörelse och reglerade marknader; Marknadsmisbruksdirektivet; Prospektivet; Öppenhetsdirektivet, med gemensamma

²⁰ Afrell mfl, s.73f och Winroth mfl s.20.

²¹ http://www.fi.se/Templates/StartSectionPage_17.aspx (2010-05-22)

²² ”Att genomföra handlingsramen för finansmarknaderna: En handlingsplan, KOM (1999) 232”.

²³ SOU 2003:22, s. 52f och Winroth mfl, s.20f.

regler om bolags redovisning och information till aktieägarna; Direktivet om uppköpserbjudanden, regler om offentliga bud m.m.

2.2.2.2 Kommittésamarbete inom EU och globalt

Inom EU finns tre tillsynskommittéer - CEBS, CEIOPS och CESR - som representerar varsin sektor: bank- och kredit, försäkring och värdepapper. Kommittéernas uppgift är att arbeta för ett harmoniserat regelverk och att samordna tillsynen inom EU. Kommittéerna ger råd om hur nya gemensamma regler inom EU bör utformas, och tar initiativ för att förbättra implementeringen av dessa. Kommittéerna arbetar även mer generellt för ett bättre samarbete och större informationsutbyte mellan tillsynsmyndigheterna. Medlemmar i kommittéerna är representanter från de olika tillsynsmyndigheterna inom EU och EES. Inom CEBS finns även ledande befattningshavare från centralbanker inom unionen. Finansinspektionen deltar aktivt i de tre kommittéernas arbete genom arbetsgrupper.²⁴

På global nivå arbetar ett flertal organisationer för att skapa en gemensam, internationell regel- och tillsynsstandard på finansmarknaderna. Samarbetet i dessa organisationer grundar sig på internationella avtal. Några av de viktigare organisationerna är t.ex. Baselkommittén för banktillsyn, Internationella organisationen för försäkringstillsynsmyndigheter, IAIS, Internationella organisationen för värdepapperstillsyn, IOSCO, och Arbetsgruppen för finansiella åtgärder mot penningtvätt, FATF. Baselkommittén tar fram standarder, riktlinjer och rekommendationer som är normgivande för de flesta tillsynsmyndigheter och utgör även ett globalt nätverk. IAIS är det viktigaste organet på global nivå för samarbete om regler och tillsyn som rör försäkring.

Genom IOSCO samarbetar tillsynsmyndigheter kring gemensamma regler för värdepappersmarknadens aktörer, byter information om händelser på värdepappersmarknaden och i de finansiella företagen samt utdelar rekommendationen hur medlemmar bör behandla olika tillsynsfrågor. FATF arbetar för åtgärder mot penningtvätt och mot finansiering av terrorism.²⁵

²⁴ Se t.ex. art. 2 och 4 Beslut 2009/78/EG, art. 2 och 4 Beslut 2009/79/EG samt art. 2 och 4 Beslut 2009/77/EG. Af Sandberg mfl, s.61

²⁵ http://www.fi.se/Templates/Page_1354.aspx (2010-05-24)

2.3 Verksamhet, uppgifter och befogenheter

Genom förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen uppställs bl.a. ramen för inspektionens arbete och uppgifter. Där föreskrivs det att Finansinspektionen ansvarar för tillsynen, regelgivningen och tillståndsprovningen som rör finansiella marknader och finansiella företag. Finansinspektionen skall vidare ansvara för samordningsorganet för tillsyn som rör åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Myndigheten ska också särskilt svara för att följa och analysera utvecklingen inom ansvarsområdet, och har en plikt att underrätta regeringen om instabilitet i finanssektorn bedöms riskera att negativt påverka det svenska finansiella systemets funktionssätt. Myndigheten har till uppgift att arbeta för ett gott konsumentskydd och ett väl fungerande finansiellt system. Det föreskrivs vidare att Finansinspektionen skall biträda regeringen med yttranden och utredningar och årligen lämna rapporter om bl.a. stabilitetsläget och konsumentskyddet inom det finansiella området. Finansinspektionen skall samarbeta med andra nationella tillsynsmyndigheter enligt EG-rättslig reglering samt samverka samråda med andra svenska myndigheter.²⁶

Av intresse skall nämnas att det är företagen på finansmarknaden som bekostar Finansinspektionens verksamhet genom årliga avgifter till staten. Det betalas av de företag och emittenter som är under tillsyn av Finansinspektionen.²⁷ Förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av Finansinspektionens verksamhet redogör för hur mycket företagen skall betala i förhållande till vilken företagsgrupp de ingår och företagets balansomslutning.

2.3.1 Tillsyn

Vid tillsynen av företagen på den finansiella marknaden övervakar Finansinspektionen att företagen följer de lagar och regleringar som är relevanta i respektive sektor, företagets bolagsordning, stadgar eller reglementen och interna instruktioner vars grund i författning reglerar företagets verksamhet. Finansinspektionen granskar kontinuerligt företagets risker och kontrollsystem.²⁸ Till sitt förfogande har Finansinspektionen möjlighet att begära in uppgifter, handlingar och få upplysningar av den som förväntas kunna lämna upplysningar genom förhör. Finansinspektionen har även möjlighet att genomföra platsundersökningar om det anses nödvändigt. Befogenheterna sträcker sig till det finansiella företaget som är under tillsyn, men ibland även till andra företag som t.ex. är i koncern med det finansiella företaget eller har uppdrag som anknutet ombud.²⁹

²⁶ 1-7 §§ förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen och 13-15 §§ förordning (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

²⁷ Se t.ex 23:12-15 LVpM, 13:16 BFL, 19:15 FRL och 26 § LHF.

²⁸ Beckman, s. 19 samt 23:1st.2 LVpM, 13:2 BFL och 19:1FRL

²⁹ 23:2-4 LVpM, 13:2-6 BFL och 19:3-4 FRL

Andra befogenheter som Finansinspektionen har i de finansiella företagen, är rätten att sammankalla styrelse och under vissa förutsättningar extra bolagsstämma. Vid dessa får företrädare för Finansinspektionen både närvara och delta i överläggningarna.³⁰ Finansinspektionen får och i vissa fall ska förordna om revisor i de finansiella företagen. Revisorn ska omgående rapportera till inspektionen om denne vid fullgörandet av sitt uppdrag får kännedom om förhållanden som t.ex. kan utgöra en väsentlig överträdelse av författningar som reglerar företagets verksamhet eller kan påverka företagets fortsatta drift negativt.³¹ Finansinspektionen har även i vissa fall befogenhet att förbjuda verkställigheten av beslut som tagits inom ramen för verksamheten under förutsättning att de strider mot t.ex. lag, föreskrift eller bolagsordning.³² Finansinspektionen skall godkänna bolagsordningen för de finansiella företagen i samband tillståndsprovningen. Finansinspektionen skall även godkänna en eventuell ändring av bolagsordningen i ett senare skede.

Det är inte endast de finansiella företagen som är under tillsyn, utan även enskilda personer i de finansiella företagen. Ägare och styrelse ska t.ex. i vissa fall lämplighetsprövas (se nedan 2.3.2).³³ Finansinspektionen har även viss tillsyn över noterade bolag, och vissa frågor kopplade till handeln med aktier i sådana bolag. Exempelvis skall Finansinspektionen övervaka efterlevnaden av den s.k. flaggningskyldigheten, d.v.s. att aktieägare av större aktieposter skall informera bolaget och inspektionen vid vissa innehavsförändringar. I noterade bolag skall vidare personer med insynsställning anmäla sitt (och sina närståendes) innehav av vissa finansiella instrument till Finansinspektionen. Med andra ord står i vissa fall Finansinspektionen för övervakningen av både enskilda personer, finansiella företag och företag på finansmarknaden i stort.³⁴

Finansinspektionen får in olika typer av rapporter från företagen på den finansiella marknaden, som t ex periodisk rapportering om finansiella uppgifter, för att kunna göra en bedömning av det ekonomiska läget i enskilda företag samt på det finansiella läget på marknaden i stort. Andra rapporter som Finansinspektionen ska få in är t.ex. ägarrapportering bl.a. i form av flaggningsmeddelanden eller anmälan till insynsregistret.³⁵ Ett annat syfte, förutom att använda rapporterna som bedömningsunderlag vid

³⁰ 23:11LVpM, 13:12BFL och 19:8 FRL. Finansinspektionen får begära att styrelsen kallar till bolagsstämma, men om styrelsen ej rättar sig efter en sådan begäran får inspektionen själva utfärda kallelsen.

³¹ 23:7-10LVpM, 13:9-10 BFL och 10:1-2 samt 8aFRL. Finansinspektionen skall förordna en eller flera revisorer i ett försäkringsbolag, om inte inspektionen med hänsyn till rörelsens ringa omfattning eller av andra skäl anser det obehövligt.

³² 25:1 st.2LVpM och 15:1st2 BFL.

³³ 13:2st3 BFL.

³⁴ Beckman, s.20, se LAF och 4 kap LHF.

³⁵ Se t.ex.16 kap LVpM och 19:9FRL, LHF och LAF

Finansinspektionens granskningar, är att offentliggöra marknadsinformation för andra företag och konsumenter.³⁶

För att i praktiken möjliggöra en effektiv tillsyn över det stora antalet finansiella företag och finansmarknaden har en prioriteringsmodell framtagits genom att utforma en företags- och produktklassificering. I första kategorin av företagsklassificeringen, vilken är den mest prioriterade, finns företag som bedöms vara centrala för det finansiella systemets stabilitet, dvs. Swedbank, Handelsbanken, Nordea, SEB, Stockholmsbörsen och VPC. Dessa företag övervakas och bedöms genom kontinuerliga kontakter och undersökningar. Övriga företag kategoriseras utifrån hur stora och viktiga de är för konsumenter och vilken risknivå de har. Centrala företag på finansmarknaden som banker, värdepappersbolag och större försäkringsbolag, tillhör kategori två eller tre. De minst övervakade företagen, kategori fyra, är t.ex. mindre lokala försäkringsbolag och captivebolag. Förutom kontroll av rapportering görs även tema- och stickprovsundersökningar, uppföljningar av kundklagomål och eventuellt uppgifter från media. Produktklassificeringen fokuserar främst på konsumentperspektivet och klassificeras i tre nivåer. Det mest avgörande är t.ex. hur stora värden produkten avser för konsumenten, antalet kunder som använder produkten, vilka bindningstider det är för produkten och om produkten kan missbrukas för olaglig verksamhet. Den vanligaste tillsynsinsatsen för konsumentområdet är temaundersökningar.³⁷

Av intresse kan vara att nämna att t.ex. finansiella institut och inlåningsföretag inte står under Finansinspektionens tillsyn.³⁸ Det finns dock anmälningsplikt för vissa finansiella institut där en fysisk eller juridisk person som avser att ägna sig åt valutaväxling i väsentlig omfattning, penningöverföring eller annan finansiell verksamhet, som t.ex. kreditgivning. Inlåningsföretag, d.v.s. aktiebolag eller ekonomiska föreningar som från allmänheten mottager återbetalningspliktiga medel som för fordringsägaren är tillgänglig inom högst ett år och vars verksamhet inte omfattas av insättningsgarantin, skall ansöka om registrering hos Finansinspektionen. Finansinspektionen bedriver dock viss begränsad kontroll av dessa företag ändå t.ex. av ledning, ägare och åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.³⁹

2.3.2 Tillstånd

Finansinspektionen utfärdar tillstånd till de finansiella företag som vill erbjuda sina finansiella tjänster till allmänheten. För försäkringsbolag gäller att stiftarna för ett försäkringsbolag skall ansöka om koncession (tillstånd)

³⁶ http://www.fi.se/Templates/StartSectionPage_8289.aspx (2010-05-22), se t.ex. 4:11 LHF.

³⁷ http://www.fi.se/Templates/Page_6453.aspx (2010-05-22)

³⁸ http://www.fi.se/Templates/Page_6386.aspx (2010-05-22)

³⁹ Def. av finansiellt institut finns 1:5p7BFL. Se t.ex. 1-5 §§ lag (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet och t.ex. 1, 3-7 lag (2004:299) om inlåningsverksamhet. Denna typ av företag behöver ej tillstånd från Finansinspektionen.

samt stadfästelse av bolagsordning hos Finansinspektionen. Undantagna är dock ärenden av principiell betydelse eller av särskild vikt, vilka skall prövas av regeringen.⁴⁰ Bank- och finansieringsrörelser får, med vissa undantag, endast drivas efter tillstånd från Finansinspektionen. När det gäller bank skall dock regeringen pröva frågan om tillstånd (s.k. oktroj) vid ärenden som är av principiell betydelse eller av särskild vikt.⁴¹ Det krävs vidare tillstånd av Finansinspektionen för att bedriva börs ("reglerad marknad") eller handelsplattform (MTF).⁴² Skillnaden på de båda marknadsplatserna för regelbunden handel av finansiella instrument är att för reglerade marknader är kraven, särskilt vad gäller emittenter och genomlysning, mer långtgående än för handelsplattformar. En MTF skulle kunna beskrivas som en enklare form av börs.⁴³ Värdepappersrörelse och företag som bedriver clearingverksamhet får bedrivas, med vissa undantag, efter tillstånd från Finansinspektionen.⁴⁴

I samband med en tillståndsgivning skall ett finansiellt företags bolagsordning godkännas av Finansinspektionen. Detsamma gäller eventuella ändringar av bolagsordningen.⁴⁵

Andra exempel på när tillstånd behövs är i samband med aktieförvärv av finansiella företag som är under tillsyn av Finansinspektionen. Vid direkt och indirekt förvärv av aktier (eller andelar) i ett försäkringsbolag, kreditinstitut, värdepappersbolag, börs eller svensk clearingorganisation, vilket medför att förvärvarens sammanlagda innehav utgör ett kvalificerat innehav alternativt då ett kvalificerat innehav ökar till vissa nivåer, krävs tillstånd av Finansinspektionen.⁴⁶ I samband med förvärvet skall Finansinspektionen göra en lämplighetsprövning av förvärvaren, dvs. den "nya" ägaren och i vissa fall prövas även att ledningen i ett finansiellt holdingföretag uppfyller de krav som ställs.⁴⁷ Finansinspektionen har även rätt att vid lämplighetsprövningen, under vissa förutsättningar, besluta att ägaren till ett kvalificerat innehav vid stämman inte får företräda fler aktier eller andelar än ett icke-kvalificerat innehav och kan även förelägga ägaren att avyttra den delen av aktierna.⁴⁸

2.3.3 Normgivning

Genom lag har regeringen möjlighet att bemyndiga Finansinspektionen genom förordningar att utfärda föreskrifter inom de olika sektorerna av finansmarknaden. Finansinspektionens föreskrifter ska vara generellt tillämpliga och bindande för både myndigheter och enskilda.

⁴⁰ 2:3FRL.

⁴¹ 3:8 BFL.

⁴² 12:1, 13:12 och 2:1p.8 LVpM.

⁴³ Beckman, s.34.

⁴⁴ Kap.2-3 samt kap. 19 LVpM.

⁴⁵ 3:3, 12:4 och 19:5 LVpM, 3:3 BRL samt 2:3 FRL (Notera att Finansinspektionen enligt bestämmelsen i FRL skall stadfästa bolagsordningen för Försäkringsbolag.)

⁴⁶ 24:1LVpM, 14:1BFL och 3:2 st.2 FRL.

⁴⁷ 24:3 LVpM, 14:2 BFL och 3:2 st.4-5 FRL.

⁴⁸ 24:7-8 LVpM, 14:7 BFL och 3:2d st.1 samt 3 FRL.

Finansinspektionen har även möjlighet att utfärda allmänna råd eller vägledningsdokument, vilka inte är i sig är bindande, men kan skapa generella standarder inom de olika finansiella områdena, som sedan används vid rättstillämpningen.⁴⁹ I Finansinspektionens författningssamling (FFFS) finns de kompletterande föreskrifterna och allmänna råden samlade.⁵⁰ Ett stort antal av föreskrifterna rör de finansiella institutens rapporteringar och externa redovisningar.

Förutom att meddela föreskrifter skall Finansinspektionen bistå regeringen i lagstiftningsarbetet genom remissvar och rapporter. Myndigheten utvecklar och påverkar även lagstiftningen genom att delta i internationella kommittéer, som tidigare nämnts (se avsnitt 2.2.2).

Sist men inte minst skall nämnas normgivningsmakten i form av myndighetsutövningen. Finansinspektionen tolkar och tillämpar den finansiella regleringen och genom dess beslut och praxis skapas vägledande normer för de finansiella företagen och för finansmarknaden. Det skall dock påpekas att det i flesta fall möjlighet att överklaga Fi:s beslut till förvaltningsrätt (se avsnitt 2.5).

2.3.4 Internationella uppgifter

Finansinspektionen skall i sin tillsynsverksamhet samarbeta och utbyta information med andra behöriga myndigheter i den utsträckning som följer av Sveriges medlemskap i EU.⁵¹ Finansinspektionen skall inom ramen för sin befogenhet, efter begäran från behörig myndighet i annat land inom EES, lämna eller kontrollera information som behövs för att den skall kunna utöva sin tillsyn. De motsvarande utländska myndigheterna får även närvara vid kontroll.⁵² Med stöd av EG-rättens etableringsfrihet får finansiella företag inom EU etablera filial eller tillhandahålla tjänster i Sverige genom deras hemlandsauktorisering (tillstånd) och tillsynen skall då i första hand utövas av myndigheten i hemlandet. För ett utländskt företag som driver filial i Sverige omfattar dock Finansinspektionens tillsyn att det utländska företaget följer de lagar och andra författningar som gäller för verksamheten i Sverige.⁵³

2.3.5 Några ytterligare uppgifter

Finansinspektionen är enligt lag skyldig att föra ett antal offentliga register över finansiella företag under deras tillsyn. Det gäller bankregister, försäkringsregister, understödsföreningsregister, försäkringsmäklarregister

⁴⁹ Winroth & Lycke s.22.

⁵⁰ Gällande föreskrifter och allmänna råd i FFFS finns på Finansinspektionens hemsida: www.fi.se.

⁵¹ 23:5LVpM, 13:6a BFL och 19:1 st1 FRL.

⁵² Se t.ex. 23:6LVpM.

⁵³ Afrell mfl, s.74.

och insynsregistret. Registerhållningsplikten omfattar inte alla institut under Finansinspektionens tillsyn, men det är naturligt att inspektionen utöver de lagstadgade registren även för andra register under dess tillsyn.⁵⁴ På Finansinspektionens hemsida finns ett företagsregister som omfattar alla företag under inspektionens tillsyn, såväl som insynsregistret. Finansinspektionen offentliggör där även flaggningsmeddelanden, statistik på finansområdet och historisk information från noterade bolag.

Att samverka och samråda med andra myndigheter är ytterligare uppgifter för Finansinspektionen. Relevanta myndigheter kan vara t.ex. Konkurrensverket, Konsumentverket, Sveriges riksbank och Riksgäldskontoret i samband med frågor där de har ett gemensamt tillsynsansvar eller gemensamma intressen.⁵⁵

En annan uppgift är att Finansinspektionen skall anmäla till åklagare när det finns anledning att anta att ett brott har begåtts vid t.ex. otillbörlig marknadspåverkan eller insiderbrott.

2.4 Ingripanden och sanktionsmedel

Om ett finansiellt företag, för vilken Finansinspektionen har tillsynsansvar, har åsidosatt sina skyldigheter enligt lag, andra författningar som reglerar företagets verksamhet, bolagsordning, stadgar eller reglemente eller interna instruktioner som har sin grund i en författning som reglerar företagets verksamhet, skall Finansinspektionen *ingripa*.⁵⁶ Finansinspektionen skall då utfärda ett föreläggande 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, ett förbud att verkställa beslut eller en anmärkning. Om överträdelsen är allvarlig, skall företagets tillstånd återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas.⁵⁷

Vid valet av ingripande och sanktion bör valet falla på den som är mest verkningsfull i det enskilda fallet. Dessutom ska betraktas hur allvarliga regelöverträdelserna är från systemstabilitetssynpunkt. Föreläggande kan dock endast användas när det krävs för att få ett företag att företa åtgärder att rätta till något, dvs. göra en rättelse eller ombesörja något det tidigare inte gjort. Finansinspektionen kan förelägga att ett företag skall upphöra med viss typ av verksamhet, t.ex. tillhandahållandet av viss tjänst, eller begränsa företags möjlighet att ingå vissa typer av avtal, så att företaget skall förhindras att driva verksamhet på ett sätt som strider mot regelverket. Anmärkning bör användas när det inte finns något att åtgärda, men överträdelsen bör sanktioneras.⁵⁸ De enda tillfällen Finansinspektionen får avstå från att ingripa är om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om

⁵⁴ Ekelund, s.33f.

⁵⁵ Förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen, 6-7§.

⁵⁶ 25:1st1LVpM, 15:1st1 BFL och 19:11b FRL e contrario.

⁵⁷ 25:1st2LVpM, 15:1 2st BFL och t.ex 19:11FRL

⁵⁸ Prop. 2006/07:115 s.636 och prop. 2002/03:139s.382.

företaget gör rättelse eller om något annat organ, t.ex. en annan myndighet, har vidtagit åtgärder mot företaget som bedöms som tillräckliga.⁵⁹

I samband med beslut om föreläggande och förbud har Finansinspektionen rätt att förena beslutet med vite.⁶⁰ I några fall har Finansinspektionen möjlighet att besluta om förseningsavgifter ifall företaget underlåter att i tid lämna vissa upplysningar.⁶¹ Finansinspektionen får besluta om straffavgift i samband med anmärkning och varning. Straffavgiften skall storleksmässigt vara mellan 5 000 kronor och 50 miljoner kronor. Summan ska fastställas med särskild hänsyn till hur allvarlig överträdelsen har varit och hur länge överträdelsen har pågått. Hänsyn tas även till företagets storlek.⁶²

I BRL, FRL och LVpM finns uppräknat när det är tillåtet att återkalla (eller förverka) ett tillstånd. Det kan vara p.g.a. formella orsaker som t.ex. att det inte varit någon verksamhet på mer än sex månader eller p.g.a. att företaget har gjort en allvarlig överträdelse (se vidare i avsnitt 3.2).⁶³

Det finns särskilda bestämmelser i LVpM om ingripande och sanktioner mot emittenter som inte fullgör sina plikter i förhållande till regelbunden finansiell information och angående information som skall offentliggöras. Finansinspektionen får förelägga en emittent att göra *rättelse* om emittenten t.ex. inte offentliggjort regelbunden finansiell information enligt 16 kap 4-7§§. Om inte emittenten offentliggjort informationen *skall en särskild avgift* tas ut på mellan 50 000 kronor och 10 miljoner kronor, under förutsättning att överträdelsen inte är ringa eller ursäktlig eller om det annars finns särskilda skäl. Finns sådana särskilda skäl skall avgiften efterges helt eller delvis. En särskild avgift skall även påföras en emittent som för sent offentliggjort årsredovisning eller annan föreskriven periodisk rapport eller om information inte har offentliggjorts på rätt sätt. Om den finansiella informationen inte har upprättats i enlighet med tillämpliga materiella bestämmelser för sådan information skall Finansinspektionen istället meddela emittenten en erinran, dock inte om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller det redan vidtagits tillräckliga åtgärder av t.ex. en börs, vilken *får* kombineras med en straffavgift på från 50 000 kronor upp till 10 miljoner kronor.⁶⁴

I förhållande till de regleringar som rör skilda aktörer på den finansiella marknaden i samband med handel av finansiella instrument, t.ex. LHF eller LAF är Finansinspektionens ingripande- och sanktionsmöjligheter mer reglerade. Finansinspektionen har möjlighet till ingripande genom föreläggande och förbud och kan använda sig av sanktionsmedel som vite eller särskild avgift. Det uppräknas dock särskilt när de olika ingripandena och sanktionsmöjligheterna får företas. Exempelvis får Finansinspektionen

⁵⁹ 25:2 LVpM, 15:1st3 BFL och 19:11b FRL.

⁶⁰ 25:29 LVpM, 15:20 BFL och 19:2st.4 FRL.

⁶¹ 25:11LVpM o 15:10 BFL och 19:11f FRL.

⁶² 25:8-10 LVpM, 15:7-9 BFL och 19:11d-e FRL.

⁶³ Se t.ex. 15:3 BRL.

⁶⁴ Prop. 2006/07:65 s 228f.

vid vite förelägga den som deltar eller medverkar i handel med ett finansiellt instrument att upphöra därmed om handeln strider mot 1 kap 2 §, dvs. någon som inte bedriver handel med finansiella instrument så att allmänhetens förtroende för värdepappersmarknaden upprätthålls och enskildas kapitalinsatser inte otillbörligen äventyras.⁶⁵ Det regleras således vilket ingripande, i vilken situation och genom vilket sanktionsmedel som Finansinspektionen får använda, dvs. är mer detaljreglerat i förhållande till lagstiftningen för de finansiella företagen.

Finansinspektionen har således möjlighet att tillgripa ett antal olika sanktionsmedel mot de finansiella företagen samt mot andra aktörer och företag på finansmarknaden som inte följer de lagar eller andra författningar som gäller för företagets verksamhet.

2.5 Överklagande

De beslut som tas av Finansinspektionen kan i de flesta fall överklagas till allmän förvaltningsdomstol.⁶⁶ Enligt 14 § i lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar innebär det att ett överklagande av beslut skall göras vid en länsrätt, dvs. första domstolsinstans.

Om en annan domstolsinstans skall gälla för ett visst beslut så föreskrivs det i den för beslutet relevanta lagen. Exempelvis föreskrivs det i FRL att beslut om koncession och förverkande av koncession skall överklagas hos kammarrätt.⁶⁷ Vissa beslut skall överklagas hos regeringen t.ex. ärenden som enligt 20 § 1 st. 5 p. förvaltningslagen (1986:223) gäller meddelanden om föreskrifter som avses i 8 kap. RF. Beslut i normgivningsärenden anses inte lämpa sig för domstolsprövning.⁶⁸ Det finns även ett antal beslut som inte får överklagas överhuvudtaget. I BRL och LVpM är det i vissa fall inte möjligt att överklaga Finansinspektionens beslut t.ex. att sammankalla styrelse eller extra bolagsstämma.⁶⁹ Det är heller inte möjligt att överklaga ett beslut att överlämna ett ärende till regeringen för prövning.⁷⁰

Finansinspektionen företräder staten vid domstol inom sitt verksamhetsområde.⁷¹ Förordningen (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten gäller vid samtliga utomobligatoriska skadeståndsanspråk som riktas mot staten. Enligt 3 § i förordningen är det Justitiekanslern som handlägger anspråk om på ersättning med stöd av skadeståndslagen (1972:207) om anspråket grundas på ett påstående om felaktigt beslut eller underlåtelse att meddela beslut.

⁶⁵ 6:2 LHF.

⁶⁶ Se t.ex 26:1 LVpM, 17:1 BFL, 19:13 FRL och 8:1 LHF.

⁶⁷ FRL 19:13 samt t.ex. 2:3 eller 19:2 FRL.

⁶⁸ Prop. 1999/2000:109, s.94.

⁶⁹ 19:13 och 13:12 BFL samt 26:1 och 23:11.

⁷⁰ 17:1 st.1 men.2 och 19:13 st.1 FRL.

⁷¹ 27§ myndighetsförordning (2007:515).

3 Banktillståndets vara eller inte vara?

3.1 Inledande kommentarer

I detta avsnitt kommer fokus riktas mot tillståndet för det finansiella företaget, bank. Tillståndet ställer särskilda krav på det finansiella företaget och är en förutsättning för den finansiella verksamheten. Tillståndet är vidare ett effektivt kontrollverktyg för Finansinspektionen såväl i samband med tillståndsprövningen som i den löpande tillsynen och en återkallelse av tillståndet utgör ett mycket ingripande sanktionsmedel i förhållande till det finansiella företaget. Detta avsnitt består av en fördjupning kring regleringen av tillstånd och återkallelse av tillstånd för det finansiella företaget, d.v.s. vilka krav som ställs vid tillståndsprövningen och ramen för Finansinspektionens befogenheter vid återkallelse av tillstånd.

Inledningsvis kommer en banks rörelse och verksamhet beskrivas, så att läsaren kan få en bild av vilken typ av finansiell verksamhet det rör sig om. Det innebär vidare även att mindre paralleller kommer att dras till värdepappersregleringen. För att förstå ramen för Finansinspektionens kontroll och kraven på det finansiella företaget såväl i samband med tillståndsprövningen och för den löpande kontrollen redovisas de övergripande och särskiljande rörelsereglerna. Avslutningsvis har jag valt analysera regleringen och Finansinspektionens befogenheter utifrån ett praktikfall, Carnegie Investmentbank AB.

3.2 Tillstånd för bank

Lagstiftningen kring bankrörelser, dess verksamhet och tillstånd, och inte minst, Finansinspektionens tillsyn och befogenheter, som tidigare har nämnts, finns främst i BFL. Enligt förarbetena till lagen motiveras en reglering för banker (och även andra kreditinstitut) av risken för allvarliga störningar i betalningssystemet och kreditförsörjningen med omfattande samhällsekonomiska konsekvenser som följd. Målet för regleringen är att skapa ett stabilt system med goda förutsättningar för konkurrens och hög effektivitet. En konkurrenskraftig finansiell sektor anses även medföra att Sverige kan hävda sig bättre på den gemensamma marknaden för finansiella tjänster som växer fram i Europa.⁷²

Ett finansiellt företag, som t.ex. en bank, behöver tillstånd från Finansinspektionen för att driva verksamhet och står då även under inspektionens tillsyn.⁷³ I tillståndsprövningen ligger något som kan liknas

⁷² Prop. 2002/03:139, s.1

⁷³ Prop. 2002/03:139, s.2

vid en första kontroll av att rörelsen kommer att drivas på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt. I princip samma krav anses böra ställas på banker vid tillståndsprövningen som senare i den löpande tillsynen.⁷⁴

Prövningen av ansökan om tillstånd för bankrörelse, såväl som godkännande av bolagsordning, stadgar eller reglementen (beroende på associationsformen för bankrörelsen) alternativt ändring av de nämnda, skall i första hand göras av Finansinspektionen. Om det dock är av principiell betydelse eller särskild vikt skall dessa ärenden prövas av regeringen.⁷⁵ Bankverksamhet kan till sin art och omfattning skilja sig åt i väsentlig mån och ansökningar kan således uppvisa stora variationer i fråga om t.ex. kapitalbas, rörelsegrenar organisation, inre kontroll- och säkerhetsuppbyggnad, innehållet i bolagsordningen (eller motsvarande handling), förbindelser med andra bankföretag och andra företag samt relevanta insikter och erfarenheter hos ägare och ledning. Tillfällen då det anses mer lämpligt att hänskjuta tillståndsprövningen till regeringen är t.ex. om det är en verksamhet som i väsentlig mån avviker från vad som hittills förekommit på marknaden, men samtidigt är förenligt med den reglering som finns och går inom ramen för vad som är tillåtet rörelsemässigt. Med andra ord avses sådan tillståndsprövning som kan leda till en utvidgning eller förändring av t.ex. sundhetsbegreppet. En annan situation som kan föranleda att regeringen tar över tillståndsprövningen är t.ex. om en bank som i fråga om kapitalstyrka påminner om de största bankerna på dagens svenska bankmarknad. Vid sådana prövningar kan överväganden som berör betalningssystemets stabilitet och funktionsförmåga att aktualiseras. Det är dock viktigt att påpeka att regeringens prövning inte får innefatta överväganden som t.ex. marknadsbehov av ytterligare banker.⁷⁶

Huvudregeln är att tillstånd krävs för bankrörelse, dvs. det finns en generell tillståndspflicht. Det enda undantaget som finns är att tillstånd för bankrörelse inte behövs för utgivning av elektroniska pengar enligt lag (2002:149) om utgivning om elektroniska pengar (LEP).⁷⁷ Elektroniska pengar definieras som ett penningvärde som representerar en fordran på utgivaren och som, utan att finnas på ett individualiserat konto, är lagrat på ett elektroniskt medium och godkänns som betalningsmedel av andra företag än utgivaren.⁷⁸ I ett sådant betalsystem sker betalningen genom att betalaren överför elektroniskt medel till betalningsmottagaren, utan registrering på konton och utan användning av kontanter eller andra betalmedel som t.ex. giro eller check. Vanligtvis lagras de elektroniska pengarna på ett kontokortsliknande plastkort med chip, som laddas på och används i speciella betalterminaler.⁷⁹ Regleringen kring utgivning av elektroniska pengar bygger på EU-rättsliga direktiv.⁸⁰ Det tillståndskrav som gäller för utgivning av elektroniska pengar

⁷⁴ Prop. 2002/03:139, s.366.

⁷⁵ 3:8 BFL.

⁷⁶ Prop. 2002/03:139, s.523 och prop. 1997/98:186, s.72.

⁷⁷ 2:1-2 BFL.

⁷⁸ 1:2 LEP.

⁷⁹ Prop. 2001/02:85, s 32 och 35f.

⁸⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/46/EG av den 18 september 2000 om rätten att starta och driva affärsverksamhet i institut för elektroniska pengar samt om tillsyn av

gäller inte svenska banker eller kreditmarknadsföretag, då deras tidigare verksamhetstillstånd redan anses omfatta en sådan utgivning. Dock gäller bestämmelserna i lagen om kontroll och säkerhet samt inlösen även kreditinstituten.⁸¹

3.2.1 Associationsformer

Tillstånd att driva bankrörelse få ges för svenska aktiebolag (s.k. bankaktiebolag), sparbanker eller medlemsbanker. De olika formerna för dessa banker, dvs. dess associationsrättsliga regler om t.ex. bildande och organisation m.m., finns i aktiebolagslagen (2005:551)⁸², sparbankslag (1987:619) respektive lagen (1995:1570) om medlemsbanker. Ett bankaktiebolag driver bankrörelse i form av ett aktiebolag. I ett aktiebolag har aktieägarna inte något personligt betalningsansvar för bolagets förpliktelser. Undantag är skadestandsreglerna gentemot t.ex. ledning, stiftare, aktieägare eller revisorer som uppsåtligen eller genom oaktsamhet skadar bolaget. Vid missbruk av associationsformen kan vid vissa tillfällen även ansvarsgenombrott göras gällande.⁸³ En sparbank har till ändamål att, utan rätt för dess stiftare eller andra att få del av den vinst som kan uppkomma i rörelsen, främja sparsamhet genom att driva bankverksamhet i enlighet med bestämmelser i lag. En sparbanks vinst skall i första hand användas till konsolidering genom fondbildning. En sparbanks rörelse skall avse främst ett visst verksamhetsområde. De särskiljande dragen för sparbank är främst avsaknaden av enskilt vinstintresse samt ändamålet att främja sparsamhet och att det finns en lokal anknytning.⁸⁴ En medlemsbank är en ekonomisk förening som har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska verksamhet genom att driva bankverksamhet i vilken medlemmarna deltar genom att använda bankens tjänster som insättare eller på annat sätt. För en medlemsbanks förpliktelser svarar endast bankens tillgångar. Undantag från principen om icke-personligt betalningsansvar finns t.ex. i förhållande till reglerna om skadestånd.⁸⁵ Bestämmelser om ekonomiska föreningar gäller även för medlemsbanker om inte annat särskilt föreskrivs.⁸⁶

sådan verksamhet, samt *Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/28/EG* av den 18 september 2000 om ändring av direktiv 2000/12/EG om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut.

⁸¹ 1:1 st.2 LEP samt prop. 2001/02:85 s 55f och 64.

⁸² 10:1 BRL hänvisar till reglerna om aktiebolag i ABL för bankaktiebolag. 10 kap. BRL innehåller dock även särskilda associationsrättsliga bestämmelser för bankaktiebolag.

⁸³ Sandström, s. 1, 379ff och 334f, 1:3, 25:9 samt 29:1-3 ABL samt exempel på ansvarsgenombrott finns hänvisat till i prop. 2004/05:85, s.511 (t.ex. *NJA* 1947 s. 647).

⁸⁴ 1:1 sparbankslag (1987:619).

⁸⁵ 13 kap. lag (1987:667) om ekonomiska föreningar.

⁸⁶ 1:2-3 lag (1995:1570) om medlemsbanker.

3.2.2 Bankens rörelse och verksamhet

Definitionen av bankrörelse är en rörelse i vilken det ingår betalningsförmedling via generella betalsystem *och* mottagande av betalningsmedel som efter uppsägning är tillgänglig för fordringsägaren inom 30 dagar. "Generella betalsystem" innebär system för förmedling av betalningar från ett stort antal från varandra fristående betalare avsett att nå ett stort antal från varandra fristående slutliga betalningsmottagare.⁸⁷ Exempelvis anses tillhandahållandet av tjänster som betalningsförmedling via kontokort med anslutning till VISA och/eller Mastercard innebära "betalningsförmedling via generellt betalsystem".⁸⁸ Definitionen innebär en skillnad från den äldre lagen vilken bara omfattade inlåning från allmänheten.⁸⁹

För att tydliggöra den finansiella verksamheten i en bank, kan de normalt förekommande uppgifterna delas in i inlåningsverksamhet, kreditförsörjning och betalningsförmedling. Dessa grupper har enligt lagstiftaren olika skyddsvärden. Enligt den föregående lagstiftningen hade bankerna s.k. inlåningsmonopol, vilket innebar att endast banken fick ta emot insatta medel av allmänheten. Numer kan även icke-finansiella företag, som inte står under Finansinspektionens tillsyn och inte behöver tillstånd för sin verksamhet, utföra inlåningsverksamhet. Dessa företag har dock särskilda krav på inlåningsverksamheten, som t.ex. en omfattande informationsplikt, beloppsbegränsning per person, viss prövning av ägare och ledning, viss lägsta nivå på det bundna egna kapitalet samt särskilda åtgärder mot penningtvätt och finansiering mot terrorism (se lag (2004:299) om inlåningsverksamhet). För detta har Finansinspektionen dock ett visst kontrollansvar, trots att inlåningsföretag inte faller in under inspektionens tillsynsområde. Vad det gäller kreditförsörjningen, dvs. att ett kreditgivande institut lånar upp medel från allmänheten, konstateras att behovet är svagare att reglera än betalningsförmedling. Det anses dock svårt att avgränsa de mest skyddsvärda finansieringsformerna. Därför får i huvudregel även finansieringsrörelse endast bedrivas efter tillstånd från Finansinspektionen, då kreditgivare lånar upp medel från allmänheten, och står då under Finansinspektionens tillsyn, på motsvarande sätt som bankrörelser.⁹⁰

En bank (och andra kreditinstitut d.v.s. kreditmarknadsföretag), får endast driva finansiell verksamhet och verksamhet som har ett naturligt samband med den finansiella verksamheten. Valet av den planerade verksamhetsinriktningen banken skall ha och vilka tjänster som skall erbjudas, skall redogöras för i bolagsordningen (alt. stadgarna eller reglementet). I sin verksamhet får banken bl.a. låna upp medel (t.ex. genom att ta emot inlåning från allmänheten eller ge ut obligationer), lämna och förmedla kredit (t.ex. i form av konsumentkredit och kredit mot panträtt i fast egendom eller fordringar), medverka vid finansiering (t.ex. genom att

⁸⁷ 1:3 BFL.

⁸⁸ FI Dnr 08-7517-402 och FI Dnr 08-5582-2.

⁸⁹ Prop. 2002/03:139, s.1f.

⁹⁰ Prop. 2002/03:139, s.2f.

förvärva fordringar och upplåta lös egendom till nyttjande, s.k. leasing), förmedla betalningar, tillhandahålla betalningsmedel, iklåda sig garantiförbindelser eller liknande åtaganden, medverka till värdepappersemissioner, lämna ekonomisk rådgivning, förvara värdepapper, driva rembursverksamhet, tillhandahålla värdefackstjänster och driva valutahandel samt under vissa särskilda förutsättningar enligt lag driva värdepappersrörelse och lämna kreditupplysning.⁹¹ För dessa verksamheter skulle det som huvudregel krävas tillstånd för finansieringsrörelse, men om ett företag fått tillstånd för bankrörelse, krävs inte särskilt tillstånd för finansieringsrörelse.⁹² Eftersom behovet av reglering anses starkare för betalningsförmedling än andra finansieringsformer i BRL torde det kunna tolkas som att ett ytterligare tillstånd för finansieringsrörelse skulle vara överflödigt i samband med tillståndsprövningen för bankrörelse.

3.2.2.1 Bank med värdepappersrörelse

Enligt Finansinspektionens Företagsregister finns det 36 st. bankaktiebolag, 2 st. medlemsbanker och 53 st. Sparbanker, dvs. 90 st. svenska bankföretag. Av dessa har 77 st. tillstånd för någon form av verksamhet inom området för värdepappersrörelse.⁹³ Enligt 7 kap. 1 § 13 p. BRL får banker driva värdepappersrörelse under de förutsättningar som föreskrivs i LVpM. Banker och kreditmarknadsbolag (dvs. kreditinstitut), men även värdepappersbolag och utländska företag som får driva värdepappersrörelse från filial i Sverige (värdepappersinstitut), kan med stöd av tillstånd enligt 2 kap. i LVpM bedriva värdepappersrörelse, dvs. verksamhet som består i att yrkesmässigt tillhandahålla investeringstjänster eller utföra investeringsverksamhet. "Yrkesmässigt" innebär mer än enstaka uppdrag samt att verksamheten bedrivs varaktigt och med vinstsyfte.⁹⁴ De investeringstjänster och investeringsverksamheter som enligt huvudregel kräver tillstånd är (i) mottagande och vidarebefordran av order beträffande ett eller flera finansiella instrument, (ii) utförande av order på kunders uppdrag, (iii) handel för egen räkning, (iv) diskretionär portföljförvaltning, (v) investeringsrådgivning, (vi) garantigivning för finansiella instrument och/eller placering av finansiella instrument på grundval av fast åtagande, (vii) placering av finansiella instrument utan fast åtagande eller (viii) drift av multilaterala handelsplattformar (MTF-plattform).⁹⁵ Investeringstjänsterna och investeringsverksamheterna motsvarar de som finns uppräknade i MiFID-direktivet.⁹⁶ Det står varken i LVpM eller MiFID-direktivet vad som är en tjänst respektive en verksamhet, men enligt förarbetena bör utgångspunkten vara att (iii) "handel för egen räkning" och (viii) "drift av multilaterala handelsplattformar" är investeringsverksamheter medan övriga punkter är investeringstjänster. Avgränsningen har betydelse

⁹¹ 3:2 p.1 och 7:1 BRL.

⁹² 2:3 BRL.

⁹³ http://www.fi.se/Templates/InstitutStartPage_2406.aspx?la=sv&sok1=bank&mode=wjde, (2010-04-17)

⁹⁴ Beckman, s.60 och 1:5 p.28 LVpM.

⁹⁵ Beckman, s.62ff och 2:1 LVpM.

⁹⁶ Se Bilaga 1 a. MiFID-direktivet. (Notera att MiFID-direktivet är upphävt och ersatt av Dir. 2004/39/EG)

för vissa andra bestämmelser i LVpM. Det finns t.ex. beteende- och utföranderegler i förhållande till investeringstjänster i 8 kap 1§ och 12§ LVpM. (Se mer om rörelsereglerna i kapitel 3.3)⁹⁷

3.2.3 Förutsättningar för tillstånd för bank⁹⁸

I det tredje kapitlet i BRL uppställs vilka förutsättningar som måste uppfyllas för tillstånd för bankrörelse. Som tidigare har nämnts får tillstånd för bankrörelse endast ges aktiebolag, sparbanker eller medlemsbanker (se avsnitt 3.2.1). Ansökan skall innehålla namn, personnummer och adressuppgifter för samtliga stiftare eller styrelseledamöter. Dessa skall även underteckna ansökningshandlingen, vilken dessutom skall innehålla en försäkran om att de inte är i konkurs eller har näringsförbud samt att de inte heller har förvaltare enligt föräldrabalken. Tillsammans med ansökan om tillstånd skall ytterligare handlingar bifogas; en verksamhetsplan och ett förslag på bolagsordning (alternativt reglemente eller stadga) eller ändring av en sådan.⁹⁹ Till verksamhetsplanen bör bifogas organisationsplan, eventuella uppdragsavtal, koncern- och ägarskiss, underlag för ägar- och ledningsprövning, årsredovisningar, delårsrapporter, prognoser, instruktion för upplåning samt riktlinjer och instruktioner för t.ex. riskhantering, kundskydd, etiska regler, händelser av väsentlig betydelse, internrevision och åtgärder för penningtvätt och särskilt allvarlig brottslighet m.m.¹⁰⁰ Det finns dessutom krav på startkapitalet. Storleken beror främst på associationsformen, som huvudregel skall startkapitalet vara 1 miljon euro för sparbank respektive 5 miljoner för bankaktiebolag eller medlemsbank.¹⁰¹

Finansinspektionen måste för övrigt samråda med motsvarande utländska tillsynsmyndighet innan beslut om tillstånd tas, om företaget är eller förväntas kunna bli en del av en finansiell företagsgrupp inom EES.¹⁰²

3.2.3.1 Författningenlig bolagsordning

Då Finansinspektionen har bedömt om verksamheten anses utgöra bankrörelse, skall inspektionen avgöra om företaget uppfyller de krav som ställs vid tillståndsprövningen. Det första kravet är att bolagsordningen (bankaktiebolag), stadgarna (medlemsbank) eller reglementet (sparbank) stämmer överens med BRL och andra författningar och i övrigt innehåller de särskilda bestämmelser som behövs med hänsyn till omfattningen och arten av den planerade verksamheten.¹⁰³ Det obligatoriska innehållet i bolagsordningen, alternativt stadgarna eller reglementet, styrs främst av

⁹⁷ Prop. 2006/07:115, s.318f.

⁹⁸ Förutsättningarna för tillstånd för värdepappersrörelse är närmast identiska med dem för bankrörelse, varvid de ej kommer att tas upp i detta avsnitt. Se kap 3 LVpM.

⁹⁹ 2:1-2 förordning (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse samt 2:1-2 FFFS 2004:9

¹⁰⁰ Se 2:3-20 FFFS 2004:9.

¹⁰¹ 3:4-7 BFL Undantag kan ges till en medlemsbank om balansomslutningen i den planerade rörelsen beräknas till att uppgå till högst 12 miljoner euro (eller 100 miljoner kronor), då kan startkapitalet sänkas som mest till 1 miljon euro.

¹⁰² 3:8a BFL.

¹⁰³ 3:2 p.1 BFL.

respektive associationsrättsliga lagar, men även utifrån till den verksamhet som företaget får och planerar att ha i enlighet med reglerna i 7:1 BRL. I prövningen avgörs således om dessa är författningsenliga. Det skall även prövas om och i vilken utsträckning det i bolagsordningen etc. behövs några särskilda bestämmelser med hänsyn till omfattningen och arten av bankens verksamhet.¹⁰⁴ Som tidigare har nämnts skall bolagsordningen etc. godkännas av Finansinspektionen i samband med tillståndsprövningen.¹⁰⁵

3.2.3.2 Framtida driften av rörelsen författningsenlig

Det andra kravet som prövas är att det finns skäl att anta att den planerade rörelsen kommer att drivas enligt bestämmelserna i BRL och andra författningar som reglerar företagets verksamhet. I denna del av tillståndsprövningen ligger något som kan liknas vid en första kontroll av att rörelsen kommer att drivas på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt. Bedömningsgrunderna vid tillståndsprövningen ska ligga i linje med vad som senare prövas inom ramen för den löpande tillsynen (se vidare avsnitt 3.3).¹⁰⁶

3.2.3.3 Ägares lämplighet

Det tredje kravet som prövas är lämpligheten av ägare med ett kvalificerat innehav, dvs. en juridisk eller fysisk person som äger mer än 10 procent. För att få tillstånd skall det finnas skäl att anta att den som har eller kan förväntas få ett kvalificerat innehav i företaget dels inte kommer att motverka att rörelsen drivs på ett sätt som är förenligt med BRL och andra författningar som reglerar företagets verksamhet *och* även i övrigt är lämplig att utöva väsentligt inflytande över ledningen i en bank. Den första förutsättningen innebär att förvärvstillstånd inte skall ges om det är osäkert om ägaren i framtiden kommer att motverka en sund utveckling av bankens verksamhet. Innebörden av det andra lämplighetskravet - som avser personliga förhållanden - är i huvudsak att en större ägare skall vara ansvarskännande och visa gott omdöme.¹⁰⁷ Det föreskrivs vidare uttryckligen i bestämmelsen att tillstånd *inte* får ges till någon som har eller kan förväntas komma ha kvalificerat innehav, om denne i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller andra ekonomiska angelägenheter eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet.¹⁰⁸ Exempel på misskötsamhet i näringsverksamhet är att näringsidkaren gjort sig skyldig till bokföringsbrott eller skattebrott som inte är bagatellartade, att denne regelmässigt underlåtit att betala skatter och allmänna avgifter på icke obetydliga belopp eller att näringsidkaren på olika

¹⁰⁴ Prop. 2002/03:139 Del 1 s. 363 och 367. Angående innehållet se t.ex. 3 kap ABL och 10 kap BRL, 2:2 lag (1987:667) om ekonomiska föreningar och 1:2 lag (1995:1570) om medlemsbanker och 2:5 sparbankslagen.

¹⁰⁵ 3:3 BRL.

¹⁰⁶ 3:2 st.1 p.2 och prop. 2002/03:139 Del 1 s. 366.

¹⁰⁷ 3:2 st.1 p.3 och prop. 2002/03:139 Del 1 s. 364. Notera att ägarprövningen bygger på kreditinstitutdirektivet, se t.ex art. 7.2 och 1.10 (jmf med nuvarande art. 4.11)

¹⁰⁸ 3:2 st.2 p.1 BRL.

sätt förfarit otillbörligt i samband med ett konkursförfarande. Misskötsamhet i andra ekonomiska angelägenheter kan exemplifieras med att förvärvaren på senare tid vid flera tillfällen underlåtit att deklarerera sina inkomster.¹⁰⁹

3.2.3.4 Ledningens lämplighet

Det fjärde kravet för att få tillstånd är att den som skall ingå i företagets styrelse eller vara verkställande direktör (VD), eller vara ersättare för någon av dem, har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett kreditinstitut och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift.¹¹⁰ Ersättare för styrelseledamot eller VD omfattar såväl suppleant för styrelseledamot som vice verkställande direktör eller, i förekommande fall, ställföreträdare för denne.¹¹¹ Enligt förarbetena krävs således att ledningen skall ha ett tillräckligt kunnande på området eller i vart fall förmåga att skaffa sig en sådan kunskap. Viss erfarenhet från näringsverksamhet eller något annat område av betydelse för uppgiften förutsätts också. Vidare bör den som skall ingå i ledningen ha de personliga egenskaper i fråga om omdömesgillhet som uppgiften kräver.¹¹² Det uppställs även i förhållande till ledningsprövningen bestämmelser om när tillstånd *inte* får ges. Det aktualiseras i samband med att ett finansiellt holdingbolag¹¹³ eller blandat finansiellt holdingbolag¹¹⁴ har ett kvalificerat ägande i banken. Det innebär således en ytterligare kontroll av moderbolaget i en finansiell företagsgrupp, i vilken banken har kommit att ingå, genom det kvalificerade ägandet. Ledningen för dessa företag måste uppfylla de krav som ställs, för att tillstånd skall ges. Ledningsprövningen i dessa företag sker på samma sätt som för ledningen i banken, vilket innebär att den som ingår i ledningen för ett finansiellt holdingföretag eller blandat finansiellt holdingbolag skall ha tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av företaget och även i övrigt vara lämplig för en sådan uppgift.¹¹⁵

3.2.3.5 Prövning av nära förbindelser

Det femte kravet för tillstånd för bankrörelse är att om företaget har eller kan förväntas komma att få nära förbindelser med någon annan, får tillstånd bara ges om *förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av företaget*.¹¹⁶ Innebörden av ”nära förbindelser” regleras i 1 kap. 6 § BRL. Det kan vara när ett företag direkt eller indirekt genom dotterbolag äger 20 procent av kapitalet eller disponerar över minst 20 procent av samtliga röster i det

¹⁰⁹ Prop. 2002/03:139 Del 1 s. 364.

¹¹⁰ 3:2 st.1 p.4 BRL. Notera att ledningsprövningen bygger på kreditinstitutdirektivet, se t.ex. art. 6.1 st.2.

¹¹¹ Prop. 2002/03:139 Del 1, s.367.

¹¹² Prop. 2002/03:139 Del 1, s. 364.

¹¹³ Definitionen av ett finansiellt holdingföretag finns i 1:3 p.5 lag (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar. Ett finansiellt holdingföretag innebär ett moderföretag i en företagsgrupp.

¹¹⁴ Definition, se 1:3 p.3 lag (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat

¹¹⁵ 3:2 st.2 p.2 BFL och prop. 2005/06:45, s 178.

¹¹⁶ 3:2 st.3 BFL.

andra företaget. En annan situation är om det ena företaget direkt eller indirekt utgör moderföretag till det andra eller annan likartad förbindelse *mellan företagen*. Alternativt att båda företagen är dotterföretag eller har en liknande förbindelse med samma juridiska eller fysiska person. På motsvarande sätt kan en fysisk person ha nära förbindelse med en bank, t.ex. genom att äga 20 procent av kapitalet, disponera över 20 procent av rösterna eller ha ett sådant inflytande över banken att personens ställning motsvarar den som ett moderföretag har i förhållande till ett dotterföretag eller annan likartad förbindelse.

3.3 Särskiljande rörelse regler

I samband med såväl tillståndsprovningen som beslut om ingripande bygger Finansinspektionens kontroll på att rörelsen drivs eller kommer att drivas i enlighet med lag och andra författningar som reglerar företagets verksamhet. Det finns inte utrymme för en genomgång av den totala regleringen för företag med tillstånd för bank- och värdepappersrörelse, men för att få en tydligare bild av Finansinspektionens kontroll skall i detta avsnitt behandlas några av de generella bestämmelser som gäller för båda typerna av rörelse. Något som är särskiljande för finansiella företag i förhållande till icke-finansiella företag är bl.a. regleringen kring rörelsen. I BRL respektive LVpM finns övergripande rambestämmelser för en bank- eller värdepappersrörelse.¹¹⁷ De olika lagarna har något olika utformning, men de grundläggande övergripande reglerna är närmast identiska, t.ex. vad det gäller riskhantering, soliditet, likviditet och genomlysning. Det är viktigt att poängtera att dessa rörelse regler främst är rambestämmelser, d.v.s. dess närmare innebörd kommer som regel att framgå av mer detaljerade bestämmelser i andra författningar som t.ex. reglerna om kapitaltäckning eller stora exponeringar eller årsredovisningslagstiftningen. Samtidigt utgör dock rörelse reglerna självständiga grunder för ingripande, såsom t.ex. återkallelse av tillståndet.¹¹⁸ Det innebär att även om den finansiella regleringen inte innehåller ett direkt förbud mot en viss handling, kan ingripanden komma att bli aktuella om Finansinspektionen gör bedömningen att verksamheten inte bedrivs med t.ex. sundhet (se avsnitt 3.3.4.).¹¹⁹ Det är styrelsen som har ansvar för att kraven i dessa regler uppfylls. Styrelsen skall se till att det finns skriftliga interna riktlinjer och instruktioner i den omfattning som behövs för att uppfylla kraven för riskhantering, soliditet, likviditet, genomlysning samt för att i övrigt styra rörelsen. Dessa riktlinjer och instruktioner skall utvärderas och ses över regelbundet.¹²⁰ Bestämmelserna skall tillämpas i proportion till arten och omfattningen av verksamheterna och deras komplexitetsgrad. Detsamma gäller således även för kravet på de interna riktlinjer och instruktioner som styrelsen skall frambringa för verksamheten.

¹¹⁷ Se 6 kap BFL och 8 kap LVpM

¹¹⁸ Prop. 2002/03:139, s.530f samt prop. 2006/07:115, s.579 (I förarbetena till LVpR hänvisas vidare till prop. 2006/07:5, som i sin tur hänvisar tillbaka till prop. 2002/03:139.)

¹¹⁹ Warnling-Nerep, s. 402ff.

¹²⁰ 6:4b-5 BFL och 8:7-8 LVpM.

3.3.1 Soliditet och likviditet

En bank (samt kreditmarknadsbolag eller värdepappersbolag, härefter ”institut”) skall drivas på ett sådant sätt att institutets förmåga att fullgöra sina förpliktelser inte äventyras.¹²¹ Det är i första hand en handlingsregel för instituten. Soliditet och likviditetsplanering bör vara faktorer som styrelsen beaktar vid sin bedömning av institutets ekonomiska situation. Formellt riktas regeln endast mot det sätt som ett institut driver sin rörelse. Exempelvis får företaget inte driva sin rörelse på ett riskfyllt sätt i förhållande till buffertkapitalets¹²² storlek, vilket innebär att finns det ett högre buffertkapital kan således även högre risker tas.¹²³

3.3.2 Riskhantering

Enligt reglerna kring riskhantering skall ett institut identifiera, mäta, styra, internt rapportera och ha kontroll över de risker som dess rörelse är förknippad med. Dessutom skall institutet se till att det har en tillfredsställande *intern kontroll*. Särskilt skall ses till att kreditrisker, marknadsrisker, operativa risker och andra risker sammantagna inte medför att institutets förmåga att fullgöra sina förpliktelser äventyras. Det innebär att institutet ha metoder som gör det möjligt att fortlöpande värdera och upprätthålla ett kapital som till belopp, slag och fördelning är tillräckligt för att täcka arten och nivån på de risker som det är eller kan komma att bli exponerat för. Dessa metoder skall utvärderas för att säkerställa att de är heltäckande.¹²⁴ Institutet skall således ha till rörelsen avpassade system som gör det möjligt med en intern styrning och kontroll av de risker som rörelsen är förknippad med.¹²⁵

3.3.3 Genomlysning

Ett instituts rörelse skall organiseras och drivas på ett sådant sätt att institutets struktur, förbindelser med andra företag och ställning kan överblickas.¹²⁶ Det innebär i princip att institutets tillgångar skall vara överblickbara och institutets ekonomiska ställning möjlig att värdera med någorlunda säkerhet.¹²⁷ En bankrörelse är oftast komplex och svåröverskådlig och för att underlätta för berörda myndigheter, externa intressenter (som t.ex. finansiärer), ledning samt ägare att överblicka ett instituts tillgångar och analysera deras värde.¹²⁸

¹²¹ 6:1 BFL samt 8:3 LVpR

¹²² Buffert kapitalet är ett samlingsnamn på företagets egna kapital, både fritt och bundet (se prop. 2002/03:139, s.266f).

¹²³ Prop. 2002/03:139, s.530.

¹²⁴ 6:2 BFL samt 8:4 LVpM.

¹²⁵ Prop. 2002/03:139, s.530.

¹²⁶ 6:3 BFL samt 8:5 LVpM.

¹²⁷ Prop. 2002/03:139 s.276.

¹²⁸ Prop. 2002/03:139, s.269f.

3.3.4 Sundhet

I BRL föreskrivs att ett kreditinstituts rörelse skall drivas på ett sätt som är sunt även i andra avseenden än vad som sägs i förhållande till bestämmelserna om soliditet och likviditet, riskhantering samt genomlysning.¹²⁹ Bedömningen av betydelsen av begreppet får göras med utgångspunkt från syftet med paragrafen, dvs. att instituten håller en sådan kvalitetsnivå i sin rörelse att förtroendet för marknaden kan upprätthållas. Det är en kvalitetsregel och bland de områden som berörs är institutets uppträdande i förhållande till sina kunder.¹³⁰ Som exempel kan nämnas bankers eventuella missbruk av sin typiskt sett starkare ställning gentemot enskilda kunder som banken skulle kunna utnyttja otillbörligt, t.ex. i avtalsförhållanden, eller att kunderna har ett informationsunderläge i förhållande till banken både när det gäller innehållet i och valet av enskilda produkter.¹³¹

I LVpM finns inte en paragraf med ett sundhetsrekvisit i, som i BRL, men 8 kap.1 § LVpM anses vara motsvarigheten till sundhetsparagrafen i den tidigare lagen om värdepappersrörelse.¹³² I den föreskrivs det att ett värdepappersinstitut skall tillvarata sina kunders intressen när det tillhandahåller investeringstjänster eller sidotjänster till dessa samt handla hederligt, rättvist och professionellt. Ett värdepappersinstitut skall även i övrigt handla på ett sätt så att allmänhetens förtroende för värdepappersmarknaden upprätthålls. Dessutom finns det preciserat i 8 kap. 21-27 §§ de krav som skall uppfyllas av ett värdepappersinstitut, de s.k. uppförandereglerna.¹³³ Det finns t.ex. bestämmelser om hur intressekonflikter skall behandlas och om information till kund.¹³⁴

3.4 Återkallelse av tillstånd

Finansinspektionen har ett brett spektrum av möjligheter till ingripande och sanktionsmedel att tillgripa om ett finansiellt företag inte sköter sig. Finansinspektionen kan meddela förelägganden, förbud, anmärkning, varning och återkalla tillstånd, liksom att låta bli att ingripa samt i vissa fall besluta om vite, straff- och förseningsavgifter (se avsnitt 2.4). Det mest ingripande sanktionsmedlet för ett finansiellt företag är återkallelse av tillstånd. I kapitel 15 BFL finns uppställt under vilka förutsättningar ett banktillstånd får återkallas. (I bilaga B finns en uppställning av de besluten om ingripande eller sanktioner som Finansinspektionen tagit mot bankföretag det senaste decenniet.)

¹²⁹ 6:4 BFL.

¹³⁰ Prop. 2002/03:139, s.283 och 531.

¹³¹ Prop. 2002/03:139, s.284.

¹³² Prop. 2006/07:115, s.578.

¹³³ Prop. 2006/07:115, s.578.

¹³⁴ Se t.ex. 8:21-22 LVpM.

Om en bank har åsidosatt sina skyldigheter enligt lag, andra författningar som reglerar verksamheten, bankens bolagsordning etc. eller interna instruktioner som har sin grund i författningar som reglerar bankens verksamhet, skall Finansinspektionen ingripa. Om en överträdelse är *allvarlig* skall bankens tillstånd återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas.¹³⁵ Återkallelse av tillstånd får inte ske utan *starka skäl*. Avgörande skall vara hur allvarlig överträdelsen är från systemstabilitetssynpunkt. En regelöverträdelse som har till syfte att stabiliteten i institutet skall upprätthållas bör i princip föranleda ett strängare ingripande än brott mot en bestämmelse av mindre betydelse för stabiliteten. Finansinspektionen skall även arbeta utifrån kriterierna väsentlighet och risk vid valet av ingripande. En varning är ett alternativ till en återkallelse och bör tillgripas när förutsättningar för återkallelse finns, men då en varning framstår som en tillräcklig åtgärd. Omständigheter som kan göra att en varning framstår som tillräckligt kan vara att banken t.ex. inte kan befaras att upprepa överträdelsen och att prognosen för banken därför är god eller att banken inte förstod bättre när överträdelsen skedde.¹³⁶

Enligt 15 kap. 2 § BFL skall Finansinspektionen återkalla tillståndet om någon som ingår i bankens styrelse eller är VD inte uppfyller kraven i 3:2 p.4 BFL, dvs. de kraven som ställs på ledningen i samband med tillståndsprovningen. Om Finansinspektionen inte anser att någon person i ledningen har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av en bank och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift, så skall således inspektionen återkalla tillståndet. Det kan exempelvis vara en person, vars lämplighet har prövats och godkänts vid bildandet, men som senare visar sig inte uppfylla lagens krav eller så kan det vara en person som är nytillträdd i ledningen, men som inte anses vara lämplig.¹³⁷ Det får dock bara ske om Finansinspektionen först har beslutat att anmärka på personen i fråga och denna person sedan en bestämd tid om högst tre månader fortfarande finns kvar i styrelsen eller som VD. Istället för att återkalla tillståndet, får Finansinspektionen välja att besluta att en styrelseledamot eller VD inte längre får vara det och i samband med det får en tillfällig ersättare förordnas, tills dess att banken har utsett en ny. Denna möjlighet kan utnyttjas endast som ett alternativ till återkallelse av tillståndet. Avsikten är att Finansinspektionen skall kunna välja detta alternativ i de fall då det finns brister i ledningen i ett i övrigt livskraftigt institut och institutet inte förmår ändra på situationen. En bedömning får göras från fall till fall och det föreligger inte någon skyldighet för Finansinspektionen att använda sig av denna möjlighet i stället för att återkalla tillståndet.¹³⁸

Vid vissa särskilt reglerade tillfällen skall Finansinspektionen enligt lag återkalla tillståndet för bank. Det kan beskrivas som mer formella situationer, som i huvudsak hänger samman med att banken inte har kommit igång med sin verksamhet, snarare än ingripande p.g.a. av misskötsamhet.

¹³⁵ 15:1 BFL

¹³⁶ Prop.2002/03:139, s.382f.

¹³⁷ Prop.2002/03:139, s.385.

¹³⁸ Prop.2002/03:139, s.549.

Det första tillfället är om banken inte har anmälts för registrering inom föreskriven tid eller anmälan har avskrivits eller avslagits genom ett beslut som har vunnit laga kraft. Återkallelsegrunden är t.ex. tillämplig i situationer där ett aktiebolag eller en ekonomisk förening med stöd av 3 kap. 9 § BFL ansökt om tillstånd innan företaget registrerats i aktiebolags- eller föreningsregistret. Andra tillfällen som tillståndet skall återkallas vid är om banken har förklarat sig avstå från tillståndet, har överlåtit hela sin rörelse eller försatts i konkurs eller om beslut fattats om att banken skall träda i tvångslikvidation. Det finns ytterligare två situationer när Finansinspektionen skall återkalla tillståndet för bankrörelse, nämligen om banken inte inom ett år från det att tillstånd beviljades har börjat driva sådan rörelse som tillståndet avser eller om banken under en sammanhängande tid av sex månader inte har drivit sådan rörelse som tillståndet avser. Vid dessa två situationer får dock Finansinspektionen istället meddela en varning om detta är tillräckligt.¹³⁹

Om ett banktillstånd återkallas får Finansinspektionen bestämma hur avvecklingen av rörelsen skall ske. Ett beslut om återkallelse får förenas med förbud att fortsätta rörelsen.¹⁴⁰ Finansinspektionen beslutar som utgångspunkt om ingripande, men ärenden som rör ingripanden enligt 15 kap. 1-5 §§ BRL mot en bank prövas av regeringen om ärendet är av principiell betydelse eller av särskild vikt. I dessa fall har regeringen således inte bara ha möjlighet att återkalla tillståndet eller meddela varning utan även att meddela förelägganden, förbud och anmärkning, liksom att låta bli att ingripa. Regeringens prövning sker efter anmälan av Finansinspektionen.¹⁴¹

3.5 Finansinspektionens befogenheter - i ljuset av praktikfallet Carnegie

För att analysera Finansinspektionens befogenheter gentemot det finansiella företaget i förhållande till tillståndets vara eller inte vara, har jag valt att belysa de i media mycket diskuterade ingripandena mot Carnegie Investment Bank AB ("Carnegie"). Detta avsnitt skall beröra två beslut om ingripande och ett omprövningsbeslut som fattades av Finansinspektionen under år 2007 och år 2008.¹⁴²

3.5.1 Carnegies våldsamma resa

Dramat kring det problemdrabbade Carnegie nådde sin topp under hösten år 2008 då Finansinspektionen återkallade företagets tillstånd för att bara

¹³⁹ 15:3 BFL

¹⁴⁰ 15:4 BFL

¹⁴¹ 15:6 BFL och prop. 2002/03:139, s.551

¹⁴² FI Dnr 07-6125

10 minuter senare ompröva beslutet och omvandla det till en varning. Redan året innan hade Finansinspektionen beslutat om ytterligare ett ingripande. Finansinspektionens beslut år 2008 ledde till att banken förstärktes, genom att Riksgälden tog över ägandet genom ett pantavtal. Under våren år 2009 sålde dock Riksgälden företaget vidare till riskkapitalbolagen Altor och Bure.¹⁴³

3.5.1.1 Det första ingripandet- varning med krav

Under hösten år 2007 beslutade Finansinspektionen att varna Carnegie på grund av allvarliga brister i styrningen och kontrollen av företagets verksamhet och banken skulle därtill betala 50 miljoner i straffavgift. Finansinspektionen anmärkte på en person i ledningen krävde att företaget skulle byta ut vd:n och kallade till extra bolagsstämma för att utse nya styrelseledamöter.

Bakgrunden till beslutet att ingripa var att banken hade överskattat sitt tradingresultat med sammanlagt 630 miljoner kronor för perioden 2005-2007. Enligt banken hade tre personer på tradingavdelningen påverkat värderingen av vissa derivatkontrakt genom att basera en teoretisk värdering på orealistiska volatilitetsantaganden (dvs. antaganden om prissvängningar) och påverkat marknadskurserna i vissa värdepapper för att försvåra upptäckten av de felaktiga värderingarna. Banken hade brustit i sin redovisning och haft regelmässiga limitöverträdelser som inte föranlett relevanta åtgärder. Då alla värderingsuppgifter funnits tillgängliga för kontroll i bankens system och att den felaktiga värderingen ändå har kunnat fortgå under så lång tid ansågs bero på att det har funnits allvarliga brister i styrningen och kontrollen av bankens verksamhet. Finansinspektionen ansåg även att styrningen i vissa delar varit motsägelsefull och att bankens interna regler varit ofullständiga. Kontrollfunktionerna kritiserades för att ha varit väsentligt underdimensionerade i förhållande till verksamhetens omfattning och risk. Ansvarsfördelningen mellan olika funktioner ansågs ha varit otydlig och väsentliga granskningsuppgifter har lagts på funktioner som saknat erforderlig kompetens för uppgiften. Styrelsens uppföljning av riskerna bedömdes inte varit tillräckligt kraftfull. Styrelsen och ledningen ansågs inte kunna undgå allvarlig kritik för de brister som funnits i den interna styrningen och kontrollen.¹⁴⁴

Bristerna som hade upptäckts i bankens riskhantering, styrning och interna kontroll samt i de riktlinjer som styrde rörelsen rörde egentligen förhållandet till tillståndet för att driva handel med finansiella instrument för egen räkning. Bristerna ansågs vara så pass allvarliga att det fanns grund för återkallelse av tillståndet. Bristerna ansågs inte vara begränsade till bara den verksamheten, utan gällde även sådana generella och företagsöverskridande funktioner som riskkontroll, compliance (regelefterlevnad), oberoende granskningsfunktion, redovisning och hantering av penningtvätsfrågor.

¹⁴³ <http://www.dn.se/ekonomi/riksigalden-saljer-carnegie-1.795702> (2010-05-24) och

Dagens Industri, nr 262, 2008-11-18, s.4.

¹⁴⁴ FI Dnr 07-6125, s.2

Bristerna rörde funktioner som var väsentliga för samtliga delar av bankens verksamhet och bristerna hade också förelegat under ett flertal år. Därför ansågs grund föreligga att återkalla såväl bankens tillstånd att driva bankrörelse som samtliga tillstånd att driva värdepappersrörelse. Finansinspektionen gjorde dock ändå bedömningen att det var ett tillräckligt ingripande med en varning och en straffavgift på 50 miljoner kronor, eftersom prognosen för verksamheten bedömdes vara god och banken har dessutom presenterat ett åtgärdsprogram i kombination med att styrelse och vd ersattes. För att säkerställa att åtgärdsprogrammet genomfördes och efter allvarlig kritik mot styrelse och ledning utnyttjade Finansinspektionen rätten att kräva att banken kallar till extra bolagsstämma för att utse nya styrelseledamöter. Finansinspektionen beslutade också att företaget skall byta vd.¹⁴⁵

3.5.1.2 Det andra ingripandet- återkallelsen

Under hösten 2008 kom återigen Carnegie i blåsvädret. Under en period på drygt tre månader hade Carnegie en otillåten stor kreditexponering mot enskild kund vid ett flertal tillfällen. Orsaken var främst att de säkerheter som banken hade för engagemanget försämrades i värde, med följderna att bankens riskexponering mot kunden ökade i samma omfattning. Bankens åtgärder för att få ned exponeringen till tillåtna värden var genom en terminsaffär mellan kunden och dennes barn, vilken i realiteten inte ändrade exponeringen emot kunden. Först efter diskussion med Finansinspektionen vidtog åtgärder för att den då mer varaktiga och i omfattning ökade exponeringen. Dessutom höll inte banken Finansinspektionen underrättad om exponeringen på sätt som lagen föreskriver. I samband med att situationen på finansmarknaden förvärrades fick Carnegie svårigheter med att skaffa likviditet för att fullgöra sina åtagande, vilket ledde till att banken var tvungen att ansöka om likviditetsstöd från Riksbanken. Carnegie hade vidare tagit emot ett förvaltningsuppdrag för fondbolagets fonder (ett av Carnegies dotterbolag), vilket inte är tillåtet i förhållande till bankens förpliktelser som förvaringsinstitut. Finansinspektionen ansåg även att Carnegie brast i intern styrning och kontroll, då ledningen inte i tillräcklig omfattning hade vidtagit nödvändiga och för verksamheten ingripande åtgärder förrän i ett sent skede och först efter Finansinspektionens synpunkter, vilket kan ha äventyrat bankens förmåga att långsiktigt fullgöra sina åtaganden. Mot denna bakgrund och i samband med omständigheterna att banken så sent som året tidigare fått en varning och högsta möjliga straffavgift m.m. bedömde Finansinspektionen att banken saknade förutsättningar att driva en tillståndspliktig verksamhet och återkallade således tillstånden för Carnegie.¹⁴⁶

¹⁴⁵ FI Dnr 07-6125, s.43ff

¹⁴⁶ FI Dnr 08-10273 (2010-10-11, kl.15.00), s.1ff

3.5.1.3 Omprövningsbeslutet – återkallelsen omvandlas till en varning

Samma dag, 15 minuter senare, som beslutet om återkallelse av alla Carnegies tillstånd offentliggjordes, tillkännagav Finansinspektionen att de hade omprövat sitt beslut om återkallelse. Istället för att återkalla tillstånden meddelade Finansinspektionen att Carnegie Investment Bank AB en varning.

Skälet till omprövningsbeslutet från Finansinspektionen uppgavs vara att nya omständigheter inträffat. Riksgälden hade informerat Finansinspektionen om att de hade för avsikt att vidta åtgärder i händelse av att inspektionen återkallar bankens tillstånd. Riksgälden hade upplyst Finansinspektionen att den hade lämnat lån till Carnegie Investment Bank AB med aktier i banken som säkerhet och att Riksgälden skulle ta säkerheterna i anspråk om Finansinspektionen återkallade tillstånden. En minut efter att Finansinspektionens beslut meddelats tillkännagav Riksgälden att den tagit aktierna i banken i anspråk för dess fordran mot banken och med omedelbar verkan tagit över kontrollen över banken. Finansinspektionen fick vidare information om att Riksgälden hade för avsikt att avveckla banken, genom att hitta en ny ägare till hela eller delar av verksamheten. I samband med att den processen hade inletts ansåg Finansinspektionen sig ha möjlighet att bedöma tilltänkta ägares lämplighet och förmåga att komma till rätta med de brister som iakttagits i verksamheten och ansåg att Riksgäldens ingripande hade samma effekt som en återkallelse. Mot den bakgrunden och med Riksgälden som garant för att det skulle bli en ordnad och finansierad avveckling, ansågs det finnas skäl för att istället meddela en varning.¹⁴⁷

Av intresse i detta sammanhang är att ta upp den tidigare koncernstrukturen. Banken ägdes till 100 procent av det börsnoterade bolaget D. Carnegie & Co AB (moderbolaget). Banken har i sin tur ett antal dotterbolag. En stor andel av dessa driver kapital- och fondförvaltningsverksamhet samt försäkringsförmedling.

3.5.2 Analys och anmärkningar med anledning av Finansinspektionens beslut

Det finns ett antal intressanta fenomen att diskutera med anledning av dessa beslut om ingripanden. För det första uppvisar fallen vilken faktiskt styrka och maktposition Finansinspektionen, dvs. staten, har gentemot de privata finansiella företagen. För det andra kan fallen påvisa och tydliggöra Finansinspektionens rättsliga handlingsutrymme.

Finansinspektionen har givits befogenhet att avgöra vilken åtgärd som är lämplig i viss situation. I förarbetena föreskrivs ytterligare att ingripande i

¹⁴⁷ FI Dnr 08-10273, s.1f.

form av återkallelse inte får ske utan *starka skäl*, men att förutsättningarna för återkallelse i första hand bör överlämnas till Finansinspektionen att välja vilken sanktion som skall följa en överträdelse från institutets sida, dvs. det är Finansinspektionen som avgör när omständigheterna är sådana att tillståndet skall återkallas. Varning är, som tidigare nämnts, ett alternativ till återkallelse och skall tillgripas när det finns grund för återkallelse, men då en varning framstår som en tillräcklig åtgärd, t.ex. då institutet ej kan befaras att upprepa överträdelsen och att prognosen för institutet är god.¹⁴⁸ Det innebär att Finansinspektionen får ett otroligt stort handlings- och tolkningsutrymme inom lagens ramar.

Dessutom är det av vikt att påpeka att de gemensamma rörelsereglerna vad det gäller soliditet och likviditet, riskhantering och genomlysning skapar ytterligare utrymme. Som exempel kan tas det första beslutet från år 2007, vilket i första hand handlade om överträdelser av regleringen kring värdepappersrörelsen. Faktumet att reglerna överträdades och att det inte upptäcktes förrän efter hand härleddes till brister i den interna styrningen och kontrollen, vilket är självständiga grunder till ingripande. Denna i mina ögon något allmänna grund gjordes då också gällande i förhållande till bankrörelsen, trots att regelöverträdelserna i sig gällde värdepappersrörelsen. Ur min synpunkt är dessa ganska vaga och öppna begrepp, som direkt också utvidgar Finansinspektionens handlings- och tolkningsutrymme. En regelöverträdelse skulle ju alltid kunna härledas till brister i intern styrning och kontroll, eftersom den de facto har gjorts. Att kraven på t.ex. riskhantering skall vara i proportion till arten, omfattningen och komplexitetsgraden av verksamheten, kan också bli något godtyckligt, då det måste bedömas från fall till fall. Dessa öppna regelstrukturer ger Finansinspektionen större utrymme till ingripande, men det skulle också kunna leda till otydliga och kanske även orimliga krav på företaget.

I förhållande till Finansinspektionens första beslut om varning m.m. finns det ur mitt perspektiv för mig ingen anledning att göra några självständiga bedömningar om vart gränsen går för de olika formerna av ingripanden. De regelöverträdelser som Carnegie begått torde vara styrkta och Finansinspektionen har i mitt tycke fog för sina bedömningar. Finansinspektionen ansåg att banken att det fanns grund för återkallelse av tillstånden, men p.g.a. den presenterade åtgärdsplanen ansågs det tillämpligt med en varning, då banken hade en god prognos för sin verksamhet.

Det som är mer intressant att diskuteras i mina ögon är det senaste återkallelsebeslutet och omprövningsbeslutet. Finansinspektionens beslut om återkallelse grundade sig främst på att Carnegie hade likviditetsproblem, otillåten stor exponering mot enskild kund, brister i ansvaret som förvaringsinstitut och otillräcklig intern styrning och kontroll samt regelbrott. Omprövningsbeslutet grundade sig på att Riksgälden, genom att realiseringen av panten, övertog ägandet.

¹⁴⁸ Prop. 2002/03:139, s.382f.

Det har diskuterats i pressen huruvida det verkligen var ett riktigt återkallelsebeslut som hade tagits av Finansinspektionen. Argument som har förts för det motsatta är att såväl likviditetsproblemet som exponeringen mot enskild kund hade hanterats genom riksbankens lån. Dessutom hade Carnegie förberett för nyemission som skulle inbringa ytterligare likvida medel till företaget. Ifråga om ”formaliam i fondrörelsen”, har det argumenterats för att återkallelse i så fall endast borde ha berört fondtillstånden. Kritiken mot den interna styrningen, har ansetts inte kunna vara avgörande p.g.a. att tillstånden återlämnades trots att styrning och kontroll var oförändrad, genom ägarövergången förändrade inte detta. Ett annat argument är att det krävs *starka skäl* för att dra in ett banktillstånd, och frågan har ställts om dessa övertredelser föranlett tillräckligt starka skäl.¹⁴⁹ Min personliga åsikt är dock att det fanns större anledningar till att återkalla tillstånden än året innan. Det senare beslutet hade bl.a. som grund att banken riskerade att inte kunna fullgöra sina åtagande gentemot sina kunder p.g.a. brist av likvida medel. Det var dessutom andra gången på kort tid som de inte följde den finansiella lagstiftningen. Det är dock upp till Finansinspektionen att avgöra vilket ingripande som är lämpligt och de ansåg att en återkallelse var det ingripande som var nödvändigt.

Det som dock är av betydelse enligt min mening var att Finansinspektionen efter den statliga ägandeövergången, d.v.s. 15 minuter efter återkallelsebeslutet, väljer att ompröva sitt beslut och ändra det till en varning. Det finns utrymme att fundera över om en överlåtelse genom en realisation av ett pantavtal (som Finansinspektionen krasst uttryckt har framtingat) kan jämföras med en likvidation. Det finns dock inte utrymme att diskutera även detta perspektiv inom ramen för denna uppsats.

Enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223) skall en myndighet som har meddelat ett beslut som är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Frågan är om ägarförändringen verkligen kan vara en anledning som gör beslutet uppenbart oriktigt. Dessutom finns det grund till att argumentera för att omprövningsbeslutet blev till nackdel för den enskilda, vilket det faktiskt innebar för aktieägarna då möjligheten till att överklaga beslutet och eventuellt begära att tillstånd skulle kvarstå i avvaktan på länsrättens prövning omintetgjordes.

Slutsatsen torde dock vara att ramarna för Finansinspektionens befogenheter är långtgående både i förhållande till utrymmet de särskiljande rörelsereglerna skapar som vidden av de ingripandemöjligheter som Finansinspektionen har tillgång till.

¹⁴⁹ DI årgång 33, nr 262, v.47, 2008-11-18, s.4

4 För- och nackdelar av Finsansinspektionens kontroll av det finansiella företaget

4.1 Inledande kommentar

I detta avsnitt kommer för- och nackdelarna av Finansinspektionens kontroll gentemot det finansiella företaget diskuteras och analyseras dels ur företagets perspektiv och dels ur samhällets perspektiv. Först kommer en mindre analys av Finansinspektionens kontroll presenteras. Därefter skall för- och nackdelarna av kontrollen av det finansiella företaget analyseras dels ur det finansiella företagens egna perspektiv dels ur samhällets perspektiv. Analysen av för- och nackdelar av Finansinspektionens kontroll syftar till att synliggöra och konkritisera nyttan och eventuella problem som den statliga kontrollen kan innebära.

4.2 Analys av Finansinspektionens kontroll

Finansinspektionen har genom den finansiella regleringen fått tillgång kontrollfunktioner som tillsyn, tillståndsprövning och normgivning. Finansinspektionens roll i kontrollerandet av det finansiella företaget bygger på *övervakning och styrning*. Genom tillsynen och de befogenheter som är kopplade därtill kan Finansinspektionen få insyn i det finansiella företaget och på så sätt övervaka att det följer de bestämmelser som den finansiella regleringen ställer på den finansiella verksamheten. Inom ramen för tillsynen finns en rad olika befogenheter i form av ingripanden som Finansinspektionen kan styra företaget med om företaget anses ha gjort överträdelser av den finansiella regleringen. Tillståndet kan även ses som ett redskap för övervakning. Genom tillståndsprövningen får Finansinspektionen en första kontroll av att det blivande företaget uppfyller de krav som ställs utifrån den finansiella regleringen. Tillståndet är samtidigt ett medel för styrning och ett påtryckningsmedel. Följer inte företaget den finansiella regleringen vid den löpande tillsynen riskerar företaget att förlora tillståndet och på så sätt kan risken göra att företaget styras i rätt riktning. Då återkallelse av tillståndet är ett av Finansinspektionens medel för ingripande kan således också sätta stopp för verksamheten. Normgivningen är ytterligare än kontrollfunktion som kan styra det finansiella företaget. Genom att utfärda föreskrifter och allmänna råd ställs det ytterligare krav på företagets verksamhet och hur rörelsen skall drivas. Finansinspektionen tolkar och utvecklar således även den finansiella regleringen.

4.3 Ur det finansiella företags perspektiv

En fördel med Finansinspektionens kontroll skulle kunna vara att det finansiella företaget, både genom tillståndet och genom den löpande tillsynen, får anses uppfylla de krav som finns på verksamheten genom den finansiella regleringen d.v.s. en form av kvalitetsstämpel för företaget. Finansinspektionens kontroll kan även skapa incitament för att sköta verksamheten, då risken för ingripanden är överhängande om inte den finansiella regleringen följs. En annan fördel med kontrollen torde vara att det finns en större möjlighet till att risker och brister i verksamheten upptäcks innan det är försent för att vidta åtgärder.

En fördel för det finansiella företaget är den vägledning för den finansiella regleringen som Finansinspektionen skapar genom sina föreskrifter och allmänna råd samt genom sina beslut och sin praxis.

Nackdelar för det finansiella företaget kan vara att det själv får bära kostnaden för kontrollen och torde få en högre arbetsbelastning då det måste lämna ut information i form uppgifter, handlingar, upplysningar och ibland även platsundersökningar. Den största nackdelen för det finansiella företaget torde dock vara Finansinspektionens kontroll av bolagsstyrningen och även i viss mån bolagets finansiering. Finansinspektionen har möjlighet att bestämma både om hur bolaget skall ägas och styras eller åtminstone hur det inte skall ägas och styras. Den finansiella regleringen ställer krav på så väl ägare (de med kvalificerat ägande) som ledningen i form av styrelse och vd och dess suppleanter. Finansinspektionen har till uppgift att avgöra om den aktuella kvalificerade ägaren respektive ledningen är lämpliga för dessa positioner (se t.ex. 3.2.3.3-4) Ägarprövningen sker både i samband med tillståndsprövningen och i samband med ett eventuellt förvärv av aktier som utgör ett kvalificerat ägande. Om Finansinspektionen inte anser att ledningen i ett finansiellt företag t.ex. styrelseledamot eller vd, är lämplig, kan det i värsta fall leda till återkallelse av tillståndet. Vid vissa företagsgrupperingar ställs även lämplighetskrav på ledningen i det ägande bolaget. Vidare har Finansinspektionen möjlighet att påverka bolagsstyrningen genom att sammankalla styrelse och i vissa fall bolagsstämman och såväl närvara och delta i överläggningarna. Ett annat bolagsorgan (eller bolagsfunktion) som Finansinspektionen kan påverka hos det finansiella företaget är revisionen. Sist men verkligen inte minst kan Finansinspektionen ha synpunkter på verksamheten i sig självt, både i samband med tillståndsprövningen och i den löpande tillsynen om Finansinspektionen inte anser att den följer kraven i den finansiella regleringen. Resultatet blir att tillstånd inte ges alternativt att Finansinspektionen ingriper genom att utfärda föreläggande om att begränsa rörelsen i något avseende, minska riskerna eller vidta annan åtgärd att komma tillrätta med situationen, eller genom förbud att verkställa beslut eller genom anmärkning eller om överträdelsen är allvarlig meddela varning eller återkalla tillståndet.

4.4 Ur samhällets perspektiv

Fördelarna för samhället är att Finansinspektionen genom sin kontroll av det finansiella företaget skall skapa systemstabilitet och konsumentskydd. Det anses finnas särdrag i den finansiella verksamheten som kan leda till marknadsmisslyckanden, som påverkar både företag och konsumenter. Om en bank går i konkurs, kanske ett eller flera företags kreditförsörjning försvinner, vilket kan leda till konkurs eller finansiella problem för de företagen, vilket i sin tur leder till uppsägningar och arbetslöshet. Genom att eliminera eller begränsa omfattningen av sådana marknadsmisslyckanden, bidrar det till ökad samhällsekonomisk effektivitet. Finansinspektionen kontrollerar även finansiella verksamheten sköts korrekt i förhållande till konsumenter (se t.ex. Finansinspektionens allmänna råd

om krediter i konsumentförhållanden; FFFS 2005:3). Den kvalitetsstämpel som kontrollen torde innebära på det finansiella företaget, vilket borde skapa en viss trygghet för så väl konsumenter som företag. Att det finansiella företaget får betala kontrollen istället för skattebetalarna skall kanske också räknas som en fördel.

En nackdel skulle kunna vara att det ställs så stora krav på de finansiella företagen genom den finansiella regleringen och kontrollen att det skulle begränsa utbudet och således hämma konkurrensen och valmöjligheterna för konsumenterna.

5 Sammanfattande slutsats

Finansinspektionen ansvarar för tillsynen, regelgivningen och tillståndsprövningen som rör finansiella marknader och finansiella företag. Myndigheten skall även följa och analysera utvecklingen inom verksamhetsområdet, biträda regeringen med yttranden och utredningar, årligen lämna rapporter om stabilitetsläget och konsumentskyddet inom det finansiella området. Finansinspektionen har vidare till uppgift att samarbeta med utländska tillsynsmyndigheter inom EU, delta i internationella kommittéer och samverka samt samråda med andra svenska myndigheter.

Tillsynen rör finansiella företag med tillstånd samt informationsgivningen för börsbolagen. Viss kontroll, av t.ex. ledning och reglerna om penningtvätt och finansiering av terrorism, sker även emot icke-finansiella företag med finansiell verksamhet såsom t.ex. inlåningsföretag och finansiella institut. Tillståndet utgör såväl en förutsättning för det finansiella företags verksamhet som en kontrollfunktion för Finansinspektionen. Tillståndsprövningen är en första kontroll att företaget når upp till de krav som ställs genom den finansiella regleringen och återkallelsen av tillståndet kan vidare användas som det mest ingripande sanktionsmedlet. Vid tillståndsprövningen för bank (och även andra kreditinstitut och t.ex. värdepappersbolag) kontrolleras att den planerade driften av rörelsen och bolagsordningen är författningsenliga samt ägares och lednings lämplighet och möjligheterna av tillsyn vid eventuella nära förbindelser.

Finansinspektionens roll i kontrollerandet av det finansiella företaget bygger på övervakning och styrning genom det tre kontrollfunktionerna som myndigheten ansvarar för. Ramen för Finansinspektionens kontroll och befogenheter bygger främst på den svenska och europeiska finansiella regleringen. Om ett finansiellt företag gör överträdelser är det upp till Finansinspektionen att bedöma vilket sanktionsmedel eller ingripande som är mest lämpligt. Genom de övergripande rörelsereglerna, som främst är rambestämmelser men även självständiga grunder för ingripande, kan man se utrymmet eller ramen för Finansinspektionens befogenheter. Det är vidare Finansinspektionen som tolkar och vidareutvecklar den finansiella regleringen dels genom sin normgivningsmakt i form av föreskrifter och allmänna råd dels genom att skapa praxis genom sina beslut.

Konsekvenserna av Finansinspektionens kontroll av det finansiella företaget skulle jag vilja påstå i första hand är till nytta för samhället, då risken för marknadsmisslyckanden begränsas och därmed de finansiella riskerna för dig och mig minskar. Det innebär givetvis en begränsning av det finansiella företags möjlighet till självständig styrning av sin verksamhet, samtidigt finns det fördelar av kontrollen som t.ex. möjligheten att i ett tidigt stadium hitta svaga punkter som tillslut skulle sätta stopp på verksamheten.

Min slutsats är att Finansinspektionen i sin roll i kontrollerandet av den svenska finansmarknaden har stora möjligheter och vida befogenheter i samband med övervakningen och styrningen, av framförallt de finansiella företagen. Finansinspektionens insyn i finansmarknaden och i de finansiella företagen skapar även stor kunskapsbank som man inte ska underskatta som kan vara till nytta vid vidareutvecklingen den finansiella regleringen så väl i Sverige som inom EU. Fast man skulle kanske kunna få avsluta genom att säga så här; det ställs kanske stora krav på de finansiella företagen och aktörerna på finansmarknaden, men samtidigt kanske den som är med i leken också leken får tåla.

Bilaga A

Enligt Finansinspektionen är de viktigaste svenska lagarna och förordningarna för bank och kreditmarknaden följande:

- Lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse
- Lag (2004:298) om införande av lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse
- Förordning (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse
- Sparbankslag (1987:619)
- Lag (1995:1570) om medlemsbanker
- Lag (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar
- Förordning (2006:1533) om kapitaltäckning och stora exponeringar
- Lag (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter
- Förordning (2004:17) om finansiell rådgivning till konsumenter
- Lag (2003:1223) om utgivning av säkerställda obligationer
- Förordning (2004:332) om utgivning av säkerställda obligationer
- Lag (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism
- Förordning (2002:552) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall
- Lag (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet
- Förordning (2004:331) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet
- Lag (1995:1571) om insättningsgaranti
- Lag (2004:299) om inlåningsverksamhet
- Förordning (2004:330) om inlåningsverksamhet
- Lag (2002:149) om utgivning av elektroniska pengar
- Förordning (2002:157) om elektroniska pengar
- Lag (1999:158) om investerarskydd
- Lag (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden
- Lag (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat
- Förordning (2006:627) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat

Bilaga B

Översikt av Finansinspektionens ingripanden och sanktioner mot bank mellan 1999 och 2009:¹⁵⁰

2009

Inget ingripande

2008

2008-11-10 Carnegie: återkallelse/varning

2008-10-01 Forex: varning + straffavgift (50 milj.)

2007

2007-12-13 Skandiabanken: anmärkning + straffavgift (1 milj.)

2007-09-28 Carnegie: varning + straffavgift (50 milj.) + anmärkning (inkl. krav på byte av vd och styrelse) + begäran om extra bolagsstämma

2006

2006-12-19 ING Securities Bank (utländsk): Avregistreras + förbud (ej påbörja fler transaktioner i Sverige)

2005

2005-02-23 Sörmlands Sparbank: återkallelse

(2007-03-05 Kammarrätten fastställer beslutet)

2004

2004-11-15 SEB & Handelsbanken: anmärkning + straffavgift (1 milj.)

2004-06-02 Dalhems Sparbank: återkallelse

(2005-01-27 Kammarrätten ändrar beslut för Dalhems Sparbank; meddelar varning)

2003

2003-06-18 Coop Bank: återkallelse

2002

Inget ingripande

2001

Inget ingripande

2000

Inget ingripande

1999

1999-08-13 Nordbanken AB: varning (inkl. krav på att vidta åtgärder)

¹⁵⁰ http://www.fi.se/Templates/ListPage_2703.aspx (2010-05-24)

Käll- och litteraturförteckning

SVENSKA LAGAR OCH FÖRORDNINGAR

Regeringsformen (1974:152)

Försäkringsrörelselag (1982:713)

Sparbankslag (1987:619)

Lag (1987:667) om ekonomiska föreningar

Lag (1991:980) om handel med finansiella instrument

Lag (1995:1570) om medlemsbanker

Lag (1996:1006) om anmälningsplikt avseende viss finansiell verksamhet

Lag (2000:1087) om anmälningskyldighet för vissa innehav av finansiella instrument

Lag (2002:149) om utgivning av elektroniska pengar

Lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse

Lag (2004:299) om inlåningsverksamhet

Lag (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel av finansiella instrument

Aktiebolagslag (2005:551)

Lag (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat

Lag (2006:1371) om kapitalteckning och stora exponeringar

Lag (2007:528) om värdepappersmarknaden

Förordning (1995:1301) om handläggning av skadeståndsanspråk mot staten

Förordning (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse

Myndighetsförordning (2007:515)

Förordning (2007:1135) om årliga avgifter för finansiering av
Finansinspektionens verksamhet

Förordning (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av
terrorism

Förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen

OFFENTLIGT TRYCK

Prop. 1990/91:177 Om sammanslagning av bankinspektionen och
försäkringsinspektionen

Prop. 1999/00:109 Ny insiderlagstiftning, m.m.

Prop. 2001/02:85 Utgivning av elektroniska pengar

Prop. 2002/03:139 Reformerade regler för bank- och
finansieringsrörelse

Prop. 2004/05:85 Ny aktiebolagslag

Prop. 2005/06:45 Finansiella konglomerat

Prop. 2006/07:115 Ny lag om värdepappersmarknaden

SOU 2003:22 Framtida finansiell tillsyn

,

EG-RÄTT

Direktiv

Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/28/EG av den 18 september 2000 om ändring av direktiv 2000/12/EG om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut, EGT L 275, 27.10.2000, s. 37.

(Ref: *Kreditinstitutsdirektivet*)

*Rådets direktiv 93/22/EEG av den 10 maj 1993 om investeringstjänster inom värdepappersområdet, EGT L 197, 6.8.1993, s. 58. (Ref: *MiFID-direktivet*)*

*Europa Parlamentets 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/EEG, EUT L 145, 30.4.2004, s. 1–44. (Ref: *Dir.2004/39/EG*)*

Beslut från kommissionen

2009/77/EG *Kommissionens beslut av den 23 januari 2009 om inrättande av en europeisk värdepapperstillsynskommitté, EUT L 25, 29.1.2009, s. 18–22. (Ref: Beslut 2009/77/EG)*

2009/78/EG *Kommissionens beslut av den 23 januari 2009 om inrättande av kommittén för europeiska banktillsynsmyndigheter, EUT L 25, 29.1.2009, s. 23–27. (Ref: Beslut 2009/77/EG)*

2009/79/EG *Kommissionens beslut av den 23 januari 2009 om inrättande av kommittén för europeiska myndigheter med tillsyn över försäkringar och tjänstepensioner, EUT L 25, 29.1.2009, s. 28–32. (Ref: Beslut 2009/79/EG)*

Meddelande från kommissionen

KOM (1999)232 *Att genomföra handlingsplanen för finansmarknaderna: en handlingsplan*

LITTERATUR

- Afrell, Lars,
Klahr, Håkan &
Samuelsson, Per *Lärobok i kapitalmarknadsrätt*, Nordstedts
Juridik, Stockholm, 1998
- Af Sandberg, Catarina & *Börsrätt*, Studentlitteratur, Lund, 2007
- Beckman, Mats,
Lycke, Johan &
Svensson, Alf-Peter *Regelverk på värdepappersmarknaden: Kunskap
för finansiell rådgivning*, Liber, Malmö, 2008
- Ekelund, Tom *Finansinspektionen*, Avthentes, Stockholm,
1998
- Sandström, Torsten *Svensk aktiebolagsrätt*, Nordstedts Juridik,
Stockholm, 2007
- Winroth, Gerhard &
Lycke, Johan *Etik och gott omdöme- inom bank och
värdepappersbolag*, Liber, Malmö, 2008

ALLMÄNNA RÅD OCH REGERINGSBESLUT

- FFFS 2004:9 *Finansinspektionens allmänna råd om ansökan
om tillstånd att driva bank- eller
finansieringsrörelse eller att ge ut elektroniska
pengar*
- FFFS 2005:3 *Finansinspektionens allmänna råd om krediter i
konsumentförhållanden*

*Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Finansinspektionen,
Regeringsbeslut 2009-12-21, Finansdepartementet (dnr: Fi2009/811,
Fi2009/7204, Fi2009/7327 m.fl.)*

ARTIKLAR OCH PERIODISKT TRYCK

- Svensson, Karin,
Sönne, Anna &
Wäingelin, Jan *Miljardhjälp till Swedbank*, Dagens Industri,
nr 245, 2008-10-28
- Strandberg, Hans *Världens ledare i krismöte*, Dagens Industri,

nr 232, 2008-10-13

Lidbeck, Johan
Lundmark, Mårten

*Spelet om Carnegie skedde bakom ryggen
på ägarna*, Dagens Industri, nr 262, 2008-11-18

Warnling-Nerep, Wiweka *Finansinspektionens tillsyn i perspektiv av
legalitet och legitimitet*, Förvaltningsrättslig
tidskrift, 2009, häfte 3, s. 389-427

ELEKTRONISKA KÄLLOR

Finansinspektionen

Kjäll, Anders, *Börser och aktiehandel*, (2010-05-22),
http://www.fi.se/Templates/NewsLetterPage_8730.aspx#N2

Schaaf, Joakim och Malmström, Lars, *FI:s beslut om Carnegies tillstånd
(pressmeddelande)*2008-11-10 (2010-05-22),
http://www.fi.se/Templates/Page_10935.aspx

Werner, Kristina, *Registrerade företag som inte står under FI:s tillsyn*,
(2010-05-22), http://www.fi.se/Templates/Page_6386.aspx

Finansiella företag, (2010-05-24),
http://www.fi.se/Templates/ListPage_2703.aspx

Globalt samarbete, (2010-05-24)
http://www.fi.se/Templates/Page_1354.aspx

Marknadsinformation, (2010-05-22),
http://www.fi.se/Templates/StartSectionPage_8289.aspx

Om Finansinspektionen, (2010-05-22),
http://www.fi.se/Templates/StartSectionPage_168.aspx

Regler, (2010-05-22),
http://www.fi.se/Templates/StartSectionPage_17.aspx

Tillsyn, 2010-05-22, http://www.fi.se/Templates/Page_6453.aspx

Träfflista i företagsregistret, 2010-04-14,
http://www.fi.se/Templates/InstitutStartPage_2406.aspx?la=sv&sok1=bank&mode=wide

Verksamhet, (2010-05-22), http://www.fi.se/Templates/Page_2292.aspx

Andra elektroniska källor

Jacobsson, Susanne, ”*Finanskrisen är över år 2012*”, Dagens Nyheter 2008-09-21 (2010-05-22), <http://www.dn.se/ekonomi/finanskrisen-ar-over-ar-2012-1.569455>

Schück, Johan, *Riksbanken sätter sin trovärdighet i pant*, Dagens Nyheter 2008-10-29 (2010-05-22), <http://www.dn.se/ekonomi/riksbanken-satter-sin-trovardighet-i-pant-1.686961>

Sundquist, Torbjörn, *Sveriges ekonomiska kris på 1930-talet*, Populär Historia (publicerad i Populär Historia 7/2009, 2010-05-22), <http://www.popularhistoria.se/o.o.i.s?id=52&vid=584>

TT/DN, *Lehman Brothers ansöker om konkurs*, Dagens Nyheter 2008-09-15 (2010-05-22), <http://www.dn.se/ekonomi/lehman-brothers-ansoker-om-konkurs-1.624966>

TT, *Riksgälden säljer Carnegie*, Dagens Nyheter 2009-02-11 /2010-05-24) <http://www.dn.se/ekonomi/riksgalden-saljer-carnegie-1.795702>

ÖVRIGA KÄLLOR

Rapport, SVT1, sändningen kl 12.00, 081110.

Rättsfallsförteckning

BESLUT OM TILLSTÅND

FI Dnr 08-5582 *Tillstånd att driva bankrörelse och godkännande av förslag till bolagsordning (OK-Q8, 2009-02-05)*

FI Dnr 08-7517-402 *Tillstånd att driva bankrörelse och godkännande av förslag till bolagsordning (Mind Bank AB, 2009-03-11)*

BESLUT OM INGRIPANPANDE

FI Dnr 07-6125 *Finansinspektionens beslut (Carnegie Investment Bank AB, 2007-07-27)*

FI Dnr 08-10273 *Återkallelse av Carnegie Investment Bank AB:s tillstånd (Carnegie Investment Bank AB, 2008-10-11, kl.15.00)*

FI Dnr 08-10273 *Omprövning av beslut om återkallelse (Carnegie Investment Bank AB, 2008-10-11, kl.15.10)*