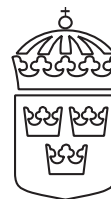


Regeringens skrivelse

2019/20:128



Riksrevisionens rapport om konsumentskyddet på det finansiella området

Skr.
2019/20:128

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 26 mars 2020

Stefan Löfven

Per Bolund
(Finansdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har i rapporten Konsumentskyddet på det finansiella området – förutsättningar och statlig tillsyn (RiR 2019:32) redovisat sin granskning av statens tillsyn kopplat till konsumentskyddande regelverk på det finansiella området. Rapporten berör Finansinspektionen, Konsumentverket och Pensionsmyndigheten. Granskningen syftar till att undersöka om regeringen, Finansinspektionen och Konsumentverket har skapat förutsättningar för att tillsynen ska kunna bidra till ett högt konsumentskydd inom området. Även omfattningen av åtgärder för att stärka konsumentskyddet inom premiepensionen har undersökts och om samverkan mellan berörda myndigheter bidrar till ett högt konsumentskydd.

Riksrevisionen anser att förutsättningarna för att statens tillsyn ska bidra till ett högt konsumentskydd på det finansiella området har stärkts sedan föregående granskning 2006. Förbättrad styrning från regeringen, stärkta interna processer inom myndigheterna och förbättrad resultatrapportering har bidragit till detta. Riksrevisionen anser dock att regeringens styrning skulle kunna bidra till ytterligare tydlighet kring samverkan och måluppföljning. Riksrevisionen rekommenderar regeringen att tydliggöra krav på samråd när myndigheterna har gemensamt tillsynsansvar och överväga ändrade sekretessbestämmelser för att dessa inte ska utgöra hinder för informationsutbyte mellan myndigheterna.

Regeringen anser att samråd mellan myndigheter som har gemensamt tillsynsansvar är viktigt och att myndigheterna bör ta initiativ till samarbete och samverkan när det är motiverat. Regeringen anser vidare att ett effektivt informationsutbyte mellan myndigheter är viktigt.

Riksrevisionen rekommenderar, om regeringen vill se en prioritering av tillsynen på konsumentskyddsområdet, att regeringen ställer krav på Finansinspektionen att redovisa effekten av tillsynen, föreslå nya indikatorer samt inkludera dessa i redovisningen till riksdagen. Regeringen anser att tillsynen på konsumentskyddsområdet är viktig och har i regleringsbrevet för Finansinspektionen för 2020 tydliggjort att myndigheten ska redovisa hur arbetet med tillsyn har bedrivits kopplat till målen för området samt effekterna av tillsynen och på vilket sätt insatserna har bidragit till att uppnå målen. Regeringen har även gett Finansinspektionen i uppdrag att ta fram nya indikatorer kopplade till målet för finansmarknadsområdet om ett högt konsumentskydd.

1	Ärendet och dess beredning	4
2	Riksrevisionens rapport.....	5
2.1	Riksrevisionens iakttagelser	5
2.2	Riksrevisionens rekommendationer	7
3	Finansinspektionens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	8
4	Konsumentverkets bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer.....	9
5	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser	10
6	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser	12
Bilaga	Riksrevisionens rapport Konsumentskyddet på det finansiella området – förutsättningar och statlig tillsyn (RIR 2019:32).....	15
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 mars 2020	117

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har i sin rapport Konsumentskyddet på det finansiella området – förutsättningar och statlig tillsyn (RiR 2019:32), se *bilagan*, redovisat granskningen av Finansinspektionens, Konsumentverkets och Pensionsmyndighetens tillsyn av konsumentskyddet på det finansiella området.

Riksdagen överlämnade den 26 november 2019 Riksrevisionens granskningsrapport till regeringen.

Ärendet har beretts inom Regeringskansliet. Finansinspektionen, Konsumentverket och Pensionsmyndigheten har lämnat synpunkter på granskningsrapporten.

2.1 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens granskning har resulterat i följande slutsatser och iakttagelser.

Kraftig regelexpansion och ökade resurser till Finansinspektionen

Riksrevisionen konstaterar i sin granskning att den globala finanskrisen 2008–2009 följdes av en kraftigt ökad reglering på det finansiella området, vilket innebar en ökad arbetsbörda inom både lagstiftnings- och tillsynsverksamheten för Finansinspektionen. För att hantera de ökade kraven och nya uppgifterna har Finansinspektionens anslag ökat de senaste åren. I granskningen konstateras att regeringen i begränsad omfattning styrt budgetmedel för att påverka omfattningen av den konsumentskyddande tillsynen på det finansiella området och att prioriteringsbeslut därmed i hög utsträckning har delegerats till myndigheterna.

Regeringens styrning kan bidra till ytterligare tydlighet

Riksrevisionen anser att regeringens styrning har förbättrats sedan föregående granskning 2006. Riksrevisionen konstaterar att styrningen av Finansinspektionen har gjorts tydligare och en särskild konsumentskyddsrapport till regeringen ska numera lämnas årligen. Vidare konstaterar Riksrevisionen att regeringen har tydliggjort kraven om samråd på de områden där Finansinspektionen och Konsumentverket har ett gemensamt tillsynsansvar. Riksrevisionen konstaterar dock att Datainspektionen inte omfattas av motsvarande krav, trots att tillsynen enligt inkassolagen (1974:182) är uppdelad mellan Finansinspektionen och Datainspektionen.

Riksrevisionen anser att regeringens redovisning till riksdagen har utvecklats, men att den skulle kunna göras med högre precision om den utgick från de tre övergripande villkor som Finansinspektionen anser ska vara uppfyllda för att ett högt konsumentskydd ska vara uppnått. En mer detaljerad måluppföljning och en tydligare belysning av åtgärdernas effekt skulle förbättra förutsättningarna att följa kopplingen mellan mål, gjorda insatser och resultat, vilket finansutskottet efterfrågar.

Ökad transparens kan stärka helhetssynen i Finansinspektionens konsumentskyddande tillsyn

Riksrevisionen noterar förbättringar i Finansinspektionens styrning genom att myndigheten brutit ned regeringens mål i tre villkor för ett högt konsumentskydd. I granskningen konstateras också att Finansinspektionen har utarbetat en tillsynsstrategi som innebär att tillsynen ska vara riskbaserad, heltäckande och kommunikativ. Riksrevisionen anser att detta skapar förutsättningar för en effektiv tillsyn samtidigt som det markerar att reglerna ska respekteras av alla. Riksrevisionen anser att det finns ett samband mellan målen för konsumentskyddet, de risker Finansinspektionen identifierar och de åtgärder som myndigheten vidtar.

Riksrevisionen anser dock att de tre villkor som Finansinspektionen har utarbetat för ett högt konsumentskydd inte följs upp. Redovisningen av

den heltäckande tillsynen bedöms därför inte vara konsekvent utan varierar över tiden. Riksrevisionen anser att det därför är oklart om man uppnår det bakomliggande syftet med den heltäckande tillsynen, att alla företag med jämna mellanrum blir föremål för tillsyn och därmed respekterar och följer befintliga regler. Riksrevisionen anser att det beträffande den riskbaserade tillsynen finns ett samband mellan målen för konsumentskyddet, de risker som framkommer i riskanalysen och de åtgärder som Finansinspektionen vidtar men att det inte går att få fram en sammanställning över vilka åtgärder som myndigheten vidtagit eller utfallet av tillsynen. I granskningen konstateras att konsumentutvärderingar skulle kunna användas i högre utsträckning.

Riksrevisionen framför vidare att i frånvaro av en konsekvent och tydlig redovisning av antalet tillsynsinsatser och en utvärdering av deras konsekvenser är det inte möjligt att bedöma tillsynens effektivitet och produktivitet.

Konsumentverkets målstruktur och processer bedöms ge goda förutsättningar men effektmålen bör följas upp

Riksrevisionen konstaterar att Konsumentverket utvecklat interna mål och styrning med utgångspunkt från det konsumentpolitiska målet. I den verksamhetslogik som myndigheten tillämpar sedan 2017 har målet brutits ner i effektmål som anger vilka effekter i samhället som myndigheten vill uppnå. Riksrevisionen konstaterar samtidigt att det ännu inte gjorts någon utvärdering på effektmålsnivå sedan den nya verksamhetslogiken infördes 2017.

I granskningen konstateras att till varje effektmål finns operativa resultatmål som verksamheten styrs och planeras utifrån. Riksrevisionen bedömer att Konsumentverkets målstruktur med tillhörande processer för planering, prioritering och uppföljning ger förutsättningar för myndigheten att bedriva ett effektivt konsumentskyddsarbete på det finansiella området. Riksrevisionen anser att myndighetens återkommande konsumentrapport, tillsammans med den interna planerings- och prioriteringsmodellen, ger förutsättningar för att insatserna kan riktas mot de områden där konsumenterna upplever störst problem.

Riksrevisionen konstaterar att Konsumentverkets resultatmål inte följs upp för enskilda sakområden men att granskningen av manuellt framtagna uppgifter indikerar att resultaten på det finansiella området är tillfredsställande, vilket är en uppfattning som får stöd av branschorganisationer.

Konsumentskyddet inom premiepensionssystemet har förbättrats

Riksrevisionen konstaterar att det under lång tid har funnits brister i konsumentskyddet inom premiepensionssystemet. I granskningen framförs att enligt Pensionsmyndigheten har det förekommit olagliga eller mycket olämpliga aktiviteter. Riksrevisionen konstaterar att flera åtgärder har vidtagits de senaste åren. Bland annat har telefonförsäljning och marknadsföring av fonder och tjänster kopplade till premiepensionsområdet förbjudits, kraven på de fonder som deltar på fondtorget har höjts betydligt och samarbetsavtalen blivit mer omfattande. I granskningen framförs även att Pensionsmyndigheten numera har en löpande uppföljning av bolagens efterlevnad av kraven. Riksrevisionen bedömer att de

Sekretessregler utgör hinder för effektiv samverkan

Riksrevisionen konstaterar att offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) innebär vissa hinder för ett effektivt informationsutbyte mellan de tre granskade myndigheterna. Riksrevisionen noterar att frågan om sekretessbestämmelser för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

I granskningen konstateras att det saknas samarbetsavtal mellan Finansinspektionen och Pensionsmyndigheten. Riksrevisionen anser att ett samarbetsavtal mellan myndigheterna skulle kunna tydliggöra respektive myndighets ansvar och former för samverkan. Riksrevisionen framför vidare att motsvarande samarbetsavtal även skulle kunna tydliggöra ansvarsfördelningen mellan Finansinspektionen och Datainspektionen.

2.2 Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen ger följande rekommendationer.

Till regeringen

- Regeringen bör tydliggöra krav på samråd på de områden där myndigheterna har ett gemensamt tillsynsansvar i instruktionen för Finansinspektionen och Datainspektionen.
- Regeringen bör överväga framtagande av förslag till förändrade sekretessbestämmelser så att dessa inte utgör ett hinder för informationsutbyte mellan myndigheterna.

Om regeringen önskar se en prioritering av tillsynen på konsumentskyddsområdet bör regeringen därtill:

- ställa krav på att Finansinspektionen återredovisar effekten av tillsynen,
- ge Finansinspektionen i uppdrag att ta fram indikatorer avseende de tre övergripande villkor som myndigheten anser ska vara uppfyllda för att ett högt konsumentskydd ska uppstå,
- överväga att inkludera ovannämnda i redovisningen till riksdagen.

Till Finansinspektionen

- Finansinspektionen bör vidareutveckla styrningen och uppföljningen av den heltäckande tillsynen för att säkerställa jämförbarhet över tiden och att syftet med den heltäckande tillsynen uppnås.
- Finansinspektionen bör vidareutveckla styrningen och uppföljningen av den riskbaserade tillsynen genom
 1. att utarbeta prestationskrav för de olika tillsynsaktiviteterna,
 2. analysera utfallet och effekten av tillsynen.

Till Konsumentverket

- Konsumentverket bör utvärdera uppfyllelsen av myndighetens effektmål.

- Finansinspektionen och Pensionsmyndigheten bör sluta en överenskommelse om samarbete i syfte att tydliggöra respektive myndighets ansvar och former för samverkan.

3 Finansinspektionens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Finansinspektionen har lämnat synpunkter på Riksrevisionens rapport. Finansinspektionen har framfört i huvudsak följande.

Inledning

Finansinspektionen framhåller inledningsvis att konsumentskyddsarbetet är ett tvärgående ämne och integrerat i myndighetens kärnverksamhet. Utvecklingen inom flera av de regelverk som är centrala för ett högt konsumentskydd har de senaste åren varit snabb och fokus i konsumentskyddsarbetet har därför i stor utsträckning varit på regelutveckling och auktorisationer eller omauktioner enligt de nya reglerna.

Finansinspektionen delar Riksrevisionens bedömning att förbättringar har skett sedan föregående granskning och att det finns ett samband mellan målen för konsumentskyddet, de risker som framkommer i myndighetens riskanalys och de åtgärder som vidtas. Finansinspektionen framhåller att ett ramverk för konsumentskydd har tagits fram för att tydliggöra kopplingen mellan myndighetens övergripande mål och det näringsrättsliga regelverket. Finansinspektionen framför vidare att hela verksamheten strävar mot att uppnå myndighetens mål om ett högt skydd för konsumenter och att granskningen är gjord utifrån ett snävt perspektiv, vilket medfört att myndighetens arbete underskattas.

Samverkan mellan myndigheter

Finansinspektionen delar i stort Riksrevisionens iakttagelser om behov av ett väl fungerande samarbete mellan relevanta myndigheter och uppger att samarbetet har stärkts de senaste åren och att samrådsmöten genomförs myndigheterna emellan. Finansinspektionen framför vidare att Pensionsmyndigheten och Datainspektionen har kontaktats för att undersöka möjligheterna för ett utökat samarbete och informationsdelning inom gemensamma samt närliggande ansvarsområden. Finansinspektionen konstaterar att de utmaningar med sekretessbestämmelser som finns, främst mellan Finansinspektionen och Pensionsmyndigheten, innebär att det inte är självklart att ett fördjupat samarbete är effektivare.

Styrning och uppföljning av den heltäckande och den riskbaserade tillsynen

Finansinspektionen är positiv till att vidareutveckla återrapporteringen av tillsynsaktiviteter och under hösten 2019 har ett arbete kring återrappor-

teringskravet i regleringsbrevet pågått. Finansinspektionen framhåller att den finansiella tillsynen omfattar ett betydande antal företag och att tillsynen bör vara riskbaserad och framåtblickade för att göra mest nytta. Tillsynen bör bedrivas olika beroende på vilken riskprofil och vilken betydelse som objektet bedöms ha utifrån de risker som myndigheten identifierat i sin riskanalys. Det riskbaserade synsättet utgör en ram och ger en inriktning för det samlade tillsynsarbetet, vilket bör återspeglas i återrapporeringen. Finansinspektionen framhåller vidare att för att upprätthålla principen att regler för en viss verksamhet gäller lika för alla är det viktigt att alla bolag kan bli aktuella för en riktad tillsynsaktivitet.

Efter Finansinspektionens omorganisation 2019 genomförs även förändringar i verksamhetsområdenas metodarbete i samband med riskklassificeringen för att öka den analytiska förmågan och integrera konsument-skyddsrisiker ytterligare.

Finansinspektionen vill vidare framhålla att varje enskild tillsynsundersökning som myndigheten startar följer Finansinspektionens undersökningsprocess och att alla undersökningar har tydliga kopplingar till identifierad risk och stora inslag av analys. Utöver den analys av utfallet som görs i samband med varje enskild undersökning publicerar Finansinspektionen även ämnesspecifika rapporter, tillsynsrapporter och analyser där vissa fokusområden berörs närmare och där flera analyser utvärderar vilken effekt en reglering har haft.

4 Konsumentverkets bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Konsumentverket har lämnat synpunkter på Riksrevisionens rapport. Konsumentverket har framfört i huvudsak följande.

Inledning

Konsumentverket konstaterar inledningsvis att Riksrevisionens granskning grundas på en korrekt tolkning av verkets uppdrag och befogenheter.

När det gäller problemuppfångning instämmer Konsumentverket i Riksrevisionens bedömning att ett mer systematiskt överlämnande av information från konsumentbyråerna och andra myndigheter skulle kunna leda till mer träffsäkra insatser.

Konsumentverket anser att Riksrevisionens bedömning att resultaten på det finansiella området är tillfredsställande, utgör ett gott betyg. Att denna bedömning stöds av branschorganisationer och andra aktörer stärker myndigheten i det proaktiva arbetet och i samarbetet med andra myndigheter och konsumentbyråerna.

När det gäller Riksrevisionens rekommendation att utvärdera uppfyllelsen av effektmålet Företag tar ansvar för och respekterar konsumenternas rättigheter, anför Konsumentverket följande.

Konsumentverket har under 2019 sett över målkedjan och beslutat om två nya myndighetsgemensamma effektmål fr.o.m. verksamhetsåret 2020, Konsumentskadan minskar och Hållbar konsumtion blir enklare. De nya effektmålen anger en tydligare riktning för myndighetens arbete och möjliggör en utvärdering med stöd i bl.a. de rapporter och den konsumentmarknadsundersökning (KMU) som Konsumentverket årligen tar fram. Detta medför att Konsumentverket inte har för avsikt att utvärdera verksamhetsområdets (VO Företag) nuvarande effektmål.

5 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Konsumenters problem på det finansiella området

Riksrevisionen beskriver inledningsvis konsumenternas problem på det finansiella området och konstaterar att bilden inte är helt entydig, men att det inom vissa segment finns indikationer på en negativ utveckling. Problembeskrivningen är till stor del baserad på statistik om antalet klagomål från konsumenter som visar på en uppåtgående trend. Ett högt skydd för konsumenter på det finansiella området är en viktig fråga för regeringen. Det är emellertid viktigt att framhålla att klagomål kan ha sin grund i olika omständigheter och inte behöver handla om bristande regelefterlevnad. I redogörelsen nämner Riksrevisionen några företeelser (bankernas service, teknisk support och öppettider) som kan leda till missnöje och klagomål, men som ligger utanför myndigheternas tillsynsansvar. I problembeskrivning nämns även statistik som visar på en ökning av ansökningar om betalningsföreläggande från finansiella företag. Denna utveckling ser regeringen allvarligt på. Utvecklingen understryker vikten av effektiv tillsyn med välfungerande samarbete mellan Finansinspektionen och Konsumentverket så att bestämmelserna i konsumentkreditlagen (2010:1846) följs.

Ökad reglering efter finanskrisen

Den ökade regleringen efter finanskrisen medförde en ökad arbetsbörda för bl.a. Finansinspektionen och regeringen ökade, bl.a. mot denna bakgrund, myndighetens anslag. Riksrevisionen konstaterar att regeringen i begränsad omfattning har styrt budgetmedel och att prioriteringsbeslut därmed har delegerats till myndigheten. Regeringen fastställer mål, uppdrag och ekonomiska resurser för myndigheten och myndigheten fördelar sedan resurserna internt för att uppnå målen på det sätt den bedömer är mest effektivt.

Riksrevisionen konstaterar att det saknas samarbetsavtal mellan Finansinspektionen och Pensionsmyndigheten respektive Finansinspektionen och Datainspektionen. Regeringen instämmer i att samråd mellan myndigheter som har gemensamt tillsynsansvar är viktigt och anser att myndigheterna bör ta initiativ till samarbete och samverkan när det är motiverat.

Regeringen instämmer även i Riksrevisionens iakttagelse att förutsättningarna för en bedömning av konsumentskyddet skulle kunna förbättras om åtgärdernas effekt analyserades.

Avseende Riksrevisionens bedömning att regeringens samlade resultatredovisning i budgetpropositionen kan göras med högre precision anser regeringen att en mer detaljerad uppföljning kan ge en tydligare bild men samtidigt är möjligheterna för en sådan begränsade av tillgången på statistik.

Finansinspektionens konsumentskyddande tillsyn

Riksrevisionen konstaterar att frånvaron av en konsekvent redovisning av antalet tillsynsinsatser och en utvärdering av deras konsekvenser gör att det inte är möjligt att bedöma effektivitet och produktivitet i Finansinspektionens tillsyn. Regeringen instämmer delvis i Riksrevisionens iakttagelse men kan också konstatera att myndigheten i sin årliga rapport Konsumentskyddet på finansmarknaden redovisar de viktigaste tillsynsinsatser som vidtagits. Myndigheten redogör även för sina tillsynsinsatser i årsredovisningen. Regeringen anser att det är bra att Finansinspektionen är positiv till att vidareutveckla återrapporteringen. Regeringen anser vidare att det är viktigt att tillsynen bedrivs på det sätt som möjliggör störst nytta och att, som Finansinspektionen framhåller, det är viktigt att upprätthålla principen att regler för en viss verksamhet gäller lika för alla och att alla företag därmed kan bli aktuella för en tillsynsaktivitet.

Konsumentverkets tillsyn

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att Konsumentverkets arbete med att utveckla interna mål och intern styrning ger goda förutsättningar för att bedriva ett effektivt konsumentskyddsarbete också på det finansiella området.

Regeringen instämmer även i bedömningen som görs när det gäller förutsättningarna för Konsumentverket att, genom sina interna planerings- och prioriteringsmodeller inklusive myndighetens arbete med att identifiera och värdera konsumentproblem till grund för dessa, se till att insatserna riktas mot de områden där konsumenterna upplever störst problem.

Konsumentskyddet inom premiepensionssystemet

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att konsumentskyddet inom premiepensionssystemet har förbättrats väsentligt genom de åtgärder som har vidtagits. Som Riksrevisionen konstaterar finns det dock ett bestående problem med att det svenska konsumentskyddet är beroende av faktorer som ibland ligger bortom svenska myndigheters kontroll. Regeringen instämmer i Riksrevisionens slutsats att det krävs tydligare

krav inom EU-samarbetet på att tillsynen bedrivs effektivt i alla medlemsstater, för att konsumentskyddet ska kunna förbättras.

Sekretessregler

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) kan innebära vissa hinder för ett effektivt informationsutbyte mellan Finansinspektionen, Konsumentverket och Pensionsmyndigheten. Som Riksrevisionen konstaterar bereds också frågan inom Regeringskansliet. I juni 2018 inkom en myndighetsgemensam redovisning till Regeringskansliet från Pensionsmyndigheten, Finansinspektionen och Konsumentverket avseende vilka sekretessregler som gäller för utlämnande av uppgifter mellan respektive myndighet. Myndigheternas redovisning utgör grunden för det pågående arbetet inom Regeringskansliet.

6 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Ett högt skydd för konsumenter är ett av de riksdagsbundna målen för finansmarknadsområdet och en viktig fråga för regeringen. Även för konsumentområdet är väl fungerande konsumentmarknader ett av de riksdagsbundna målen. Med anledning av Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser har regeringen i regleringsbrevet för Finansinspektionen 2020 tydliggjort att myndigheten ska redovisa hur arbetet med effektiv reglering, tillsyn, registrering och tillståndsprovning har bedrivits kopplat till målen för området samt effekterna av tillsynen och på vilket sätt insatserna har bidragit till att uppnå målen. I regleringsbrevet ges Finansinspektionen därutöver i uppdrag att ta fram nya indikatorer kopplade till målet för finansmarknadsområdet om ett högt konsumentskydd.

Regeringen anser vidare att samråd mellan myndigheter med gemensamt tillsynsansvar är viktigt och att det därför är positivt att Finansinspektionen tagit kontakt med Datainspektionen och Pensionsmyndigheten för att undersöka möjligheterna för ett utökat samarbete och informationsdelning. Inom de områden där Finansinspektionen och Datainspektionen har gemensamt tillsynsansvar pågår arbete såväl nationellt som inom EU, bl.a. förhandlingar om ett nytt av EU-direktiv om hantering eller köp av krediter och om inlämnande av säkerheter, analys av en hemställan från Datainspektionen och en myndighetsanalys av Datainspektionen som genomförs av Statskontoret. Ändringar i myndigheternas instruktioner bör därför avvaktas och inte genomföras i nuläget.

I regleringsbrevet för Finansinspektionen respektive Konsumentverket och Pensionsmyndigheten finns, sedan flera år, ett återkommande återrapporteringskrav om att redovisa hur konsumenternas ställning på finansmarknaden stärkts till följd av samverkan mellan myndigheterna. I regleringsbrevet för Finansinspektionen och Konsumentverket finns även ett återrapporteringskrav om att redovisa hur tillsyn utövas av att

kreditprövningar görs i enlighet med kraven i konsumentkreditlagen (2010:1846) och hur det resulterat eller väntas resultera i ett högt konsumentskydd. Myndigheterna ska även i det arbetet redovisa hur erfarenheter utbyts mellan myndigheterna. Regeringen har även beslutat om att genomföra förordningsändringar som underlättar ett effektivt informationsutbyte mellan Finansinspektionen och Konsumentverket. Skr. 2019/20:128

I granskningen beskrivs statistik som visar på en ökning i antalet ansökningar om betalningsföreläggande från finansiella företag. Regeringen ser allvarligt på denna utveckling och har därför vidtagit åtgärder för att skärpa lagstiftningen om marknadsföring av kreditalternativ för betalningar vid e-handel (prop. 2019/20:79).

För att stärka konsumentskyddet har regeringen även vidtagit en rad ytterligare åtgärder. Regeringen har remitterat en promemoria om stärkt konsumentskydd på inlåningsmarknaden. Därutöver har ny lagstiftning införts för försäkringsföretagens uttag av avgifter vid återköp och flytt av individuella personförsäkringar. Vidare har en ny reglering för tjänstepensionsföretag införts. Ny lagstiftning har också införts för att skapa ett tryggt och hållbart premiepensionssystem i väntan på att ett nytt regelverk om upphandlat fondtorg är på plats.

Regeringen har även vidtagit en rad åtgärder i syfte att stärka konsumentskyddet genom de nya reglerna om marknader för finansiella instrument (EU:s regelverk MiFID II och MiFIR).

Sammantaget bedömer regeringen att myndigheternas insatser och de åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas av regeringen är tillräckliga. Med detta anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN



Konsumentskyddet på det finansiella området

– förutsättningar och statlig tillsyn

RIR 2019:32



RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-541-1

RIR 2019:32

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: MASKOT

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2019

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2019-11-08

DNR: 3.1.1-2018-1375

RIR 2019:32

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet med mera följande granskningsrapport:

Konsumentskyddet på det finansiella området – förutsättningar och statlig tillsyn

Riksrevisionen har granskat statens tillsyn och konsumentskyddet på det finansiella området. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Finansinspektionen, Konsumentverket och Pensionsmyndigheten.

Riksrevisor Stefan Lundgren har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Per Franzén har varit föredragande. Revisionsdirektör Jörgen Appelgren, revisionsdirektör Alexander von Gussich och enhetschef Håkan Jönsson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Stefan Lundgren

Per Franzén

För kännedom:

Regeringskansliet; Finansdepartementet och Socialdepartementet
Finansinspektionen, Konsumentverket, Pensionsmyndigheten
och Datainspektionen

RIKSREVISIONEN

Skr. 2019/20:128
Bilaga

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	11
1.1 Motiv till granskningen	11
1.2 Syfte och frågeställningar	12
1.3 Avgränsningar	13
1.4 Bedömningsgrunder	14
1.5 Metod och genomförande	15
1.6 Rapportens disposition	16
2 Konsumentproblem på det finansiella området	18
2.1 Finansiella beslut kan vara svåröverskådliga och leda till stora konsekvenser	18
2.2 Konsumenternas problem på det finansiella området	19
3 Riksdagens mål och regeringens styrning och uppföljning	22
3.1 Riksdagens mål	22
3.2 Regeringens styrning	23
3.3 Regeringens redovisning av måluppfyllelsen	24
3.4 Analys och slutsatser	26
4 Synpunkter på de konsumentskyddande regelverken	28
4.1 Branschens syn på regelverket och Finansinspektionens agerande	28
4.2 Finansinspektionens svar på några av branschens synpunkter	30
5 Finansinspektionens tillsyn	32
5.1 Mål och strategi	32
5.2 Organisering och resurser	36
5.3 Tillsynen av konsumentskyddet	41
5.4 Analys och slutsatser	52
6 Konsumentverkets tillsyn	55
6.1 Mål och styrning	55
6.2 Problemuppfångning, prioritering och resurser	57
6.3 Tillsynsarbetet inom det finansiella området	60
6.4 Analys och slutsatser	64
7 Konsumentskydd inom premiepensionen	65
7.1 Brister i konsumentskyddet	65
7.2 Analys och slutsatser	67
8 Samverkan mellan myndigheterna	68
8.1 Effektiv tillsyn kräver samverkan	68
8.2 Synpunkter från branschen	70
8.3 Analys och slutsatser	71
Referenslista	73

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Bilaga 1. Regeringens styrning i instruktioner och regleringsbrev avseende konsumentskydd på det finansiella området	77
Bilaga 2. Finansinspektionens tillsynsarbete på tre av de största riskområdena	83
Bilaga 3. Regelverken på finansiella området	91
Bilaga 4. Konsumentverkets tematiska tillsynsinsatser på det finansiella området	95
Bilaga 5. Lagar med konsumentskyddande regler där Finansinspektionen har tillsynsansvar	97
Bilaga 6. Lagar inom det finansiella området där Konsumentverket har tillsynsansvar	99

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Staten har ansvar för att de finansiella företagen följer de regelverk som ska skydda och stärka konsumenterna på det finansiella området. För att konsumentskyddet ska bli högt krävs att regeringen ger myndigheterna rätt förutsättningar att bedriva tillsyn, att myndigheternas interna mål och processer stödjer en ändamålsenlig tillsyn och att deras samarbete fungerar väl.

Finansinspektionen och Konsumentverket ansvarar för tillsynen på området, medan Pensionsmyndigheten har ansvar för att administrera ett fondtorg för premiepension. Datainspektionen har ansvar för tillsyn över kreditupplysningslagen samt delar av inkassolagen, men ingår inte i granskningen.

Det finns konsumentskyddsaspekter inom flera olika regelområden. I denna rapport granskas statens tillsyn kopplad till regelverk som handlar om att konsumenterna ska ges förutsättningar att fatta välgrundade beslut baserade på relevant och begriplig information samt att finansiella företag ska visa omsorg om konsumenten och utgå från deras behov och förutsättningar.

Tillsyn kopplad till finansiell stabilitet, marknadsmissbruk, penningtvätt och terrorfinansiering granskas inte i denna rapport.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande slutsats är att förutsättningarna stärkts för att statens tillsyn ska bidra till ett högt konsumentskydd på det finansiella området. Sedan Riksrevisionen granskade statens tillsyn på det finansiella området 2006 har regeringens styrning blivit tydligare och myndigheterna har formulerat interna mål och stärkt sina interna processer. Rapportering om konsumentproblem har förbättrats och regeringen har gett riksdagen ökad möjlighet att bedöma resultaten av statens åtgärder på området.

Trots förbättringarna konstaterar Riksrevisionen att genomgången av statistik tyder på att konsumenternas upplevda problem har ökat under den senaste femårsperioden.

Riksrevisionen ser ett antal åtgärder som skulle kunna bidra till förbättrade förutsättningar avseende statens tillsyn kring konsumentskydd på det finansiella området. Bedömningen grundas på nedanstående iakttagelser.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Kraftig regelexpansion och ökade resurser till Finansinspektionen

Den globala finanskrisen 2008–2009 följdes av en kraftigt ökad reglering på det finansiella området. Regleringen, som skett i globala forum, har främst drivits på EU-nivå. Regelexpansionen har medfört ökad arbetsbörda inom både lagstiftnings- och tillsynsverksamheten. För att möta ökade krav och nya uppgifter har Finansinspektionens anslag nästan dubblerats de senaste sex åren. Konsumentverkets tillsynsverksamhet och anslag har inte påverkats i samma omfattning.

Regeringen har i begränsad omfattning styrt budgetmedel för att påverka omfattningen av den konsumentskyddande tillsynen på det finansiella området. Prioriteringsbeslut har i hög utsträckning delegerats till myndigheterna.

Regeringens styrning kan bidra till ytterligare tydlighet

Regeringens styrning har förbättrats sedan 2006, då Riksrevisionen senast granskade området. Styrningen av Finansinspektionen har gjorts tydligare och myndigheten ska numera årligen lämna en särskild konsumentskyddsrapport till regeringen. Regeringen har även tydliggjort krav om samråd i frågor på de områden där Finansinspektionen och Konsumentverket har ett gemensamt tillsynsansvar. Vi konstaterar dock att Datainspektionen inte omfattas av motsvarande krav, trots att tillsynen enligt inkassolagen är uppdelad mellan Finansinspektionen och Datainspektionen.

Regeringen lämnar sedan budgetpropositionen för 2016 en samlad redovisning till riksdagen avseende målet för det finansiella systemet, där ett högt konsumentskydd ingår.¹ Granskningen visar att redovisningen har utvecklats, men att den skulle kunna göras med högre precision om den utgick från de tre övergripande villkor som Finansinspektionen anser ska vara uppfyllda för att ett högt konsumentskydd ska vara uppnått. Förutsättningarna för en bedömning av konsumentskyddet skulle även kunna stärkas om Finansinspektionen analyserade åtgärdernas effekt. En mer detaljerad måluppföljning och en tydligare belysning av åtgärdernas effekt skulle förbättra förutsättningarna att följa kopplingen mellan mål, gjorda insatser och resultat, vilket finansutskottet efterfrågar.

Ökad transparens kan stärka helhetssynen i Finansinspektionens konsumentskyddande tillsyn

Även Finansinspektionens styrning har förbättrats genom att de brutit ner regeringens mål i tre villkor för ett högt konsumentskydd. Myndigheten har också utarbetat en tillsynsstrategi som säger att tillsynen ska vara riskbaserad, heltäckande och kommunikativ. Det skapar förutsättningar för en effektiv tillsyn

¹ En särskild skrivelse lämnades även våren 2014, skr. 2013/14:210.

samtidigt som det markerar att reglerna ska respekteras av alla. Det finns ett samband mellan målen för konsumentskyddet, de risker myndigheten identifierar och de åtgärder som vidtas. Inom områden där Finansinspektionen inte upplever att regelverken ger tillräckligt stöd har myndigheten framfört behov av regeländringar.

Riksrevisionen ser emellertid utrymme för förbättringar. De tre villkor som Finansinspektionen har utarbetat när det gäller ett högt konsumentskydd följs inte upp. Myndigheten har ställt upp få interna prestationsmål och det saknas mål för antal genomförda kartläggningar, temaundersökningar och riktade undersökningar. Redovisningen av den heltäckande tillsynen är inte konsekvent och varierar över tid. Det är därför oklart om det bakomliggande syftet med den heltäckande tillsynen, nämligen att alla företag över tid blir föremål för tillsyn och därmed respekterar och följer befintliga regler, uppnås. Beträffande den riskbaserade tillsynen bedömer Riksrevisionen att det finns ett samband mellan målen för konsumentskyddet, de risker som framkommer i riskanalysen och de åtgärder som Finansinspektionen vidtar. Samtidigt går det inte att få fram en sammanställning över de åtgärder som Finansinspektionen vidtagit eller utfallet av tillsynen.

Det förekommer i enstaka fall att konsumentutvärderingar genomförs, men de skulle kunna användas i högre utsträckning för att utvärdera både tillsynsåtgärder och regelförändringar. Det finns vidare iakttagelser om fortsatta konsumentproblem trots åtgärder från både Finansinspektionen och regeringen inom de riskområden som Riksrevisionen valt att titta närmare på.

I frånvaro av en konsekvent och tydlig redovisning av antalet tillsynsinsatser och en utvärdering av dess konsekvenser är det inte möjligt att bedöma tillsynens effektivitet och produktivitet. För att möjliggöra en sådan bedömning är det, vid sidan av en utvecklad utvärdering av tillsynens effekt, betydelsefullt att det skapas förutsättningar att följa upp konsumentskyddstillsynens resursförbrukning.

Konsumentverkets målstruktur och processer bedöms ge goda förutsättningar men effektmålen bör följas upp

Granskningen visar att Konsumentverket utvecklat interna mål och styrning med utgångspunkt från det konsumentpolitiska målet. I den verksamhetslogik som myndigheten tillämpar sedan 2017 har målet brutits ner i effektmål som anger vilka effekter i samhället som myndigheten vill uppnå. Vi konstaterar samtidigt att det ännu inte gjorts någon utvärdering på effektmålsnivå sedan den nya verksamhetslogiken infördes 2017.

Till varje effektmål finns operativa resultatmål som verksamheten styrs och planeras utifrån. Konsumentverkets målstruktur med tillhörande processer för planering, prioritering och uppföljning ger myndigheten goda förutsättningar att

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

bedriva ett effektivt konsumentskyddsarbete på det finansiella området. Myndighetens återkommande konsumentrapport ger, tillsammans med den interna planerings- och prioriteringsmodellen, förutsättningar för att insatserna kan riktas mot de områden där konsumenterna upplever störst problem.

Konsumentverkets resultatmål följs inte upp för enskilda sakområden. Granskningen av manuellt framtagna uppgifter pekar dock på att resultaten på det finansiella området är tillfredsställande. Intervjuer med branschorganisationer och andra aktörer stödjer denna bedömning.

Konsumentskyddet inom premiepensionssystemet har förbättrats

Under lång tid har det funnits brister i konsumentskyddet inom premiepensionssystemet. Enligt Pensionsmyndigheten har det förekommit olagliga eller mycket olämpliga aktiviteter. De senaste åren har dock flera åtgärder vidtagits. Telefonförsäljning och marknadsföring av fonder och tjänster kopplade till premiepensionsområdet har förbjudits. Vidare ställs sedan november 2018 betydligt högre krav på de fonder som deltar på fondtorget. Samarbetsavtalen som tidigare var en halv A4-sida är idag 53 sidor. Nytt är även att Pensionsmyndigheten har en löpande uppföljning av att bolagen efterlever kraven. Vi bedömer att de åtgärder som vidtagits väsentligt stärkt konsumentskyddet inom premiepensionssystemet.

Sekretessregler utgör hinder för effektiv samverkan

Riksrevisionen konstaterar att offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) sätter vissa hinder för ett effektivt informationsutbyte mellan de tre granskade myndigheterna. Bedömningen delas av såväl myndigheterna själva som av Statskontoret som undersökt frågan. Översynen av gällande sekretessbestämmelser bereds för närvarande i Regeringskansliet.

Vi konstaterar att det saknas ett samarbetsavtal mellan Finansinspektionen och Pensionsmyndigheten. Det skulle kunna tydliggöra respektive myndighets ansvar och formerna för samverkan. Motsvarande samarbetsavtal skulle även kunna tydliggöra ansvarsfördelningen mellan Finansinspektionen och Datainspektionen.

Rekommendationer

Mot bakgrund av granskningens iakttagelser rekommenderar Riksrevisionen regeringen att:

- tydliggöra krav på samråd på de områden där myndigheterna har gemensamt tillsynsansvar i instruktionen till Finansinspektionen och Datainspektionen
- att överväga framtagande av förslag till förändrade sekretessbestämmelser så att dessa inte utgör ett hinder för informationsutbyte mellan myndigheterna.

Om regeringen önskar se en prioritering av tillsynen på konsumentskyddsområdet bör regeringen därtill:

- ställa krav på att Finansinspektionen återredovisar effekten av tillsynen
- ge Finansinspektionen i uppdrag att ta fram indikatorer avseende de tre övergripande villkor som myndigheten anser ska vara uppfyllda för att ett högt konsumentskydd ska uppstå
- överväga att inkludera ovannämnda i redovisningen till riksdagen.

Riksrevisionen rekommenderar Finansinspektionen att:

- vidareutveckla styrningen och uppföljningen av den heltäckande tillsynen för att säkerställa jämförbarhet över tid och att det bakomliggande syftet med den heltäckande tillsynen uppnås
- vidareutveckla styrningen och uppföljningen av den riskbaserade tillsynen genom
 - att utarbeta prestationsmål för de olika tillsynsaktiviteterna
 - analysera utfallet och effekten av tillsynen.

Riksrevisionen rekommenderar Konsumentverket att utvärdera uppfyllelsen av myndighetens effektmål.

Riksrevisionen rekommenderar Finansinspektionen och Pensionsmyndigheten att sluta en överenskommelse om samarbete i syfte att tydliggöra respektive myndighets ansvar och former för samverkan.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

1 Inledning

1.1 Motiv till granskningen

Finansiella produkter och tjänster används i princip av alla i samhället. Utan effektiva lösningar för sparande, lån, betalningar och försäkringar skulle det moderna samhället inte kunna fungera och utvecklas. Utbudet av finansiella produkter och tjänster är stort och förändras över tid. Konsumentens val av produkter och tjänster kan få stor privatekonomisk betydelse samtidigt som beslutsfattandet många gånger uppfattas vara svårt.² Konsumenten har ett påtagligt informations- och kunskapsunderläge i förhållande till de finansiella aktörerna.

Riksdagen har beslutat att det ska finnas ett högt skydd för konsumenter på det finansiella området.³ Ansvaret för att målet uppnås delas främst mellan regeringen, Finansinspektionen och Konsumentverket. Pensionsmyndigheten ansvarar för att administrera ett fondtorg för premiepension. Datainspektionen har en begränsad roll då myndigheten delar tillsynsansvar för inkassolagen med Finansinspektionen samt har tillsynsansvar över kreditupplysningslagen.

För att nå målet om ett högt konsumentskydd används regelverk, tillståndsgivning, tillsyn och finansiell folkbildning. Regeringen redovisar årligen måluppfyllelsen om ett högt konsumentskydd för riksdagen. I behandlingen av redovisningen har riksdagen efterfrågat en tydligare redovisning av kopplingen mellan mål, gjorda insatser och resultat.⁴

Den globala finanskrisen 2008–2009 följdes av en kraftigt ökad reglering på det finansiella området. Regleringen tar i stor utsträckning sikte på finansiell stabilitet och ökat internationellt samarbete, men de konsumentskyddande regelverken har också byggts ut. Sedan finanskrisen har regelverk och tillsyn kopplad till finansiell stabilitet stått i fokus.⁵ Att de grundläggande funktionerna betalningsförmedling, kapitalförörjning och hantering av risk kan upprätthållas innebär i sig en trygghet för konsumenter. Fokuseringen på finansiell stabilitet kan dock ha inneburit att tillsynen av de regelverk som ska skydda och stärka konsumenten på andra sätt fått stå tillbaka. De regelverk och den tillsyn som kan ha fått stå tillbaka handlar

² Detta styrks bland annat av Konsumentverkets årliga konsumentrapporter där marknaderna för försäkrings-, bank- och finanstjänster genomgående placeras bland de mest problematiska konsumentmarknaderna (tillsammans med telekomtjänster).

³ Det finansiella området omfattar produkter och tjänster som tillhandahålls av banker, försäkringsbolag och andra finansiella aktörer.

⁴ I bet.2014/15:FiU8 s.19–20 och bet. 2016/17:FiU2 s.8.

⁵ I rapporten *Finansiell stabilitet – makrotillsyn på rätt sätt?* (RIR 2018:2) granskade Riksrevisionen hur makrotillsynen genomförs och hur berörda myndigheter samverkar i frågor som rör makrotillsynen.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

om att konsumenter ska få relevant och begriplig information samt att finansiella företag ska visa omsorg om konsumenter och utgå från deras behov och förutsättningar.

Senast Riksrevisionen granskade statens tillsyn och konsumentskyddet på det finansiella området var 2006.⁶ I denna granskning rekommenderades regeringen bland annat att ange gemensamma mål för myndigheterna utifrån vilka resultat och effekter som kan mätas och följas upp över tid. Regeringen rekommenderades även att ge myndigheterna i uppdrag att göra regelbundna analyser av risker för konsumenter på de finansiella marknaderna. Rekommendationerna till Finansinspektionen och Konsumentverket avsåg bland annat att konkretisera de mål för konsumentskyddet som uttrycks i lagar och regleringsbrev samt att precisera en strategi för hur dessa mål ska nås genom myndigheternas konsumentinriktade tillsyn. Behov av tydligare ansvarsfördelning och ökad samverkan lyftes också fram.⁷ Riksrevisionens tidigare rekommendationer bör följas upp.

Mot denna bakgrund anser Riksrevisionen att det är motiverat att granska statens tillsyn och konsumentskyddet på det finansiella området.

1.2 Syfte och frågeställningar

Granskningen syftar till att besvara frågan om statens tillsyn, givet nuvarande lagar och förordningar, ger förutsättningar för ett högt konsumentskydd på det finansiella området.

Granskningens frågeställningar är:

- Har regeringen skapat förutsättningar för att statens tillsyn ska kunna leda till ett högt konsumentskydd på det finansiella området?
- Har Finansinspektionen och Konsumentverket skapat förutsättningar för att tillsynen ska bidra till ett högt konsumentskydd på det finansiella området?
- I vilken utsträckning har staten vidtagit åtgärder för att stärka konsumentskyddet inom premiepensionssystemet?
- I vilken utsträckning bidrar Finansinspektionens, Konsumentverkets och Pensionsmyndighetens samverkan till ett högt konsumentskydd på det finansiella området?

Ambitionen är att med huvudfokus på statens tillsyn följa styr- och effektkedjan avseende konsumentskyddet på det finansiella området, vilket illustreras i figur 1. Utgångspunkten är att en ändamålsenlig tillsyn leder till stärkt måluppfyllelse.⁸

⁶ Riksrevisionen, *Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?* (RiR 2006:12).

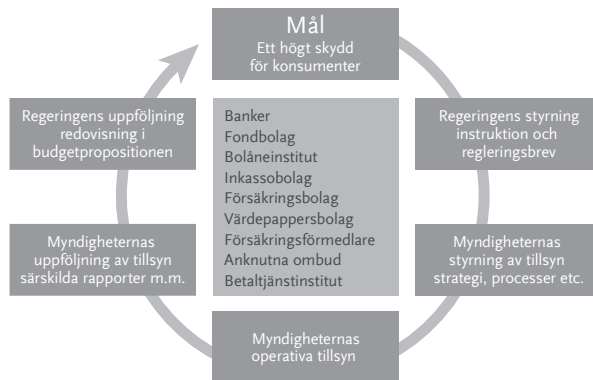
⁷ I Riksrevisionens rapport *Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden* (RiR 2012:16) gjordes liknande iakttagelser.

⁸ Under perioder då omfattande regelverk tillkommer eller förändras kan det vara motiverat att andelen tillsyn minskar eftersom regelverk fasas ut och ersätts.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Riksrevisionen är samtidigt medveten om att en tillsynsmyndighets olika verksamhetsområden och verktyg hänger samman och styrs utifrån samma övergripande mål. Granskningen gör inte anspråk på att fånga upp allt tillsynsarbete som har koppling till konsumentskyddet på det finansiella området. Avgränsningarna beskrivs i avsnittet nedan.

Figur 1 Styr- och effektkedja



1.3 Avgränsningar

Granskning är avgränsad till tillsyn kopplad till konsumentskyddande regelverk på det finansiella området. De regelverk som åsyftas handlar om att konsumenterna ska ges förutsättningar att fatta välgrundade beslut baserade på relevant och begriplig information och att finansiella företag ska visa omsorg om konsumenten och utgå från dess behov och förutsättningar. De enskilda regelverken, tillståndsgivning och finansiell folkbildning är inte föremål för granskningen.

Granskningen avser inte heller tillsyn kopplad till områdena finansiell stabilitet, marknadsmissbruk, penningtvätt och terrorfinansiering, även om det finns konsumentskyddsaspekter inom dessa områden.

Konsumentskydd i form av insättningsgaranti och investerarskydd som träder i kraft när ett finansiellt institut försatts i konkurs och de rättsvärdande myndigheternas insatser omfattas inte heller av granskningen.

Däremot berör granskningen den sammanlagda regel mängden och dess utformning då dessa utgör centrala förutsättningar för tillsynsarbetet.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Datainspektionen är inte granskningsobjekt, men berörs av granskningen då myndigheten har delat tillsynsansvar över inkassolagen tillsammans med Finansinspektionen. Datainspektionen har även tillsynsansvar över kreditupplysningslagen.

1.4 Bedömningsgrunder

Granskningen har genomförts med utgångspunkt från riksdagens mål för det finansiella systemet: "Det finansiella systemet ska vara stabilt och präglas av ett högt förtroende med väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagets behov av finansiella tjänster samtidigt som **det finns ett högt skydd för konsumenter.**" Budgetlagens grundläggande krav på hög effektivitet och god hushållning i statlig verksamhet är en annan övergripande bedömningsgrund.⁹

1.4.1 Utgångspunkt för bedömning av regeringens styrning

För att bedöma om regeringen skapat förutsättningar för att statens tillsyn ska kunna leda till ett högt konsumentskydd på det finansiella området har Riksrevisionen utgått från de principer som riksdagen behandlat i den förvaltningspolitiska propositionen.¹⁰ I propositionen anges bland annat att statens styrning bör vara tydlig och resultatriktad. Tydlig styrning innebär bland annat att mål och uppgifter till myndigheterna formuleras så att respektive myndighet har rimliga möjligheter att kunna genomföra uppdraget på ett tillfredsställande sätt.¹¹

1.4.2 Utgångspunkt för bedömning av myndigheternas tillsyn

För att bedöma om Finansinspektionen och Konsumentverket skapat förutsättningar för att tillsynen ska bidra till ett högt konsumentskydd på det finansiella området har Riksrevisionen utgått från regeringens skrivelse *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, vilken riksdagen har ställt sig bakom.¹² I skrivelsen framgår bland annat att tillsyn avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekten uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter.

Utöver att tillsynen ska säkerställa att tillsynsobjekten följer gällande regelverk ska tillsynen vara effektiv och bidra till att riksdagens mål för verksamhetsområdet uppnås. Om regelverken har brister bör initiativ tas för att utveckla regelverket.

För att konkretisera detta har Riksrevisionen i denna granskning utgått från att en effektiv tillsyn kännetecknas av tydliga och användbara verksamhetsmål,

⁹ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹⁰ Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

¹¹ Ibid.

¹² Skr. 2009/10:79, bet. 2009/10:FiU12, rskr. 2009/10:210.

en effektiv tillsynsprocess och en uppföljning som skapar förutsättningar för att bedöma tillsynens resultat och effektivitet.

Riksrevisionen utgår vidare från att en effektiv tillsynsprocess innehåller ett antal steg. Det första steget innebär att risker för bristande måluppfyllelse eller regelefterlevnad fångas upp och kartläggs. Därefter bör det finnas ändamålsenliga principer och en analys som sorterar ut vilka risker som ska prioriteras. I nästa steg krävs att de risker som identifierats undersöks. Till sist behövs någon form av åtgärd för att komma till rätta med eventuella problem samt uppföljning av genomförda åtgärder.¹³

1.4.3 Utgångspunkt för bedömning av statens åtgärder inom premiepensionssystemet

För att bedöma statens åtgärder för att stärka konsumentskyddet inom premiepensionssystemet har vi utgått ifrån de insatser som genomförts för att komma tillrätta med de oegentligheter som förekommit inom premiepensionssystemet. Vidare följer vi hur kundernas klagomål inom premiepensionssystemet utvecklats efter att förändringarna genomförts.

1.4.4 Utgångspunkt för bedömning av myndigheternas samverkan

För att bedöma av Finansinspektionens, Konsumentverkets och Pensionsmyndighetens samverkan har bidragit till ett högt konsumentskydd på det finansiella området har Riksrevisionen utgått från förvaltningslagen (2017:900), där det framgår att myndigheter ska samverka med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde.¹⁴ En motsvarande bestämmelse finns även i myndighetsförordningen, där det framgår att myndigheter genom samarbete ska ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet.¹⁵

1.5 Metod och genomförande

Regeringens och myndigheternas styrning och uppföljning granskas genom dokumentstudier kompletterade med intervjuer. Statistik över antalet genomförda tillsynsaktiviteter och förbrukade resurser har samlats in och analyserats. Därutöver har flera rekommendationer från rapporten *Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?* (RiR 2006:12) följts upp.

För att fånga upp en bred bild av hur aktörer på finansmarknadsområdet uppfattar myndigheternas tillsyn kring konsumentskydd har projektgruppen genomfört tjugo möten med olika aktörer på marknaden. Totalt har individuella möten med

¹³ I Riksrevisionens granskning av statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden (RiR 2012:16) användes liknande bedömningsgrunder.

¹⁴ 8 § första stycket förvaltningslagen (2017:900).

¹⁵ 6 § andra stycket myndighetsförordning (2007:515).

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

sju branschföreningar, åtta finansiella företag och fem företrädare från konsumentsidan hållits (se referenslista).

En viktig utgångspunkt vid mötena har varit att få aktörernas faktiska syn kring tillsynsmyndigheternas arbete. De förutsättningar som ställdes upp i samband med mötena var därför att aktörens åsikter skulle hållas anonyma. De viktigare iakttagelserna från mötena har sammanställts och sorterats in under rubriker kopplade till styr- och effektkedjans olika delar. Under analysfasen har spårbarhet upprätthållits i förhållande till respektive mötesanteckning. För att skydda anonymiteten har spårbarheten tagits bort i den slutversion som sparats i akten.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Per Franzén och projektmedarbetarna Alexander von Gussich och Jörgen Appelgren. Tidigare generaldirektör och riksrevisor Claes Norgren har varit referensperson och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten.

Ett seminarium har hållits och seminariedeltagare har gett synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet och Socialdepartementet), Finansinspektionen, Konsumentverket, Pensionsmyndigheten och Datainspektionen har fått tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

1.6 Rapportens disposition

Kapitel 2 innehåller en beskrivning av de informationsproblem som konsumenter möter på det finansiella området. Vidare redovisas statistik avseende de största problemområdena.

Kapitel 3 beskriver riksdagens mål och regeringens styrning avseende konsumentskyddet på det finansiella området. Här beskrivs även hur regeringen redovisar uppfyllelsen av riksdagens mål. Kapitlet behandlar frågeställningen om regeringen skapat förutsättningar för ett högt konsumentskydd på det finansiella området.

Kapitel 4 ger en kort beskrivning om marknadsaktörernas syn på de konsumentskyddande regelverken och Finansinspektionens agerande.

Kapitel 5 och 6 handlar om hur Finansinspektionen respektive Konsumentverket bedriver sitt konsumentskyddande tillsynsarbete. Här behandlas frågeställningen om respektive myndighet skapat förutsättningar för att tillsynen ska bidra till ett högt konsumentskydd på det finansiella området.

Kapitel 7 beskriver konsumentskyddet inom premiepensionssystemet och behandlar frågeställningen om i vilken utsträckning statens åtgärder på senare år bidragit till att stärka konsumentskyddet inom premiepensionssystemet.



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Kapitel 8 behandlar frågeställningen om i vilken utsträckning Finansinspektionens, Konsumentverkets och Pensionsmyndighetens samverkan bidragit till ett högt konsumentskydd på det finansiella området.

2 Konsumentproblem på det finansiella området

Kapitlet beskriver varför finansiella beslut har stor betydelse för konsumenter. Problembilden förstärks av att många har begränsad kunskap på området. Vidare redogörs för statistik över de problem konsumenten möter på det finansiella området.

2.1 Finansiella beslut kan vara svåröverskådliga och leda till stora konsekvenser

De svenska hushållen har betydande finansiella tillgångar och skulder, vilka har vuxit ganska kraftigt under 2010-talet. Totalt hade hushållen nästan 3 200 miljarder kronor i aktier och fondandelar vid utgången av 2018. Därtill uppgick försäkringsparandet till cirka 5 000 miljarder kronor. Dessa tillgångsslag växte med drygt 50 respektive 64 procent under perioden 2010–2018. Hushållens skulder växte under samma period med 53 procent eller med cirka 1 500 miljarder kronor, och uppgick till närmare 4 400 miljarder kronor vid utgången av 2018.¹⁶

Finansiella beslut kan få stora ekonomiska konsekvenser för en individ eller familj. Det finns samtidigt en allmän trend i samhället att lämna kollektiva lösningar till förmån för individuella. Inom det finansiella området behöver individen till exempel ta ställning till hur premiepensionen ska placeras. Detsamma gäller för många tjänstepensioner. Förr var tjänstepensionerna ofta förmånsbestämda, men i ökad utsträckning är det individens egna placeringsval som avgör pensionens storlek. Vidare har det under senare år blivit lättare att låna mindre belopp, där den effektiva räntekostnaden kan vara betydande i förhållande till lånesumman. Komplexa produkter som tidigare bara användes av professionella aktörer riktas numera även till privatpersoner. Vikten av finansiell förståelse har därför ökat över tid.

Enligt en rapport som omfattar nästan alla världens länder ligger Sverige tillsammans med Norge och Danmark i topp vad gäller finansiell förståelse.¹⁷ Andra studier bekräftar bilden av att Sverige står sig väl i en internationell kontext. Icke desto mindre är det en inte obetydlig del av befolkningen som har svaga

¹⁶ SCB, Finansräkenskaperna.

¹⁷ Klapper, Lusardi, van Oudheusden, "Financial Literacy Around the World: Insights from the Standard & Poor's ratings services global financial literacy survey", hämtad 2019-08-20.

kunskaper i matematik och begränsad finansiell förståelse.¹⁸ Olika individer har därtill olika intresse och engagemang för finansiella frågeställningar.

Konsumenterna har i många fall begränsad kunskap på det finansiella området och de befinner sig ofta i ett informationsunderläge gentemot säljaren av finansiella tjänster. Därtill har produkterna i många fall blivit mer komplexa vilket ökat konsumenternas informationsunderläge. Samtidigt finns det potentiella intressekonflikter inbyggda i rådgivningsverksamheten. Ekonomiska incitament, såsom interna försäljningsmål eller försäljningsrelaterade ersättningar, har emellanåt varit styrande. De råd som försäljare av finansiella tjänster ger kan därför komma att stå i strid med konsumentens egentliga behov och önskemål.

2.2 Konsumenternas problem på det finansiella området

Varken Finansinspektionen eller Konsumentverket tar löpande in statistik över vad konsumenterna anser om behandlingen de får på de finansiella marknaderna. Såväl Finansinspektionen som Konsumentverket får kunskap om konsumentproblem på det finansiella området genom deltagande i styrelserna för Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas Försäkringsbyrå.¹⁹ Myndigheterna tar även del av statistik från Allmänna reklamationsnämnden (ARN) om de ärenden som behandlas där. Konsumentverket är representerat i ARN:s insynsråd och jurister från myndigheten är ledamöter i nämndens avdelningar. Finansinspektionen och Konsumentverket tar också direkt del av de konsumentproblem som uppenbaras i de ärenden som de själva handlägger samt genom sin omvärldsbevakning.

Det finns tecken på att konsumenterna inte är nöjda med hur aktörerna på den finansiella marknaden beter sig. Konsumentverket ger sedan 2013 ut *Konsumentrapporten* som beskriver läget för Sveriges konsumenter. De senaste fem åren har bank- och finanstjänster respektive försäkringar uppfattats som två av de mest problematiska marknaderna för konsumenterna.²⁰ Klagomålen som registrerats hos de fyra storbankerna ökade med drygt 150 procent mellan 2014 och 2018 (se figur 2). De största problemen upplever kunderna är relaterade till kortbetalningar. Detta hänger samman med att Sverige är ett av de länder som har lägst kontant användning och högst antal kortbetalningar per person och år.

¹⁸ Bara varannan person svarade rätt på följande fråga: En bilhandlare erbjuder en begagnad bil för 60 000 kronor. Det är två tredjedelar av vad den kostade som ny. Hur mycket kostade bilen som ny? Vidare förstod 30 procent inte att köpkraften på ett sparat belopp minskar om bankräntan är lägre än inflationen. Finansinspektionen, *Hälften av konsumenterna saknar grundläggande finanskunskap*, 2015.

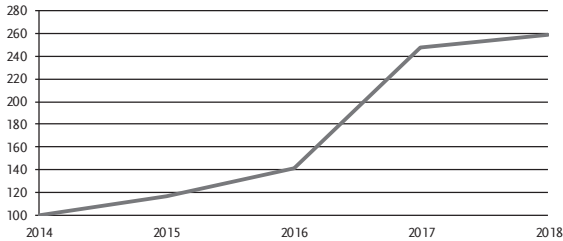
¹⁹ Båda konsumentbyråerna drivs som stiftelser. Bakom Konsumenternas Bank- och finansbyrå står Konsumentverket, Finansinspektionen, Svenska Bankföreningen, Fondbolagens Förening och Svenska Fondhandlareföreningen. Bakom Konsumenternas Försäkringsbyrå står Konsumentverket, Finansinspektionen och Svensk Försäkring. Verksamheterna finansieras av branscherna.

²⁰ Konsumentverket, *Konsumentrapporten* för åren 2013–2018.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Under de sista två åren, 2017–2018, dyker gruppen internet/mobil/Swish upp som ett betydande problemområde enligt klagomålsstatistiken.

Figur 2 Konsumenternas klagomål hos de fyra storbankerna, index 2014 = 100²¹



Källa: Nordea, Svenska Handelsbanken, SEB och Swedbank.

Ett annat tecken på att kunderna inte blir mer nöjda med sina banker över tid finns i mätningar av Svenskt Kvalitetsindex. Deras index kundnöjdhet bank var 2017 på den tredje lägsta nivån sedan mätningarna inleddes 1989. Indexet steg 2018 men låg under genomsnittsvärdet för hela perioden.

Antalet ärenden hos ARN som berör den finansiella marknaden har också ökat markant. Under perioden 2014–2018 ökade antalet ärende i den kategorin med 230 procent. Bara under 2018 steg antalet ärenden med över 80 procent. Det var framförallt ärenden rörande bank-id-beträringar som ökade mycket kraftigt. Även SwedSec har haft en kraftig ökning av antalet beslut i disciplinnämnden, en uppgång från 19 till 50 under den senaste femårsperioden.²² Antalet återkallade licenser har också ökat.

En indikation på bristande informationsutbyte mellan konsumenter och finansiella företag är att av de cirka 1,2 miljoner ansökningar om betalningsföreläggande som inkom till Kronofogdemyndigheten 2017, kom mellan en fjärdedel och en tredjedel från finansiella bolag. Beloppsmässigt var det

²¹ Det är stora skillnader mellan antalet klagomål hos de olika bankerna. Eftersom det inte finns någon tydlig svensk föreskrift om vad som ska räknas som ett klagomål är det upp till bankerna att själva göra en bedömning av vad som utgör ett klagomål. Antalet registrerade klagomål skiljer sig åt så kraftigt mellan bankerna att vi bedömt att det skulle vara missvisande att lägga ihop dem och redovisa på en aggregerad nivå. Istället har vi indexerat varje banks klagomålsdata. År 2014 har satts till indexvärdet 100. Det som redovisas i diagrammet är ett (oviktat) genomsnitt av de olika bankernas index.

²² SwedSec bildades 2001 av Svenska Fondhandlareföreningen, som är branschorganet för företag som står under Finansinspektionens tillsyn och är aktiva på värdepappersmarknaden. SwedSec tillhandahåller licensiering av anställda på den svenska finansmarknaden. Omkring 190 företag är anslutna till SwedSec och över 23 000 av deras anställda är aktiva licenshavare.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

mer än hälften som härrörde från finansiella bolag.²³ Det finns indikationer på att vissa betalbolag medvetet har svårforstådda avtal som leder konsumenten att välja delbetalning även när det inte varit deras avsikt. Det har framkommit att det säljande bolaget ibland får ersättning från betalbolaget relaterat till de kreditintäkter som betalbolaget erhåller.²⁴

Ur ett konsumentperspektiv bör avgiften vara skälig utifrån det säljande företagens kostnader för att utföra tjänsten. Mot den bakgrunden synes provisioner på upp till 30 procent till försäkringsmäklare²⁵ vid försäljning av vissa produkter indikera att konsumentskyddet är svagt på delar av de finansiella marknaderna.

Data från några andra aktörer ger en något ljusare bild. Antalet ärenden som Konsumentverket behandlat inom området finansiella tjänster understeg 100 per år under 2017–2018 jämfört med det dubbla antalet åren 2014–2015. Till en del beror detta på ändrat redovisnings sätt och andra aspekter, men trenden är nedåtgående. Konsumenternas Försäkringsbyrå har mottagit en jämn nivå på klagomål, omkring 6 000 per år, under den senaste femårsperioden. Systerorganisationen Konsumenternas Bank- och finansbyrå har registrerat en viss årlig uppgång i antalet klagomål under perioden 2014–2018. Antalet ärenden 2018 var 2 848, vilket är på samma nivå som genomsnittet för perioden 2005–2013.

Sammantaget är bilden av konsumenternas upplevda problem inte helt entydig, men utvecklingen inom vissa segment indikerar att konsumenternas problem på de finansiella marknaderna har ökat under den senaste femårsperioden. Problem som konsumenterna kan vara omedvetna om, till exempel dyra bolån och fonder eller dålig rådgivning, fångas inte nödvändigtvis upp i statistiken. Noteras bör även att upplevda konsumentproblem och klagomål även kan bygga på faktorer som ligger utanför myndigheternas tillsynsansvar. Exempel på detta kan vara missnöje kring bankernas service, teknisk support och öppettider.

²³ E-post från Kronofogdemyndigheten 2019-06-13.

²⁴ Artikel i Dagens Industri 2019-10-01.

²⁵ Finansinspektionen, *Konsumentskyddsrapport 2019*.

3 Riksdagens mål och regeringens styrning och uppföljning

I detta kapitel behandlas frågeställningen om regeringen har skapat förutsättningar för att statens tillsyn ska kunna leda till ett högt konsumentskydd på det finansiella området. Behandlingen tar främst sin utgångspunkt från det specifika målet om ett högt skydd för konsumenter på det finansiella området. Det generella målet för konsumentpolitiken beskrivs också.

3.1 Riksdagens mål

3.1.1 Mål för det finansiella systemet

Under *utgiftsområde 2* har riksdagen beslutat om tre olika mål för finansmarknadsområdet.²⁶

- Det finansiella systemet ska vara stabilt och präglas av högt förtroende med väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella tjänster **samtidigt som det finns ett högt skydd för konsumenter.**
- Det finansiella systemet ska bidra till en hållbar utveckling.
- Statens finansförvaltning ska bedrivas effektivt.

I det första av målen ingår att det ska finnas ett högt skydd för konsumenter. Målformuleringen i denna första strecksats har varit oförändrad sedan 2013 då riksdagen, efter förslag från regeringen, beslutade att renodla det tidigare målet som var en blandning av mål och medel. Utöver renodlingen kompletterades målet med behovet av väl fungerande marknader.²⁷

Den del av målet som avser ett högt skydd för konsumenter motiveras av att konsumenten ofta är i ett kunskaps- och informationsunderläge gentemot de företag som tillhandahåller finansiella tjänster. Det är därför angeläget att de statliga insatserna inriktas på att de finansiella företagens information och rådgivning ska sätta konsumenternas intressen främst. Konsumenternas kunskaper inom området är också viktiga och bör stärkas.

²⁶ De nuvarande målen beslutades efter förslag i budgetpropositionen för 2016 (prop.2015/16:1, utg.omr.2, bet.2015/16:FiU2, rskr.2015/16:118).

²⁷ Förslag i budgetpropositionen för 2013 (prop.2012/13:1, utg.omr.2, bet.2012/13:FiU2, rskr.2012/13:132).

3.1.2 Mål för konsumentpolitiken

Under *utgiftsområde 18* har riksdagen beslutat om följande generella mål för konsumentpolitiken:

- Väl fungerande konsumentmarknader och en miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbar konsumtion.

Målet motiveras av att det ofta råder en obalans i kunskap om produkter och erbjudanden på konsumentmarknaderna. Detta kan få negativa konsekvenser för både konsumenterna och marknadernas funktionssätt. Genom att motverka osunda affärsmetoder och stärka konsumenterna med hjälp av lagstadgade rättigheter och ett relevant konsumentstöd kan konsumentpolitiken bidra till väl fungerande konsumentmarknader. Det nuvarande konsumentpolitiska målet föreslogs i budgetpropositionen för 2016 och gäller sedan 2017.²⁸ Det tidigare målet bedömdes vara för snävt eftersom det enbart tog sikte på konsumenternas makt och möjlighet att göra val.²⁹ Dessutom anfördes att ett konsumentpolitiskt mål även bör inbegripa hållbarhetsaspekter.

3.2 Regeringens styrning

Riksdagens målformuleringar är allmänt hållna och tillsynens roll och hur målen ska uppnås eller följas upp specificeras inte. Regeringen har därmed ett relativt stort handlingsutrymme att utforma styrningen till myndigheterna.

I myndighetens instruktion anges mål för verksamheten, ansvarsområden, uppgifter och återkommande återrapporteringskrav. Det årliga regleringsbrevet innehåller förutom mål och återrapporteringskrav även uppdrag samt finansiering. Riksdagen beslutar om myndighetens anslag, men det är via regleringsbrevet som den årliga finansieringen görs tillgänglig. I regleringsbrevet kan regeringen inom ramen för riksdagens beslut ange särskilda villkor kring hur myndigheten ska använda de tilldelade medlen. I bilaga 1 redogörs för hur regeringen via instruktioner och regleringsbrev styrt Finansinspektionen, Konsumentverket och Pensionsmyndigheten avseende konsumentskydd på det finansiella området.

²⁸ Budgetpropositionen för 2016 (prop.2015/16:1, utg.omr.18, bet.2015/16:CU1, rskr.2015/16:76).

²⁹ Det tidigare konsumentpolitiska målet godkändes av riksdagen 2007 och bekräftades genom ett riksdagsbeslut hösten 2008 efter en förändring av indelningen inom statsbudgetens utgiftsområden (prop.2007/08:1, utg.omr.18, bet.2007/08:CU1, rskr.2007/08:106 och prop.2008/09:1, utg.omr.18, bet.2008/09:CU1, rskr.2008/09:118).

3.3 Regeringens redovisning av måluppfyllelsen

Regeringen ska i budgetpropositionen årligen lämna en redovisning av de resultat som uppnåtts i verksamheten i förhållande till de av riksdagen beslutade målen.³⁰ Nedan framgår en beskrivning av hur regeringen redovisar måluppfyllelsen kring ett högt konsumentskydd.

3.3.1 Regeringen och Finansinspektionen har definierat ett högt konsumentskydd på liknande sätt

Regeringens utvärdering av målet för det finansiella systemet, där ett högt konsumentskydd ingår, har sin bakgrund i finansutskottets behandling av budgetpropositionen för 2012.³¹ I betänkandet lyfte utskottet fram att det fanns en osäkerhet om konsekvenserna av den rådande ekonomiska krisen rörande de finansiella systemen, instituten i Sverige och tillsynen över dem. Utskottet föreslog därför att regeringen under 2014 skulle återkomma till riksdagen med en resultatskrivelse för 2012 och 2013 avseende det finansiella systemet i de delar som gäller effektivitet, stabilitet, konsumentskydd, reglering och tillsyn.

I maj 2014 överlämnade regeringen en resultatskrivelse avseende det finansiella systemet.³² I skrivelsen beskrivs medel och åtgärder som regeringen och berörda myndigheter använt för att nå målet.³³ Av skrivelsen framgår att målets fyra delar – *finansiell stabilitet, förtroende, fungerande marknader och konsumentskydd* – har starka kopplingar till varandra.³⁴ De fyra delmålen utvärderas dock i separata avsnitt. I avsnittet där delmålet för ett högt konsumentskydd utvärderas förtydligas målets innebörd enligt följande: "När konsumentskyddet är starkt håller finansiella aktörer sina löften, konsumenter ges korrekt och tydlig information för att kunna göra välgrundade val. De villkor som erbjuds är också skäliga. För att ett starkt konsumentskydd ska kunna upprätthållas krävs också att de finansiella företagen är stabila och att de tillgångar som företagen förvaltar är skyddade."³⁵

³⁰ 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

³¹ Bet.2011/12:FiU2 s.22 f.

³² Skr.2013/14:210.

³³ De medel som tas upp är reglering av finansiella företag, den tillståndsprovning, registrering och tillsyn som sker inom ramen för Finansinspektionens verksamhet samt viss tillsyn inom ramen för Konsumentverkets verksamhet. Vidare nämns att insättningsgarantin och investerarskyddet, som administreras av Riksgäldskontoret, vid sidan av ett effektivt krishanteringsramverk också är centrala medel. Ekonomiska resurser för att bedriva nämnda verksamhet är också en typ av medel.

³⁴ Som exempel på kopplingar mellan delmålen anges att ett högt ömsesidigt förtroende mellan de företag som verkar på finansmarknaderna är centralt, liksom att konsumenter känner förtroende för finansmarknadens aktörer. För att ett högt förtroende ska uppnås krävs att marknaderna fungerar väl. Ett högt förtroende och väl fungerande marknader är i sin tur viktigt för den finansiella stabiliteten.

³⁵ Skr.2013/14:210, s.59.

Riksrevisionen konstaterar att förtydligandet i stort överensstämmer med de tre övergripande villkor som Finansinspektionen anser ska vara uppfyllda för att ett högt konsumentskydd ska vara uppnått:³⁶

- Konsumenters tillgångar hos finansiella företag är säkra och företagen följer ingångna avtal med skäliga villkor.
- Konsumenter får relevant och begriplig information.
- Finansiella företag visar omsorg om konsumenter och utgår från konsumenters behov och förutsättningar.

3.3.2 Målets komplexitet gör att flera indikatorer används

Eftersom målet för det finansiella systemet, där ett högt konsumentskydd ingår, är komplext används flera olika indikatorer för att svara på frågan om i vilken utsträckning målet är uppfyllt. I budgetpropositionen för 2016 och 2017 används ett femtontal indikatorer, varav ungefär hälften sorterats under rubriken konsumentskydd. I budgetpropositionen för 2018 och 2019 är indikatorerna inte klassificerade i förhållande till de olika delmålen med motiveringen att flera av resultatindikatorerna har koppling till flera av delmålen.

När delmålet om konsumentskydd senast följdes upp separat, det vill säga i budgetpropositionen för 2017, användes följande resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder för att bedöma måluppfyllelsen:

- antal ärenden hos Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas Försäkringsbyrå
- kundnöjdhet inom olika delar av finansmarknaden
- bankernas bruttomarginal på nya tremånaderslån
- storbankernas genomsnittliga avkastning på eget kapital
- volymviktade belåningsgrader och andelen hushåll med högre belåning än 85 procent
- antal e-fakturor och privata internetbetalningar
- finansiell folkbildning
- Finansinspektionens varningslista.

Samma indikatorer används även i budgetpropositionen för 2018 och 2019, men utan hänvisning till delmålet för konsumentskydd.

I riksdagens behandling av nämnda propositioner anses att regeringens resultatredovisning för finansmarknadsområdet har en tydlig struktur.³⁷ Vidare framgår att analyser, slutsatser och regeringens bedömningar är i fokus, snarare än myndighetsredovisningar, vilket anses vara bra och i linje med vad finansutskottet tidigare efterfrågat. Utskottet har dock vid flera tillfällen påpekat

³⁶ Finansinspektionen, *Ett ramverk för konsumentskyddet*, 2017, s.3.

³⁷ Bet.2017/18:FiU2, s.12.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

att det är viktigt med väl motiverade indikatorer som är rimligt hållbara över tid samt att kopplingen mellan statliga medel, resultat och måluppfyllelse inte är helt tydlig.³⁸

3.3.3 Regeringens resultatbedömning

I budgetpropositionen för 2016 gör regeringen bedömningen att resultatgenomgången överlag visar att konsumentskyddet är gott, även om det behöver stärkas på några områden.³⁹ I budgetpropositionen för 2017 och 2018 gör regeringen ingen övergripande bedömning av måluppfyllelsen. Det framgår dock att Finansinspektionens insatser, bland annat inom tillsynen, bedöms ha bidragit till måluppfyllelsen om ett högt konsumentskydd.⁴⁰ Övergångsregering lämnade ingen bedömning av måluppfyllelsen i budgetpropositionen för 2019.

3.4 Analys och slutsatser

Riksrevisionens övergripande bedömning är att regeringens styrning har förbättrats sedan 2006, då Riksrevisionen senast granskade området.⁴¹ Riksrevisionen anser dock att regeringens styrning skulle kunna bidra till ytterligare tydlighet kring samverkan och måluppföljning.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen i såväl instruktion som regleringsbrev till Finansinspektionen tydliggjort att myndigheten ska arbeta för att det finansiella systemet uppnår det av riksdagen beslutade målet, där ett högt skydd för konsumenter ingår. Vidare konstateras att Finansinspektionen sedan 2014 har i uppdrag att årligen lämna en särskild rapport med bedömning av riskerna för konsumenterna inom det finansiella området och de åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas för att stärka konsumentskyddet. I uppdraget ingår även att redogöra för behov av utvecklingen av regler på området.⁴²

När det gäller Konsumentverket konstaterar Riksrevisionen att varken instruktion eller regleringsbrev innehåller mål. Av instruktionen framgår att Konsumentverket har ansvar för att de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens tillsynsansvar följs. I myndighetens regleringsbrev finns återrapporteringskrav kring samverkan om konsumentskydd på finansmarknaden. Styrningen hade sannolikt, enligt Riksrevisionens bedömning, kunnat bli tydligare om regeringen till Konsumentverket förmedlat de mål riksdagen beslutat om och som myndigheten berörs av. Konsumentverket

³⁸ I bet.2014/15:FIU8 s.19–20 och bet.2016/17:FIU2 s.8.

³⁹ Prop.2015/16:1 utg.omr.2, s.39.

⁴⁰ Prop.2016/17:1 utg.omr.2, s.41 och prop.2017/18:1 utg.omr.2, s.55.

⁴¹ Riksrevisionen, *Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?* (RIR 2006:12). Se även *Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden* (RIR 2012:16).

⁴² Motsvarande krav har funnits sedan 2007 men avrapporteringen har skett i olika former över åren (se även bilaga 1).

upplever dock inte att avsaknaden av mål gör deras uppdrag otydligt, då myndighetens instruktion och annan reglering pekar ut myndighetens uppgifter.⁴³ Vidare konstaterar Riksrevisionen att regeringen i budgetpropositionen endast följer upp Konsumentverkets resultat under målet för konsumentpolitiken, trots att myndighetens insatser har betydelse för konsumentskyddet på det finansiella området.

I instruktionen till Finansinspektionen och Konsumentverket har regeringen tydliggjort krav om samråd i frågor på de områden där myndigheterna har ett gemensamt tillsynsansvar. Riksrevisionen anser att även Datainspektionen bör omfattas av motsvarande krav, då myndigheten har tillsynsansvar för kreditupplysningslagen och för delar av inkassolagen. Intervjuer med några aktörer ger också stöd till den bedömningen, då det ansågs finnas potential för bättre samverkan mellan Finansinspektionen och Datainspektionen.

Regeringen har, sedan budgetpropositionen för 2016 samt dessförinnan i en särskild skrivelse från 2014, årligen redovisat resultat avseende målet för det finansiella systemet där ett högt konsumentskydd ingår. Att utvärdera måluppfyllelsen en komplex uppgift. Utmaningarna ligger både i att definiera vad ett högt konsumentskydd innebär och hur graden av måluppfyllelse ska mätas. Dessutom kan de fyra delmålen för det finansiella systemet både förstärka och motverka varandra. En ytterligare utmaning i utvärderingsarbetet är att uppskatta i vilken utsträckning statens åtgärder, bland annat i form av regelverk och tillsyn, bidragit till måluppfyllelsen då omvärldsfaktorer också påverkar måluppfyllelsen.

Riksrevisionen anser att regeringens resultatredovisning har utvecklats, men bedömer att den skulle kunna göras med högre precision om redovisningen utgick från de tre övergripande villkor som Finansinspektionen anser ska vara uppfyllda för att ett högt konsumentskydd ska vara uppnått. Riksrevisionen är samtidigt medveten om att riksdagen uttryckt önskemål om att indikatorerna ska vara rimligt hållbara över tid.

Riksrevisionen inser att det är en komplex uppgift att utvärdera i vilken omfattning statens åtgärder, bland annat i form av regelverk och tillsyn, bidrar till måluppfyllelsen. Förutsättningarna för en sådan bedömning skulle dock kunna stärkas om Finansinspektionen analyserade åtgärdernas effekt inom konsumentskyddsområdet med liknande ambition som inom bolåne- och konsumentkreditområdet. En mer detaljerad måluppföljning och en tydligare belysning av åtgärdernas effekt skulle förbättra förutsättningarna att följa kopplingen mellan mål, gjorda insatser och resultat, vilket finansutskottet efterfrågar.

Riksrevisionen konstaterar att regeringen i begränsad omfattning styrt budgetmedel för att direkt påverka omfattningen av den konsumentskyddande tillsynen på det finansiella området. Prioriteringsbeslut har därmed i hög utsträckning delegerats till myndigheterna.

⁴³ Möte med Konsumentverket, 2019-08-28.

4 Synpunkter på de konsumentskyddande regelverken

Den finansiella sektorn är mer reglerad än de flesta andra näringar. Detta motiveras av sektorns stora betydelse för både samhällsekonomin och enskilda konsumenter. I takt med att världen blivit allt mer global har det finansiella systemets kopplingar över nationsgränserna blivit allt starkare och centrala regelverk har harmoniserats internationellt. För svenskt vidkommande innebär det att en betydande del av gällande regelverk på det finansiella området har bestämts på EU-nivå och sedermera implementeras i svenska lagar och föreskrifter (se bilaga 3 för en närmare beskrivning).

4.1 Branschens syn på regelverket och Finansinspektionens agerande

Alla branschorganisationer och nästan alla andra aktörer Riksrevisionen har intervjuat har haft synpunkter på någon aspekt när det gäller regelverken. Nedan har vi delat in synpunkterna i tre olika kategorier; de som rör regelverket i sig, aspekter på Finansinspektionens agerande i arbetet som föregår skapandet av nya regler (vilket främst sker på EU-nivå) samt synpunkter på hur Finansinspektionen informerar om reglerna till finansmarknadens aktörer.

4.1.1 Regelverken

Flertalet branschorganisationer anser att regelverken är komplexa och osammanhängande. Därtill är de emellanåt inte anpassade till svenska förhållanden då EU i regelskapandet i första hand tenderar att utgå ifrån förhållandena i de största länderna. När reglerna till och med upplevs som omfattande och komplexa för stora aktörer på den finansiella marknaden finns det en risk att konsumenten överlastas med information som kan vara svår att ta till sig.

Några aktörer påpekade att regelverken kan begränsa konkurrensen på de finansiella marknaderna då ett omfattande och komplext regelverk medför betydande kostnader för personal och systemutveckling. Därigenom höjs inträdesbarriärerna vilket kan leda till färre aktörer, något som i förlängningen påverkar konkurrensen.

En annan synpunkt som fördes fram var att de omfattande regelverken medför att det finns en risk att Finansinspektionens ökade arbetsbörda medför att de inte hinner bedriva tillsyn mot alla bolag. Detta skulle kunna leda till att mindre, och inte helt seriösa, bolag hamnar utanför Finansinspektionens tillsynskontroll.

4.1.2 Finansinspektionens deltagande i arbetet med att skapa nya regler

Den fråga branschföreningarna oftast lyfte fram var att dialogen med Finansinspektionen var bristfällig såtillvida att de upplevde att inspektionen inte i tillräcklig utsträckning tog del av deras synpunkter inför arbetet på EU-nivå. Enligt branschföreträdare innebär detta en ökad risk för att reglerna inte blir anpassade till svenska förhållanden.⁴⁴

Ett närliggande bekymmer var att Finansinspektionen bedömer att sekretessbestämmelser innebär att inspektionen inte kan tala om vilka frågor som ska behandlas på en del möten inom EU. En sådan tolkning, alternativt sådana regler, försvårar för Finansinspektionen att ta del av branschens kunskaper och insikter. Enligt de aktörer vi intervjuat som även bedriver verksamhet i Danmark och Storbritannien, var deras nationella tillsynsmyndigheter mer öppna med vilka frågor som behandlades i EU jämfört med Finansinspektionen.

I den mån branschen fick möjligheter att ge synpunkter och remissvar till Finansinspektionen beklagade sig företrädare för branschorganisationerna över den korta svarstiden de fick. Branschorganisationerna kan i många frågor inte ta beslut på tjänstemannanivå utan behöver tillfråga kompetensen ute i medlemsföretagen och bereda frågan med sin styrelse. Detta tar tid som emellanåt inte rymms inom de tidsramar de erhållit från Finansinspektionen.

Slutligen ansåg några aktörer att det vore värdefullt om tänkta regler testas mot konsumenterna innan de antas. Om inte konsumenterna förstår hur reglerna fungerar finns det risk att konsumentskyddet inte verkar som det var tänkt.

4.1.3 Finansinspektionens förmedling av regelverken till branschen

Branschen anser att regelverk och forskrifter ofta lämnar ett väl stort tolkningsutrymme. Det skapar ett behov av vägledning från Finansinspektionen. Branschen uppskattar att inspektionen skapat flera kommunikationskanaler. Frågor och svar, FI-forum, tillsynsrapporter och PM har förbättrat transparensen. Men vägledningen anses ofta vara av allt för allmän karaktär för att svara på de frågor branschen ställs inför.

⁴⁴ Problemet är generellt. SOU 2016:10 *EU på hemmaplan* skriver att det tycks "vara ovanligt att svenska myndigheter formellt inhämtar synpunkter och förslag från intresserade aktörer redan innan kommissionen har presenterat ett förslag. Det verkar även höra till undantagen att myndigheterna löpande informerar utåt om sitt arbete i detta avseende. Endast ett fåtal myndigheter informerar om att mötena äger rum och informerar i efterhand om utfallet. I de få fall då någon typ av samråd sker är dessa ofta av informell karaktär. Det kan därför vara svårt för den intresserade att få information och att bilda sig en uppfattning om myndigheternas olika engagemang på EU-nivå, och därmed även att föra fram sin åsikt".

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Ett allmänt beklagande rörde tiden till införande. Branschen är medveten om att denna brist beror på att flera aktörer är inblandade. EU sätter ett tidschema som är snävt och regeringkansliets arbete med att omvandla direktiv till lagförslag tar i anspråk en stor del av den utsatta tiden, så när Finansinspektionen väl utfärdar föreskrifter ligger tiden till införande nära. Det finns enligt branschföreträdare i hela kedjan bristande förståelse för att regelverk som kan synas marginella på papper kan kräva omfattande och tidsödande rutin- och systemförändringar hos företagen.

En annan synpunkt som framkom var att reglerna sällan utvärderas för att säkerställa att de är effektiva och ändamålsenliga. Istället för att omvärdera existerande regler finns en tendens att skapa nya regler som läggs som ett nytt lager på de gamla.

Slutligen efterfrågar några aktörer att brott mot regelverken oftare skulle prövas i domstol. Bristande rättspraxis anses i förlängningen skapa svagare rättssäkerhet. En förklaring till institutens egen ovilja att driva en fråga i domstol är att de inte vill riskera den badwill som kan följa på en rättsprocess. Då är det säkrare att böja sig för Finansinspektionen även om institutet är osäkra på om Finansinspektionen har rätten på sin sida. Men det som kan vara en fördel för det enskilda institutet blir en nackdel för branschen, som inte får ett klagande av rättsläget.

4.2 Finansinspektionens svar på några av branschens synpunkter⁴⁵

Finansinspektionen inser att branschen upplever att såväl tiden att lämna synpunkter på förslag till regler som tidsramarna att anpassa sig till nya regler är väl knapp. Eftersom en övervägande del av regelverket har sin utgångspunkt i direktiv eller förordningar på EU-nivå har emellertid Finansinspektionen små möjligheter att påverka tidpunkten för ikraftträdande.

Vidare har Finansinspektionen förståelse för att regelverket uppfattas som omfattande och komplext samt att det inte alltid är anpassat till svenska förhållanden. Regelverket har utökats kraftigt efter finanskrisen och då arbetet drivs på EU-nivå medför det begränsade möjligheter för enskilda länder att påverka innehållet.

Angående branschens behov av vägledning utöver den allmänna information som Finansinspektionen tillhandahåller, framhåller Finansinspektionen att de besvarar mängder av enskilda frågor om regelverk. Finansinspektionen menar samtidigt att det inte vore en korrekt prioritering att använda statens resurser till att vara

⁴⁵ Där inte annat anges bygger avsnittet i huvudsak på Finansinspektionens skriftliga svar på frågor från Riksrevisionen. Svaren från Finansinspektionen inkom per e-post 2019-09-02.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

konserter åt finansiella aktörer. Det åvilar bolagen att följa de lagar och regler som finns.⁴⁶ Finansinspektionen refererar även till regeringens proposition 2016/17:180 där det framgår att myndighetens serviceskyldighet inte omfattar "rådgivning av sådant slag som privata ombud med juridisk eller teknisk specialkompetens inom ett visst område tillhandahåller". Vidare är en myndighet inte "skyldig att svara på frågor på ett sätt som förutsätter att den först genomför en omfattande rättsutredning". Angående dialog med branschen, framför Finansinspektionen att de har en policy att bilda en extern referensgrupp, där branschföreträdare, myndigheter och andra intressenter ska ingå, när nya föreskrifter och allmänna råd ska tas fram. Endast undantagsvis kan detta frångås och sedan maj 2019 kräver ett undantag ett godkännande av chefsjuristen.

Finansinspektionen konstaterar att få regelverk prövas i domstol, men bedömer att det utifrån myndighetens perspektiv är oklart om detta ska ses som positivt eller negativt. En tolkning skulle kunna vara att Finansinspektionens beslut är så väl motiverade att överklagande inte bedöms vara framgångsrikt.

⁴⁶ E-post från Finansinspektionen, 2019-10-18.

5 Finansinspektionens tillsyn

I detta kapitel behandlas revisionsfrågan om Finansinspektionen har skapat förutsättningar för att tillsynen ska bidra till ett högt konsumentskydd på det finansiella området. Bedömningen fokuserar på hur riksdagens och regeringens mål brutits ner, hur myndighetens operativa tillsyn går till samt hur måluppfyllelsen utvärderas.

5.1 Mål och strategi

Riksdagens mål för det finansiella systemet, där ett högt skydd för konsumenter ingår, återfinns i regleringsbrevet till Finansinspektionen.⁴⁷ Målet definierar inte närmare vad ett högt konsumentskydd innebär eller vad som krävs för att ett sådant skydd kan sägas vara högt. Av instruktionen framgår att myndigheten ansvarar för tillsynen, regelgivning och tillståndsprovningen som rör finansiella marknader och företag.⁴⁸

Finansinspektionen har i ett antal styrdokument tolkat myndighetens uppdrag och formulerat mål och inriktning för verksamheten.⁴⁹ De styrdokument som har störst betydelse för konsumentskyddet är myndighetens inriktningsstrategi, tillsynsstrategi, ramverk för konsumentskyddstillsynen, riskidentifieringsprocessen samt myndighetens verksamhetsplan. Kopplat till målen och inriktningen har även vissa prestationskrav och indikatorer utarbetats.

Finansinspektionen utövar tillsyn över cirka 1 800 företag som alla verkar på basis av ett tillstånd.⁵⁰ Därutöver har Finansinspektionen i uppgift att övervaka vissa specifika funktioner och förhållanden på finansmarknaderna som berör fler än finansiella företag med tillstånd.⁵¹

⁴⁷ Målformuleringen i regleringsbrevet lyder: Bidra till ett stabilt finansiellt system som präglas av ett högt förtroende med väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagets behov av finansiella tjänster samtidigt som det finns ett högt skydd för konsumenter.

⁴⁸ 1 § punkt 1 förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

⁴⁹ Regeringens styrning i instruktioner och regleringsbrev behandlas i avsnitt 3.2 och bilaga 1.

⁵⁰ Det finns ett stort antal tillstånd företagen verkar utifrån. Tillstånden och tillsynen över dessa regleras i de regelverk som finns på finansmarknadsområdet. En stor andel företag har flera tillstånd. Finansinspektionen för ett öppet register över tillstånden och företagen på sin hemsida: <https://www.fi.se/sv/vara-register/foretagsregistret/>.

⁵¹ Dessa företag omfattas i viss utsträckning av de finansiella regelverken och därmed även av tillsyn i vissa delar av sin verksamhet. Det gäller frågor om marknadsinformation från företag som handlas på börser och andra marknadsplatser, granskning av prospekt samt att utreda och ingripa mot olika former av marknadsmissbruk och även penningtvättsfrågor.

I myndighetens årsredovisning uttrycks att tillsynens syfte är att kontrollera att företag med tillstånd fortsätter att leva upp till kraven och även i övrigt agerar i enlighet med uppställda regler, samt att ingen utan tillstånd bedriver verksamhet som kräver ett sådant.⁵² Finansinspektionen har inte i uppgift att handlägga eller driva enskilda konsumenters klagomål.⁵³

För att skapa förutsättningar för att tillsynen av de konsumentskyddande reglerna ska vara effektiv anser Riksrevisionen att det är viktigt att tillsynens insatser riktas mot de områden där tillsynen kan ge störst effekt, det vill säga där problemen ur ett konsumentperspektiv är som störst. Samtidigt är det både ur ett konsument- och konkurrensperspektiv betydelsefullt att alla företag följer regelverken. Även om ett problem är av mindre betydelse sett till konsumentkollektivet i sin helhet kan det för den enskilda konsumenten vara av stor betydelse. Vidare är det viktigt, inte minst med tanke på att en stor del av Finansinspektionens tillsyn sker under sekretess, att de insikter och lärdomar som kommer fram genom tillsynen kan spridas till och påverka fler företag än enbart de som är föremål för tillsynen.

5.1.1 Riskbaserad, heltäckande och kommunikativ tillsyn

För att närmare styra inriktningen och planeringen av tillsynsarbetet utarbetade Finansinspektionen en tillsynsstrategi år 2014.⁵⁴ Den grundläggande principen enligt tillsynsstrategin är att tillsynen ska vara *riskbaserad*. Det innebär att urvalet av tillsynsaktiviteter i första hand ska baseras på de risker, och inriktas mot de företag, som bedöms utgöra det största hotet mot den finansiella stabiliteten eller konsumenternas tillgångar, behov eller villkor.

En rent riskbaserad tillsyn i kombination med begränsade resurser innebär samtidigt att vissa företag, som inte bedöms utgöra en tillräckligt stor risk för stabiliteten eller konsumentkollektivet, inte blir föremål för tillsyn. Finansinspektionen har därför sedan 2013 i uppdrag av regeringen att även genomföra vad som benämns *heltäckande tillsyn*.⁵⁵ Det innebär att alla företag, även de som inte bedöms utgöra en väsentlig risk från stabilitets- eller konsumentensynpunkt, med jämna mellanrum ska bli föremål för tillsynsinsatser.⁵⁶ Syftet är att upprätthålla principen att reglerna gäller lika för alla och måste respekteras av samtliga aktörer.

⁵² Finansinspektionen, *Årsredovisning 2018*, s. 4.

⁵³ I första hand ska kunden kontakta företagets klagomålsansvariga, i andra hand Allmänna reklamationsnämnden eller, i undantagsfall, allmän domstol.

⁵⁴ Finansinspektionen, *Tillsynsstrategi*, 2014, s. 3.

⁵⁵ Budgetproposition 2012/13:1 s. 107 och Finansinspektionens regleringsbrev. Sedan 2013 har Finansinspektionen haft ett återredovisningskrav att redovisa hur stor andel av företagen per företagskategori som blivit föremål för någon tillsynsinsats under året.

⁵⁶ Finansinspektionen, *Tillsynsstrategi*, 2014, s. 4.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

För att nå fler företag än de som för stunden är föremål för tillsyn strävar Finansinspektionen mot att i allt högre utsträckning kommunicera ställningstaganden och erfarenheter från tillsynen med hela branschen. Den *kommunikativa tillsynen* är ett uttryck för att myndigheten när det är möjligt ska vara öppen med de iakttagelser som görs för att påverka fler företag än de som varit en del av undersökningen.

5.1.2 Villkor och inriktning för konsumentskyddet

Under 2017 utarbetade Finansinspektionen ett ramverk för konsumentskyddet där det övergripande konsumentskydds målet tolkades.⁵⁷ Av dokumentet där ramverket beskrivs framgår att konsumenter på finansmarknaden behöver skyddas, eftersom finansiella beslut är svåra att utvärdera och kan ha stor påverkan på konsumenters ekonomi. I förlängningen kan det även innebära kostnader för det allmänna. Vidare anges att konsumentskydd också är nödvändigt för att säkerställa ett grundläggande förtroende för det finansiella systemet.

Finansinspektionen uttrycker att målet för konsumentskyddsarbetet är detsamma som för myndighetens arbete i stort: det finansiella systemet, det vill säga finansmarknaden och de finansiella företagen, ska fungera väl och tillgodose de behov som finns. För konsumenter innebär det att de erbjuds ändamålsenliga och kostnadseffektiva produkter och tjänster. Produkter och tjänster ska därmed vara anpassade utifrån konsumenters behov och förutsättningar, samtidigt som kostnaderna står i proportion till värdet för konsumenterna. För att ett tillstånd av högt konsumentskydd ska vara uppnått menar Finansinspektionen att följande tre villkor ska vara uppfyllda:⁵⁸

- Konsumenters tillgångar hos finansiella företag är säkra och företagen följer ingångna avtal med skäliga villkor.
- Konsumenter får relevant och begriplig information.
- Finansiella företag visar omsorg om konsumenter och utgår från konsumenters behov och förutsättningar.⁵⁹

Syftet med att utarbeta dessa villkor är enligt Finansinspektionen att tydliggöra myndighetens tolkning av sitt uppdrag inför regering och riksdag, att tydliggöra myndighetens krav och förväntningar på företagen och att utgöra en bedömningsgrund av risker och prioritering av tillsynsinsatser.

⁵⁷ Finansinspektionen, *Ett ramverk för konsumentskyddet*, 2017.

⁵⁸ Det framgår inte om Finansinspektionen menar att dessa villkor bara är nödvändiga eller om de är tillräckliga för att målet för konsumentskyddet ska vara uppnått.

⁵⁹ Enligt Finansinspektionen innebär framförallt det sista villkoret en ambitionshöjning när det infördes i förhållande till en mer traditionell syn på konsumentskyddet, som ofta stannar vid konkreta krav om informationsgivning och transparens i kombination med regler om kapitaltäckning, likviditetstäckning samt styrning och kontroll.

Det första villkoret – att konsumenternas tillgångar är säkra – är en central utgångspunkt för hela Finansinspektionens verksamhet. Detta kan exemplifieras av att en klar majoritet av tillståndstyperna har kapitalkrav i regelverket och att den löpande tillsynen för dessa institut omfattas av kapitalkraven. De båda andra villkoren tillför ytterligare dimensioner att beakta i tillsynen. Tillsynen av konsumentskyddet inriktas därför även på företagens *uppförande* och *information* till konsumenterna.⁶⁰

5.1.3 Prestationsmål

Kopplat till tillsynstrategins styrande principer om en *riskbaserad, heltäckande och kommunikativ* tillsyn har Finansinspektionen formulerat prestationsmål i verksamhetsplanen.

Målet för den *riskbaserade tillsynen* är att åtgärd ska vidtas mot alla risker som framkommer i riskanalysen.⁶¹ Målet för den *heltäckande tillsynen* är att en viss andel av företagen med tillstånd ska vara föremål för en tillsynsaktivitet per år.⁶²

Den *kommunikativa* tillsynen har till del målsatts. År 2018 ställdes målet att varje verksamhetsområde skulle publicera minst två tillsynsrapporter och hålla minst två FI-forummöten. Därutöver fanns det ett kvalitativt mål om att Finansinspektionen skulle ha en aktiv dialog med branschorganisationer och att branschen skulle få vägledning genom publicerade frågor och svar vid införandet av nya regler.⁶³ I verksamhetsplanen för 2019 delegerades beslut om de kommunikativa tillsynsinsatsernas omfattning till verksamhetsområdena med motivet att kommunikationen hade förstärkts.⁶⁴

⁶⁰ Finansinspektionen, *Tillsynsstrategi*, 2014, s.7.

⁶¹ Mellan åren 2013 och 2016 framgår det av Finansinspektionens verksamhetsplan att alla risker som identifierades i den årliga riskanalysen skulle adresseras. Efter 2016 förekommer inget explicit krav, men Riksrevisionen uppfattar att kravet i praktiken fortfarande tillämpas. Det finns inget krav på hur många risker som ska identifieras, men det förväntade antalet rör sig om mellan fem och tio risker per verksamhetsområde. Intervju med Finansinspektionen, 2019-08-22.

⁶² Ursprungligen sattes kravet att alla företag med tillstånd skulle bli föremål för minst en tillsynsaktivitet under en treårsperiod (se bland annat Finansinspektionens tillsynsstrategi s.4). År 2017 differentierades kravet mellan de olika företagskategorierna och formulerades som ett andelskrav per år. Inom företagskategorierna banker, sparbanker, kreditmarknadsbolag, liv-, skade- och fondförsäkringsbolag, tjänstepensionsinstitut, värdepappersbolag, fondbolag samt marknadsplatser och clearingföretag ska minst 35 procent vara föremål för minst en tillsynsaktivitet varje år. Bland försäkringsförmedlare, konsumentkreditinstitut, betal- och e-penningföretag samt AIF-förmedlare ska minst 10 procent av företagen vara föremål för minst en tillsynsaktivitet varje år (Finansinspektionens årsredovisning 2017, s.25).

⁶³ Finansinspektionen, *Verksamhetsplan och övergripande budget för 2018*, s.2.

⁶⁴ Finansinspektionen, *Verksamhetsplan och övergripande budget för 2019*, s.2.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

De resurstillskott som Finansinspektionen har tillförts under den senaste tioårsperioden har varit betingade av att tillsyn ska öka både till volym och som andel av Finansinspektionens verksamhet.⁶⁵ I Finansinspektionens senaste verksamhetsplan ställs kravet att tillsynen ska utgöra ungefär två tredjedelar av Finansinspektionens kärnverksamhet.⁶⁶ Några prestationsmål uttryckt i form av att ett visst antal tillsynsaktiviteter ska genomföras eller att en viss andel av företagen ska rätta sig efter Finansinspektionens beslut har däremot inte formulerats av vare sig regeringen eller Finansinspektionen.

Därutöver har Finansinspektionen bland annat satt upp ett internt mål om effektiva undersökningar. Tillsynsundersökningar ska göras mer koncentrerat och vägen från iakttagelser till beslut och eventuell sanktion ska kortas.⁶⁷

5.1.4 Indikatorer avseende riksdagens mål

År 2012 fick Finansinspektionen i uppdrag av regeringen att utveckla bedömningsgrunderna för målen avseende finansiell stabilitet och ett gott konsumentskydd. Uppdrag om att redovisa utfall för tidigare använda resultatindikatorer har därefter följt i regleringsbrevet varje år, samtidigt som uppdraget utvidgats för att bland annat innehålla indikatorer med koppling till att det finansiella systemet ska bidra till en hållbar utveckling. Den årliga rapporten, i vilken uppdraget redovisats, har successivt byggts ut och utvecklats. Indikatorerna beskriver dock inte i vilken utsträckning företagen följer ingångna avtal, om konsumenter får relevant och begriplig information eller om företagen visar omsorg och utgår från konsumenternas behov och förutsättningar. Detta har heller inte ingått i uppdraget från regeringen (se avsnitt 3.3 och bilaga 1).

5.2 Organisering och resurser

Finansinspektionen är sedan årsskiftet 2018/2019 organiserad i fem verksamhetsområden: Bank, Försäkring, Marknader, IT samt Styrning och verksamhetsstöd. Därutöver finns ett antal staber: Ekonomisk analys, Juridik, HR, Kommunikation och Rådgivare. Tillsynen av konsumentskyddsfrågor är fördelad mellan verksamhetsområdena Bank, Försäkring och Marknad.

Under perioden maj 2014 till december 2018 var ansvaret för konsumentskydd samlat inom ett eget verksamhetsområde. Ett skäl till detta var att förstärka myndighetens fokus på konsumentskyddsfrågor.⁶⁸ Före 2014 var tillsynen av konsumentskyddsfrågor i stort sett organiserad som idag. Argument för att återigen integrera konsumentskyddsfrågorna med övrig tillsyn inom områdena

⁶⁵ Se till exempel prop.2012/13:1 utg.omr.2, s.106 och prop.2016/17:1 utg.omr.2, s.46.

⁶⁶ Finansinspektionen, *Verksamhetsplan och övergripande budget för 2019*, s.5.

⁶⁷ Finansinspektionen, *Finansinspektionen fram till 2020*, s.10.

⁶⁸ Finansinspektionen, *Årsredovisning 2014*, s.8–9.

Bank, Försäkring och Marknad var bland annat att det internationella arbetet försvårades av att Finansinspektionens organisation skiljde sig från motsvarande myndigheter i andra länder.⁶⁹ För att samordna myndighetens konsumentskyddsarbete inrättades en intern konsumentskyddskommitté samtidigt som staben Ekonomisk analys fick ett vidgat uppdrag för att utveckla policy- och analysarbetet på området.

Det är av intresse att följa hur resursförbrukningen av konsumentskyddstillsynen har utvecklats både före och efter omorganisationen 2014. Det finns dock såväl principiella som praktiska svårigheter i att urskilja detta. För det första är det svårt att dra en gräns mellan den konsumentskyddande tillsyn som är föremål för granskningen och myndighetens övriga tillsyn.⁷⁰ Finansinspektionen delar inte in aktiviteterna på detta sätt eftersom myndighetens verksamhet strävar mot samma mål. Ett exempel på detta är att tillsynen av bankernas kapitalkrav både bidrar till finansiell stabilitet och ett högt konsumentskydd. För det andra går det av Finansinspektionens tidredovisning inte att urskilja hur mycket resurser som använts avseende tillsyn kopplad till företagets uppförande och informationsgivning till konsumenterna.

För att få en uppfattning om hur den konsumentskyddande tillsyns resursförbrukning utvecklats över tid har Riksrevisionen därför valt att följa antalet medarbetare vid verksamhetsområdet Konsumentskydd över tid. Detta innebär att både det indirekta stabilitetsrelaterade arbetet och det mer direkta konsumentskyddsrelaterade arbetet vid övriga verksamhetsområden sorterats bort. Finansinspektionen anser att det totala arbetet som bedrivs med utgångspunkt i konsumentskyddet därmed underskattas, eftersom många av undersökningarna inom områdena Bank och Försäkring syftar till att stärka konsumentskyddet.⁷¹ I frånvaro av en tidredovisning som tydliggör omfattningen av det konsumentskyddande arbetet vid övriga verksamhetsområden är det dock inte möjligt att bedöma omfattningen av detta arbete.

I budgetunderlaget för åren 2017–2019 bedömde Finansinspektionen hur antalet medarbetare vid de olika verksamhetsområdena hade förändrats mellan åren 2011 och 2016. Genom att komplettera Finansinspektionens bedömning med personalstatistik för åren 2014 och 2018 går det att uppskatta i vilken takt de olika verksamhetsområdena vuxit före och efter organisationsförändringen. Resultatet redovisas i tabell 1.

⁶⁹ Internt bildspel vid Finansinspektionen, 2018-10-08; Artikel på Finansinspektionens intranät av generaldirektör Erik Thedéen, 2018-10-09.

⁷⁰ Se avgränsningar avsnitt 1.3.

⁷¹ Ett nutida exempel på detta är enligt Finansinspektionen det sanktionsärende mot Avanza Försäkring som publicerades i februari 2019. E-post från Finansinspektionen, 2019-10-18.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Tabell 1 Antal medarbetare och årlig förändring före och efter organisationsförändringen 2014

Verksamhetsområde	Antal medarbetare			Förändring	
	2011	2014	2018	2011–2014	2014–2018
Bank	52	83	147	60%	77%
Försäkring	47	63	75	34%	19%
Marknad	45	63	65	40%	3%
Konsument	55	84	89	53%	6%
Övrigt	88	105	169	19%	61%
Totalt	287	398	545	39%	37%

Källa: Finansinspektionens budgetunderlag 2017–2019, personalstatistik från Finansinspektionen och Riksrevisionens egen bearbetning.

Av tabellen framgår att antalet medarbetare inom konsumentskyddsområdet ökade kraftigt mellan 2011 och 2014, men att ökningstakten avtog efter organisationsförändringen. I termer av personalresurser förefaller det som att konsumentskyddsarbetet, relaterat till företagens uppförande och informationsgivning, har vuxit i lägre takt än för myndigheten som helhet efter omorganisationen 2014.

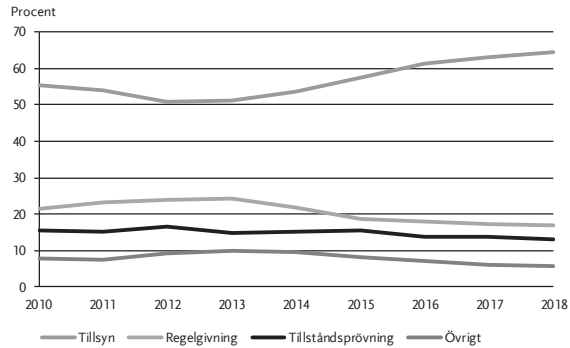
En förklaring till utvecklingen är enligt Finansinspektionen att verksamhetsområdet Bank och framförallt storbankstillsynen har prioriterats. Finansinspektionen pekar på att myndigheten, i de internationella jämförelser som genomförts, framstår som lägre bemannad än jämförbara tillsynsmyndigheter, inte minst beträffande storbankstillsynen.⁷²

En annan aspekt av hur tillsynen av konsumentskyddet prioriterats framgår av tillsynens andel av resurserna. Finansinspektionen har inte formulerat något krav om hur stor andel tillsynen ska utgöra vid de olika verksamhetsområdena utan endast att den totala andelen tillsyn ska utgöra två tredjedelar av myndighetens kärnverksamhet. I figur 3 framgår verksamhetsgrenarnas andel av Finansinspektionens totala kostnader.

⁷² E-post från Finansinspektionen, 2019-09-06.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Figur 3 Kostnadsfördelningen vid Finansinspektionen 2010–2018



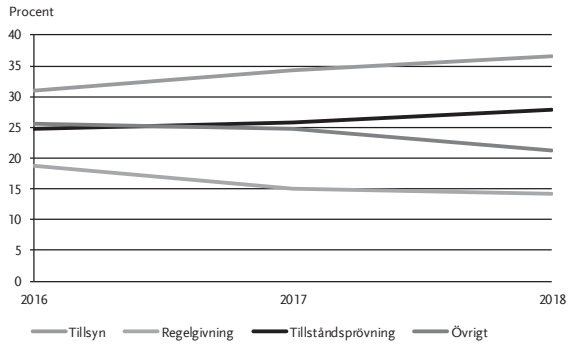
Källa: Finansinspektionens årsredovisningar 2010–2018.

Av figur 3 framgår att tillsyns andel av de totala kostnaderna har ökat sedan 2013 för att under 2018 utgöra knappt två tredjedelar av Finansinspektionens samlade kostnader. Detta överensstämmer med Finansinspektionens interna krav.

I figur 4 redovisas på motsvarande sätt hur tiden har fördelats inom verksamhetsområdet Konsumentskydd åren 2016–2018. Som framgår har tillsynen ökat de senaste åren till att utgöra drygt en tredjedel under 2018. Detta motsvarar runt hälften av myndighetens övergripande krav.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Figur 4 Tidsfördelning inom konsumentskyddsområdet 2016–2018



Källa: Månadsuppföljning för konsumentskyddsområdet 2016–2018.

Enligt Finansinspektionen förklaras den låga andelen tillsyn inom konsumentskyddsområdet av ett antal faktorer. Ett viktigt skäl är att regelutvecklingen de senaste åren har varit omfattande och resurskrävande då flera stora regelverk (Mifid 2, IDD, PSD 2, PAD) har implementerats i svensk rätt. Det har även varit förhållandevis många tillståndsprövningar då nya områden har blivit tillståndspliktiga (konsumentkreditinstitut, AIF-förvaltare).

Finansinspektionen menar att det är rimligt att myndigheten lägger mindre resurser på tillsyn under en period då nya regelverk tillkommer eller då regelverk genomgår stora förändringar. Finansinspektionen menar även att det till och med skulle kunna vara direkt olämpligt att bedriva tillsyn och sanktionsärenden med utgångspunkt i regelverk som håller på att fasa ut. En tillkommande faktor är även att Finansinspektionen under de senaste åren har haft en uttalad strategi om att inte bedriva tillsynsundersökningar av försäkringsförmedlare. Tidigare regelverk gav försäkringsförmedlare rätten att självmant återkalla sitt tillstånd under pågående tillsyn. Ett antal undersökningar var därför tvungna att avslutas innan undersökningen nått i mål, vilket ledde till en ineffektiv tillsyn. Med de nya regelverken är detta åtgärdat och Finansinspektionen avser att återigen genomföra tillståndsundersökningar på detta område.⁷³

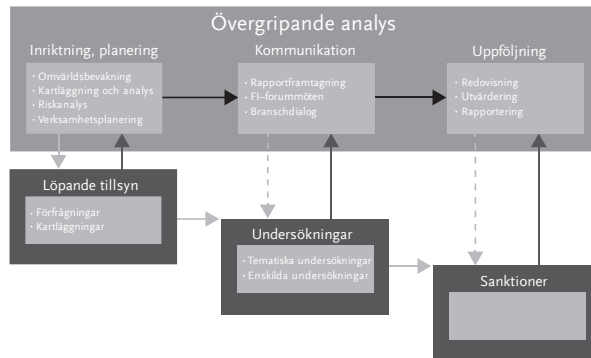
⁷³ E-post från Finansinspektionen, 2019-09-06.

5.3 Tillsynen av konsumentskyddet

Utöver att Finansinspektionen har mål och krav samt en uttalad strategi för tillsynens inriktning är det givetvis centralt att strategin tillämpas så att eventuella problem fångas upp och åtgärdas. Det är vidare av betydelse att mål och krav samt även effekten av vidtagna åtgärder följs upp och utvärderas.

Den operativa tillsynen består av ett antal ömsesidigt sammanhängande aktiviteter. Figur 5 är ett försök att schematiskt illustrera de vanligaste aktiviteterna inom tillsynen och flödena dem emellan.⁷⁴

Figur 5 Tillsynsprocessen



Källa: Finansinspektionen samt egen bearbetning.

5.3.1 Inriktning och planering

Inom ramen för konsumentskyddsområdets inriktning och planering sker en omvärldsbevakning och analys för att identifiera nya risker och frågeställningar. Omvärldsbevakning utgör tillsammans med tidigare erfarenheter och iakttagelser underlag till den riskanalys som görs inom konsumentskyddsområdet. Resultatet från riskanalysen, som består av identifiering av de fem till tio mest prioriterade riskerna, ligger sedan tillsammans

⁷⁴ Indelningen i områdena *Övergripande analys*, *Löpande tillsyn*, *Undersökningar* och *Sanktioner* bygger framförallt på det logiska flödet mellan dessa aktiviteter, men grundar sig även på indelningen av Finansinspektionens tidredovisning.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

med kravet om en heltäckande tillsyn och myndighetens övergripande verksamhetsplan till grund för verksamhetsområdets verksamhetsplan.⁷⁵

I tabell 2 framgår en sammanställning av de risker som riskanalysen pekat ut inom konsumentskyddsområdet sedan 2014. Flera riskområden återkommer mellan åren. En genomgång av Finansinspektionens konsumentskyddsrapporter visar att vissa riskområden har uppmärksammats varje år sedan 2007 då rapporten publicerades för första gången.⁷⁶ I bilaga 2 ges en beskrivning av Finansinspektionens åtgärder kopplade till några av riskområdena.

Tabell 2 Identifierade riskområden 2014–2018

Riskområde	2014	2015	2016	2017	2018
1 Olämplig rådgivning	X	X	X	X	X
2 Osund kreditgivning/överskuldssättning	X	X	X	X	X
3 Riskfyllda investeringar		X			X
4 Dolda avgifter	X		X	X	
5 Oreglerade produkter	X		X	X	
6 Innovativa produkter				X	X
7 Svagheter i betaltjänster					X
8 Begränsad flytträtt av livförsäkring		X	X		
9 Ökat antal anknutna ombud					X
10 Svagheter i bolänehandling	X	X			
11 Outsourcing av compliance	X	X			
12 Kontributionsprincipen i livbolag	X				
13 Otillräcklig klagomålshandling		X			
14 Koncerninterna intressekonflikter	X				

Källa: Konsumentskyddsavdelningens risktabeller för 2014–2018 och Riksrevisionens bearbetning.

⁷⁵ En skillnad mellan aktiviteterna inom den övergripande analysen visavi den löpande tillsynen och undersökningarna är att Finansinspektionen inte utnyttjar sitt tillsynsmandat för att inhämta ny information från företagen. Därmed startas inte heller ett formellt tillsynsärende vid Finansinspektionen under den övergripande analysen. Redan inrapporterad information (vilket bland annat utgörs av icke öppen och allmänt tillgänglig information) samt öppen och allmänt tillgänglig information såsom hemsidor, årsredovisningar, publicerade rapporter etcetera, utgör källorna för den omvärldsbevakning och de kartläggningar och analyser som sker under den övergripande analysen.

⁷⁶ Dessa riskområden är: *olämplig rådgivning* och *osund kreditgivning/överskuldssättning*. Risker förknippade med *riskfyllda investeringar* och *oreglerade produkter* har också varit vanligt förekommande.

5.3.2 Löpande tillsyn, undersökningar och sanktioner

Alla företag och marknader under Finansinspektionens tillsyn är föremål för en regelbunden och rutinmässig löpande tillsyn.⁷⁷ Den löpande tillsynen handlar både om att analysera och följa den information (data) som rapporteras till myndigheten och att ha kontakt med företag och andra aktörer för att kunna följa utvecklingen av deras risker liksom förändringar som görs inom företag, marknader och produkter. Den löpande tillsynen ger Finansinspektionen möjlighet att på ett tidigt stadium upptäcka risker och förebygga problem.

De löpande tillsynsaktiviteterna mynnar ut i skiftande resultat. Resultaten kan utgöra underlag till riskidentifieringsprocessen, till enskilda undersökningar och till konsumentskyddsrapporten. De kan också sammanfattas i interna promemorior med olika ämnen beroende på vad som upptäckts. Någon samlad resultatsammanställning görs dock inte.⁷⁸

För att hitta information som normalt sett inte framkommer i den löpande tillsynen använder Finansinspektionen undersökningar. Undersökningarna följer en förutbestämd process som alltid avslutas med att en eller flera sekretessbelagda slutskrivelser delas med företaget eller de företag som varit föremål för undersökningen.⁷⁹ Vid behov innehåller slutskrivelsen rekommendationer eller en plan om rättelser från företaget. I dessa fall kan en uppföljningsundersökning bli aktuell efter en viss tid, men det är inget krav. I enstaka fall, då regelöverträdelserna är grova eller företaget inte avser att vidta rättelse eller följa Finansinspektionens rekommendationer, går undersökningen vidare till sanktionsprocessen. Utöver undersökningar av enskilda företag görs kartläggningar och tematiska undersökningar av bland annat produktområden och olika företagskategorier.

Riksrevisionen har efterfrågat uppgifter om i vilken utsträckning undersökningar leder fram till rekommendationer eller åtgärdsplaner och hur stor andel av företagen som vidtar åtgärder. Finansinspektionen för ingen statistik över detta

⁷⁷ Den löpande tillsynen utgörs dels av en kontinuerlig övervakning av riskutvecklingen, dels av en uppföljning av att företag och marknadstransaktioner uppfyller de regler och krav som ställs. Basen utgörs både av den löpande inrapporteringen av finansiella och andra data som aktörerna enligt lag måste lämna till Finansinspektionen och av den analys som Finansinspektionen gör utifrån detta material. Det kan handla om att följa upp att företagen följer reglerna för kapitaltäckning eller solvens, har bibehållit startkapital och inte har några otillåtet stora exponeringar. Den löpande tillsynen består också i alla de kontakter som Finansinspektionen löpande har med företag och andra. Finansinspektionen, *Tillsynsstrategi*, 2014, s.9.

⁷⁸ E-post från Finansinspektionen, 2019-07-05.

⁷⁹ Finansinspektionen, *PM Processbeskrivning för undersökningsprocessen*, dnr.19–11303.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

men har uppfattningen att företagen i stor utsträckning följer rekommendationerna.⁸⁰

Heltäckande tillsyn

I Finansinspektionens årsredovisning redovisas resultatet av den heltäckande tillsynen genom uppgifter om andelen företag som blivit föremål för riktade tillsynsåtgärder och antalet undersökningar, tillståndsprövningar och sanktioner fördelat på olika företagskategorier.⁸¹ I tabell 3 återges redovisning för åren 2016–2018 för de företagskategorier som verksamhetsområdet Konsumentskydd hade ansvar för.

Tabell 3 Riktade tillsynsaktiviteter 2016–2018

Företagskategori	Tillsynsaktiviteter							
	Antal företag	Krav i VP	Andel företag ⁸²			Antal undersökningar		
	2018	2018	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Värdepappersföretag	109	>35%	35%	50%	69%	38	7	79
Fondbolag	39	>35%	48%	45%	100%	19	18	39
AIF-förvaltare	63	>10%	27%	6%	70%	16	4	44
Betal- och e-penningsföretag	119	>10%	1%	33%	3%	1	40	
Konsumentkreditinstitut	83	>10%	1%	6%	18%		5	15
Försäkringsförmedlare	1 074	>10%	39%	17%	15%	1	2	163
					Totalt	75	76	340

Källa: Tabell 8 och 9 i Finansinspektionens årsredovisning för 2018 och verksamhetsplan för 2018 samt Riksrevisionens sammanställning av tabell 8 och 9.

Av tabellen framgår att antalet undersökningar har varierat kraftigt mellan åren och att andelen undersökta företag motsvarar antal undersökningar år 2018. För åren 2017 och 2016 överensstämmer dock inte antalet undersökningar med andelen företag som träffats av en tillsynsinsats. En förklaring till detta är att andelen företag som berörs av en tillsynsaktivitet inte bara omfattar undersökningar utan även tillsyn enligt översyns- och utvärderingsprocessen,

⁸⁰ Uppfattningen bygger på att Finansinspektionen har möjlighet att följa upp vidtagna åtgärder i den riskbaserade tillsynen. Erfarenheten är att följsamheten är god för de synpunkter och rekommendationer som lämnats i tillståndsärenden och slutskrivelser. E-post från Finansinspektionen, 2019-10-23.

⁸¹ Se exempelvis tabell 8 och tabell 9 i Finansinspektionens Årsredovisning 2018. Här bör noteras att aktiviteter inom den löpande tillsynen inte nödvändigtvis utgör grund för att räknas som en aktivitet inom den heltäckande tillsynen.

⁸² Andel företag som träffas av en tillsynsaktivitet utgörs av de företag som är föremål för minst en undersökning, en tillsyn enligt översyns- och utvärderingsprocessen, en tillståndsprövning eller en sanktion i förhållande till det totala antalet företag i respektive företagskategori.

tillståndsprövningar och sanktioner samt att en undersökning kan beröra flera företag.⁸³

För att förstå redovisningen bättre har Riksrevisionen tagit del av de underlag och den modell som ligger bakom redovisningen.⁸⁴ För 2018 visar underlagen att de 340 undersökningarna som redovisas i tabellen i själva verket består av 12 tillsynsinsatser riktade mot enskilda företag och 4 kartläggningar.⁸⁵ Redovisningen för 2018 anger sålunda antalet företag som varit föremål för en riktad tillsynsaktivitet och inte antalet undersökningar. Dessutom utgörs underlaget inte bara av undersökningar utan även vissa kartläggningar och möten.⁸⁶

För åren 2016 och 2017 möjliggör inte underlagen en likartad analys. En jämförelse med konsumentskyddsrapporterna visar dock att tabellen vare sig beskriver antal undersökningar eller antalet undersökta företag, utan består av en blandning av antal undersökningar och antal undersökta företag.⁸⁷

⁸³ Det sammanlagda antalet tillsynsaktiviteter enligt Finansinspektionens redovisning för åren 2016–2018 för aktiviteterna tillsyn enligt översyns- och utvärderingsprocessen, tillståndsgivning och sanktioner för företagskategorier i tabell 3 ovan är litet i förhållande till antalet undersökningar och uppgår sammanlagt till 37. Finansinspektionen, *Årsredovisning 2018*, tabell 9.

⁸⁴ Excelfil över *Tillsynsaktiviteter 2014–2017* och *Tillsynsaktiviteter 2018* samt *Återrapportering av tillsynsinsatser* (FI dnr 19–2637).

⁸⁵ De riktade undersökningarna fördelade sig enligt följande: 1 stycken Bank, 2 stycken Värdepappersföretag, 3 stycken Betal- eller e-penningsföretag, 3 stycken Fondbolag och 3 stycken AIF-förvaltare. Genom att jämföra statistiken med Finansinspektionens årsredovisning och konsumentskyddsrapport går det att härleda att dessa kartläggningar var:

- *Kartläggning av rådgivningsmarknaden* (FI tillsyn 2019 nr 11, dnr 18–6422): 76 stycken Värdepappersföretag och 5 stycken Bank.
- *Kartläggning av försäkringsförmedlares ersättning* (dnr 18–19037): 163 stycken Försäkringsförmedlare, 3 stycken Värdepappersföretag, 1 stycken Konsumentkreditinstitut.
- *Hållbarhetsinformation i fonder* (FI analys nr 7, dnr 18–9981): 38 stycken Fondbolag, 44 stycken AIF-förvaltare.
- *Konsumentkreditinstitutens anpassning till skärpta regler i konsumentkreditlagen* (dnr 18)18948): 14 stycken Konsumentkreditinstitut.

⁸⁶ Enligt den modell som Finansinspektionen tillämpar för att redovisa den heltäckande tillsynen kan "för att ge en rättvis heltäckande tillsyn inom området Konsumentskydd" vissa ärenden som består i att kommunicera med företaget (till exempel kartläggningar) inkluderas. Även möten med företaget inom ramen för den löpande tillsynen kan medräknas. En kartläggning följer inte Finansinspektionens formella undersökningsprocess och avslutas inte med någon sekretessbelagd slutskrivelse. Kartläggningar tidredovisas också som en löpande tillsynsaktivitet och inte som en undersökning.

⁸⁷ Exempelvis förklaras det höga andelsvärdet undersökta försäkringsförmedlare under 2017 av att en av de två redovisade undersökningarna utgjordes av en kartläggning av 181 försäkringsförmedlars utbildningsnivå. Samtidigt består de redovisade 38 undersökningarna av betal- och e-penningsföretag bland annat av en kartläggning av 29 stycken betal- och e-penningsföretag inför införandet av det nya betalningsdirektivet (PSD 2). Redovisningen av försäkringsförmedlare beskriver alltså antal undersökningar medan redovisningen av betal- och e-penningsföretag beskriver antal undersökta företag och inte antal undersökningar.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Redovisningen utgörs även för dessa år av både kartläggningar och undersökningar.

En förutsättning för att bedöma hur väl Finansinspektionen lever upp till kravet på en heltäckande tillsyn är att redovisningen är konsekvent och tillämpas på ett likvärdigt sätt mellan olika företagskategorier och år. För att bedöma kvalitet och innehållet i tillsynen är det även värdefullt att kunna skilja på de olika typer av tillsynsaktiviteter som myndigheten genomfört. Det är en stor skillnad om ett företag deltagit i en enkätundersökning i samband med en kartläggning av en viss produkt eller tjänst jämfört med om företaget varit föremål för en riktad tillsynsundersökning avseende eventuella brister i regelefterlevnaden.

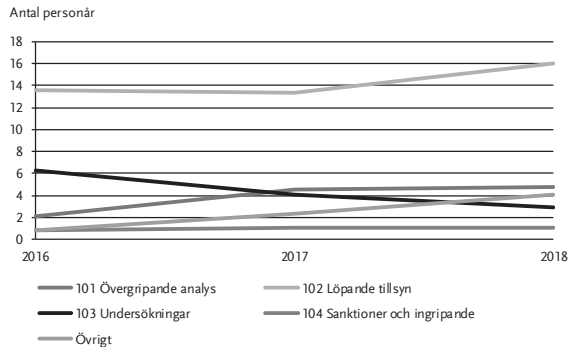
En annan förutsättning för att följa upp om nuvarande mål för den heltäckande tillsynen uppnås är att det av underlagen framgår om samma företag ingår i redovisningen år efter år. Enligt Riksrevisionen är det därför nödvändigt att hålla reda på vilka företag som blivit föremål för en tillsynsaktivitet och när de blev föremål för den. Finansinspektionen för dock ingen samlad dokumentation över detta, men menar att tillsynsteamet har god kännedom och att det är sökbart i till exempel diariet på företaget, där alla ärenden som inkluderar företaget finns.⁸⁸ Riksrevisionen menar att det är svårt att bedöma om alla företag blir föremål för en riktad tillsynsaktivitet med viss periodicitet i frånvaro av en mer systematisk uppföljning. De företag som ingår i underlaget för den heltäckande tillsynen väljs primärt ut utifrån de risker som framkommer från den riskbaserade tillsynen och inte för att uppfylla kravet för den heltäckande tillsynen.⁸⁹

En genomgång av konsumentskyddsområdets tidredovisning pekar på att relativt lite resurser används till undersökningar. Av figur 6 framgår att tillsynen 2018 i huvudsak bestod av löpande tillsyn (16 personår, vilket motsvarande cirka 55 procent av tillsynen) och endast i begränsad omfattning av undersökningar (3 personår, eller motsvarande cirka 10 procent). Vidare framgår att andelen resurser som lagts på undersökningar inom området har halverats från 2016 till 2018. I budgetunderlagen för 2019 och 2020 har Finansinspektionen åskat tio miljoner kronor per år i extra medel för ambitionshöjningar av konsumentskyddstillsyn, då myndigheten anser att det bland annat behöver bedrivas mer undersökningar inom konsumentskyddsområdet.⁹⁰

⁸⁸ E-post från Finansinspektionen, 2019-10-18.

⁸⁹ De har valts ut för att de ingår i kartläggningar, tematiska undersökningar eller riktade eller händelsestyrda undersökningar utifrån behov som uppstår i den riskbaserade tillsynen.

⁹⁰ E-post från Finansinspektionen, 2019-10-18.

Figur 6 Tillsynens resursfördelning vid konsumentskyddsområdet 2016–2018 (antal personår)

Källa: Månadsuppföljning för verksamhetsområde Konsumentskydd 2016–2018.

Utifrån de brister i nuvarande styrning, uppföljning och redovisning av den heltäckande tillsynen samt de resursutmaningar som framgår ovan, finns det anledning att fundera över motiven för den heltäckande tillsynen. Genom att ställa krav på en heltäckande tillsyn finns det risk att resurser läggs på tillsynsaktiviteter som inte tar sin utgångspunkt i konsumentskyddsrelaterade problem. Samtidigt är det väsentligt att det bakomliggande syftet för den heltäckande tillsynen, att alla företag ska behandlas lika och känna ansvar för att följa reglerna, uppnås.

Riskbaserad tillsyn

Enligt Finansinspektionens internt uppställda mål ska samtliga risker som identifieras i riskanalysen adresseras. För att bringa klarhet i om målet uppnås, men även för att få klarhet i vilka kartläggningar och tematiska eller enskilda undersökningar som Finansinspektionen genomfört över tid med utgångspunkt i de risker som identifierats, har Finansinspektionen ombetts att presentera en sammanställning över detta. I likhet med situationen för den heltäckande tillsynen görs inte någon fullständig sammanställning som tydliggör sambanden mellan risker, genomförda tillsynsåtgärder och undersökta företag över tid.

För att få en bild över sambandet mellan identifierade risker och vidtagna åtgärder inom konsumentskyddsområdet har Riksrevisionen istället tagit del av Finansinspektionens riskanalyser för åren 2014–2018 och verksamhetsplaner för åren 2016–2018. Av underlagen framgår bland annat vilka åtgärder som planeras, men även delvis vilka åtgärder som genomförts. Tillsynsinsatser är det vanligaste

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

åtgärdsförslaget tätt följt av förslag på nya eller förändrade regler. Förslag på kommunikationsaktiviteter är också vanligt förekommande. Därutöver finns förslag på analyser och att vissa risker bör uppmärksammas i samband med tillståndsprövning. Till alla identifierade risker finns det förslag på åtgärder som kräver insatser från Finansinspektionens sida.⁹¹ Regelverksförändringar samordnas ofta med kommunikationsinsatser för att förklara kommande förändringar och svara på branschens frågor. Det är också vanligt att regelförändringen följs av tillsynsinsatser för att utvärdera regelefterlevnaden.

Ett annat mönster är att identifieringen av nya risker ofta efterföljs av en övergripande kartläggning. Underlagen från kartläggningen ligger sedan till grund för tematiska eller riktade undersökningar. Ofta föreslås sedan att erfarenheterna från kartläggningarna och tillsynsinsatserna kommuniceras med branschen genom olika rapporter eller informationsmöten. För att illustrera Finansinspektionens åtgärder och dynamiken i den riskbaserade tillsynen beskrivs hanteringen av riskområdena *olämplig rådgivning, osund kreditgivning och innovativa och oreglerade produkter* samt *klagomålshantering* i bilaga 2.

Genom att jämföra riskanalyserna med konsumentskyddsrapporterna framgår de huvudsakliga åtgärder som har genomförts och Finansinspektionens redovisning av den riskbaserade tillsynen. Genomgången visar att den riskbaserade tillsynens effekt inte utvärderas. Exempelvis finns inte någon sammanställning av rekommendationer till, ingripanden mot eller åtgärder från företagen som en följd av tillsynsundersökningar.⁹² Uppföljning ger därmed inte någon fullständig bild över vilka åtgärder myndigheten vidtagit till de olika riskerna över tid.

Även om den riskbaserade tillsynen inte utvärderas används tillsynen periodvis för att uppskatta företagens regelefterlevnad inom en hel företagskategori genom kartläggningar och tematiska tillsynsundersökningar. Det finns också exempel på att tillsynen har använts för att värdera företagens anpassning till nya regler. Vid ett fåtal tillfällen har den riskbaserade tillsynen även använts för att värdera effekten av nya regler.⁹³ Det finns också exempel då konsumentundersökningar har använts för att utvärdera effekten av regel förändringar och produktioningripanden, men detta är ovanligt.⁹⁴

⁹¹ Risken kring *inlåning till inlåningsföretag* utgör ett undantag. Där anser Finansinspektionen att myndigheten har gjort vad som är möjligt inom sitt mandat genom att vid ett flertal tillfällen kommunicera ståndpunkten att endast företag som har tillstånd som bank eller kreditmarknadsbolag ska få ta emot inlåning från konsumenterna.

⁹² Riksrevisionen har efterfrågat en sammanställning av utfallet av Finansinspektionens undersökningar, men någon sådan förekommer inte.

⁹³ Detta möjliggörs genom att en tillsynsundersökning genomförs både innan och efter det att de nya reglerna trätt i kraft.

⁹⁴ Exempelvis användes fokusgruppsintervjuer i samband med kartläggningen av fonders hållbarhetsinformation (FI-tillsyn 2018 nr 6).

Genomgången visar också att det i vissa sammanhang är oklart på vilken grund Finansinspektionens föreslagna åtgärder eller beteendeförändringar vilar. Det är inte alltid tydligt om Finansinspektionens förslag följer av det befintliga regelverket eller om de snarare uttrycker Finansinspektionens önskan om ett förändrat beteende. Denna synpunkt har också framkommit vid intervjuer med branschföreträdare.

Beträffande riskområdena *olämplig rådgivning*, *osund kreditgivning* och *innovativa och oreglerade produkter* (se bilaga 2) konstaterar Riksrevisionen att både regeringen och Finansinspektionen varit aktiva. Exempelvis har Finansinspektionen länge föreslagit förbud i lag mot provisionsbaserad rådgivning. Regeringen valde dock att inte förbjuda provision, utan bedömde att nya EU-baserade regler skulle omhänderta problemen. För vissa innovativa och särskilt riskfyllda produkter har Finansinspektionen varnat och infört produktförbud. Ett innovationscenter, med målet att förenkla för företag som bedriver innovationsverksamhet genom information och dialog, har också bildats inom myndigheten efter att behovet av detta utretts på uppdrag av regeringen.⁹⁵ För att begränsa risken med osund kreditgivning har regeringen bland annat vidtagit åtgärder mot så kallade högkostnadskrediter⁹⁶ genom att införa ett ränte- och kostnadstak samt begränsa möjligheten att förlånga lån. Åtgärder som aviserades 2015 mot *bristfälliga klagomålshantering* har dock uteblivit och de allmänna råd från 2003 som reglerar företagens klagomålshantering har inte reviderats. Finansinspektionen deltar dock i ett pågående arbete inom EU där genomförandet av de europeiska riktlinjerna för klagomålshantering kartläggs. Arbetet förväntas utmynna i en rapport våren 2020.⁹⁷

Riksrevisionen noterar samtidigt att det finns fortsatta utmaningar förknippande med riskområdena, trots att både regeringen och Finansinspektionen varit aktiva. Exempelvis förekommer olämplig rådgivning även efter att de nya reglerna trätt i kraft,⁹⁸ något Finansinspektionen också varnat för.⁹⁹ Nyligen har det också rapporterats om samarbete mellan näthandelsbolag och betalbolag som gör det lönsamt för näthandelsbolagen att få konsumenterna att handla på kredit. I vissa fall får näthandelsbolagen del av de intäkter som uppstår när fakturorna går vidare

⁹⁵ Finansinspektionen, *Myndighetens roll kring innovationer*, 2017.

⁹⁶ Högkostnadskrediter är lån med en effektiv ränta som är 30 procentenheter högre än referensräntan.

⁹⁷ E-post från Finansinspektionen, 2019-09-02.

⁹⁸ Disciplinnämnden för försäkringsdistribution har i två nyligen fastställda beslut tilldelat två försäkringsförmedlare varning för olämplig rådgivning: Beslut 2019:6 (dnr 2018:32, 2019-09-05), och Beslut 2019:5 (dnr 2018:30, 2019-09-05). Allmänna reklamationsnämnden rekommenderade i ett beslut från mars 2019 Exceed Capital att ersätta en kund efter vad nämnden ansåg vara världslos rådgivning.

⁹⁹ Finansinspektionen, *Konsumentskyddsrapport 2019*, s.15. Den kartläggning av försäkringsförmedlars ersättningsmodeller som Finansinspektionen genomförde 2018 innan de nya reglerna trätt i kraft visar bland annat att det förekommer provisioner på upp till 30 procent vid förmedling av så kallade strukturerade produkter.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

till inkasso, något som kan leda till intressekonflikter mellan näthandelsbolaget och konsumenterna.¹⁰⁰

Beträffande bildandet av ett innovationscenter, har branschföreträdare framfört skilda åsikter vid intervjuer med Riksrevisionen. Det finns de som anser att innovationscentret gynnar nystartade företag genom kortare köer, medan andra menar att centret inte har motsvarat branschens förväntningar och att Finansinspektionen fortfarande inte är tillräckligt behjälplig när bolagen söker tillstånd. Vissa branschföreträdare anser också att myndigheter i andra länder är betydligt mer hjälpsamma. Av Finansinspektionens rapport om myndighetens roll kring innovationer framgår att myndigheten inte har något uttryckligt uppdrag att främja vare sig teknisk utveckling eller konkurrens på området. Men finansiell reglering med målet att verka för väl fungerande finansiella marknader ska heller inte vara ett hinder för detta.¹⁰¹

Händelsestörd tillsyn

Den heltäckande och riskbaserade tillsynen grundar sig på en planerad verksamhet där åtgärder och aktiviteter prioriteras utifrån tillgängliga resurser. Den händelsestyrda tillsynen är ett nödvändigt komplement och handlar om risker som på olika sätt redan uppenbarats. Det är med andra ord en reaktiv tillsyn. I de enskilda undersökningspromemoriorna framgår om undersökningen är föranledd av en specifik händelse. Det systemstöd som myndigheten använder sig av (Platina) skiljer inte ut olika typer av undersökningar, utan endast typ av aktivitet.¹⁰² De händelsestyrda tillsynsinsatserna kopplade till konsumentskydd är därmed inte möjliga att sammanställa utan manuellt arbete.

Sanktioner

Om det finns brister i ett företags sätt att arbeta ställer Finansinspektionen uttryckliga krav på förändringar. Om bristerna bedöms som allvarliga kan Finansinspektionen ingripa mot företaget.

De mest allvarliga ingripandena, så kallade sanktionsbeslut, fattas av Finansinspektionens styrelse.¹⁰³ Det gäller beslut om återkallat verksamhetstillstånd, varning eller anmärkning med eller utan straffavgift eller sanktionsavgift. Under

¹⁰⁰ Artikel i Dagens Industri, 2019-10-01.

¹⁰¹ Finansinspektionen, *Myndighetens roll kring innovationer*, 2017.

¹⁰² I figur 6 redovisas de huvudsakliga aktivitetstyperna inom tillsynen.

¹⁰³ Det flesta ingripanden berör olika former av felaktigt eller sent rapporterade transaktioner av personer i ledande ställning, överträdelse av flaggningsregler, sen anmälan av blankningsaffärer eller marknadsmissbruk. Denna typ av ingripande, så kallade *ingripanden på kapitalmarknaden*, är inte direkt relaterade till konsumentskyddet utan berör snarare frågor om att personer med särskild information inte i tid har informerat om sina åtgärder eller missbrukat sitt kunskapsöverläge. Antalet ingripanden på kapitalmarknaden varierar mellan åren, men ligger på omkring 200 per år.

perioden 2014 till och med 2018 har Finansinspektionens styrelse beslutat om 26 sanktioner, varav 9 berört verksamhetsområdet Konsumentskydd.

Tillsynens huvudsakliga uppgift är inte är att driva fram sanktioner utan att förekomma situationer och problem. Riksrevisionen konstaterar att andelen sanktioner relaterade till bristande efterlevnad mot de konsumentskyddande regelverken är knappt två i snitt per år. Samtidigt utgör sanktionerna inom konsumentskyddsområdet cirka en tredjedel av det totala antalet, vilket kan jämföras med verksamhetsområdets resursmässiga andel på cirka en sjättedel.

5.3.3 Kommunikation

För att höja effekten av regelgivning, tillståndsprovning och tillsyn har Finansinspektionen prioriterat kommunikationen med både företag och konsument. I arbetet använder sig myndigheten av flera olika kanaler.

I samband med regelförändringar motiverar och förklarar Finansinspektionen sedan 2010 alla regler och beslut i remisspromemorior och beslutspromemorior. Vid större regelförändringar samlas informationen och frågor och svar på en särskild webbsida.

En annan viktig kommunikationskanal är de rapporter Finansinspektionen publicerar. Beträffande tillsynen av konsumentskyddet är det främst den instruktionsreglerade konsumentskyddsrapporten, bolånerapporten och konsumtionslånerapporten samt vissa av Finansinspektionens tillsyns- och analysrapporter som är av störst betydelse. Konsumentskyddsrapporten beskriver övergripande risker, åtgärder och behov av utveckling av regler för konsumentskyddet. Tillsynsrapporterna innehåller slutsatser och erfarenheter från tillsynens kartläggningar och undersökningar. Sedan 2018 publiceras tillsynsrapporterna i en mer fri form där mer specifika risker och erfarenheter beskrivs. Hittills har 14 rapporter publicerats i det nya formatet varav 3 berör konsumentskyddsområdet.¹⁰⁴ Ett flertal av analysrapporterna analyserar konsekvensen av de regleringar som införts på bolånemarknaden.

Riksrevisionen har gått igenom konsumentskyddsrapporterna sedan 2007 och konstaterar att rapporten varierar i omfattning, struktur och innehåll mellan åren. Uppdraget har varierat något över tid och sedan 2014 ska en särskild konsumentrapport lämnas. Rapportens skiftande struktur och innehåll påverkar dock möjligheten att följa utvecklingen över tid.

Erfarenheter från tillsynen och större regelförändringar kommuniceras även via så kallade FI-forum, där branschföretag bjuds in för att informeras och ställa frågor. Sedan 2012, då forummötena inrättades, har det hållits 66 FI-forum

¹⁰⁴ Finansinspektionen, *Kartläggning av rådgivningsmarknaden*, FI-tillsyn 2019 nr 11, dnr 18-22484, *Hållbarhetsinformation i fonder*, FI-tillsyn 2018 nr 6, dnr 18-9981 och *Kartläggning av fondandelsfonder*, FI-tillsyn 2018 nr 4, dnr 18-9366.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

varav fem berört tillsynen av konsumentskyddet, tio större regelförändringar inom konsumentskyddsområdet och ett uppstarten av Finansinspektionens innovationscentrum.

Utöver FI-forum och publicering av rapporter, analyser med mera håller Finansinspektionen regelbundet möten med branschorganisationer. Regelbundna diskussioner med enskilda bolag sker inom ramen för tillståndsprövning och i den löpande tillsynen, men även genom dialogmöten.

Företrädare för de branschorganisationer som Riksrevisionen intervjuat under granskningen har gett uttryck för att det finns ett stort behov av vägledning, eftersom regelverken är omfattande och komplexa samtidigt som de slutskrivningar som förekommer i samband med tillsynsundersökningar är sekretessbelagda och endast når de företag som ingår i undersökningen. Vidare finns det få vägledande sanktioner, tolkningar av ARN eller domslut. Branschorganisationerna är därför positiva till att Finansinspektionen använder flera kommunikationskanaler och de flesta anser att transparensen har förbättrats.

Den kritik som framförs av branschorganisationerna går ut på att informationen som lämnas vid möten och i rapporter ofta är allt för allmänt hållen för att vara tillämpbar i det enskilda fallet. Flera branschorganisationer anser att en mer proaktiv, rådgivande hållning skulle kunna bidra till att företagen i högre utsträckning kan undvika överträdelse mot reglerna. Kommunikationen med Finansinspektionen uppfattas ofta som enkelriktad¹⁰⁵ och flera menar att det kan vara svårt att få svar på om underlagen som lämnats in är tillräckliga. Vissa ger även uttryck för att det finns en försiktighet att ställa frågor eftersom företagen uppfattar att det finns en risk att det kan leda till tillsynsåtgärder. Finansinspektionens hållning beträffande rådgivning är att de inte kan lägga ner betydande resurser på att bistå enskilda företag (se även avsnitt 4.2).

5.4 Analys och slutsatser

Sedan Riksrevisionen senast granskade Finansinspektionens tillsyn av konsumentskyddet 2006 noterar Riksrevisionen att ett flertal förbättringar har genomförts.

För att tolka uppdraget, men även för att kommunicera inriktningen för tillsynen, har Finansinspektionen brutit ner regeringens mål i tre villkor för ett högt konsumentskydd. Ett antal indikatorer har tagits fram för att bedöma hur väl konsumentskyddet tillgodoses. År 2014 organiserades konsumentskyddsfrågor i ett eget verksamhetsområde för att säkerställa att konsumentskyddet skulle prioriteras. Därmed synliggjordes även huvuddelen av de resurser som fördelades till konsumentskyddet. Vid årsskiftet 2018/2019 integrerades återigen

¹⁰⁵ Vissa företrädare uttryckte detta genom att beskriva Finansinspektionens hållning med följande citat: "Tala om hur ni jobbar så talar vi om ifall ni gjort rätt" och "Kontakta inte oss – vi kontaktar er".

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

konsumentskyddsfrågorna med myndighetens tillsyn på verksamhetsområdena Bank, Försäkring och Marknader. Motivet till detta var främst att myndighetens arbete försäkrades av att organisationen skiljde sig från motsvarande myndigheter i andra länder.

För att säkerställa en effektiv tillsyn har Finansinspektionen utarbetat en tillsynsstrategi som innebär att tillsynen ska vara riskbaserad, men även heltäckande. För att påverka fler företag och därmed höja effekten av tillsynen har Finansinspektionen som ambition att bedriva en aktiv kommunikation av tillsynens slutsatser med branschen. De flesta branschorganisationer ser positivt på den ökade kommunikationen, men efterfrågar samtidigt fortsatt utveckling inom en rad områden. Inom områden där Finansinspektionen inte upplever att regelverken ger tillräckligt stöd har Finansinspektionen framfört behov av regeländringar, men även varnat konsumenter om riskerna.

Riksrevisionen ser dock utrymme för förbättringar. De tre villkor som Finansinspektionen har utarbetat tydliggör innebörden av ett högt konsumentskydd men följs inte upp. Få prestationsmål har formulerats och det finns inga uttryckta mål på antal genomförda kartläggningar, temaundersökningar eller riktade undersökningar.

Riksrevisionen bedömer att den riskbaserade tillsynen kombinerat med en aktiv kommunikation skapar förutsättningar för en effektiv tillsyn. En heltäckande tillsyn står samtidigt delvis i konflikt med målet om en effektiv tillsyn, men kan motiveras utifrån principen att reglerna gäller lika för alla och måste respekteras av samtliga aktörer. För att den heltäckande tillsynen inte ska dra för mycket resurser är det rimligt med en begränsad och differentierad tillsynsfrekvens.

Redovisningen av den heltäckande tillsynen är emellertid inte konsekvent och varierar över tid. Vilken typ av tillsynsaktivitet som ligger till grund för redovisningen och motiven för urvalet är också knapphändig. En jämförelse över tid blir därmed inte relevant. Eftersom Finansinspektionen inte tydligt dokumenterar vilka företag som är föremål för tillsynsaktiviteter och när de är det, är det oklart om målet med den heltäckande tillsynen, nämligen att bedriva tillsyn gentemot alla företag, verkligen uppnås. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att det finns anledning att se över modellen för den heltäckande tillsynen så att det bakomliggande syftet att alla företag behandlas lika och tar ansvar för att följa reglerna uppnås, samtidigt som resurserna används på ett effektivt sätt. Redovisningen bör utvecklas för att öka transparensen och jämförbarheten mellan åren.

Beträffande den riskbaserade tillsynen bedömer Riksrevisionen att det finns ett samband mellan målen för konsumentskyddet, de risker som framkommer i riskanalysen och de åtgärder som Finansinspektionen vidtar. Samtidigt går det inte att få fram en sammanställning över de åtgärder som Finansinspektionen

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

vidtagit eller utfallet av tillsynen. Exempelvis finns inte någon fullständig sammanställning som tydliggör sambanden mellan risker, genomförda tillsynsåtgärder och undersökta företag över tid. Det finns inte heller någon sammanställning över rekommendationer till, ingripanden mot eller åtgärder från företagen som en följd av tillsynsundersökningar. Någon övergripande utvärdering av den riskbaserade tillsynens effekt sker inte heller. Det förekommer i enstaka fall att konsumentutvärderingar genomförs men Riksrevisionen bedömer att de skulle kunna användas i högre utsträckning, främst för att utvärdera regelförändringar.

Efter myndighetens organisationsförändring 2014, då konsumentskyddsfrågorna samlades i ett eget verksamhetsområde, har antalet personer inom konsumentskyddsområdet ökat i en lägre takt för myndigheten i övrigt. Under 2018 utgjorde andelen tillsyn på konsumentskyddsområdet drygt en tredjedel. Det är hälften av genomsnittet för hela myndigheten, som följt det interna övergripande kravet om att andelen tillsyn ska utgöra ungefär två tredjedelar av kärnverksamheten. Att andelen tillsyn på konsumentskyddsområdet är lägre än för myndigheten i övrigt förklarar Finansinspektionen med att regelutvecklingen har varit omfattande och resurskrävande då flera stora regelverk (Mifid 2, IDD, PSD 2, PAD) har implementerats i svensk rätt de senaste åren. Det har även varit förhållandevis många tillståndsprövningar då nya områden har blivit tillståndspliktiga (konsumentkreditinstitut, AIF-förvaltare).

Riksrevisionen har svårt att bedöma om Finansinspektionens allokering av resurser till konsumentskyddsområdet är lämplig avvägd utifrån myndighetens uppdrag i stort. Det framgår dock att andelen resurser som läggs på tillsynsundersökningar har halverats under senare år.

I frånvaro av en konsekvent och tydlig redovisning av antalet tillsynsinsatser och en utvärdering av dess konsekvenser blir en bedömning av tillsynens effektivitet och produktivitet inte möjlig. För att möjliggöra en utvärdering av konsumentskyddstillsynens produktivitet och effektivitet anser Riksrevisionen att det är betydelsefullt att det skapas förutsättningar att följa upp resursförbrukningen framöver, i synnerhet då tillsynen av konsumentskydd återigen fördelas mellan verksamhetsområdena Bank, Försäkring och Marknad.

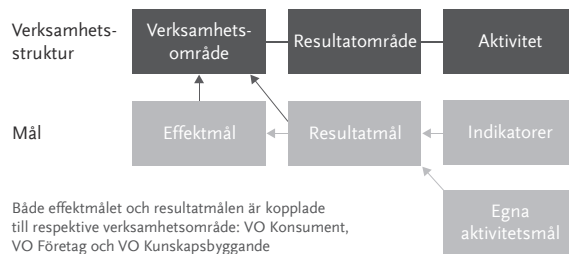
6 Konsumentverkets tillsyn

I detta kapitel behandlas revisionsfrågan om Konsumentverket skapat förutsättningar för att tillsynen ska bidra till ett högt konsumentskydd på det finansiella området. Bedömningen fokuserar på hur riksdagens och regeringens mål brutits ner, hur myndighetens operativa tillsyn går till samt hur måluppfyllelsen utvärderas.

6.1 Mål och styrning

Regeringen har varken i instruktion eller regleringsbrev angett något mål till Konsumentverket. Konsumentverket anser dock att uppgifterna i myndighetens instruktion ger verksamheten den tydlighet som krävs.¹⁰⁶ Med utgångspunkt från det konsumentpolitiska målet (se avsnitt 3.1.2) har Konsumentverket formulerat visionen "Ett samhälle med medvetna och säkra konsumenter". Visionen ligger till grund för den verksamhetslogik¹⁰⁷ som myndigheten tillämpar sedan 2017. Myndigheten har tre verksamhetsområden, varav två utgår från de primära målgrupperna – *Konsument* och *Företag*. Det tredje verksamhetsområdet avser *Kunskapsbyggande*.¹⁰⁸

Figur 7 Konsumentverkets verksamhetslogik och verksamhetsstruktur



Källa: Konsumentverket.

¹⁰⁶ Möte med Konsumentverket, 2019-08-28.

¹⁰⁷ "Verksamhetslogik beskriver hur olika händelser och skeden förmodas hänga samman, från mål och resurser till verksamhet och från verksamhet till prestationer och effekter. I en verksamhetslogik uttrycks också vilka antaganden som ligger till grund för att tro att det ena leder till det andra." ESV 2016:31 *Vägledning Verksamhetslogik* s. 7.

¹⁰⁸ Före 2017 hade Konsumentverket följande verksamhetsområden: Konsumentskydd, Konsumentstöd, Kunskapsbyggande, Internationell verksamhet och Konsumentupplysning.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Till varje verksamhetsområde finns ett effektmål som pekar ut vilka effekter myndigheten vill uppnå i samhället genom sin verksamhet.

Tabell 4 Konsumentverkets effektmål

Verksamhetsområde	Effektmål
Företag	Företag tar ansvar för och respekterar konsumenternas rättigheter.
Konsument	Konsumenter kan göra väl avvägda val, medvetna om sina rättigheter, skyldigheter och konsumtionens konsekvenser.
Kunskapsbyggande	Konsumenter och andra relevanta aktörer vidtar effektiva åtgärder baserade på tillförlitlig och relevant kunskap om konsumenternas problem, möjligheter, förutsättningar och behov.

Källa: Konsumentverket.

Effektmålet "Företag tar ansvar för och respekterar konsumenternas rättigheter" är särskilt relevant för revisionsfrågan om Konsumentverket skapat förutsättningar för att tillsynen ska bidra till ett högt konsumentskydd på det finansiella området.¹⁰⁹

Under varje effektmål finns operativa resultatmål som verksamheten styrs och planeras utifrån. Resultatmålen på det marknadsrättsliga området har särskild betydelse för revisionsfrågan.¹¹⁰ I myndighetens verksamhetsplan för 2019 formuleras de båda resultatmålen för marknadsrättstillsynen enligt nedan.¹¹¹

- Konsumentverkets arbete bidrar väsentligt till att företagen följer de konsumentskyddande regler där vi har ett tillsynsansvar.
- Konsumentverket har metoder och verktyg för att kunna bedriva effektiv verksamhet gentemot företag.

Den marknadsrättsliga tillsynen är organiserad i resultatområden som speglar de marknader där konsumenterna upplever störst problem. Ett resultatområde kan koppla mot flera resultatmål, på samma sätt som ett resultatmål kan ha kopplingar mot flera resultatområden. Av de tio olika resultatområdena finns tre inom det finansiella området:¹¹²

- Investeringar och pension
- Kredit- och betaltjänster
- Försäkringar.

¹⁰⁹ Möte med Konsumentverket 2019-08-28 samt e-post 2019-08-30.

¹¹⁰ Ibid.

¹¹¹ I verksamhetsplanen för 2017 och 2018 hade det första av resultatmålen följande formulering: Företagen följer de lagar vi har tillsyn över och konsumenternas ställning stärks.

¹¹² De övriga resultatområdena är Boende, Energi, Motor, Elektronisk kommunikation, Resor, Hälsa och Folkhälsa. Resultatområdet Folkhälsa är nytt från 2019 och skapades då spelfrågor prioriterades upp. Vid sidan om sakområdena finns ytterligare tre resultatområden, Företag gemensamt, Metoder och verktyg samt Administration VO.

6.2 Problemuppfångning, prioritering och resurser

För att tillsynen ska bedrivas effektivt krävs att de faktiska konsumentproblemen fångas upp, identifieras och kartläggs. Det är också viktigt att insatserna riktas mot de områden där problemen är störst, att insatserna får avsedd effekt och att verksamheten har rimliga resurser för att utöva tillsynen.

6.2.1 Problemuppfångning

För att fånga upp konsumentproblem på det finansiella området använder Konsumentverket flera olika kanaler. Vissa kanaler är gemensamma för alla konsumentområden, såsom anmälningar till Konsumentverket, Konsumentverkets egen årliga konsumentundersökning¹¹³ och myndighetens omvärldsbevakning. Från Konsumentverkets upplysningstjänst "Hallå konsument" och "Konsument Europa Sverige" lämnas veckovisa statistiksammansättningar. Konsumentverket tar även del av statistik från ARN och är representerat i deras insynsråd. Särskilda uppgifter avseende det finansiella området tas även emot från Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas Försäkringsbyrå. Uppgifterna överlämnas i samband med samrådsmöten, underhandskontakter och styrelsemöten. Någon löpande statistiköverlämning görs inte. Information utbyts även med Finansinspektionen och Pensionsmyndigheten inom myndigheternas samverkan (se avsnitt 8.1.2).

6.2.2 Problemkartläggning

I Konsumentrapporten, som publicerats varje år sedan 2013, beskrivs konsumenters situation på 45 olika marknader.¹¹⁴ Målet med rapporten är att identifiera behov av förbättringar och bidra till kunskap, både för myndigheten själv och för andra aktörer. Rapporten utgör ett viktigt underlag för prioritering av Konsumentverkets verksamhet.¹¹⁵

Enligt konsumentrapporterna är marknaderna för försäkring-, bank- och finanstjänster genomgående bland de mest problematiska marknaderna.¹¹⁶ Gemensamt för de marknader som konsumenter uppfattar som mest problematiska är att produkterna är komplexa och omfattande och att avtalen är

¹¹³ I undersökningen svarar omkring 8 000 konsumenter på frågor om hur de upplever förutsättningarna på 45 olika marknader. Genom att ställa frågor till konsumenter som nyligen gjort ett köp på en marknad mäts olika aspekter av köpprocessen.

¹¹⁴ Rapporten baseras på den årliga konsumentundersökning (KMU), se fotnot ovan. Från 2018 publiceras Konsumentrapporten vartannat år. Ändringen av publiceringsfrekvensen följde efter en dialog mellan Konsumentverket och Regeringskansliet utifrån respektive parts behov av underlag och arbetsbördan förknippad med denna. Möte med Konsumentverket 2019-08-28 samt e-post 2019-08-30.

¹¹⁵ Konsumentverket, *Konsumentrapporten 2018*, s.8.

¹¹⁶ Tillsammans med telekomtjänster.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

svårlästa. Att konsumenten har ett svagt förtroende för säljkåren på den aktuella marknaden påverkar också.

Förklaringar till att person- och familjeförsäkringar¹¹⁷ hamnar högt upp på listan över problematiska marknader *inför*¹¹⁸ köp är att konsumenter i allmänhet har låg kunskap och bristande intresse för försäkringar samt att man upplever att det saknas jämförelser av vad som skiljer olika alternativ åt. Konsumenter är i regel inte heller beredda att investera samma tid i att förstå försäkringars innehåll som vid mer "lustfyllda" inköp, exempelvis resor. Det kan också vara svårt att bedöma försäkringsbehovet för person- och familjeförsäkringar eftersom risken för att bli sjuk, arbetslös eller råka ut för en olycka är svår att uppskatta. Oklarheter om vilket skydd de offentliga trygghetsystemen ger kan också bidra. Det är lättare för konsumenten att bedöma försäkringsbehovet för egendom, som bilar och bostäder. Villkoren för bilförsäkringar kan också vara lättare att förstå än de för personförsäkringar, exempelvis avseende olika diagnoser, kvalifikationstider och villkoren vid ett olycksfall. *Efter* köp är konsumenter osäkra på sina rättigheter och väntar sig inte att problemen ska vara enkla att lösa. Färre än vad som är fallet på andra marknader uppger att företaget löste problemet eller gav en förklaring som konsumenten var nöjd med.¹¹⁹

Konsumenter tycker även att det är svårt att utvärdera och jämföra bank- och finanstjänster och tilliten till marknaden är låg. Mest problematiskt är köp av investeringsprodukter, såsom aktier, fonder och investeringsinriktade rådgivningstjänster. Konsumenter upplever också att marknaden är komplex och att det är svårt att få tillgång till oberoende information. Enligt mätningarna har det inte skett några förbättringar på området sedan de inleddes 2013.¹²⁰ Vidare finns en trend om att konsumenter i större utsträckning än tidigare får erbjudanden om investeringsprodukter som innebär en mycket hög risk och där det råder otydligheter kring erbjudanden och avkastning. En annan risk som också lyfts fram är den att konsumenter inte förstår skillnaden mellan det tidigare skattegynnade pensionssparandet och de kapitalförsäkringar och investeringssparkonton som marknadsförs som nya former av pensionssparande. *Efter* köp är klagomålsbenägenheten på området låg jämfört med många andra marknader. Det kan bero på att många konsumenter är osäkra på sina rättigheter och har låga förväntningar på att problem går att lösa.

¹¹⁷ Exempel på person- och familjeförsäkringar är sjuk- och olycksfallsförsäkringar, barnförsäkringar, djurförsäkringar, betalskyddsförsäkringar och inkomstförsäkringar.

¹¹⁸ Nytt för *Konsumentrapporten 2018* är att konsumentproblematiken delas upp i *inför* och *efter* köp. De marknader som bedöms vara problematiska inför köp är inte nödvändigtvis desamma som är problematiska efter köp.

¹¹⁹ Konsumentverket, *Konsumentrapporten 2018*, s.49.

¹²⁰ Konsumentverket, *Konsumentrapporten 2018*, s.53.

6.2.3 Prioriteringsmodell

Av Konsumentverkets verksamhetsplan framgår att insatser planeras inom de områden där konsumenterna upplever störst problem, och att områden där myndigheten har ett utpekade tillsynsansvar prioriteras. En samlad bedömning visar var det är mest angeläget att Konsumentverket lägger resurser.¹²¹ Nya marknader och nya medium är enligt Konsumentverket också generella prioriteringsgrunder för såväl finansiella tjänster som för övriga områden.¹²²

Som stöd för prioriteringsbesluten används en särskild mall¹²³ innehållande rubriker som ska fånga upp vad problemet är, vad insatsen ska lösa eller bidra till och vilka risker som finns om inga insatser görs. Vilken målgrupp som berörs, vilka insatser som bör göras och förväntade effekter ska också fyllas i, liksom uppgifter om hur insatsen ska följas upp och bedömningar av resursbehov inför eventuell samverkan.

I verksamhetsplaneringen används ett årshjul för återkommande inslag som budgetproposition, regleringsbrev och översyn av mål på olika nivåer. För att fånga upp förändringar i omvärlden revideras verksamhetsplanen två gånger per år. En samlad bedömning av hur myndighetens resurser ska prioriteras görs utifrån hela myndighetens planerings- och prioriteringsmodell.

6.2.4 Resurser

Under perioden 2009–2012 uppgick det redovisade arbetet inom det finansiella området till ungefär ett personår varje år. Åren 2013–2015 var motsvarande siffra i genomsnitt 3,5 personår. Dessa år tilldelades Konsumentverket extra medel för finansiell tillsyn (se bilaga 1). När de extra medlen togs bort 2016 minskade arbetet med drygt ett personår. Från 2017 används en nytt och mer precist sätt att följa upp arbetet inom de olika resultatområdena. Den nya redovisningen inkluderar även tid för samverkan med andra myndigheter, internationellt arbete och mediefrågor. Då redovisningen ändrats är det svårt att göra jämförelser över tid. Tillfälliga vakanser får också genomslag eftersom det är relativt få tjänster på området.¹²⁴

¹²¹ Konsumentverket, *Verksamhetsplan 2019*, s. 7.

¹²² E-post från Konsumentverket, 2018-11-16. Svar på frågan om hur den snabba utvecklingen av tjänster och produkter på det finansiella området beaktas i konsumentskyddsarbetet.

¹²³ Konsumentverket, *Planeringsunderlag för <insatsens titel>* från 2017-01-10.

¹²⁴ En parallell jämförelse av personalresurserna kan göras vad gäller antalet anställda jurister som både arbetat med finansiell tillsyn och områden med så kallade oprioriterade produktkoder. Uppgifter visar att antalet jurister inom denna kategori ökade från åtta till tio 2013 då tillsynen på det finansiella området fick ökade resurser. Antalet jurister i denna kategori har därefter varit oförändrat.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Tabell 5 Antal personår vid Konsumentverket totalt och på det finansiella området

	2009–2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Totalt	112,3	117,4	121,7	142,5	150,4	161,4	167,8
varav finansiella omr.	1,1	3,1	3,4	3,9	2,6	6,4	7,2
andel finansiella omr.	1%	3%	3%	3%	2%	4%	4%

Källa: Konsumentverket.

6.3 Tillsynsarbetet inom det finansiella området

Konsumentverket har inom området marknadsrätt bland annat ansvar för att övervaka att marknadsföring och reklam inte är vilseledande och att näringsidkare inte tillämpar oskäliga villkor i standardavtal gentemot konsumenter. Arbetet bedrivs i huvudsak med fyra olika typer av aktiviteter: *löpande tillsyn, tematisk tillsyn, branschöverenskommelser* och *samverkan med näringslivet*.¹²⁵ Nedan ges en övergripande redovisning av aktiviteterna inom det finansiella området.

6.3.1 Löpande tillsynsärenden

Anmälningar från konsumenter utgör generellt en viktig kanal för öppnandet av löpande tillsynsärenden. Antalet anmälningar på det finansiella området är dock få jämfört med andra resultatområden. Detta stärker behovet av att övriga kanaler för omvärldsbevakning fungerar väl, såsom samverkan med konsumentbyråerna och med övriga myndigheter (se avsnitt 6.2.1 om problemuppfångning).

Om ett ärende öppnas och Konsumentverket konstaterar att ett företag brutit mot någon lag kontaktas företaget som ges möjlighet att rätta till felet. Om Konsumentverket och företaget inte kommer överens kan ärendet tas vidare till Patent- och marknadsdomstolen. Är rättsläget klart och det inte finns några tveksamheter kring att företaget har brutit mot lagen kan Konsumentombudsmannen (KO)¹²⁶ besluta om ett förbud, kombinerat med vitesföreläggande.¹²⁷ Skulle företaget bryta mot lagen igen avkrävs ett vitesbelopp. Om rättsläget är oklart kan KO stämma företaget inför Patent- och

¹²⁵ Konsumentverket, *Årsredovisning 2018*, s.15.

¹²⁶ Konsumentombudsmannen (KO) är generaldirektör för Konsumentverket. KO bevakar marknaden och kan försvara konsumenternas intressen gentemot företag i domstol.

¹²⁷ Konsumentombudsmannens beslut kan överklagas till Patent- och marknadsdomstolen.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

marknadsdomstolen.¹²⁸ På yrkande av KO kan domstolen genom dom meddela företaget ett förbud mot viss marknadsföring eller vissa avtalsvillkor.¹²⁹

I tabell 6 redovisas antalet avslutade ärenden inom de tre resultatområdena *Investeringar och pension, Kredit- och betaltjänster* och *Försäkring*.¹³⁰ Av tabellen kan konstateras att antalet avslutade ärenden successivt har minskat sedan 2015. Åren 2013–2015 var den finansiella tillsynen förstärkt av extra medel från regeringen. Dessa år lyftes även oprioriterade marknader bort från de som arbetade med finansiella tjänster i syfte att förstärka den finansiella tillsynen.¹³¹ Enligt Konsumentverket förklaras minskningen av antalet löpande tillsynsärenden även av ett större inslag av proaktivt arbete, hög personalrörlighet sedan 2016 samt att andra uppdrag prioriterats. Inom området *Investeringar och pension* (tidigare *Spara*) är en ytterligare viktig förklaring att tematiska granskningar ersatt enskilda tillsynsärenden.¹³² På försäkringsområdet öppnas tillsynsärenden alltid i direkt anslutning till den tematiska granskningen då avtalsvillkor skiljer sig åt mellan bolagen.¹³³ Minskningen på försäkringsområdet bedöms därför inte bero på ändrat redovisningssätt.

Tabell 6 Avslutade ärenden inom det finansiella området

	2014	2015	2016	2017	2018	Totalt
Investeringar och pension	46	105	23	18	16	208
Kredit- och betaltjänster	37	27	32	48	38	182
Försäkring	92	81	51	32	33	289
Summa	175	213	106	98	87	679

Källa: Konsumentverket.

Av de 679 ärenden som avslutades under 2014–2018 avslutades 582 genom frivillig rättning (självrättelse), vilket motsvarar 86 procent. Avslut utan åtgärd var det näst vanligaste sättet att avsluta ett ärende, vilket gjordes i 76 fall, motsvarande 11 procent. Avslut genom varning utan respektive med sanktionsavgift gjordes

¹²⁸ Detsamma gäller ett företags överträdelse av viss marknadsrättslig lagstiftning, vilket kan ge påföljden marknadsstörningsavgift.

¹²⁹ Domstolen kan även ålägga företag att lämna viktig information i sin marknadsföring. Vid allvarigare överträdelser av viss marknadsrättslig lagstiftning kan domstolen besluta att företaget ska betala en marknadsstörningsavgift.

¹³⁰ Avser sak- och personförsäkring.

¹³¹ Oprioriterade marknader rörde under denna period bland annat spelområdet, andrahandsförsäljning av biljetter och gulduppköpare.

¹³² En tematisk granskning kan motsvara 10–20 enskilda ärenden.

¹³³ Inom området *Investeringar och pension* öppnas däremot eventuella löpande tillsynsärenden först vid uppföljning av den tematiska granskningen, såvida inte Konsumentverket väljer att föra dialogen direkt med branschen.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

i sju respektive fyra fall. Tre av de avslutade ärendena avgjordes i allmän domstol och två i marknadsdomstolen.

Enligt Konsumentverkets nuvarande modell följs alla avslutade ärenden upp ett halvår efter att ärendena avslutats. Tidigare förekom att uppföljningen drog ut på tiden trots att målsättningen var densamma.¹³⁴

6.3.2 Tematisk tillsyn

Konsumentverket väljer varje år ut ett eller flera temaområden baserat på uppgifter i Konsumentrapporten och annan omvärldsbevakning. Arbetet inom varje tema är indelat i tre faser: problemanalys, genomförande och utvärdering.

Under åren 2014–2018 har 20 tematiska undersökningar genomförts på det finansiella området. Det innebär att drygt hälften av alla tematiska granskningar inom marknadsrätten avsåg det finansiella området. I bilaga 3 finns en sammanställning över de tematiska undersökningarna på det finansiella området.

Tabell 7 Tematiska undersökningar inom marknadsrätten

	2014	2015	2016	2017	2018	Summa
Totalt	3	7	9	10	7	36
varav finansiella omr.	3	5	5	4	3	20
andel finansiella omr.	100%	71%	56%	40%	43%	56%

Källa: Konsumentverket.

6.3.3 Branschöverenskommelse

Konsumentverket har överenskommelser med olika branscher om villkor och marknadsföring. Överenskommelsen är inte lagstadgad men branscherna förbinder sig att följa riktlinjerna. Oftast ses överenskommelser som god sed på marknaden och har en positiv påverkan.¹³⁵ På det finansiella området finns endast en branschöverenskommelse. Den har ingåtts med Fondbolagens förening och avser regler för marknadsföring av fonder.¹³⁶

6.3.4 Samverkan med näringslivet

Konsumentverket samverkar med näringslivet bland annat genom möten, föreläsningar och informationsbrev. Återkommande möten hålls med

¹³⁴ E-post från Konsumentverket, 2019-04-04.

¹³⁵ Branschöverenskommelsen med Fondbolagens förening utgör även god marknadsföringssed efter prövning i Marknadsdomstolen. Konsumentverket har en dokumenterad rutin för arbete med framtagande av branschöverenskommelser.

¹³⁶ Överenskommelsen trädde i kraft den 1 juni 2015 och gäller tills vidare. Samma datum upphörde den tidigare överenskommelsen (BÖ 2008:2) att gälla.

branschorganisationerna Fondbolagens förening, Finansbolagens förening, Bankföreningen, Pan Nordic (Mastercard och Visa) och på senare år även med Svensk försäkring.¹³⁷ När behov uppstått har möten hållits med ytterligare några branschorganisationer. Samverkan med branschföreningarna sker även inom ramen för styrelsearbetet i Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas Försäkringsbyrå. I några fall har samverkan skett med enskilda företag som en proaktiv aktivitet. Samverkansaktiviteterna med näringslivet har i regel inte diarieförts.¹³⁸ En enklare utvärdering av mötena har ingått i den årliga utvärderingen på enhetsnivå om av vad som varit framgångsrikt och vad som kan utvecklas.

6.3.5 Uppföljning av resultatmålen inom det finansiella området

Verksamhetslogiken från 2017 innebär att Konsumentverkets resultat följs upp med indikatorer för både prestationer och effekter, där indikatorernas vikt speglar dess betydelse för resultatmålet.¹³⁹ Uppföljningen sker på resultatmålsnivå och bryts inte ner per resultatområde. Det innebär att aktiviteterna inom det finansiella området inte följs upp separat. Konsumentverket har dock manuellt tagit fram och försett Riksrevisionen med nämnda underlag kopplat till resultatmålet "Konsumentverkets arbete bidrar väsentligt till att företagen följer de konsumentskyddande regler där myndigheten har ett tillsynsansvar."

Underlaget pekar på tillfredsställande resultat, varv de tre indikatorerna med störst vikt redovisas nedan:

- *Andel frivilliga rättelser i avslutade löpande tillsynsärenden*
Under perioden 2014–2018 var andelen 86 procent, vilket var något högre än för andra områden. Under 2018 var den målsatta nivån 75 procent. Indikatorns vikt är 20 procent.
- *Andelen löpande tillsynsärenden som avgörs i domstol och som KO/Konsumentverket helt eller delvis vinner (avser inte ärenden som syftar till att utveckla praxis)*
Under 2017 och 2018 var andelen i denna kategori 100 procent. Andelen bygger på fyra ärenden som samtliga rörde otillbörliga försäljningsmetoder. Den målsatta nivån är bifall i minst 80 procent av ärendena. Indikatorns vikt är 12 procent.
- *Antal avslutade löpande tillsynsärenden*
Under 2018 var utfallet 301, varav 87 avsåg det finansiella området (se även tabell 6). Den målsatta nivån var 250 för hela resultatmålet 2018. Indikatorns vikt är 10 procent.

¹³⁷ Några samverkansavtal har inte slutits med hänvisning till att Konsumentverket kan utöva tillsyn över en branschförenings avtalsvillkor.

¹³⁸ E-post från Konsumentverket, 2019-04-04.

¹³⁹ De två resultatmålen som är relevanta för granskningen (se avsnitt 6.1) följs upp med 16 respektive 4 indikatorer.

6.4 Analys och slutsatser

Riksrevisionen bedömer att Konsumentverkets målstruktur med tillhörande processer för planering, prioritering och uppföljning ger goda förutsättningar för myndigheten att bedriva ett effektivt konsumentskyddsarbete på det finansiella området.¹⁴⁰

Konsumentverket har utvecklat interna mål och styrning med utgångspunkt från det konsumentpolitiska målet. I den verksamhetslogik som myndigheten tillämpar sedan 2017 har målet brutits ner i effektmål som anger vilka effekter i samhället som myndigheten vill uppnå inom de tre verksamhetsområdena Företag, Konsument och Kunskapsbyggande.

Riksrevisionen konstaterar dock att det ännu inte gjorts någon utvärdering av myndighetens effektmål sedan den nya verksamhetslogiken infördes 2017. En sådan måltvärdering kan vara arbetskrävande, varför det är naturligt att den görs med flera års mellanrum. Uppföljningen skulle dock kunna bidra till den interna styrningens långsiktiga utveckling.

Problemuppfångningen anses i stort fungera väl, men skulle kunna stärkas genom ett mer systematiskt överlämnande av information från konsumentbyråerna och från de berörda myndigheterna (se även avsnitt 8 om samverkan). Myndighetens återkommande konsumentrapport ger tillsammans med den interna planerings- och prioriteringsmodellen förutsättningar för att insatserna kan riktas mot de områden där konsumenterna upplever störst problem.

Konsumentverkets resultatmål följs inte upp för enskilda sakområden (till exempel Elektronisk kommunikation, Folkhälsa eller Motor). Granskningen av manuellt framtagna uppgifter pekar dock på att resultaten på det finansiella området är tillfredsställande.

Riksrevisionen har inte granskat Konsumentverkets tillsyn på övriga sakområden, varför myndighetens resursmässiga prioritering inte kan bedömas. Intervjuer med branschorganisationer och andra aktörer stödjer dock bedömningen att myndighetens resultat på området är tillfredsställande.

¹⁴⁰ I Riksrevisionens rapport *Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?* (RIR 2006:12) rekommenderades Konsumentverket att konkretisera de mål för konsumentskyddet som uttrycks i lagar och regleringsbrev och att precisera en strategi för hur dessa mål ska nås genom myndighetens konsumentinriktade tillsyn.

7 Konsumentskydd inom premiepensionen

I detta kapitel behandlas revisionsfrågan om i vilken utsträckning staten vidtagit åtgärder för att stärka konsumentskyddet inom premiepensionssystemet.

7.1 Brister i konsumentskyddet

Inför att de enskilda pensionspararna fick möjlighet att själva placera en del av den allmänna pensionen i premiepensionssystemet år 2000 ansåg lagstiftaren att kraven på att ett fondbolag har tillstånd och står under tillsyn skulle borga för sundhet inom premiepensionen.¹⁴¹ Finansinspektionen svarar för tillsynen av värdepappersfonder. En fonds fondbestämmelser ska godkännas av Finansinspektionen. Vidare krävs att fondbolaget uppfyller en rad krav som Finansinspektionen ställer för att få tillstånd att bedriva verksamhet.

Pensionsmyndigheten utgick ursprungligen ifrån att Finansinspektionen skötte den löpande bevakningen av fonderna som var verksamma på fondtorget. Men enligt Pensionsmyndigheten var den löpande kontrollen av fonderna och fondbolagen på fondtorget inte tillfredsställande.¹⁴² Ett skäl till detta var att Finansinspektionen inte bedriver någon aktiv tillsyn av bolag som är registrerade i andra EU-länder, vilket varit fallet för vissa bolag med fonder på fondtorget. Det uppdraget åvilar tillsynsmyndigheten i det land som bolagen är registrerade i. Finansinspektion har i detta sammanhang en passiv roll och kan bara kontakta hemlandets tillsynsmyndighet om de av någon tredje part får indikationer på missförhållanden.¹⁴³ Pensionsmyndigheten hade tidigare varken något uppdrag eller resurser att följa upp huruvida fonder och fondbolag uppfyllde kraven.¹⁴⁴

Det förekom olagliga eller mycket olämpliga och skadliga aktiviteter i distributionsledet, främst via telefonförsäljning. Konsumentskyddet inom denna marknad uppvisade allvarliga brister enligt Pensionsmyndigheten och dessa var kända under lång tid. Trots att flera utredningar påpekade allvarliga brister genomfördes endast ett fåtal förslag till förbättrat konsumentskydd. Enligt Pensionsmyndighetens bedömning hade dessa förslag inte tillräcklig effekt.¹⁴⁵ Pensionsmyndigheten hade inget uppdrag att granska och följa upp att fonder och fondbolag levde upp till kraven eller kunde förväntas leva upp till kraven. Samtidigt var möjligheten för Finansinspektionen – och tillsynsmyndigheter

¹⁴¹ Varje år avsätts 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten, det vill säga lön och andra skattepliktiga ersättningar upp till 7,5 inkomstbasbelopp, till allmän pension. Av detta utgör 2,5 procent premiepension. Den största delen, 16 procent, går till inkomstpensionen.

¹⁴² Möte med Pensionsmyndigheten, 2018-12-04.

¹⁴³ Möte med Finansinspektionen, 2019-06-26.

¹⁴⁴ Pensionsmyndigheten, *Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen*, 2017.

¹⁴⁵ *Ibid.*

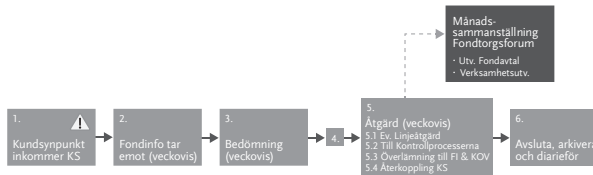
KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

i andra länder – att lämna information till Pensionsmyndigheten begränsad av sekretessregler. Finansinspektionen får till exempel inte meddela Pensionsmyndigheten om något företag på fondtorget begått några oegentligheter i andra länder.¹⁴⁶

Den 1 juli 2018 infördes förbud mot marknadsföring och försäljning av tjänster och produkter på premiepensionsområdet via telefon.¹⁴⁷ Det senare var en betydande källa till konsumentproblem. Den 1 november 2018 infördes skärpta krav på de fondbolag som deltar på fondtorget. Därtill klargjordes att Pensionsmyndigheten har i uppdrag att granska att fondförvaltare och fondbolag löpande uppfyller villkoren i fondavtalen samt att fondförvaltare uppfyller vissa krav för att ingå fondavtal.

De högre kraven för att få delta på fondtorget och de högre kraven på uppföljning av skötsamhet har stärkt konsumentskyddet.¹⁴⁸ Pensionsmyndigheten kontrollerar numera löpande att fonderna uppfyller de omfattande fondavtalen. Vidare sammanställs kundsynpunkter varje vecka och därigenom får myndigheten information om hur fonderna sköts. Under januari–september 2019 inkom 235 kundsynpunkter, vilket var en nedgång med 39 procent jämfört med samma period 2018. Året dessförinnan var synpunkterna fler till antalet.¹⁴⁹ Sammanställningen delges även Konsumentverket och Finansinspektionen på vecko- och månadsbasis. Mot bakgrund av telefonförsäljningsförbudet och de inkomna kundsynpunkterna har Konsumentverket skickat informationsbrev till 16 bolag angående förbudet.

Figur 8 Pensionsmyndighetens metod för att fånga upp olämpligt beteende
I punkt 4 besvaras frågan "Behövs någon åtgärd?"



Källa: Pensionsmyndigheten (e-post 2019-09-26).

Det är fortfarande ett stort antal kvarvarande fonder, i juli 2019 omkring 500, även efter att de skärpta kraven medfört att vissa fonder fått lämna fondtorget. Pensionsmyndigheten har dock ännu inte beslutat i alla fondansökningar, vilket

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Propositionen *Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem* (prop.2017/18:247), riksdagsbeslut (bet.2017/18:SFU30, rskr.2017/18:347).

¹⁴⁸ Tidigare var samarbetsavtalet en halv A4-sida. Numera är avtalet 53 sidor.

¹⁴⁹ E-post från Pensionsmyndigheten, 2019-10-04.

innebär att vissa av dessa fonder kommer tas bort från fondtorget om ansökan inte beviljas. Redan i pensionsöverenskommelsen 2017 gjorde pensionsgruppen bedömningen att trots de skärpta kraven skulle fondtorget fortfarande vara svårt att överblicka, vilket gör det mycket svårt för Pensionsmyndigheten att kontrollera att avtalen följs och för den enskilda att göra välinformerade och rationella val. Regeringen har (i juni 2018) tillsatt en särskild utredare som ska ta fram förslag till regelverk för ett upphandlat fondtorg och en myndighet som har till uppgift att upphandla fonder och förvalta fondtorget.¹⁵⁰

7.2 Analys och slutsatser

Riksrevisionens sammantagna bedömning är att konsumentskyddet inom premiepensionssystemet har förbättrats väsentligt. Telefonförsäljning och marknadsföring av fonder och tjänster kopplade till premiepensionssystemet har förbjudits och högre krav har införts för de fonder som deltar på fondtorget. Nytt är även att Pensionsmyndigheten följer upp att bolagen efterlever kraven. Regeländringar har medfört att antalet kundsynpunkter har sjunkit markant.

Ett bestående problem är att i en allt mer globaliserad värld blir det svenska konsumentskyddet beroende av faktorer som ibland ligger bortom svenska myndigheters kontroll. Detta gäller inte minst inom det finansiella området, där produkter som värdepappersfonder är generella till sin natur och i princip kan marknadsföras överallt.

Inom EU är tillsynen uppbyggd på principen om hemlandstillsyn. Det är den nationella myndigheten som svarar för tillsynen för bolag som är registrerade i landet. En brist i konsumentskyddet som uppenbarats, bland annat genom erfarenheterna inom premiepensionssystemet, är att företag som tycks vara inställda på att kringgå regler sökt sig till länder inom EU där tillsynen uppfattats som svag.¹⁵¹ Kombinationen av tillsynsansvar i ett land och hela eller betydande delar av verksamheten i ett annat land utgör en risk för att konsumentskyddet blir bristfälligt. Finansinspektionen kan inte, på grund av EU-rätten, bedriva tillsyn över bolag som är baserade i andra EU-länder. Däremot deltar de i det europeiska arbetet med att underlätta samarbetet mellan länder.

För att förbättra tillsynen – och därigenom konsumentskyddet – på detta område krävs tydligare krav inom EU-samarbetet på att tillsynen bedrivs effektivt i alla EU-länder. En alternativ lösning vore att länderna inom EU kommer överens om att tillsynen ska ske i det land där bolagets huvudsakliga verksamhet bedrivs, i syfte att skapa en närmare koppling mellan tillsynen och bolagens verksamhet. Det faller på regeringen att driva överstatliga frågor.

¹⁵⁰ Dir.2018:57. Kommittédirektiv *Ett upphandlat fondtorg för premiepension*.

¹⁵¹ Falcon Funds och Allra är två kända exempel där Pensionsmyndigheten anser att bolagen begått brottsliga handlingar.

8 Samverkan mellan myndigheterna

Detta kapitel syftar till att besvara revisionsfrågan om i vilken utsträckning Finansinspektionens, Konsumentverkets och Pensionsmyndighetens samverkan sinsemellan bidrar till ett högt konsumentskydd på det finansiella området.

8.1 Effektiv tillsyn kräver samverkan

För att konsumentskyddsarbetet inom det finansiella området ska kunna bedrivas effektivt krävs ett välfungerande samarbete mellan de ansvariga myndigheterna. Detta gäller inte minst när två myndigheter har gemensamt tillsynsansvar för en viss lagstiftning. Om ansvarsfördelningen är otydlig finns det risk för att myndigheterna gör olika bedömning av vilken myndighet som ska utöva tillsyn över en viss aktör. Följden kan bli att tillsyn uteblir. Motsatsen, det vill säga att två myndigheter utövar samma tillsyn, är inte heller önskvärd. Väl fungerande samverkan stärker också förutsättningarna för enhetliga bedömningar i likartade ärenden.

8.1.1 Myndighetsöverenskommelser om samarbete

Av instruktionen till Finansinspektionen och Konsumentverket framgår att myndigheterna ska samverka i frågor på de områden där myndigheterna har ett gemensamt tillsynsansvar. Krav om samverkan med berörda myndigheter finns även i Pensionsmyndighetens instruktion (se bilaga 1). Därutöver innehåller regleringsbrevet till de tre myndigheterna sedan 2013 redovisningskrav avseende myndigheternas samverkan.¹⁵²

För att tydliggöra ansvarsfördelningen och samverkansformerna har Finansinspektionen och Konsumentverket ett samarbetsavtal.¹⁵³ Av avtalet framgår inledningsvis att respektive myndighet har ansvar var för sig med utgångspunkt från de mål och styrdokument som riksdag och regering lagt fast. I avtalet framgår att det är båda myndigheternas uttalade strävan att löpande bistå varandra i aktuella konsumentfrågor, tillvarata varandras kompetens och erfarenheter, effektivisera tillsynen och undvika dubbelarbete samt att återkommande utvärdera och utveckla formerna för samarbetet. Informationen mellan myndigheterna får utbytas så långt detta är möjligt enligt bestämmelserna

¹⁵² Samverkan mellan myndigheterna beskrivs i Riksrevisionens rapport *Förvaltningen av premiepensionssystemet – kostnadseffektivitet för spararnas bästa?* (RIR 2018:32).

¹⁵³ Nuvarande samverkansavtal är från den 14 september 2017 (FI dnr 17-15062) och ersatte avtalet från den 29 mars 2010 (FI dnr 09-10159). Det första samarbetsavtalet undertecknades 1999. I rapporten RIR 2006:12 gavs regeringen rekommendationen att i till exempel instruktioner och regleringsbrev reglera hur tillsynsinsatser inom det finansiella området ska samordnas mellan Finansinspektionen och Konsumentverket.

i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). En liknande överenskommelse om samarbete finns även mellan Konsumentverket och Pensionsmyndigheten.¹⁵⁴ Mellan Pensionsmyndigheten och Finansinspektionen finns det dock inget samarbetsavtal.

8.1.2 Redovisning av samverkan

De tre myndigheterna har i regel haft två bilaterala samrådsmöten per år. Vid mötena har information utbyts om pågående och planerade insatser.¹⁵⁵ Myndigheterna har även haft löpande kontakter och möten, bland annat när en myndighet ska inleda en granskning. Syftet är då ofta att få ökad kunskap om problem som den andra myndigheten uppmärksammat och för att få ökad kunskap om befintliga aktörer på den aktuella marknaden.

Utöver informationsspridning via samrådsmöten och löpande kontakter förmedlas även aktuella konsumentproblem inom ramen för styrelsearbetet i Konsumenternas Bank- och finansbyrå och Konsumenternas Försäkringsbyrå, även om denna information inte förmedlas på ett systematiskt sätt.

Ett exempel på ett område där kontakten mellan Konsumentverket och Finansinspektionen varit tätare under senare år är den delade tillsynen inom kreditområdet.¹⁵⁶ De båda myndigheternas delade tillsynsansvar för konsumentkreditlagen (2010:1846) har även varit föremål för ett regeringsuppdrag till Statskontoret.¹⁵⁷ I rapporten gör Statskontoret den sammantagna bedömningen att det delade tillsynsuppdraget på vissa sätt utgör ett hinder för en effektiv tillsyn. I rapporten dras slutsatsen att gällande sekretessbestämmelser och olika tolkning av dessa innebär problem för utbyte av information myndigheterna emellan.

Regeringen har givit Finansinspektionen, Konsumentverket och Pensionsmyndigheten i uppdrag att redovisa vilka sekretessregler som gäller för utlämning av uppgifter mellan respektive myndighet. Myndigheterna återrapporterade till regeringen den 8 juni 2018. Finansinspektionens bedömning var att sekretessregler i många fall hindrade en överlämning av uppgifter till Pensionsmyndigheten. Finansinspektion föreslog därför att

¹⁵⁴ Avtalet är undertecknat av myndigheternas generaldirektörer 2017-10-30 (Pensionsmyndighetens dnr 2017/325). Myndigheterna träffades och hade löpande underhandskontakter även tidigare, men samarbetet formaliserades i avtalet från 2017.

¹⁵⁵ Någon formell utvärdering av detta samråd har inte skett. Däremot diskuteras samarbetet när myndighetens gd:ar träffas. E-post från Konsumentverket, 2019-04-04.

¹⁵⁶ I Konsumentverkets rapport 2019:6 *Fördjupad samverkan mot överskuldssättning* slutredovisas ett regeringsuppdrag som gavs i mars 2016.

¹⁵⁷ Statskontoret, *Delat tillsynsansvar enligt konsumentkreditlagen – för- och nackdelar*, 2018.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Pensionsmyndighetens sekretess skulle ses över och stärkas för att möjliggöra informationsutbyte. Ärendet bereds i regeringskansliet.¹⁵⁸

Statskontoret tar även upp avsaknaden av en gemensam praxis gällande kraven på kreditprövningen som en risk för tillsynens enhetlighet. Ett hinder för effektiv tillsyn utgörs också, enligt rapporten, av att konsumentkreditinstituten upplever att rollfördelningen mellan myndigheterna är otydlig.¹⁵⁹

Pensionsmyndighetens samverkan med de båda tillsynsmyndigheterna skiljer sig åt. Samarbetet med Konsumentverket beskrivs som nära med ett bra informationsutbyte. I samarbetet med Finansinspektionen beskrivs däremot informationsflödet som enkelriktat. Pensionsmyndigheten skickar regelbundet information till Finansinspektionen, men erhåller ringa information tillbaka.¹⁶⁰ Även här beror detta till en del av sekretessbestämmelser. Till exempel får Finansinspektionen inte meddela Pensionsmyndigheten om någon aktör på fondtorget begått något fel i ett annat land. Sedan Pensionsmyndigheten infört nya villkor och löpande granskar att fonderna uppfyller kraven har deras informationsflöde till Finansinspektionen ökat, vilket i sin tur medfört att Finansinspektionen numera har en mer samverkansinriktad hållning. Informationsflödet är dock fortfarande i huvudsak enkelriktat.¹⁶¹

8.2 Synpunkter från branschen

Några av de aktörer Riksrevisionen intervjuat efterfrågar ett närmare samarbete mellan Finansinspektionen och Konsumentverket. Det är noterbart att såväl Konsumenternas Bank- och finansbyrå som Konsumenternas Försäkringsbyrå – i vilkas styrelser det återfinns representanter från både Konsumentverket och Finansinspektionen – gör denna bedömning. Synpunkter om ett behov av tydligare gränsdragning mellan myndigheterna och en gemensam problembild lämnades också, liksom exempel på när myndigheterna haft olika syn i enskilda frågor.¹⁶² Det framkom även synpunkter om att samarbetet mellan Finansinspektionen och Pensionsmyndigheten fungerat dåligt och att det finns

¹⁵⁸ S2018/03756/SF – Redovisning av uppdrag om sekretessregler för utlämnande av uppgifter mellan respektive myndighet.

¹⁵⁹ Finansinspektionen och Konsumentverket fick i sina respektive regleringsbrev för 2019 uppdrag med anledning av Statskontorets rapport (se avsnitt 3.2.4).

¹⁶⁰ Möte med Pensionsmyndigheten, 2018-12-04.

¹⁶¹ Möte med Pensionsmyndigheten, 2019-05-28.

¹⁶² Konsumentverket menar att ett fondnamn som godkänts genom den legala tillståndsprövningen hos Finansinspektionen inte är detsamma som att det uppfyller de krav på vederhäftighet som följer av den marknadsrättsliga lagstiftningen. I det exempel som togs upp, då fondnamn innehöll ord som *trygg*, rättade sig bolaget efter Konsumentverket påpekanden. E-post från Konsumentverket 2019-09-03.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

förbättringspotential i samverkan mellan Finansinspektionen och
Datainspektionen (se även avsnitt 3.4).

8.3 Analys och slutsatser

Riksrevisionen bedömer att myndigheternas samverkan bidrar till att stärka konsumentskyddet på det finansiella området, men att samarbetet kan förbättras på ett antal punkter.

Av myndigheternas rapportering i årsredovisningarna, vid intervjuer och via dokumentstudier framgår att myndigheterna haft såväl samrådsmöten som löpande kontakter i det operativa tillsynsarbetet och att information om aktuella konsumentproblem utbyts mellan myndigheterna.¹⁶³ Den samverkan som sker via Konsumenternas Bank- och finansbyrå och via Konsumenternas Försäkringsbyrå skulle dock kunna stärkas om informationsöverlämningen till myndigheterna systematiserades i högre grad än idag.

Riksrevisionen konstaterar att offentlighets- och sekretesslagen sätter vissa hinder för ett effektivt informationsutbyte mellan de tre granskade myndigheterna. Bedömningen delas av såväl myndigheterna själva som av Statskontoret som undersökt frågan.¹⁶⁴ En översyn av gällande sekretessbestämmelser bereds i Regeringskansliet bland annat utifrån underlag från berörda myndigheter som inkom i maj 2018.

¹⁶³ I Riksrevisionens rapport *Konsumentskyddet inom det finansiella området – Fungerar tillsynen?* (RIR 2006:12) rekommenderades ökad samverkan för att få fram en så komplett bild som möjligt över problem på det finansiella området. En iakttagelse var också att det i myndigheternas årsredovisningar inte fanns någon uppföljning av samverkan.

¹⁶⁴ Statskontoret, *Delat tillsynsvar enligt konsumentkreditlagen – för- och nackdelar*, 2018.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Riksrevisionen konstaterar att Konsumentverket har samarbetsavtal med Finansinspektionen och Pensionsmyndigheten, men att motsvarande avtal saknas mellan Finansinspektionen och Pensionsmyndigheten. Riksrevisionen anser att ett samarbetsavtal mellan Finansinspektionen och Pensionsmyndigheten skulle kunna tydliggöra vilket ansvar respektive myndighet har och formerna för samverkan. Ett motsvarande samverkansavtal mellan Finansinspektionen och Datainspektionen skulle också kunna tydliggöra ansvarsfördelning och samarbetsformer mellan de båda myndigheterna.

Referenslista

Litteratur

- Anderson, A. och Korling, F., *Bättre reglering av konsumentinformation på området för finansiella tjänster*, Finanskriskommitténs rapport nr 10, 2012.
- Allmänna reklamationsnämnden, *Årsredovisning 2018*.
- Ekonomistyrningsverket, *Vägledning Verksamhetslogik*, (ESV 2016:31), 2016.
- Finansinspektionen, *Tillsynsstrategi*, Finansinspektionen, 2014.
- Finansinspektionen, *Hälften av konsumenterna saknar grundläggande finanskunskap*, Finansinspektionen, 2015.
- Finansinspektionen, *Konsumentskyddet på finansmarknaden* åren 2007–2009.
- Finansinspektionen, *Konsumentskyddsrapport* åren 2014–2018.
- Finansinspektionen, *Myndighetens roll kring innovationer*, Finansinspektionen, 2017.
- Finansinspektionen, *Ett ramverk för konsumentskyddet*, Finansinspektionen, 2017.
- Finansinspektionen, *Årsredovisning* åren 2014–2018
- Finansinspektionen, *Svenska konsumtionslån* åren 2018–2019
- Finansinspektionen, *Kartläggning av fondandelsfonder*, FI-tillsyn nr 4, Finansinspektionen, 2018.
- Finansinspektionen, *Hållbarhetsinformation i fonder*, FI-tillsyn nr 7, Finansinspektionen, 2018.
- Finansinspektionen, *Kartläggning av rådgivningsmarknaden*, FI-tillsyn nr 11, Finansinspektionen 2019.
- Klapper, L., Lusardi, A., van Oudheusden, P., "Financial Literacy Around the World: Insights from the Standard & Poor's ratings services global financial literacy survey", http://gflec.org/wp-content/uploads/2015/11/Finlit_paper_16_F2_singles.pdf, hämtad 2019-08-20.
- Konsumenternas Bank- och finansbyrå, *Verksamhetsberättelse* åren 2017–2018.
- Konsumenternas Försäkringsbyrå, *Verksamhetsberättelse* åren 2017–2018.
- Konsumentverket, *Konsumentrapporten* åren 2013–2018.
- Konsumentverket, *Årsredovisning* åren 2014–2018.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Konsumentverket, *Fördjupad samverkan mot överskuldssättning* 2019:6, Konsumentverket, 2019.

Pensionsmyndigheten, *Stärkt konsumentskydd inom premiepensionen*, Pensionsmyndigheten, 2017.

Pensionsmyndigheten, *Årsredovisning åren 2014–2018*.

Riksrevisionen, *Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?* (RIR 2006:12), Riksrevisionen 2006.

Riksrevisionen, *Vem tar ansvar? – Statens tillsyn av information på tjänstepensionsmarknaden* (RIR 2012:16), Riksrevisionen 2012.

Riksrevisionen, *Finansiell stabilitet – makrotillsyn på rätt sätt* (RIR 2018:2), Riksrevisionen, 2018.

Riksrevisionen, *Förvaltningen av premiepensionssystemet – kostnadseffektivitet för spararnas bästa?* (RIR 2018:32), Riksrevisionen, 2018.

SOU 2016:10, *EU på hemmaplan*.

SOU 2018:2, *Gräsrotsfinansiering*.

Statskontoret, *Delat tillsynsansvar enligt konsumentkreditlagen – för- och nackdelar*, Statskontoret, 2018.

Riksdagstryck

Dir. 2015:43, *En mer ansvarsfull marknad för konsumentkrediter*.

Dir. 2016:70, *Gräsrotsfinansiering*.

Dir. 2018:57, *Ett upphandlat fondtorg för premiepension*.

Promemoria Finansdepartementet, *Stärkt konsumentskydd när betaltjänster tillhandahålls*, dnr Fi2019/02539/B.

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt, betänkande*, 2009/10:FiU38, rskr.2009/10:315.

Prop. 2007/08:1, *Budgetpropositionen för 2008*, utg.omr.18, bet.2007/08:CU1, rskr.2007/08:106.

Prop. 2008/09:1, *Budgetpropositionen för 2009*, utg.omr.18, bet.2008/09:CU1, rskr.2008/09:118.

Prop.2011/12:1, *Budgetpropositionen för 2012*, utg.omr.2, bet.2011/12:FiU2.

Prop.2012/13:1, *Budgetpropositionen för 2013*, utg.omr.2, bet.2012/13:FiU2, rskr.2012/13:132.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

Prop.2014/15:1, *Budgetpropositionen för 2015*, utg.omr.2. bet.2014/15:FiU8, rskr.2014/15:28.

Prop.2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*, utg.omr.2. bet.2015/16:FiU2, rskr.2015/16:118.

Prop.2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016*, utg.omr.18. bet.2015/16:CU1, rskr.2015/16:76.

Prop.2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017*, utg.omr.2. bet.2016/17:FiU2, rskr.2016/17:123.

Prop.2017/18:1, *Budgetpropositionen för 2018*, utg.omr.2. bet.2017/18:FiU2.

Prop.2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019*, utg.omr.2. bet.2018/19:FiU2.

Prop.2016/17:180, *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag.*

Prop.2017/18:72, *Räntetak och andra åtgärder på marknaden för snabbån och andra högkostnadskrediter.*

Prop.2017/18:247, *Ett tryggt och mer hållbart premiepensionssystem*, bet.2017/18:SFU30, rskr.2017/18:347.

Regleringsbrev för budgetåren 2014–2019 avseende Datainspektionen.

Regleringsbrev för budgetåren 2007–2019 avseende Finansinspektionen.

Regleringsbrev för budgetåren 2007–2019 avseende Konsumentverket.

Regleringsbrev för budgetåren 2016–2019 avseende Pensionsmyndigheten.

Skr.2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, bet.2009/10:FiU12, rskr.2009/10:210.

Skr.2013/14:210 *Resultatskrivelse avseende det finansiella systemet*, bet.2014/15:FiU8, rskr.2014/15:28.

Intervjuer

Konsumentperspektiv

Konsumenternas Bank- och finansbyrå	2019-02-13
Konsumenternas Försäkringsbyrå	2019-03-19
Swedish House of Finance (Anders Anderson)	2019-03-21
Sparekonom Claes Hemberg	2019-03-28
Allmänna reklamationsnämnden (ARN)	2019-04-09

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Branschperspektiv

Fondbolagens förening	2019-02-07
SwedSec	2019-03-06
Svenska Fondhandlareföreningen	2019-03-20
Bankföreningen	2019-03-21
Swedish FinTech Association	2019-04-03
Svensk Försäkring	2019-04-04
Svenska försäkringsförmedlars förening	2019-04-17

Företagsperspektiv

SEB	2019-03-27
Nordea	2019-04-01
Handelsbanken	2019-04-09
Söderberg & Partners	2019-04-12
Swedbank	2019-04-23
Trygg-Hansa	2019-04-24
Skandia	2019-05-02
Klarna	2019-06-04

Myndigheter

Datainspektionen	2019-06-19
Finansinspektionen	*
Konsumentverket	*
Pensionsmyndigheten	*

* Flera möten har hållits och skriftliga underlag har lämnats till Riksrevisionen.

Bilaga 1. Regeringens styrning i instruktioner och regleringsbrev avseende konsumentskydd på det finansiella området

Styrningen av Finansinspektionen

Instruktionen

Av instruktionen till Finansinspektionen¹⁶⁵ framgår att myndigheten ansvarar för tillsynen, regelgivningen och tillståndsprövningen som rör finansiella marknader och företag. Vidare framgår att myndigheten inom ramen för egna beslut om resursfördelning och planering ska arbeta för att det finansiella systemet uppnår det av riksdagen beslutade målet, där ett högt skydd för konsumenter ingår. Av instruktionen framgår även att Finansinspektionen ska se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företag att förstå. Finansinspektionen ska även särskilt svara för att följa och analysera utvecklingen inom ansvarsområdet.

Sedan 2014 innehåller instruktionen även kravet att i en särskild rapport senast den 15 maj varje år redogöra för myndighetens erfarenheter av tillsynsarbetet avseende konsumentskydd. Motsvarande uppgift har funnits sedan 2007, men avrapporteringen har skett i olika former över åren. Rapporten ska innehålla en bedömning av riskerna för konsumenterna inom det finansiella området och de åtgärder som vidtagits eller kommer att vidtas för att stärka konsumentskyddet. Något krav att redovisa åtgärdernas effekter förekommer dock inte. En redogörelse för behovet av utveckling av regler på området ska också ingå i rapporten. Instruktionen innehåller även uppgifter kopplade till att delta i olika internationella sammanhang inom myndighetens ansvarsområde.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

¹⁶⁶ Exempel på detta är att Finansinspektionen ska fullgöra de uppgifter som ska skötas av behörig myndighet enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 av den 27 oktober 2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen, i fråga om efterlevnaden av sådana regler som myndigheten har tillsyn över.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Regleringsbrevet

Riksdagens mål för det finansiella systemet, där ett högt konsumentskydd ingår, återfinns i de årliga regleringsbrev till Finansinspektionen sedan lång tid tillbaka. Sedan 2008 innehåller regleringsbrevet även ett mål om att myndigheten genom finansiell folkbildning ska stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden.¹⁶⁷

I regleringsbrevet för 2012 fick Finansinspektionen i uppdrag att utveckla bedömningsgrunderna för målet avseende finansiell stabilitet och ett gott konsumentskydd. Uppdraget innebar att myndigheten ska redovisa indikatorer till hjälp för analys och uppföljning av målen.¹⁶⁸ Därefter har uppdrag om att redovisa utfall för tidigare använda resultatindikatorer följt i regleringsbrev varje år. I regleringsbrevet för 2016 utökades uppdraget till att även omfatta förslag till möjliga indikatorer kopplade till målet att det finansiella systemet ska bidra till hållbar utveckling. Regleringsbrevet för 2017 innehöll även tillägget att Finansinspektionen ska redovisa indikatorer om hur finansmarknaden fungerar för företags möjlighet till lån och att ta in kapital när det gäller villkor och kundnöjdhet. Sedan 2017 ska redovisningen av indikatorerna om möjligt delas upp på kön.

Sedan 2013 finns återrapporteringskrav som innebär att myndigheten ska redovisa arbetet med effektiv reglering, tillsyn, registrering och tillståndsprövning kopplat till målet för det finansiella systemet. Redovisning ska även lämnas för hur tillsynen fördelas på olika typer av tillsynsinsatser och på olika typer av företagskategorier. Av redovisningen ska även framgå hur stor andel av företagen inom varje företagskategori som blir föremål för någon tillsynsinsats under året.¹⁶⁹

Tilldelade medel

Finansinspektionens ramanslag har under perioden 2012–2018 ökat från 307 till 610 miljoner kronor, vilket nästan är en fördubbling av verksamheten och motsvarar en genomsnittlig årlig ökning på omkring tolv procent. Den kraftiga ökningen av anslaget har motiverats av regeringen med att regelgivningen, tillsynen, konsumentskyddet och det internationella arbetet behöver stärkas. Ytterligare skäl har varit att myndigheten tilldelats en utvidgad roll avseende finansiell stabilitet samt fått ansvar för att integrera hållbarhet i tillsynen och i nya och befintliga regelverk.¹⁷⁰ Vid sidan av ramanslaget finansieras Finansinspektionens

¹⁶⁷ Målet formulerades ursprungligen enligt följande: "Stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden genom information och initiera privatekonomisk utbildning." Särskilda medel har tilldelats för ändamålet sedan 2010 då 5 miljoner kronor avsattes. För 2019 tilldelades ändamålet 7 miljoner kronor.

¹⁶⁸ Uppdraget skulle redovisas senast den 1 juni samma år.

¹⁶⁹ I regleringsbrevet för 2019 gjordes tillägget att återrapporteringen även ska innehålla en redovisning av på vilket sätt insatserna har bidragit till att det finansiella systemet medverkar till en hållbar utveckling.

¹⁷⁰ Se till exempel prop.2013/14:1 utg.omr.2, s.57 och prop.2015/16:1 utg.omr.2, s.46.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

av avgiftsintäkter framförallt kopplade till myndighetens tillståndsprövning. Utvecklingen av avgiftsintäkterna har under perioden gått från 84 till 119 miljoner kronor, vilket motsvarar en ökning på sex procent i snitt.

Tabell 8 Finansinspektionens ramanslag och övriga intäkter (löpande priser)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ramanslag totalt	307	343	417	451	491	537	610
Övriga intäkter	84	81	121	103	96	118	119

Källa: Finansinspektionens årsredovisningar 2012–2018.

Styrningen av Konsumentverket

Instruktionen

I instruktionen till Konsumentverket¹⁷¹ framgår att myndigheten har ansvar för att utöva tillsyn och annan kontroll enligt de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens ansvarsområde. Vidare framgår att Konsumentverket ansvarar för att konsumenter har tillgång till information och vägledning om konsumenters rättigheter och skyldigheter samt annan information som ger dem möjlighet att göra väl avvägda val om ingen annan myndighet har den uppgiften. Av instruktionen tydliggörs även att Konsumentverket har ansvar för att stärka konsumenternas ställning på marknaden genom kontakter med privata aktörer och i det arbetet genomföra branschöverenskommelser och insatser på standardiseringsområdet. Därutöver ska myndigheten bland annat bevaka och analysera marknaderna ur ett konsumentperspektiv samt vid behov vidta eller föreslå åtgärder.

Regleringsbrevet

I regleringsbrevet till Konsumentverket har det inte funnits någon hänvisning till det konsumentpolitiska målet under det senaste decenniet.¹⁷² År 2013 infördes dock kravet om att redovisa hur myndigheten har samverkat med de andra myndigheterna för ett ökat konsumentskydd på finansmarknaden. Kravet har därefter förtydligats. Från och med regleringsbrevet 2014 ändrades formuleringen till att stärka konsumenternas ställning och från 2018 avser kravet att det är resultatet av samverkan (för att stärka konsumenternas ställning på finansmarknaden) som ska redovisas.

¹⁷¹ Förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

¹⁷² I regleringsbrev före 2009 fanns mål för de två politikområdena Konsumentpolitik och Regional tillväxtpolitik samt underliggande verksamhetsområden och verksamhetsgrenar. Målet för verksamhetsgrenen Tillsyn i 2008 års regleringsbrev hade följande formulering "Tillsynen är aktiv och effektiv och leder till att lagstiftningen följs."

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Tilldelade medel

Den del av Konsumentverkets ramanslag som används till förvaltningsutgifter har under perioden 2012–2018 ökat från 110 till 144 miljoner kronor, vilket motsvarar en genomsnittlig årlig ökning på knappt fem procent. Regleringsbrevet för 2013-2015 innehöll villkor om att minst 2 miljoner kronor skulle användas för en förstärkt tillsyn på finansmarknaden och för arbete med överskudsättningsfrågor, men i övrigt har myndigheten själv styrt resursfördelningen till området.¹⁷³

Tabell 9 Den del av Konsumentverkets totala ramanslag som använts till förvaltningsutgifter, varav särskilda medel för vilka ett villkor införts om användning för förstärkt tillsyn på finansmarknaden och för arbete med överskudsättningsfrågor, miljoner kronor (löpande priser)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ramanslag totalt	110	113	120	131	138	141	144
Särskilda medel		2	2	2			

Källa: Konsumentverkets årsredovisningar 2012–2018.

Styrningen av Pensionsmyndigheten

Instruktionen

Av instruktionen till Pensionsmyndigheten¹⁷⁴ framgår att myndigheten ska ge allmänheten information om pensioner. Pensionssparare och pensionärer ska ges en samlad bild av hela pensionen samt informeras om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek och hur stor pensionen kan antas bli och tydliggöra vilka konsekvenser olika val kan få för pensionen.

Regleringsbrevet

Pensionsmyndighetens regleringsbrev har sedan 2013 innehållit ett mål om att stärka pensionssparares och pensionärens ställning som konsumenter av finansiella produkter inom pensionsområdet.¹⁷⁵ I anslutning till målet har även ett uppdrag om att redovisa måluppfyllelsen funnits med.

¹⁷³ År 2013 och 2014 avsåg minst 1,5 miljoner kronor en förstärkt tillsyn på finansmarknaden och minst 0,5 miljoner kronor arbete med överskudsättningsfrågor. År 2015 specificerades inte beloppet mellan de båda områdena.

¹⁷⁴ Förordning (2009:1173) med instruktion för Pensionsmyndigheten.

¹⁷⁵ Målet förtydligades i regleringsbrevet från 2015 då "finansiella produkter inom pensionsområdet" lades till.

EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

I 2018 års regleringsbrev till Pensionsmyndigheten gavs ett uppdrag kopplat till premiepensionens fondtorg. Uppdraget innebar att Pensionsmyndigheten, mot bakgrund av de så kallade särskilda händelserna¹⁷⁶ på premiepensionens fondtorg, senast den 31 december 2018 skulle:

1. övergripande redovisa vidtagna åtgärder samt resultat och erfarenheter från arbetet med att återvinna de medel som täcker förluster till följd av bedömda oegentligheter på premiepensionens fondtorg. Detta gäller även för Pensionsmyndighetens arbete med skadestandsprocesser.
2. redovisa de processförändringar och organisatoriska förändringar som myndigheten genomfört samt beskriva hur dessa förändringar påverkat myndighetens förmåga att granska och kontrollera att fondbolag och fonder uppfyller kraven i samarbetsavtalet samt hur konsumentskyddet stärkts. Pensionsmyndigheten ska vidta åtgärder i syfte att fortsätta att utveckla verksamheten för att säkerställa ett tryggt och mer hållbart fondtorg.

Kostnaderna för premiepensionen tas av spararna

För att täcka Pensionsmyndighetens kostnader för att administrera premiepensionen och för att amortera på det lån som togs upp för att etablera premiepensionssystemet tas en administrativ avgift ut från pensionsspararnas och pensionärernas konton en gång om året.

Tabell 10 Genomsnittligt avgiftsuttag från pensionsspararna, i miljoner kronor och i procent av kontobehållningen (löpande priser)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Miljoner kronor	436	488	559	586	562	625	803
Procent	0,10	0,10	0,09	0,07	0,07	0,06	0,07

Källa: Pensionsmyndighetens årsredovisningar 2012–2018.

Styrning kring samverkan

Av förvaltningslagen (2017:900) framgår att en myndighet ska samverka med andra myndigheter inom sitt verksamhetsområde.¹⁷⁷ En motsvarande bestämmelse finns även i myndighetsförordningen, där det framgår att myndigheter genom samarbete ska ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Med *särskilda händelser* avses incidenter med bolag på fondtorget som misstänks begått oegentligheter. De mest kända fallen är Falcon Funds och Allra Asset Management.

¹⁷⁷ 8 § första stycket förvaltningslagen (2017:900).

¹⁷⁸ 6 § andra stycket myndighetsförordning (2007:515).

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Instruktionen

I instruktionen till Finansinspektionen och Konsumentverket framgår att myndigheterna löpande ska samråda i frågor på de områden där de har ett gemensamt tillsynsansvar.¹⁷⁹ Motsvarande krav om samverkan med Datainspektionen finns dock inte, trots delat tillsynsansvar för efterlevnaden av inkassolagen.¹⁸⁰

I instruktionen till Pensionsmyndigheten är formuleringen om samverkan allmänt hållen: "Myndigheten ska samverka med berörda myndigheter, kommuner och andra berörda parter för att bedriva en effektiv och rättssäker verksamhet".

Regleringsbrev

Finansinspektionens, Konsumentverkets och Pensionsmyndighetens regleringsbrev innehåller sedan 2013 redovisningskrav avseende samverkan med de båda andra myndigheterna för ett ökat konsumentskydd på finansmarknaden. I regleringsbrev för 2018 gjordes tillägg om att *resultatet* av nämnda samverkan ska redovisas.

I Finansinspektionens och Konsumentverkets regleringsbrev gjordes i februari 2019 ett tillägg om att redovisa hur samverkan mellan de båda myndigheterna utvecklats när det gäller det delade tillsynsansvaret enligt konsumentkreditlagen (2010:1846) och vilka initiativ som tagits med utgångspunkt i Statskontorets promemoria *Delat tillsynsansvar enligt konsumentkreditlagen – för och nackdelar*.¹⁸¹

¹⁷⁹ Finansinspektionen och Konsumentverket har bland annat delat tillsynsansvar över konsumentkreditlagen (2010:1846) och lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter.

¹⁸⁰ Datainspektionen är tillstånds- och tillsynsmyndighet på området för integritetsskydd vid behandling av personuppgifter och ska bland annat verka för att god sed iakttas i kreditupplysnings- och inkassoverksamhet. Myndighetens uppgifter med mera styrs i förordningen (2007:975) med instruktion för Datainspektionen.

¹⁸¹ Statskontoret, *Delat tillsynsansvar enligt konsumentkreditlagen – för- och nackdelar*, 2018.

Bilaga 2. Finansinspektionens tillsynsarbete på tre av de största riskområdena

Olämplig rådgivning

Riskerna med olämplig rådgivning har länge uppmärksammats av Finansinspektionen. Redan i den första konsumentskyddsrapporten från 2007 belystes risken. Risken bottnar i att det finns en grundläggande intressekonflikt mellan det företag som lämnar råd och den konsument som tar emot råd. I det fall rådgivaren får provision vid försäljningen av produkten finns det ekonomiska incitament för företagen att rekommendera de produkter som ger högst ersättning istället för de produkter som är bäst lämpade för konsumenten. Vid rådgivning om egna produkter uppstår en snarlik situation där det finns incitament för företagen att rekommendera de produkter som har störst vinstmarginal.

Det har länge funnits regler som ska förhindra problemet med provisionsbaserad rådgivning, genom att rådgivaren har haft en skyldighet att informera om vilken ersättning de får från andra företag.¹⁸² Finansinspektionen noterade dock i sin tillsyn att det fanns stora brister i hur företagen följde dessa regler och ansåg att informationen som konsumenterna fick var bristfällig.¹⁸³ Med utgångspunkt i de brister som noterats hos försäkringsförmedlare och värdepappersinstitut höll Finansinspektionen ett FI-forum för att uppmärksamma företagen på gällande regler avseende lämplighetsbedömning vid finansiell rådgivning.¹⁸⁴

Eftersom vare sig gällande regler, självreglering av branschen eller tillsyn tycktes komma tillrätta med intressekonflikten förknippad med provisionsbaserad rådgivning föreslog Finansinspektionen ett brett och generellt provisionsförbud i lag för all rådgivning av finansiella produkter.¹⁸⁵ För att hantera intressekonflikten vid försäljning av egna produkter hänvisade Finansinspektionen till de kommande EU-reglerna för marknaden för finansiella instrument (Mifid 2), men även till införandet av EU:s bolånedirektiv i svensk rätt. Båda dessa regelverk ställer högre krav på rådgivning och försäljning av finansiella produkter.¹⁸⁶

¹⁸² Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (2005:11) om försäkringsförmedling och Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2007:16) om värdepappersrörelse.

¹⁸³ Finansinspektionen, *Konsumentskyddsrapport 2014* s.11, *Konsumentskyddsrapport 2015* s.8.

¹⁸⁴ FI-forum: *Lämplighetsbedömning vid finansiell rådgivning*, 2014-04-24.

¹⁸⁵ Finansinspektionen, *Konsumentskyddsrapport 2014*, s.12, *Konsumentskyddsrapport 2015*, s.9, *Konsumentskyddsrapport 2016*, s.22.

¹⁸⁶ Finansinspektionen, *Konsumentskyddsrapport 2015*, s.10, *Konsumentskyddsrapport 2016*, s.24.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Parallellt med att Finansinspektionen föreslog provisionsförbud fortsatte myndigheten att kartlägga och genomföra tillsynsundersökningar av rådgivningsmarknaden. Bland annat genomförde Finansinspektionen en tillsynsundersökning av storbankernas rådgivning under 2015 och en kartläggning av rådgivningsmarknadens provisioner under 2016.¹⁸⁷ Under 2016 hölls även ett FI-forum om automatiserad rådgivning.¹⁸⁸

Regeringen delade förvisso Finansinspektionens syn avseende problemen på rådgivningsmarknaden, men bedömde att de nya EU-direktiven (Mifid 2 och IDD), som planerades att införas i svensk rätt under 2018 räckte för att hantera problemen och något initiativ till provisionsförbud togs ej.¹⁸⁹ Finansinspektionens arbete inriktades efter regeringens ställningstagande mot att förbereda föreskrifter med utgångspunkt i de nya direktiven.

Tillsynsaktiviteten prioriterades ner i väntan på de nya regelverken. Finansinspektionen hade också upplevt problem med att försäkringsförmedlare återkallade sitt tillstånd självmant under pågående tillsynsundersökning för att undvika eventuella sanktioner och dålig publicitet. Undersökningarna fick därför avslutas i förtid och tillsynen blev ineffektiv. Regeringen begränsade i samband med den nya lagen om försäkringsdistribution från 2018 möjligheten för försäkringsförmedlare att undvika ingripanden från Finansinspektionen genom att dra tillbaka sitt tillstånd under pågående granskning eller sanktionsprocess.¹⁹⁰

I januari 2018 implementerades Mifid 2 och i oktober IDD i svensk rätt och Finansinspektionens nya föreskrifter började att gälla. För att informera om de nya reglerna hölls två FI-forum strax innan regeländringarna.¹⁹¹

Som en förberedelse inför kommande tillsynsaktiviteter genomförde Finansinspektionen en kartläggning av försäkringsförmedlares ersättningsmodeller innan regelverket med skärpta krav för provisioner och ersättningar till anställda försäkringsförmedlare (IDD) började gälla. I kartläggningen ingick 163 försäkringsförmedlare. Vidare genomförde Finansinspektionen, efter att Mifid 2 införts, en kartläggning av förekomsten av oberoende och automatiserade rådgivning. Kartläggningen omfattade 74 värdepappersbolag och banker. Resultatet redovisades i början av 2019 i en FI-tillsynsrapport.¹⁹²

¹⁸⁷ Finansinspektionen, *Konsumentskyddsrapport 2018*, s. 5.

¹⁸⁸ FI-forum: *Automatiserad rådgivning*, 2016-12-14.

¹⁸⁹ Ett stärkt konsumentskydd vid finansiell rådgivning, <http://www.regeringen.se/artiklar/2016/05/ett-starkt-konsumentskydd-vid-finansiell-radgivning>.

¹⁹⁰ Se 9 kap. 7 § lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution.

¹⁹¹ FI-forum: *Nya regler på värdepappersmarknaden (Mifid2/Mifir)*, 2017-05-16 samt FI-forum: *Nya föreskrifter om försäkringsdistribution*, 2018-09-19.

¹⁹² Finansinspektionen, *Kartläggning av rådgivningsmarknaden*, FI tillsyn 2019 nr 11, dnr 18-6422.

Efter att de nya regelverken har kommit på plats planerar Finansinspektionen återigen att prioritera tillsynen av försäkringsförmedlare och en intern strategi har utarbetats.¹⁹³

Osund kreditgivning

Med en bristfällig kreditprövning och osund kreditgivning är risken för överskudsättning stor. Problem uppstår om en person med allt för svag återbetalningsförmåga beviljas lån. Bristfällig kreditprövning och osund kreditgivning är inte enbart ett fenomen inom snabblånebranschen då även kreditmarknadsbolag och banker kan brista i sin kreditprövning. Risken med osund kreditgivning uppmärksammades redan i den första konsumentskyddsrapporten 2007, även om fokus då låg på snabblåneföretagen.

Konsumtionslån regleras i flera regelverk och tillsynen över företag som förmedlar konsumtionslån är delad mellan Finansinspektionen och Konsumentverket.¹⁹⁴ Med avseende på kreditprövning har Finansinspektionen tillsyn över kreditinstitut (banker och kreditmarknadsbolag) medan Konsumentverket har tillsyn över konsumentkreditinstitut (så kallade snabblåneföretag). Fram till och med 2014 var konsumentkreditinstitut endast registrerade hos Finansinspektionen, men sedan juli 2014 måste alla företag som förmedlar krediter till konsumenter (inklusive konsumentkreditinstitut) söka tillstånd hos Finansinspektionen.

Eftersom konsumentkreditinstitut enligt det nya regelverket behövde ansöka om tillstånd var en restriktiv syn på företagens kreditprövningsprocess vid auktorisationsförfarandet en central del av Finansinspektionens strategi att förbättra konsumentskyddet. Efter att de nya reglerna började gälla har omkring 120 företag ansökt om tillstånd, varav cirka 30 ansökningar har avslagits och 10 återkallats.¹⁹⁵ Parallellt med att tillståndsprövningar pågick genomförde Finansinspektionen tillsynsundersökningar av två kreditmarknadsföretag och ett konsumentkreditföretag under 2015.¹⁹⁶ Enligt Finansinspektionen genomfördes det fler tillsynsundersökningar på konsumentkreditinstitut 2015 än de tre som framgår av myndighetens riskbedömningsunderlag. Tillsynsundersökningar på konsumentkreditinstitut och kreditinstitut har även genomförts under 2016 och 2017.¹⁹⁷

¹⁹³ Finansinspektionen, internt arbets-PM, *Strategi för tillsynsaktivitet avseende omsorgsplikt vid rådgivning till konsumenter om finansiella placeringar*, 2019-03-13.

¹⁹⁴ Bank- och finansieringsrörelselagen (2004:297), konsumentkreditlagen (2010:1846) och lagen (2014:275) om viss verksamhet med konsumentkrediter.

¹⁹⁵ Finansinspektionen, *Konsumentskyddsrapport 2017*, s.15.

¹⁹⁶ Internt arbets-PM, *Riskbedömning 2015: Osund kreditgivning*, 2015-10-08.

¹⁹⁷ E-post från Finansinspektionen, 2019-10-18.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

År 2015 tillsatte regeringen en utredning för att titta på möjligheten att införa ett ränte- och kostnadstak för konsumentkrediter.¹⁹⁸ Året därpå gav regeringen Konsumentverket i uppdrag att i samarbete med Finansinspektionen och Kronofogdemyndigheten verka för en fördjupad samverkan med andra aktörer för att minska risken för överskuldssättning.¹⁹⁹ Uppdraget slutredovisades i juni 2019 och har enligt Konsumentverket "lagt viss grund för nya initiativ, insatser och insikter som kan bidra till en bättre samhällelig beredskap och förmåga att förebygga och hantera problem som följer av hög skuldsättning". I slutrapporten föreslår Konsumentverket att myndigheten ska få ett förnyat uppdrag av regeringen för att utgöra en sammanhållande instans för att nationellt främja och driva samverkan för att förebygga överskuldssättning.²⁰⁰

Under 2017 genomförde Finansinspektionen en kartläggning av drygt 80 kreditinstitut om hur konsumtionslån utan säkerhet utformas och säljs. En enkätundersökning av 26 konsumentkreditinstitut gjordes för att närmare förstå vilka kunderna är och vilka villkor som erbjuds. Svaren från kartläggningen visade bland annat att kostnaden för konsumtionslån är hög. Den genomsnittliga effektiva räntan för konsumtionslån hos kreditinstituten uppgick till cirka 30 procent och hos konsumentkreditinstitut till cirka 245 procent. Kartläggningarna visade även att låntagarna i hög utsträckning säger upp lånen i förtid för att lägga om lånen till större lån eller lån med längre löptid. Dessa omläggningar initieras i stor utsträckning av låneförmedlare och är i allmänhet lönsamma för långivaren, men ökar kostnaden för låntagaren.²⁰¹ Enligt Finansinspektionen har vissa snabblåneföretag som affärsmodell att låna ut pengar till konsumenter som inte har tillräcklig betalningsförmåga. Det finns exempel på företag som ger sina handläggare provision på utlånad volym eller antal beviljade krediter. Därmed uppstår en intressekonflikt mellan bolag och låntagare som påminner om intressekonflikten vid rådgivning av sparprodukter. Risken att företagen inte ska få tillbaka sina pengar är små eftersom de kan ta hjälp av Kronofogden för att driva in skulden.²⁰²

På regeringens uppdrag genomförde Finansinspektionen en kartläggning av riskerna på konsumtionslåne marknaden under 2018.²⁰³ Resultatet redovisades i den första av en ny årligt återkommande rapportserie.²⁰⁴ Kartläggningen visade bland annat att konsumtionslån utgör en begränsad andel av hushållens skulder (cirka 18 procent), men att de kan påverka hushållens ekonomi på grund av lånenas

¹⁹⁸ Dir. 2015:43, Kommittédirektiv *En mer ansvarsfull marknad för konsumentkrediter*.

¹⁹⁹ Finansinspektionen, *Konsumentskyddsrapport 2017*, s. 15.

²⁰⁰ Konsumentverket, *Fördjupad samverkan mot överskuldssättning*, rapport 2019:06.

²⁰¹ Orsaker till detta är att en stor andel av konsumtionslånen utgörs av så kallade annuitetslån där räntekostnaden är hög (och amorteringen låg) i början av lånet, men även att omläggningen av lånen ofta är förenad med avgifter.

²⁰² Finansinspektionen, *Konsumentskyddsrapport 2018*, s. 12–13.

²⁰³ Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Finansinspektionen.

²⁰⁴ Finansinspektionen, *Svenska konsumtionslån 2018*.

höga räntor och avgifter. De stresstest som Finansinspektionen genomförde i samband med kartläggningen antydde också att andelen låntagare som kan få problem att klara ekonomin vid högre ränta eller inkomstbortfall har ökat.

Regeringens utredning om konsumtionskrediter resulterade i nya bestämmelser för högkostnadskrediter från och med den 1 september 2018. Bland dessa finns regler om ränte- och kostnadstak samt begränsade möjligheter att förlänga löptiden på högkostnadskrediter. Under 2018 genomförde Finansinspektionen en kartläggning av cirka 15 konsumentkreditinstitut för att se om de hade anpassat sina affärsmodeller utifrån de nya bestämmelserna. Kartläggningen visade att samtliga granskade företag följde de nya reglerna.

I juni 2019 publicerade Finansinspektionen den andra konsumtionslånerapporten.²⁰⁵ Rapporten bekräftade många av de iakttagelser som Finansinspektionen gjorde i sina tidigare kartläggningar och i den första konsumtionslånerapporten. Därutöver visade rapporten att vart sjunde konsumtionslån gick till inkasso.

För att stärka konsumentskyddet i samband med e-handel har regeringen nyligen utarbetat ett förslag om att betalning på kredit inte ska lämnas som förstahandsalternativ och inte heller vara det förvalda betalningssättet.²⁰⁶ Förslaget har nyligen skickats på remiss.

Innovativa och oreglerade produkter

Riskområdet innovativa och oreglerade produkter är till skillnad mot föregående två riskområden heterogent. Finansinspektionen har uppmärksammat en rad olika risker:

- registrerade företag utan krav på tillstånd: *inlåningsföretag (2014)*
- oreglerad verksamhet som liknar finansiell verksamhet: *gräsrotsfinansiering (2016)*, *Initial Coin Offering (2017)*, *kryptovalutor (2018)*
- oreglerad verksamhet på gränsen till tillståndsplikt: rådgivning kring aktier i privata företag, företagsobligationer, kapitalandelslån o.d. (2016, 2017)
- tillståndspliktig verksamhet som bedrivs utan tillstånd: *potentiella AIF-förvaltare (2016)*
- innovativ verksamhet: automatiserad rådgivning (2017)
- spekulativa produkter: binära optioner, CDF:er (2017)
- betalsystemets utveckling (2018).

I det efterföljande beskrivs Finansinspektionens arbete kring några av dessa risker för att bland annat ge exempel på olika åtgärder som Finansinspektionen kan använda sig av då produkter är oreglerade eller särskilt riskfyllda.

²⁰⁵ Finansinspektionen, *Svenska konsumtionslån 2019*.

²⁰⁶ Finansdepartementet, promemoria *Stärkt konsumentskydd när betaltjänster tillhandahålls*, dnr FI2019/02539/B.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Inlåningsföretag måste registrera sig hos Finansinspektionen, men något tillstånd krävs inte och de står därmed inte under tillsyn. Detta begränsar Finansinspektionens ingripandemöjligheter samtidigt som *inlåningsföretag* inte omfattas av den statliga insättningsgarantin. Konsumenter har också drabbats i samband med konkurser av *inlåningsföretag*.²⁰⁷ Finansinspektionen har vid ett flertal tillfällen kommunicerat ståndpunkten att endast företag som har tillstånd som bank eller kreditmarknadsbolag ska få ta emot inlåning från konsumenterna. Detta framfördes första gången redan 2011²⁰⁸ och har upprepats i samtliga konsumentskyddsrapporter från 2014 och framåt med undantag för 2016.

Gräsrotsfinansiering är en växande finansieringsform i Sverige. Samtidigt finns det osäkerhet om konsumenter har tillräcklig information och kunskap för att göra en bedömning av vilka risker som föreligger. Dessutom föreligger en oklarhet om vilket eventuellt tillståndskrav som gäller för olika aktörer. I december 2015 publicerade Finansinspektionen på regeringens uppdrag en kartläggning av marknaden för *gräsrotsfinansiering*.²⁰⁹ Finansinspektionen uppmanade regeringen att se över behovet av reglering på området och i juli 2016 tillsatte regeringen en utredning för att se över förutsättningarna för *gräsrotsfinansiering* i Sverige.²¹⁰ Utredningen föreslog bland annat tillståndskrav för *gräsrotsfinansieringsplattformar* samt ett rättsligt skydd för konsumenter.²¹¹ I konsumentskyddsrapporterna 2018 och 2019 upprepade Finansinspektionen sin ståndpunkt att *gräsrotsfinansiering* bör regleras.

Under de senaste åren har förekomsten av så kallade *Initial Coin Offerings* (ICO:s) ökat globalt. Syftet med en ICO är att skaffa finansiering från allmänheten för att utveckla en affärsidé till ett färdigt företag. Begreppet ICO används som beteckning för en lansering av en digital tillgång baserad på kryptovaluta. De flesta ICO:er är dock oreglerade och står vare sig under tillsyn eller omfattas av konsumentskyddande regelverk. Dessutom finns det normalt inga krav på att det pris som en virtuell valuta säljs för ska motsvaras av ett reellt marknadsvärde. Det kan också vara svårt att sälja tillgången vidare. Finansinspektionen publicerade 2017 en varning på sin hemsida för riskerna med ICO:er.

En *binär option* är en produkt där köparen bara kan spekulera i två möjliga utfall: att en viss omständighet inträffar eller att den inte gör det. Generellt rör det sig om optioner med en mycket kort löptid (till exempel 60 sekunder) som köps via en digital plattform och som baseras på köparens antagande om prisutvecklingen hos en underliggande tillgång, exempelvis aktier, råvaror eller valutor.

²⁰⁷ Ett exempel är konkursen av Fundior Finans och Försäkring AB.

²⁰⁸ Finansinspektionen, *Tillsyn och registrering*, dnr 11–2145.

²⁰⁹ Finansinspektionen, *Gräsrotsfinansiering i Sverige – en kartläggning*, dnr 15–17414.

²¹⁰ Dir.2016:70.

²¹¹ SOU 2018:20.

Produkterna är väldigt riskabla och många köpare förlorar betydande summor. Villkor och kostnader kan skilja sig mycket åt mellan produkter, vilket gör det svårt för konsumenterna att förstå riskerna med dem. Finansinspektionen publicerade 2016 den Europeiska värdepappers- och marknadsmyndighetens (Esma) varning för binära optioner och andra spekulativa produkter på sin hemsida²¹² och upprepade varningen i konsumentkyddsrapporten 2017. Av konsumentkyddsrapporten 2018 framgick att Finansinspektionen, tillsammans med Esma, gör bedömningen att marknadsföring, distribution och försäljning av binära optioner till konsumenterna ska förbjudas. Under 2018 utnyttjade Esma de nya befogenheterna enligt Mifir om att ingripa mot produkter som utgör ett allvarligt problem för investerarskyddet genom att förbjuda marknadsföring, distribution och försäljning av binära optioner. När Esmas förbud upphörde att gälla den 1 juli 2019 trädde istället Finansinspektionens föreskrift om produktgränsning om binära optioner in. Föreskriften innebär att ett företag endast får marknadsföra, distribuera eller sälja binära optioner till icke-professionella kunder om kraven i föreskrifterna är uppfyllda.

Marknaden för *betalningslösningar* är ett område där den digitala utvecklingen har varit som tydligast enligt Finansinspektionen. Den nya tekniken erbjuder nya betalningsmöjligheter, men även andra tjänster kopplade till betalningsinitering och kontoinformation (de båda tjänstetyperna går under samlingsnamnet tredjepartsbetalningar). Med de nya tjänsterna uppstår också nya risker. Risken för bedrägerier ökar om kundautentisering och hantering av personuppgifter brister, samtidigt som vissa nya tjänster har saknat reglering. För att hantera riskerna har Finansinspektionens arbete under de senaste åren varit inriktat mot att implementera EU:s nya direktiv om betaltjänster (PSD 2) och kompletterande regler för stark kundautentisering och säker kommunikation.²¹³ Finansinspektionen genomförde även under hösten 2017 en kartläggning av betalningsmarknaden.²¹⁴ De nya regelverken som successivt har införts under 2018 och 2019 (PSD 2 trädde i kraft 1 maj 2018, och stark kundautentisering den 14 september 2019) innebär bland annat att bättre förutsättningar för säkra och effektiva betalningar och att så kallade tredjepartsbetaltjänstleverantörer²¹⁵ behöver ansöka om tillstånd eller registrera sin verksamhet. I samband med att PSD 2 trädde i kraft höll Finansinspektionen ett FI-forum för att informera om de nya reglerna.²¹⁶

²¹² <https://www.fi.se/sv/publicerat/nyheter/2016/esma-varnar-for-spekulativa-produkter-till-konsumenter/>.

²¹³ Finansinspektionen, *Konsumentkyddsrapport 2017*, s.36.

²¹⁴ Finansinspektionen, *Konsumentkyddsrapport 2018*, s.12.

²¹⁵ Tredjepartsbetaltjänstleverantörer är företag som erbjuder betalningsiniteringstjänster eller kontoinformationstjänster.

²¹⁶ FI-forum: Nya regler för betaltjänster, 2018-06-08.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Klagomålshantering

Enligt Finansinspektionens allmänna råd ska finansiella företag som står under myndighetens tillsyn ha en intern policy och en instruktion för hantering av kundklagomål.²¹⁷ En väl fungerande klagomålshantering ger konsumenterna möjlighet att få sina intressen tillgodosedda enligt rådet. Detta är betydelsefullt för att upprätthålla allmänhetens förtroende för både instituten och för den finansiella marknaden. En god hantering av klagomålen ger också instituten möjlighet att fånga upp problem på området, att åtgärda dessa samt att vidta förebyggande åtgärder.

Eftersom utbudet och komplexiteten i produkterna på den finansiella marknaden har förändrats sedan början av 2000-talet (när de allmänna råden tillkom) bedömde Finansinspektionen det som nödvändigt att 2014 inleda en översyn av det befintliga regelverket. Arbetet påbörjades med att Finansinspektionen genomförde en tematisk tillsynsundersökning av de fyra storbankernas klagomålshantering. Av tillsynen framgick bland annat att definitionen av klagomål skiljde sig åt mellan och inom bankerna, vilket enligt Finansinspektionen riskerade leda till att konsumenter behandlades olika beroende på var i organisationen de togs emot. Finansinspektionen aviserade därför en översyn av de allmänna råden i syfte att framförallt säkerställa en konsekvent hantering av klagomål hos de finansiella företagen.²¹⁸ Någon förändring av råden har ännu inte genomförts. Finansinspektionen deltar dock i ett pågående arbete inom EU där genomförandet av de europeiska riktlinjerna för klagomålshantering kartläggs. Arbetet förväntas utmynna i en rapport våren 2020.²¹⁹

²¹⁷ Finansinspektionens allmänna råd om klagomålshantering avseende finansiella tjänster till konsumenter (FFFS 2002:23).

²¹⁸ Finansinspektionen, *Konsumentskyddsrapport 2016*, s.17.

²¹⁹ E-post från Finansinspektionen, 2019-09-02.

Bilaga 3. Regelverken på finansiella området

EU-gemensamma regler efter finanskrisen

Den globala finanskrisen 2008–2009 berodde bland annat på en bristande överblick över riskerna i det finansiella systemet som helhet och otillräckliga verktyg för att motverka dessa risker. Sedan finanskrisen har en mängd detaljerade regelverk utvecklats och flera EU-gemensamma myndigheter har bildats.²²⁰ De nya regelverken fokuserar till stor del på att göra banksystemet mer robust, det vill säga stärka den finansiella stabiliteten. För att minska risken för nya kriser har en EU-gemensam banktillsyn inrättats.²²¹ Vidare har skattebetalarnas risk att få bära kostnaderna för problemdrabbade banker reducerats genom införandet av ett särskilt förfarande (så kallad resolution).²²² Regelverk kring insättningsgaranti har också harmoniserats.²²³

Regelverk på flera nivåer

Regelverken beslutas och implementeras på flera olika nivåer. De grundläggande reglerna fattas av EU-kommissionen och EU-parlamentet genom direktiv, tillhörande förordningar och delegerade akter. EU-förordningar gäller som nationell lag i respektive medlemsland medan EU-direktiv och delegerade akter kräver ett nationellt implementeringsarbete. Respektive medlemsland är skyldigt att implementera reglerna i sin nationella lagstiftning.²²⁴ Tillsynsmyndigheterna (EBA, Esmå och Eiopa) har i uppgift att förtydliga vissa EU-gemensamma beslut med riktlinjer²²⁵, tekniska standarder samt frågor och svar.

Med grund från EU-direktiv, förordningar och nationell lag fattar respektive lands tillsynsmyndighet föreskrifter med bindande regler och allmänna råd. Dessa regler är mer detaljerade än reglerna i lag och förordning och kan utfärdas först efter bemyndigande från regeringen.

²²⁰ Europeiska systemrisknärmden (ESRB), Europeiska bankmyndigheten (EBA), Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esmå).

²²¹ Single Supervisory Mechanism (SSM). Europeiska Centralbanken (ECB) är tillsynsmyndighet för de största bankerna. ECB har inte tillsynsansvar för någon svensk bank efter det att Nordea flyttat huvudkontoret till Finland.

²²² Principerna har fastställts på global nivå innan de förhandlats fram i detalj inom EU (Direktiv 2014/59/EU).

²²³ Direktiv 2014/49/EU.

²²⁴ Implementeringen i den nationella lagstiftningen kan i viss mån anpassas till respektive lands förutsättningar. EU-kommissionen utövar tillsyn över att lagstiftningen genomförs på ett tillräckligt likartat sätt.

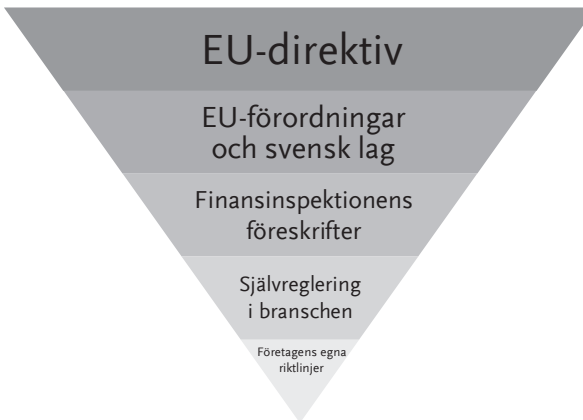
²²⁵ Riktlinjerna är att jämföras med svenska allmänna råd.

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Vid sidan om de formella regelverken omfattas finansbranschen av viss självreglering. Självregleringen utarbetas av de olika branschorganisationerna och formuleras i specifika regler för branschen. Slutligen åligger det varje finansiellt företag att utforma riktlinjer för den egna verksamheten givet gällande regelverk.

Nedan ges en övergripande bild av regleringen från EU-direktiv till företagens egna riktlinjer.

Figur 9 Regelhierarkin på det finansiella området



Källa: InsureSec samt egen bearbetning.

Regelverk med konsumentskyddsfokus

Konsumentskyddet på det finansiella området är reglerat inom flera lagstiftningskomplex. Tillsynen inom området tar sin utgångspunkt i att skydda konsumenterna som kollektiv och bygger på bestämmelser inom den marknadsrättsliga lagstiftningen och i rörelselagstiftningen.²²⁶ Konsumentverket har tillsynsansvar över de marknadsrättsliga delarna medan Finansinspektionen har motsvarande ansvar för rörelselagstiftningen. Fördelningen av tillsynsansvaret följer av lagstiftningen.

²²⁶ Den konsumentskyddslagstiftning som syftar till att skydda den enskilda konsumenten i avtal med näringsidkaren återfinns i den civilrättsliga regleringen.

Marknadsrättslig lagstiftning

Den marknadsrättsliga lagstiftningen tar sikte på beteenden från näringsidkarens sida i samband med marknadsföring och försäljning av varor och tjänster. Konsumentverkets tillsyn och åtgärder syftar till att förhindra felaktiga beteenden. På området finns två lagar som är särskilt centrala, marknadsföringslagen (2008:486) och lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden. Därutöver har Konsumentverket ansvar för efterlevnaden av ytterligare ett tjugotal författningar med koppling till det finansiella området (se bilaga 6).

Rörelselagstiftning

Den rörelserättsliga lagstiftningen innehåller regler som finansiella företag måste följa för att få bedriva sin verksamhet. Flera regelverk innehåller övergripande bestämmelser som tydliggör näringsidkarens ansvar att visa omsorg om konsumenten, att konsumentens intressen ska tillvaratas och att näringsidkarens verksamhet ska vara sund. Detta kan uttryckas som att god sed ska beaktas, till exempel god kreditgivnings- eller försäkringsförmedlingssed.

Lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden innehåller flera transparens- och uppföranderegler, vilka stärktes ytterligare under 2018 då Mifid 2-regelverket implementerades.²²⁷ År 2018 implementerades även direktivet om försäkringsdistribution (IDD) i svensk lag. Även dessa regler ökar kraven på hur konsumenten (utifrån sina specifika behov) har rätt att få tydlig och transparent information.²²⁸ På området försäkringsbaserade investeringsprodukter syftar förordningen PRIIP på motsvarande sätt till ökad transparens och jämförbarhet för att underlätta konsumentens investeringsbeslut. Bilaga 5 innehåller en sammanställning av några av de viktigaste lagarna på området. På nästa sida finns ett exempel på hur omfattningen av de konsumentskyddande regelverken ökat sedan finanskrisen.

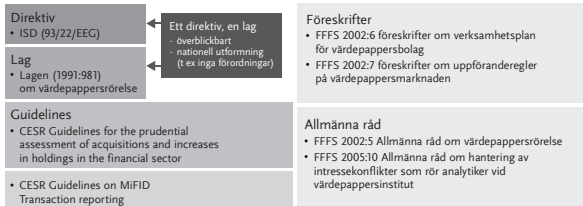
²²⁷ Mifid står för Markets in Financial Instruments Directive, som är EU:s direktiv om värdepappersmarknaden. Den tillhörande förordningen benämns Mifir. I svensk rätt har Mifid II främst genomförts i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. Syftet med direktivet är att öka transparensen, förbättra investerarskyddet och förstärka förtroendet för de europeiska värdepappersmarknaderna. Reglerna berör alla företag som ägnar sig åt värdepappersrörelse.

²²⁸ Bland annat kring rådgivning och produkterbudanden.

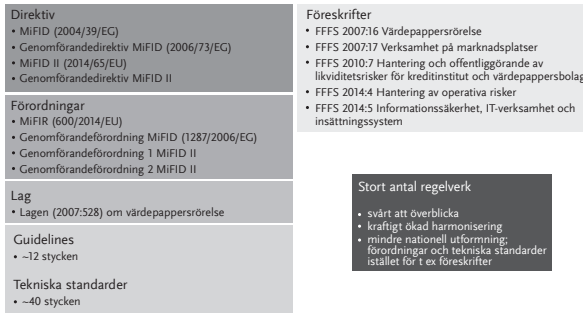
KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Figur 10 Exempel på hur omfattningen av värdepappersregelverk ökat

Exempel: Värdepapper 1997-2006



Exempel: Värdepapper 2017



Källa: Finansinspektionen.

Bilaga 4. Konsumentverkets tematiska tillsynsinsatser på det finansiella området

2018

- Granskning av avtalsvillkor för investeringsparkonto
- Granskning av bilförsäkringar
- Granskning av riskinformation vid marknadsföring av fonder

2017

- Granskning av betalning av e-faktura för kreditkort i internetbank
- Granskning av spar- och investeringsprodukter och hållbarhetsargument
- Banksystem och ansvarsfrågor – granskning av avtalsvillkor om ansvar vid driftavbrott
- Granskning av digitaliserade produkter inom försäkringsområdet

2016

- Kontaktlösa kortbetalningar
- Marknadsföring samt förköpsinformation och avtalsvillkor för kapitalförsäkringar
- Marknadsföring av finansiella produkter i poddar
- Granskning av ID-skyddsförsäkring
- Granskning av kreditförmedlars marknadsföring

2015

- Avgifter för sparprodukter och prisinformation
- Försäkringsförmedlars information till konsumenter (fjärde granskningen)
- Avtalsvillkor och förköpsinformation för hemförsäkringar
- Betalskyddsförsäkringar
- Information till konsumenter vid kreditavtal i butik

2014

- Marknadsföring, förköpsinformation och avtalsvillkor för inkomstförsäkringar
- Försäkringsförmedlars information till konsumenter (tredje granskningen)
- Avtalsvillkor och marknadsföring av reseförsäkringar

Bilaga 5. Lagar med konsumentkyddande regler där Finansinspektionen har tillsynsansvar

Finansinspektionen har tillsyn över ett stort antal regelverk. Av dessa innehåller en stor del konsumentskyddsregler som bland annat syftar till att konsumenten ska få tillgång till relevant och begriplig information och att finansiella företag ska visa omsorg om konsumenten och utgå från konsumentens behov och förutsättningar.

På Finansinspektionens webbplats finns en uppräknning av lagstiftningen på olika områden:

- <https://www.fi.se/sv/bank/regler/bank-och-kredit/svenska-lagar-och-forordningar/>
- <https://www.fi.se/sv/bank/regler/betaltjanster/svenska-lagar-och-forordningar/>
- <https://www.fi.se/sv/bank/regler/elektroniska-pengar/svenska-lagar-och-forordningar/>
- <https://www.fi.se/sv/bank/regler/ovriga-verksamheter/svenska-lagar-och-forordningar/>
- <https://www.fi.se/sv/forsakring/regler/forsakringsforetag/svenska-lagar-och-forordningar/>
- <https://www.fi.se/sv/forsakring/regler/pensionsstiftelser/svenska-lagar-och-forordningar/>
- <https://www.fi.se/sv/forsakring/regler/understodsforeningar/svenska-lagar-och-forordningar/>
- <https://www.fi.se/sv/forsakring/regler/forsakringsformidlare/svenska-lagar-och-forordningar/>
- <https://www.fi.se/sv/marknad/regler/bors-clearing-och-vardepapperscentraler/svenska-lagar-och-forordningar/>
- <https://www.fi.se/sv/marknad/regler/fond/svenska-lagar-och-forordningar/>
- <https://www.fi.se/sv/marknad/regler/publika-bolag/svenska-lagar-och-forordningar/>
- <https://www.fi.se/sv/marknad/regler/vardepappersinstitut/svenska-lagar-och-forordningar/>

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Bilaga 6. Lagar inom det finansiella området där Konsumentverket har tillsynsansvar

- Marknadsföringslagen (2008:486)
- Lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden
- Prisinformationslagen (2004:347)
- Lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler, (3 kap. 3–5 §§)
- Lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster (8–13 §§)
- Lagen (2015:671) om alternativ tvistlösning i konsumentförhållanden (10–12 §§)
- Konsumentkreditlagen (2010:1846)
- Lagen (2010:751) om betaltjänster (3 kap. 3–6, 10–13 och 19 §§, 4 kap. 5 och 21 §)
- Lagen (1996:1006) om valutaväxling och annan finansiell verksamhet (5 §)
- Lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter
- Lagen (2004:299) om inlåningsverksamhet (8 §)
- Lagen (2016:415) om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner (se 3 § och artikel 10.4 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2015/751 av den 29 april 2015 om förmedlingsavgifter för kortbaserade betalningstransaktioner)
- Lagen (1995:1571) om insättningsgaranti (11 §)
- Lagen (1999:158) om investerarskydd (20 §)
- Lagen (2004:46) om värdepappersfonder (4 kap. 16 och 16a §§ samt 5a kap. 24 §)
- Lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden (9 kap. 14–17 §§)
- Socialförsäkringsbalk (2010:110) (64 kap. 46 §)
- Lagen (2011:126) om investeringssparkonto (30–31 §§)
- Lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder (10 kap. 2–3 §§)
- Försäkringsavtalslagen (2005:104) (2 kap., 10 kap., 17 kap. 5–7 §§, 19 kap. 5–7 §§)
- Lagen (2018:1219) om försäkringsdistribution (5 kap. 1–19 §§ och 6 kap. 4–6 §§)
- Marknadsföringslagen (23–30 §§), lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden (3–7 §§), konsumentkreditlagen (57–58 §§) och lagen (2003:862) om finansiell rådgivning till konsumenter (9 §), lagen (2016:188) om patent- och marknadsdomstolar.
- Lagen (2019:414) med kompletterande bestämmelser till EU:s prospektförordning (1 kap. 3 §)

KONSUMENTSKYDDET PÅ DET FINANSIELLA OMRÅDET

Riksdagen har beslutat att det ska finnas ett högt skydd för konsumenter på det finansiella området. Regeringen, Finansinspektionen och Konsumentverket har ett gemensamt ansvar för detta. Dessutom har Pensionsmyndigheten en viktig roll.

Riksrevisionen har granskat om statens tillsyn ger förutsättningar för ett högt konsumentskydd. Granskningens övergripande slutsats är att förutsättningarna har stärkts sedan Riksrevisionen granskade statens tillsyn på det finansiella området 2006. Regeringens styrning har blivit tydligare och myndigheterna har formulerat interna mål och stärkt sina interna processer. Rapporteringen om konsumentproblem har förbättrats och regeringen har gett riksdagen ökad möjlighet att bedöma resultaten av statens åtgärder.

Trots förbättringarna konstaterar Riksrevisionen att statistiken tyder på att konsumenternas upplevda problem har ökat under den senaste femårsperioden. Riksrevisionen ser ett antal åtgärder som skulle kunna bidra till förbättrade förutsättningar för statens tillsyn. Bland annat rekommenderar Riksrevisionen regeringen att överväga om sekretessreglerna bör förändras så att informationsutbytet mellan tillsynsmyndigheterna underlättas. Finansinspektionen rekommenderas att öka analysen av utfall och effekt av tillsynen.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-541-1

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM
08-5171 40 00
WWW.RIKSREVISIONEN.SE

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 26 mars 2020

Närvarande: statsminister Löfven, ordförande, och statsråden Lövin, Johansson, Baylan, Hallengren, Hultqvist, Andersson, Bolund, Damberg, Shekarabi, Ygeman, Eriksson, Linde, Ekström, Eneroth, Nilsson, Ernkrans, Lindhagen, Lind, Hallberg, Micko

Föredragande: statsrådet Bolund

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om konsumentskyddet på det finansiella området

