

Regeringskansliet
(Finansdepartementet)
103 33 Stockholm

Remiss: Promemorian Förstärkt insättningsgaranti

Förslaget till ändring i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti innebär vissa ändringar i lagstiftningen, bland annat att vissa bestämmelser ska upphöra och att vissa nya bestämmelser ska införas. Lagförslaget är en följd av Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU av den 16 april 2014 om insättningsgarantisystem (omarbetning), kallat insättningsgarantidirektivet, ska genomföras i svensk rätt.

Insättningsgarantidirektivet är en omarbetning av Europaparlamentet och rådets direktiv 94/19/EG av den 30 maj 1994 om system för garanti av insättningar. Detta senare direktiv låg till grund för 1995 års insättningsgarantilag.

Bakgrund

Under en period från slutet av 1990-talet har lagstiftningsverksamheten inom det finansiella området varit betydande. Inte minst har denna utveckling skett till följd av lagstiftningsåtgärder inom EU. Dessa har tagit sikte på såväl reglering som övervakning av de finansiella marknaderna och de finansiella aktörerna.

Insättningsgarantisystemet, som infördes genom lagen (1995:1571) om insättningsgarantier, omfattade inledningsvis kunders insättningar i fr.a. banker och vissa värdepappersbolag. Genom införandet av lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, som trädde i kraft vid halvårsskiftet 2004, fick även kreditmarknadsföretag möjlighet att ta emot inlåning från allmänheten, och därvid utsträcktes insättningsgarantin till att också omfatta sådana företag.

Avsikten bakom insättningsgarantin har varit både att skydda enskildas insättningar upp till ett visst belopp (konsumentperspektivet) och att motverka risken för instabilitet i det finansiella systemet. Idén bakom insättningsgarantin är att förhindra systemrisken, dvs. risken för "bank runs", där insättarna anstormar bankerna för att ta ut sina medel. Dessa frågor berörs även kortfattat i konsekvensanalysen i avsnitt 7.1 i den nu föreliggande promemorian. Det ska dock sägas att den konsekvensanalys som där görs knappast kan betecknas som en konsekvensanalys i egentlig mening, eftersom den endast innebär en redogörelse för konsekvenserna av en redan beslutad reglering (EU-direktivet).

Juridiska fakultetsnämnden

Den svenska insättningsgarantin innebar att kundernas insättningar i finansiella institut, som har Finansinspektionens tillstånd att ta emot kundernas medel på konto, skyddas vid det finansiella institutets konkurs, upp till ett visst belopp, inledningsvis SEK 250.000 inkl. ränta. Garantin finansieras genom avgifter från de svenska finansiella institut som omfattas av garantin. Frågor angående insättningsgarantin handläggs av garantimyndigheten. Beloppet ökades i anslutning till den finansiella oron 2007/2008 till SEK 500.000. Samtidigt med beloppshöjningen gjordes också vissa förändringar i regleringen.

Under hösten 2008 påbörjades arbete på EU-nivå med att stärka det skydd för insättare som följde av 1994 års insättningsgarantidirektiv. Därefter har stegvis skett olika ändringar syftande till harmonisering av täckningsbeloppet till 100.000 euro och med förändringar av tidsfrister för utbetalning av beloppen m.m. Vissa av dessa ändringar trädde för svensk del i kraft den 31 december 2010.

I april 2011 överlämnade regeringen ytterligare en proposition till riksdagen (prop. 2010/11:109 Ändringar av insättningsgarantin). Efter beslut i Riksdagen trädde ändringarna i kraft den 1 juli 2011.

Sedermera har Europaparlamentet och rådet den 15 maj 2014 tagit fram ett direktiv, 2014/49/EU, som utgör en omarbetning av direktivet från 1994. Direktivet syftar till harmoniserade regler för insättningsgarantisystemen, till förkortning av utbetalningstiderna, till visst utökande av ersättning samt till förbättrad informationen till insättarna.

Till följd av direktivet föreslås i promemorian ändringar i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, i lagen (2004:297) om bank – och finansieringsrörelse, i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden samt i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 maj 2016.

Förhållandet mellan direktivet och de föreslagna lagändringarna

Ett direktiv kan genomföras på olika sätt i EUs medlemsländer, men det avgörande är att den nationella lagstiftningen leder till samma resultat oavsett genomförandet. Det är uppenbart, att direktivet som det utformats ser avsevärt annorlunda ut än den svenska lagstiftningen.

Det nu aktuella direktivet är ett fullharmoniseringsdirektiv, och utrymmet för mera principiella synpunkter på det materiella innehållet är begränsat.

Några allmänna reflektioner

De föreslagna förändringarna skulle kunna föranleda en del frågor av principiell och rättsteknisk natur. Det finns skäl att erinra om att EU-lagstiftning har inneburit och medför problem för den svenska lagstiftaren, ifall de krav ska uppställas som följer av grundläggande rättslig reglering. Vad tjänar lagförarbeten till, som egentligen inte är förarbeten i den mening som en gång avsågs? Vad tjänar en konsekvensanalys till när regleringen är given? Här lämnas sådana frågor åt sidan, men de bör på olika sätt föranleda riksdagen, som lagstiftare, att fundera över sin roll i EU-sammanhang.

Det är viktigt att de förhållanden som ligger bakom tillkomsten av olika direktiv tydliggörs för den svenska lagstiftaren och de rättsvårdande myndigheterna.

De föreslagna förändringarna – generellt

De föreslagna lagändringarna innebär vissa nyheter i förhållande till nuvarande reglering. De största förändringarna återfinns i lagen (1995:1571) om insättningsgaranti, medan övriga ändringsförslag är av mindre omfattning. De föreslagna ändringarna svarar mot de förändringar som beslutats genom direktivet, även om utformningen av regleringen är annorlunda än den som återfinns i direktivet. De viktigaste förändringarna hänger samman med utökad ersättningsrätt för tillfälligt höga belopp på bankkontot. Denna högre ersättningsrätt avser att ge ett förstärkt skydd för insättare med tillfälligt höga belopp på kontot. Det är inte givet att beräkningen av det högsta ersättningsbeloppet som ska förekomma har baserats på den mest lämpliga grunden.

De föreslagna förändringarna i den svenska lagstiftningen ligger, såvitt kan bedömas, i stort sett i linje med direktivets bestämmelser.

Särskilda frågor

3 § 3 st. hänvisar till ”artikel 6.2 i insättningsdirektivet”. I anslutning här till kan man ställa frågan hur den svenska lagstiftningen bör förhålla sig till direktivtexten. Är det lämpligt att hänvisa till direktivtexten i lagstiftningen eller bör direktivtexten skrivas in i lagen?

I 5 § anges ett antal insättare som inte är berättigade till ersättning enligt garantin. Här kan frågan ställas vad som avses med ”pensionsfond”. Fakultetsnämnden anser att ett förtydligande skulle vara på sin plats.

I 9 § b anges vissa inskränkningar i skyldigheten att betala ut ersättning i vissa fall. Här skulle fakulteten gärna se ett förtydligande av vad som avses med transaktioner.

15 § föranleder frågan vem som är garantimyndighet i förhållande till Riksgälden (Riksgäldskontoret?). Det är inte helt klargörande att i samma mening tala om myndigheten, Riksgälden och staten. Sätter man in pengar hos sig själv?

I sammanhanget kan som exempel pekas på diskussionen i avsnitt 5 i promemorian ”Genomförandet av insättningsgarantidirektivet” på s. 36 ff. För att möta direktivets krav ska nu ”garantisystemet” kunna ta ut extra avgifter när behållna avgiftsmedel är otillräckliga och vidare anges att anstånd med betalningen av sådana avgifter bör införas i lagen. Här vore ett förtydligande på sin plats så att relationen mellan de olika inblandade klargörs. På s. 38 anges också att garantimyndighetens möjlighet att låna i ”Riksgäldskontoret” bör behållas, vilket, såvitt kan bedömas, är liktydigt med ett lån hos Staten.

På s. 43 - 44 diskuteras frågan om utbetalningsvaluta. Här anges bl.a. ”Om beloppet ska räknas om till en annan valuta än svenska kronor, bör den valutakurs tillämpas som gällde dagen för ersättningsrättens inträde”. Innebär detta den valutakurs som gäller 00.00 denna dag eller annan tidpunkt?

I övrigt har fakulteten inga invändningar mot de förslag som lämnas i promemorian.