

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-03-26

Närvarande: F.d. justitieråden Karin Almgren och
Christer Silfverberg samt justitierådet Dag Mattsson

En ny lag om försäkringsdistribution

Enligt en lagrådsremiss den 8 mars 2018 har regeringen
(Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande
över förslag till

1. lag om försäkringsdistribution,
2. lag om ändring i lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.,
3. lag om ändring i lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan
finansiell verksamhet,
4. lag om ändring i lagen (1998:620) om belastningsregister,
5. lag om ändring i lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till
konsumenter,
6. lag om ändring i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden,
7. lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486),
8. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
9. lag om ändring i lagen (2014:484) om en databas för övervakning
av och tillsyn över finansmarknaderna,

10. lag om ändring i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Erik Cernjul och Anna Meyrowitsch samt departementssekreteraren Peter Sjöberg.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Förslaget till lag om försäkringsdistribution

1 kap. 1 §

Enligt paragrafen ska lagen tillämpas på försäkringsdistribution. Lagens bestämmelser gäller endast för försäkringsföretag och, såsom detta begrepp är definierat i lagen, försäkringsförmedlare. Denna begränsning bör framgå redan av regleringen av tillämpningsområdet.

Vidare bör andra stycket 3 justeras så att det inte ska vara nödvändigt att verksamheten avser både bistående av förvaltningen av ett försäkringsavtal och fullgörandet av avtalet. Det bör vara tillräckligt att verksamheten består av en av dessa åtgärder.

Lagrådet föreslår att paragrafen utformas enligt följande.

Denna lag tillämpas på försäkringsföretags och försäkringsförmedlares försäkringsdistribution.

Med försäkringsdistribution avses verksamhet som består i att

1. ge råd om eller föreslå försäkringsavtal eller utföra annat förberedande arbete innan ett försäkringsavtal ingås,
2. ingå ett försäkringsavtal eller
3. bistå vid förvaltning eller fullgörande av ett försäkringsavtal.

1 kap. 9 §

I paragrafen definieras flera uttryck som används i lagen. I punkt 5 anges att en EES-försäkringsförmedlare är en utländsk försäkringsförmedlare som har hemvist i ett annat land inom EES och som omfattas av försäkringsdistributionsdirektivet. Begreppet hemvist används i punkt 13 för att bestämma hemland för en fysisk person. För en juridisk person är hemlandet i stället det land där försäkringsförmedlarens säte ligger eller, om förmedlaren inte har något säte, det land där huvudkontoret ligger. För att regleringen i punkt 5 av EES-försäkringsförmedlare ska omfatta både fysiska och juridiska personer bör anknytning inte göras till hemvistlandet utan till hemlandet.

Av samma skäl bör en ändring från hemvistland till hemland göras i definitionen av försäkringsmedlare från tredjeland i punkt 12. Dessutom bör det i den punkten tydligare framgå att en försäkringsförmedlare från tredjeland är en förmedlare som inte omfattas av definitionen av en EES-försäkringsförmedlare. Definitionerna i punkt 5 och 12 kan förslagsvis ges följande lydelse.

5. EES-försäkringsförmedlare: en utländsk försäkringsförmedlare vars hemland är ett annat land inom EES och som omfattas av försäkringsdistributionsdirektivet,

12. försäkringsförmedlare från tredjeland: en försäkringsförmedlare vars hemland inte omfattas av försäkringsdistributionsdirektivet,

På flera ställen i lagtexten används ordet "svensk" utan att det klart framgår vilken anknytning till Sverige som avses (se t.ex. 2 kap. 7 och 8 §§ och 3 kap. 6 §). Det bör därför införas en definition av uttrycken svensk fysisk person och svensk juridisk person. Definitionen bör förslagsvis kopplas till begreppet hemland i punkt 13 och ges följande lydelse.

svensk fysisk person och *svensk juridisk person*: en fysisk eller juridisk person vars hemland är Sverige,

2 kap. 1 §

Paragrafen bör förtydligas så att det framgår att den slår fast ett tillståndskrav för en svensk försäkringsförmedlare, oavsett om verksamheten ska bedrivas här i landet eller utomlands. Det är däremot inte nödvändigt att i lagtexten ange att tillstånd får ges till både fysiska och juridiska personer. Om meningen är att Finansinspektionen ska meddela ett beslut i tillståndsfrågan inom tre månader, bör detta framgå av lagtexten (jfr 3 kap. 17 § andra stycket i förslaget till nya regler om betaltjänster, prop. 2017/18:77). En bestämmelse om att sökanden ska underrättas om beslutet kan vid behov tas in i föreskrifter på lägre nivå.

Lagrådet föreslår att paragrafen utformas enligt följande.

En svensk försäkringsförmedlare får, med de undantag som föreskrivs i detta kapitel, bedriva försäkringsdistribution endast efter tillstånd av Finansinspektionen.

Beslut i fråga om tillstånd ska fattas inom tre månader från det att ansökan om tillstånd togs emot.

I 3 kap. finns kompletterande bestämmelser om underrättelse till Finansinspektionen om den svenska försäkringsförmedlaren ska bedriva verksamhet utomlands. I det kapitlet finns också bestämmelser om utländska försäkringsförmedlares verksamhet i Sverige.

2 kap. 5 §

I första stycket finns en bestämmelse om att en sammanslutning av försäkringsföretag eller försäkringsförmedlare får göra en anmälan om en anknuten sidoverksam försäkringsförmedlare. Det kan ifrågasättas om bestämmelsen, som mest får ses som ett klarläggande, verkligen behövs. I varje fall framstår det som onödigt att tynga

lagtexten med denna för svensk del udda situation, utan bestämmelsen kan mycket väl tas in i föreskrifter på lägre nivå.

Bestämmelsen i andra stycket utgör ett väsentligt undantag från 4 § och bör komma till klarare uttryck i lagen, antingen då kvar som en egen 5 § eller som en del av 4 §.

2 kap. 6 §

Om – som Lagrådet föreslår – bestämmelsen om tillståndskrav i 1 § ska gälla endast försäkringsförmedlare behövs det inget undantag för försäkringsföretag. Bestämmelsen om detta ska då utgå. Däremot kan det finnas skäl att som ett klagörande behålla den föreslagna regeln om behovet av tillstånd för anställda.

Lagrrådet föreslår att paragrafen utformas enligt följande.

Anställda hos ett försäkringsföretag eller hos en sådan försäkringsförmedlare som är juridisk person behöver inte ha tillstånd enligt denna lag.

2 kap. 9 och 10 §§

Direktivet får förstås så att det handlar om en skyldighet som är riktad till försäkringsföretaget som sådant (jfr den föreslagna kontrollskyldigheten 8 § andra stycket). Regleringen, som närmast tar sikte på verksamheten, passar inte tillsammans med kraven på tillstånd och registrering i 2 kap.

Enligt Lagrådets mening bör det övervägas om direktivet inte blir tydligare och bättre genomfört med vissa justeringar i de i 4 kap. 6 § föreslagna bestämmelserna om rutiner och riktlinjer för försäkringsdistributörers verksamhet, kompletterade med nödvändiga föreskrifter på lägre nivå.

3 kap. 1 §

Begreppet "filial" definieras i remissen som en förmedlares agentur eller filial som ligger i ett annat land inom EES än hemlandet. I lagen har – vid sidan av filial – begreppet "permanent närvaro" införts. Någon definition av begreppet finns inte. Begreppet används i ett flertal paragrafer tillsammans med filial.

Vid föredragningen har upplysts att begreppet permanent närvaro har – mot bakgrund av uttalanden i skäl 25 i direktivet – införts för att direktivet ska bli korrekt införlivat i svensk rätt. Formuleringen av skäl 25 får enligt Lagrådets mening närmast uppfattas som att en permanent närvaro ska likställas med en filial. Det kan därför ifrågasättas om det finns ett behov av att vid sidan av filial införa regler om permanent närvaro. Det ligger i sakens natur att gränsen mellan crossborderverksamhet och verksamhet från en etablering kan vara flytande (se prop. 2004/05:133 s. 114 ff.). Ett sådant synsätt torde också stå i överensstämmelse med annan lagstiftning på försäkringsområdet. Lagrådet förordar därför att särskilda bestämmelser om permanent närvaro inte införs i lagen.

4 kap. 7–12 §§

I paragraferna anges vilka moment processen för ett s.k. produktgodkännande ska innehålla. Uttrycket produktgodkännande är hämtat från försäkringsdistributionsdirektivet och används också i kommissionens delegerade förordning om produkttillsyn och styrningskrav. Termen godkännande kan närmast ge intryck av att det avser ett beslut av en myndighet eller av ett annat från försäkringsdistributören fristående organ. Godkännandet ingår emellertid i en intern process hos försäkringsdistributören som syftar

till att utarbeta och tillämpa rutiner för att säkerställa att produkter utvecklas som motsvarar kundernas behov och att lämpliga distributionsstrategier används. Uttrycket produktgodkännande är därför något missvisande. Det kan med hänsyn till direktivet och den delegerade förordningen vara svårt att ersätta uttrycket, men enligt Lagrådets mening bör åtminstone rubriken till 7 § kompletteras så att det framgår att produktgodkännandet är ett internt förfarande. Ett förslag till formulering är "Intern process för produktgodkännande".

4 kap. 13 §

Paragrafen har rubriken Korsförsäljning och kopplingsförbehåll. I paragrafen används dock enbart termen korsförsäljning och det är oklart vad de båda begreppen avser.

För att tydliggöra innebörden av begreppen föreslår Lagrådet att stycket ges följande lydelse.

När en försäkringsdistributör erbjuder en kund att ingå ett försäkringsavtal tillsammans med en annan tjänst eller en produkt (korsförsäljning) eller som ett villkor för överenskommelsen (kopplingsförbehåll) och försäkringsavtalet är av underordnad betydelse, ska distributören erbjuda kunden att i stället köpa den andra tjänsten eller produkten utan att ingå försäkringsavtalet.

5 kap. 1–15 §§

Paragraferna anger vissa informationskrav som är tillämpliga innan ett försäkringsavtal ingås. I 11 § tredje stycket föreslås en erinran om att ytterligare bestämmelser om information finns i försäkringsavtalslagen, och i 14 § andra stycket en erinran om att särskilda bestämmelser finns i marknadsföringslagen och distansavtalslagen.

Den grundläggande tanken är att lagens informationskrav ska gälla parallellt med de krav på information som kan gälla enligt annan lagstiftning. Även om kraven i någon mån sammanfaller, skiljer de sig åt i vissa avseenden beroende på vad som närmare motiverar lagstiftningen. Det förhållandet att erinran om andra informationskrav bara tas in i vissa bestämmelser medför att det kan bli osäkert vad som gäller i andra fall. Påminnelserna är inte heller heltäckande.

Det är lagtekniskt svårt att på ett enkelt men rättvisande sätt i lagen uttrycka förhållandet till andra informationskrav. Enligt Lagrådets mening är det tillräckligt att syftet med lagens krav på information – att de ska gälla tillsammans med krav i annan lagstiftning – görs klart i övervägandena till lagen. De påminnelser som föreslås i 11 och 14 §§ bör kunna utgå.

5 kap. 16 §

I paragrafen finns bestämmelser om vilken information som ska lämnas vid telefonförsäljning av försäkringar. Tanken med paragrafen synes endast vara att föreskriva att denna lags krav på information innan ett avtal ingås inte gäller vid telefonförsäljning till konsumenter och andra. Det innebär att information i stället ska ges bara enligt vad som föreskrivs i försäkringsavtalslagen och – i konsumentförhållanden – distansavtalslagen.

Enligt Lagrådets uppfattning bör det tydligare framgå att det rör sig om undantag från informationskraven i denna lag. Paragrafen bör också kunna förenklas. Det kan ifrågasättas om det är nödvändigt att skilja på konsumentfall och andra fall av telefonförsäljning. Varken i det ena eller andra fallet ska lagens informationskrav gälla. Kravet på upplysning om vilken information som finns tillgänglig, som i förslaget är begränsat till näringsidkarfallen, bör kunna tillämpas också i

konsumentfallen. Det kan noteras att 12 § inte innehåller något informationskrav och därför inte är aktuell.

Lagrådet föreslår att paragrafen läggs under en egen rubrik, förslagsvis Undantag för telefonförsäljning. Paragrafens utformning bör övervägas ytterligare.

5 kap. 18 och 19 §§

Paragraferna reglerar de särskilda informationskrav som gäller vid korsförsäljning och kopplingsförbehåll. Innehållet i paragraferna blir klarare med en hänvisning till 4 kap. 13 § där innebörden av begreppen framgår.

Lagrådet föreslår att paragraferna formuleras på följande sätt.

18 §

Vid sådan korsförsäljning och sådant kopplingsförbehåll som avses i 4 kap. 13 § ska försäkringsdistributören informera kunden om huruvida det är möjligt att köpa de olika delarna separat. Om detta är möjligt ska distributören ge kunden en adekvat beskrivning av delarna samt lämna uppgifter om kostnader och avgifter för varje del.

19 §

Om risken eller försäkringsskyddet vid sådan korsförsäljning och sådant kopplingsförbehåll som avses i 4 kap. 13 § skiljer sig från risken eller försäkringsskyddet när de olika delarna köps separat, ska försäkringsdistributören ge kunden en adekvat beskrivning av hur förhållandet mellan delarna förändrar risken eller försäkringsskyddet.

6 kap. 1 §

Av paragrafen framgår att 6 kap. gäller vid distribution av försäkringsbaserade investeringsprodukter. Det bör uttryckligen anges att bestämmelserna gäller utöver vad som följer av 4 och 5 kap.

6 kap. 6 §

Paragrafen innehåller särskilda informationskrav som gäller när en försäkringsdistributör tillhandahåller rådgivning om försäkringsbaserade investeringsprodukter. Dessa krav ska tillämpas utöver den information som distributören ska förse kunden med enligt 5 §. Detta bör uttryckligen framgå av lagtexten.

6 kap. 7 §

Paragrafen innehåller ett förbud för en försäkringsdistributör att i samband med distribution av försäkringsbaserade investeringsprodukter eller sidotjänster erbjuda eller ta emot ersättningar från någon annan än kunden utom i vissa angivna fall. Lagrådet noterar att paragrafen innebär en viss dubbelreglering i förhållande till 4 kap. 3 §.

7 kap. 1 §

Paragrafen innehåller krav som gäller vid distribution av vissa pensionsförsäkringar. På motsvarande sätt som i 6 kap. 1 § bör klargöras att bestämmelserna gäller utöver vad som följer av 4 och 5 kap.

7 kap. 2 §

De särskilda reglerna om försäkringsbaserade investeringsprodukter i försäkringsdistributionsdirektivet är inte tillämpliga vid distribution av pensionsförsäkringar. För att öka konsumentskyddet föreslås i 7 kap. 1 § att ett antal bestämmelser i lagen ändå ska gälla för denna kategori av försäkringar. Det gäller bl.a. förebyggande och hantering

av intressekonflikter, ersättningar från tredjepart och lämplighetsbedömning vid rådgivning.

I 7 kap. 2 § bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om distribution av sådana pensionsförsäkringar som omfattas av 1 §. Paragrafens sjätte punkt innehåller ett bemyndigande att meddela föreskrifter om undantag från de skyldigheter som anges i 1 §.

Enligt remissen kan det vara motiverat att meddela föreskrifter om undantag från skyldigheterna om det visar sig att de distributionsformer som används framför allt för tjänstepensionsprodukter gör det svårt eller omöjligt att uppfylla lagens krav. Några förutsättningar för när föreskrifter om undantag kan meddelas ställs dock inte upp i bemyndigandet. Det kan enligt Lagrådet ifrågasättas om det är lämpligt att så förbehållslöst ge möjlighet att i föreskrifter på lägre nivå begränsa de lagregler som riksdagen ställt upp som skydd för konsumenter av försäkringar. I remissen finns inte några överväganden i dessa hänseenden. I den fortsatta beredningen bör utformningen av delegationsbestämmelsen övervägas ytterligare.

8 kap. 8 §

Paragrafen reglerar tystnadsplikt för uppgifter om misstänkta regelöverträdelser och avser att, tillsammans med 30 kap. 4 b § offentlighets- och sekretesslagen, uppfylla direktivets krav på ett identitetsskydd för såväl anmälaren som den person som utpekats i alla skeenden av förfarandet. Tystnadsplikt gäller enligt bestämmelsen i fråga om uppgift i en anmälan eller en utsaga om en misstänkt överträdelse av en bestämmelse som gäller för verksamheten, om uppgiften kan avslöja anmälares eller den utpekade

personens identitet. Bestämmelserna innebär ett skydd för s.k. visseblåsare.

Bestämmelsen i offentlighets- och sekretesslagen har en något annorlunda utformning och skyddar uppgift i en anmälan eller utsaga om överträdelse, utan begränsning till att fråga ska vara om en misstänkt överträdelse. Även i det fall någon misstanke inte längre föreligger gäller således sekretess för anmälarens identitet. Enligt Lagrådets mening bör bestämmelsen i lagen om försäkringsdistribution utformas på motsvarande sätt.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Av punkt 5 framgår att ett tillstånd att utöva försäkringsförmedling enligt 2005 års lag om försäkringsförmedling ska gälla som ett tillstånd att bedriva försäkringsdistribution som försäkringsförmedlare enligt lagen om försäkringsdistribution.

Den som har fått ett tillstånd av Finansinspektionen att bedriva försäkringsdistribution ska vara skyldig att anmäla sig för registrering hos Bolagsverket. Ett registreringsförfarande ska också tillämpas för anknutna försäkringsförmedlare, som endast avser att distribuera andra försäkringar än försäkringsbaserade investeringsprodukter eller sådana pensionsförsäkringar som avses i 7 kap. 1 §, trots att något tillstånd inte behövs för dessa förmedlare. Motsvarande regler om registrering för tillståndspliktig verksamhet och för anknutna försäkringsförmedlare finns i 2005 års lag om försäkringsförmedling.

För att en ny registrering inte ska behöva göras bör ett tillägg införas i punkt 5 som förslagsvis kan formuleras på följande sätt.

En registrering som försäkringsförmedlare enligt den upphävda lagen gäller som en registrering enligt denna lag.

Lagen om ändring i lagen om finansiell rådgivning till konsumenter

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Möjligheterna för en försäkringsförmedlare att få sidotillstånd att bedriva viss värdepappersrörelse utan krav på direkt anknytning till försäkringsdistribution ska upphöra. Det undantag som finns i 3 a § 2 ska därför tas bort. Enligt punkt 6 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen om försäkringsdistribution ska dock en försäkringsförmedlare som har sådant tillstånd få fortsätta med sidoverksamheten till utgången av 2018. Men efter utgången av september 2018 får verksamheten inte avse investeringsrådgivning om premiepension. Av punkt 2 i de nu aktuella bestämmelserna framgår inte denna begränsning beträffande premiepensionen. Bestämmelsen bör därför formuleras om. Lagrådet föreslår följande lydelse.

Äldre bestämmelser gäller fortfarande för försäkringsförmedlare som enligt punkt 6 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2018:000) om försäkringsdistribution får fortsätta att utöva sådan verksamhet som avses i den punkten efter den 1 oktober 2018.

Lagen om ändring i lagen om värdepappersmarknaden

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

Undantaget i 2 kap. 5 § 14 ska tas bort till följd av att möjligheten för försäkringsförmedlare att få sidotillstånd ska upphöra. I de nyss berörda ändringarna i lagen om finansiell rådgivning till konsumenter föreslås att ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska justeras för att harmoniera med vad som gäller vid införandet av lagen om försäkringsdistribution. En motsvarande justering bör göras

i punkt 2 till de nu aktuella bestämmelserna. Förslagsvis kan punkten ges följande lydelse.

Äldre bestämmelser i 2 kap. 5 § första stycket 14 gäller fortfarande för försäkringsförmedlare som enligt punkt 6 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2018:000) om försäkringsdistribution får fortsätta att utöva sådan verksamhet som avses i den punkten efter den 1 oktober 2018.

Förslaget till lag om ändring i lagen om en databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna

I lagrådsremissens förslag saknas en övergångsbestämmelse som tillåter att det i databasen behandlas uppgifter som har samlats in med stöd av 2005 års lag om försäkringsförmedling. Lagrådet förordar att en sådan bestämmelse tas in.

Lagen om ändring i lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

1 kap. 2 §

Av punkt 5 framgår att lagen även fortsättningsvis ska gälla för försäkringsförmedlare som har tillstånd och som bedriver verksamhet som rör livförsäkring. Genom att hänvisning görs till 2 kap. 1 § lagen om försäkringsdistribution omfattar regleringen inte utländska försäkringsförmedlares verksamhet i Sverige. Vid föredragningen har upplysts att detta inte är avsikten. En hänvisning bör därför göras även till bestämmelserna i 3 kap. Punkt 5 kan därmed ges följande lydelse.

5. försäkringsdistribution enligt lagen (2018:000) om försäkringsdistribution, i fråga om sådan verksamhet rörande livförsäkring, bedriven av sådana försäkringsförmedlare som har tillstånd enligt 2 kap. 1 § den lagen eller bedriver verksamhet enligt 3 kap. 1 § andra stycket 2 eller 3 § den lagen,

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.