

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Behov av ändringar i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti och lagen (1999:158) om investerarskydd

Sammanfattning

Insättningsgarantinämnden anser att det behövs lagändringar inom följande områden.

- Insättningsgarantinämndens möjligheter att informera allmänheten och ge besked om insättningsgarantins och investerarskyddets omfattning
- Insättningsgarantins och investerarskyddets giltighet när ett beslut att återkalla ett tillstånd att bedriva tillståndspliktig verksamhet inte omedelbart träder i kraft.

1. Bakgrund

Systemet med insättningsgaranti har funnits sedan år 1996 och systemet med investerarskydd har funnits sedan år 1999. Några utbetalningar av ersättning från systemen har ännu inte skett. För närvarande pågår beredning av ett ersättningsärende inom investerarskyddet. Frågor om insättningsgarantins omfattning har nyligen aktualiserats i samband med att Finansinspektionen återkallat tillståndet för ett institut. I samband därmed har nämnden uppmärksammat vissa brister och otydligheter i den gällande lagstiftningen.

Finansinspektionen beslutade den 27 januari 2006 att återkalla Custodia Credit AB:s (Custodia) tillstånd att driva finansieringsrörelse och förordnade att beslutet skulle gälla omedelbart. Custodia överklagade beslutet till länsrätten och begärde samtidigt inhibition av beslutet. Länsrätten beslutade den 31 januari 2006 att bifalla bolagets yrkande om inhibition och förordnade att Finansinspektionens beslut att återkalla tillståndet inte skulle gälla tills vidare i avvaktan på rättens prövning av överklagandet. Custodia omfattas av insättningsgaranti enligt lagen (1995:1571) om insättningsgaranti.

2. Insättningsgarantinämndens möjligheter att informera om insättningsgarantin och investerarskyddet och att ge bindande förhandsbesked

Insättningsgarantinämnden har till uppgift att handlägga frågor om insättningsgarantin och investerarskyddet. Syftet med verksamheten är i första hand att tillgodose konsumentskyddsintresset. En viktig uppgift för nämnden är därför att lämna upplysningar om insättningsgaranti och investerarskydd, t.ex. hur de båda skyddssystemen fungerar och vad som omfattas av insättningsgarantin respektive

investerarskyddet. Att nämnden har en sådan informationsuppgift framgår också av 4 § förvaltningslagen (1986:223). I denna paragraf sägs bl.a. att "varje myndighet skall lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhetsområde. Hjälpen skall lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Frågor från enskilda skall besvaras så snart som möjligt". Mot denna bakgrund lämnar Insättningsgarantinämnden information till allmänheten på sin webbplats. Nämndens kansli besvarar också ofta per telefon, e-post och brev frågor från allmänheten och berörda institut om vad regelsystemen innebär.

När Finansinspektionen meddelat sitt beslut att återkalla Custodias tillstånd och länsrätten hade iniberat återkallelsebeslutet, lämnade Insättningsgarantinämnden bl.a. följande information på sin webbplats:

"Observera att insättningar som görs efter den 27 januari 2006 inte omfattas av insättningsgarantin."

Custodia gjorde i ett överklagande till länsrätten gällande att Insättningsgarantinämnden genom informationen på sin webbplats hade fattat ett överklagbart förvaltningsbeslut. Länsrätten beslutade att nämndens information inte skall anses som ett överklagbart förvaltningsbeslut och avvisade därför Custodias överklagande. Custodia överklagade länsrättens avvisningsbeslut till Kammarrätten i Stockholm. Kammarrätten upphävde det överklagade beslutet och undanröjde Insättningsgarantinämndens beslut att lämna den aktuella informationen på sin webbplats. I sin beslutsmotivering anförde kammarrätten bl.a. följande:

"De publicerade uppgifterna innehåller IGN:s tolkning av en rättsregel. Genom sitt innehåll och sin språkliga utformning ger uppgifterna intryck av att IGN därmed tagit ställning i frågan på ett för myndigheten bindande sätt. Uppgifterna är på grund därav i förening med IGN:s ställning och uppdrag tveklöst ägnade att påverka enskildas handlande. Uppgifterna får vidare antas uppfattas av allmänheten på ett sätt som medför faktiska negativa effekter för bolagets verksamhet. Som en följd härav måste de anses utgöra ett beslut som kan överklagas. Då beslutet saknar samband med något enskilt ärende vari IGN haft att pröva den aktuella frågan har IGN överskridit sin kompetens. Bolagets överklagande skall således, med upphävande av länsrättens beslut, bifallas på det sättet att IGN:s förevarande beslut undanröjs (jfr RÅ 2004 ref. 8)."

Insättningsgarantinämnden har med anledning av kammarrättens beslut tagit bort den omtvistade informationen från sin webbplats.

Enligt Insättningsgarantinämndens uppfattning innebär nuvarande lagstiftning, bl.a. i ljuset av kammarrättens beslut, att nämnden inte kan fullgöra sin informationsskyldighet på ett tillfredsställande sätt. Nämnden anser att det inte kan anses vara tillräckligt att i allmänna ordalag upplysa om insättningsgarantin och investerarskyddet eller att vid varje tillfälle markera att vad som sägs är nämndens preliminära bedömning och att definitivt besked kan lämnas först efter ett eventuellt beslut i ett ersättningsärende. Det är från konsumentskyddssynpunkt väsentligt att en placerare redan när en insättning görs kan få ett auktoritativt besked om insättningsgarantin gäller eller inte. Eftersom lagens definition av skyddade insättningar är relativt allmänt hållen, är det inte självklart vilka typer av insättningar som omfattas av garantin. Motsvarande förhållande gäller i viss mån också för

investerarskyddet, även om behovet av ytterligare information från nämnden hittills varit mindre för det systemet. Rättsläget är att nämnden inte kan informera om sin uppfattning om t.ex. en viss typ av insättning omfattas av insättningsgarantin förrän ett beslut av nämnden i ett motsvarande ersättningsärende vunnit laga kraft. Eftersom insättningsgarantin hittills aldrig behövt tas i anspråk under de cirka tio år garantisystemet funnits, finns ingen praxis i tillämpningen att falla tillbaka på. Detta leder till att nämnden inte kan lämna så tydliga besked som såväl allmänheten som instituten har berättigade önskemål om.

Att informationen är en viktig del av insättningsgarantin framgår av inledningen till insättningsgarantidirektivet (94/19/EG). I direktivets artikel 10.4 föreskrivs därför att informationen om de villkor och de formaliteter som skall uppfyllas för att kompensation enligt garantin skall utbetalas skall vara utförlig och skriven på ett sätt som den nationella lagstiftningen föreskriver. Insättningsgarantidirektivet reglerar inte vem som skall fullgöra informationsskyldigheten. I den svenska lagstiftningen åläggs instituten att fullgöra informationsskyldigheten (11 § lagen om insättningsgaranti). Vidare stadgas att marknadsföringslagen gäller om ett institut åsidosätter sin informationsplikt beträffande insättningsgarantin (11 a § lagen om insättningsgaranti). Det förekommer att institut kontaktar Insättningsgarantinämnden i tolkningsfrågor, för att institutet skall få underlag för att lämna korrekt information till insättare. Rättsläget, i ljuset av kammarrättens beslut, innebär att nämnden sannolikt överskrider sin kompetens om nämnden lämnar tydliga besked till instituten i sådana tolkningsfrågor. Om nämnden inte kan lämna tydlig information till instituten, kan detta få till följd att instituten lämnar ofullständig eller i värsta fall felaktig information till insättare.

Mot bakgrund av vad som nu anförts anser Insättningsgarantinämnden att förändringar och förtydliganden i lagen om insättningsgaranti och lagen om investerarskydd bör göras, så att nämnden får möjlighet att fullgöra sin informationsskyldighet på ett tillfredsställande sätt. Det bör därvid närmare övervägas om en lämplig metod för detta är att ge nämnden rätt att ge konsumenter bindande besked om insättningsgarantin och investerarskyddet gäller eller inte och att utfärda för instituten bindande förhandsbesked eller föreskrifter om vilka typer av insättningar som omfattas av insättningsgarantin respektive i vilka konkreta fall finansiella instrument och medel som omfattas av investerarskyddet. Man kan också tänka sig ett förfarande där nämnden i förväg skall godkänna villkoren för ett inlåningskonto för att garantin skall gälla för det kontot. Olika lösningar bör övervägas med hänsyn till de resurser de kan komma att ta i anspråk.

3. Vad skall gälla beträffande insättningsgarantin och investerarskyddet när ett beslut att återkalla tillstånd att bedriva tillståndspliktig verksamhet inte omedelbart träder i kraft?

Det har visat sig att bestämmelserna om insättningsgarantins giltighet inte är ändamålsenligt utformade, när ett beslut att återkalla tillståndet för ett institut har meddelats men inte vunnit laga kraft. Den aktuella bestämmelsen i 23 § lagen om insättningsgaranti har följande lydelse.

"Ett beslut om att garantin inte längre skall gälla inverkar inte på insättningar som omfattades av garantin vid tidpunkten för beslutet. Motsvarande gäller när

beslut har meddelats om återkallelse av oktroj, tillstånd att driva värdepappersrörelse eller filialtillstånd".

Ett förslag om ändring av sista meningen till "Motsvarande gäller när beslut har meddelats om återkallelse av tillstånd eller filialtillstånd." behandlas för närvarande av riksdagen (prop. 2005/06:45).

Nämnden har i en skrivelse till länsrätten gett uttryck för sin uppfattning att insättningsgarantin inte omfattar insättningar som görs efter det att Finansinspektionen har meddelat ett återkallelsebeslut, även om beslutet inte har vunnit laga kraft. I det aktuella Custodiefallet innebär nämndens tolkning att insättningsgarantin inte skulle gälla för insättningar som görs efter det att Finansinspektionen meddelat sitt återkallelsebeslut, trots att länsrätten meddelat beslut om inhibition av återkallelsebeslutet.

Nämnden grundar sin tolkning på det förhållandet att det varken av bestämmelsens ordalydelse eller lagens förarbeten framgår, att en förutsättning för att insättningsgarantin skall upphöra är att återkallelsebeslutet vunnit laga kraft.

Att Finansinspektionen drar in tillståndet för ett företag är naturligtvis ett mycket ingripande beslut, som innebär att företagets verksamhet i grunden måste förändras och att en i vissa fall betydande del av verksamheten måste läggas ned. För företagets ägare betyder det sannolikt att en stor del av företagets värde försvinner och att det finns risk för konkurs. Eftersom det tar en viss tid innan ett återkallelsebeslut vinner laga kraft, särskilt om man beaktar tiden för överklagande, finns det möjlighet för ägarna att agera för att söka avvärja konkurshotet. Om nya insättningar omfattas av garantin, kan företaget använda sig av detta för att locka till sig nya insättningar, exempelvis genom att erbjuda hög ränta. Man kan också lockas att omvandla bundet sparande, som inte omfattas av garantin, till obundet sparande, som omfattas av garantin för att på så sätt minska risken för uttagsanstormning. Liknande förfaranden kan tänkas för att omvandla andra former av icke-garanterat sparande till garanterat. Sammantaget kan ett sådant agerande leda till en kraftig ökning av det belopp som omfattas av insättningsgarantin under perioden från det att Finansinspektionen meddelar ett återkallelsebeslut till dess beslutet vinner laga kraft. Om insättningsgarantin sedan behöver tas i anspråk, innebär agerandet att kostnaderna för garantisystemet ökar. I första hand drabbar det statsfinanserna. Det drabbar också de berörda instituten som kollektiv, vilket kan riskera att få konkurrenssnedvridande effekter.

Custodia har för sin del i det aktuella fallet drivit ståndpunkten att garantin gäller för nya insättningar som görs efter ett återkallelsebeslut fram till dess beslutet eventuellt vinner laga kraft. Denna ståndpunkt bygger på följande synsätt.

Innebörden av länsrättens inhibitionsbeslut är att Finansinspektionens beslut att återkalla tillståndet inte skall gälla tills vidare, alltså att återkallelsebeslutet inte skall få någon rättsverkan innan länsrätten prövat det överklagade beslutet i sak. Denna uteblivna rättsverkan måste gälla även för insättningsgarantin. En konsekvens av inhibitionsbeslutet är nämligen att Custodia tills vidare har rätt att bedriva finansieringsrörelse, och för institut som har rätt att driva finansieringsrörelse är insättningsgarantin obligatorisk.

Insättningsgarantinämnden anser att det är angeläget att 23 § lagen om insättningsgaranti utformas så att det inte råder någon tvekan om hur bestämmelsen skall tolkas.

Insättningsgarantinämnden vill i sammanhanget peka på att motsvarande bestämmelse i lagen investerarskydd (28 §) har följande lydelse.

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

Ett förslag om ändring av sista meningen till "Motsvarande gäller när Finansinspektionen återkallat ett tillstånd att driva bankrörelse, finansieringsrörelse eller värdepappersrörelse eller ett tillstånd för ett fondbolag att förvalta någon annans finansiella instrument." behandlas för närvarande av riksdagen (prop. 2005/06:45).

I denna bestämmelse används formuleringen "när Finansinspektionen återkallat" där det i 23 § lagen om insättningsgaranti står "när beslut har meddelats". I specialmotiveringen till 28 § lagen om investerarskydd (prop. 1998/99:30 s. 104) sägs dock att "paragrafen, som har sin motsvarighet i 23 § lagen om insättningsgaranti, stadgar att ett beslut som innebär att skyddet inte längre skall gälla för tillgångar i ett institut, inte inverkar på skyddet av de tillgångar som omfattades av skyddet när beslutet meddelades". Här används alltså formuleringen "när beslutet meddelades". I prop. 1998/99:30 s. 81 sägs också att det är lämpligt att sanktionsreglerna i investerarskyddet och insättningsgarantin får en enhetlig utformning, eftersom ett institut kan tillhöra båda systemen och det är samma myndighet som administrerar systemen.

Insättningsgarantinämnden anser att det är angeläget att den språkliga utformningen av de aktuella bestämmelserna i lagen om insättningsgaranti och lagen om investerarskydd ses över.

Claes Norgren
Ordförande

Per Swahn
Kanslichef