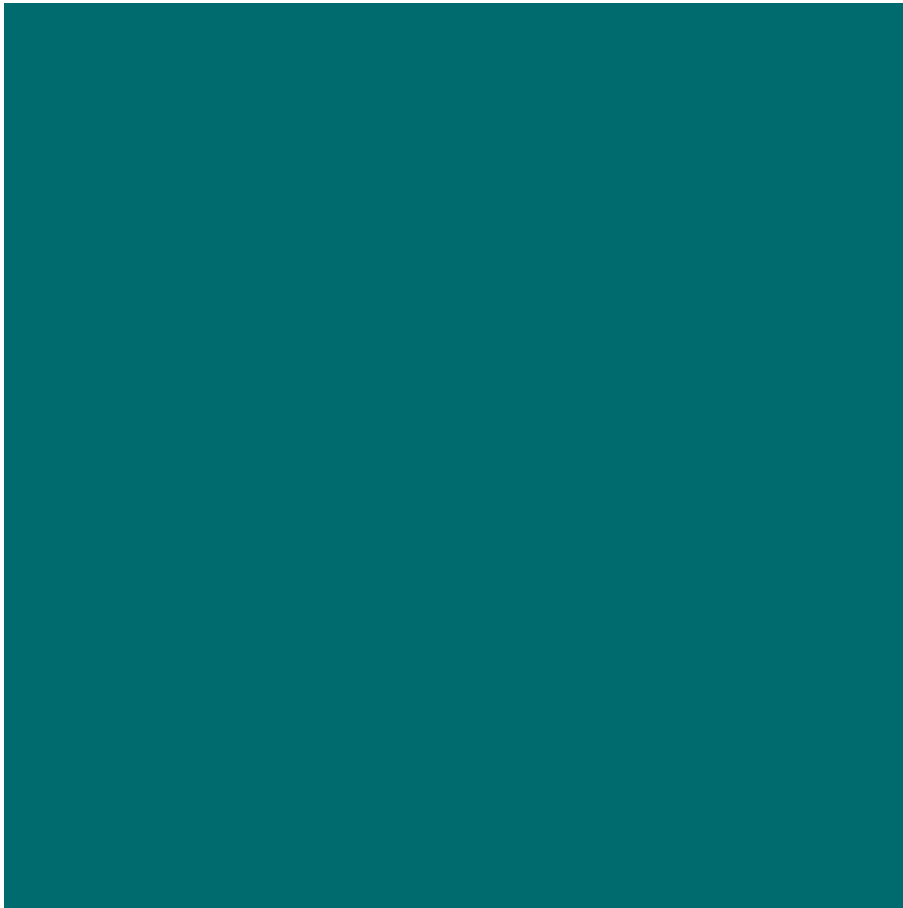




Internet, normer och marknad

– en internationell utblick



Internet, normer och marknad

– *en internationell utblick*

FÖRORD	1
SAMMANFATTNING	2
1. INLEDNING	3
1.1 Rapportens struktur och innehåll	3
2. INTERNETS VEM, VAR OCH HUR	4
3. INTERNATIONELL NORMGIVNING	5
3.1 Banksektorn - principer för riskhantering vid e-banking	6
3.2 Värdepappersmarknaden - principer för tillsyn	8
3.3 Försäkringsmarknaden - principer för e-handel	10
3.4 Konsumentskydd - OECDs riktlinjer för konsumentskydd på Internet	11
3.5 Slutsatser	14
4. EUROPEISK NORMGIVNING	18
4.1 Vilka krav ställer "Internetintegrationen" på europeisk normgivning?	19
4.2 Europeiskt reglerings- och tillsynssamarbete	20
4.3 Harmoniserat konsumentskydd, reklamation och tvistlösning	24
4.4 Gemensam standard och teknik	27
4.5 Betalningsbedrägerier och cyberbrott	30
4.6 Motsvarar normgivningen internetutvecklingens krav?	32
5. AVSLUTANDE KOMMENTAR	33

Förord

Internationalisering och introduktion av ny informationsteknologi är två faktorer som under senare år närmast revolutionerat förutsättningarna för att driva finansiella verksamheter. Utvecklingen för Internet – det globalt använda nätverket för elektronisk kommunikation – står naturligt i centrum. I takt med att den finansiella produktionen och distributionen blivit allt mer IT-baserad och tekniskt avancerad har en rad frågeställningar väckts och diskuterats.

I rapporten ”Internet och finansiella tjänster” (Rapport nr 2000:3 finns på www.fi.se) diskuterade Finansinspektionen många av den nya teknikens fördelar för aktörerna i den finansiella sektorn, men också de risker som finns kopplade till användningen av tekniska system; brister i informationsgivning och support till kunder, oklara ansvarsförhållanden, för att nämna några.

Den nu föreliggande rapporten har sitt fokus på den internationella normgivningen som i hög grad påverkar förhållandena på det finansiella området. Den regelgivning som ska ställa grundläggande krav på den nya infrastrukturen måste formas i samverkan med andra länder för att fylla sitt syfte. Motsvarande gäller för den tillsynsverksamhet som ansvariga myndigheter ska driva i den nya finansiella miljön. Det är angeläget för Finansinspektionen att löpande följa och analysera denna utveckling samt redovisa viktiga iakttagelser och underlag för diskussion.

Denna rapport har utarbetats under medverkan av samtliga avdelningar på Finansinspektionen. Jon Fahlander har fungerat som redaktör.

Claes Norgren

Generaldirektör

Sammanfattning

I takt med att den finansiella produktionen och distributionen blir allt mer IT-baserad och tekniskt avancerad är det angeläget att ansvariga myndigheter kan anpassa regelgivning och tillsyn till den nya finansiella miljön och den tekniska infrastruktur som växer fram.

5

Då marknaden för finansiella tjänster samtidigt blir allt mer global kan skillnader mellan länderna beträffande regelgivning och tillsynspraxis skapa betydande barriärer. Mot den bakgrunden ökar betydelsen av det analysarbete och den normgivning som sker i olika internationella fora som Finansinspektionens internationella samarbetsorgan för banktillsyn, försäkrings-tillsyn och värdepapperstillsyn samt EU:s olika organ .

Viktiga frågor att söka svar på är

- Hur har den internationella normgivning påverkats av Internets ökade betydelse på marknaden för finansiella tjänster?
- Ställer denna utveckling nya krav på den internationella och europeiska normgivningsprocessen?

Det går inte att enkelt slå fast Internets innebörd och påverkan på marknaden för finansiella tjänster. De frågor som väcks är alla av olika karaktär vilket försvårar ett helhetsgrepp. För att en analys ska bli meningsfull är det därför viktigt att se på Internet ur ett antal olika perspektiv och lyfta fram olika frågeställningar. Exempelvis *vem* eller vilka som internetanvändningen påverkar, *var* tjänster erbjuds och efterfrågas och *hur* de finansiella tjänsterna utförs.

De internationella samarbetsorganisationer där Finansinspektionens ingår har alla en uttalad policy för finansiella tjänster på Internet. Dessa policydokument är antingen utformade som riktlinjer för tillsyn, råd till företagsledning eller som allmänt utformade ställningstaganden.

Internet och handel med finansiella tjänster utgör en viktig komponent i EU strategi för den inre marknads utveckling. Denna strategi ställer höga krav på en anpassad normgivning inom ett antal olika områden.

Medlemsländerna implementerar och tillämpar de utfärdade direktiven olika. Även skillnader i nationell tillsynspraxis, sanktionssystem med mera skapar för närvarande ”barriärer”. Harmoniserade regler är alltså ingen garanti för att likvärdiga förutsättningar etableras mellan länderna

Dessa problem är man väl medveten om inom EU, speciellt vad gäller bristerna i harmoniseringen inom de områden som rör konsumentskydd och investerarskydd. Det är därför troligt att ett antal olika lösningar kommer att prövas av EU-kommissionen. Näraliggande är att försöka komplettera dagens direktivbaserade system med ”mjukare” metoder för normgivningen – riktlinjer om måluppfyllelse, god affärssed och liknande.

FI ser begreppet ”teknikinsikt” som något av ett nyckelord för att den fortsatta normgivningsprocessen ska bli framgångsrik. Begreppet kan hjälpa oss att förstå varför exempelvis Internet i ett visst sammanhang kan öppna helt nya perspektiv, medan det i andra sammanhang inte ens framstår som en nyhet.

1. Inledning

Med Internet som en drivande kraft är marknaden för finansiella tjänster stadd i snabb utveckling. En internationell massmarknad för finansiella tjänster håller på att skapas.

Idag, efter de senaste årens galopperande utveckling av internet och marknaden för nya finansiella tjänster, finns anledning att betrakta på vilket sätt den internationella och europeiska normgivningen på området finansiella tjänster har påverkats av internetutvecklingen. Frågor vi vill besvara i denna lägesrapport av den legala utvecklingen på området Internet och finansiella tjänster är:

- Har samhällets normgivning kring Internet och finansiella tjänster påverkats av de senaste årens utveckling?
- Ställer denna utveckling nya krav på den internationella och europeiska normgivningsprocessen?

1.1 Rapportens struktur och innehåll

Den här rapporten vill ge en översikt över hur Internet behandlats inom internationella organ med normgivningsmakt. Vad som åsyftas med normgivning är den process som utformar lagar, uppförandekoder, goda seder och andra begrepp som styr vilka beteenden samhället accepterar.

Normgivningen har i denna rapport delats upp i en internationell och en europeisk del. Den europeiska normgivningen skiljer sig markant från övrig normgivning både vad gäller syftet med normerna och sättet att skapa dem.

I den internationella delen redovisas de viktigaste policydokumenten på området Internet och finansiella tjänster som producerats av Finansinspektionens internationella samarbetsorganisationer. Policydokumenten är inte bindande utan utgör rekommendationer. De är trots det viktiga genom sin förmåga att skapa konsensus kring problem, lösningar och förhållningssätt.

De organisationer som tas upp i det internationella avsnittet är:

- Baselkommittén för banktillsyn
- IOSCO (International Organization of Securities Commission) på värdepappersområdet
- IAIS (International Association of Insurance Supervisors) på försäkringsområdet.

På området konsumentskydd redovisas även arbetet inom

- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development).

Under det europeiska avsnittet tas fyra områden där internetutvecklingen och integrationen av de finansiella marknaderna ställer särskilda krav på en fungerande europeisk normgivning. Det är medlemsstaternas reglerings- och tillsynssamarbetet, konsumentskydd och tvistlösning, gemensamma standarder och tekniker och slutligen betalningsbedrägerier och cyberbrott.

Men först några ord om vad som är nytt med Internet.

2. Internets vem, var och hur

Vad Internet betyder för samhälle och marknad är en fråga som diskuterats flitigt. Något enkelt svar har dock ännu inte utkristalliserat sig. Anledning är att så många grundläggande aspekter av det moderna samhället påverkas. Det är inte en enskild fråga som behöver besvaras utan ett stort antal olikartade frågor.

Vad gäller marknaden för finansiella tjänster är mängden relevanta frågeställningar extra uppenbar. I motsats till exempelvis detaljhandeln handlar den finansiella marknadens affärsprocesser i princip enbart om att bearbeta och utbyta information. Till och med de finansiella företagens logistik kan utföras i den digitala världen. Detta gör att informationsteknologin berör de flesta aspekter av marknaden för finansiella tjänster. Tre grundläggande frågor kan här lyftas fram.

- Vem agerar på marknaden?
- Var utförs och tillgängliggörs tjänsterna?
- Hur utförs de finansiella tjänsterna?

Vem?

Vem eller vilka påverkas av Internet? Internet öppnar möjligheter för nya aktörer på både de finansiella marknadernas utbuds- och efterfrågesida. Bland de nya företagen märks internetbanker och internetmäklare för aktier, fonder och försäkringar.

Även hos konsumenterna kan man se nya roller och beteenden utvecklas i takt med att nya tjänster erbjuds på Internet. Många som tidigare använt de finansiella företagen i egenskap av kunder har nu bytt roll till att själva agera på marknaderna. Tidigare passiva konsumenter blir därmed sina egna aktiva mäklare, det vill säga aktörer på värdepappersmarknaden. Denna typ av rollförändring påverkar i grunden relationen mellan kunderna och de finansiella företagen.

Då Internet erbjuder stora möjligheter till anonymitet väcks dock frågan hur man på bästa vis identifierar sina avtalsparter digitalt.

Var?

Internet har kallats för "the death of distance". Informationstekniken har visat att nationella gränser och jurisdiktioner inte är något av naturen givet. De är tvärtom av människan konstruerade begrepp som kan anpassas i takt med att behoven förändras.

Internationella och till viss del integrerade finansmarknader är knappast någon nyhet, ej heller det faktum att finansmarknaderna överskrider de nationella jurisdiktionerna. Vad som är nytt är snarare att en global konsumentmarknad – en elektronisk massmarknad för finansiella tjänster – håller på att växa fram.

Internationella transaktioner har tidigare nästan alltid inneburit att två näringsidkare ingår avtal. Med Internet har även konsumenternas möjlighet att ingå internationella avtal kraftigt vidgats. Det gör att konsumenterna i allt högre grad kommer att omfattas av andra länders lagstiftning och tvistlösningsmekanismer och för den komplexitet och svåröversäglighet detta ofta innebär.

Hur?

Finansiella tjänster kan via Internet utföras på helt nya sätt. Exempel på dessa nya sätt att utföra vanliga funktioner är internetbanker som tillåter kunden att virtuellt besöka sin bank, digitala signaturer i stället för handskrivna, e-post för snabb och effektiv kommunikation och så vidare.

På grund av konsumenternas och de finansiella företagens beroende av ibland mycket avancerad teknik har de så kallade operativa riskernas betydelse trätt fram som en viktig riskkategori.¹ Dessa risker har samband med olika arbetsprocesser, insatser av personal, teknik och maskiner i den löpande verksamheten.

¹ Se bland annat debattartikeln "Nya risker i ny finansiell miljö" publicerad i Dagens debatt den 12 januari 2001 och Stabilitetsrapporten 2000. Dessa finns att tillgå på www.fi.se

3. Internationell normgivning

SAMMANFATTNING

De internationella samarbetsorganisationer där Finansinspektionens ingår har alla en uttalad policy för finansiella tjänster på Internet. Dessa policydokument är antingen utformade som riktlinjer för tillsyn, råd till företagsledningar eller som allmänt utformade ställningstaganden.

Inom banksektorn märks ett tydligt fokus på de operativa riskerna. På värdepappersmarknaderna, där handel sedan länge skett på distans, innebär Internet inte en strukturell förändring motsvarande den för banksektorn. Ett haveri hos en internetmäklare skulle inte få tillnärmelsevis lika stora konsekvenser som en motsvarande störning i betalningssystemet. Detta reflekteras även i skillnaden mellan de två organisationernas riktlinjer. Försäkringsbranschens struktur med långa kontrakt medför en hög abstraktionsnivå på riktlinjerna jämfört med dem på bank- och värdepappersmarknaderna.

I takt med de finansiella marknadernas internationalisering får de internationella samarbetsorganen för världens tillsynsmyndigheter en allt viktigare funktion att fylla. Dessa har lättare att se både problem och lösningar av mer generell, inte landspecifik, karaktär.

Finansinspektionen deltar i tre sådana samarbetsorgan som tas upp i det följande; ett för tillsynen över värdepappersmarknaden, ett för banker och ett för försäkringsbolag. I många länder är dessa tillsynsuppgifter uppdelade på olika myndigheter.

Även policyarbete och forskning inom internationella organisationer som OECD kommer att växa i betydelse.

I det följande redogörs för de riktlinjer som dessa organisationer presenterat med anknytning till e-handel tillsammans med en analys av hur de till sin struktur kontrasterar till den befintliga normgivning.

3.1 Banksektorn – principer för riskhantering vid e-banking

1974 beslöt medlemmarna i G10² att inom ramen för BIS – en bank för centralbanker – bilda ett samarbetsorgan för banktillsynsmyndigheter världen över. Resultatet blev Baselkommittén för banktillsyn, förkortat kallad Baselkommittén, vars sekretariat tillhandahålls av BIS.³

Baselkommittén är ett forum för diskussion kring problem som uppstår i samband med tillsyn. Den koordinerar även tillsynsansvaret mellan olika tillsynsmyndigheter – allt med målet att trygga den finansiella stabiliteten världen över.

² Det vill säga Belgien, Kanada, Frankrike, Tyskland, Italien, Japan, Nederländerna, Sverige, Schweiz, Storbritannien och USA. G10 har med andra ord 11 medlemmar.

³ För mer information se <http://www.bis.org/>

Under de senaste åren har även i denna organisation ett intensivt arbete pågått kring Internets betydelse för finansmarknaderna. Då kommittén är ett organ för banktillsynssamarbete ligger fokus här på så kallad e-banking – vilket innebär att banker istället för att distribuera sina tjänster via fysiska kontor i allt större utsträckning tar Internet till hjälp.

Baselkommittén publicerade i maj 2001 rapporten ”Riskhanteringsprinciper för elektronisk bankverksamhet”⁴.

11

Bakgrunden till rapporten är de snabba förändringar som sker inom e-banksområdet och de risker detta medför. Kommittén konstaterar att förändringarna inom banksektorn aldrig tidigare varit så snabba som idag, och att den höga förändringstakt med Internet som en pådrivande kraft kommer att bestå även i framtiden.

Den globala struktur av öppna och allomfattande elektroniska nätverk som idag präglar finansmarknaderna är ett i regleringssammanhang nytt fenomen. Nytt är även den integration som krävs för att anpassa e-bankingverksamheter till äldre datasystem och bankernas ökade beroende av andra organisationer för att hantera verksamheten.

Baselkommittén konstaterar att dessa nya förutsättningar inte kräver helt nya principer för hur tillsynsarbetet ska utarbetas. Det räcker att de traditionella principerna justeras, specificeras eller utvidgas. Det yttersta ansvaret för att bankernas befintliga riskhantering anpassas till de nya förutsättningarna ligger på de högsta ledningarna i de finansiella företagen. Det är för att underlätta ledningens jobb som kommittén utarbetat följande principer.

De första tre principerna samlas under rubriken ”*Styrelsens och ledningens överblick*”:

1. Den högsta ledningen ska ha en effektiv överblick över företagets e-bankingverksamheter, speciellt vad avser riskhantering.
2. Det ska finnas lätthanterliga säkerhets- och kontrollprocesser för e-banking.
3. Det ska finnas en tydlig process för att hantera de risker som uppstår i samband med outsourcing eller andra åtgärder som skapar ett beroende av en tredje part.

Dessa principer har det övergripande syftet att den högsta ledningen explicit ska inkorporera risker kopplade till e-banksverksamheter med företagets strategiska mål och riskhantering och att en översyn över företagets e-bankingverksamhet regelbundet genomförs.

Avsnittet om ”*Säkerhetskontroller*” tar sikte på de risker i kontakten med kunden som Internet som kommunikationskanal skapar eller förstärker. Det är inte endast internt utan även i relationen med kunderna som de finansiella företaget måste hålla en hög säkerhetsnivå. Principerna är:

4. Banker bör vidta tillräckliga åtgärder för att fastställa kundens identitet och auktorisation vid affärer som sker över Internet.

⁴ Risk Management Principles for Electronic Banking, Basel Committee Publications No. 82.

5. Banker bör använda metoder för transaktioner som säkerställer att inga oklarheter uppstår om betalningar.
6. Bankerna bör säkerställa att tillräckliga åtgärder är vidtagna för att skilja olika funktioner från varandra inom e-bankssystem, databaser och applikationer.
7. För att de olika funktionerna ska kunna skiljas åt i praktiken bör det även finnas ett fullgott system för att avgöra vilka individer som har rätt att få tillgång till de olika funktionerna.
8. Bankerna bör säkerställa att tillräckliga åtgärder för att säkerställa dataintegriteten i systemet, att data exempelvis inte ändras i bedrägerisyrte, av misstag eller genom någon teknisk felaktighet.
9. Bankerna bör säkerställa att det finns tydliga transaktionsspår vid alla internettransaktioner.
10. Bankerna bör vidta tillräckliga åtgärder för att bibehålla central information konfidentiell.

De sista fyra principerna, 11–14, handlar om de *legala problem och ryktesrisker* som kan uppstå vid e-banking. De legala standarderna för vad en e-bankstjänst bör erbjuda kunderna kan skilja sig från jurisdiktion till jurisdiktion. Baselkommittén anser dock att e-bankerna har ett ansvar att tillhandahålla information, skydda kunduppgifter och ha en tillgänglighet som minst motsvarar den service som de fysiska bankkontoren i regel erbjuder. Principerna lyder:

11. Bankerna bör se till att tillräcklig information finns att tillgå på deras webbplatser så att kunderna kan göra välinformerade val. Denna information bör inkludera bankens namn och adress, vilken myndighet som utövar tillsyn över verksamheten, till vem klagomål kan riktas och var information om en eventuell insättningsgaranti kan erhållas.
12. Bankerna bör vidta åtgärder för att skydda kunduppgifter som motsvarar de krav på sekretess som gäller i den jurisdiktion där banken erbjuder sina produkter och tjänster.
13. Bankerna bör ha tillräcklig kapacitet, kontinuitet i affärsprocessen och en konsistent planeringsprocess så att tillgängligheten till e-bankens produkter och tjänster upprätthålls.
14. Bankerna bör ha planer för hur oförutsedda tillbud, även sådana som beror på interna eller externa attacker, ska hanteras och minimeras för att inte hota e-bankens system och tjänster.

Kommittén arbetar även med en annan fråga aktualiserad av Internet. Det är frågan om hur man bäst reglerar problem som uppstår på grund av att Internet, i motsats till de legala jurisdiktionerna, till sin natur är geografiskt gränsöverskridande. Det gör att en och samma e-banksverksamhet kan lyda under flera länders lagar. Detta väcker ibland frågan om hur tillsynsansvaret bäst ska fördelas mellan hemlandet och värdlandet vid gränsöverskridande e-banksverksamheter.

3.2 Värdepappersmarknaden – principer för tillsyn

IOSCO är den internationella samarbetsorganisationen för tillsyn av värdepappersmarknaderna. Dess mål är att genom informationsutbyte och gemensamma ansträngningar främja effektiva, sunda och rättvisa värdepappersmarknader på såväl det nationella som det internationella planet.

Internetutvecklingen och dess betydelse för värdepappersmarknaderna står högt upp på IOSCOs agenda. Redan 1998 gjorde organisationen en omfattande analys av Internets betydelse för de internationella värdepappersmarknaderna publicerad i rapporten "Securities activity on the Internet".⁵ Inom kort kommer en uppföljning till denna rapport att presenteras.⁶

Rapporten från 1998 innehåller ett antal olika internetrelaterade moment. IOSCO har en positiv grundsyn på Internet eftersom det betraktas som ett fenomen väl anpassat till just värdepappersmarknaderna. I rapportens förord konstateras att värdepapperstransaktionernas immateriella karaktär gör att Internet kan erbjuda en tidigare aldrig uppnådd omedelbarhet, flexibilitet och interaktivitet på de finansiella marknaderna.

13

Att Internetutvecklingen ändock är viktig att uppmärksamma ur ett tillsynsperspektiv anser IOSCO snarare har att göra med att den på många sätt inte är anpassad till befintliga författningar, regleringar och direktiv ursprungligen avsedda för en pappers- och telefonbaserad miljö. Detta skapar legala glapp och ibland onödiga påfrestningar som inte motsvarar de ursprungliga motiven vid reglernas tillkomst.

I den första delen av IOSCOs policydokument redovisas de grundläggande målen för värdepapperstillsyn:

- Att skydda investerarna
- Att skapa rättvisa, öppna och effektiva värdepappersmarknader
- Att reducera den systematiska risken

Ur dessa mål härleds fem principer för e-handel. Dessa principer utgör i sin tur bakgrunden för ett antal konkreta rekommendationer för tillsyn.

IOSCOs principer för tillsyn av värdepappersmarknadsaktivitet på Internet är följande:

1. De fundamentala principerna för reglering av värdepapper beror inte på mediet
2. Reglerare bör inte hindra ett legitimt användande av Internet av marknadsaktörer och marknader.
3. Reglerare bör sträva efter konsistens och öppenhet i det sätt varpå regleringar appliceras på Internet.
4. Reglerare bör samarbeta och dela information för att effektivt kunna övervaka värdepappersaktiviteten på Internet
5. Reglerare bör förstå att de elektroniska medierna och användningen av dessa kommer att utvecklas över tiden.

Dessa fem principer utgör grunden för mer konkreta rekommendationer som presenteras sammanfattningsvis.

⁵ Denna rapport kan nås på <http://www.iosco.org/gen-info.html> alternativt <http://www.iosco.org>

⁶ Denna uppföljning kommer att presenteras i samband med den årliga konferensen 2001 som Stockholm står värd för. Konferensens tema är passande nog "Securities Markets in the Information Age".

A-sektionen:

”Tillämpning av nationella krav på värdepappersverksamheter på Internet”

Tillsynsmyndigheterna ska hjälpa företagen att ta tillvara Internet vid marknadsföring, informationsgivning, votering, orderläggning, dokumentation och annan företagsextern kommunikation. Vid behov ska tillsynsmyndigheterna även verka för att regler anpassas till de eventuella krav som användandet av Internet kan kräva.

B-sektionen:

”Reglering och tillsyn av gränsöverskridande värdepappersaktiviteter på Internet”

Här anges både att tillsynsmyndigheterna öppet bör redogöra för vilka omständigheter som föranleder att ett erbjudande på Internet faller under myndighetens tillsyn, samt vilka dessa omständigheter bör vara. I princip bör tillsyn utövas om ett erbjudande har effekt på medborgarna inom tillsynsmyndighetens jurisdiktion. För att tydliggöra detta listas ett antal omständigheter som talar för respektive emot ett tillsynsansvar.

C-sektionen:

”Internetanvändandet som ett sätt att förbättra investerarnas kunskaper och insynen i tillsynsmyndigheternas verksamhet”

Tillsynsmyndigheter och de olika självreglerande branschorganen bör använda Internet som ett sätt att utbilda investerare om kapitalmarknaderna och informera om internetbedrägerier. Internet bär även användas som ett sätt att informera om tillsynsmyndighetens organisation, relevanta lagar och regler och annan viktig information.

D-sektionen:

”Internet som ett sätt att förbättra samarbetet kring tillsynen”

Tillsynsmyndigheter bör ha tillstånd att samla information och dela den med andra myndigheter för att motverka oegentligheter på Internet. Tillsynsmyndigheterna bör även stärka sin internetövervakning och se till att personalen har träning i de tekniker som krävs för detta. Tillsynsmyndigheterna bör även dela med sig information om olika sätt att övervaka Internet.

3.3 Försäkringsmarknaden – principer för e-handel

IAIS är en sammanslutning av över 100 olika tillsynsmyndigheter med ansvar för försäkringsbranschen. Organisationens övergripande uppgift är att skapa global finansiell stabilitet. Detta ska ske bland annat genom

- att utveckla det internationella samarbetet mellan tillsynsmyndigheter
- att skapa internationella standarder för reglering av försäkringsmarknaden
- att hjälpa medlemmarna att leva upp till dessa standarder och
- att koordinera arbetet med olika finansiella institutioner, såväl på det nationella som det internationella planet.

Den 22:a juni år 2000 godkände IAIS ett principdokument för tillsynen av försäkringsaktiviteter på Internet. I dokumentet, som arbetats fram av IAIS

arbetsgrupp för elektronisk handel, redovisas de mest centrala policyfrågorna kring hur Internets ökade betydelse för försäkringsbranschen bör hanteras. Dokumentet utgör även IAIS viktigaste ställningstaganden när det gäller tillsyn över försäkringsbranschens växande aktivitet på nätet. Resultatet är tre huvudprinciper för tillsyn över försäkringsbranschens växande aktivitet på Internet.

Den allmänna utgångspunkten för IAIS är att Internet helt enkelt är ett nytt medium via vilket affärer kan ingås. Försäkringstagare har genom Internet en möjlighet att få ett ökat utbud och försäkringsbolagen kan lättare än tidigare nå ut till stora kundgrupper. Internet förändrar inte heller de fundamentala principer som styr försäkringar och översynen av försäkringsmarknaden; Internet är och förblir en kommunikationskanal vid sidan av många andra.

15

IAIS påpekar att en del av de risker som hittills funnits då avtal slutits över Internet håller på att lösas, men att det ännu återstår mycket att göra. Försäljning över Internet medför ökade möjligheter till bedrägeri, penningtvätt och felaktiga försäljningar av försäkringsprodukter. Det utgör en stor utmaning för tillsynsmyndigheter att trots detta säkerställa att konsumenterna får det skydd de har skäl att förvänta. Ett antal nya frågor som t ex vilket lands lag som är tillämplig och hur man bäst löser internationella konsumenttvister komplicerar bilden ytterligare. Den extremt snabba utvecklingen för e-handel gör också att försäkringsbranschens ökande aktivitet på Internet regelbundet måste utvärderas.

Det är mot denna bakgrund IAIS tre principer för tillsyn över försäkringsaktiviteten på Internet bör ses. Dessa principer lyder:

- **Konsistens:** De principer och avvägningar som gäller för tillsynen av traditionell försäkringsverksamhet ska inte avvika från de principer och avvägningar som gäller för tillsynen av internetbaserade försäkringsverksamheter.
- **Insyn och informationsgivning:** Tillsynsmyndigheterna bör se till att försäkringstagarna får samma typ av information oavsett vilket medium de använder för sin kommunikation med försäkringsbolaget. Kunden ska med andra ord inte få mindre information därför att en kommunikationskanal valts framför en annan.
- **Samarbete:** Tillsynsmyndigheter i olika länder bör samarbeta med varandra. Att som tillsynsmyndighet endast vidta åtgärder inom den egna jurisdiktionen är ofta otillräckligt när det handlar om tillsyn över Internet.

Det är som synes mycket generella ställningstaganden som IAIS gjort. Det kan tolkas som om Internet inte upplevs som ett lika omstörtande fenomen i denna sektor som i många andra.

3.4 Konsumentskydd – OECDs riktlinjer för konsumentskydd på Internet

Mycket arbete för ett förbättrat konsumentskydd vid gränsöverskridande e-handel har skett inom ramen för OECD, industriländernas samarbetsorganisation för ekonomisk utveckling. I mars år 2000 antog OECDs medlemmar policydokumentet ”Guidelines for Consumer Protection in the Context of Electronic Commerce” som består av ett antal riktlinjer för hur konsumenternas intressen bör tillvaratas på Internet. Trots att riktlinjerna gäller för all handel över Internet är den inte mindre intressant för handeln med finansiella tjänster. Det sätt varpå riktlinjerna, som ska utgöra en lägsta miniminivå för konsumentskydd, återspeglas i de nationella lagstiftningarna är avgörande för hur väl konsumenternas intressen tas till vara runt om i världen. Huvuddragen i dessa riktlinjer beskrivs i korthet nedan.

Huvudprincipen för handeln över Internet är enligt dessa principer att alla konsument ska erbjudas ett konsumentskydd som är gott och som inte avviker från det konsumentskydd som finns vid annan typ av handel. För att uppnå detta mål krävs att regeringar, konsumenter, organisationer och näringsliv tar initiativ som främjar konsumentens intressen på Internet och samarbetar för att komma fram till vilka förändringar som är nödvändiga.

De företag som verkar på Internet ska ta hänsyn till konsumentens intressen genom att vid marknadsföring och andra aspekter av sin verksamhet följa skälig marknadspraxis. I detta ingår att inte utnyttja Internets särdrag i förhållande till andra kommunikationsformer genom att till exempel dölja vistelseort eller annan viktig information för kunden. Informationen, som ska finnas lätt tillgänglig, ska hjälpa konsumenten med bland annat:

1. att identifiera företaget med hjälp av både organisationsnummer⁷ och varumärke
2. att effektivt kommunicera med företaget
3. att på ett effektivt sätt lösa uppkomna tvister
4. att utvärdera varan eller tjänsten som erbjuds
5. att inse vilka kostnader varan eller tjänsten medför
6. att förstå hur betalning går till

OECD konstaterar vidare att privat och känslig information som uppgivits i samband med handel över Internet måste skyddas. Det finns redan idag ett antal riktlinjer och rekommendationer på området, och det är av vikt att dessa efterlevs i praktiken.

Arbetet med att förankra riktlinjerna hos allmänheten och marknaden har i de flesta OECD-länder varit omfattande. Det har varit alltifrån att översätta och sprida dokumentet till att nationella tillsynsmyndigheter deltar i internationella nätsurfardagar.

OECD har identifierat åtta åtgärder som medlemsländerna vidtagit i riktlinjernas kölvatten. Dessa åtgärder var:

1. att översätta riktlinjerna till landets olika modersmål
2. att publicera riktlinjerna allmänt tillgängliga på Internet

⁷ Eller motsvarande juridisk identitet.

3. att producera utbildningsmaterial
4. att distribuera riktlinjerna till det privata näringslivet
5. att formulera egna riktlinjer, alternativt i samarbete med näringslivet
6. att jobba vidare med alternativa utomrättsliga tvistlösningsmekanismer
7. att delta i de internationella nätsurfardagarna
8. att uppdatera det legala ramverket

De flesta länder har vidtagit fem eller fler av dessa åtgärder. Sverige har däremot, med Turkiet som enda sällskap, vidtagit endast en åtgärd, nämligen att delta i den så kallad nätsurfardagen. En sådan dag går i korthet ut på att tjänstemän surfar på Internet för att upptäcka ojusta affärsmetoder eller rena lurendrejerier. Den senaste nätsurfardagen, rubricerad ”GetRichQuick.Con”, gick av stapeln i mars år 2000 och involverade 150 organisationer i 28 åtta länder och fem världsdelar.

Gäller det svenska konsumentskyddet även på Internet? ⁸

Juridiska frågor vid handel över Internet

Det är långt ifrån alltid självklart vilket lands lag som gäller vid handel över Internet. I många fall blir det något av en tolkningsfråga. Detta innebär i sig ett riskmoment för den enskilde konsumenten.

I det fall där det står klart vilken lag avtalet lyder under följer nästa fråga. Vilket lands domstol har behörighet att avgöra en tvist? En tvist kan nämligen falla under en svensk domstols jurisdiktion utan att för den skull innebära att svensk lag blir tillämplig. Den svenska domstolen kan därmed besluta att använda sig av en annan lag än den svenska.

Om det både står klart vilken lag som är tillämplig och vilket land som har jurisdiktion finns fortfarande problemet med verkställighet kvar. Även om konsumenten skulle vinner en process är det inte säkert att en domstol kan förmå motparten att uppfylla sin förpliktelse. Detta problem uppstår lättast vid handel över nationsgränserna där motparten är medborgare i ett annat land.

Det juridiska svaret

För Sveriges del avgörs frågan om tillämplig lag i första hand av två internationella konventioner som införlivats i svensk lagstiftning: lagen (1964:528) om tillämplig lag beträffande internationella köp av lösa saker (IKL) och lag (1998:167) om tillämplig lag för avtalsförpliktelser (även kallad Romkonventionen). Då handel med tjänster ej inbegriper köp av lösa saker⁹ är det den sistnämnda lagen som främst är aktuell för oss.

I Romkonventionens tredje paragraf är det stadgat att avtalsparterna själva kan komma överens om vilken lag som ska gälla. Trots att detta kan tyckas vara en enkel och förutsägbar princip tenderar den att missgynna köparen. Näringsidkaren har vanligtvis ett informationsövertag genom att köparen vare sig har tid eller möjlighet att granska och utforma avtalsvillkoren vid varje enskilt avtalslut.

Om parterna inte kan enas om vilket lands lag som ska gälla är avtalet enligt den fjärde paragrafen underkastad lagen i det land avtalet har närmast anknytning till. Det är en tolkningsfråga där hänsyn tas till parternas hemvist och medborgarskap, platsen för avtalets ingående och platsen för avtalets fullgörande. Enligt en betydelsefull hjälpregel gäller att avtalet har närmast anknytning till det land där den

⁸ Vad gäller handeln inom EU se huvudtexten, särskilt avsnittet om direktivet om elektronisk handel.

⁹ Handel med digitala produkter utgör ett gränsfall mellan varor och tjänster och det är idag inte klart vilken lag som i första hand blir tillämplig på dessa typer av avtal.

huvudsakliga prestationen ska fullgöras. Denna hjälpregel gynnar säljarens intressen på köparens bekostnad då det oftast är säljaren som står för den huvudsakliga prestationen, det vill säga det som utförs i utbyte mot köparens betalning.

För att skydda konsumenten finns i Romavtalets § 5 ett undantag till denna huvudregel. Där stadgas att om köparen är en konsument och köpare och säljare inte kommit överens om annat, så är det lagen i konsumentens hemland som ska tillämpas.

I det fall köparen och säljaren kommit överens om att tillämpa något annat lands lag finns dock ytterligare ett konsumentskydd. Konsumenten är nämligen, även i det fall man avtalat om annat, garanterad det konsumentskydd som finns i det egna hemlandet, givet att ett av följande tre villkor är uppfyllda. Avtalet måste ha

- föregåtts av ett särskilt till konsumenten riktat anbud (genom t ex reklam) i det land där konsumenten har sin vanliga vistelseort
- ingåtts efter att säljaren mottagit beställningen i konsumentens hemland eller
- ingåtts efter att säljaren arrangerat en resa i syfte att få konsumenten att ingå avtalet i ett annat land

Om köparen ingått ett avtal efter att ha fått kunskaper om tjänsten på något annat än dessa tre sätt gäller avtalet enligt huvudregeln, det vill säga i de flesta fall enligt lagen i säljarens hemland.

Den för Internethandeln i allmänhet besvärliga frågan är huruvida den första punkten ska anses uppfyllt, det vill säga om ett "särskilt anbud" kan anses riktat till konsumenten.¹⁰ Till skillnad från vanlig annonsering är information som lämnas via Internet passiv till sin karaktär och kräver att konsumenten själv är aktiv för att finna informationen. För att en utländsk näringsidkare ska anses ha riktat ett anbud till konsumenten krävs det att näringsidkaren ska ha lagt ut en så kallad länk, eller så kallad hypertextförbindelse, på en svensk sida som för över konsumenten till en utländsk sida. Ett riktat anbud kan även anses föreligga om reklamen är utformad på det svenska språket.

Det finns helt klart en mängd gränsfall där det är oklart om konsumenten i det enskilda fallet kan förlita sig på att den svenska lagstiftningen gäller. Ett sådant gränsfall är annonser på sökmotorer som Yahoo eller Altavista där olika reklam visas varje gång beroende på vilket ord som söktes på.

På försäkringsmarknaden är läget genom direktivet "tillämplig lag för vissa försäkringsavtal" klarare. Där tydliggörs vilka lagar ett försäkringsavtal lyder under inom Europa. Vid handel med försäkringar utanför EES området kan dock oklarheter fortfarande uppstå.

Gör dessa komplikationer att farhågor bör resas om konsumentskyddet på Internet? Meningarna är delade om detta. Christina Hultmark, professor i civilrätt tror i boken "Elektronisk handel och avtalsrätt" att problemet löses genom att marknadskrafterna sorterar bort de aktörer som inte själva tar tillräckligt stort ansvar. Mer pessimistiska är däremot OECD, bland annat i rapporten "Project Team on Consumer Protection for Electronic Commerce".

3.5 Slutsatser

Vilka slutsatser kan då dras av dessa principer och riktlinjer? Klart är att de är svåra att jämföra. De har alla olika fokus vilket tyder på att deras problemorientering skiljer sig åt från varandra. På grund av dessa olika infallsvinklar är det svårt, för att inte säga omöjligt, att sammanställa en katalog över vilka riktlinjer som gäller för Internet och finansiella tjänster på det

10 Se sid 83 "Elektronisk handel och avtalsrätt", Christina Hultmark, Norstedts Juridik AB, Stockholm 1998.

internationella planet. Det vore inte att jämföra äpplen med päron. Det vore att jämföra en hel fruktsallad. En del slutsatser utifrån principernas olikheter går dock att dra.

Inom banksektorn märks ett tydligt fokus på de operativa riskerna. Baseldokumentet handlar om att på bästa sätt organisera den interna verksamheten för att vare sig riskera systemets stabilitet eller konsumenternas intressen. Baselkommittén fokus på de operativa riskerna framstår som naturligt då det är inom just banksektorn de operativa riskerna är mest påtagliga. Problem i banksystemet kan som bekant få mycket allvarliga konsekvenser för övriga delar av samhällsekonomin. Banksektorn har även ansvar för att betalningssystemet fungerar som det ska och för att känsliga uppgifter skyddas.

19

Baselkommitténs angreppssätt kontrasterar mot den syn IOSCO, samarbetsorganisationen på värdepappersområdet, ger uttryck för. IOSCO-dokumentet fokuserar inte på samma sätt som Baseldokumentet på de interna och operativa riskerna. I stället inriktas detta dokument på ett mer allmänt tillrättagande av tillsynen för att också passa Internetbaserade verksamheter.

På värdepappersmarknaderna, där handel sedan länge skett på distans, innebär Internet inte en strukturell förändring motsvarande den för banksektorn. De eventuella problem som skulle kunna uppstå är inte heller lika uppenbara eller allvarliga. Ett haveri hos en internetmäklare skulle inte få tillnärmelsevis lika stora konsekvenser som en motsvarande störning i betalningssystemet. Detta reflekteras även i skillnaden mellan de två organisationernas riktlinjer.

IAIS håller sig på en abstraktionsnivå långt över de övriga. Det kan förklaras av försäkringsbranschens struktur. Där handlar det mestadels om mycket långa kontrakt varför Internets förmåga att effektivisera de enskilda avtalslutet inte är lika avgörande. Det är inte lika viktigt att snabbt köpa försäkringskontrakt som det är att köpa och sälja finansiella instrument som till exempel aktier. För omsättningen av försäkringar är Internet viktigare för andra typer av frågor som inte direkt är kopplade till avtalslutet. Det kan gälla att genomlysa marknaden genom att lätt kunna jämföra olika försäkringar med varandra.

OECD-principerna är en något udda fågel i sammanhanget genom att endast avhandla konsumentskyddet. Principerna utgör dock ett viktigt komplement till de övriga organisationernas policydokument.

Konsumentfrågor skiljer sig från exempelvis frågor om bankernas operativa risker genom att det inte är någon uppenbar fara att konsumentproblem sprider sig till andra sektorer. I de flesta fall är det bara en enskild konsument som drabbas, vilket naturligtvis är illa nog.

Konsumentfrågor är till sin natur mycket viktiga genom att de i princip berör alla. På så sätt liknar de närmast medborgarrättsliga frågor. Detta avspeglar sig naturligtvis på principernas utformning. De är i det här fallet närmast formulerade som rättigheter – konsumenten ska ha ett minst lika gott skydd på Internet som i den så kallade fysiska världen. Och för att underlätta för konsumenten ska viktig information finnas tillgänglig så att nödvändiga åtgärder kan vidtas om problem ändå skulle uppstå.

3.5.1 Jämförelse med tidigare normgivning

Tidigare normgivning kring marknaden för finansiella tjänster går att klassificera utifrån om de avser att reglera:

- företagsinterna frågor, till exempel krav på fungerande rutiner och ledningsansvar
- företagsexterna frågor, till exempel krav på fungerande informationsgivning i förhållande med kund.
- tredjeparts frågor, till exempel hur tillsynen ska ske och hur tvistlösning och relationen till företagets outsoursade funktioner ska hanteras.

Utifrån denna klassificering och med hjälp av de tre typerna av frågor som Internetutvecklingen aktualiserar kan följande diagram ställas upp:

	Vem	Var	Hur
Företagsinterna frågor	Basel nr: 1,2,3, 10 och 7	Basel nr: 12	Basel nr: 8,9 och 14
Företagsexterna frågor	Basel nr: 4 OECD: 1	Basel nr: 11	Basel nr: 5 och 13 OECD: 2,4,5,6 IOSCO: A
Tredjepartsfrågor	IAIS nr: 2	IAIS nr: 3 IOSCO: B, D	IAIS nr: 1 IOSCO: C

Denna uppställning bör ses som ett sätt att få ett samlat grepp om de olika internetprincipernas gränssnitt mot tidigare normgivning. Den går att läsa både horisontellt och vertikalt beroende på vald frågeställning.

Företagsinterna frågor

I spalten för de företagsinterna frågorna finner vi under ”vem”-kategorin Baselkommittens olika principer om rollfördelning. Det är till exempel enligt den första principen viktigt att företagsledningen har överblick över de strategiska IT-frågorna. Andra viktiga frågor är vem som ska ha tillträde till de olika delarna av företagets affärssystem och hur tillgången till konfidentiell information hanteras internt.

Under ”var”-kategorin aktualiseras frågor som har med Internets geografiska dimension att göra. Vilket lands lagar måste ett företag med internetverksamhet se till att följa? Denna fråga tas upp i den tolfte baselprincipen.

I den sista kategorin av företagsinterna frågor, ”hur”-kategorin, finns alla de frågor av praktisk karaktär som uppstår i företagen då traditionella funktioner ska utföras på ett nytt sätt med hjälp av modern informationsteknologi. Det kan gälla företagets dataintegritet, säkerhetsprocesser och transaktionsspår, aspekter som tas upp i baselprinciperna åtta och nio. Baselprincip fjorton tar upp företagets förmåga att hantera oförutsedda händelser.

Företagsexterna frågor

De företagsexterna frågorna har med företagets relation med omgivningen att göra.

Då det är lätt att vara anonym på Internet är det inte heller lätt att identifiera vem eller vilka man gör affärer med. Det gäller såväl kund- som företagsidentiteten. När pengar är inblandade blir denna fråga naturligtvis än viktigare. Under den första företagsexterna ”vem”-kategorin tas dessa frågor upp genom den fjärde baselprincipen om kundidentifikation och OECDs första princip som gäller identifikationen av företaget.

Även frågor om nya typer av kundkategorier hamnar här. Ett exempel på nya kundkategorier är att många gått från att bara vara konsumenter till att bli investerare och slutligen till att med hjälp av Internet bli sin egen mäklare. Det vill säga att de utan inblandning utifrån själva kan lägga in köp och säljorder för värdepapper.

21

I följande ruta finner vi frågor som Internets geografiska dimension för med sig vid företagets externa kontakter. Framgår det till exempel av företagens information till kunderna vilket lands jurisdiktion och tillsyn verksamheten står under? Denna fråga tas upp i den elfte baselprinciperna.

Den företagsexterna ”hur”-kolumnen ringar in frågorna om hur företagets kommunikation med omgivningen sköts. Det kan ha att göra med hur betalning går till eller om produkterna görs jämförbara med varandra på Internet. Det kan också handla om hur ordrar läggs och hur reklamationer hanteras. Dessa frågor tas upp i OECD andra, fjärde, femte och sjätte princip. Tillgängligheten till bankernas tjänster tas upp i baselprincip tretton. Att effektivt använda Internet vid information och marknadsföring tas även upp i A-delen i IOSCOs principer.

Tredjepartsfrågor

Under spalten för tredjepartsfrågor tas frågor upp som rör tvistlösning, tillsyn eller andra frågor där en part som vare sig är företag eller kund spelar en nyckelroll.

Vilka som berörs av ett lands tillsyn eller vilka typer av företag och kundgrupper som kan få tillgång till tvistlösning är frågor som kan tas upp under ”vem”-kategorin. Det är långt ifrån alltid uppenbart vilken myndighet eller tvistlösningsinstans som är tillämplig vid handeln över Internet. IAIS tredje princip behandlar frågan om tillsynsmyndighetens ansvar att se över och jämföra olika typer av kommunikationskanaler

Under ”var”-kategorin för tredjepartsfrågor finner vi frågor om hur tillsynen av den gränsöverskridande handeln bäst hanteras och hur effektiva tvistlösningsmekanismer för denna handel bäst upprättas. Gränsöverskridande tillsyn tas upp i IAIS tredje princip och IOSCOs B- och D-principer.

Kan tvistlösning ske helt över Internet? Hur ska tillsynsmyndigheterna bäst få översikt över det för tillsyn relevanta informationsinnehållet på Internet? Ska tillsynen över internetverksamheter särbehandlas eller ej? Dessa tredjepartsfrågor aktualiseras under ”hur”-kategorin.

Om tillsynen av internetverksamheter ska särbehandlas eller ej tas upp i den första IAIS principen. Att Internet kan förbättra tillsynsmyndigheternas verksamhet genom att till öka myndigheternas öppenhet tas upp i IOSCOs C-principer.

Vilka slutsatser, om några, kan man då dra utifrån denna uppställning? Klart är att denna uppställning mer bör ses som ett sätt att försöka få ett samlat grepp om de olika organisationernas internetprinciper än som ett sätt att få fram klara slutsatser.

Av uppställningen märker vi dock följande:

- Baselprinciperna förefaller vara, om inte heltäckande, så åtminstone omfattande. De faller in under alla de olika företagsspecifika problemområden som identifierats ovan. De tar däremot inte upp några tredjepartsfrågor.
- IOSCOs riktlinjer för värdepappersmarknaden tar i första hand sikte på tredjepartsfrågor som rör Internets geografiska dimension och frågor om hur Internet bäst används för att förbättra reglering och tillsyn. Det kan ha att göra med att värdepappersmarknaderna sedan länge varit strukturerade i digitala nätverk och att Internet på så sätt inte är en nyhet. Däremot är Internet som ett sätt att sköta kontakter med kunder en nyhet.
- Även IAIS-principerna fokuserar i hög grad på de så kallade tredjepartsfrågorna; i det här fallet främst tillsyn.
- OECD riktlinjer för konsumentskydd sorterar nästan alla under den företagsexterna ”hur” kategorin genom sitt fokus på hur Internet ska användas gentemot kunderna för att förbättra konsumentskyddet.
- Den kolumn som framstår som minst utnyttjad är ”var”-kategorin som rör Internets internationella och geografiskt gränsöverskridande dimension. Denna kategori framstår dock som det område där den framtida normgivningen kommer att vara som mest aktiv. Denna inriktning illustreras bland annat av den senaste regelgivningen på e-handelsområdet inom EU.

4. Europeisk normgivning

SAMMANFATTNING

Internet och handel med finansiella tjänster utgör en viktig komponent i EU strategi för den inre marknadens utveckling. Denna strategi ställer höga krav på en anpassad normgivning inom ett antal olika områden.

Medlemsländerna implementerar och tillämpar de utfärdade direktiven olika. Även skillnader i nationell tillsynspraxis, sanktionssystem med mera skapar för närvarande ”barriärer”. Harmoniserade regler är alltså ingen garanti för att likvärdiga förutsättningar etableras mellan länderna

Dessa problem är man väl medveten om inom EU, speciellt vad gäller bristerna i harmoniseringen inom de områden som rör konsumentskydd och investerarskydd. Det är därför troligt att ett antal olika lösningar kommer att prövas av EU-kommissionen. Näraliggande är att försöka komplettera dagens direktivbaserade system med ”mjukare” metoder för normgivningen – riktlinjer om måluppfyllelse, god affärsed och liknande.

23

Planerna för vad Internet och finansiella tjänster ska innebära för den europeiska unionen är både omfattande och ambitiösa. Internet och annan informationsteknologi ska öka den europeiska tillväxten, minska arbetslösheten och göra den inre marknaden mer dynamisk.

Bildandet av en enda integrerad europeisk finansmarknad ska vara färdig före utgången av år 2005. Detta ska i sin tur göra Europa till världen mest konkurrenskraftiga ekonomi år 2010.

De senaste årens utvecklingen på Internet utgör ett gyllene tillfälle att påskynda integrationen av de europeiska finansmarknaderna; arbetet med att skapa en inre marknad för finansiella tjänster påbörjades redan 1973. Internets internationella dimension och införandet av euron utgör tillsammans en språngbräda för integration. Alla direktiv och annan normgivning på området Internet och finansiella tjänster kan inom EU ses mot bakgrund av denna strategi.

Ett handlingsprogram med ett fyrtiotal olika åtgärder med syfte att påskynda processen antogs i maj 1999 och genom Lamfalussyrapporten har snabbare beslutsvägar introducerats för att ytterligare påskynda integrationen. Denna strategiska roll för internet gör att den europeiska normgivningen kring finansiella tjänster över internet blir än mer mångfacetterad än på det internationella planet.

De spelregler som gäller för normgivning är däremot både mer tydliga och mer formella inom EU än på det globala planet. Även inom EU är det viktigt att en samsyn kring viktiga frågor skapas, men beslutsprocessen är i motsats till mycken annan internationell normgivning tydligt strukturerad.

Inom EU är det den europeiska kommissionen som har initiativrätt, europeiska rådet och europaparlamentet som har beslutanderätt medan de enskilda medlemsstaterna har skyldigheten att implementera de fattade besluten.

4.1 Vilka krav ställer ”Internetintegrationen” på europeisk normgivning?

Det är inte helt komplikationsfritt att med draghjälp av Internet och e-handeln integrera de finansiella marknaderna. Samtidigt som Internet inom EU tilldelas en mycket strategisk roll anser de flesta branschorganisationer att Internet inte bör ses som något annat än ytterligare en kommunikationskanal vid sidan av de traditionella.¹¹

Mot bakgrund av detta kan fyra olika områden där en ”internetdriven” integration ställer extra höga krav på en fungerande europeisk normgivning identifieras.

1. Medlemsstaternas reglerings- och tillsynssamarbete

I kommissionens handlingsprogram från 1999 framförs idén att den dagen de nationella finansmarknaderna är helt integrerade skulle en enda gemensam EG-myndighet kunna sköta tillsynen. Innan integrationen gått så långt är det viktigt att medlemsstaterna utvecklar sitt reglerings- och tillsynssamarbete så att konsumenter och investerare inte ska drabbas av alltför stora olikheter mellan jurisdiktionerna. Detta accentueras av det e-handelsdirektiv som medlemsländerna nu håller på att implementera.

2. Konsumentskydd och tvistlösning

Om Europas konsumenter i någon större utsträckning ska våga köpa varor och tjänster från andra medlemsstater måste de våga lita på det europeiska konsumentskyddet. Detta innebär att såväl det legala konsumentskyddet som de praktiska möjligheterna att hävda sin rätt enligt dessa regler måste anpassas till handeln mellan länder med olika jurisdiktioner.

3. Gemensam standard och teknik

För att integrationen ska vara praktiskt genomförbar krävs att gemensamma standarder och tekniker utvecklas. Det är inte bara tekniska system som måste vara kompatibla. Även de juridiska definitionerna av olika standarder måste vara anpassade till det övriga Europa för att inte utgöra ett hinder för integration. Detta gäller definitioner av allmänna begrepp som ”on-line” såväl som begrepp av mer teknisk karaktär, till exempel ”kvalificerade elektroniska signaturer”.

4. Betalningsbedrägerier och cyberbrott

Det är tyvärr inte bara sund affärsverksamhet som frodas i den internationella och digitala miljön präglad av snabb teknisk utvecklingen och stora möjligheter till anonymitet. Kampen mot nya typer internetrelaterad brottslighet måste därför intensifieras för att investerare och konsumenter på allvar ska känna sig trygga att agera på hela den inre marknaden.

¹¹ Se till exempel avsnittet om IAIS ovan.

4.2 Europeiskt reglerings- och tillsynssamarbete

En gemensam europeisk finansmarknad ställer höga krav på samarbete kring reglering och tillsyn. Relationen mellan ett effektivt reglerings- och tillsynssamarbete och integrationen av de finansiella marknaderna är dubbelriktad. Om regleringen och tillsynen förbättras främjas integrationen. Investorer och konsumenter får genom en homogen reglerings- och tillsynspraxis större anledning att känna sig trygga på andra marknader än sin egen. Den integration som då främjas sätter i sin tur ett ökat tryck på ytterligare harmonisering av europeisk reglering och tillsyn.

25

4.2.1 E-handelsdirektivets betydelse för reglering och tillsyn

Ett starkt tryck mot en mer enhetlig reglering och tillsyn av de nationella finansmarknaderna utövar det så kallade e-handelsdirektivet. Implementeringen av detta direktiv, som i Sverige ska vara klar till den 17 januari 2002, är den hittills viktigaste och mest genomgripande legala förändringen inom Europa på området Internet och finansiella tjänster.

Direktivet innehåller ett antal olika komponenter som tillsammans ska underlätta integrationen av vad som kallas informationssamhällets tjänster. En del rör tillsyns- och regleringsfrågor och tas upp i det följande. Andra delar av direktivet behandlar informationskrav och elektroniska signaturer. Dessa tas nedan upp under rubriken ”konsumentskydd, reklamation och tvistlösning” respektive ”Gemensamma standarder och tekniker”.

”E-handelsdirektivet” heter egentligen ”Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden”. Direktivets definition av informationssamhällets tjänster anger att det handlar om tjänster som mot betalning och efter en individuell begäran av en tjänstemottagare på elektronisk väg utförs på distans. En mängd olika näringsverksamheter som bedrivs online omfattas därmed av direktivet. Såväl onlineförsäljning av varor¹² som onlineförsäljning av finansiella tjänster omfattas.

Den kanske viktigaste och mest framträdande nyheten i direktivet är den så kallade ursprungslandsprincipen som anges i den inre marknadsklausulen.¹³ Syftet med denna klausul är att säkerställa att informationssamhällets tjänster i praktiken ska kunna erbjudas i hela unionen, och det oberoende av i vilket medlemsland verksamheten är baserad. Tidigare har olika nationella lagstiftningarna skiljt sig så pass mycket åt att integrationen i praktiken hämmats. Ett e-handelsföretag som velat marknadsföra sig i alla femton medlemsstater har varit tvingat att anpassa sig till femton olika konsumentlagstiftningar. Det är denna ursprungslandsprincipen ska förändra.

Ursprungslandsprincipen påför medlemsstaterna två övergripande skyldigheter. Dels ska varje medlemsstat se till att de företag som är baserade i landet följer de regler som finns på området. Dels får medlemsstaterna ej hindra företag från andra medlemsstater att marknadsföra sina tjänster inom landet, om inte vissa specifika undantag är uppfyllda. Efter att direktivet

12 Leveranser av varor eller tjänster offline omfattas dock ej.

13 Artikel 3.

implementerats räcker det därmed att företagen följer den lagstiftning som finns i respektive hemland för fritt kunna bedriva "online"-verksamheter i resten av unionen.

Trots sin relativt enkla konstruktion är principen för svensk del inte helt oproblematiske. Den utgör en avgörande förändring gentemot den nuvarande rättstillämpningen som byggt på den så kallade effektlandsprincipen: att svensk lag ska vara tillämplig på alla verksamheter med "effekt" i landet.

26

Med den nya ursprungslandsprincipen blir svensk lagstiftning tillämplig på all e-handelsverksamhet med ursprung i Sverige, oavsett om verksamheten har effekt eller ej i landet.¹⁴ Även om en verksamhet helt riktar sig till utländska medborgare är det med andra ord svensk lagstiftning som ska följas. Svenska myndigheter kan däremot ej tillämpa svensk lagstiftning på e-handelsverksamheter med ursprung från andra EES-stater. Svenska myndigheter kan med andra ord inte i samma grad som tidigare kräva att utländska företag ska följa svensk konsumentlagstiftning.

För att den inre marknads klausulen i praktiken ska fungera krävs att samarbetet mellan de europeiska tillsynsmyndigheterna utvecklas ytterligare. Detta har även direktivförfattarna reflekterat över. I direktivets §19 åläggs tillsynsmyndigheterna en skyldighet att samarbeta med andra medlemsstaters tillsynsmyndigheter. Tillsynsmyndigheterna åläggs även skyldighet att informera varandra om missförhållanden i företag med en kundkrets utanför hemlandet.

Trots att direktivet delvis skärper kraven på leverantörer av finansiella tjänster, (se "konsumentskydd, reklamation och tvistlösning" nedan) väcks ett antal konsumenträttsliga farhågor:

- Blir skyddet för konsumenter och investerare tillräckligt starkt när de utsätts för lagstiftning som skiljer sig från hemlandets?
- Kommer konsumenten att förstå att olika lagar kan komma att gälla beroende på om hon köper en tjänst "online" eller "offline"?
- Kommer konsumenten att förstå att svensk lag inte gäller vid handel med näringsidkare från andra EU-länder samtidigt som den kan komma att gälla vid handel med näringsidkare från andra delar av världen?
- Har alla europeiska tillsynsmyndigheterna en praktisk möjlighet att utöva tillsyn över e-handelsföretag som genom Internet riktar sig mot konsumenter i andra länder?

Det finns även ett antal mer *legala oklarheter* kring direktivets effekt på handeln med finansiella tjänster:

- Hur ska online- respektive offlineverksamhet definieras?
- Hur förhåller sig den inre marknads klausulen till tidigare EG-direktiv som reglerar tillsynsmyndigheternas ansvar? Enligt det tredje liv- samt skadeförsäkringsdirektivet är det normalt värdlandet som reglerar försäkringsföretagets informationsskyldighet och har tillsynsansvaret på detta område.

¹⁴ Direktivet innehåller dock inte några nya regler om tillämplig lag på privaträttsliga avtal med internationell anknytning.

- Hur ska det faktum hanteras att samma typ av avtal kan komma att omfattas av olika lagar beroende av den tekniska lösningen för avtalslut. Om en svensk konsument köper girotjänster från Tyskland, ska då tysk lag gälla för gireringar per brev och svensk lagstiftning om det sker över Internet?

Frågorna är fortfarande många och svaren få. Finansinspektionen uppmärksammade flera här nämnda implementeringsproblem i remissvaret (2001-06-14) om genomförandet av e-handelsdirektivet och framhöll att det kommer att krävas en kontinuerlig uppföljning av de nya reglernas effekter.

27

4.2.2 Tre prioriterade områden för tillsyn

Idag består samarbetet mellan medlemsstaterna av ett omfattande system av bilaterala principöverenskommelser och informella samförståndsavtal mellan tillsynsmyndigheterna. Genom detta system har formella och informella gemensamma grundregler skapats mellan olika tillsynsmyndigheter inom EU.

I ett meddelande till rådet och europaparlamentet anger den europeiska kommissionen tre områden där samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna är extra viktigt. Dessa områden bör ses mot bakgrund av det ovan behandlade e-handelsdirektivet.

Det första prioriterade området är medlemsstaternas **stabilitetstillsyn**. I samband med expansionen för den elektroniska handeln har vid sidan av de redan kända riskkategorierna för finansiell stabilitet, som kredit- marknadsränte- och försäkringsriskerna, uppstått nya typer av IT-relaterade hot, de så kallade operativa riskerna. Kommissionen tar upp fem sådana operativa risker.

- Bristande *förståelse hos företagsledning* för hur Internet, på både gott och ont, påverkar den egna verksamheten
- *Ett ökat teknikberoende* då allt fler tekniska system integreras med varandra. Företagen måste i måste förlita sig på andra företags tekniska system. Problem kan även uppstå i samband med att nya system ska integreras med äldre.
- Ökad sårbarhet för intrång från till exempel så kallade "hackers" och andra problem i samband med förvaring av känslig information som till exempel exempelvis kunduppgifter
- *Minskad tillgänglighet* till de finansiella tjänsterna på grund av tekniska störningar i distributionen
- Nya problem i samband med "*outsourcing*". De finansiella företagen bör noga granska att de finansiella företagens utomstående tjänsteleverantörer behärskar den lagstiftning som finns om bland annat behandling av känsliga kunduppgifter.

Det andra området för tillsynssamarbete är att förhindra **penningtvätt**. Inom hela EU finns lagstiftning för att hindra pengar från kriminella aktiviteter att komma in i det finansiella systemet. Ett viktigt inslag regleras av *lag (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt* är den obligatoriska identifikation

av finansinstitutens kunder. Enligt lagens fjärde paragraf måste de finansiella företagen kontrollera identiteten på alla som vill inleda en affärsförbindelse med institutet. Denna princip som har motsvarighet i de övriga medlemsstaternas lagstiftning, innebär att alla banker och försäkringsbolag ska veta vem de gör affärer med. De ska även rapportera transaktioner som de misstänker kan innebära penningtvätt.

Vid internationell handel är den påbjudna kontrollen av kundernas identitet ofta svårare att genomföra. Det beror bland annat på det faktum att den kommersiella kontakten blir mindre personlig vid handel över digitala medier som Internet. Det beror även på att andra praktiska förutsättningar för identifikation inte är lika goda, även om identifikationsmetoder som digitala signaturer skulle förbättras.¹⁵ Bara det enkla faktum att de flesta europeiska medborgare saknar personnummer gör identifikation svårare.

Det tredje område där kommissionen anser att samarbetet mellan tillsynsmyndigheterna måste förbättras är vid kontroll av **gränsöverskridande onlinetjänsterna**. Som behandlat ovan är det en förutsättning för att principen om hemlandstillsyn av alla onlinetjänster ska fungera; om konsumenterna i Europa ska skyddas måste myndigheten med tillsynsansvar i tjänstleverantörens hemland anmäla oegentligheter till motsvarande myndighet i de länder företaget har kunder.

Affärsrelationer och avtal över Internet

Användningen av Internet innebär i många fall att kunderna själva inhämtar underlag och utför finansiella tjänster som tidigare bara kunde utföras i direktkontakt med personal i de finansiella företagen. När "självbetjäningen" på detta sätt ökar ställer detta krav på kundernas kunskaper och förmåga men också på företagens sätt att agera.

- De finansiella företagen bör på ett säkert sätt kunna identifiera den kund som man inleder en affärsförbindelse med.
- I en avtalssituation bör företagen ha förmåga att anpassa sin informationsgivning samt lämna erforderlig support till kunden i övrigt.

Vad som är acceptabla former för olika avtalssituationer bestäms antingen direkt i lag eller lämnas till parterna att komma överens om.

- Tydlighet om avtalens innehåll och villkor är A och O!
- Eventuella tvister i individuella fall får lösas genom sedvanlig avtalstolkning på det civilrättsliga området.

Det är inte Finansinspektionens uppgift som tillsynsmyndighet att ställa särskilda krav, på basis av näringsrättslig lagstiftning, som inskränker den här nämnda avtalsfriheten på det finansiella området. En viktig tillsynsuppgift för FI är däremot att kontrollera hur de finansiella företagen driver sina verksamheter och efterlever gällande regler.

I den mån lagstiftningen uppställer särskilda formkrav som påverkar avtalsfriheten mellan företag och kund är det angeläget att dessa krav görs specifika och tydliga för berörda parter vad gäller syfte och innebörd. Exempel på formkrav är när överenskommelser mellan företag och kund enligt lagstiftningen ska ha skriftlig form eller när vissa avtal måste undertecknas för hand.

¹⁵ Jfr avsnittet om digitala signaturer nedan.

Underskriften på papper är ju en sedan länge väl beprövad teknik för identifikation och bindande accept vid till exempel kreditavtal. Inom kort öppnas även även möjligheten att låta så kallade kvalificerade elektroniska signaturer ersätta kundens egenhändiga undertecknande på kreditavtal. Bakomliggande reglering (direktiv) är gemensam för hela EU.

När det gäller att tillmötesgå andra formkrav, till exempel lagkrav på skriftlig form för en överenskommelse, ser FI inga hinder mot att elektroniska medel används. Den nya tekniken rymmer en enorm potential som bör tas tillvara i den finansiella sektorn.

4.3 Harmoniserat konsumentskydd, reklamation och tvistlösning

Handel över nationsgränserna är inte något nytt. Det nya är att konsumenter aktivt deltar i denna internationella handel. Tidigare har konsumenter agerat främst på den nationella marknaden medan näringsidkarna dominerat handeln över nationsgränserna.

Vanliga frågor om konsumentskyddet som väcks i samband med internationella avtal är:

- Vilket lands lag lyder avtalet under?
- Vilket lands domstol är behörigt att döma?
- Hur verkställs ett domslut?

Tvister mellan två näringsidkare är svåra nog men tvisterna blir än mer komplicerade när en konsument är inblandad. Konsumentköp lyder i de flesta länder under särskilda regler och dessutom har konsumenter inte samma resurser som näringsidkare för att lösa problemen. Här befinner sig konsumenterna i ett ständigt underläge.

Frågorna kompliceras ytterligare när avtalen ingås över Internet. Rättsläget är fortfarande oklart vad gäller till exempel frågan om det svenska konsumentskyddet gäller på Internet. (Se även sid 17.)

Många frågetecken kommer att rätas ut med tiden. Men processen måste påskyndas för att kommissionens tidsplan för den inre marknaden ska hålla. Att täppa till luckorna i det europeiska konsumentskyddet är avgörande för att en integrerad inre marknad ska bli verklighet. Risken är annars att konsumenterna känner sig otrygga utanför de nationella marknaderna.

För att undanröja dessa hinder måste konsumentlagstiftningen harmoniseras eller på annat sätt bli mer homogen. Möjligheterna att reklamera dåliga köp måste bli bättre och tvistlösningsmekanismerna vid handel över nationsgränserna måste både bli billigare och effektivare.

4.3.1 Harmoniserad konsumenträtt i direktivförslaget om distansförsäljning av finansiella tjänster

Kommissionen har tidigare påpekat att just distansförsäljning över gränserna kan bli det främsta konkreta resultatet av den inre marknads genomförande¹⁶. Detta har gett lagstiftningen på området en naturligt hög prioritet. Redan 1997 antogs ett direktiv om konsumentskydd vid distansförsäljning. Genom detta upprättades minimiregler för att skydda konsumenten vid avtal som träffas på Internet, i telefon eller på andra sätt där parterna inte är närvarande samtidigt. Konsumenten gavs en ångerrätt på sju arbetsdagar och näringsidkaren ålades en relativt omfattande informationsplikt. Finansiella tjänster omfattades dock inte av detta direktiv. Och det är denna lucka förslaget till direktiv om distansförsäljning av finansiella tjänster är avsedd att täppa till.

Trots att direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster ännu inte antagits, framstår det som i högsta grad troligt att direktivet kommer att ge konsumenten av finansiella tjänster rätt till:

- 14 dagar betänketid, under vilken näringsidkaren inte får dra tillbaka sitt erbjudande
- 14 dagars ångerrätt efter att köpet gått igenom. Om den utnyttjats får konsumenten tillbaka pengar för ännu ej levererade tjänster.

Näringsidkaren åläggs att

- tydligt, och via ett medium konsumenten varaktigt har tillgång till, informera konsumenten om både rätten till betänketid och ångerrätten
- meddela konsumenten om en tjänst inte är tillgänglig och betala tillbaka vad konsumenten eventuellt hunnit erlagga för tjänsten
- inte leverera en tjänst utan att tjänsten uttryckligen efterfrågats

Till dessa krav har även en för näringsidkaren omfattande bevisbörda kopplats. Vid en eventuell konflikt måste näringsidkaren kunna bevisa att all nödvändig information lämnats till konsumenten.

Dessa regler kommer att motsvara, och ibland även överträffa, det konsumentskydd som finns i direktivet om konsumentskydd vid distansförsäljning. Motsvarande betstämmelser finns även i vissa branschspecifika direktiv. Till exempel är näringsidkarens informationsplikt på försäkringsområdet redan gemensamrättsligt reglerat genom tredje skadeförsäkringsdirektivet och tredje livförsäkringsdirektivet. Sådana branschspecifika regler fortsätter att vara giltiga även efter ett antagande av direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster.

En viktig skillnad mellan distansförsäljningsdirektivet och direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster är att medan det allmänna direktivet utgör en minimiharmonisering så är det ännu ej klarlagt om direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster kommer att utgöra en minimi- eller maximiharmonisering. En minimiharmonisering innebär att medlemsstaterna har friheten att förstärka, men inte försämra, konsumentskyddet. En max-

¹⁶ Något som även upprepas direktivförslagets preambel, 2:a punkten.

imiharmonisering, som i detta fall är kommissionens linje, innebär att medlemsstaterna vare sig får förbättra eller försämma skyddet. Om detta sker kan eventuella framtida förändringar på området endast ske efter initiativ av kommissionen.

4.3.2 Harmoniserad konsumenträtt i E-handelsdirektivet

Även e-handelsdirektivet innehåller ett antal viktiga bestämmelser för konsumentskydd. Direktiv stadgar att viss information måste redovisas vid all kommersiell online-verksamhet. Näringsidkarna ska tydligt ange namn, etableringsort och e-postadress och informationen ska på ett enkelt, direkt och stadigvarande sätt vara tillgänglig för både konsumenter och behöriga myndigheter.

E-handelsdirektivets informationsplikt kompletterar de krav som formulerats i tidigare direktiv. Kommissionen påpekar i ett meddelande att e-handelsdirektivet även fungerar som ett komplement till direktivförslaget om distansförsäljning av finansiella tjänster.

4.3.3 Nya system för reklamation och tvistlösning

Ett annat område där Internets internationella struktur försvårar för konsumenter är reklamation och tvistlösning. De praktiska problemen för en konsument att reklamera och söka tvistlösning i samband med ett köp av en finansiell tjänst framstår idag ofta som oöverstigliga. I anslutning till direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster har kommissionen konstaterat att konsumenterna endast kommer att kunna åtnjuta de rättigheter direktivet ger om ett lämpligt system för tvistlösning fastställs.

Allmänna reklamationsnämnden (ARN) som handhar reklamationsärenden och tvister på den svenska marknaden har påpekat att situationen vid handel över nationsgränserna är problematisk. Förutom att ARN är tveksam till möjligheten att få utländska näringsidkarna att följa nämndens utslag, något som även för svenska aktörer är frivilligt, så anser de sig sakna ekonomiska resurser att översätta de handlingar som skulle behövas för att ta upp internationella tvister. Av dessa skäl prövar nämnden normalt endast tvister mot utländska näringsidkare som har ett driftställe i Sverige, eller när avtalet av någon annan anledning slutits i Sverige.¹⁷

Förutom ett antal marknadsdrivna initiativ för att komma tillrätta med dessa problem¹⁸ finns inom EU även ett par projekt på området. Ett av dessa projekt är nätverket *FIN-NET* (FINancial Services complaints NETwork) som nyligen dragits igång. Det är ett särskilt prövningsnätverk för tvister beträffande finansiella tjänster. Det sammanbinder utomrättsliga tvistlösningsmekanismer på det nationella planet så att ett tvistlösningsnätverk för i princip hela gemenskapen bildas. Fördelen med att på detta sätt binda ihop redan existerande system är att man kan tillvarata redan existerande kunskap och erfarenheter. En ytterligare fördel är att det i alla EUs medlemsstater

17 Se konsumentpolitiska kommitténs delrapport "Finansiella tjänster från ett konsumentperspektiv".

18 Exempel på dessa är Eurochambers, Webtrader, ECODIR, Cybercourt, e-Mediator och ODR.NL

redan idag finns utomrättsliga mekanismer för tvistlösning tillgängliga. Detta är unikt för finansmarknaden.

Om FIN-NET fungerar som det ska så kommer de flesta europeiska medborgare kunna vända sig till en kontaktpunkt i det egna hemlandet vid en konflikt med en leverantör av finansiella tjänster. Därifrån ska det sedan vara möjligt att direkt vidarebefordra klagomålet till rätt instans via ett institutionellt nätverk. Avsikten är att undvika de befintliga problemen med språkskillnader och informationsbrist.

Sverige har, till skillnad från flertalet medlemsstater i EU valt att endast i indirekt form ansluta sig till FIN-NET. Den främsta anledningen är att det i Sverige redan idag finns ett system för att hantera dessa typer av konflikter. Konsumentverket och ARN har även velat undvika att finansiella tjänster hanteras annorlunda än andra typer av konsumentavtal. Enligt detta synsätt bör ett europeiskt konsumenträttsligt nätverk täcka alla typer av konsumentrelationer, inte endast finansiella tjänster.

En svensk som vill reklamera ett köp från en annan medlemsstat, vare sig det handlar om en finansiell tjänst eller ej, kan istället för att vända sig till FIN-NET vända sig till det i Stockholm nyöppnade europeiska konsumentrådgivningskontoret, *Konsument Europa*. Det är ett rådgivningsprogram för att hjälpa konsumenter med allmänna konsumentfrågor som kan hänvisa dem till rätt europeisk instans.¹⁹ I Sverige är Konsumentverket den ansvariga myndigheten för detta nätverk.

Tillsammans med sina motsvarigheter i andra medlemsländer, där kontoren heter "European Consumer Centre" alternativt "Euroguichet", utgör Konsument Europa det bredaste konsumenträttsliga nätverket i Europa. För närvarande finns Konsument Europa, och dess europeiska motsvarigheter, i tio medlemsländer och målet är att varje medlemsland ska inrätta ett eget kontor. Förra året öppnades ett kontor i Helsingfors, och Köpenhamn står på tur.

Skillnaden mellan FIN-NET och Konsument Europa är bland annat att FIN-NET endast gäller finansiella tjänster. Konsument Europa kommer ej heller att fungera som en formell instans för reklamationer. Konsumenten kommer endast få råd och anvisningar om hur man går till väga för att få sin sak prövad i andra medlemsstater. Det är därför möjligt att svenska konsumenter indirekt kan komma att få användning av FIN-NET, om inte i Sverige så genom att motsvarande instans i någon annan medlemsstat.

Även den inomrättsliga tvistlösning har genomgått vissa EG-rättsliga förändringar. Genom den i december år 2000, efter ett EG-direktiv, antagna lagen om talerätt för vissa utländska konsumentmyndigheter och konsumentorganisationer har vissa godkända organ (konsumentorganisationer och offentliga organ) fått rätten att inför domstol väcka talan om konsumenträttsliga förseelser. Lagens uttalade syfte är att stärka konsumentskyddet i EU vid gränsöverskridande handel.

¹⁹ Se vidare på <http://www.konsumenteuropa.se/>

4.4 Gemensam standard och teknik

Teknikneutral lagstiftning är ett ofta använt begrepp i lagstiftningssammanhang. Detta är begrepp som dock inte är helt okomplicerat.

Ett problem är att det ofta inte är förrän på sikt det framgår om en lag är teknikneutral eller ej. Så har det till exempel varit med de legala formkraven på att vissa typer av avtal måste signeras. Det är först i och med framväxten av Internet och de därtill kopplade identifikationsproblemen som det blivit uppenbart att detta formkrav inte är teknik neutralt.

Ibland krävs även ett legalt sammanhang eller juridisk definition för att en viss teknik ska fungera. En signatur, vare sig den är digital eller handskrivna, vore poänglös om den inte också vore en legalt sanktionerad form för identifikation och avtalsslut. I det följande beskrivs två sådana tekniska innovationer.

4.4.1 Elektroniska signaturer och andra medel för identifikation

Legalt är det ingen skillnad mellan att sluta avtal i den digitala eller i den fysiska världen. De vanliga avtalsrättsliga reglerna om anbud och accept gäller oavsett om man har kontakt med e-post, vanlig post eller per telefon. Vad gäller krav på skriftlighet behöver det inte utgöra något problem, då även meddelanden skickade per e-post bör anses uppfylla detta kriterium.²⁰

Ett problem som dock uppstår vid slutande av avtal över Internet är att de vanliga formerna för identifikation inte är tillämpliga. Eftersom det i den digitala miljön är lättare att vara anonym, eller endast ge sig tillkänna genom en pseudonym, är det också svårare att bevisa sin egen eller motpartens identitet. För handeln med finansiella tjänster är just motpartens identitet synnerligen viktig. Förutom att svårigheten att identifiera kunder och företag håller tillbaka integrationen av marknaden för finansiella tjänster öppnar det även för bedrägerier och annan typ av brottslighet.

En lösning på problemet erbjuder möjligheten att certifiera data med hjälp av elektroniska signaturer. Detta är en teknik som kan användas både till att klargöra om någonting i dokumentet förändrats eller förvanskats och till att fastställa avsändarens identitet.

Ett första steg, och kanske det viktigaste, för att främja användandet av digitala signaturer har varit EUs förändrade inställning till krypteringsteknik. Den är en viktig förutsättning för att skapa elektroniska signaturer. Tekniken har till en början setts som en hot eftersom den även kan användas av dem som vill missbruka systemet. Marknaden har därför tidigare omgärdats av omfattande regleringar. Nu försöker EU tvärtom skapa ekonomiska incitament för den tekniska utvecklingen av denna teknik. Detta har bland annat skett genom en förordning ”för varor med dubbla användningsområden” som antogs i juni år 2000.²¹

20 Krav på skriftlighet är dessutom mycket ovanligt inom svensk lagstiftning. Det klassiska exemplen på skriftlighetskrav är inom familjerätten (bodelning och testamente) och fastighetsrätten (överlåtelse av fastighet), men det finns även inom vissa delar av för finansmarknaden relevant lagstiftning, som t ex lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument.

21 Det kompletta namnet är ”Rådets förordning (EG) nr 1334/2000 av den 22 juni 2000 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export av produkter och teknik med dubbla användningsområden”.

Ett annat steg i riktning mot att liberalisera denna marknad och underlätta en säker användning av Internet har varit antagandet av direktivet för elektroniska signaturer. Direktivet ställer dels upp ett förbud mot nationella krav på förhandstillstånd för att marknadsföra dessa produkter, dels likställer direktivet den rättsliga verkan av kvalificerade digitala signaturer med den verkan vanliga signaturer har. Direktivet implementerades i Sverige genom Lag (2000:832) om kvalificerade elektroniska signaturer.

För att en elektronisk signatur ska anses vara kvalificerad, och därmed falla under lagens tillämpning, måste ett antal i lagen uppställda rekvisit vara uppfyllda. Den kvalificerade elektroniska signaturen måste dels vara vad lagen kallar avancerad. Det innebär att signaturen är knuten endast till en undertecknare vilket gör det möjligt att identifiera undertecknaren, att den är skapad med hjälpmedel som endast undertecknaren kontrollerar och att den är knuten till andra elektroniska data på ett sådant sätt att förvanskningar av dessa data kan upptäckas. Dels måste den kvalificerade signaturen vara baserad på ett visst typ av certifikat och vara skapad av en säker anordning för signaturframställning.

Trots behovet av säker identifiering verkar denna typ av identifieringsteknik inte ha fått något egentligt genomslag, åtminstone inte på marknaden för finansiella tjänster. Enligt Svenska Bankföreningen använder ingen svensk bank tekniken för kvalificerade elektroniska signaturer, vilket får lagens tillämpningsområde att framstå som tämligen smalt.

Förutom elektroniska signaturer finns även ett antal andra tekniker för identifikation som i framtiden kan komma att bli standard. En sådan teknik är biometrisk identifikation som identifierar användaren med hjälp av fingeravtryck.

4.4.2 Elektroniska pengar

Att utveckla system för betalning med elektroniska pengar är något som pågår inom flera av unionens medlemsstater. I Sverige är det mest kända systemet de så kallade cashkorterna som lanserats av de svenska storbankerna. Det stora genomslaget har dock låtit vänta på sig, så väl i Sverige som resten av världen.

Det finns visserligen ett antal definitioner av elektroniska pengar men den vanligaste betydelsen är att det ska vara betalningsmedel som elektroniskt lagras på ett sådant sätt att det står under direkt kontroll av innehavaren. I inledningen till direktivet om elektroniska pengar står det att elektroniska pengar kan betraktas som en ersättning för mynt och sedlar vilka lagras på en elektronisk produkt, till exempel ett kontantkort, och som i allmänhet är avsedd för betalning av mindre belopp.

Elektroniska pengar skiljer sig alltså från vanliga betalkort som kräver att kontakt upprättas med den bank där pengarna finns. Med elektroniska pengar behöver ingen kontakt upprättas – pengarna finns i kortet och överförs direkt till transaktionens motpart. Betalningarna kan ske anonymt, precis som vid kontant betalning.

Enligt EG-direktivets definition måste det elektroniska betalningsmedlet vara möjligt att använda vid köp av ett brett utbud av varor för att falla under definitionen för elektroniska pengar. Detta utesluter till exempel telefonkort som bara kan användas för betalning av telefonsamtal.

Det finns en viktig distinktion mellan öppna och slutna system för cirkulation av elektroniska pengar. Öppen cirkulation innebär att mottagaren av de elektroniska pengar kan använda pengarna i en ny transaktion och så vidare, precis som vanliga pengar. Sluten cirkulation innebär att mottagaren av elektroniska pengar måste vända sig till en tredje part, exempelvis en bank, för att där lösa in de elektroniska pengarna till kontanter eller kontotillgodohavanden.

35

Ur tillsynssynpunkt innebär slutna lösningar en fördel genom att risken för "falskmyntning" av e-pengar minskar och att konsekvenserna blir mindre allvarliga i de fall det ändå inträffar.

Idag är de flesta system för elektroniska pengar inte är kompatibla med varandra. Det innebär att elektroniska pengar i ett system inte direkt kan växlas till en annan "e-valuta" utan att gå omvägen via kontanter eller banktillgodohavanden. Detta är dock ett problem som lätt bör kunna få sin lösning i takt med att elektroniska betalningsmedel blir vanligare och tekniken utvecklas. Som alltid när en teknik är ny finns det en stor mängd olika standarder, varav de flesta troligen kommer att slås ut på sikt.

Den främsta fördelen med elektroniska pengar är dock att det minskar marginalkostnaderna för finansiella transaktioner, åtminstone efter det att de initiala kostnaderna täckts.

Elektroniska pengar är ett område som till helt nyligen varit oharmoniserat. Genom direktiv 2000/46/EC om "rätten att starta och driva affärsverksamhet i institut för elektroniska pengar samt om tillsyn av sådan verksamhet" har dock även detta område inkorporerats i europarätten.

Genom detta direktiv begränsas utgivningen av elektroniska pengar till traditionella kreditinstitut och till en ny typ av institutioner, så kallade ELMI – Electronic money institutions – som är specialinstitut för elektroniska pengar. EG direktivet anger ett antal olika regler för hur sådana här institut och kreditbolag ska sköta sin verksamhet vad gäller kapitalbas, investeringar och krav på sundhet och ansvarsfullhet.

Direktivet säkerställer också den enskildes rätt att när som helst lösa in de elektroniska pengarna till sin fysiska motsvarighet. Utfärdaren av pengarna får heller ej ta ut så höga avgifter att det kan begränsa konvertibiliteten.

4.5 Betalningsbedrägerier och cyberbrott

I takt med att antalet transaktioner och distansbetalningar över Internet ökat har även en ökning av antalet betalningsbedrägerier skett. Enligt kommissionen genererade de europeiska betalkortsbedrägerierna 600 miljoner under år 2000, vilket är en ökning med 50% jämfört med året innan. Med en viss cynism går det därför att konstatera att även bedrägerier varit något av en tillväxtbransch i kölvattnet av den snabba internetutvecklingen.

En annan typ av brottlighet där internetutvecklingen agerat draglok är den så kallade "datorrelaterade brottligheten" som även går under benämningen "cyberbrott". Det finns enligt EU-kommissionen ingen tillförlitlig statistik över antalet brott där "hackare" missbrukat luckor i datasystem,²² men det är troligen så att de intrång som rapporteras inte säger så mycket om problemets egentliga omfattning. Många intrång märks aldrig och många företag är ovilliga att rapportera att de utsatts för dessa typer av brott, både av rädsla för dålig publicitet och av risken för att utsättas för ytterligare angrepp. Vad man däremot säkert vet är att dessa typer av brott är här för att stanna och samtidigt kommer att öka i takt med en ökad användning av datorer och datanät.

4.5.1 Bekämpning av betalningsbedrägerier

I sitt arbete med att förbättra säkerheten på Internet har kommissionen²³ övergått från att betona de tekniska systemens och produkternas kvalitet, till att lägga vikten på förebyggande åtgärder och samarbete mellan myndigheter, organisationer och företag. Det gäller att forma en motkraft värdig motståndet, och då bör tekniken endast utgöra en del av en övergripande strategi.

I kommissionens meddelande om "förebyggande av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter" förs fem olika målsättningar fram i arbetet mot betalningsbedrägerier.

Den målsättningen är att betalningsbranschen före år 2002 ska erbjuda en *högsta möjliga säkerhetsnivå* för icke kontanta betalningar, och att alla berörda parter ska delta i genomförandet av en samordnad och strukturerad säkerhetsstrategi. För att uppnå detta kommer kommissionen att göra en undersökning av specifika aspekter av säkerheten för betalningsprodukter och system, och deras effekter på antalet bedrägerier. Utifrån resultaten från dessa undersökningar ska nya åtgärder vidtas. Kommissionen kommer även att organisera ett forum om säkerhetsprodukter och system för bedrägeribekämpning.

För att upptäcka bedrägerier är det även viktigt att betalningsbranschen och brottsbekämpande myndigheter utökar *informationsutbytet* mellan sig. Detta är också kommissionens andra målsättning. I vissa medlemsstater finns redan idag ett effektivt informationsutbyte som skulle kunna utvecklas till att omfatta hela unionen. Som en åtgärd för att sprida information inom EU

22 Se kommissionens meddelande "Ett säkrare informationssamhälle - ökad säkerhet i informationsstrukturen och bekämpning av datorrelaterad brottlighet" offentliggjort den 26 januari 2001.

23 Allt enligt kommissionens meddelande "Om förebyggande av bedrägeri och förfalskning som rör andra betalningsmedel än kontanter".

kommer en ”webbplats för förebyggande av bedrägeri” att lanseras. Den ska innehålla information om möjliga brottsbekämpande åtgärder och länkar till relevanta organisationer.

Den tredje målsättningen är att *kunskapen om bedrägerier ska förbättras*, såväl bland de större aktörerna på marknaden som bland konsumenterna. För att uppnå detta syfte kommer kommissionen att organisera en konferens för ledande poliser, domare och åklagare för att upplysa om betalningsbedrägerier på Internet. Kommissionen kommer även att sammankalla ett möte för att uppmuntra företrädare för betalningsbranschen och de brottsbekämpande organen i deras insatser, bidra till att fastställa vilka centrala bevis som behövs för effektiva utredningar och till att information över gränserna kan tillhandahållas i ett överenskommet format. Olika expertmöten för alla marknadens parter kommer även att organiseras för att diskutera förebyggande av bedrägerier.

37

Den fjärde målsättningen är att med *övriga åtgärder* förebygga bedrägerier, grupperas ett antal olika åtgärder. Ett av dessa är att den europeiska unionens konsumenter bör erbjudas ett gemensamt telefonnummer dit det ska gå snabbt och lätt anmäla när ett betalningsinstrument blivit stulet eller på annat sätt förkommit.

Det femte och sista området för åtgärder utgör *relationen till tredje land*. Det är naturligtvis inte bara inom Europa betalningsbedrägerier förekommer och det är därför en europeisk angelägenhet att det även i andra delar av världen vidtas bedrägeriförebyggande åtgärder. För att öka medvetenheten om betalningsbedrägerier kommer kommissionen att utveckla kontakterna med andra länder på både multilateral och bilateral nivå.

4.5.2 Bekämpning av cyberbrott

Datorrelaterad brottslighet kan i princip begås från vilken plats som helst och riktas mot vilken datoranvändare som helst, oberoende av statsgränser och jurisdiktion. Ett exempel på detta är intrång av obehöriga i slutna data-system, så kallad ”hackning”. Andra typer av brott i denna kategori är datorsabotage, dataspionage och spridning av datavirus.

Även på detta område krävs åtgärder på såväl nationell som internationell nivå.

På nationell nivå har EUs medlemsstater vidtagit ett antal åtgärder för att bekämpa den datorrelaterade brottsligheten. Många länder har stiftat nya lagar för att definierar och reglerar dessa typer av brott.

Det straffrättsliga samarbetet ingår inte i den överstatliga första pelaren av det europeiska samarbetet. Det gör att inga direktiv har kunnat utfärdas på området. Det finns inte heller några andra EU-instrument för denna typ av olagliga verksamhet. Resultatet är att lagarna i olika länders visar stora skillnader, både vad gäller straffrättslig lagstiftning såväl som vilka befogenheter de brottsbekämpande organen ges.

Aktiviteten inom EU är trots detta inte låg. Den övergripande målsättningen är att före utgången av år 2002 ha utvecklat ett konsekvent europeiskt förhållningssätt till cyberbrott. Det ska ske inom ramen för EU-programmet ”Teknik för informationssamhället”.

Kommissionen har även fört fram åsikten att en straffrättslig tillnärmning mellan medlemsstaternas straffrättsliga lagstiftning på området borde kunna ske efter ett redan befintligt initiativ Europarådet tagit.²⁴ Enligt kommissionen skulle en tillnärmning av lagstiftning ske snabbare inom EU än inom Europarådet. I EUs regi skulle en straffrättslig tillnärmning av databrott kunna omfattas av övrig europeisk lagstiftning, med tillhörande mekanismer för att övervaka efterlevnaden. Kommissionen kommer också att lägga fram ett lagförslag för standarddefinitioner av högteknologiska brott inom EU. Detta kan även komma att innehålla förslag på minimipåföljder i hela Europa.

4.6 Motsvarar normgivningen internetutvecklingens krav?

Det går inte att dela upp de olika normgivningsåtgärderna inom EU enligt samma system som på det internationella plan där t.ex. BIS, IOSCO och IAIS verkar. Det beror på att den europeiska normgivningen av Internet och finansiella tjänster inte i första hand syftar till att hantera de allmänna aspekter kring Internet som Finansinspektionens internationella samarbetsorganisationer fokuserar på.²⁵ Inom EU har dessa aspekter underordnats Internets möjlighet att påskynda integrationen av de finansiella marknaderna.

Det stora antalet frågetecken kring e-handelsdirektivets tillämpning på området finansiella tjänster visar dock att detta inte är långsiktigt hållbart. På något sätt måste även EU fokusera på den problematik som tas på det internationella planet.

Ett annat problem inom EU är att medlemsländerna implementerar och tillämpar de utfärdade direktiven olika. Även skillnader i nationell tillsyns-praxis, sanktionssystem med mera skapar för närvarande ”barriärer”. Harmoniserade regler är alltså ingen garanti för att likvärdiga förutsättningar etableras mellan länderna

Dessa problem är man väl medveten om inom EU, speciellt vad gäller bris-terna i harmoniseringen inom de områden som rör konsumentskydd och investerarskydd. Det är därför troligt att ett antal olika lösningar kommer att prövas av EU-kommissionen. Näraliggande är att försöka komplettera dagens direktivbaserade system med ”mjukare” metoder för normgivningen – riktlinjer om måluppfyllelse, god affärssed osv.

²⁴ Ibid.

²⁵ Se kapitel 2 ”Internets vem, var och hur”.

Att som komplement till direktiv använda alternativa angreppssätt på basis av riktlinjer och annan mjukare typ av normgivning har flera uppenbara fördelar:

- Riktlinjer kan nyanseras på fler sätt än direktiv. Ibland kan det vara meningsfullt att förmedla preliminära slutsatser av en ny teknik eller någon annan utvecklingstendens. Det är lätt att i riktlinjer välja den grad av precision som passar det konsensus som finns kring en fråga.
- Riktlinjer kan vara mer kvalitativa till sin karaktär. De kan lika gärna ange lämpliga förhållningssätt som uttryckliga rekommendationer. De kan också rikta sig till ett antal olika aktörer; antingen till tillsynsmyndigheter, företag eller direkt till investerare och konsumenter.
- Riktlinjer kan lätt ändras i takt med den tekniska utvecklingen. Processen kring direktiv är i detta avseende mer omständlig.

39

Ett annat sätt att öka flexibiliteten i den europeiska normgivningsprocessen angavs i den så kallade Lamfalussyrapporten. De förslag denna rapport förde fram går i korthet ut på att ersätta delar av den detaljerade, centralt utformade lagstiftningen med mer ramlagstiftning för att på så sätt påskynda beslut och implementeringsarbete av viktiga direktiv. Rapporten formade också en ny institutionell struktur för regelgivningen och tillsynen inom EU.

Ett övergripande drag är att man vill säkerställa ökad flexibilitet genom att utgå från tydliga gemensamma principer på central EU-nivå, men överlåta mer av detaljreglering och ansvar för uppföljning till lägre nivåer där medlemsländerna samverkar inom kommittéer och arbetsgrupper. Man kan i det sammanhanget förvänta att EU-kommissionen å sin sida utvecklar nya former för uppföljning och påverkan vis-à-vis medlemsländerna.

Ett annat spännande normgivningsprojekt, som än så länge befinner sig i sin linda, gäller arbetet med ett nytt certifieringssystem för den inre marknaden. Tanken är att skapa ”upplysta gator” på nätet som kan föra konsumenterna fram till seriösa aktörer på de finansiella marknaderna. De företag som ska omfattas av systemet förutsätts driva ett organiserat kvalitetsutvecklingsarbete på basis av gemensamma standardkrav. De ska kännas igen av en särskild Europa symbol som kommer att introduceras för certifieringen. EU-kommissionens engagemang i utvecklingsarbetet visar den vikt man fäster vid gemensamma standardkrav och uppförandekoder.

5. Avslutande kommentar

Den tekniska utvecklingen kommer de närmaste åren att starkt prägla den normgivning som rör de finansiella marknaderna. Det finns ett regleringsbehov som ökar i takt med internationaliseringen och Internetanvändningen på det finansiella området. Vilka problemen kommer att vara eller hur lösningarna kommer att sökas är däremot omöjligt att veta.

Idag balanserar mycket normgivning, såväl på det internationella, europeiska och nationella planet, på gränsen mellan två synsätt. Det ena synsättet ser inte Internet som något principiellt nytt, utan endast som en kommunikationskanal bland många andra. Det andra synsättet ser i Internet en företeelse med förmåga att omkullkasta gamla sanningar och skapa radikalt nya förutsättningar för företag och kunder. Internet är inte bara en ny kommunikations- och distributionskanal, utan även ett sätt att producera finansiella tjänster och skapa nya finansiella produkter.

Det är knappast någon nackdel när de analyser och probleminventeringar som genomförs utgår från flera perspektiv och infallsvinklar. Förhoppningsvis bidrar detta till att ge en allsidig belysning och till att lagstiftare och tillsynsmyndigheter successivt blir allt bättre på att anpassa regler och kontrollåtgärder till de snabba förändringar som sker i den finansiella miljön.

FI ser begreppet ”teknikinsikt” som något av ett nyckelord för att denna process ska bli framgångsrik. Begreppet kan hjälpa oss att förstå varför exempelvis Internet i ett visst sammanhang kan öppna helt nya perspektiv, medan det i andra sammanhang inte ens framstår som en nyhet.

Finansinspektionens rapporter

finns på www.fi.se

- 2001:3 Aktiemarknad för alla – nya krav i ny miljö
- 2001:2 Missvisande kreditupplysningar
- 2001:1 Riskmätning och kapitalkrav
- 2000:6 Finansmarknad, riskkapital och välstånd
- 2000:5 Finanssektorns stabilitet*
- 2000:4 Internt graderingssystem
- 2000:3 Internet och finansiella tjänster
- 2000:2 Bilförsäkringen efter avregleringen
- 2000:1 Kartläggning av leasingavgifter
- 1999:9 Aktionsplan för att stärka förtroendet för värdepappersmarknaden
- 1999:8 Financial services and consumers – comparison between the UK and Swedish systems
- 1999:7 De finansiella företagen och marknaderna*
- 1999:6 Den finansiella sektorn och informationssystemen inför år 2000*
- 1999:5 Översyn av insiderlagstiftningen
- 1999:4 Kreditinstitutens lån – värdering och upplysning
- 1999:3 Bankernas betaltjänster – avgifter och information
- 1999:2 Den finansiella sektorn och informationssystemen inför år 2000*
- 1999:1 Finansinspektionens tillsyn av Premiepensionsmyndigheten
- 1998:7 Internet och försäkring
- 1998:6 Försäkringsbolagen och de trafikskadade
- 1998:5 Utveckling inom de finansiella företagen och marknaderna*

*) Rapporten finns även på engelska



Finansinspektionen
Box 7831, 103 98 Stockholm
Tel 08-787 80 00
Fax 08-24 13 35
finansinspektionen@fi.se