

Kritik mot Finansinspektionen för bl.a. bristande dokumentation och bristfälligt utformade styrdokument

Beslutet i korthet: ChefsJO har i ett initiativärende granskat sex undersökningsärenden hos Finansinspektionen. Myndigheten kritiseras för att i flera avseenden inte ha följt sina interna riktlinjer. Brister har konstaterats i de granskade ärendena vad gäller bl.a. dokumentation av beslut om att inleda och avsluta ärenden och av beslut om vidare handläggning. Det konstateras också att s.k. undersökningspromemorior inte har upprättats i något av de granskade ärendena, trots att sådana skulle upprättas och diarieföras enligt de interna riktlinjerna. Enligt chefsJO är det allvarligt att Finansinspektionen inte har kunnat lämna någon tillfredsställande förklaring till varför avsteg har gjorts från de interna rutinerna i samtliga granskade ärenden.

De konstaterade bristerna i dokumentationen, liksom vissa brister i utformningen av Finansinspektionens styrdokument, har medfört oklarheter om när myndigheten anser att ett ärende är avslutat. ChefsJO framhåller att dessa brister kan påverka hur en begäran om utlämnande av vissa handlingar bedöms och att de enligt hennes mening har medfört en risk för otillåtna begränsningar av handlingsoffentligheten och allmänhetens insyn.

Slutligen gör chefsJO vissa uttalanden om Finansinspektionens användning av s.k. slutskrivelser.

Bakgrund

Med anledning av vad som angavs i artiklar i Svenska Dagbladet den 14 december 2018 om att Finansinspektionen skulle ha manipulerat dokument innan dessa lämnades ut till tidningen, beslutade jag den 17 december 2018 att utreda det inträffade i ett särskilt initiativärende.

Utredning

JO rekvirerade och granskade bl.a. dagboksblad och samtliga de handlingar som Finansinspektionen upprättat i sitt undersökningsärende med dnr 16-5850, dagboksblad i inspektionens undersökningsärenden med dnr 16-5841, 16-12845, 16-13212, 16-13409 och 16-13909, ett antal olika rutindokument samt handlingar i ett ärende om utlämnande av allmänna handlingar, dnr 18-23944. Därefter begärde JO att Finansinspektionen skulle yttra sig. I begäran uppmanades Finansinspektionen att lämna en allmän beskrivning av hur

undersökningsprocessen går till. Av denna beskrivning skulle bl.a. framgå när ett undersökningsärende påbörjas respektive avslutas, samt hur de olika stegen i undersökningsprocessen dokumenteras och hur denna dokumentation förhåller sig till tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingar. Svaret skulle även innehålla en redogörelse för relevant lagstiftning. Finansinspektionen skulle särskilt yttra sig över följande frågeställningar:

- Vilka rutiner gäller för diarieföring hos Finansinspektionen och hur hanteras diarieföringen vid eventuella arbetsanhopningar?
- Vilka överväganden har legat bakom att undersökningspromemorior inte har upprättats, alternativt inte diarieförts, i vissa av Finansinspektionens undersökningsärenden?
- Utgör den interna utvärdering som utförs inom eller efter ett undersökningsärende en del av undersökningsärendet respektive undersökningspromemorian i detta ärende?
- Hur ser Finansinspektionen på slutskrivelsens betydelse för när ett undersökningsärende ska anses vara avslutat? Vilka ytterligare åtgärder, om några, krävs enligt inspektionens uppfattning för att ett undersökningsärende ska anses avslutat? Inspektionen ska i denna del särskilt redogöra för myndighetens bedömning av när ett undersökningsärende är slutbehandlat enligt bestämmelsen i 2 kap. 10 § tryckfrihetsförordningen.
- Hur ser Finansinspektionen på slutskrivelsens funktion och rättsliga betydelse i förhållande till den som slutskrivelsen riktar sig till? Hur placeras slutskrivelsen in i inspektionens ”åtgärdstrappa”?

I sitt yttrande den 24 maj 2019 anförde Finansinspektionen, genom tf. chefsjuristen, följande (bilagorna har utelämnats):

Yttrande

Med hänvisning till JO:s begäran om yttrande daterad den 13 mars 2019 i ovan angivna ärende följer nedan en beskrivning av hur Finansinspektionens (FI) undersökningsprocess går till. FI redogör särskilt för när en undersökning påbörjas respektive avslutas, hur de olika processtegen dokumenteras och hur denna dokumentation förhåller sig till tryckfrihetsförordningens regler om allmänna handlingar. Därefter följer under särskilda rubriker svar på de fem specifika frågeställningar som FI ombetts yttra sig över om rutiner för diarieföring, att undersökningspromemorior i vissa ärenden inte upprättats alternativt inte diarieförts, FI:s interna utvärderingar, slutskrivelsens betydelse för när ett ärende anses avslutat samt slutskrivelsens funktion och rättsliga betydelse.

De ärenden hos FI, som är en del i JO:s granskning, härrör från år 2016¹ och avslutades i slutet av 2017. Under 2016, när dessa undersökningar påbörjades, tillämpades undersökningsprocessen daterad 2014-09-26, dnr 14-13439, med därtill hörande dokumenthanteringsplan. En reviderad undersökningsprocess beslutades 2017-02-20, dnr 17-1892, med tillhörande dokumenthanteringsplan. Dessa styrdokument gällde alltså under en del av den tid de aktuella ärendena handlades. I redogörelsen nedan preciseras vilken av de båda undersökningsprocesserna som tillämpats i den mån FI bedömer att det är av betydelse för yttrandet.

Numera gäller en undersökningsprocess med dokumenthanteringsplan beslutad 2019-05-22, dnr 19-11303 (*bilagorna 1 och 2*). Den revideringen har gjorts i ljuset av de erfarenheter som bland annat utvärderingen av de nu aktuella ärendena och de överväganden som JO:s frågeställningar har lett till.

FI:s undersökningsprocess

Huvuduppgiften för FI:s tillsyn är att förebygga problem i det finansiella systemet. För att tillsynen ska göra störst skillnad och mest nytta måste den vara riskbaserad och framåtblickande. I en årlig riskidentifieringsprocess identifieras och rangordnas därför de största riskerna i det finansiella systemet. Utifrån deras betydelse för systemet, marknaderna och konsumenterna rangordnas sedan företagen under FI:s tillsyn i ett årligt återkommande riskklassificeringsarbete. Med utgångspunkt i den genomförda riskidentifieringen och riskklassificeringen bestäms vilka undersökningar som bör genomföras under året och i förhållande till vilka företag.

Planeringsfasen

Den inledande planeringen av en enskild undersökning görs av ansvarig tillsynsavdelning² och redan under planeringsfasen tillämpas FI:s undersökningsprocess. Beslutet att formellt inleda de undersökningar som är aktuella i detta ärende fattades år 2016 av ansvarig enhetschef efter samråd med övriga berörda chefer. Från och med revideringen av undersökningsprocessen 2017 föredras förslaget till undersökning i stället i verksamhetsområdets tillsynskommitté. Tillsynskommittéerna infördes i syfte att öka effektiviteten i och stärka den interna styrningen, inklusive kvalitetssäkringen, av FI:s undersökningsverksamhet. Efter diskussion i tillsynskommittén beslutades sedan ansvarig områdeschef om en undersökning ska genomföras och, i så fall, om vem som ska vara undersökningsledare och vilka som ska ingå i undersökningsgruppen. Fattas ett beslut om att genomföra en undersökning öppnas ett ärende i FI:s diarieföringssystem och beslutet dokumenteras genom en tjänsteanteckning i diarieföringssystemet. En undersökning har påbörjats och ett ärende initierats i och med detta beslut. Tjänsteanteckningen om beslutet är allmän handling.

FI konstaterar att den dokumenthanteringsplan som hör till undersökningsprocessen från 2017, under "Övrig hantering", felaktigt anger att ställningstagandet i tillsynskommittén, om huruvida en undersökning ska påbörjas, antecknas i tillsynskommitténs mötesanteckningar, vilka diarieförs i en årsakt. Dokumenthanteringsplanen har numera reviderats i denna del.

¹ FI:s dnr 16-5841, 16-5850, 16-12845, 16-13212, 16-13409 och 16-13909.

² År 2017 genomfördes på FI en omorganisation som bl.a. innebar att den tidigare enhetsindelningen upphörde. Innan omorganisationen åvilade denna uppgift ansvarig enhetschef.

Utsedd undersökningsledare ansvarar härfter för att upprätta ett utkast till undersökningspromemoria. I undersökningspromemorian dokumenteras, med utgångspunkt i diskussionen i tillsynskommittén, inledningsvis syfte, metod, tidplan och bemanning.

Härfter gör undersökningsledaren, tillsammans med undersökningsgruppen, en mer detaljerad planering av undersökningen, som också dokumenteras i undersökningspromemorian. Planeringen godkänns av ansvarig avdelningschef³ och godkännandet noteras i undersökningspromemorian.

Undersökningspromemorian revideras fortlöpande under arbetet med undersökningsärendet. Den är vid denna tidpunkt och till dess ärendet avslutas ett internt arbetsdokument eller utkast och utgör, enligt FI:s bedömning, en så kallad mellanprodukt i tryckfrihetsförordningens (TF) mening, som inte har expedierats eller tagits om hand för arkivering. För mer information om diarieföring av undersökningspromemorian, se nedan under avsnittet ”Avslutsfasen”.

Planeringsfasen avslutas med att ett aviseringsbrev skickas till företaget som därmed underrättas om den initierade undersökningen. Aviseringsbrevet diarieförs och är en allmän handling enligt TF.

Insamlingsfasen

Under insamlingsfasen samlar undersökningsgruppen in data och information. Vanliga insamlingsmetoder är platsbesök, enkätundersökningar och begäran om information.

Skrivelser med frågor, svar från företaget och mötesanteckningar från eventuella platsbesök är allmänna handlingar och ska diarieföras. Detta framgår av dokumenthanteringsplanen. Av FI:s Regler och riktlinjer om dokumenthantering inom Finansinspektionen, dnr 17-21345 (*bilaga 3*), framgår att allmänna handlingar ska registreras utan dröjsmål. Se vidare nedan under rubriken ”Rutiner för diarieföring”.

Analys och avstämning

Under analysfasen kvalitetssäkrar och analyserar undersökningsgruppen de uppgifter som samlats in under insamlingsfasen. I normalfallet skickas en avstämningsskrivelse till företaget för att kontrollera att FI uppfattat fakta korrekt. Såväl avstämningsskrivelse som skriftliga svar på denna utgör allmänna handlingar enligt TF. Avstämningsskrivelsen ersätts i vissa fall med anteckningar från möte med företaget.

Enligt undersökningsprocessen från år 2017 ska arbetet under denna fas dokumenteras löpande i en analyspromemoria. Analyspromemorian är vid denna tidpunkt ett internt arbetsdokument eller utkast och utgör, enligt FI:s bedömning, en s.k. mellanprodukt i TF:s mening. Enligt undersökningsprocessen från år 2014 dokumenterades arbetet i denna fas i utkastet till undersökningspromemoria. (Se ovan under rubriken ”Planeringsfasen”).

I den nu reviderade undersökningsprocessen har analyspromemorian utgått. Den analys som behöver göras dokumenteras i stället i utkast till avstämningsskrivelse respektive slutskrivelse eller, vid behov, i en särskilt upprättad föredragningspromemoria. Utkasten till avstämningsskrivelse respektive slutskrivelse kommer inte att expedieras eller tas om hand för arkivering och kommer, enligt FI:s bedömning, att vara s.k. mellanprodukter i TF:s mening.

³ Enhetschef enligt 2014 års undersökningsprocess.

Föredragningspromemorian ska inte tillföra ärendet sakuppgifter och kommer inte heller att expedieras eller tas om hand för arkivering, varför den, enligt FI:s bedömning, kommer att vara en sådan minnesanteckning som avses i 2 kap. 9 § första stycket TF.

Beslutsfasen

Efter föredragning av undersökningsledaren och diskussion i verksamhetsområdets tillsynskommitté beslutar ansvarig områdeschef om ärendets fortsatta handläggning, det vill säga om ärendet ska avslutas, eller om det ska prövas för sanktion eller annat ingripande.

Av dokumenthanteringsplanen till 2017 års undersökningsprocess framgår under rubriken "Medium" att detta beslut dokumenteras genom word-dokument och genom anteckning i systemet. Under rubriken "Övrig hantering" framgår att beslutet antecknas i tillsynskommitténs minnesanteckningar. Som redan noterats ovan, diarieförs inte tillsynskommitténs minnesanteckningar. Av undersökningsprocessen framgår i stället under rubriken "Dokumentation och diarieföring" att alla beslut om handläggningen ska antecknas i undersökningspromemorian. Denna otydlighet har åtgärdats i samband med revideringen av undersökningsprocessen.

Enligt undersökningsprocessen från år 2014 fattades detta beslut av ansvarig enhetschef och beslutet dokumenterades genom en tjänsteanteckning i ärendet.

Beslutar områdeschefen att ärendet ska föredras för chefsjuristen för eventuellt beslut om sanktionsprövning, upprättar undersökningsledaren en föredragningspromemoria som föredras för chefsjuristen vid sammanträde i den interna samrådsgruppen Samråd juridik. Föredragningspromemorian tas inte om hand för arkivering och är, enligt FI:s bedömning, inte en allmän handling utan omfattas av 2 kap. 9 § första stycket TF. Fattar chefsjuristen beslut om att ärendet ska prövas för sanktion, antecknas beslutet i en tjänsteanteckning i diariet. Ärendet flyttas därefter från ansvarig tillsynsavdelning till ansvarig rättsavdelning och följer därefter sanktionsprocessen.

Beslutar chefsjuristen att ärendet inte ska prövas för sanktion, fortsätter handläggningen vid tillsynsavdelningen enligt undersökningsprocessen.

Avslutsfasen

En undersökning som inte övergår till hantering enligt sanktionsprocessen eller annan ingripandeprocess ska avslutas.

I samband med avslutningen av en undersökning informeras företaget i en så kallad slutskrivelse⁴ om att ärendet kommer att avslutas. I slutskrivelsen kan FI även kommentera särskilda frågor som FI tagit upp i avstämningsskrivelsen eller som företaget kommenterat. Som ett led i FI:s löpande tillsynsdialog med företaget kan slutskrivelsen också innehålla rekommendationer från FI baserade på vad FI iakttagit under undersökningen, se vidare nedan under rubriken "Slutskrivelsens funktion och rättsliga betydelse".

Föreslås slutskrivelsen innehålla mer än endast information om att ärendet kommer att avslutas diskuteras dess innehåll i områdets tillsynskommitté. Den slutliga utformningen av slutskrivelse godkänns av ansvarig avdelningschef och detta dokumenteras i undersökningspromemorian. Slutskrivelsen undertecknas

⁴ Slutskrivelse är en intern benämning på en skrivelse som FI riktar till ett företag i samband med att en undersökning avslutas.

och skickas till företaget av undersökningsledaren. Slutskrivelsen expedieras alltså och diarieförs. Den är en allmän handling.

Slutskrivelsen utgör i sig inte något beslut. I samband med att slutskrivelsen skickas till företaget antecknas därför beslutet om att avskrivna ärendet från vidare handläggning genom en tjänsteanteckning i diariet. Beslutet fattas av ansvarig avdelningschef, alternativt undersökningsledaren efter delegering, efter samråd i tillsynskommittén.

FI konstaterar att undersökningsprocessen från år 2017 och den därtill hörande dokumenthanteringsplanen inte var tydliga i denna del. Undersökningsprocessen och dokumenthanteringsplanen har nu ändrats i detta avseende.

Härefter färdigställs undersökningspromemorian och eventuell analyspromemoria och diarieförs. I och med färdigställandet av dessa dokument blir de allmänna handlingar enligt TF. Efter detta avslutar undersökningsledaren ärendet i diariet. Sedan ärendet avslutsmarkerats i FI:s ärendehanteringssystem ska diariet iordningsställa ärendet för arkivering.

Egen utvärdering

Efter avslutad undersökning ska undersökningen utvärderas. Syftet med utvärderingen är att kontinuerligt förbättra och utveckla verksamheten och skapa en lärandeprocess kring undersökningar. Utvärderingen syftar alltså inte till att belysa eller pröva om FI:s ställningstaganden i olika tillsynsfrågor var befogade eller korrekta, utan huruvida undersökningen genomförts enligt given tidsplan på ett kvalitativt och effektivt sätt.

Undersökningsledaren tar fram ett förslag till utvärdering efter en mall med frågeställningar som ska besvaras. Förslaget diskuteras därefter i områdets tillsynskommitté. Förslaget till utvärdering är ett internt utkast till den slutliga utvärderingen. Förslaget är därmed en sådan mellanprodukt som avses i 2 kap. 9 § andra stycket TF. Eftersom förslaget varken har expedierats eller tagits omhand för arkivering utgör förslaget inte en allmän handling⁵.

Vid behov reviderar och justerar undersökningsledaren härefter förslaget enligt vad som framförts i tillsynskommittén och den slutliga versionen av utvärderingen godkänns av ansvarig avdelningschef, vilket noteras direkt i utvärderingspromemorian. Utvärderingspromemorian diarieförs därefter av undersökningsledaren i en särskilt upprättad årsakt för utvärderingar. Utvärderingarna hör således inte till respektive undersökning utan ingår i ett separat ärende. En färdigställd utvärdering är en allmän handling.

FI konstaterar dock att såväl processbeskrivningen som dokumenthanteringsplanen är otydliga och inkonsekventa i skrivningarna kring utvärderingarna. Av den inledande, schematiska beskrivningen av undersökningsprocessen framstår det som om utvärderingarna utgör en del av undersökningen. Under avsnitt 6, Egen utvärdering, i beskrivningen av processens steg, framgår dock att utvärderingen ska göras efter avslutad undersökning och att den ska diarieföras i en särskilt upprättad årsakt. Detta framgår också av dokumenthanteringsplanen. Av såväl processbeskrivningen som dokumenthanteringsplanen och mallen för utvärderingar framgår att det är mötesanteckningar som ska diarieföras. Med mötesanteckningar har avsetts de

⁵ Frågan om en utvärderingspromemoria är en mellanprodukt eller en upprättad allmän handling har prövats av Kammarrätten i Stockholm (dom 2019-01-18 i mål nummer 10313-18). Kammarrätten delade FI:s uppfattning. Domen har överklagats, Högsta Förvaltningsdomstolen har ännu inte fattat beslut i frågan om prövningstillstånd.

reviderade och justerade utvärderingspromemoriorna. Undersökningsprocessen, dokumenthanteringsplanen och mallen till utvärderingspromemorian har därför nu förtydligats även i denna del. Enligt den reviderade undersökningsprocessen ska utvärderingen färdigställas snarast och senast inom två månader från det att undersökningen avslutades.

Rutiner för diarieföring

Vid FI gäller bifogade Rutiner och riktlinjer om dokumenthantering inom Finansinspektionen, daterade 2017-12-20, dnr 17-21345 (*bilaga 3*). Av andra stycket i ingressen framgår också att reglerna och riktlinjerna kompletteras med anvisningar och rutiner som finns i aktuella dokumenthanteringsplaner.

Av reglerna framgår att allmänna handlingar ska registreras utan dröjsmål samt att handlingar som kan innehålla sekretesskyddade uppgifter alltid ska registreras. Vidare framgår att FI:s registreringsmetod för ärenden är diarieföring.

Något undantag från dessa regler, till exempel vid eventuella arbetsanhopningar, finns inte.

Avsaknaden av undersökningspromemorior i enskilda ärenden

Två av undersökningarna initierades i april år 2016 med anledning av de uppmärksammade uppgifterna som förekom i de så kallade Panamadokumenterna. Övriga fyra var planerade undersökningar som initierades under september 2016. Samtliga avslutades under perioden november till december 2017.

Dokumentation saknas om huruvida några särskilda överväganden låg bakom att undersökningspromemorior, i strid med FI:s interna processer, inte har upprättats i enlighet med undersökningsprocessen. Ingen av de personer som inledningsvis arbetade med undersökningsärendena är numera anställd vid FI, varför det inte går att rekonstruera vilka överväganden som kan ha gjorts. I det sammanhanget förtjänar det att påpekas att undersökningspromemorian inte är ett dokument som måste finnas enligt TF, såvitt information som har betydelse för ärendets avgörande finns dokumenterad på annat sätt. Det hindrar inte att FI anser att det är otillfredsställande att den interna processen inte har följts. Genom att undersökningar numera återkommande tas upp i tillsynskommittén säkerställs att den dokumentation som ska finnas enligt undersökningsprocessen verkligen tas fram.

Under den tidsperiod undersökningarna bedrevs, d.v.s. från april 2016 till och med december 2017, lämnade sju av sammanlagt åtta medarbetare, inklusive ansvarig avdelningschef, FI.

Under denna period med hög personalomsättning byttes såväl undersökningsledare som andra medverkande handläggare i samtliga undersökningar. Det ledde till att undersökningarna inte drevs på ett effektivt och kvalitativt tillfredsställande sätt. För att stärka förutsättningarna för att driva en penningtvättstillsyn med hög kvalitet och effektivitet och för att förbättra samarbetet med övrig banktillsyn genomfördes också en organisatorisk förändring genom att Penningtvätsavdelningen i januari 2018 överfördes till verksamhetsområdet Bank. Avsikten var att dra nytta av bankområdets erfarenhet av omfattande undersökningar och att ställa arbetet under ledning av chefer med särskilda kvalifikationer inom undersökningsverksamheten.

FI:s interna utvärdering av undersökningar

De interna utvärderingarna utgör inte en del av respektive undersökning. Se närmare under avsnittet ”Egen utvärdering”, ovan.

Slutskrivelsens betydelse vid avslut av ärende

Som framgått ovan under avsnittet ”Avslutsfasen”, har slutskrivelsen i sig inte någon formell betydelse för avskrivningen av ett ärende. Avskrivningsbeslutet ska fattas separat av ansvarig avdelningschef, eller undersökningsledaren om särskilt bemyndigande finns, efter samråd i tillsynskommittén. Beslutet ska dokumenteras genom en tjänsteanteckning i diarieföringssystemet. Som framgår av lagförarbeten behöver inte Finansinspektionen fatta något överklagbart beslut om att inte ingripa mot ett företag (prop. 2002/03:139 s. 383).

Genom slutskrivelsen informeras företaget om att ärendet har eller kommer att avslutas utan ytterligare åtgärder.

Slutskrivelsens funktion och rättsliga betydelse

En del av FI:s tillsynsarbete handlar om att hantera akuta problem eller incidenter, men huvuduppgiften är att försöka förebygga risker och problem i det finansiella systemet. Det övergripande målet för FI:s verksamhet beskrivs i 2 § första stycket förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen på följande sätt:

- Myndigheten ska inom ramen för egna beslut om resursfördelning och planering arbeta för att det finansiella systemet
- är stabilt och präglas av ett högt förtroende med väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella tjänster, och
 - ger ett högt skydd för konsumenter.

Det innebär att FI:s verksamhet inte bara handlar om att kontrollera om de företag som står under tillsyn följer reglerna. Tillsynsmyndigheten behöver ha en dialog med företagen även om hur företaget kan vidta åtgärder för att förbättra sin verksamhet utan att det för den skull rör sig om att undvika eller upphöra med regelöverträdelser. Tillsynen handlar om att identifiera brister och svagheter, nå en samsyn med företagen om åtgärdsplaner, ge rekommendationer och följa upp. Ett verktyg i detta påverkansarbete är att besluta om sanktioner eller andra ingripanden, sanktioner som ska vara effektiva, proportionella och avskräckande⁶. Men tillsynsmyndigheten kan också välja att genom dialog och rekommendationer påverka ett enskilt företag eller företagen i allmänhet.

Att arbeta på detta sätt inom tillsynen är varken nytt eller unikt för FI. Tillsynsmetoden har också stöd i de principer för banktillsyn som överenskommits inom Baselkommittén för banktillsyn⁷. Principerna, som ger uttryck för en allmänt vedertagen syn på hur banktillsyn bör bedrivas, beskriver hur tillsynsmyndigheten bör återkoppla sina iakttagelser till företaget och följa upp hur företaget tar sig an de betänkligheter och rekommendationer som tillsynsmyndigheten gett uttryck för, se till exempel princip 10, punkterna 8 och 9.⁸ FI har också genom åren varit tydlig med sin syn på tillsynsdialog och sanktioner, exempelvis i en tillsynsrapport 2010⁹, FI:s årsredovisning för 2010¹⁰ och i ett remissvar 2014, s 13 och ett remissvar från 2014¹¹.

⁶ Se till exempel prop. 2013/14:228, s 218 f.

⁷ Baselkommittén är ett globalt nätverk för tillsynsmyndigheter som bland annat tar fram standarder inom olika områden inom banktillsyn.

⁸ <https://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>

⁹ FI:s tillsynsrapport 2010, s 13, dnr 10-4558

¹⁰ FI:s årsredovisning 2010, s 18, dnr 11-275

¹¹ Remissvar gällande Promemoria om sanktioner enligt CRD IV, s 3, dnr 14-5973

FI hittar ofta brister och svagheter i företagens arbete mot bland annat penningtvätt – analyser som kan förbättras, kundkännedomsuppgifter som bör uppdateras eller kompletteras, riskbedömningar som bör fördjupas eller vidgas, rapporteringsrutiner eller informationssystem som kan effektiviseras, etc. Detta innebär inte nödvändigtvis att företaget bryter mot en regel och att FI därmed ska ingripa. Men det kan ändå finnas goda skäl för företaget att vidta någon form av åtgärder för att stärka eller förbättra sitt eget arbete. I andra fall hittar FI mindre regelöverträdelser. I sådana fall kan FI avstå från att ingripa om bristen eller svagheten bedöms som ringa och om företaget vidtar rättelse. I sådana situationer använder sig FI av slutskrivelser.

Slutskrivelser

FI:s syn på finansiell tillsyn tar sig bland annat konkret uttryck genom att många av FI:s undersökningar avslutas med att myndigheten i en slutskrivelse informerar företaget om att undersökningen avslutas och beskriver vilka brister och svagheter som FI identifierat samt ger företaget förslag och rekommendationer om åtgärder som myndigheten anser bör vidtas. Ofta hänvisar FI till en åtgärdsplan som företaget kan ha tagit fram för att hantera de brister och svagheter som FI identifierat. De synpunkter och rekommendationer som FI lämnar är inte bindande för företagen. De kan välja att göra något annat än det FI föreslår eller inte göra något alls. Konsekvensen för företaget kan, men måste inte, bli att FI återkommer i ett senare skede med en ny undersökning av regelefterlevnaden inom samma granskningsområde. En sådan ny undersökning följer på ordinarie sätt undersökningsprocessen och, vid en misstänkt regelöverträdelse, sanktions- eller ingripandeprocessen, och skulle kunna leda till en sanktion. En sådan avser i så fall inte att företaget inte följt FI:s rekommendationer i en tidigare slutskrivelse, utan att det i undersökningen klarlagts att företaget överträtt en regel.

De senaste åren har FI utvecklat slutskrivelserna genom att tydligare beskriva såväl identifierade brister och svagheter som rekommenderade åtgärder. Detta är en del i myndighetens strävan att bedriva en mer kommunikativ tillsyn, så att företagen lättare ska förstå FI:s bedömningar och förväntningar, allt i syfte att uppnå en effektiv tillsyn och god regelefterlevnad.

FI publicerar inte slutskrivelser men de är, som framgått ovan, diarieförda och är allmänna handlingar.

FI anser inte att en slutskrivelse är ett beslut och den är därmed inte heller överklagbar. Ytterst är det emellertid domstol som avgör om en slutskrivelse är utformad på sådant sätt att den i själva verket ska anses vara ett överklagbart beslut.

Bedömning

Granskningens omfattning

Initiativärendet inleddes med anledning av uppgifter i medier om att Finansinspektionen skulle ha förvanskat allmänna handlingar i samband med att dessa begärts ut. Finansinspektionen gjorde gällande att det vid tidpunkten för begäran inte fanns några allmänna handlingar att lämna ut, utan att de begärda handlingarna utgjordes av utkast till utvärderingar vilka var sådana s.k. mellanprodukter som avses i 2 kap. 9 § (*numera 12 §, JO:s anm.*) andra stycket tryckfrihetsförordningen, TF. Finansinspektionen avslög därför begäran. Beslutet överklagades till Kammarrätten i Stockholm som, i en dom den 18 januari 2019 i mål nr 10313-18, instämde i Finansinspektionens bedömning och avslög överklagandet. Domen överklagades till Högsta förvaltningsdomstolen som den 18 mars 2019 i mål nr 572-19 beslutade att inte meddela prövnings-

tillstånd. Frågan om utlämnande och, i samband med denna prövning, även frågan om de begärda handlingarna utgjorde allmänna handlingar eller inte, är därmed avgjord genom ett laga kraftvunnet domstolsavgörande. Eftersom handlingarna vid domstolarnas prövning inte har bedömts utgöra allmänna handlingar då de begärdes ut, saknas det anledning för mig att ytterligare kommentera denna fråga.

Min granskning har i stället främst inriktats på Finansinspektionens dokumentation av beslut och andra åtgärder i de granskade ärendena, och i vilken utsträckning denna dokumentation uppfyller de krav som ställs i inspektionens interna riktlinjer, liksom vilka konsekvenser dessa riktlinjer kan ha haft för offentlighetsprincipens tillämpning. Jag uttalar mig även om Finansinspektionens användning av s.k. slutskrivelser.

Dokumentationen i undersökningsärendena

Allmänt

Av Finansinspektionens remissvar framgår att två olika processbeskrivningar med tillhörande dokumenthanteringsplaner var gällande för olika perioder under den tid som de aktuella undersökningsärendena handlades. När ärendena inleddes gällde en processbeskrivning från den 26 september 2014 och när ärendena avslutades gällde en processbeskrivning från den 20 februari 2017.

Nedan redogör jag under olika rubriker för de iakttagelser jag har gjort i samband med granskningen av inlämnade handlingar. Därefter redovisas min bedömning av Finansinspektionens dokumentation i de granskade ärendena.

Beslut om att inleda undersökning och avisering om denna m.m.

I Finansinspektionens dokumenthanteringsplan från 2014, som var gällande när de aktuella ärendena inleddes, anges att beslutet om att inleda en undersökning skulle fattas av en enhetschef samt diarieföras och antecknas i systemet. I remissvaret uppger Finansinspektionen att detta beslut dokumenteras i en tjänsteanteckning i diarieföringssystemet och att tjänsteanteckningen utgör en allmän handling. Någon sådan tjänsteanteckning återfinns inte i dagboksbladen för något av de granskade ärendena. Däremot finns en anteckning som anger ett datum vid texten "upprättat". Dessutom skulle, enligt den då gällande dokumenthanteringsplanen, rättschefens beslut om huruvida en jurist skulle ingå i undersökningsgruppen antecknas i en tjänsteanteckning och diarieföras. Vid genomgång av inrekvirerade dagboksblad kan jag konstatera att tjänsteanteckningar om vilka som ingick i undersökningsgruppen finns i dagboksbladen i ärendena med dnr 16-12845 och dnr 16-13909, medan det i övriga fyra ärenden som JO har granskat saknas sådana anteckningar. I dokumenthanteringsplanen anges vidare att underrättelser om undersökningen till tillsynskollegium skulle diarieföras under processens alla faser. Jag kan konstatera att det inte i något av dagboksbladen finns någon diarieförd underrättelse till tillsynskollegium eller någon anteckning om sådan underrättelse.

Vidare skulle enligt dokumenthanteringsplanerna från såväl 2014 som 2017 en avisering om undersökning skickas till företagets verkställande direktör samt kopior av denna avisering till styrelseordföranden och eventuell kontaktperson. Dessutom anges att företagets externrevisor skulle få information om undersökningen. Även dessa underrättelser skulle enligt dokumenthanteringsplanen diarieföras och bevaras. Vid genomgång av dagboksbladen kan jag konstatera att sådana aviseringar har diarieförts i fyra av de ärenden som JO:s granskning har omfattat, medan det inte finns någon notering om sådana aviseringar i ärendena med dnr 16-5841 och dnr 16-5850. Dessa två ärenden inleddes i stället, såvitt framgår av dagboksbladen, genom en begäran om uppgifter ställd till företagets verkställande direktör. Det finns i dessa två ärenden ingen anteckning i diariet om att denna handling skulle ha skickats till företagets externrevisor eller till styrelseordföranden för kännedom.

Undersökningspromemorior

Enligt dokumenthanteringsplanerna från 2014 och 2017 skulle en undersökningspromemoria diarieföras i ärendet och bevaras. Enligt båda de processbeskrivningar som var gällande under den tid som undersökningsärendena handlades hos inspektionen skulle undersökningspromemorior upprättas och föras i respektive ärende. I undersökningspromemoriorna skulle planeringen av undersökningsärendet dokumenteras och fortlöpande uppdateras under undersökningsprocessens gång. I processbeskrivningen från 2017 anges dessutom att samtliga steg i arbetet och eventuella avsteg från planeringen skulle dokumenteras i undersökningspromemorian.

Finansinspektionen uppger i sitt remissvar att det inte upprättades några undersökningspromemorior i de undersökningsärenden som begäran om yttrande avsåg. Inspektionen uppger vidare att det saknas dokumentation om vilka överväganden som låg bakom beslutet att inte upprätta några undersökningspromemorior i de aktuella ärendena och att ingen av de personer som inledningsvis arbetade med undersökningsärendena arbetar kvar vid inspektionen, och att det därför inte har gått att rekonstruera vilka överväganden som kan ha gjorts.

Beslut om vidare handläggning och avstämningar

I dokumenthanteringsplanen från 2014 anges att beslut om vidare handläggning skulle diarieföras och dokumenteras genom en tjänsteanteckning i systemet. I dokumenthanteringsplanen från 2017 anges i stället att beslut om vidare handläggning skulle dokumenteras i tillsynskommitténs mötesanteckningar. Finansinspektionen har i sitt remissvar uppgett att detta var felaktigt eftersom dessa mötesanteckningar inte diarieföras. I stället skulle alla beslut om handläggningen dokumenteras i undersökningspromemorian, vilket anges under rubriken "Dokumentation och diarieföring" i processbeskrivningen från 2017. Som konstaterats ovan upprättades inga undersökningspromemorior i de aktuella ärendena; det har följaktligen inte antecknats några beslut om vidare handläggning i dessa ärenden. I två av ärendena finns inga anteckningar om

beslut om vidare handläggning registrerade i dagboksbladen. I övriga fyra ärenden finns i dagboksbladen anteckningar om att chefsjuristen beslutade att ärendet återgick till tillsynsprövning. I två av dessa fyra ärenden finns en anteckning om att det granskade företags vd hade informerats om att ärendet överlämnats till rättsavdelningen för sanktionsprövning, och i ett av ärendena finns en anteckning om att denna information hade lämnats till företagets compliance officer. Det finns dock inte i något av dessa fyra ärenden någon anteckning i dagboksbladen om när ett beslut fattades om att ärendet skulle övergå till sanktionsprövning eller vem som fattade ett sådant beslut.

Därtill anges i båda dokumenthanteringsplanerna att samtliga avstämningar av dokument som enligt processbeskrivningen ska göras med bl.a. berörd chef ska dokumenteras i tjänsteanteckningar och diarieföras. Vid genomgången av dagboksbladen kunde det konstateras att det inte i något av ärendena finns några tjänsteanteckningar om sådana eventuella avstämningar.

Beslut om att avsluta undersökningsärendena

I sitt remissvar uppger Finansinspektionen att en slutskrivelse inte utgör något beslut, utan att ett undersökningsärende i stället avslutas genom ett beslut av ansvarig chef. Beslutet att avsluta ärendet dokumenteras enligt remissvaret genom en tjänsteanteckning i systemet. Vid genomgången av dagboksbladen kunde jag konstatera att det inte i något av ärendena finns någon tjänsteanteckning om när beslut fattades om att avsluta respektive ärende, eller vem som fattade detta beslut. I två av ärendena finns tjänsteanteckningar om att respektive företags externrevisor underrättats om att undersökningen hade avslutats. I de övriga fyra ärendena finns i dagboksbladen endast tjänsteanteckningar om att företagen hade bekräftat att de tagit emot slutskrivelsen. Det finns i samtliga ärenden en anteckning med ett datum angivet vid texten ”För avslut”, medan det inte i något av ärendena finns ett datum angivet vid texten ”Avslutat”. I samtliga ärenden finns även ett datum angivet vid texten ”Beslutad”, vilket överensstämmer med datumet för slutskrivelsen.

Min bedömning av dokumentationen i de granskade ärendena

Vid min granskning av dagboksbladen i de sex undersökningsärendena har det alltså i samtliga ärenden saknats dokumentation av ett flertal olika uppgifter, som alla enligt Finansinspektionens egna styrdokument skulle ha dokumenterats.

Jag finner det anmärkningsvärt att en statlig tillsynsmyndighet som Finansinspektionen inte i något av de granskade undersökningsärendena till fullo har följt sina egna riktlinjer. Det faktum att brister i dokumentationen har konstaterats i samtliga ärenden som omfattades av min granskning ger onekligen upphov till frågan om dessa brister kan vara begränsade till de granskade ärendena, eller om bristerna är mer systematiska. Min granskning har

dock endast avsett sex ärenden, varför jag i avsaknad av annat underlag nöjer mig med att uttala mig om handläggningen av dessa ärenden.

Det är vidare allvarligt att Finansinspektionen inte i efterhand har kunnat ge någon tillfredsställande förklaring till varför avsteg från de interna rutinerna har gjorts i samtliga ärenden. Detta gäller t.ex. så uppenbara avsteg från rutinerna som att undersökningspromemorior över huvud taget inte har upprättats i något av ärendena och att inte vare sig beslut om vidare handläggning eller beslut om avslutande av undersökningsärendena har dokumenterats i enlighet med de interna rutinerna. Det har inte heller varit möjligt att avgöra om den dokumentation som i dessa avseenden skulle ha skett enligt styrdokumentet inte har genomförts alls, eller om den har skett på något annat sätt än i enlighet med inspektionens processbeskrivningar samt därefter inte diarieförts. Finansinspektionen har i sitt remissvar uppgett att bristerna delvis kan förklaras av en hög personalomsättning. Eftersom syftet med interna styrdokument torde vara att säkerställa en enhetlig och korrekt handläggning vill jag för egen del framhålla att det i situationer med hög personalomsättning bör vara särskilt viktigt att riktlinjerna är tydliga, väl kända och tillämpas i praktiken. Genom att Finansinspektionen på ett antal punkter inte har följt sina fastlagda rutiner och inte dokumenterat beslut på angivet sätt, har det varit svårt att vid min granskning följa ärendenas handläggning. Dessa brister har alltså försvårat såväl myndighetens interna kvalitetssäkring som JO:s och eventuella andra tillsynsmyndigheters externa granskning. Det förhållandet att Finansinspektionen inte har följt sina interna rutiner har givetvis också medfört att allmänhetens insyn i handläggningen av de aktuella ärendena har försvårats. Finansinspektionen förtjänar kritik för den bristande dokumentationen. Jag förutsätter att Finansinspektionen numera följer sina interna rutiner och att eventuella nödvändiga avsteg från dessa rutiner dokumenteras.

Särskilt om bristernas konsekvenser för offentlighetsprincipens tillämpning

En viktig fråga är enligt min mening vilken betydelse de konstaterade bristerna och oklarheterna när det gäller dokumentationen av när ett undersökningsärende har avslutats, kan ha haft för tillämpningen av den grundlagsfästa offentlighetsprincipen. Jag kan konstatera att det enligt bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen i vissa fall kan vara avgörande om ett ärende anses slutbehandlat eller inte. Av 2 kap. 4 § TF framgår således att en handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och enligt 9 eller 10 § är att anse som inkommen eller upprättad hos en myndighet. Enligt 2 kap. 10 § TF anses en handling som inte expedieras upprättad när det ärende som den hänför sig till har slutbehandlats hos myndigheten. Undantag från den sistnämnda bestämmelsen gäller dock enligt 2 kap. 12 § för minnesanteckningar och vissa s.k. mellanprodukter, som blir allmänna först om de tas om hand för arkivering. Sammantaget kan ett ärendes status enligt diariet i praktiken bli avgörande för hur en begäran om utlämnande av vissa typer av handlingar bedöms av den som har att ta ställning till begäran.

Det är mot denna bakgrund djupt otillfredsställande att det i samtliga granskade dagboksblad finns otydligheter kring när respektive ärende avslutades. Dessa oklarheter kan också ha medfört att det inte varit möjligt för en utomstående att dra några slutsatser om huruvida vissa handlingar i ärendet var allmänna eller inte. Bristerna har enligt min mening medfört en risk för otillåtna begränsningar av handlingsoffentligheten och allmänhetens insyn. Finansinspektionen förtjänar kritik för bristerna även av detta skäl.

Vidare anges det under rubriken ”Allmänt om processen” i Finansinspektionens processbeskrivningar från såväl 2014 som 2017 samt i ett flödesschema för undersökningsprocessen, att en egen utvärdering ingick som en del av undersökningsärendet och att denna utvärdering skulle slutföras *innan* ärendet avslutades. I processbeskrivningarna anges dock senare under rubriken ”6. Egen utvärdering” att undersökningen ska utvärderas *efter* det att den har avslutats. Processbeskrivningarna var därmed inte konsekventa utan lämnade motstridiga uppgifter i frågan om utvärderingen var en del av undersökningsärendet eller inte, och om undersökningsärendet skulle anses avslutat först efter genomförd utvärdering. Dessa oklarheter har medfört att det har varit svårt för mig att dra några säkra slutsatser om när de granskade undersökningsärendena enligt Finansinspektionens rutiner faktiskt betraktades som avslutade, eller ens vilka åtgärder som mera allmänt behövde vidtas innan myndigheten ansåg ett ärende vara avslutat.

En sådan tillämpning som anges i processbeskrivningarna, där utvärderingen ingår som en del i undersökningsärendet, skulle vidare innebära att tidpunkten för när ärendet anses slutbehandlat, och följaktligen den tidpunkt då vissa handlingar i ärendet blir allmänna enligt 2 kap. 10 § TF, skulle kunna försenas avsevärt genom en utdragen utvärderingsprocess. Finansinspektionens utvärdering av sina egna insatser kan enligt min mening inte ha något med sakfrågan i ett undersökningsärende att göra, utan ärendet måste anses vara avslutat när samtliga åtgärder i förhållande till den granskade parten har vidtagits. Jag ser allvarligt på dessa brister, och Finansinspektionen förtjänar kritik för utformningen av processbeskrivningarna. Det är givetvis positivt att myndigheten numera har reviderat sin processbeskrivning och tydliggjort att den egna utvärderingen utförs efter det att respektive undersökningsärende har avslutats och inte utgör en del av detta.

Slutskrivelseernas funktion

Finansinspektionen har i sitt remissvar framhållit att inspektionen inte endast har i uppdrag att kontrollera regelefterlevnaden på finansmarknaden, utan även att föra en dialog med företagen under dess tillsyn om brister och svagheter i verksamheterna samt ge åtgärdsplaner och rekommendationer för att förbättra verksamheterna. Finansinspektionen menar att myndigheten identifierar brister och svagheter, även om det aktuella företaget inte har brutit mot någon regel. Det är bl.a. i sådana situationer som Finansinspektionen lämnar rekommendationer i en för företaget icke förpliktande slutskrivelse.

Det är givetvis angeläget att en tillsynsmyndighet utnyttjar de redskap som den har till sitt förfogande, när förutsättningarna för detta är uppfyllda. Jag har inte heller några synpunkter på att Finansinspektionen använder sig av slutskrivelser som sådana, när det är motiverat och utgör ett redskap i myndighetens dialog med de företag som står under myndighetens tillsyn. Jag vill dock framhålla vikten av att inspektionen noga överväger formuleringarna i en sådan skrivelse. Det får inte råda någon tvekan om slutskrivelsens rättsliga status och innebörden av det som tas upp i den. Annars finns det risk för att mottagaren felaktigt kan få uppfattningen att det aktuella företaget har en skyldighet att vidta vissa åtgärder, när inspektionens förslag till åtgärder endast utgör icke förpliktande råd och synpunkter. Finansinspektionen har uppgett att slutskrivelser används bl.a. i situationer där ingen regel över huvud taget har överträtts. Eftersom inspektionen i sådana situationer saknar laglig grund att förelägga eller på annat sätt tvinga ett företag att vidta några åtgärder, blir det särskilt viktigt att slutskrivelsen formuleras på ett sådant sätt att det tydligt framgår att de synpunkter som inspektionen lämnar inte är bindande för mottagaren.

Jag anser sammanfattningsvis att Finansinspektionen bör överväga hur myndighetens slutskrivelser ska formuleras för att inte kunna missförstås.

Ärendet avslutas.