

Stockholm den 13 april 2017

R-2017/0426

Till Finansdepartementet

Fi2017/00842/B

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 22 februari 2017 beretts tillfälle att avge yttrande över promemorian Ytterligare verktyg för makrotillsyn.

Sammanfattning

Med hänvisning till nedan följande synpunkter, avstyrker Advokatsamfundet att förslagen i promemorian läggs till grund för lagstiftning.

Allmänna synpunkter

Såsom Advokatsamfundet påpekade i sitt tidigare remissvar angående föreskrifter om krav på amortering av nya bolån,¹ är det angeläget att all normgivning – oavsett om den sker genom riksdagens lagstiftning, regeringens förordningsmakt eller myndigheters föreskriftsrätt – är tillräckligt väl beredd och att alla relevanta argument och omständigheter vederbörligen har beaktats. Advokatsamfundet menar att det finns skäl att upprepa de synpunkter som framfördes i anledning av de tidigare remitterade förslagen om krav på amortering av bolån.

Önskvärdheten och konsekvenserna av olika sätt att få till stånd så ingripande åtgärder som de som Finansdepartementet nu föreslår, kräver noggranna överväganden och informationsinhämtande från en rad olika samhällsaktörer. För att säkerställa bästa möjliga beslutsunderlag, krävs också att slutsatserna vad gäller önskvärdhet och konsekvenser, liksom åtgärdernas tekniska utformning, kan underställas tillräckligt omfattande diskussioner bland relevanta samhällsaktörer. Advokatsamfundet anser därför att frågan bättre lämpar sig för en mer traditionellt utformad statlig utredning eller åtminstone en mer omfattande utredning än den nu föreliggande departementspromemorian. Så var t.ex. fallet avseende motsvarande reglering avseende Riksbanken i lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel (se prop. 1974:168). Lagen omfattar

¹ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 28 oktober 2015 över promemorian Amorteringskrav (Fi2015/4235), liksom den 12 februari 2016 över promemorian Förslag till nya föreskrifter om krav på amortering av nya bolån (FI Dnr 14-16628).

kreditpolitiska medel såsom likviditetskrav, utlåningsreglering, emissionskontroll, allmän placeringsplikt, särskild placeringsplikt och räntereglering (1 §).

Beslutsbehörighet, delegering m.m.

Lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel förutsätter att beslut i frågor som omfattas av regleringen fattas av statsorgan under omedelbar parlamentarisk kontroll och med det direkta ansvaret under riksdagen för den ekonomiska politiken (se prop. 1974:168 s. 42 och 147). Lagens bestämmelser om delegering till *regeringen* ansågs vara av så precist slag att de kunde accepteras också enligt vad som då var den nya regeringsformen (RF) (se prop. 1974:168 s. 147). I enlighet med RF:s förarbeten ansågs en sub-delegation till förvaltningsmyndighet endast kunna godtas avseende en del av den normgivningskompetens som regeringen erhållit genom bemyndigandet (se prop. 1974:168 s. 147, med hänvisning till prop. 1973:90 s. 320). Enligt departementschefen gällde att de medel som ska få användas och de institut som ska omfattas av förordnandet regelmässigt ska anges i förordnandet. I likhet med äldre regler är det således *regeringen* som beslutar huruvida ett kreditpolitiskt medel ska få användas. Det är enbart de kompletterande föreskrifter som behövs för användningen av det av regeringen medgivna medlet som Riksbanken får utfärda. Departementschefen framhöll också att det ligger i sakens natur att den praktiska tillämpningen av kreditpolitiken självfallet måste bygga på samförstånd mellan regeringen och Riksbanken. Detta innebär alltså att tillämpningen av kreditpolitiska instrument regelmässigt bör föregås av kontakter mellan regeringen och Riksbanken (se prop. 1974:168 s. 147).

Som påpekas i den remitterade promemorian kan Finansinspektionens beslut om makrotillsynsåtgärder potentiellt ha stor påverkan på svensk ekonomi och de offentliga finanserna, liksom att de kan bli ingripande för den enskildes ekonomi (s. 19). De åtgärder som det remitterade förslaget anförtros Finansinspektionen är av samma principiella slag som de i 1974 års lag, varför vad som därvidlag anfördes av departementschefen avseende regeringens roll och dess förhållande till förvaltningsmyndigheter gör sig gällande med minst lika stor kraft avseende det remitterade förslaget. Om Finansinspektionen ska ges behörighet att fatta sådana beslut som avses i det remitterade förslaget, anser Advokatsamfundet att den ordning som slogs fast i 1974 års lag bör tillämpas även i detta fall. På så sätt säkerställs dels att regeringen fortsatt också i detta avseende styr riket (jfr RF 1 kap. 6 §), dels att riksstyrelsens demokratiska och parlamentariska grund (jfr RF 1 kap. 1 och 4 §§), med ett tydligt politiskt ansvar för de åtgärder som vidtas, respekteras även beträffande nu aktuella frågor.

Detta är också i viss mening den ordning som gäller för att Finansinspektionen ska få besluta om amorteringskrav (se 16 kap. 1 § punkt 4 lagen [2004:297] om bank- och finansieringsrörelse och 5 kap. 2 § punkt 5). Innan Finansinspektionen beslutar föreskrifter om amorteringskrav ska regeringens medgivande att besluta föreskrifterna inhämtas. Regeringen ska inför sitt beslut få del av för det första förslaget till föreskrifter och för det andra den konsekvensutredning som ligger till grund för förslaget. Den remitterade promemorian hänvisar också till reglerna om amorteringskrav (s. 19). Advokatsamfundet anser emellertid att amorteringskravet är en enskild åtgärd, som inte

ensamt kan få lika stora effekter som de omfattande åtgärder som det remitterade förslaget skulle ge Finansinspektionen tillgång till.

För att tydliggöra det politiska ansvaret för de åtgärder som vidtas anser Advokatsamfundet att det vaga och omfattande begreppet ”finansiella obalanser på kreditmarknaden” inte är tillräckligt precist för att en delegation av valet av åtgärder ska kunna delegeras till tjänstemän vid en myndighet. Valet av åtgärder bör – i likhet med vad som gäller enligt 1974 års lag och reglerna om amorteringskrav – i stället beslutas av regeringen. Advokatsamfundet förordar således att, om beslutanderätten delegeras till Finansinspektionen, detta endast bör få ske för det första efter ett beslut (inte blott godkännande) av regeringen, om än på framställan av Finansinspektionen; för det andra om regeringsbeslutet anger vilka åtgärder som avses och vilka institut som ska omfattas av regleringen; för det tredje att bemyndigandet är tidsbegränsat, lämpligen till högst ett år (med möjlighet till förlängning efter regeringsbeslut, ev. med riksdagens godkännande); för det fjärde att förslag till föreskrifter har lämnats till regeringen; och för det femte att regeringen har kunnat ta del av Finansinspektionens konsekvensbeskrivning. Enligt Advokatsamfundet bör övervägas huruvida inte även Riksgäldskontoret och Riksbanken bör ges motsvarande initiativrätt som Finansinspektionen och huruvida regeringen innan den fattar ett beslut inte också bör höra de båda myndigheter som inte själva har tagit initiativet. Detta är av vikt dels med hänsyn till de potentiella penningpolitiska effekterna av Finansinspektionens åtgärder – som är av intresse för Riksbanken – dels med hänsyn till de potentiella statsfinansiella effekterna – som är av intresse för Riksgäldskontoret – liksom dels behovet av att samordna effekterna av olika regelverk, såsom 1974 års lag och lagen (2015:1016) om resolution.

Eftersom även amorteringskraven utgör makrotillsynsåtgärder (se Finansdepartementets promemoria, Amorteringskrav [Fi2015/4235]), torde det nu remitterade förslaget i sak innebära att den särskilda regleringen av amorteringskrav kan utgå. Amorteringskraven skulle i stället kunna ingå bland de åtgärder som regeringen kan besluta om avseende finansiella obalanser på kreditmarknaden.

Begreppsskärpa

Advokatsamfundet kritiserade i sitt remissvar avseende amorteringskraven den bristande konceptuella skärpan hos de termer som används för att ringa in de mål som amorteringskraven ska uppfylla. Advokatsamfundet anförde bland annat, när det gäller själva förslaget, att promemorian är synnerligen sparsam vad gäller vägledning om hur den föreslagna bestämmelsen om amorteringskultur och skuldsättning ska förstås och tillämpas. Liten (eller ingen) ledning ges när det gäller vad begreppen en ”sund amorteringskultur” respektive ”alltför hög skuldsättning hos hushållen” betyder. Det är oklart vad som utgör en ”amorteringskultur”. Det förefaller oklart om lagstiftning kan eller bör användas för att få fram en viss ”kultur”. Det är oklart vad som avses med en ”sund” kultur. Det framgår t.ex. inte om sundheten ska bedömas kvantitativt eller kvalitativt och, om kvantitativt, i förhållande till vilka mått. Att skuldsättningen för hushållen inte ska vara ”alltför hög” ger ingen vägledning till Finansinspektionen om hur

den rätta nivån ska bedömas. Uttrycket är, anser Advokatsamfundet, för vagt och obestämt för att lämpa sig för lagtext (se remissvaret i Fi2015/4235 s. 4).

Samma kritik anser Advokatsamfundet kan riktas mot uttrycket ”bidrar till finansiella obalanser på kreditmarknaden” i den nu remitterade lagtexten. Det är inte klart på vilket sätt ett institut ska ”bidra” till de angivna ”obalanserna” för att anses bryta mot den föreslagna bestämmelsen; exempelvis tas i lagtexten ingen hänsyn till att finansiella obalanser vanligen beror på *systemiska* förhållanden som inte kan hänföras till enskilda institut.² Det är heller inte klart vad som utgör en ”obalans” eller, för den delen, ”balans”. Oavsett hur ”balans” definieras, torde komplexa system som de finansiella marknaderna i praktiken aldrig befinna sig i ”balans” utan vanligen röra sig i den ena eller andra riktningen. Den föreslagna lagtexten medför därför i praktiken att regeringens och Finansinspektionens beslutsbehörighet blir obegränsad och att det alltid finns utrymme för åtgärder för att åtgärda även ”naturligt” – dvs. ofrånkomligt – förekommande ”obalanser”. Något tillspetsat kan lagtexten beskrivas som en idéskiss för vad en lagstiftning bör hantera, men uppfyller inte rimliga krav på precision för lagstiftning som syftar till potentiellt betydande ingrepp i enskildas ekonomi. Eftersom obalanser i sin egenskap av systemiska effekter inte kan läggas enskilda aktörer till last, förvärras de potentiella effekterna av Finansinspektionens ingripanden. Detta talar också med kraft för att regeringens beslut om åtgärder ska fattas just av regeringen med politiskt ansvar, ska specificeras och tidsbegränsas.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg

² Se A.-K. Kaufhold, *Systemaufsicht* (2016).