

Till
Finansinspektionen

finansinspektionen@fi.se

REMISSYTTRANDE

- "Förslag till nya föreskrifter om styrning, riskhantering och kontroll i kreditinstitut" (FI Dnr 11-5610)

Sparbankernas Riksförbund, nedan benämnt "Förbundet", är ett branschförbund för 61 sparbanker och sparbanksaktiebolag samt 11 sparbanksstiftelser. Förbundets medlemmar har en affärsvolym om drygt 715 miljarder kronor och har cirka 3.300 anställda. Sparbankerna är marknadsledande på flera små och medelstora orter i Sverige.

SAMMANFATTNING

Förbundet -

- ifrågasätter om Finansinspektionen har erforderligt bemyndigande att utfärda regler rörande de associationsrättsliga reglerna i sparbankslagen, LBF och aktiebolagslagen,
- har svårt att i dagsläget bedöma vilken vilken betydelse de omfattande hänvisningarna till aktiebolagsrättsliga regler och principer får för sparbanker,
- känner viss osäkerhet i hur att förhålla sig till Föreskriften med anledning av avsaknaden av kännedom om de kommande hanteringsföreskrifternas faktiska utformning,
- anser att Föreskriften bör bli den centrala föreskriften på området,
- ifrågasätter om den föreslagna inskränkningen av proportionalitetsprincipen är förenlig med LBF 6 kap. 4 a §, och
- anser att det måste införas skäliga övergångsbestämmelser.

Inledande synpunkter

Förbundet, som har beretts tillfälle att avge yttrande över rubricerade förslag till nya föreskrifter, nedan benämnd "Föreskriften", vill inledningsvis lämna följande principiella och generella synpunkter.

Förhållandet till vissa associationsrättsliga regler och principer

Av Förbundets 61 medlemsbanker är 13 stycken bankaktiebolag (som ombildats till aktiebolag enligt reglerna i sparbankslagen) medan resterande 48 medlemsbanker är renodlade sparbanker vars verksamhet vad avser bildande, organisation m.m. regleras genom sparbankslagen (1987:619).

I en sparbank väljs styrelsen av sparbanksstämman vilken utgörs av minst tjugo i särskild ordning utsedda huvudmän. Dessa huvudmän är representanter för insättarna och har som sin främsta uppgift att övervaka sparbankens förvaltning. I ett bankaktiebolag är det bolagsstämman som utser bankens styrelse. Det är sålunda inte en uppgift för företaget självt, eller för dess anställda, att reglera hur styrelsen ska tillsättas och/eller bemannas eller att "säkerställa" styrelsens kompetens. I sparbankslagen och aktiebolagslagen, som ju reglerar respektive styrelses ansvar och uppgifter, framgår bland annat att styrelsen har möjlighet att på visst sätt delegera uppgifter som i annat fall ankommer på styrelsen. Styrelsen har dock, trots att delegation har skett, alltid kvar det yttersta ansvaret. Lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, i detta yttrande benämnd "LBF", begränsar inte denna delegationsmöjlighet.

En myndighet får inte besluta föreskrifter utan att ha ett särskilt normgivningsbemyndigande från regeringen på det aktuella området. Så vitt Förbundet kan förstå saknas bemyndiganden för Finansinspektionen avseende de associationsrättsliga reglerna i sparbankslagen, LBF och aktiebolagslagen. Föreskriften anger trots detta i flera fall vad som är styrelsens uppgifter. Med anledning av vad Förbundet anfört tidigare i detta yttrande bör ansvarsdelningen mellan företagets olika organ tydligare klargöras, såväl i Föreskriften som i kommande beslutspromemoria. Utgångspunkten borde härvid vara att grunda reglerna på sparbankslagens och aktiebolagslagens reglering.

I remisspromemorian, vilken ju tillsammans med kommande beslutspromemoria kommer att utgöra en betydande källa för kommande tolkningar av Föreskriften, hänvisas vid flera tillfällen till generella aktiebolagsrättsliga regler och principer (inte minst vad avser frågeställningar hänförliga till delegering av vissa uppgifter från styrelsen). Förbundet har i dagsläget svårt att bedöma vilken betydelse detta kan få på framtida tolkningar, men kan i vart fall konstatera att flera av de aktiebolagsrättsliga regler och principer det hänvisas till i remisspromemorian saknar motsvarighet i sparbankslagen.

Kommande hanteringsföreskrifter

Förbundet har under Finansinspektionens arbete med framtagande av Föreskriften medverkat i den för ändamålet tillsatta referensgruppen. Förbundet har på motsvarande sätt även medverkat i referensgrupperna för framtagande av de kommande föreskrifterna om dels hantering av operativa risker, dels hantering av IT-system, informationssäkerhet och insättningssystem. Förbundet har härigenom fått viss kännedom om innehållet i dessa kommande hanteringsföreskrifter.

Eftersom ett flertal av de områden/omständigheter som regleras i Föreskriften även på visst sätt kommer att behandlas/beröras i de kommande hanteringsföreskrifterna, uppstår vissa problem att (när kännedom i dagsläget saknas om det faktiska innehållet i dessa kommande hanteringsföreskrifter) känna säkerhet i hur att förhålla sig till Föreskriften. Detta gäller bland annat reglerna om outsourcing och New Product Approval-processen.

Föreskriftens ställning

Förbundet är av uppfattningen att Föreskriften bör utmyнна i att bli den centrala, och enskilt viktigaste, föreskriften ur vilken övriga föreskrifter som berör, eller tangerar, motsvarande frågeställningar ska kunna härledas. Detta skulle i sin tur underlättas genom att det utfärdas särskilda föreskrifter för exempelvis outsourcing till vilka Föreskriften då skulle hänvisa. I dessa särskilda föreskrifter skulle allt som, oavsett föremålet för outsourcingen, är gemensamt för själva företelsen outsourcing regleras. Detta skulle, enligt Förbundets mening, såväl underlätta förståelsen och tillgängligheten som genomförandet av kommande ändringar i föreskrifterna. Genom detta angreppssätt skulle företagen kunna känna trygghet i att Föreskriften utgör den föreskrift som är tillräcklig att tillgå för att finna de regler som finns på området, antingen direkt genom Föreskriften själv eller genom hänvisningar till kompletteringar/utfyllningar i andra relevanta föreskrifter. Samtidigt skulle en dubbelreglering undvikas.

Detta yttrande utgår från att Föreskriften kommer att ha företräde framför de kommande hanteringsföreskrifterna och att dessa kommande föreskrifter sålunda, bland annat med anledning av de yttranden som inkommer på Föreskriften, kommer att justeras/anpassas för att undvika konflikter föreskrifterna emellan.

Proportionalitet

I Föreskriften anges att proportionalitetsprincipen är tillämplig i ett mindre antal fall, något som väl får betraktas som en uttömmande uppräkninɡ. I LBF stadgas i 6 kap. 4 a § att bestämmelserna i "1-3 §§ skall tillämpas i proportion till arten och omfattningen av kredit-

institutets verksamheter och till deras komplexitetsgrad.” Bestämmelsen begränsas sålunda till arten och omfattningen av ett företags verksamhet samt till komplexiteten i denna. Där-
emot begränsar bestämmelsen inte tillämpningsområdet till företagets storlek utan till den
verksamhet som företaget bedriver, en princip som även borde gälla i Föreskriften. De tre
paragrafer 6 kap. 4 a § hänvisar till, reglerar i allt väsentligt just de områden som Före-
skriften avser att behandla.

Förbundet ifrågasätter om den föreslagna inskränkningen av proportionalitetsprincipen är
förenlig med LBF 6 kap. 4 a §. Förbundet är visserligen av uppfattningen att det i några
situationer inte kan finnas utrymme för att tillämpa en proportionalitetsprincip. Trots detta
förordar Förbundet ett ”proportionalitetsbaserat förhållningssätt” till Föreskriften, dvs. att
proportionalitetsprincipen äger generell tillämplighet om inte annat uttryckligen anges i
det enskilda fallet. En sådan metod skulle, enligt Förbundets mening, även bättre vara
förenlig med LBF. Jämför i detta avseende även vad som anförts ovan i tredje stycket under
avsnittet ”Förhållandet till vissa associationsrättsliga regler och principer”.

Slutligen konstaterar Förbundet i denna fråga att Finansinspektionen i remisspromemorian,
sidorna 37-38, resonerar en del kring konsekvenser för små företag. Förbundet anser att
Finansinspektionen i kommande beslutspromemoria, främst i syfte att förhindra att
kostnadskonsekvenserna inte påverkar konkurrensen på ett otillbörligt sätt, ytterligare
behöver belysa och utveckla denna frågeställning.

Övergångsbestämmelser

Föreskriften föreslås träda i kraft den 1 januari 2014. Finansinspektionen föreslår inte att
det införs några övergångsbestämmelser med motiveringen att *”företagen sedan en längre
tid, med alla tillgängliga medel, redan ska följa riktlinjerna i GL44.”* Finansinspektionen gör
vidare bedömningen att *”merparten av bestämmelserna i föreskriftsförslaget redan till-
ämpas av företagen.”*

Genom Föreskriften skärps kraven på företagen betydligt och ges dessutom formen av
bindande föreskrifter vilket i flera avseenden har en helt annan rättslig innebörd än rikt-
linjer och allmänna råd.

Remisstiden för synpunkter på Föreskriften pågår till den 6 september 2013. Därefter vidtar
för Finansinspektionen en period av bearbetning av inkomna svar. Detta torde rimligen
innebära att Finansinspektionens styrelse inte kan fatta beslut om antagande av Föreskrift-
en förrän tidigast i november – en tidpunkt vid vilken berörda företag alltså tidigast kan få
kännedom om Föreskriftens faktiska utformning och därigenom med säkerhet kan bedöma
de faktiska konsekvenserna för företaget och vilka eventuella åtgärder som måste vidtas.

Vidare torde det finnas företag som har att beakta uppsägningstider i diverse sådana ingångna avtal som påverkas av Föreskriften, till exempel rörande outsourcing.

Med hänsyn till vad som anförts ovan är det inte rimligt att utfärda Föreskriften med en implementeringstid för företagen om cirka en månad. Förbundet anser det därför nödvändigt att Finansinspektionen omprövar sin inställning och utfärdar Föreskriften med skäliga övergångsbestämmelser.

GL44

GL44 har numera samma ställning som ett allmänt råd. Genom Föreskriften görs några områden ur GL44 om till bindande regler medan återstående regler i GL44 alltjämt ska tillämpas som ett allmänt råd.

Förbundets skulle välkomna att Finansinspektionen skapar ett allmänt råd baserat på återstoden av GL44. Svenska företag avviker i vissa grundläggande organisatoriska avseenden från hur företag är uppbyggda i en del andra länder. Detta medför att GL44 i vissa delar är svårbegriplig vad gäller rent svenska förhållanden. Att skapa ett allmänt råd av GL44 baserat på svenska förhållanden skulle därför underlätta för Företagen att leva upp till de regler som Företaget annars ska följa med tillämpningen av GL44.

Svenska Bankföreningens remissyttrande

Förbundet och Svenska Bankföreningen företräder medlemmar verksamma inom samma bransch och har att bevaka motsvarande intressen för sina respektive medlemmar.

Det är mycket sällan Förbundets och Svenska Bankföreningens intressen är motstridiga eller, i något väsentlig avseende, skiljer sig åt på annat sätt. Detta förhållande är tillämpligt även beträffande inställningen till Föreskriften.

Av denna anledning ansluter sig Förbundet i allt väsentligt till Svenska Bankföreningens yttrande över Föreskriften med de eventuella avvikelser som kan framgå nedan.

Förslaget till Föreskrift

1 kap. 1 § - Tillämpningsområde

Förbundet stödjer att Föreskriften även ska tillämpas på värdepappersrörelsen i avsedda företag och utgår från att en grundlig analys har genomförts beträffande förhållandet till övriga gällande regler, till exempel rekommendationer och standarder utfärdade av ESMA.

1 kap. 3 § - Definitioner

11, 13, och 14 (Riskaptit, Riskstrategi och Rikstolerans)

Även om dessa begrepp, enligt Finansinspektionens uppfattning, är allmänt vedertagna skapar de lätt förvirring. Förbundet anser det därför nödvändigt att Finansinspektionen utvecklar begreppens närmare innebörd och hur de inbördes förhåller sig till varandra.

2 kap. 1 § - Allmänna organisatoriska krav

3 (Befattningsbeskrivning)

I remisspromemorian framgår att en befattningsbeskrivning i de fall *"en grupp eller en enhet med anställda utför identiska arbetsuppgifter kan en sådan befattningsbeskrivning dock omfatta hela den aktuella gruppen eller enheten."* Denna förklaring underlättar naturligtvis för företagen att uppfylla de enligt ordalydelsen i Föreskriften mycket långtgående kravet och bör därför framgå direkt av Föreskriften. Vidare bör kravet på befattningsbeskrivning kombineras med någon form av väsentlighetsrekvisit eller kopplas till sådana befattningar som objektivt sett hanterar centrala uppgifter hänförliga till företagets tillståndspliktiga verksamhet.

8 och 9

Förbundet anser att de mycket vaga och luddiga begreppen *"relevanta uppgifter"* och *"ärligt...sätt"* bör förtydligas eller ersättas med mindre svårtolkade begrepp.

5 kap. 7 § - Riskmandat

Begreppet *"riskmandat"* är nytt och har i sig inte en självklar betydelse. Begreppet bör därför definieras. Begreppet återkommer dessutom i 5 kap. 8 och 9 §§.

6 kap. 2 § - Kombinerade funktioner

Förbundet har stor respekt för vikten av att kontrollfunktionerna arbetar oberoende från den affärsdrivande verksamheten. Förbundet skulle dock välkomna en lite mer flexibel hållning gentemot möjligheten att i vissa, förmodligen mycket sällsynta, fall kunna kombinera andra funktioner än riskkontrollfunktionen och funktionen för regelefterlevnad.

En grundläggande förutsättning för att i andra fall kombinera funktioner skulle då naturligtvis vara att detta är ändamålsenligt och inte i något avseende äventyrar de intressen/syften som reglerna om oberoende är tänkta att upprätthålla/skydda. Att ett oberoende i ett sådant fall faktiskt upprätthålls skulle, enligt Förbundets mening, kunna kontrolleras i samband med Finansinspektionens sedvanliga tillsynsverksamhet.

Förbundet konstaterar slutligen att Föreskriften i detta avseende är strängare än GL44.

8 kap. – Regelefterlevnad

De av ESMA utfärdade riktlinjerna för regelefterlevnad är moderna och väl anpassade för dagens verksamhet. Föreskriften bör därför i detta avseende närmare samordnas med ESMAS riktlinjer.

Stockholm den 6 september 2013

SPARBANKERNAS RIKSFÖRBUND

Övind Neiman
VD

Lars Westin
Chefsjurist