



Sanktioner inom den finansiella tjänstesektorn

Finansdepartementet

2011-01-12

Dokumentbeteckning

KOM(2010) 716

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén om att förstärka sanktionssystemen i den finansiella tjänstesektorn.

Sammanfattning

Kommissionen har publicerat ett meddelande om sanktioner inom den finansiella tjänstesektorn. Kommissionen anser att skillnaderna mellan sanktionssystem i olika medlemsstater är alltför stora och att sanktionerna inte alltid är tillräckligt effektiva, proportionella och avskräckande. Enligt kommissionen krävs ytterligare konvergens och förstärkning av sanktionssystemen och kommissionen föreslår därför att en gemensam minimistandard fastställs på EU-nivå. I meddelandet analyseras möjliga områden där sanktionsreglerna enligt kommissionens uppfattning bör stärkas och bli mer harmoniserade.

Regeringen välkomnar att kommissionen belyser frågor om sanktioner i den finansiella tjänstesektorn. Samtidigt bör det beaktas att frågor som har nära anknytning till grundläggande rättsprinciper måste övervägas noga innan några genomgripande ändringar görs i befintliga regelverk.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Med anledning av de brister som framträdde under finanskrisen pågår det ett arbete inom EU med omfattande reformer av den finansiella sektorn.

Tillsynsstrukturen har förstärkts och det ska inrättas ett EU-system för finansiell tillsyn, bestående av ett nätverk av nationella finansiella tillsynsmyndigheter som samarbetar med nya europeiska tillsynsmyndigheter (Europeiska bankmyndigheten, Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten). Det är de nationella tillsynsmyndigheterna som ansvarar för att förhindra att finansiella företag bryter mot EU-regler samt för att beivra överträdelser. Medlemsstaterna har ett stort mått av självbestämmande i fråga om valet av nationella påföljder och hur de tillämpas.

Kommissionen har analyserat de nationella sanktionssystemen i den finansiella tjänstesektorn, dvs. sanktioner mot den som överträder bestämmelser som rör finansmarknaden och dess aktörer. Efter att ha samlat in information om sanktionsregler och tillämpning av dessa i medlemsstaterna publicerade kommissionen den 8 december 2010 ett meddelande om att förstärka sanktionssystemen i den finansiella tjänstesektorn.

1.2 Förslagens innehåll

Kommissionen konstaterar i meddelandet att sanktionerna vid överträdelser av de bestämmelser som genomför EU-direktiv på finansmarknadsområdet avsevärt skiljer sig åt mellan olika medlemsstater. Detta gäller dels utformningen av de sanktioner som kan användas, dels hur sanktionerna tillämpas i praktiken. Enligt kommissionen kan alltför stora skillnader mellan olika medlemsstater inverka negativt på den inre marknadens funktion.

Kommissionen pekar på flera tillkortakommanden i fråga om nationella sanktionsregler. I vissa medlemsstater saknar ansvariga myndigheter möjlighet att vidta vissa typer av sanktioner. Avgifterna vid överträdelse av nationella regler är enligt kommissionen alltför låga i vissa medlemsstater. Ibland saknas möjlighet för nationella ansvariga myndigheter att besluta om sanktioner avseende både fysiska och juridiska personer. Det finns vidare skillnader i fråga om vilka kriterier som tillmäts betydelse när sanktioner beslutas. Dessutom skiljer sig situationen åt mellan medlemsstaterna när det gäller huruvida regelöverträdelser åtföljs av administrativa sanktioner eller straffrättsliga påföljder.

Dessa skillnader skapar enligt kommissionen flera problem. Bristande efterlevnad av de regler som rör finansiella tjänster i en medlemsstat kan leda till att finansiella företag där driver alltför riskfylld verksamhet. Detta kan få stor inverkan på det finansiella systemets stabilitet och funktionssätt i andra medlemsstater. Dessutom kan den finansiella tillsynen försvåras. Enligt kommissionen kan en förstärkning av och en större likvärdighet mellan de nationella sanktionssystemen väsentligt medverka till att förhindra risker för att de finansiella marknaderna inte fungerar som de ska och medverka till likvärdiga konkurrensvillkor på den inre marknaden.

Kommissionen tar i meddelandet upp ett stort antal övergripande frågeställningar där det bedöms befogat att överväga ett närmande av reglerna i medlemsstaterna. Såvitt avser administrativa sanktioner anser kommissionen att det på unionsnivå bör införas en fast uppsättning av administrativa sanktioner för överträdelser av centrala bestämmelser i EU-rättsakter, regler om offentliggörande av sanktioner, miniminivåer på avgifter för vissa typer av överträdelser, möjlighet att vidta sanktioner mot både fysiska och juridiska personer samt regler om vilka kriterier som ska tillmätas betydelse när sanktioner beslutas. Dessutom tar kommissionen upp frågan om det kan vara nödvändigt att införa straffrättsliga sanktioner avseende vissa överträdelser.

Kommissionen tar slutligen upp frågan om vilka verktyg som krävs för att bättre kunna upptäcka överträdelser. I detta sammanhang pekar kommissionen på möjligheten att införa bestämmelser om skydd för den som avslöjar överträdelser (t.ex. en anställd på ett företag) och om mildare sanktioner för den som erkänner en regelöverträdelse.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Bestämmelser om sanktioner finns i flera lagar som uppställer rörelse regler för finansiella företag. Sanktionsbestämmelserna är likartat utformade för flera olika typer av finansiella företag som t.ex. kreditinstitut och värdepappersbolag (15 kap. lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse respektive 25 kap. lagen [2007:528] om värdepappersmarknaden). Därutöver finns bestämmelser om straffrättsligt ansvar avseende insiderbrott och otillbörlig marknadspåverkan i lagen (2005:377) om straff för marknadsmissbruk vid handel med finansiella instrument.

De sanktionsmöjligheter som de svenska reglerna medger är, jämfört med vad som gäller i andra medlemsstater, relativt långtgående såvitt avser administrativa sanktioner.

Meddelandet innehåller inga förslag om nya regler. Kommissionen uttalar dock att förslag till ny lagstiftning kan komma att lämnas i ett senare skede.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Meddelandet innebär inga omedelbara budgetära konsekvenser. Eventuella utgiftsökningar ska hanteras inom befintliga ramar.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar att kommissionen belyser frågor om sanktioner i den finansiella tjänstesektorn. För att den inre marknaden för finansiella tjänster

ska fungera väl krävs att sanktionsmöjligheterna i olika medlemsstater inte skiljer sig åt alltför mycket. En situation där sanktionsmöjligheterna är alltför olika skapar risk för att marknadsaktörer väljer att etablera sig i medlemsstater där sanktionerna är svagare (s.k. regelarbitrage) vilket kan leda till ett försämrat skydd för konsumenter och andra men också hota den finansiella stabiliteten. För stora skillnader missgynnar även medlemsstater med mer omfattande sanktionsmöjligheter.

Samtidigt bör det enligt regeringen beaktas att frågor som har nära anknytning till grundläggande rättsprinciper måste övervägas noga innan några genomgripande ändringar görs i befintliga regelverk.

När det gäller frågan om administrativa eller straffrättsliga sanktioner anser regeringen att administrativa sanktioner är lämpliga i de fall det är fråga om inte alltför allvarliga överträdelser där det är enkelt att konstatera att en överträdelse har begåtts och att bestämma vilket belopp som ska påföras vid varje enskilt tillfälle utan att alltför omfattande skönsmässiga bedömningar aktualiseras. Kännbara ingripanden mot fysiska personer bör kunna prövas av domstol. När det gäller förekomsten av båda typerna av sanktioner på samma område bör det enligt regeringen beaktas att förekomsten av dubbla sanktionssystem skapar risk för dubbelbestraffning, i strid med bl.a. Europakonventionen.

När det gäller övervägandena om det bör införas ett särskilt skydd i regleringen avseende finansiella tjänster för den som avslöjar överträdelser, t.ex. en anställd på ett företag, och om mildare sanktioner för den som själv erkänner en regelöverträdelse, skulle sådana bestämmelser utgöra nya inslag i den svenska regleringen. Eventuella förslag på detta område måste noga analyseras innan regeringen kan ta ställning till om sådana regler är lämpliga eller inte.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Övriga medlemsstaters ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Övriga institutioners ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet är för närvarande ute på remiss fram till den 19 januari 2011.

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen anser att det kan krävas ett EU-lagstiftningsinitiativ för att främja konvergens och förstärkning av de nationella sanktionssystemen i den finansiella tjänstesektorn. Medlemsstaterna kan enligt kommissionen inte i tillräcklig utsträckning uppnå dessa mål på egen hand och nationella initiativ kan inte säkerställa att sanktionssystemen förstärks på ett likformigt sätt.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Meddelandet är föremål för konsultation. Sista dag för att inkomma med konsultationssvar är den 19 februari 2011. Kommissionen kommer utifrån de synpunkter som inkommer fatta beslut under 2011 om olika förslag till hur sanktionssystemen ska skärpas. Sverige avser att svara på konsultationen.

4.2 Fackuttryck/termer

-