

Anmälan mot Pensionsmyndigheten om att den överskridit sin kompetens (legalitetsprincipen) samt utformat ett informationsbrev på ett sätt som strider mot objektivitetsprincipen

Beslutet i korthet: Allra Asset Management S.A. ingick fram till mitten av mars 2017 i premiepensionssystemet genom ett samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten. I februari 2017 införde Pensionsmyndigheten ett köpstopp för bolagets fonder vilket innebar att fonderna inte längre var valbara inom premiepensionssystemet. Pensionsmyndigheten beslutade den 16 mars 2017 att säga upp samarbetsavtalet med Allra Asset Management S.A. och i samband med detta avregistrerades även bolagets fonder från fondtorget för premiepensionen. Den 22 mars 2017 gick Pensionsmyndigheten ut med information om det inträffade på sin hemsida. Där fanns även ett informationsbrev som också skickades ut per post till drygt 100 000 pensionssparare som valt att placera sina premiepensionsmedel i Allra Asset Management S.A:s fonder.

Allra Asset Management S.A. ingår i samma koncern som Allra Försäkring AB. Allra Försäkring AB gjorde i en anmälan till JO gällande att Pensionsmyndigheten agerat utanför sitt kompetensområde och därmed i strid med legalitetsprincipen. Allra Försäkring AB gjorde vidare gällande att Pensionsmyndigheten uttalat sig negativt om bolagets försäkringsprodukter i informationsbrevet och att myndigheten därmed även agerat i strid med objektivitetsprincipen.

JO framhåller i beslutet att det ingår i Pensionsmyndighetens ansvar att informera om pensionen och hur t.ex. ett efterlevandeskydd påverkar den. Allra Försäkring AB har valt att namnge två av sina försäkringar på ett sätt som gjort det svårt för pensions-sparare att utan vidare förstå skillnaden mellan bolagets försäkringsprodukter och det efterlevandeskydd som är kopplat till premiepensionssystemet. Pensionsmyndigheten har inom ramen för sitt särskilda konsumentuppdrag haft anledning att på sätt som skett informera om de privata och de statliga alternativen och vad som kännetecknar dem. Utifrån de många frågor som myndigheten tagit emot i sin kundtjänst får åtgärden att lämna den aktuella informationen även anses ha varit sakligt motiverad. JO slår fast att Pensionsmyndigheten agerat inom ramen för det ansvar som myndigheten har för premiepensionssystemet. I beslutet konstaterar JO även att informationsbrevet är formulerat på ett sätt som uppfyller regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

Någon kritik mot Pensionsmyndigheten uttalas därför inte.

Bakgrund

Allra Asset Management S.A. (nedan Allra Asset Management) är ett bolag som ingår i en koncern, Allra-koncernen. I koncernen ingår även Allra Försäkring AB (nedan Allra Försäkring). Moderbolag i Allra-koncernen är Allra Sverige AB.

Allra Asset Management ingick fram till mitten av mars 2017 i premiepensionssystemet genom ett samarbetsavtal med Pensionsmyndigheten. I februari 2017 införde Pensionsmyndigheten ett köpstopp för bolagets fonder vilket innebar att dessa inte längre var valbara inom premiepensionssystemet. Pensionsmyndigheten beslutade den 16 mars 2017 att säga upp samarbetsavtalet med Allra Asset Management. I samband med detta avregistrerades även bolagets fonder från Pensionsmyndighetens fondtorg. Den 22 mars 2017 gick Pensionsmyndigheten på sin hemsida ut med information om att myndigheten sagt upp samarbetsavtalet med Allra Asset Management och att myndigheten även avregistrerat bolagets fonder. Som skäl för uppsägningen av samarbetsavtalet angavs att bolaget inte var lämpligt att verka inom premiepensionssystemet. På hemsidan fanns även ett informationsbrev. I informationsbrevet uppgav Pensionsmyndigheten under rubriken ”Om du har avtal med Allra” bl.a. följande.

Vi har fått många frågor från pensionssparare som har tecknat avtal med Allra där man som kund betalar en avgift antingen via autogiro eller via faktura.

Observera att detta inte har något med Pensionsmyndigheten att göra, och därför inte något som avslutas automatiskt nu när vi avregistrerar bolagets fonder. Har du avtal med Allra som du vill säga upp, så måste du själv höra av dig till bolaget. Vår rekommendation är att säga upp avtal skriftligt, antingen via brev eller via e-post.

Under rubriken ”Efterlevandeskydd” angavs i informationsbrevet följande.

En av de tjänster vi vet att många premiepensionssparare har med Allra är ett så kallat efterlevandeskydd på premiepensionen. Det ”efterlevandeskydd” som Allra erbjuder mot en avgift under spartiden, det vill säga tiden innan pensionering, handlar om att du får betala för en helt fristående livförsäkring. Observera att en sådan livförsäkring inte är kopplad till din premiepension.

Som regel finns det billigare alternativ, till exempel via din arbetsgivare eller ditt fackförbund. Det är klokt att skaffa sig en bild av de totala ersättningar som betalas ut till din familj vid dödsfall. Då kan du lättare bilda dig en uppfattning om vilka behov du och din familj har.

Utöver att informationsbrevet låg ute på Pensionsmyndighetens hemsida skickades det ut per post till drygt 100 000 pensionssparare som valt att placera sina premiepensionsmedel i Allra Asset Managements fonder.

Anmälan

I en anmälan till JO klagade Allra Försäkring på Pensionsmyndigheten. I anmälan och ett flertal kompletteringar framfördes bl.a. följande. Allra Försäkring förmedlar försäkringar till privatpersoner och står under tillsyn av Finansinspektionen. Informationsbrevet från Pensionsmyndigheten

nämner olika försäkringar. De som avses är dels en grupplivförsäkring ”Allra Premiepensionsförsäkring” och dels en försäkring kallad ”Allra Efterlevandeskydd +”. Båda dessa försäkringar förmedlas av Allra Försäkring och de har varken något att göra med Allra Asset Management, det bolagets fonder eller premiepensionen. Pensionsmyndigheten har inget uppdrag att agera utanför premiepensionssystemet. Genom att uttala sig om Allra Försäkrings försäkringar på hemsidan och i informationsbrevet har Pensionsmyndigheten agerat utanför sitt kompetensområde. Mottagaren av informationen kan inte heller ha dragit någon annan slutsats än att Pensionsmyndigheten uppmanar Allra Försäkrings kunder att säga upp sina försäkringsprodukter. I informationen uttalar sig Pensionsmyndigheten negativt om bolagets olika försäkringsprodukter, t.ex. genom att hänvisa till billigare alternativ. Sammanfattningsvis har Pensionsmyndigheten överskridit sitt kompetensområde och agerat i strid med regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

Utredning

JO begärde att Pensionsmyndigheten skulle yttra sig över Allra Försäkrings anmälan.

I de delar som här är av intresse uppgav Pensionsmyndigheten följande (bilagorna har utelämnats här).

— — —

1 Bakgrund

— — —

1.2 Pensionsmyndighetens uppdrag

Myndighetens uppdrag framgår av förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten, regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut. Uppdraget får också ytterligare konkretion och närmare innebörd genom regleringen av pensioner och pensionsrelaterade förmåner i socialförsäkringsbalken samt anslutande föreskrifter.

Enligt 2 § 2 instruktionen ska Pensionsmyndigheten informera och ge pensionssparare och pensionärer en samlad bild av hela pensionen samt informera om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek, hur stor pensionen kan antas bli och tydliggöra vilka konsekvenser olika val kan få för pensionen. Denna uppgift fullgörs av Pensionsmyndigheten delvis i samverkan med Min Pension i Sverige Aktiebolag, som levererar uppgifter som innefattar såväl allmän pension som tjänste- och privat pension. Enligt uppdrag i instruktionen informerar Pensionsmyndigheten således pensionssparare även om privata pensioner. Regeringen har också gett uttryck för att det är en prioriterad uppgift för Pensionsmyndigheten att bistå med sådan samlad information. Av Pensionsmyndighetens regleringsbrev för budgetåret 2017 framgår att myndigheten ska verka för att samtliga pensionssparare och pensionärer ska få en samlad bild av hela sin pension. Detta inkluderar även att informera om hur t.ex. efterlevandeskydd faktiskt påverkar pensionen.

Redan för budgetåret 2015 fick Pensionsmyndigheten enligt regleringsbrevet ett konsumentuppdrag att stärka pensionssparares och pensionärers ställning som konsumenter av finansiella produkter inom pensionsområdet genom att ge

vägledning som är anpassad till kvinnors och mäns behov och livssituation. 2016 stärktes konsumentuppdraget ytterligare genom att regeringen i särskilt beslut den 8 december 2016 gav Pensionsmyndigheten i uppdrag att analysera och klargöra de risker som kan uppstå när fondförvaltare verksamma på Pensionsmyndighetens fondtorg brister i att följa reglerna. Där gavs också i uppdrag att föreslå åtgärder för att reducera dessa risker.

Av proposition 2017/18:247 *Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem* (s. 43) framgår att regeringen vid användningen av begreppet produkt på premiepensionsområdet innefattat försäljning av efterlevandeskydd (livförsäkring) på premiepensionsområdet. I regleringsbrevet för budgetåren såväl 2017 som 2018 har regeringen dessutom gett Pensionsmyndigheten i uppdrag att redovisa hur myndigheten har samverkat med Finansinspektionen och Konsumentverket för att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden.

Pensionsmyndigheten har exempelvis återrapporterat myndighetens arbete enligt regeringsuppdraget, *konsumentuppdraget*, genom en rapport den 22 februari 2016, *Mål om att stärka pensionssparares och pensionärers ställning som konsument*.

För att lyckas med konsumentuppdraget fångar myndigheten upp företeelser som påverkar konsumenterna på marknaden, analyserar dessa samt sprider information. Detta uppdrag har sedan flera år varit en integrerad del av myndighetens verksamhet där myndigheten informerar om produkter och företeelser utifrån målgruppernas livssituation och behov. Som exempel på det vida område som berörs kan nämnas den information som myndigheten lämnat rörande en rad olika låneprodukter som riktar sig till äldre personer, s.k. seniorlån, vilka ofta beskrivits som en möjlighet att ge sig själv en bättre pension. Myndigheten har också informerat om efterlevandeskydd i stort, t.ex. i rapporter, genom myndighetens officiella blogg och websida.

1.4 Samarbetsavtalet med Allra Asset Management S.A.

Pensionsmyndigheten tecknade samarbetsavtal med Allra Asset Management S.A. (*Allra*) den 22 juli 2015. I samband med att avtalet slöts, registrerades bolagets fonder för deltagande på fondtorget.

Den 14 februari 2017 införde Pensionsmyndigheten ett s.k. köpstopp för fonderna, innebärande att dessa inte längre var valbara för pensionssparare inom ramen för premiepensionssystemet. Köpstoppet infördes eftersom Pensionsmyndigheten utredde huruvida Allra följde samarbetsavtalet.

Utredningen visade på ett agerande från Allras sida som innebar att det fanns skäl att misstänka grov trolöshet mot huvudman. Pensionsmyndigheten beslutade därför att polisanmäla det inträffade.

Den 16 mars 2017 sade Pensionsmyndigheten upp samarbetsavtalet med Allra, [bilaga 3](#), och avregistrerade bolagets fonder från premiepensionens fondtorg. I uppsägningsbrevet noterades vidare att många framträdande personer inom Allra-koncernen, till vilken fondbolaget Allra hör, varit involverade i transaktioner som Pensionsmyndigheten bedömt som kontroversiella.

Allra förde talan mot Pensionsmyndighetens åtgärd att säga upp samarbetsavtalet vid Stockholms Tingsrätt (Mål nr T 3660-17), i Patent- och marknadsdomstolen (Mål nr PMT 3844-17) samt i Förvaltningsrätten i Stockholm (Mål nr 6592-17). Kammarrätten i Stockholm fann genom beslut den 24 mars 2017 (Mål nr 1684-17) frågan om allmän förvaltningsdomstols behörighet oviss och beslutade i avvaktan på målets slutliga avgörande att inhibera Pensionsmyndighetens uppsägning av samarbetsavtalet och avregistrering av fonderna. Under tiden då inhibitionsbeslutet gällde överlät Allra sina fonder till Ålandsbanken och återkallade sin talan i kammarrätten, som senare avskrev målet från vidare handläggning. Allra återkallade även sin talan i Patent- och marknadsdomstolen samt

i Stockholms tingsrätt. Tingsrätten beslutade att Allra ska ersätta Pensionsmyndighetens rättegångskostnader och Svea Hovrätt (Mål nr Ö 8615-17) gjorde ingen annan bedömning.

— — —

1.7 Pensionsmyndighetens informationsbrev till spararna

1.7.1 Allra-koncernens kunder

Inom Allra-koncernen har samma kunder i hög grad tecknat avtal gällande flera olika tjänster inom koncernen. I genomsnitt hade Allras kunder 1,9 aktiva tjänster. Huvuddelen av Allra Försäkrings kunder utgjorde samtidigt huvuddelen av Allra Pensions kunder. Allra Pensions kundstock har dessutom i allt väsentligt byggts på fondverksamheten som i sin tur har bedrivits inom premiepensionssystemet. Enligt bifogad presentation som upprättats inom Allra-koncernen hade Allra Försäkring sammanlagt 119 608 kunder varav 99 792 var kunder även hos Allra Pension. Allra Pension hade i sin tur 158 827 kunder.

1.7.2 Kundsynpunkter och kundklagomål gällande Allra

Under åren 2015 till 2017 inkom ett stort antal kundsynpunkter till Pensionsmyndigheten gällande bolag inom Allra-koncernen.

Av kundsynpunkterna framgår att många pensionssparare som hade ingått avtal med bolag inom Allra-koncernen hade låg kännedom om premiepensionssystemet. I flera fall visste pensionsspararna inte vad de hade avtalat om, vem som var avtalspart och de förstod inte heller innebörden av avtalen, eller hur man skulle säga upp dem när man inte längre ville vara bunden vid avtalen. En del pensionssparare gav uttryck för att man verkade tro att Allra arbetade på uppdrag av Pensionsmyndigheten. Flera pensionssparare vände sig till Pensionsmyndigheten för att säga upp avtalen eller byta fonder, bilaga 7.

En del pensionssparare hade uppfattat det så att Allras så kallade efterlevandeskydd var kopplat till premiepensionen. Andra hade förstått det så att innehav i någon av Allras fonder var en förutsättning för att även fortsättningsvis få ha ett efterlevandeskydd. Pensionsmyndighetens kundservice fick även frågor från pensionssparare som undrade om deras andra avtal med Allra, såsom rörande efterlevandeskydd, skulle sägas upp i och med att fonderna avregistrerades, se återigen [bilaga 7](#).

En av de försäkringar som Allra Försäkring erbjöd hette dessutom "Premiepensionsförsäkring", vilket medförde en uppenbar risk för att pensionsspararna skulle tro att försäkringen var kopplad till Pensionsmyndigheten och premiepensionsplaceringen.

1.7.3 Angående efterlevandeskydd i premiepensionen

Det efterlevandeskydd som erbjuds inom premiepensionen är ett försäkringsmoment inom premiepensionen. Det är först vid ansökan till Pensionsmyndigheten om att ta ut premiepension som premiepensionsspararen kan välja till efterlevandeskydd. Ett efterlevandeskydd kan endast läggas till i samband med att premiepensionsspararen för första gången ansöker om att ta ut sin premiepension. Efterlevandeskyddet innebär att den efterlevande får del av premiepensionsrätterna vid dödsfall. För att kunna teckna efterlevandeskydd måste personerna vara gifta med varandra eller ha registrerat partnerskap, alternativt vara sambor och tidigare ha varit gifta med varandra eller ha barn tillsammans. Den utbetalda premiepensionen blir lägre om efterlevandeskydd är valt eftersom hänsyn måste tas till den försäkringsmässiga risk skyddet innebär för försäkringsgivaren.

Det har vid Pensionsmyndighetens olika granskningar av finansiella produkter framkommit att det varit svårt för kunder att veta hur mycket en försäkring med anknytning till ett premiepensionssparande är värd.

1.7.4 Bakgrunden till utformningen av Pensionsmyndighetens brev till pensionsspararna

Utifrån Pensionsmyndighetens uppdrag informerar myndigheten berörda pensionssparare vid köpstopp eller avregistrering av fonder från fondtorget. I en promemoria från den 3 april 2017, *Rapporterade kundproblem inom premiepensionsområdet*, bilaga 8 har Pensionsmyndigheten gjort en genomgång av de klagomål och synpunkter som kom in till Pensionsmyndighetens kundservice under 2016. I promemorian har bland annat noterats att säljare av förvaltningstjänster inom premiepensionsområdet erbjöd en försäkring som de kallade efterlevandeskydd. Detta användes sedan som ett skäl för att ta ut en årsavgift från pensionsspararen för förvaltning av dennes premiepension.

Den här typen av försäkring har dock inte samma konstruktion som det efterlevandeskydd som erbjuds i samband med att man börjar ta ut sin premiepension, vilket Pensionsmyndigheten vanligtvis syftar på när myndigheten informerar om efterlevandeskydd. Det var mot bakgrund av detta som Pensionsmyndigheten valde att skriva *så kallat* efterlevandeskydd i informationsbrevet till pensionsspararna, och att man längre fram i brevet använde citationstecken i stället för att skriva ut *så kallat* igen, alltså endast för att variera språket.

I promemorian redovisas bland annat "Allra" under rubriken "Aktörer med hög andel klagomål" som en aktör vilken många klagat på och att klagomålen ofta rört felaktigheter kring marknadsföringen av efterlevandeskyddet, att "Allra" felaktigt skickar fakturor samt att "Allra" felaktigt påstått sig samarbeta med Pensionsmyndigheten.

Av nämnda promemoria framgår vidare utifrån inhämtade uppgifter att erbjudanden om så kallade efterlevandeskydd har visat sig vara dyra och ofördelaktiga för kunden. I promemorian har bland annat anförts följande.

"När säljare mot en avgift erbjuder ett efterlevandeskydd under spartid, dvs. tiden innan pensionering, så handlar det om att du får betala för en helt fristående livförsäkring. En sådan livförsäkring är inte kopplad till din premiepension. Som regel finns det billigare alternativ, till exempel via din arbetsgivare eller ditt fackförbund. Det är klokt att skaffa sig en bild av de totala ersättningar som betalas ut till din familj vid dödsfall. Då kan du lättare bilda dig en uppfattning om vilka behov du och din familj har."

Detta har också berörts i den ovan nämnda propositionen *Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem*. Där har noterats att säljare har använt andra produkter som försäljningsargument för val av en viss premiepensionsfond och att produkterna, som påstås erbjudas gratis eller under en viss period gratis, benämnts efterlevandeskydd, livförsäkring eller återbetalningsskydd.

Informationen som gavs i brevet till Allras sparare förmedlar en generell hållning från Pensionsmyndighetens sida i frågan om försäkringar. Pensionsmyndigheten har vid flera tillfällen i officiella kanaler informerat om kostnaden och gjort prisjämförelser gällande finansiella produkter. Detta eftersom pris är en viktig faktor ur konsumentperspektiv. I exempelvis en promemoria från den 22 september 2015, *Förvaltningstjänster inom premiepensionen*, jämför Pensionsmyndigheten kostnaderna för olika förvaltningsföretag samt redovisar beräkning av vad en livförsäkring är värd utifrån genomsnittsspararens försäkrade belopp, bilaga 9.

Ett annat exempel är Pensionsmyndighetens pensionsexpert M.Z:s blogg från den 2 mars 2017 där hon skriver om ämnet. Hon tipsar om att pensionsspararen kan vända sig till sin arbetsgivare eller sitt fackförbund för en möjlighet till billigare grupplivförsäkringar.

Även av en rapport från den 8 januari 2018, *Skyddet till efterlevande inom tjänstepensionen*, framgår att det t.ex. för medlemmar i fackförbund ofta finns möjlighet att teckna gruppörsäkringar till en lägre kostnad än vad det skulle kosta att teckna motsvarande försäkring enskilt, bilaga 10.

2 Pensionsmyndighetens inställning

2.1 Utgångspunkter

Det har tidigare kommit till Pensionsmyndighetens kännedom att det är svårt för pensionsspararna att veta vilken juridisk person som är pensionsspararnas avtalspart, samt att det finns bolag med affärsidéer som utnyttjar det faktum att risktagandet är mycket svårt för pensionsspararna att värdera, att många sparare har låg kännedom om det långsiktiga sparande som premiepensionen utgör samt att många sparare har ett lågt intresse för finansiella frågor i allmänhet.

För Pensionsmyndigheten har det, när information lämnats beträffande Allras fondbolag, inte varit ett alternativ att inte lämna för konsumenterna viktig information.

Innehållet i informationen kan ses mot bakgrund av att gränsen mellan berörda juridiska personer inte har gjorts tydlig för konsumenterna och att huvudmännen bakom såväl fondbolaget som försäkringsbolaget delvis varit desamma. Det har också funnits en stark anknytning mellan fondbolaget och Allra Försäkring då pensionsspararna till viss del utgjort Allra Försäkrings kundbas.

2.2 Pensionsmyndighetens stöd i rättsordningen

Enligt 5 § förvaltningslagen (2017:900) får en myndighet endast vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Även om denna bestämmelse ännu inte trätt i kraft och alltså inte gällde vid tidpunkten för Pensionsmyndighetens agerande, så får ikraftträdandet av denna del av lagen ses som en kodifiering av gällande rätt. Av lagmotiven framgår att innebörden av nämnda paragraf är att myndighetens agerande ska ha stöd i någon av de källor som tillsammans bildar rättsordningen i vidsträckt mening. Det ska således finnas någon form av normmässig förankring för all typ av verksamhet som en myndighet bedriver, men det krävs inte att varje enskild åtgärd som en myndighet vidtar kan kopplas till ett specifikt bemyndigande. Kravet på legalitet uppfattas inte heller så att en myndighetsåtgärd måste ha uttryckligt stöd i en viss lagbestämmelse eller i andra föreskrifter som har meddelats i enlighet med 8 kap. RF. Därför har uttrycket "rättsordningen" införts i lagtexten i stället för "lag eller annan författning". Legalitetskravet kan således vara uppfyllt även genom ett förvaltningsbeslut, exempelvis i form av ett regleringsbrev.

På motsvarande sätt har regeringen i propositionen 2017/18:105 Ny *dataskyddslag* funnit att kravet i EU:s dataskyddsförordning - på att den grund för behandling som avses artikel 6.1 c och e ska vara fastställd i enlighet med den nationella rätten - innebär att den rättsliga förpliktelsen ska ha stöd i "rättsordningen". Den rättsliga förpliktelsen anses enligt lagmotiven vara fastställd i enlighet med svensk rätt, om den följer av författning eller beslut som har meddelats i enlighet med regeringsformens bestämmelser. Där anförs vidare att myndigheternas uppdrag och åligganden framgår av författningar och regeringsbeslut antagna i enlighet med regeringsformens bestämmelser om normgivningskompetens och att de åtgärder som myndigheterna vidtar i syfte att utföra dessa uppdrag eller uppfylla dessa åligganden därmed i sig har en legal grund.

Pensionsmyndighetens uppdrag framgår, dels av förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten, dels av myndighetens regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut. Enligt 2 § 2 nämnda instruktion ska Pensionsmyndigheten informera och ge pensionssparare och pensionärer en samlad bild av hela pensionen samt informera om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek, hur stor pensionen kan antas bli och tydliggöra vilka konsekvenser olika val kan få för pensionen. Denna uppgift fullgörs av Pensionsmyndigheten, delvis i samverkan med Min Pension i Sverige AB, som levererar uppgifter om såväl allmän pension som tjänste- och privatpension. Enligt uppdrag i instruktionen informerar Pensionsmyndigheten alltså pensionssparare även om privata pensioner.

Regeringen har också gett uttryck för att det är en prioriterad uppgift för Pensionsmyndigheten att bistå med sådan samlad information.

Legalitetskravet kan som framgått också uppfyllas genom regeringens förvaltningsbeslut i regleringsbrev. I Pensionsmyndighetens regleringsbrev för budgetåret 2017 anges under rubriken "Mål och återrapporteringskrav" att Pensionsmyndigheten ska verka för att samtliga pensionssparare och pensionärer ska få en samlad bild av hela sin pension. I regleringsbrevet anges vidare som mål att Pensionsmyndigheten ska stärka pensionssparares och pensionärens ställning som konsument av *finansiella produkter* inom pensionsområdet genom att ge vägledning som är anpassad till kvinnors och mäns behov och livssituation. Av ovan nämnda proposition *Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem* framgår att regeringen vid användning av begreppet produkt på premiepensionsområdet även avser försäljning av efterlevandeskydd (livförsäkring) inom premiepensionsområdet. Regeringen har också i regleringsbrevet under rubriken "Samverkan med Finansinspektionen och Konsumentverket" gett Pensionsmyndigheten i uppdrag att redovisa hur myndigheten har samverkat med Finansinspektionen och Konsumentverket för att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden.

Regeringen har slutligen genom särskilt beslut den 8 december 2016 gett Pensionsmyndigheten i uppdrag att analysera och klargöra de risker som kan uppstå när fondförvaltare verksamma på Pensionsmyndighetens fondtorg brister i att följa reglerna. Myndigheten fick även i uppdrag att föreslå åtgärder för att reducera dessa risker.

Pensionsmyndighetens regeringsuppdrag att informera pensionssparare är således vidsträckt och omfattar de finansiella produkter från försäkringsbolaget som anmälan avser. Pensionsmyndigheten har alltså hållit sig inom ramen för sin kompetens när myndigheten lämnade informationen som framgår i det av Allra Försäkring kritiserade brevet.

2.5 Omständigheter rörande informationsbrevet

I samband med att konsumenter framfört klagomål till Pensionsmyndighetens kundtjänst, har det tydligt framgått att det funnits brister i den information som gavs från Allra-koncernen. Pensionssparare har ofta inte förstått att avtal slutits med olika juridiska personer om helt olika produkter. Det blev otydligt genom att endast beteckningen "Allra" användes.

Det framgår vidare av webbplatsen "www.allra.se" att de produkter som erbjuds konsumenter av olika bolag inom Allra-koncernen - för att placera premiepension respektive fristående livförsäkringar - inte särskiljs på ett tydligt sätt. Olika erbjudanden presenteras för konsumenten under beteckningen "Allra". Detta har också blivit tydligt i de kontakter Pensionsmyndigheten haft med pensionssparare genom kundtjänst där det i samtal framgått att kunder till Allra-bolagen inte uppfattat någon skillnad mellan dessa bolag. Bolagen har därmed blivit förväxlingsbara för pensionsspararna.

Pensionsmyndigheten kunde även utifrån kundsynpunkterna konstatera att det som pensionsspararna refererade till som efterlevandeskydd, inte var detsamma som efterlevandeskydd i premiepensionen.

Pensionsspararna som hörde av sig till Pensionsmyndigheten hade låg kunskap om vad för slags avtal de ingått med vilka avtalsparter. Mot bakgrund av kundsynpunkterna fann myndigheten det nödvändigt att i enlighet med konsumentuppdraget lämna tydlig information till berörda pensionssparare.

Det blev därmed en viktig uppgift för Pensionsmyndigheten att, inom ramen för myndighetens konsumentuppdrag, ge berörda konsumenter den information de behövde för att kunna ta tillvara sina intressen. Pensionsmyndigheten bedömde att denna information bäst gavs via brev till berörda sparare i Allras fonder. I annat fall

hade myndigheten behövt lämna samma information till de sparare som hade hört av sig till myndigheten via exempelvis Pensionsmyndighetens kundservice. Genom att skicka brevet fick alla sparare samma information.

— — —

Mot bakgrund av det ovan anförda gjorde Pensionsmyndigheten bedömningen att det var en proportionerlig åtgärd att i brevet informera pensionssparare om hur de skulle gå tillväga om de hade avtal med något bolag inom Allra-koncernen som de ville säga upp. Det ligger i Pensionsmyndighetens uppdrag att vägleda pensionssparare och pensionärer i att kunna fatta välinformerade beslut avseende finansiella produkter inom pensionsområdet. Pensionsmyndigheten har därmed hållit sig inom sitt uppdrag.

— — —

Allra Försäkring kommenterade därefter remissvaret.

Rättsliga utgångspunkter

I 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen föreskrivs att den offentliga makten ska utövas under lagarna. Bestämmelsen ger uttryck för den s.k.

legalitetsprincipen och innebär att all maktutövning ska vara grundad på lag eller annan föreskrift. Sedan den 1 juli 2018 kommer legalitetsprincipen även till uttryck i 5 § förvaltningslagen (2017:900), FL, som reglerar grunderna för god förvaltning.

Enligt 1 kap. 9 § regeringsformen ska domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttä saktighet och opartiskhet. Kravet på saktighet och opartiskhet brukar benämnas objektivitetsprincipen. Även objektivitetsprincipen uttrycks i 5 § FL.

JO har tidigare uttalat att den information som en myndighet tillhandahåller allmänheten, t.ex. på en webbplats eller i sociala medier, omfattas av regeringsformens krav på saktighet och opartiskhet (se t.ex. JO 2010/11 s. 616 och JO 2016/17 s. 367).

Bedömning

I sin anmälan, och i de kompletteringar som därefter kommit in, för Allra Försäkring fram flera olika klagomål mot Pensionsmyndigheten. Jag har valt att rikta in min granskning på frågan om Pensionsmyndigheten överskridit sin kompetens (legalitetsprincipen) samt frågan om myndighetens informationsbrev uppfyllt regeringsformens krav på saktighet och opartiskhet (objektivitetsprincipen).

Frågan om Pensionsmyndigheten överskridit sin kompetens

Innan jag går in på den första frågan om Pensionsmyndigheten gjort vad den ska eller kan anses ha överskridit sin kompetens, vill jag som en allmän bakgrund redovisa några av de frågor som diskuterats under de senaste åren och som gäller ansvaret för och utvecklingen inom premiepensionssystemet.

Pensionsmyndighetens uppdrag framgår av förordningen (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten, regleringsbrev och särskilda regeringsbeslut. I socialförsäkringsbalken, SFB, och i de föreskrifter som Pensionsmyndigheten själv får meddela, regleras bl.a. de pensioner och pensionsrelaterade förmåner som ingår i ålderspensionssystemet. Av nämnda förordning framgår bl.a. att Pensionsmyndigheten är ansvarig för ålderspensionssystemet inom socialförsäkringen och för andra förmåner och ersättningar som enligt lag ska administreras av myndigheten.

Beträffande premiepensionssystemet är det en del av den allmänna pensionen och således i grunden en socialförsäkring vars syfte är att garantera ekonomisk trygghet under ålderdomen. Under den s.k. sparandeperioden kan ett premiepensionskonto hos Pensionsmyndigheten, som är knutet till den enskilda individen, jämföras med en statlig fondförsäkring, där staten genom Pensionsmyndigheten är försäkringsgivare (jfr 64 kap. 3 § SFB) och där den enskilde (försäkringstagaren eller pensionsspararen) har möjlighet att själv – inom ramen för de placeringsalternativ (fonder) som erbjuds i den statliga försäkringen – välja hur premiepensionsmedlen ska placeras och förvaltas. En viktig aspekt här är att det är den enskilda pensionsspararen som har den finansiella risken för placeringen. Tilläggas kan att i en fondförsäkring är det försäkringsgivaren (staten i det här fallet) som bestämmer bl.a. vilket utbud som ska finnas tillgängligt inom ramen för försäkringen.

En annan uppgift för Pensionsmyndigheten är att ge allmänheten information om pensioner och andra förmåner som administreras av myndigheten och se till att denna ges utifrån den enskildes behov. I uppgiften ligger även att informera och ge pensionssparare och pensionärer en samlad bild av hela pensionen samt informera om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek, hur stor pensionen kan antas bli och tydliggöra vilka konsekvenser olika val kan få för pensionen (se 1 och 2 §§ förordningen med instruktion för Pensionsmyndigheten). Detta har i någon mening utvecklats i Pensionsmyndighetens regleringsbrev för budgetåret 2017. Där anges att myndigheten också ska stärka pensionssparares och pensionärens ställning som konsumenter av finansiella produkter inom pensionsområdet genom att ge vägledning som är anpassad till kvinnors och mäns behov och livssituation. Det är tydligt att myndighetens uppdrag här sträcker sig längre än till att bara avse pensioner och pensionsrelaterade förmåner inom ramen för det allmänna pensionssystemet.

Enligt 53 kap. 5 § SFB handläggs ärenden som avser förmåner vid ålderdom av Pensionsmyndigheten. Vad gäller premiepensionen framgår av 64 kap. 6 § SFB att premiepension i vissa fall lämnas till pensionssparares efterlevande som ett efterlevandeskydd. Bestämmelserna om efterlevandeskydd i form av premiepension finns i 89, 91 och 92 kap. SFB. Ärenden om t.ex. efterlevandeskydd handläggs av Pensionsmyndigheten enligt 75 kap. 5 § SFB.

Som framgått är Pensionsmyndigheten ansvarig för administrationen av premiepensionssystemet och hanterar ärenden som rör premiepensionen. Vid bedömningen av den helt generella frågan om vilken räckvidd Pensionsmyndighetens ansvar har, anser jag att även följande behöver beaktas.

Regeringen redogör inledningsvis i prop. 2017/18:247 Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem för det behov av förändringar som finns beträffande premiepensionssystemet. Där sägs bl.a. med hänvisning till de allvarliga händelser som uppmärksammats på Pensionsmyndighetens fondtorget att olämpliga och i vissa fall brottsliga beteenden har förekommit där. I propositionen anges att bakom händelserna finns bolag med affärsidéer som utnyttjar det faktum att många pensionssparare har ett begränsat intresse för och otillräcklig kunskap om finansiella frågor. Utöver att konstatera att det ändå är pensionsspararna som riskerar att få betala priset för oseriöst agerande hos vissa aktörer på fondtorget genom en lägre premiepension, lyfter regeringen särskilt fram olämpliga och skadliga aktiviteter i distributionsledet, dvs. inom ramen för marknadsföring och förmedling som riktar sig till pensionsspararna. Det agerande som Pensionsmyndigheten fått kännedom om och som myndigheten bedömt strida mot samarbetsavtalet har i ett antal fall lett till att myndigheten, i egenskap av försäkringsgivare, har sagt upp avtalet med aktuell fondförvaltare och avregistrerat fondförvaltarens fonder från fondtorget.

I propositionen tar regeringen även upp frågor om problem och risker vid marknadsföring på premiepensionsområdet. I det sammanhanget anges att Pensionsmyndigheten under 2016 tagit emot cirka 3 500 kundsynpunkter, varav drygt 1 300 synpunkter rörde fondtorget. Av dessa var det 1 119 klagomål och synpunkter som specifikt rörde rådgivning, förvaltning och fondförvaltare. Några av de vanligast förekommande klagomålen som regeringen lyfter fram särskilt i propositionen avser fall där försäljare använder andra produkter som försäljningsargument för val av en viss premiepensionsfond. Produkterna som försäljarna påstår erbjuds gratis eller under en viss tid gratis, benämns felaktigt som efterlevandeskydd, livförsäkring eller återbetalningsskydd. En allmän utgångspunkt för de i propositionen föreslagna åtgärderna synes vara regeringens uppfattning att dessa exempel på beteenden inte syftar till pensionsspararnas bästa och att Pensionsmyndigheten, i egenskap av försäkringsgivare, har ett vidsträckt ansvar för att premiepensionssystemet ger den trygghet som bör präglade en allmän pension.

Efter denna allmänna bakgrund vill jag nu återgå till de klagomål som riktats i anmälan mot Pensionsmyndigheten.

Pensionsmyndigheten har i sitt svar till JO bl.a. uppgett att myndigheten under åren 2015 till 2017 blev kontaktad av ett flertal pensionssparare som trodde att Allra Asset Management arbetade på uppdrag av Pensionsmyndigheten. Många pensionssparare vände sig även till myndigheten för att säga upp sina avtal med Allra Asset Management. En del pensionssparare ska även ha uppfattat det som

om Allra Försäkrings efterlevandeskydd var kopplat till premiepensionssystemet. Andra hade förstått det så att innehav i någon av Allra Asset Managements fonder var en förutsättning för att även fortsättningsvis få ha ett efterlevandeskydd. Myndigheten ska också ha fått svara på frågor om huruvida pensionssparares andra avtal med Allra Försäkring, t.ex. efterlevandeskydd, skulle sägas upp i och med att Allra Asset Managements fonder avregistrerades.

Av utredningen framgår att Allra Försäkring valt att kalla två av sina försäkringsprodukter ”Allra Premiepensionsförsäkring” och ”Allra Efterlevandeskydd +”. Enligt Allra Försäkring var det även dessa två försäkringar som omfattades av informationen i det brev som skickades ut från Pensionsmyndigheten.

Som framgått ingår det i Pensionsmyndighetens ansvar att informera om pensionen och hur t.ex. ett efterlevandeskydd påverkar den. Genom att namnge vissa av sina försäkringsprodukter på angivet sätt har Allra Försäkring gjort det svårt för pensionssparare att utan vidare förstå skillnaden mellan dessa och det efterlevandeskydd som är kopplat till premiepensionssystemet. Jag anser att Pensionsmyndigheten, också inom ramen för sitt särskilda konsumentuppdrag, haft anledning att på sätt som skett informera om de privata och de statliga alternativen och vad som kännetecknar dem. Utifrån de många frågor som myndigheten mottagit i sin kundtjänst får åtgärden att lämna den aktuella informationen även anses ha varit sakligt motiverad. Detta förstärks av att namnen på de aktuella försäkringsprodukterna är så snarlika de benämningar på förmåner inom premiepensionssystemet som hanteras av Pensionsmyndigheten att förväxling inte har kunnat uteslutas. Jag anser följaktligen att Pensionsmyndigheten med god marginal agerat inom ramen för det ansvar som den har för premiepensionssystemet och därför inte kan anses ha agerat i strid med legalitetsprincipen.

Informationsbrevet

Som framgår ovan har jag inte några invändningar mot att Pensionsmyndigheten i informationsbrevet förklarar att det efterlevandeskydd som Allra Försäkring säljer inte har något med premiepensionssystemet att göra. Mot bakgrund av de många frågor som Pensionsmyndigheten fått ta emot från allmänheten har jag inte heller några synpunkter på att myndigheten i brevet upplyser om att den som, med det uttryckssätt som valts, *vill* säga upp ett avtal med Allra ska höra av sig till Allra Försäkring. I samma del av brevet rekommenderar Pensionsmyndigheten att avtal sägs upp skriftligen. Jag noterar att ordet ”avtal” används i obestämd form och att själva rekommendationen om skriftlig uppsägning, med den formulering som valts, tar sin utgångspunkt i att pensionsspararen själv kommit fram till att avtalet ska sägas upp. De valda formuleringarna ger enligt min mening därför inte utrymme för tolkningen att Pensionsmyndigheten uppmanar Allra Försäkrings kunder att säga upp sina avtal med bolaget. Snarare bör rekommendationen kunna uppfattas så att det i

bevishänseende alltid är säkrare att säga upp ett avtal skriftligen än muntligen. Enligt min mening faller innebörden av en sådan rekommendation väl in under myndighetens uppdrag att stärka pensionsspararnas och pensionärernas ställning som konsumenter av finansiella produkter inom pensionsområdet.

I informationsbrevet finns slutligen en skrivning om att ”som regel finns det billigare alternativ”. Enligt Pensionsmyndigheten rör det sig här om en generell hållning från myndighetens sida i fråga om försäkringar, dvs. en uppfattning som myndigheten gett uttryck för i flera olika sammanhang och kanaler när myndigheten inom ramen för sitt uppdrag gjort t.ex. prisjämförelser beträffande finansiella produkter. Ordvalet ”som regel” gör att jag i detta fall inte bedömer att det i hänvisningen till billigare produkter ligger något kritiskt uttalande riktat mot just Allra Försäkring. Sammantaget har Pensionsmyndigheten enligt min uppfattning utformat informationsbrevet på ett sätt som uppfyller regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

Avslutande synpunkter

I min granskning har jag funnit att Pensionsmyndigheten hållit sig inom ramen för sitt ansvar för premiepensionssystemet och att myndighetens informationsbrev uppfyller regeringsformens krav på saklighet och opartiskhet.

Ärendet avslutas.