

Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
103 33 Stockholm

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om faktablad för paketerade och försäkringsbaserade investeringsprodukter för icke-professionella investerare (Fi2016/02279/FPM)

Bakgrund

Europaparlamentet och rådet antog den 26 november 2014 förordning (EU) nr 1286/2014 om faktablad för paketerade och försäkringsbaserade investeringsprodukter för icke-professionella investerare (Priip-produkter). Den 31 december 2016 ska EU-förordningen börja tillämpas. Fondföretag är dock undantagna från skyldigheterna i EU-förordningen till och med den 31 december 2019. Enligt förordningen ska medlemsstaterna senast den 31 december 2016 underrätta EU-kommissionen om vilka administrativa sanktioner som har införts för överträdelse av vissa bestämmelser i förordningen.

I promemorian föreslås en ny lag med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen som syftar till att införa de kompletterande bestämmelser i svensk rätt som krävs med anledning av förordningen. I lagförslaget anges att Finansinspektionen är behörig myndighet i Sverige enligt EU-förordningen. I den nya lagen finns dessutom bestämmelser om Finansinspektionens tillsynsbefogenheter och möjligheter att ingripa vid överträdelse av förordningen samt om skadeståndsskyldighet för Priip-produktutvecklare. Vidare föreslås en ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) för att sekretesskydda uppgift om en enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden i en anmälan eller utsaga om en misstänkt överträdelse.

Den nya lagen och ändringen i offentlighets- och sekretesslagen föreslås träda i kraft den 1 februari 2017. För fysiska och juridiska personer som omfattas av artikel 32 i EU-förordningen ska lagen i stället träda i kraft den 1 januari 2020.

Yttrande

5.2 Behörig myndighet

Promemorians förslag: Finansinspektionen ska vara behörig myndighet enligt EU-förordningen.

Finansförbundet ser positivt på förslaget.

5.1 En straffrättslig eller administrativ sanktion – inte både och.

Promemorians bedömning: Dubbla sanktioner – straffrättslig påföljd och administrativ sanktion – ska inte förekomma för samma otillåtna beteende.

Finansförbundet delar promemorians bedömning.

5.4.1 Införandet av administrativa sanktioner

Promemorians förslag: De överträdelser av EU-förordningen som Finansinspektionen ska ingripa mot ska framgå av den nya lagen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen. Finansinspektionen ska ingripa genom beslut om administrativa sanktioner. Finansinspektionen ska kunna beslut om administrativa sanktioner mot både fysiska och juridiska personer enligt den nya lagen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen.

Vidare står på s.21 i promemorian: ”Sanktionsavgift för en fysisk person vid överträdelser av EU-förordningen kommer i stället aktualiseras när en fysisk person innehar tillstånd att bedriva viss verksamhet som i sin tur omfattas av förordningens tillämpningsområde.”

Finansförbundet vill att kretsen som omfattas tydligt begränsas till fysiska personer som innehar tillstånd enligt ovan och föreslår för ökad tydlighet ändring enligt nedan (jmf 6 § arbetsmiljölagen (1977:1160)):

11 § Sanktionsavgiften för en fysisk person som är föremål för ett ingripande enligt [...]	11 § Sanktionsavgiften för en fysisk person som drev den verksamhet som är föremål för ett ingripande enligt [...] I andra hand: 11 § Sanktionsavgiften för en näringsidkare [alternativt verksamhetstillståndsinnehavare] som är föremål för ett ingripande enligt [...]
--------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Finansförbundet vill framhålla vikten av att eventuella påföljder som riktas mot enskilda anställda måste vara noggrant reglerade och tydligt belysa vilka överträdelser som kan komma att beläggas med ansvar. Det är utomordentligt viktigt att sanktioner och administrativa åtgärder är proportionerliga i förhållande till den överträdelse som ligger till grund för bedömningen, och att hänsyn tas till att sanktioner gentemot fysiska personer normalt sett är betydligt mer ingripande jämfört med om sanktionen drabbar ett finansiellt institut.

5.4.3 Sanktionsavgift

Promemorians förslag: Vid en överträdelse av EU-förordningen av en juridisk eller en fysisk person ska Finansinspektionen ingripa genom beslut om sanktionsavgift. De kriterier, utöver de kriterier som framgår av EU-förordningen, som ska beaktas vid fastställande av sanktionsavgiftens storlek ska framgå av lagtexten. Den nya lagen med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen ska innehålla bestämmelser om verkställighet av beslut om sanktionsavgift. Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

Se synpunkter under 5.4.1.

5.5 Skadeståndsansvar

Promemorians förslag: Priip-produktutvecklare ska ersätta ren förmögenhetsskada som produktutvecklaren uppsåtligen eller av oaktsamhet orsakar en icke-professionell investerare genom att ett faktablad innehåller uppgifter som

1. är felaktiga,
2. är vilseledande,
3. står i strid med avtalshandlingarna, eller
4. inte uppfyller kraven i artikel 8 i EU-förordningen.

Den som vill göra anspråk på skadestånd ska underrätta Priip-produktutvecklaren om detta inom skälig tid efter det att han eller hon märkt eller borde ha märkt att skada har uppkommit.

Om underrättelse inte görs inom skälig tid, faller rätten till skadestånd enligt den nya lagen bort. Detsamma gäller om talan inte väcks inom tio år från investeringstillfället.

Finansförbundet ser det som viktigt att det är tydligt att med Priip-produktutvecklare avses den juridiska personen och att principalansvaret i svensk rätt inte påverkas.

5.5 Rapportering om missförhållanden ("whistleblowing")

Promemorians bedömning: Finansinspektionens rutiner och tekniska lösningar för mottagande av rapporter om överträdelser och uppföljningen av sådana motsvarar kraven i EU-förordningen.

Kravet på att den behöriga myndigheten inrättar effektiva mekanismer för att säkerställa skydd mot vedergällning, diskriminering och andra former av orättvis behandling för anställda som rapporterar om överträdelser till den behöriga myndigheten omfattas av gällande rätt.

Finansinspektionen eller enskilda arbetsgivare bör inte åläggas krav på att inrätta mekanismer för rapportering av överträdelser som går utöver vad som följer av EU-förordningen.

Finansförbundet delar bedömningen att enskilda arbetsgivare inte bör åläggas krav på att inrätta mekanismer för rapportering av överträdelser som går utöver vad som följer av EU-förordningen

Finansförbundet delar inte bedömningen att kravet på att den behöriga myndigheten ska inrätta effektiva mekanismer för att säkerställa skydd mot vedergällning, diskriminering och andra former av orättvis behandling för anställda som rapporterar om överträdelser till den behöriga myndigheten omfattas av gällande rätt.

Svensk rätt ger inte ett fullgott skydd mot repressalier eller orättvis behandling, det är och förblir oklart om en anställd som rapporterar faktiska eller potentiella missförhållanden enligt förordningen åtnjuter ett starkt eller förstärkt skydd. Enligt nuvarande praxis kan en

hänvändelse direkt till myndighet, utan att först ha sökt åstadkomma rättelse internt, betraktas som illojalt mot arbetsgivaren, och följaktligen vara uppsägnings- eller t.o.m. avskedsgrundande.

Promemorian hänvisar till genomförandet av artikel 71.2 b i kapitaltäckningsdirektivet, där det finns ett uttryckligt krav på att anställda som anmäler överträdelser av institutet inte ska drabbas av repressalier, diskriminering eller liknande från arbetsgivarens sida. Vid genomförandet av det direktivet ansågs att denna bestämmelse redan omfattades av gällande rätt och att någon ny lagstiftning därför inte var nödvändig i den delen. Regeringen hänvisade därvid till den bedömning som gjordes när Sverige tillträdde Europarådets civilrättsliga konvention om korruption. Artikel 9 i konventionen rör förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare. Artikeln föreskriver att konventionsstaterna ska se till att arbetstagare åtnjuter ett lämpligt skydd mot oberättigade påföljder, om de haft skälig anledning att misstänka korruption hos sin arbetsgivare och i god tro anmält detta till ansvarig person eller myndighet. Vid Sveriges tillträde till konventionen gjordes bedömningen att svensk rätt uppfyller de krav som anges i artikel 9 i konventionen. Denna slutsats grundades bland annat på det skydd som arbetstagare åtnjuter enligt 7 och 18 §§ lagen om anställningsskydd.

Gällande rätt kan dock inte sägas täcka repressalieskyddet som det uttrycks i kapitaltäckningsdirektivets artikel 71.2 b, som utredaren hänvisar till. Enligt nuvarande praxis kan nämligen en hänvändelse direkt till myndighet, utan att först ha sökt åstadkomma rättelse internt, betraktas som illojalt mot arbetsgivaren, och följaktligen vara uppsägnings- eller till och med avskedsgrundande.

I AD 1986 nr 95 framgår att ”avsevärd vikt måste emellertid läggas vid frågan, i vad mån arbetstagaren före en anmälan e.d. till myndighet sökt att åstadkomma rättelse av missförhållanden, som han eller hon anser råda, genom kontakter direkt med arbetsgivaren.”

Utredaren berör inte själv frågan, men i utredningen Förstärkta kapitaltäckningsregler (SOU 2013:65) konstateras att det främsta skälet till att anställda inte anmäler misstankar i många fall är en rädsla för repressalier. Om skyddet ska medföra att anställda uppmuntras att göra anmälningar, får ett krav om att först påtala eventuella missförhållanden internt högst troligt motsatt effekt.

I den bedömning som gjordes när Sverige tillträdde Europarådets civilrättsliga konvention om korruption hänvisas också till rättsgrundsatsen ”god sed på arbetsmarknaden”, vilken är en oskriven princip som upprätthålls i Arbetsdomstolens praxis. Innebörden är bl.a. att arbetsledningsrätten inte kan utövas otillbörligt och i strid mot goda seder. En omplacering i strid mot goda seder kan t.ex. angripas med rättsliga medel även om omplaceringen inte fått så ingripande verkningar att den innebär ett skiljande från tjänsten och därmed kan underkastas rättslig prövning på ett sätt som påminner om vad som gäller vid uppsägning i enlighet med den s.k. bastubadardomen (jfr AD 1983 nr 46).

En arbetstagarers lojalitetsplikt följer av anställningen och den är mer långtgående för privatanställda än för offentliganställda. I den privata verksamheten finns det mycket låg acceptans för medarbetares kritik mot verksamheten och larm till myndigheter om missförhållanden. Den som ändå vågar kritisera kan drabbas av repressalier och till och med äventyra hela sin anställning. Det medför att missförhållanden och ibland till och med brottslig verksamhet kan komma att pågå under lång tid. Givet lojalitetspliktens starka ställning i den

svenska arbetsrätten är ”god sed på arbetsmarknaden” långt ifrån ett övertygande argument för att arbetstagare skulle vara skyddade mot repressalier vid en myndighetsanmälan om missförhållanden.

Sammanfattningsvis är de hänvisningar som görs till såväl lagen om anställningsskydd som den tolkats av Arbetsdomstolen som principen om ”god sed på arbetsmarknaden” inte tillräckliga för att man med säkerhet ska kunna säga att en arbetstagare som vänt sig till en myndighet i syfte att påtala ett missförhållande är skyddad mot repressalier från sin arbetsgivare.

Finansförbundet hänvisar vidare till sitt och TCO:s tidigare yttrande (Fi2013/3294 samt A2014/2170/ARM).

Finansförbundet framhåller att syftet med särskilda rapporteringssystem, så kallade ”visselblåsarsystem” är att möjliggöra för samtlig personal att utan rädsla för repressalier kunna rapportera om allvarliga händelser, missförhållanden och marknadsmissbruk. Ett bra skydd för visselblåsare innefattar således inte endast särskilda rapporteringssystem utan även ett skydd för att den som väljer att rapportera om eventuella missförhållanden inte drabbas av repressalier från arbetsgivarens sida.

Det finns många sätt en arbetsgivare kan straffa en anställd som påtalar missförhållanden. Repressalier kan, och är vanligtvis, något annat än uppsägningar och avskedanden. Det kan handla om mer sofistikerade åtgärder som är kopplade till försämringar i olika avseenden när det t.ex. gäller arbetsmiljö, löneutveckling och kompetensutveckling.

5.11 Överklagande

Promemorians bedömning: Beslut som Finansinspektionen meddelar enligt den nya lagen får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Detta gäller dock inte beslut i ärenden som avses i 20 § första stycket 5 förvaltningslagen (1986:223).

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Finansförbundet tillstyrker förslaget.

FINANSFÖRBUNDET



Ulrika Boëthius
Förbundsordförande

Tobias Lundquist
Föredragande

www.finansforbundet.se