

Fråga om ledningsprövning för fondbolag.

Lagrum:

2 kap. 1 § 4 lagen (2004:46) om värdepappersfonder

Den 18 november 2010 anmälde E. Öhman J:or Fonder AB (Öhman Fonder eller fondbolaget) till Finansinspektionen att P.S. valts till styrelseledamot i bolaget vid en extra bolagsstämma den 1 november 2010. Finansinspektionen beslutade den 22 februari 2011 att påtala för Öhman Fonder att P.S. inte uppfyllde de krav som ställs på den som ska ingå i bolagets styrelse och att, om hon fortfarande ingick i bolagets styrelse den 20 maj 2011, inspektionen kunde besluta om att hon skulle träda ur styrelsen eller återkalla bolagets tillstånd att driva bl.a. bankrörelse och värdepappersrörelse. Som skäl för beslutet anförde inspektionen bl.a. följande. P.S. har tidigare varit ledamot av styrelsen för HQ AB, moderbolag till HQ Bank AB (HQ Bank), vars tillstånd att driva bl.a. bankrörelse återkallades genom beslut av Finansinspektionen den 28 augusti 2010. Återkallelsebeslutet fattades mot bakgrund av att det funnits flera synnerligen allvarliga brister i den tradingverksamhet som HQ Bank drev. Inspektionen anförde vidare följande. Den som ska ingå i ett fondbolag ska ha tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av fondbolaget och även i övrigt vara lämplig för en sådan uppgift. Finansinspektionen ifrågasätter inte P.S:s insikter och erfarenheter beträffande själva fondverksamheten. Avgörande för om hon kan anses lämplig att vara styrelseledamot i fondbolaget är i stället svaret på frågan rörande hennes uppdrag och ansvar som styrelseledamot i HQ AB. Styrelsen i HQ AB hade ett kompletterande ansvar för att se till att reglerna följdes i HQ Bank men HQ AB har inte levt upp till det ägaransvaret. Finansinspektionen bedömer därför att P.S. inte är lämplig att ingå i ledningen för ett fondbolag.

P.S. överklagade Finansinspektionens beslut hos förvaltningsrätten och yrkade att beslutet skulle ändras på så sätt att hon skulle bedömas uppfylla de krav som ställs på den som ska sitta i fondbolagets styrelse. Hon gjorde gällande att hon hade talerätt mot beslutet med hänsyn till beslutets konsekvenser för henne. I sak utvecklade hon närmare sin talan avseende lämplighetsprövningen, varvid hon gick in på den gjorda helhetsbedömningen, på Finansinspektionens utredningsskyldighet, på hur bevisbördan borde placeras och på innebörden av styrelseansvaret i finansiella bolag.

Finansinspektionen, som bedömde att P.S. fick anses ha berättigat intresse av att kunna överklaga myndighetens beslut, motsatte sig bifall till överklagandet i sak. Inspektionen bemötte därvid utförligt argumenteringen i de olika frågeställningar som P.S. behandlat i sitt överklagande.

Förvaltningsrätten i Stockholm (2011-06-13, ordförande Ljungqvist)
yttrade: Talerätt för P.S. – Part i ärendet hos Finansinspektionen var E. Öhman J:or Fonder AB. Fondbolaget har inte överklagat Finansinspektionens beslut. P.S., som visserligen också berördes av beslutet, var alltså inte part i ärendet men har likväl överklagat detta. Den första fråga som förvaltningsrätten har att pröva är om hon har talerätt, dvs. om förvaltningsrätten kan pröva hennes överklagande. – För att någon, som inte befunnit sig i partsställning i ärendet hos beslutsmyndigheten, ska tillerkännas rätt att överklaga beslutet, har i praxis uppställts ett krav på att beslutets verkningar inte är begränsade till den det direkt riktar sig utan också påverkar den som överklagar. Vidare krävs att vederbörande företräder ett intresse i saken som på något sätt erkänts av rättsordningen och som är möjligt att beakta vid sakens prövning. Talerätt har erkänts när klaganden har ett beaktansvärt intresse av att få ett beslut överprövat (se RÅ 2006 ref. 9). Andra exempel på när talerätt har medgetts är när klaganden genom bestämmelser har haft en formell rätt att yttra sig innan beslutet fattades eller om det varit möjligt att beakta klagandens intresse vid sakens prövning. Det anses emellertid i regel inte tillräckligt att klaganden lider men av beslutet. Det brukar krävas att klaganden drabbas direkt av beslutet och inte bara att den återopade skadan är en följd av beslutet (indirekt skada). – Ett uppdrag som styrelseledamot rymmer både rättigheter och skyldigheter. Det ansvar som följer därav ger i regel rätt till ett arvode. Dessutom ger självfallet själva uppdraget också insikter, som kan komma till nytta i andra sammanhang. Den omständigheten att P.S. på grund av Finansinspektionens beslut har tvingats lämna fondbolagets styrelse kan därmed anses innebära en direkt skada för henne. Den omständigheten att hon, som hon påstår, nu inte heller kan få andra liknande uppdrag i andra finansiella institut är däremot närmast att betrakta som en indirekt skada. Den koppling som Finansinspektionen har gjort i beslutet till händelserna i HQ AB och HQ Bank innebär, med beaktande av den fortsatta händelseutvecklingen i HQ AB, att P.S. rimligen också har ett starkt intresse av att få yttra sig om sin roll i sammanhanget. – Även om det hade legat närmast till hands att fondbolaget hade överklagat Finansinspektionens beslut, om bolaget hade ansett att beslutet borde bli underkastat en rättslig prövning, får P.S., med beaktande av beslutets innehåll och konsekvenser för henne, anses ha ett beaktansvärt intresse av att få beslutet överprövat. Enbart den omständigheten att P.S. inte längre är ledamot i fondbolagets styrelse ändrar inte denna bedömning, eftersom beslutets verkningar ska bedömas vid den tidpunkt då beslutet fattades. Hon får därmed anses uppfylla de förutsättningar som enligt 22 § förvaltningslagen (1986:223) gäller i fråga om rätten att överklaga beslutet och ska följaktligen medges talerätt. – Ledningsprövningen – Finansinspektionens utredningsskyldighet – Finansinspektionen har att göra en individuell ledningsprövning i varje enskilt fall. Till stöd för sin prövning kan myndigheten lägga material och bedömningar som gjorts i tidigare ärenden som berört den person som prövningen avser. Myndigheten kan självfallet också ta in ny utredning. – I detta ärende hos Finansinspektionen har inspektionen utgått från material som funnits i ärendet avseende HQ Bank. Vidare har fondbolaget beretts tillfälle att yttra sig i frågan om huruvida det, med anledning av ingripandet mot

HQ Bank, som ägs av HQ AB där P.S. var styrelseledamot, kunde föreligga hinder mot ett godkännande av henne som styrelseledamot i fondbolaget. Ett yttrande gavs in till Finansinspektionen men fondbolaget ansåg inte att de omständigheter som Finansinspektionen pekat på utgjorde hinder mot ett godkännande. Viss skriftväxling har också förekommit mellan P.S. och Finansinspektionen under ärendets beredning. – Förvaltningsrätten finner efter en genomgång av handlingarna att det inte finns fog för påståendet att Finansinspektionen har brustit i sin utredningsskyldighet. I sammanhanget kan vidare anmärkas att förvaltningsrätten inte heller finner fog för påståendet att Finansinspektionen vid lämplighetsprövningen har tillämpat en omvänd bevisbörda. – Helhetsbedömning – Enligt 2 kap. 1 § 4 lagen (2004:46) om investeringsfonder, LIF, ska den som ska ingå i styrelsen för ett fondbolag ha tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen för ett sådant bolag och även i övrigt vara lämpad för en sådan uppgift. Finansinspektionen har i det överklagade beslutet anfört att P.S. uppfyller kraven på insikt och erfarenhet men funnit att hon inte är lämplig att ingå i ledningen för ett fondbolag. – Frågan är således om det finns omständigheter som gör att P.S. inte uppfyller lämplighetskriteriet. Finansinspektionen har i sitt beslut lagt händelserna i HQ AB och HQ Bank till grund för sin bedömning och menat att P.S., som styrelseledamot i HQ AB, inte har levt upp till det ägaransvar som följer av lag och beskrivs i lagförarbetena. – Lämplighetsprövningen – Bestämmelser om ledningsprövning för styrelseledamöter i finansiella företag återfinns i olika lagar. I förarbetena till LIF anges att de personer som i praktiken leder verksamheten ska ha erforderligt gott anseende och tillräcklig erfarenhet. Vid utformningen av bestämmelsen i LIF har ledning tagits bl.a. från lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, LBF (prop. 2002/03:150 s. 158). I den senare lagens förarbeten anges att den som ingår i ledningen först och främst ska ha tillräckligt kunnande på området eller i vart fall förmåga att skaffa sig sådan kunskap. Viss erfarenhet från näringsverksamhet eller något annat område av betydelse för uppgiften bör också förutsättas. Därutöver ska den som ingår i ledningen också ha de personliga egenskaper i fråga om omdömesgillhet som uppgiften kräver (prop. 1995/96:173 s. 84). I detta begrepp ryms bl.a. ansvarskänsla och gott omdöme. – Kravet på att den som ingår i ett fondbolags styrelse ska vara lämpad för uppgiften rymmer emellertid mer än bara ansvarskänsla och gott omdöme. I finansiell verksamhet är det viktigt med ett fullgott konsumentskydd och finansiell stabilitet. Det är av stor vikt att verksamheten präglas av seriositet för att säkerställa att institutet drivs enligt gällande regler. Det handlar också om att värna om allmänhetens förtroende för den finansiella sektorn. På grund härav ställs det höga krav på ledningens lämplighet. – Det kan, enligt förvaltningsrättens mening, inte riktas någon anmärkning mot att Finansinspektionen vid prövningen av P.S. lämplighet som styrelseledamot i fondbolaget har utgått från ingripandet mot HQ Bank och det ansvar som styrelseledamöterna i moderbolaget HQ AB, som var ägare av banken i samband med ingripandet, hade för verksamheten i banken. Vid sådant förhållande faller det sig också naturligt att vid bedömningen av styrelsens ansvar utgå från vad som gäller för ägarprövning enligt LBF. – Vid en ägarprövning av en juridisk person

ska prövningen ske av dess fysiska ställföreträdare (prop. 1995/96:173 s. 71). I förarbetena har vidare uttalats att reglerna om ägarprövning ska vara så pass effektiva att personer som är olämpliga att ha inflytande över ett instituts verksamhet så långt som möjligt förhindras att ha ett kvalificerat innehav av aktier i ett sådant företag (prop. 2002/03:139 s. 389). Förvärvstillstånd ska således inte ges om det är osäkert om ägaren i framtiden kommer att motverka en sund utveckling av verksamheten. Ovisshet som råder om en presumtiv ägare i något avseende ska beaktas till hans eller hennes nackdel. Ovissheten måste emellertid avse ett förhållande av sådant slag, att det inte är omöjligt att göra ett tillräckligt säkert antagande om den ifrågavarande personen kommer att motverka en sund utveckling av verksamheten i institutet (prop. 2002/03:139 s. 364). Beviskravet vid en ägarprövning skiljer sig från kravet vid en ledningsprövning; vid en ägarprövning krävs det att det finns skäl att anta olämplighet medan lämpligheten ska vara klarlagd vid ledningsprövning.

– Finansinspektionens beslut att dra in tillståndet för HQ Bank att bedriva bankrörelse har inte prövats rättsligt. Överklagandet av beslutet återkallades, sedan HQ Bank hade sålts till och fusionerats med Carnegie Investment Bank AB. HQ AB:s överklagande av beslutet har avvisats av såväl förvaltningsrätten som Kammarrätten i Stockholm på den grunden att HQ AB inte ansetts ha talerätt; målet ligger nu i Högsta förvaltningsdomstolen för prövningstillstånd. Förvaltningsrätten finner mot denna bakgrund skäl att utgå från de bedömningar som gjorts av Finansinspektionen i beslutet. Det får därmed anses klarlagt att allvarliga brister förekommit i kontrollen av HQ Banks tradingverksamhet. Som ägare av banken får styrelsen i HQ AB anses ha ett ansvar för bristerna, låt vara att det direkta ansvaret låg hos ledningen av banken. P.S. var styrelseledamot i HQ AB under hela den tid under vilken bristerna förelegat. Även om styrelsen har ett kollektivt ansvar för verksamheten i ett dotterbolag, kan en enskild styrelseledamot härigenom inte anses befriad från sitt ansvar för verksamheten; varje styrelseledamot förväntas bidra med sitt kunnande och sin erfarenhet. Det har inte kommit fram något i målet som visar att P.S. skulle ha ett mer begränsat ansvar för det som inträffat i banken än övriga styrelseledamöter. – Redan dessa omständigheter talar för att P.S. med den utredning som förelåg vid Finansinspektionens beslut kan anses olämplig som styrelseledamot i ett fondbolag. Härtill kommer att det är allmänt känt att P.S., jämte övriga styrelseledamöter i HQ AB vid tiden för återkallelsen av HQ Banks tillstånd, inte har beviljats ansvarsfrihet av HQ AB:s bolagsstämma våren 2011. Den frågan har en klar koppling till händelserna i HQ Bank och bör därmed också vägas in i lämplighetsbedömningen. Dessutom övervägs uppenbarligen ännu om HQ AB, med dess nya styrelse, ska väcka skadeståndstalan mot styrelseledamöterna i den gamla styrelsen, däribland P.S. De skadeståndsbelopp som därvid kan bli aktuella torde vara höga. – Mot bakgrund av det anförda finner förvaltningsrätten, i likhet med Finansinspektionen, att P.S. vid en helhetsbedömning för närvarande inte kan anses lämpad som styrelseledamot i fondbolaget. Denna bedömning gäller så länge nuvarande oklarhet i ansvarsfrågorna föreligger. – På grund av det anförda ska överklagandet avslås. – Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

P.S. överklagade förvaltningsrättens dom och yrkade att kammarrätten i första hand skulle förklara att hon uppfyllde de krav som ställs på den som ska sitta i styrelsen för Öhman Fonder och i andra hand att Finansinspektionens beslut skulle undanröjas.

Finansinspektionen bestred bifall till överklagandet.

Kammarrätten höll den 16 februari 2012 muntlig förhandling i målet.

Kammarrätten i Stockholm (2012-04-13, Eriksson, Ullman, Torstensson, referent) yttrade: Förutom att ha tillräcklig insikt och erfarenhet ska den som ska ingå i ett fondbolags styrelse vara i övrigt lämplig för uppgiften (2 kap. 1 § 4 LIF). Huvudfrågan i målet är om Finansinspektionen haft fog för sitt beslut att anse P.S. inte lämplig att ingå i styrelsen för Öhman Fonder. – Talerätt – Den första fråga som kammarrätten har att ta ställning till är om P.S. har talerätt i målet. – Som stöd för talerätt har P.S. hävdade att verkningarna av Finansinspektionens beslut inte är begränsade till fondbolaget utan påverkar även henne.

Finansinspektionen anser att P.S. får anses ha ett berättigat intresse av att kunna överklaga nämnda beslut. – Ledningsprövningsärendet rörande P.S. initierades på vederbörligt sätt hos Finansinspektionen genom att Öhman Fonder anmälde att P.S. utsetts till styrelseledamot i bolaget och lämnade föreskrivna uppgifter i enlighet med inspektionens föreskrifter (FFFS 2008:11). – Bestämmelserna om ledningsprövning riktar sig till det aktuella företaget och inte till den person som ska ingå i dess ledning. Part hos Finansinspektionen var således Öhman Fonder. Öhman Fonder överklagade inte Finansinspektionens beslut. Det gjorde P.S. –

Kammarrätten finner, på de skäl förvaltningsrätten har anfört, att P.S. får anses ha ett beaktansvärt intresse av att få beslutet överprövat och att hon därför har talerätt i målet. – Prövningsramen – Den som ska ingå i styrelsen för ett fondbolag ska ha tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett fondbolag och även i övrigt vara lämplig för en sådan uppgift. – Finansinspektionen har inte ifrågasatt att P.S. har tillräckliga insikter och erfarenheter beträffande fondverksamhet.

Däremot har Finansinspektionen ansett att P.S. inte är lämplig att ingå i ledningen i Öhman Fonder. Den omständighet som anförts som skäl för att P.S. inte uppfyller lämplighetskravet är hennes tidigare uppdrag och ansvar som styrelseledamot i HQ AB. – I förevarande mål har kammarrätten inte att pröva riktigheten i Finansinspektionens beslut den 28 augusti 2010 att återkalla HQ Banks tillstånd att driva bl.a.

bankrörelse eller avgöra vilket ansvar HQ AB:s dåvarande styrelseledamöter hade enligt associationsrättsliga bestämmelser.

Föremål för kammarrättens bedömning är de omständigheter som förelåg vid tidpunkten för Finansinspektionens ledningsprövningsbeslut och som lades till grund för det beslutet. – Kravet på lämplighet – I 2 kap. 1 § 4 LIF ställs krav på lämplighet. Det framgår inte av bestämmelsen vad som ska avses med formuleringen ”i övrigt lämplig” och det ges inte heller någon närmare vägledning i förarbetena till lagbestämmelsen. Även i rättspraxis saknas klagande uttalanden. – Vid sidan av associationsrättslig lagstiftning är många finansiella företag föremål för

en omfattande näringsrättslig reglering. Utöver krav på tillstånd och regler om hur rörelsen ska drivas finns regler som ställer krav på ägares och lednings lämplighet. De svenska reglerna baseras i stor utsträckning på EU-rätten. Det huvudsakliga syftet med den näringsrättsliga lagstiftningen är att värna om effektivitet och stabilitet i det finansiella systemet. Ett annat viktigt syfte är att säkerställa ett gott konsumentskydd. För sparande i fonder är konsumentskyddet det avgörande för regleringen. För fondbolagen gäller enligt LIF att ett fondbolag ska driva sin verksamhet så att allmänhetens förtroende för fondmarknaden upprätthålls och enskildas kapitalinsatser inte otillbörligen äventyras samt i övrigt så att verksamheten kan anses sund (prop. 2005/06:45 s. 75 och 77). – Enligt förarbetena till LIF (prop. 2002/03:150) har bestämmelsen i 2 kap. 1 § 4 LIF utformats på samma sätt som i annan finansiell lagstiftning och hänvisning görs till uttalanden i förarbetena till bankrörelselagstiftningen (s. 157). I prop. 1989/90:116 om ägande i banker och andra kreditinstitut konstaterades att bankens verkställande ledning och större ägare ska bedömas uppfylla de kunskapsmässiga krav och vara så omdömesgilla i sitt handlande som erfordras för att de på ett långsiktigt och stabilt sätt ska kunna driva en sund bankverksamhet (s. 60). I prop. 1995/96:173 om förstärkt tillsyn över finansiella företag framhålls att den som ingår i ledningen bör ha de kvalifikationer som fordras för att driva rörelsen på ett korrekt sätt. Det finns därför anledning att ställa strängare krav beträffande lämpligheten när det gäller den som ingår i ledningen för en bank än då fråga är om den som avser att förvärva eller redan äger ett kvalificerat innehav. – Av den som ingår i en banks ledning bör fordras ett tillräckligt kunnande på området eller i vart fall förmåga att skaffa sig sådan kunskap. Viss erfarenhet från näringsverksamhet eller något annat område av betydelse för uppgiften bör också förutsättas. Vidare bör den som ingår i ledningen ha de personliga egenskaper i fråga om omdömesgillhet som uppgiften kräver (s. 85). – I fråga om bedömningen av insikter, erfarenheter och lämplighet uttalas i prop. 2002/03:139 om reformerade regler för bank- och finansieringsrörelse att det ligger i de berördas intresse att förse inspektionen med tillförlitligt underlag (s. 368). Av samma prop. framgår att det ankommer på Finansinspektionen att se till att ägare och ledning även fortlöpande uppfyller de krav som i lagen ställs på dem (s. 367). – Krav på lämplighet finns i ägarprövningsreglerna. Uttalanden i förarbeten till dessa regler kan därför ge stöd i sammanhanget. I prop. 1992/93:89 om ändrad lagstiftning för banker och andra kreditinstitut med anledning av EES-avtalet, m.m. uttalas bl.a. följande. Bankernas verksamhet är förknippad med en mängd särskilda villkor som inte förekommer i näringslivet i övrigt. Den som har ägarinflytande i en bank får förutsättas ikläda sig ett ansvar för att dessa skyldigheter iakttas. När det gäller de omständigheter som kan föranleda att en person eller företag bedöms som ”olämplig” i detta sammanhang kan hänsyn tas till t.ex. jävsförhållanden, allmän vandel och konkurstillstånd. När det gäller aktieägare med inflytande över en bank bör man beträffande dennes vandel vidga kraven utöver att vederbörande inte ska vara inblandad i någon form av ekonomisk brottslighet eller andra otillbörliga förfaranden som kan leda till näringsförbud. Det kan därvid ses som en varningssignal om det kommer fram att personen i fråga har visat

misskötsamhet med skatter, avgifter, tillståndsansökningar och liknande förpliktelser mot det allmänna. Om den tidigare verksamheten har varit underkastad någon form av speciell tillsyn från samhällets sida, finns anledning att undersöka om det förekommit några särskilda anmärkningar från tillsynsmyndighetens sida. Vid bedömningen av förhållningssättet kan det också vara av intresse att se om det har förekommit misskötsamhet med bokföring eller andra åligganden som har med räkenskaperna att göra. Man kan dessutom fästa avseende vid beteenden som medfört att skador eller olägenheter har drabbat borgenärer, anställda, konkurrenter, kunder eller andra som stått i avtalsrättsliga förhållanden till vederbörande själv eller dennes företag. För att slutligen ta ytterligare exempel bör man också väga in ageranden som står i påtaglig strid med marknads- och konsumenträttsliga frågor (s. 186, 195 ff.). – HQ AB var i förhållande till HQ Bank ett finansiellt holdingföretag och ingick i HQ Banks finansiella företagsgrupp. Av förarbetena till bestämmelserna om särskild tillsyn över finansiella konglomerat (prop. 2005/06:45) framgår att krav på lämplighet också ställs på finansiella holdingföretag i egenskap av kvalificerade ägare och på ledningen i holdingföretaget. Det finns vidare möjlighet att vidta åtgärder mot holdingföretaget om ett reglerat dotterföretag åsidosätter sina skyldigheter (s. 170 ff.). – Vidare finns på Finansinspektionens webbplats ett dokument benämnt Prövning av ägare och ledning i finansiella företag – en vägledning (utkast 11 juni 2007) vari ges en beskrivning av Finansinspektionens faktiska ledningsprövning. Enligt promemorian fokuserar prövning på tre huvudområden, personlig vandel, kompetens och intressekonflikter och den görs på grundval av publika, dokumenterade fakta och med syftet inriktat på att förhindra att en dokumenterat olämplig person uppträder i vissa befattningar eller som inflytelserik ägare i ett finansiellt företag. Enligt promemorian har inspektionen däremot inte uppgiften att bedöma i vilken grad och på vilket sätt personen därutöver ska anses kunnig, pålitlig, omdömesgill eller ”bra” i största allmänhet. Ansvar för en sådan djupare bedömning utgör en del i företagets normala rekryterings- och anställningsprocess. Ansvar ligger helt på det berörda företaget och ska hanteras inom ramen för de rekryteringsprocesser som företaget bygger upp. Inspektionens uppgift är att inom ramen för tillsynen säkerställa att sådana processer finns och att de fungerar på avsett vis. Som kriterier som anses innebära bristande lämplighet nämns personlig konkurs, avsked från finansiellt företag, att ha varit ledande befattningshavare i ett finansiellt företag där Finansinspektionen återkallat tillståndet, dömd för grov ekonomisk brottslighet och att stå under näringsförbud. Som kriterier som kan bedömas innebära bristande lämplighet nämns i promemorian bl.a. skatteskulder, vissa konkurser och om personen inte har beviljats ansvarsfrihet som styrelseledamot i annat bolag. – Att inspektionens granskning omfattar dokumenterade och kontrollerbara relevanta fakta är enligt promemorian en förutsättning för att processen ska bli rimligt transparent och inte minst förenlig med nödvändiga krav på rättssäkerhet. – Kammarrättens bedömning – Finansinspektionen har i det överklagade ledningsprövningsbeslutet gjort gällande att P.S. i egenskap av styrelseledamot i det finansiella holdingföretaget HQ AB har ett kompletterande ansvar för att se till att reglerna följdes av

HQ Bank och att bristerna i banken var så allvarliga att hon inte är lämplig att inneha en styrelsepost i Öhman Fonder. Enligt inspektionen kan stöd för det kompletterande ansvaret utläsas ur bestämmelserna om ägar- och ledningsprövning. – Kammarrätten konstaterar att uttrycket ”kompletterande ansvar” inte är ett begrepp som förekommer vare sig i författningar eller i förarbeten. Befintligheten av ett sådant ansvar kan dock inte uteslutas. Uttalanden i denna riktning finns i förarbetena till ändrade bankrörelse regler med anledning av EES-avtalet (prop. 1992/93:89). Efter att ha konstaterat att bankernas verksamheter är förknippade med en mängd särskilda villkor som inte förekommer inom näringslivet i övrigt uttalas på s. 196 f. att den som har ägarinflytande i en bank får förutsättas ikläda sig ett ansvar för att dessa skyldigheter iakttas. Även i förarbetsuttalanden avseende finansiella konglomerat (prop. 2005/06:45) går det att finna stöd för ett ansvar för dotterbolagets verksamhet. Det framgår dock inte vad ett ansvar omfattar och hur långt det sträcker sig. Det går inte att utifrån förarbetsuttalanden dra slutsatsen att styrelsen i ett finansiellt holdingföretag har samma ansvar för ett dotterbolag som styrelsen i dotterbolaget har. – Fråga är om det mot bakgrund av vad som sålunda anförts finns fog för att vid en ledningsprövning förklara P.S. olämplig som styrelseledamot med åberopande av de omständigheter som legat till grund för Finansinspektionens återkallelsebeslut den 28 augusti 2010 avseende HQ Bank. – Finansinspektionen har gjort gällande att – för att anse P.S. lämplig – ska hennes lämplighet vara klarlagd och att hon, alternativt fondbolaget, har bevisbördan. Av anförda förarbetsuttalanden framgår att det ligger i de berördas intresse att förse Finansinspektionen med underlag för att inspektionen ska kunna bedöma insikter, erfarenheter och lämplighet (prop. 2002/03:139 s. 368). Även av allmänna förvaltningsrättsliga principer följer att det är den som vill åtnjuta en förmån som har bevisbördan för att förutsättningarna för förmånen är uppfyllda. Myndigheten kan kräva att den enskilde medverkar i utredningen. – Kammarrätten konstaterar att P.S. har besvarat det frågeformulär (FFFS 2008:11) som ligger till grund för ledningsprövning i fondbolag. Därtill har Öhman Fonder på fråga från inspektionen uppgett att den omständigheten att P.S. varit styrelseledamot i HQ AB inte bör utgöra ett hinder för henne att vara styrelseledamot i Öhman Fonder. I vittnesförhör i kammarrätten har T.D. framhållit att det var väldigt svårt för Öhman Fonder att göra någon kvalitativ bedömning av hur styrelserna i HQ Bank och HQ AB hade skött sig. – Enligt kammarrättens mening får P.S. mot bakgrund av det anförda anses ha gjort vad som rimligen får anses ankomma på henne och det får därför anses gå över på Finansinspektionen att visa stöd för att den omständigheten att P.S. varit styrelseledamot i HQ AB gör att hon inte är lämplig att vara styrelseledamot i Öhman Fonder. Finansinspektionen har åberopat de brister som förelåg i HQ Bank enligt återkallelsebeslutet den 28 augusti 2010. – I avsaknad av tydligt stöd för vilket ansvar styrelseledamöter i ett finansiellt holdingföretag har för ett dotterbolags verksamhet är det inte, enligt kammarrättens mening, tillräckligt att enbart hänvisa till åberopade brister i Finansinspektionens återkallelsebeslut avseende HQ Bank. I återkallelsebeslutet omnämns inte styrelsen i HQ AB. Inte heller i ledningsprövningsbeslutet eller i

Finansinspektionens utredning finns beskrivet när, var eller hur P.S. och övriga styrelseledamöter i HQ AB brustit i ansvar. – Även om det i det aktuella fallet inte är fråga om yrkesförbud eller återkallelse av auktorisation är det likväl fråga om ett beslut med förhållandevis långtgående verkningar för den enskilde. För att upprätthålla nödvändiga krav på rättssäkerhet och transparens fordras enligt kammarrättens mening en hög grad av precisering av de belastande omständigheterna för den enskilde. Någon sådan precisering har inte skett i det aktuella ledningsprövningsärendet. Den omständigheten att det är fråga om ett ärende initierat av ett fondbolag föranleder ingen annan bedömning. – Kammarrätten finner mot bakgrund av vad som ovan anförts och i övrigt framkommit att Finansinspektionen inte har haft fog för sitt beslut. Överklagandet ska därför bifallas på så sätt att förvaltningsrättens dom och Finansinspektionens beslut ska upphävas. – Kammarrätten upphäver förvaltningsrättens dom och Finansinspektionens beslut.

Finansinspektionen överklagade kammarrättens dom och yrkade att Högsta förvaltningsdomstolen med ändring av domen skulle fastställa förvaltningsrättens dom. Finansinspektionen, som ansåg att P.S. hade klagorätt, anförde bl.a. följande. Strukturen med finansiella holdingbolag i toppen av en företagsgrupp är vanligt förekommande. Ledningen för ett finansiellt holdingbolag har ett ansvar för allvarliga brister i ett helägt dotterbolag, såsom i det föreliggande fallet. Holdingbolagets styrelse har haft ett särskilt ansvar för styrning och kontroll av de i företagsgruppen ingående bolagen. Därmed har P.S. del i det näringsrättsliga ansvar som ett finansiellt holdingbolags styrelse har utöver det som gäller rent associationsrättsligt. Om någon har haft en sådan roll i förhållande till ett företag som fått sitt tillstånd återkallat på grund av allvarliga brister bör utgångspunkten vara att lämpligheten hos denna person måste starkt ifrågasättas vid en ledningsprövning. Bevisbördans placering måste bedömas mot bakgrund av lagstiftningens syfte, däribland det finansiella systemets stabilitet och fondandelsägarnas intresse av skydd för sina tillgångar. Kammarrätten har funnit att det fordras en hög grad av precisering av de för den enskilde belastande omständigheterna för att nödvändiga krav på rättssäkerhet och transparens ska upprätthållas. Enligt inspektionens mening är detta emellertid beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Om det är klarlagt att det förekommer brister av grundläggande karaktär i ett bolag och dessa brister kan knytas till personen som ledningsprövningen avser, måste det anses vara tillräckligt för att inspektionen vid bedömningen ska ha grund för att invända mot styrelseledamotens lämplighet. Det är företaget som står under inspektionens tillsyn – Öhman Fonder – som har att visa att bolagets ledning uppfyller lagens krav. Varken Öhman Fonder eller P.S. har anförts några omständigheter som medför att hon kan anses som lämplig vid en ledningsprövning.

P.S. bestred ändring av kammarrättens dom. P.S. anförde bl.a. följande. Hon har klagorätt med stöd av såväl 22 § förvaltningslagen som Europakonventionen och unionsrätten. Finansinspektionens beslut angår henne i förvaltningslagens mening. Arvoden från olika styrelseuppdrag

har under en lång följd av år utgjort hennes huvudsakliga inkomstkälla. Hon drabbades direkt av beslutet eftersom hon inte kunde kvarstå som styrelseledamot för Öhman Fonder och gick därmed miste om styrelsearvodet. Hon har även drabbats av beslutet genom att hennes renommé har skadats liksom möjligheten att åta sig andra styrelseuppdrag. Hon har även klagorätt med stöd av artikel 6 i Europakonventionen. Att Finansinspektionens beslut och dess verkningar avser en fråga som rör hennes civila rättigheter och skyldigheter står klart och det alldeles oavsett och oberoende av hur den formella partsställningen hos Finansinspektionen har sett ut. Hennes sak har utretts och beslutats av en och samma förvaltningsmyndighet och hon måste därför ha rätt att få saken prövad av domstol. Slutligen har hon även klagorätt med stöd av unionsrätten. Den lagstiftning som ligger till grund för beslutet bygger på EU-direktiv. Yrkes- och näringsfriheterna är grundläggande principer inom unionsrätten vilket kommer till uttryck i artikel 15 och 16 i EU:s rättighetsstadga. EU-domstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast att den enskilde måste beredas möjlighet till domstolsprövning för att kunna få sina unionsrättigheter prövade. – Ledningsprövningen är en ”olämplighetsprövning” som är avsedd att vara grovmaskig och baseras på dokumenterade och kontrollerbara fakta. Det Finansinspektionen lägger henne till last angående passivitet eller brister i kontrollen av förhållandena i HQ Bank är oriktigt och ogrundat. Tvärtemot Finansinspektionens påståenden har hon i egenskap av styrelseledamot i HQ AB vidtagit en lång rad åtgärder med direkt anknytning till att söka lösa problemen i banken så fort som dessa problem blev tydliga, vilket var i och med ett extra styrelsemöte den 17 maj 2010. Därefter fattades sådana beslut som att bankens tradingchef entledigades, revisorerna inkallades, börsen informerades, bankens vd entledigades, m.m. Det måste av rättssäkerhetsskäl ankomma på Finansinspektionen att precisera de omständigheter som gör att hon inte bedömts som lämplig att vara styrelseledamot i Öhman Fonder. Den enda preciserade omständighet som Finansinspektionen åberopat är att styrelsen i HQ AB inte skulle ha agerat på den information som gavs vid det extra styrelsemötet den 17 maj 2010, vilket är oriktigt.

Högsta förvaltningsdomstolen (2013-11-22, Jermsten, Dexe, Nord, Saldén Enérus) yttrade:

Skälen för avgörandet

Den rättsliga regleringen m.m.

Grundläggande för regelverket rörande fondförvaltning, som bygger på bl.a. UCITS-direktivet (2009/65/EG), är att ett fondföretag inte får bedriva verksamhet utan tillstånd. Av 1 kap. 4 § LIF framgår att det är Finansinspektionen som kan ge ett svenskt aktiebolag tillstånd att driva fondverksamhet. I 2 kap. 1 § anges ett antal förutsättningar för beviljande av ett sådant tillstånd. Enligt fjärde punkten gäller bl.a. ett krav på att den som ska ingå i styrelsen för bolaget har tillräcklig insikt och erfarenhet för att delta i ledningen av ett fondbolag och även i övrigt är lämplig för en sådan uppgift.

Enligt 12 kap. 3 § första stycket LIF ska, om någon som ingår i ett fondbolags styrelse inte uppfyller de krav som anges i 2 kap. 1 § fjärde punkten, Finansinspektionen återkalla bolagets tillstånd. Detta får dock ske bara om inspektionen först har beslutat påtala för fondbolaget att personen inte uppfyller kraven och att han eller hon ändå finns kvar i styrelsen efter det att en av inspektionen bestämd tid på högst tre månader har gått ut. Av andra stycket samma paragraf följer att Finansinspektionen, i stället för att återkalla tillståndet, får besluta att en styrelseledamot inte längre ska vara det.

Motsvarande regler om ledningsprövning finns i bl.a. lagen om bank- och finansieringsrörelse och lagen om värdepappersmarknaden.

Enligt 9 kap. 13 § lagen (2006:1371) om kapitaltäckning och stora exponeringar gäller samma krav på insikt, erfarenhet och lämplighet för den som ingår i ledningen för ett finansiellt holdingföretag som gäller för ledningen i ett företag som har tillstånd att driva finansiell verksamhet. Av 12 kap. 2 § framgår att Finansinspektionen har befogenhet att ingripa mot ett finansiellt holdingföretag, bl.a. om ledningen inte uppfyller kraven enligt lagen.

Lagen om investeringsfonder heter sedan den 22 juli 2013 lagen om värdepappersfonder.

Högsta förvaltningsdomstolens bedömning

Klagorätt

Ärendet om ledningsprövning rörande P.S. initierades genom att Öhman Fonder anmälde till Finansinspektionen att hon utsetts till styrelseledamot i bolaget och lämnade uppgifter i enlighet med inspektionens föreskrifter. Bestämmelserna om ledningsprövning riktar sig till det aktuella bolaget och inte till personer som ska ingå i bolagets ledning. Part hos Finansinspektionen var alltså Öhman Fonder, inte P.S. Öhman Fonder överklagade inte inspektionens beslut. Det gjorde däremot P.S.

Den första frågan Högsta förvaltningsdomstolen har att ta ställning till i målet är om P.S. hade rätt att överklaga beslutet.

Lagen om investeringsfonder saknar bestämmelser om vem som har klagorätt i fråga om Finansinspektionens beslut. Den allmänna bestämmelsen i 22 § förvaltningslagen om att ett beslut får överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom emot ska därför tillämpas. Denna bestämmelse ger enbart en allmän riktlinje för hur frågan om klagorätt ska bedömas. De principer som utbildats i praxis blir därmed avgörande. För att någon som inte haft ställning som part hos beslutsmyndigheten ska tillerkännas en rätt att överklaga beslutet brukar uppställas ett krav på att beslutets verkningar inte är begränsade till den det direkt riktar sig till utan också påverkar den som överklagar. Som

huvudregel krävs därutöver att den klagande företräder ett intresse i saken som är möjligt att beakta vid sakens prövning. Klagorätt kan emellertid motiveras också av andra skäl, t.ex. med att klaganden haft ett beaktansvärt intresse av att få de rättsliga förutsättningarna för ett beslut överprövade (se bl.a. RÅ 1994 ref. 82, RÅ 1995 ref. 77 och RÅ 2006 ref. 9).

Finansinspektionens beslut om ledningsprövning fattades inom ramen för ett ärende där P.S. inte intagit partsställning. Beslutet riktar sig inte heller till henne utan till ett fondbolag och avser sammansättningen av bolagets styrelse. Samtidigt har Finansinspektionens prövning de facto inneburit en bedömning av P.S:s lämplighet som ledamot i styrelsen för fondbolaget och utformats så, att det uttryckligen anges att hon personligen inte uppfyller de krav som enligt lag ställs på den som ska ingå i ett sådant bolags styrelse. Beslutet hade betydelse för P.S:s ställning som styrelseledamot i Öhman Fonder och kan, enligt parternas gemensamma uppfattning, antas påverka hennes möjligheter att få liknande uppdrag i andra sammanhang. Mot den angivna bakgrunden finner Högsta förvaltningsdomstolen att beslutet får anses angå P.S. på ett sådant sätt att hon har haft rätt att överklaga det.

Med denna utgång i frågan om klagorätt övergår Högsta förvaltningsdomstolen till att pröva överklagandet i sak.

Ledningsprövningen och kravet på lämplighet

Sakfrågan i målet är om Finansinspektionen haft fog för sin bedömning att P.S. inte uppfyllde det krav på lämplighet som ställs för att få ingå i fondbolaget Öhman Fonders styrelse. Finansinspektionen har inte ifrågasatt att P.S. har tillräckliga insikter och erfarenheter beträffande fondförvaltning. Vad som anförts som skäl för att P.S. inte uppfyller lämplighetskravet är hennes tidigare uppdrag och ansvar som styrelseledamot i HQ AB.

Finansiella företags verksamhet har stor betydelse för hela samhällslivet och företagen är därför kringgärdade av omfattande särskild reglering. Reglerna syftar till att säkerställa att vissa för samhället och enskilda särskilt viktiga ändamål kan uppnås, varav finansiell stabilitet och konsumentskydd är centrala. Systemet med ledningsprövning är en viktig komponent i regelverket. Det kan sägas innebära att lagstiftaren har uppställt det kravet att personer vars lämplighet att ingå i finansiella företags styrelser inte är klarlagd inte ska få vara styrelseledamöter i sådana företag.

Det ställs samma krav på lämplighet för den som ingår i ett finansiellt holdingföretags ledning som gäller för den som ingår i ledningen för ett företag som har tillstånd att driva finansiell verksamhet. HQ AB var ett finansiellt holdingföretag och var moderbolag till HQ Bank och ingick därmed i bankens finansiella företagsgrupp. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening måste ett finansiellt holdingföretags ledning anses ha ett ansvar i förhållande till dotterbolag inom samma

företagsgrupp, inte minst när det gäller frågor av avgörande betydelse för att kunna bedöma de finansiella förhållandena. Vidare kan konstateras att utgångspunkten är att styrelseledamöterna har ett kollektivt ansvar för vad styrelsen gör eller inte gör.

Finansinspektionen hade funnit omfattande och synnerligen allvarliga brister föreligga i HQ AB:s dotterbolag HQ Bank. P.S:s ansvar som styrelseledamot i HQ AB i förhållande till HQ Bank var därmed en omständighet som Finansinspektionen hade anledning att beakta i ärendet om ledningsprövning avseende fondbolaget.

Det är ostridigt att det ålegat Öhman Fonder att förse Finansinspektionen med underlag för att bedöma P.S:s lämplighet att ingå i bolagets styrelse. Inspektionen informerade bolaget om att P.S:s lämplighet kunde ifrågasättas med anledning av hennes uppdrag som ledamot av styrelsen för HQ AB och hänvisade till återkallelsebeslutet där de missförhållanden angavs som förelegat i HQ Bank och som lett till indragningen av bankens tillstånd. Det kan således inte ha rått någon tvekan om att de omständigheter inspektionen fäst avseende vid såvitt avser P.S:s lämplighet var de brister som förelåg i HQ Bank. Enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening har det i det aktuella fallet inte funnits någon anledning för inspektionen att därutöver närmare precisera för Öhman Fonder vilka åtgärder P.S. enligt inspektionens mening borde ha vidtagit i sin egenskap av styrelseledamot i HQ AB.

I ledningsprövningsärendet kom det inte fram något som visade att P.S. som styrelseledamot i HQ AB inte skulle ha haft del i ansvaret för det bolagets kontroll och styrning av dotterbolaget HQ Bank AB. Mot den bakgrunden får inspektionen anses ha haft fog för sin bedömning att P.S. inte uppfyllde kravet på lämplighet. Överklagandet ska därför bifallas.

Högsta förvaltningsdomstolens avgörande

Högsta förvaltningsdomstolen upphäver kammarrättens dom och fastställer det slut som förvaltningsrättens dom innehåller.

Justitierådet *Bull* var av skiljaktig mening och ansåg att domen borde ha följande lydelse från och med rubriken Ledningsprövningen och kravet på lämplighet. – Frågan i målet är då om Finansinspektionen haft fog för sin bedömning att P.S. inte var lämplig att sitta i bolaget Öhman Fonders styrelse. Inspektionens beslut har motiverats med att P.S. satt i HQ AB:s styrelse då det helägda dotterbolaget HQ Bank fick sina tillstånd återkallade. – Som stöd för att P.S. är lämplig för uppdraget har Öhman Fonder framhållit P.S:s kompetens och mångåriga erfarenhet av styrelsearbete inom den finansiella sektorn samt hennes personliga egenskaper. P.S. har bl.a. anfört att styrelsen i HQ AB fattat ett antal beslut om HQ Bank i direkt anslutning till att det senare bolagets problem kom till HQ AB:s kännedom. – Vanligtvis gäller att en myndighet som finner en enskild olämplig att inneha en viss ställning måste anföra konkreta

skäl för att motivera beslutet. Det kan handla om sådana faktorer som brottsligt beteende, visad ovilja eller oförmåga att följa gällande bestämmelser eller mer personligt anknutna faktorer (se t.ex. RÅ 2003 ref. 40, HFD 2011 ref. 44 och HFD 2013 ref. 47). När det gäller myndighetsbeslut som innebär att rätten att utöva en verksamhet inskränks, t.ex. genom att ett tillstånd återkallas, har ett högre krav på myndighetens underlag för beslutet tillämpats (se t.ex. RÅ 1994 ref. 88 och RÅ 2006 ref. 7). Kravet på konkretisering av vilka omständigheter som ligger till grund för ett myndighetsbeslut om en persons lämplighet har ytterst att göra med den enskildes möjligheter att tillvarata sin rätt t.ex. vid ett överklagande av beslutet. – Ledningsprövning enligt lagen om investeringsfonder har till syfte att garantera viktiga allmänna intressen såsom finansiell stabilitet och ett gott konsumentskydd. Det kan därför ställas höga krav på lämplighet för styrelseledamöter inom den finansiella sektorn. Samtidigt skiljer sig inte prövningen i det avseendet på något väsentligt sätt från vad som gäller vid lämplighetsprövning av andra yrkesgrupper med stort samhällsansvar, t.ex. läkare (se RÅ 1999 ref. 15 och RÅ 2007 ref. 10). – Såsom konstaterats ovan under rubriken Klagorätt har beslutet att meddela Öhman Fonder att P.S. inte var lämplig att vara styrelseledamot i bolaget haft betydande verkningar för P.S., även om det formellt sett riktat sig till Öhman Fonder. Även bolaget har drabbats negativt genom att den styrelseledamot som valts i första hand inte kunnat användas i verksamheten. – Mot denna bakgrund kan inte kraven på den lämplighetsprövning som sker enligt reglerna om ledningsprövning vara annorlunda än de som annars gäller vid denna typ av prövningar. Då återstår att ta ställning till om det faktum att en person suttit i en styrelse under en viss tidsperiod kan vara ett tillräckligt konkret skäl för att anse att denne inte är lämplig vid en ledningsprövning. – Ledamöterna i en bolagsstyrelse har ett kollektivt ansvar. Styrelsens ordförande har därtill ett särskilt ansvar vad gäller att leda styrelsens arbete och att bevaka att den fullgör sina uppgifter. Styrelseledamöter i ett holdingbolag har vidare ett ansvar i förhållande till andra bolag i företagsgruppen. Ett holdingbolags styrelses ansvar för andra bolag i företagsgruppen kan dock inte sträcka sig lika långt som dessa andra bolags egna styrelses ansvar, bl.a. eftersom en sådan ordning skulle undergräva de senare styrelsernas ansvar. – Högsta förvaltningsdomstolen finner med hänsyn till det ovan anförda att enbart den omständigheten att P.S. satt i HQ AB:s styrelse då dotterbolaget HQ Bank fick sina tillstånd återkallade inte utgör ett tillräckligt konkret skäl för att Finansinspektionen ska anses ha haft fog för bedömningen att P.S. inte var lämplig för styrelseuppdraget i Öhman Fonder. Överklagandet ska därför avslås.