



Betänkandet Sverige och Bankunionen SOU 2019:52
(Fi2019/04232/B)

Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Övergripande inställning till betänkandet

Utredningen innehåller en analys av olika konsekvenser och effekter av ett svenskt deltagande i Europeiska bankunionen. För- och nackdelar redovisas både i förhållande till ett medlemskap samt i förhållande till att fortsätta stå utanför bankunionen. Utredningen belyser också en rad osäkerheter samt baserar sina analyser till stor del på antaganden som, även om de är kvalificerade, inte ger ett fullständigt underlag för att bedöma innebörden av ett medlemskap i bankunionen för Sveriges del.

Fakultetsnämnden anser att betänkandet ger en så bra bild det går att få, givet det osäkra läget, av de effekter som behöver beaktas när det gäller Sverige och bankunionen. Den globala finansiella krisen 2007-2008 har medvetandegjort behovet av samordnad reglering och tillsyn på en integrerad finansmarknad, inte minst när det gäller banksektorn. Bankunionen är en del av många åtgärder som vidtagits på EU-nivå för att säkra finansiell stabilitet inom unionen. Fakultetsnämnden vill dock framhålla, vilket betänkandet också lyfter fram, att framtida finanskriser troligen kommer ha andra orsaker och förlopp jämfört med tidigare kriser. Efter första delen av år 2020 och de omständigheter som rått under Coronapandemin är det uppenbart att helt nya risker kan innebära stora påfrestningar på banker och andra finansiella företag. Geopolitisk utveckling, cyberhot samt klimatrisker är andra nya utmaningar. Det viktiga är att säkerställa god riskhantering, tillräcklig likviditet och anpassade kapitalbuffertar som rustar banker inför dessa nya utmaningar. Banker måste kunna klara av även oväntade händelser och regleringen måste stödja stabila strukturer både på mikro- och makronivå. Regleringen och tillsynen måste därför vara av god kvalitet och detta gäller både på nationell och på europeisk nivå. Utifrån denna allmänna bakgrund vill Fakultetsnämnden kommentera på några aspekter i betänkandet som rör utövandet av den finansiella tillsynen över svenska banker.



Närmare synpunkter på finansiell tillsyn

Utgångspunkter

Fakultetsnämnden konstaterar att den finansiella regleringen blivit oerhört omfattande under det senaste decenniet. Finansinspektionens arbete som tillsynsmyndighet har växt i omfattning både med att tillse regelefterlevnaden av all ny reglering, med att utfärda föreskrifter och råd samt med nya uppdrag inom exempelvis makrotillsyn. Finansinspektionen har integrerad tillsyn i Sverige, något som framhållits som viktigt för en sammanhållen och effektiv finansiell tillsyn. Detta var även en viktig anledning till att Finansinspektionen fick ansvar för makrotillsynen i Sverige.

Det framgår av betänkandet att ett medlemskap i bankunionen skulle innebära att banker som klassas som betydande hamnar under direkt tillsyn av Europeiska Centralbanken (ECB). Även mindre banker lyder under ECB:s exklusiva tillsynskompetens i vissa situationer: ge och återkalla tillstånd samt godkänna kvalificerade innehav. Finansinspektionen skulle alltså inte längre vara ensam tillsynsmyndighet över svenska banker och skulle på olika sätt dela tillsynsansvaret med ECB.

Såsom utredningen beskriver i kapitel 5, *Förutsättningar för god tillsyn*, finns fördelar med europeisk banktillsyn. ECB:s tillsynsarbete är omfattande och detaljerat och bedrivs med mycket stora resurser. Tillsynen beskrivs ofta som mycket mer inträngande än Finansinspektionens tillsyn, inte minst genom att ECB gör omfattande och frekventa platsbesök. Det går att analysera skillnaderna i tillsynsarbetet hos ECB och FI åt olika håll. Mot bakgrund av de regelverk som finns på plats är det en naturlig följd att även tillsynen blir mer detaljerad och resurskrävande. En tillsyn på EU-nivå kan organiseras i större skala jämfört med nationella tillsynsstrukturer. Möjligen finns bättre förutsättningar för kvalitativt tillsynsarbete på EU-nivå. Rätt kompetens kan rekryteras lättare och större team kan arbeta i varje tillsynsärende. Samtidigt framkommer det i utredningen att tillsynen, om Sverige deltar i bankunionen, kommer bli mer fragmenterad. Vissa beslut ska fattas hos ECB för samtliga svenska banker, andra beslut ska fattas i samråd mellan ECB och Finansinspektionen, och ytterligare andra beslut gäller endast betydande banker som helt hamnar under europeisk tillsyn. Finansinspektionen kommer inte kunna ha ett helhetsansvar för banktillsynen vid ett svenskt deltagande i bankunionen. En av lärdomarna från den finansiella krisen 2007-2008 var att den finansiella tillsynen inte i tillräckligt stor utsträckning beaktat risker på en sammantagen nivå i banksektorn och att systemriskerna och makroekonomiska faktorer inte hade reglerats eller kontrollerats tillräckligt. Även om överstatlig kontroll av Europas finansmarknader i stort och de makroriskerna som finns är nödvändig åtminstone till viss del, finns det tveksamheter i bankunionens strukturer för svensk del. Att flytta tillsynskompetens från Finansinspektionen till ECB



innebär inte nödvändigtvis att den svenska bankmarknaden blir mer stabil. Det kan vara viktigare att en enda myndighet har ett helhetsgrepp och kan göra sammantagna bedömningar för såväl stora som mindre banker. Det kan särskilt lyftas fram i detta sammanhang att ECB inte har ansvar för penningtvättstillsynen. Inte heller har ECB ansvar för makrotillsynen i sin helhet, utan enbart ett kompletterande ansvar för de kapitaltäckningsverktyg som är harmonierade på EU-nivå (s.k. buffertkrav). Två av de viktigaste delarna i den reglering som antagits på senare år, reglering mot penningtvätt samt reglering och tillsyn över makrorisker, kommer alltså alltså till största delen ligga kvar på nationell nivå ändå.

Beslutsfattande och rättslig prövning i tillsynsärenden

Det finns betydande oklarheter i hur ett likvärdigt deltagande kan säkerställas för medlemsstater som deltar i bankunionen utan att ha euron som valuta. Här gör utredningen en grundlig genomgång i kapitel 10, *Förutsättningen för deltagande på likvärdiga villkor*, av vilka förutsättningar som kan antas gälla. Det framstår inte som att beslutsfattande och påverkansmöjligheter går att greppa fullt ut på förhand, utan snarare att systemet kräver deltagande för att kunna förstås. Generellt måste framhållas att det inte kan anses optimalt att ansluta sig till ett internationellt åtagande utan att i förväg säkert veta villkoren för deltagandet.

Det finns vidare även tveksamheter i hur transparens kan säkerställas i beslutsfattandet inom bankunionen. Detta framkommer på flera ställen i utredningen men lyfts särskilt fram i kapitel 13, *Särskilda överväganden*. Det gäller framförallt i förhållande till metoder och de krav som ställs på bankerna. Finansinspektionen publicerar, till skillnad från ECB, bankernas kapitalkrav samt metoder för att beräkna dessa. Transparens är centralt för bankernas möjligheter att förutse hur regeltillämpningen kommer te sig och för att kunna anpassa sina verksamheter efter nya krav. Transparens är också viktigt i förhållandet mellan EU-nivå och nationell nivå, så att nationella tillsynsmyndigheter kan anpassa sina föreskrifter och riktlinjer till nya regleringar.

Juridiska fakultetsnämnden vill även betona vikten av kapitel 4 i utredningen, *Ansvarsfördelning och ansvarsutkrävande*. Rättsäkerhet och möjligheten till rättslig prövning av beslut är viktiga faktorer i all rättstillämpande verksamhet. Såväl ansvarsutkrävande som politisk legitimitet försvåras av en struktur där flera organisationer fattar beslut och genomför tillsynsarbete. Otydlighet kring vem som ansvarar för vissa uppgifter drabbar ytterst sett bankerna, som får minskade möjligheter till såväl besked på förhand kring exempelvis tolkningen av regelverk som utkrävande av ansvar i efterhand för beslut och krav. Utredningen bedömer att det finns goda möjligheter att få till stånd en rättslig prövning av beslut avseende tillsyn och resolution inom bankunionen. Det är bra att strukturerna för detta finns inom bankunionen, men här kan påminnas om att



tillsynsbeslut såsom sanktioner mot finansiella företag mycket sällan överklagas till förvaltningsrätt i Sverige. Det är svårt att se att benägenheten att överklaga kommer att öka för beslut fattade på EU-nivå. Den risk som föreligger för samtidiga, parallella processer och avgöranden på svensk och europeisk nivå skulle också behöva hanteras.

Alternativa förslag

Utredningen hade inte i uppdrag att utreda några alternativ till deltagande i bankunionen. Fakultetsnämnden vill dock ta fasta på något utredningen avslutningsvis nämner helt kort i slutet av kapitel 13; nämligen att även om Sverige står utanför bankunionen kan det finnas skäl att göra viss anpassning till förhållandena inom bankunionen, och särskilt kan det gälla resurserna för banktillsyn. Det är under alla förhållanden önskvärt att tillsyn över svenska banker prioriteras och att Finansinspektionen kan genomföra ett kvalitativt tillsynsarbete med den kompetens, de resurser och den organisation som behövs för att möta utmaningarna på en integrerad bankmarknad. Ett alternativ till ett deltagande i bankunionen vore att stärka Finansinspektionens tillsyn i Sverige.

Sammanfattande synpunkter

Fakultetsnämnden bedömer att det finns betydande osäkerheter i ett svenskt deltagande i bankunionen utifrån betänkandets analyser. Det gäller centrala delar om rättssäkerhet, transparens och deltagandevillkor. Huruvida Sverige ska gå med i bankunionen är ytterst sett ett politiskt beslut. Ett beslut att gå med i bankunionen förutsätter ytterligare analys och utredning av de osäkerheter som för närvarande föreligger.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Rebecca Söderström. Yttrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Mattias Dahlberg.

Mattias Dahlberg